

HUKUM KEPOLISIAN DAN CRIMINAL POLICY

DALAM PENEGAKAN HUKUM



Jendral Pol. (P) Prof. Dr. Chairudin Ismail, Mantan Kapolri

Buku berjudul *Hukum Kepolisian dan Criminal Policy dalam Penegakan Hukum* karya Dr. Edi Saputra Hasibuan, S.H., M.H., merupakan salah satu buku yang memperkaya literasi Hukum Kepolisian dan Ilmu Kepolisian Indonesia yang selama ini masih terbilang langka.

Dengan menyimak buku ini, kita dapat memahami landasan hukum bahwa tugas dan fungsi kepolisian dalam penegakan hukum tidak semata-mata harus menggunakan hukum pidana positif (undang-undang) belaka, melainkan juga menjamin terselenggaranya norma-norma sosial dalam masyarakat lokalitas, sebagai sarana (jaminan) terwujudnya ketenteraman, ketertiban, dan keselarasan dalam pergaulan hidup bermasyarakat.

Uraian tentang *community policing* dan *restorative justice* yang diterapkan oleh petugas kepolisian lapangan memungkinkan hukum pidana yang kaku itu dapat lebih lambat, sehingga bermanfaat bagi pengintegrasian warga masyarakat lokalitas.



Dr. Juniver Girsang, S.H., M.H., Praktisi Hukum dan Ketua Umum PERADI

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dipersepsikan publik pada umumnya sebagai sosok yang keras dalam menggunakan sarana kepolisian yang dimilikinya untuk penegakan hukum. Polisi dipandang sebagai sosok yang ditakuti, sehingga orang cenderung menghindari berhubungan dengan polisi kecuali dalam keadaan terpaksa.

Penulis berusaha memberikan pencerahan kepada pembacanya bahwa sekarang ini telah terjadi perubahan paradigma baru. Kini, sikap dan tindakan polisi harus disesuaikan dengan perkembangan zaman, di mana polisi bukan lagi hanya sebagai penegak hukum, tetapi lebih dari itu, polisi harus berperan menciptakan ketertiban umum di tengah masyarakat, melakukan

penegakan hukum terhadap pelaku pelanggaran hukum pidana. Namun demikian, tugas kepolisian itu harus dilakukan dengan humanis dan jauh dari kesan kaku karena polisi itu adalah pelayan, pengayom, dan pelindung masyarakat.

Perubahan pradigma tersebut tercermin dari *criminal policy*-nya dalam penegakan hukum yang terus mengalami pembaruan sampai dengan munculnya pendekatan *restorative justice* yang kini dicanangkan Kapolri Jenderal Pol. Listyo Sigit Prabowo saat ini. Dalam buku ini, penulis mengupas tuntas dan lugas *criminal policy* dalam penegakan hukum yang belum banyak diketahui publik. Pada sisi inilah buku ini layak dibaca oleh mereka yang tertarik untuk memahami polisi secara komprehensif. Akhir kata kami ucapkan selamat kepada penulis atas karya Anda yang monumental ini.



Irjen Pol. Drs. H. Yazid Panani, M.Si., Kepala STIK, PTIK

Buku *Hukum Kepolisian dan Criminal Policy dalam Penegakan Hukum* karya Dr. Edi Saputra Hasibuan, S.H., M.H., adalah buku yang menarik dan perlu dibaca para praktisi hukum, masyarakat, dan mahasiswa. Buku ini juga perlu menjadi bacaan para anggota Polri untuk menambah wawasannya dalam menjalankan tugas sebagai menjaga harkamtibmas dan penegak hukum. Saya melihat buku ini sangat bagus karena disusun penulis yang sudah malang melintang tugas di lingkungan kepolisian.



PT RAJAGRAFINDO PERSADA
Jl. Raya Leuwisunggang No. 112
Kel. Leuwisunggang, Kec. Tapos, Kota Depok 16956
Telp 021-84311162
Email: rajapers@rajagrafindo.co.id
www.rajagrafindo.co.id

RAJAWALI PERS
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI
HUKUM



Harga P. Jawa Rp84.000,-

HUKUM KEPOLISIAN DAN CRIMINAL POLICY
DALAM PENEGAKAN HUKUM

Dr. Edi Saputra Hasibuan, S.H., M.H.



HUKUM KEPOLISIAN DAN CRIMINAL POLICY DALAM PENEGAKAN HUKUM

Dr. Edi Saputra Hasibuan, S.H., M.H.

**HUKUM
KEPOLISIAN
DAN
CRIMINAL
POLICY
DALAM PENEGAKAN HUKUM**



**HUKUM
KEPOLISIAN
DAN
CRIMINAL
POLICY
DALAM PENEGAKAN HUKUM**

Dr. Edi Saputra Hasibuan, S.H., M.H.



RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
DEPOK

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Edi Saputra Hasibuan

Hukum Kepolisian dan *Criminal Policy* dalam Penegakan Hukum/
Edi Saputra Hasibuan—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2021.

xii, 200 hlm., 23 cm.

Bibliografi: hlm. 195

ISBN 978-623-231-816-8

1. Polisi -- Aspek hukum. I. Judul. II. Tim Raja Grafindo Persada.

344.052

Hak cipta 2021, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2021.3038 RAJ

Dr. Edi Saputra Hasibuan, S.H., M.H.

HUKUM KEPOLISIAN DAN CRIMINAL POLICY DALAM PENEGAKAN HUKUM

Cetakan ke-1, Juni 2021

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Editor : Yayat Sri Hayati

Copy Editor : Risty Mirsawati

Setter : Khoirul Umam

Desain cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Kharisma Putra Utama Offset

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16956 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.

POLISI

SI

KATA PENGANTAR

Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Salam sejahtera bagi kita sekalian.



Dengan mengucapkan puji syukur ke hadirat Allah Swt., Tuhan Yang Maha Esa, saya menyambut baik atas terbitnya buku *Hukum Kepolisian dan Criminal Policy dalam Penegakan Hukum*, yang disusun oleh Dr. Edi Saputra Hasibuan, S.H., M.H.

Kebijakan kriminal merupakan hal yang senantiasa melekat di setiap aktivitas lembaga penegak hukum. Sebagaimana tujuan dari penegakan hukum itu sendiri yaitu untuk mewujudkan efek jera (*deterrent effect*) kepada setiap pelaku kejahatannya. Penerapan kebijakan kriminal hendaknya memuat nilai-nilai objektif sehingga mewujudkan proses penegakan hukum yang berkeadilan.

Beragamnya reaksi masyarakat yang timbul saat penegakan hukum diberlakukan di ruang publik, menuntut para aparat penegak hukum menerapkan kebijakan kriminal dalam setiap tahapan penyelidikan maupun penyidikan tindak pidana. Pada situasi ini, masyarakat membutuhkan pemahaman yang lebih baik dalam melihat setiap penerapan kebijakan kriminal yang dilakukan para aparat penegak hukum.

Buku ini mampu memberikan wawasan dan pemahaman holistik tentang kebijakan hukum dan penegakan hukum yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, saya memberikan apresiasi yang tinggi kepada penulis, yang telah menuangkan data kepustakaan, hasil observasi, dan bahan riset disertasi program doktor ilmu hukum dalam literatur ini. Pengalaman penulis di bidang jurnalistik dan selaku praktisi pengawas kepolisian di Komisi Kepolisian Nasional tentunya memberikan kontribusi yang luar biasa bagi terbitnya literatur ini.

Saya berharap semoga buku ini menjadi literasi yang bermanfaat bagi mahasiswa, praktisi hukum, dan masyarakat dalam rangka mengembangkan pengetahuannya tentang kebijakan kriminal. Demikian sambutan saya, semoga Allah Swt., Tuhan Yang Maha Esa, senantiasa memberikan perlindungan, bimbingan, dan kekuatan kepada kita dalam melanjutkan pengabdian terbaik kepada masyarakat, bangsa, dan negara.

Sekian dan terima kasih,
Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Jakarta, Februari 2021
KEPALA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Drs. LISTYO SJOIT PRABOWO, M.Si.
JENDERAL POLISI



POLISI

PRAKATA

Selama 27 tahun malang melintang bekerja di lingkungan kepolisian, tentu banyak ilmu dan pengalaman yang didapatkan. Paling tidak pengalaman selama 20 tahun menjadi pekerja jurnalistik di lingkungan kepolisian, empat tahun menjadi praktisi sebagai pengawas kepolisian di Kompolnas. Dan sejak tiga tahun terakhir aktif sebagai dosen tetap di Universitas Bhayangkara Jakarta yang juga masih di lingkungan kepolisian.

Selama menjalankan tugas dan pemerhati kinerja Polri, banyak dinamika yang muncul kerap kali memengaruhi kinerja kepolisian. Tidak jarang penegakan hukum yang dilakukan aparat penegak hukum bisa memengaruhi politik. Sebaliknya, situasi politik kadang kala juga bisa memengaruhi kebijakan hukum dan kebijakan kriminal (*criminal policy*) dalam penegakan hukum.

Berdasarkan pengamatan penulis selama ini, buku tentang kepolisian secara umum banyak didapatkan di berbagai perpustakaan dan toko buku. Akan tetapi, buku yang khusus membahas kajian hukum dan kepolisian kenyataannya tidak banyak.

Melihat minimnya buku tersebut, penulis lalu menyusun buku yang bersumber dari hasil penelitian disertasi doktor ilmu hukum penulis di Universitas Borobudur Jakarta, yang mengambil judul “Pengawasan Kepolisian”. Selain itu, penulis juga mengambil data berdasarkan

pengamatan bertahun-tahun serta hasil observasi kepastakaan. Maka lahirlah buku *Hukum Kepolisian dan Criminal Policy dalam Penegakan Hukum* yang ada di tangan Anda saat ini.

Dalam buku ini, penulis memberikan gambaran bagaimana kebijakan hukum yang dilakukan kepolisian dalam merespons berbagai pelanggaran hukum dan lalu melakukan penegakan hukum. Kita paham, setiap Kapolri dari masa ke masa sudah barang tentu kebijakannya juga berbeda. Namun demikian, tujuan Polri sejak dibentuk dan hingga kini tetap satu, yakni terus berupaya meningkatkan kinerjanya dalam melayani, mengayomi dan melindungi masyarakat.

Pada akhirnya, penulis berharap semoga buku ini bisa bermanfaat bagi masyarakat, para praktisi hukum, dan juga mahasiswa. Terima kasih juga saya sampaikan kepada semua pihak yang ikut mendukung terbitnya buku ini termasuk kepada Kapolri Jenderal Pol. Listyo Sigit Prabowo yang memberikan kata pengantar.

Selain itu, tidak lupa kami sampaikan terima kasih juga kepada orangtua kami, mantan Kapolri Jenderal Chairudin Ismail, Praktisi Hukum Dr. Juniver Girsang, S.H., M.H., dan Ketua STIK PTIK Irjen. Pol. Yazid Panani, M.Si., yang turut memberikan testimoni atas terbitnya buku ini. Kemudian, ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada keluarga, khususnya istri tercinta, Lely Anny Daulay dan semua personel dari Lemkapi, khususnya sahabat terbaik Ujang Jaka Suryana, S.H., M.H., yang super sibuk mendukung terbitnya buku ini.

Jakarta, Februari 2021

Dr. Edi Saputra Hasibuan, S.H., M.H.



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	
Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia	v
PRAKATA	vii
DAFTAR ISI	ix
BAB 1 POLRI PENGEMBAN FUNGSI PEMERINTAHAN	1
A. Landasan Konstitusional Polri	1
B. Reformasi Polri	9
C. Pekerjaan Rumah “PR” dalam Reformasi Polri	18
BAB 2 FUNGSI PEMERINTAHAN YANG DILAKSANAKAN OLEH POLRI	27
A. Keamanan dan Ketertiban Masyarakat	28
B. Penegakan Hukum	32
C. Tugas dan Wewenang Polri dalam Penegakan Hukum	37

BAB 3	PENYELIDIKAN, PENYIDIKAN, DAN SURAT PEMBERITAHUAN PERKEMBANGAN HASIL PENYIDIKAN (SP2HP)	47
	A. Penyelidikan dan Penyidikan	47
	B. Tahapan-tahapan dalam Penyelidikan dan Penyidikan	55
	C. Urgensi Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan	74
BAB 4	PENDEKATAN KEBIJAKAN KRIMINAL (CRIMINAL POLICY) DALAM PENEGAKAN HUKUM	87
	A. Penegakan Hukum oleh Polisi	87
	B. Penegakan Hukum dengan Kebijakan <i>Penal</i>	93
	C. Pemolisian Masyarakat (<i>Community Policing</i>) Bagian Integral dari Kebijakan Kriminal	102
	D. Pendekatan <i>Restorative Justice</i> dalam Penegakan Hukum	119
BAB 5	KEBIJAKAN PELAKSANAAN DIVERSI	123
	A. Tindak Pidana yang Dapat Diselesaikan dengan Cara Diversi	123
	B. Pertimbangan Nonyuridis dalam Praktik Diversi	139
	C. Jika Putusan/Kesepakatan Diversi Gagal atau Tidak Dilaksanakan	142
BAB 6	KEBIJAKAN PENEGAKAN HUKUM TO SUPPORT PADA MASA PANDEMIK COVID-19	147
	A. Peran Polri pada Masa Pandemi <i>Covid-19</i>	147
	B. Mengenal Hoaks dan Kejahatan Siber	154
	C. Landasan Hukum Penegakan PSBB/PPKM	157

BAB 7 KEBIJAKAN PENGAWASAN TERHADAP INSTITUSI POLRI	167
A. Urgensi Pengawasan dalam Penegakan Hukum	167
B. Pelaksanaan Pengawasan	171
C. Pengawas Eksternal Polri	175
D. Bidang Polri yang Perlu Dilakukan Pengawasan	182
E. Membangun Sinergitas Antara Pengawas Internal dengan Pengawas Eksternal Polri	191
 DAFTAR PUSTAKA	 195
BIODATA PENULIS	199





POLRI PENGEMBAN FUNGSI PEMERINTAHAN

A. Landasan Konstitusional Polri

Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa:

“Usaha pertahanan dan keamanan Negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 30 ayat (2) di atas, Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan institusi negara yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam bidang pertahanan dan keamanan negara. Di dalam Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan:

“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, secara konstitusional mempertegas bahwa institusi Polri merupakan alat negara untuk melaksanakan salah satu fungsi pemerintahan dalam bidang keamanan dan ketertiban masyarakat

yaitu menjaga keamanan dan ketertiban dengan tugas utamanya adalah melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

Keamanan dalam negeri merupakan syarat utama untuk mendukung terwujudnya masyarakat madani yang adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Dawam Raharjo, masyarakat madani adalah suatu proses penciptaan peradaban yang mengacu pada nilai-nilai kebijakan bersama berdasar pada suatu pedoman hidup untuk menciptakan persatuan serta integrasi sosial.

Muhammad A.S. Hikam mengatakan bahwa masyarakat madani merupakan semua wilayah kehidupan sosial yang terkelola dan memiliki ciri-ciri berupa kesukarelaan, keswadayaan, keswasembadaan, dan kemandirian yang tinggi di hadapan negara, serta terkait dengan norma dan nilai hukum yang diikuti semua warganya.

Berdasarkan konsep masyarakat madani di atas, unsur pendukung masyarakat madani adalah sebagai berikut:

1. Wilayah publik yang luas

Wilayah publik adalah sarana menyampaikan pendapat para warga masyarakat di mana semua warga memiliki hak serta posisi yang sama untuk melakukan transaksi politik dan juga sosial tanpa adanya ancaman yang berasal dari luar *civil society*.

2. Adanya Toleransi

Pengertian dari toleransi adalah suatu sikap saling menghormati serta menghargai antarindividu maupun antarkelompok dalam masyarakat yang mana bertujuan untuk menghindari terjadinya diskriminasi.

3. Adanya Pluralisme

Pengertian dari pluralisme adalah pengakuan serta penerimaan masyarakat akan adanya kemajemukan dan keberagaman pada lingkungannya. Sikap ini juga disertai adanya rasa tulus untuk menerima perbedaan sebagai sesuatu yang positif.

4. Adanya Demokrasi

Adanya demokrasi adalah syarat mutlak yang harus dipenuhi supaya keberadaan masyarakat sipil murni dapat terbentuk. Demokrasi

adalah sistem politik yang bersumber seras dilaksanakan oleh warga negara dan diperuntukkan bagi seluruh masyarakat. Tanpa adanya demokrasi mustahil masyarakat madani dapat terwujud.

Gary T. Marx menyebutkan bahwa elemen terpenting yang harus dimasukkan dalam rangka mendefinisikan “masyarakat demokratis” adalah penempatan kepolisian pada posisi yang terbatas. Kekuatan/kekuasaan paksa kepolisian (*police force*) harus diletakkan pada tiga bingkai, yaitu:

- a. *is subject to the rule of law embodying values respectful of human dignity, rather than the wishes of powerful leader or party;*
- b. *can intervene in the life of citizens only under limited and carefully controlled circumstances and;*
- c. *is publicly accountable.*¹

5. Adanya Keadilan Sosial

Dalam hal ini, keadilan sosial merupakan keseimbangan serta pembagian secara proporsional atas hak serta kewajiban setiap anggota masyarakat di berbagai bidang kehidupan meliputi politik, ekonomi, ilmu pengetahuan, dan juga kesempatan.

Berdasarkan faktor pendukung masyarakat madani di atas, hukum memiliki andil besar untuk mewujudkan masyarakat madani. Pencapaian masyarakat madani, harus dipandu dengan bangunan hukum yang kukuh. Hukum diletakkan sebagai komponen primer yang kukuh, baik secara substansial, dari aspek struktural, dukungan dari aspek kultural, dan dukungan finansial serta infrastruktur.

Pertumbuhan dan perkembangan masyarakat selalu membawa pertumbuhan dan perkembangan dalam segala kebutuhannya, termasuk segala segi pengaturan dalam kehidupan. Di dalam perkembangan yang tumbuh di dalam masyarakat tersebut, Warsito Hadi Utomo mengemukakan, “Penemuan baru di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi akan membawa pengaruh langsung atau tidak langsung terhadap pandangan hidup manusia, yang akhirnya dapat mengubah cara hidup manusia, perubahan-perubahan ini selalu dengan timbulnya kepentingan-kepentingan baru untuk kelangsungan hidupnya

¹Sutrisno, dkk., *Implementasi Democratic Policing di Indonesia (Kasus 5 Polda)* (Jakarta: Komisi Kepolisian Nasional, 2014), hlm. 9.

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.”²

Warsito Hadi Utomo menambahkan bahwa 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, fungsi dan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia telah diatur di dalam beberapa ketentuan perundang-undangan.³

Pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ditentukan sebagai berikut:

- (1) *Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.*
- (2) *Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah Kepolisian Nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan peran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).*

Fungsi kepolisian adalah fungsi pemerintahan. Sehingga institusi kepolisian merupakan lembaga negara yang mempunyai status dan kedudukan sebagai lembaga eksekutif untuk menjalankan fungsi pemerintahan dalam bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sebagaimana ditentukan di dalam

²Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian di Indonesia* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005), hlm. 1.

³*Ibid.*

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu:

“Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat”.

Keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan modalitas pokok dalam mewujudkan cita-cita pembangunan nasional, sehingga usaha untuk menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat harus dilakukan secara sistematis dan komprehensif dalam melaksanakan fungsi kepolisian tersebut.

Di dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ditentukan sebagai berikut:

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

Dalam konsep “dibantu” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ialah dalam lingkup fungsi kepolisian, bersifat bantuan fungsional dan tidak bersifat struktural hierarkis.

Huruf a, yang dimaksud dengan “kepolisian khusus” ialah instansi dan/atau badan pemerintah yang oleh atau atas kuasa undang-undang (peraturan perundang-undangan) diberi wewenang untuk melaksanakan fungsi kepolisian di bidang teknisnya masing-masing. Wewenang bersifat khusus dan terbatas dalam “lingkungan kuasa soal-soal” (*zaken gebied*) yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya. Contoh “kepolisian khusus” yaitu Balai Pengawasan Obat dan Makanan (Ditjen POM Depkes), polsus kehutanan, polsus di lingkungan imigrasi, dan lain-lain.

Huruf c, yang dimaksud dengan “bentuk-bentuk pengamanan swakarsa” adalah suatu bentuk pengamanan yang diadakan atas

kemauan, kesadaran, dan kepentingan masyarakat sendiri yang kemudian memperoleh pengukuhan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, seperti satuan pengamanan lingkungan dan badan usaha di bidang jasa pengamanan. Bentuk-bentuk pengamanan swakarsa memiliki kewenangan kepolisian terbatas dalam “lingkungan kuasa tempat” (*teritoir gebied/ruimte gebied*), meliputi lingkungan permukiman, lingkungan kerja, dan lingkungan pendidikan. Contohnya adalah satuan pengamanan lingkungan di permukiman, satuan pengamanan pada kawasan perkantoran atau satuan pengamanan pada pertokoan. Pengaturan mengenai pengamanan swakarsa merupakan kewenangan Kapolri.

Berdasarkan ketentuan fungsi kepolisian di atas, Abdussalam mengategorisasi fungsi kepolisian tersebut ke dalam 3 (tiga) dimensi, yaitu:

1. Fungsi kepolisian dalam dimensi operasional, yaitu fungsi kepolisian dijabarkan dalam bentuk tugas-tugas di setiap tataran fungsi yang merupakan lingkup kompetensi tertentu secara operasional meliputi:
 - a. fungsi preventif, baik langsung maupun tidak langsung;
 - b. fungsi represif, baik nonyustisial maupun yustisial.
2. Fungsi kepolisian dalam dimensi yuridis, terdiri dari:
 - a. fungsi kepolisian umum dalam lingkup soal-soal, orang, tempat, dan waktu, serta melekat pula fungsi-fungsi utama administrasi negara, yaitu fungsi pengaturan, fungsi perizinan, fungsi pelaksanaan tugas pokok, fungsi pengelolaan pemilikan negara yang dipercayakan tugas pokok Polri dan fungsi penyelesaian perselisihan;
 - b. fungsi kepolisian dalam lingkup kompetensi soal-soal sesuai dengan undang-undang meliputi fungsi kepolisian sebagai aparat penegak hukum dalam sistem peradilan pidana.
3. Fungsi kepolisian dalam dimensi teknis

Dari rumusan fungsi kepolisian dalam dimensi operasional dan dimensi yuridis tersebut, kemudian dijabarkan dengan tataran fungsi teknis kepolisian dengan pendekatan masalah yang dihadapi untuk meniadakan dan mengurangi masalah ancaman pada setiap aspek kehidupan masyarakat, sebagai berikut:

- a. fungsi pembinaan dan bimbingan masyarakat dengan menerapkan metode preemptif dan metode preventif untuk meniadakan dan mengurangi sumber ancaman potensial dan Faktor Korelatif Kriminogen (FKK);
- b. fungsi samapta dan lalu lintas Polri dengan menerapkan metode preventif dan metode represif nonyustisial untuk meniadakan dan mengurangi *Police Hazard* (PH) dan pelaku-pelaku tindakan kriminal (anarkis);
- c. fungsi brimob Polri dengan menerapkan metode represif nonyustisial untuk melakukan penindakan kepolisian terhadap pelaku-pelaku tindakan anarkis, tindakan teroris-teroris;
- d. fungsi reserse Polri dengan menerapkan metode represif yustisial untuk meniadakan dan mengurangi ancaman faktual kriminal;
- e. fungsi inteligen Polri dengan menerapkan metode *under cover*, penyamaran, dan pembauran tanpa menyentuh objek untuk mendapatkan informasi-informasi inteligen yang dapat menimbulkan sumber ancaman potensial, faktor korelatif kriminogen, *Police Hazard* (PH), ancaman faktual nonkriminal, dan ancaman faktual kriminal dengan diolah dan diberikan nilai bobot tingkat kepercayaan informasi inteligen tersebut dapat digunakan oleh semua satuan fungsi (satfung) Polri.⁴

Tujuan kepolisian ditentukan di dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

“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”.

Yurisdiksi kepolisian mencakup seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Hal ini sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 6 sebagai berikut:

⁴Abdussalam, *Hukum Kepolisian Sebagai Hukum Positif dalam Disiplin Hukum yang Telah Direvisi*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Restu Agung, 2009), hlm. 92-93.

- (1) *Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan peran dan fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan 5 meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.*
- (2) *Dalam rangka pelaksanaan peran dan fungsi kepolisian, wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.*
- (3) *Ketentuan mengenai daerah hukum sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ditentukan:

“Susunan organisasi dan tata kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia disesuaikan dengan kepentingan pelaksanaan tugas dan wewenangnya yang diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden”.

Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia ditentukan di dalam Pasal 8 sebagai berikut:

- (1) *Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden.*
- (2) *Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Secara umum, tugas Kapolri ditentukan di dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai berikut:

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

Ditentukan di dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 bahwa:

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

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

Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Hal ini sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai berikut:

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

B. Reformasi Polri

Reformasi yang bergulir pada tahun 1998, merupakan momentum untuk Kepolisian Republik Indonesia (Polri) melakukan reformasi secara internal dalam aspek instrumental, aspek struktural, dan pembaruan kultural.

1. Reformasi Struktural

Perubahan mendasar yang terjadi dalam organisasi Polri pascareformasi adalah dipisahkannya struktur Polri dari struktur TNI.

Terjadinya perubahan fundamental ini menurut Chairuddin Ismail, untuk memenuhi tuntutan postur dan *perform* Polri berwatak sipil, yang dapat berperan sebagai *the guardian of civil right*. Sehingga dalam masyarakat demokratis, Polisi diharapkan menjadi instrumen demokrasi dan bukan sebagai alat penguasa, lebih-lebih sebagai alat untuk menindas rakyat.⁵

Pembaruan 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 tanggung jawab pembinaan Polri dari markas besar ABRI kepada Departemen Pertahanan dan Keamanan Republik Indonesia. Pemisahan komponen Polri yang dilakukan dalam kebijakan tata pemerintahan Negara Indonesia tersebut, menurut Teguh Sudarsono pada hakikatnya merupakan tuntutan zaman dan telah menjadi keharusan dalam tata kehidupan masyarakat global dan modern saat ini.⁶

Dalam kehidupan masyarakat global dan modern saat ini, kemandirian Polri tidak sebatas kemandirian institusional (lembaganya), tetapi mandiri dalam berpikir, 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.

Menurut Teguh Sudarsono, untuk mewujudkan berbagai tuntutan profesionalisme Polri tidak hanya dilakukan dengan meningkatkan bentuk fisiknya saja, seperti penyediaan kantor megah yang disertai peralatan berteknologi menengah dan canggih, atau menata berbagai prosedur kerja untuk membentuk kemampuan personal Polri yang lebih menampakkan sosok penampilan aparat yang profesional, tetapi

⁵Chairuddin Ismail, *Polisi Sipil dan Paradigma Baru Polri* (Jakarta: PT Merlyn Lestari, 2009), hlm. 106.

⁶Teguh Sudarsono, *Bianglala, Seganteng Wacana dan Aktualisasi Kelangsungan Reformasi Polri yang Berkelanjutan*, Cetakan Kedua (Jakarta: Mullia Angkasa, 2015), hlm. 1.

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. Di samping 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.⁷

2. Reformasi Instrumental

Pembaruan instrumental yang mengatur tentang Kepolisian Republik Indonesia pada hakikatnya mengandung arti yaitu suatu upaya untuk melakukan peninjauan dan penilaian kembali suatu regulasi yang ada untuk disesuaikan dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang berdasarkan kepada nilai-nilai filosofis, nilai-nilai sosiologis, nilai-nilai politik, dan nilai-nilai sosiokultural masyarakat bangsa Indonesia.

Hukum (dalam aspek yang lebih sempit peraturan perundang-undangan) pada hakikatnya adalah produk penilaian akal budi yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu orang seyogianya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan. Hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan dapat saja tidak adil jika bertentangan dengan kesejahteraan manusia, sebagaimana dikatakan oleh Thomas Aquinas. Hal ini dapat disebabkan oleh beberapa hal, yaitu: *pertama*, penguasa memaksakan hukum yang tidak membawa kesejahteraan umum, tetapi semata-mata keinginan penguasa. *Kedua*, karena pembuat hukum melampaui kewenangan yang dimilikinya. *Ketiga*, karena hukum dipaksakan kepada masyarakat secara tidak sama, meskipun alasannya demi kesejahteraan umum. Oleh karena itu, dalam upaya menciptakan hukum yang berkeadilan hendaknya mencari hukum yang bersumber dari rasa keadilan masyarakat.⁸

⁷ Teguh Sudarsono, *Ibid.*, hlm. 3-4.

⁸ Maryanto, "Urgensi Pembaharuan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila", *Jurnal Hukum*, Vol. XXV, No. 1, April 2011, hlm. 432.

Reformasi instrumental dalam institusi kepolisian dimulai sejak ditetapkannya Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, maka secara konstitusional telah terjadi perubahan yang menegaskan rumusan tugas, fungsi, dan peran Kepolisian Negara Republik Indonesia serta pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia telah didasarkan kepada paradigma baru sehingga diharapkan dapat lebih memantapkan kedudukan dan peranan serta pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai bagian integral dari reformasi menyeluruh segenap tatanan kehidupan bangsa dan negara dalam mewujudkan masyarakat madani yang adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua, Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, keamanan dalam negeri dirumuskan sebagai format tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia 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 Kepolisian Negara Republik Indonesia, 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 Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki

kewenangan diskresi, yaitu kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri. Oleh karena itu, undang-undang ini mengatur pula pembinaan profesi dan kode etik profesi agar tindakan pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat dipertanggungjawabkan, baik secara hukum, moral, maupun secara teknik profesi dan terutama hak asasi manusia. Begitu pentingnya perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia karena menyangkut harkat dan martabat manusia, Negara Republik Indonesia telah membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memedomani dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut.

Di samping memperhatikan hak asasi manusia dalam setiap melaksanakan tugas dan wewenangnya, setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib pula memperhatikan perundang-undangan yang berkaitan dengan tugas dan wewenangnya, antara lain Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, ketentuan perundang-undangan yang mengatur otonomi khusus, seperti Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua serta peraturan perundang-undangan lainnya yang menjadi dasar hukum pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 menampung pula pengaturan tentang keanggotaan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3890) yang meliputi pengaturan tertentu mengenai hak anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, baik hak kepegawaian maupun hak politik, dan kewajibannya tunduk pada kekuasaan peradilan umum.

Substansi lain yang baru dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 adalah diaturnya lembaga kepolisian nasional yang tugasnya memberikan saran kepada presiden tentang arah kebijakan kepolisian

dan pertimbangan dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri sesuai amanat Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, selain terkandung pula fungsi pengawasan fungsional terhadap kinerja Kepolisian Negara Republik Indonesia sehingga kemandirian dan profesionalisme Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat terjamin. Dengan landasan dan pertimbangan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dalam kebulatannya yang utuh serta menyeluruh, diadakan penggantian atas Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang tidak hanya memuat susunan dan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang, serta peranan kepolisian, tetapi juga mengatur tentang keanggotaan, pembinaan profesi, lembaga kepolisian nasional, bantuan, dan hubungan serta kerja sama dengan berbagai pihak, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Meskipun demikian, penerapan undang-undang ini akan ditentukan oleh komitmen para pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap pelaksanaan tugasnya dan juga komitmen masyarakat untuk secara aktif berpartisipasi dalam mewujudkan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mandiri, profesional, dan memenuhi harapan masyarakat.

Dalam aspek kepolisian, pentingnya pembaruan aspek instrumental dilandasi dengan kerangka berpikir, Polri sebagai salah satu lembaga penyelenggara negara dan sekaligus melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan harus berdasarkan legitimasi hukum yang berlaku, di mana 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.⁹

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 ketenteraman (*rush and order*), merealisasi kehendak negara, dan menyelenggarakan kepentingan umum (*public service*). Penyelenggaraan kepentingan umum yang dijalankan pemerintah berupa:

⁹Mahmud Mulyadi, *Kepolisian dalam Sistem Peradilan Pidana* (Medan: Usu Press, 2009), hlm. 40.

- a. Seorang petugas (fungsionaris) atau badan pemerintahan yang berdasarkan peraturan undang-undang diberi kewenangan untuk menyatakan kehendak pemerintah *c.q.* penguasa (*wil v/h openbaar gezag*). Dan yang dilengkapi dengan kewenangan (berwenang) melakukan tindakan-tindakan yang mengikat hukum (*persoon of college met enig openbaar gezag bekleed*).
- b. Badan pemerintahan (*openbaar lichem*), yaitu kesatuan hukum yang dilengkapi dengan alat-alat atau kewenangan memaksa (*de met wereldlijk overheidgezag en phisikle dwangmiddelen toegeruste gemenschappen*).¹⁰

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 aparaturnegara dalam menjaga dan memelihara keamanan, menegakkan hukum, melayani masyarakat, melindungi, serta mengayomi masyarakat. Dalam pelaksanaan tugas-tugas tersebut, kepolisian sebagai lembaga negara sekaligus sebagai aparaturnegara, 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*).¹¹ 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 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

¹⁰Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara* (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 41-42.

¹¹Farouk Muhammad, *Menuju Reformasi Polri*, Cetakan Pertama (Jakarta: PTIK Press Bekerja Sama dengan CV Restu Agung, 2003), hlm. 107.

kebutuhannya akan rasa aman, sehingga memungkinkan tercapainya kesejahteraan.¹²

3. Reformasi Kultural

Profesional dan proporsional merupakan kata kunci untuk keberhasilan Polri dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, sehingga 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 penegakan kode etik profesi, artinya bahwa untuk menghindari terjadinya pelanggaran-pelanggaran dan/atau perbuatan-perbuatan yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-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 Polri.

Sejak awal dicanangkannya reformasi kultural, para pimpinan kepolisian merumuskan kebijakan reformasi kultural ini dalam sasaran arah kebijakan dan program kerja Kapolri.

Dalam era kepemimpinan Jenderal Polisi Tito Karnavian, mengusung konsep ‘*promoter*’, yaitu profesional, modern, dan tepercaya. Penjabaran dari konsep ‘*promoter*’ ini adalah:

- a. 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.

¹²Farouk Muhammad, *Ibid.*, hlm. 108.

- b. Modern adalah melakukan modernisasi dalam layanan publik yang didukung teknologi sehingga semakin mudah dan cepat diakses oleh masyarakat, termasuk pemenuhan kebutuhan almatsus dan alpakan yang makin modern.
- c. Tepercaya adalah melakukan reformasi internal menuju Polri yang bersih dan bebas dari KKN, guna terwujudnya penegakan hukum yang objektif, transparan, akuntabel, dan berkeadilan.

Reformasi bidang kultural Polri ini merupakan hal yang terpenting. Poengky Indarti mengatakan, reformasi kultural yaitu reformasi untuk mengubah watak anggota Polri menjadi lebih humanis. Tidak lagi melakukan kekerasan berlebihan, tidak arogan, dan melaksanakan hidup sederhana. Tujuannya agar praktik-praktik buruk anggota Polri yang lazim dilakukan di masa lalu harus dihentikan.¹³ Ia juga mengingatkan, apabila kapolres meminta proyek untuk memperkaya diri sendiri itu tidak boleh. Akan tetapi, apabila pemerintah daerah memberikan dana hibah dari APBD untuk keperluan keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas), menurut Poengky, diperbolehkan. Sebab, ada aturan hukumnya, yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Peraturan Kapolri. “Dan memang pemerintah daerah juga bertanggung jawab atas keamanan dan ketertiban daerahnya. Mohon bisa dibedakan, ya,” jelas Poengky.

Dengan demikian, Poengky melihat pemerintah daerah tetap harus mendukung kamtibmas yang dikawal Polri antara lain memberikan hibah tanah dan bangunan, yang misalnya digunakan untuk membangun kantor mapolres atau pusat komando atau benda bergerak, seperti motor patroli untuk babinkamtibmas Polri. “Untuk pengamanan pilkada, maka kepala daerah melalui persetujuan DPRD juga memberikan dana hibah yang berasal dari APBD untuk operasi keamanan guna menjaga kamtibmas dan menyukseskan proses pilkada,” kata Poengky.

Reformasi kultural dalam masa kepemimpinan Idham Azis, Kapolri Idham Azis di depan para kapolres dan kapolda se-Indonesia mewanti-wanti untuk tidak meminta proyek yang menghambat pembangunan di daerah. Ia tak ingin lagi mendengar ada aparat hukum di daerah menjadi bagian dari permasalahan yang ada di daerah tersebut. “Bukan rahasia

¹³Lazuardhi Utama dan Ahmad Farhan Faris, “Reformasi Kultural Ala Jenderal Idham Azis”, *Viva.co.id*, Jumat, 15 November 2019.

umum lagi. Banyak juga kapolres minta proyek. Ini bagian masalahnya. Ada konspirasi. Gubernur, wali kota/bupati silakan hubungi saya. Nanti saya carikan pemain cadangan,” tegas Idham Azis.

Reformasi kultural Polri akan sangat dipengaruhi oleh sejumlah faktor, baik internal maupun eksternal. Secara internal, reformasi di lingkungan Polri dipengaruhi oleh bentuk relasi dan kompetisi internal dari aparat yang ada, kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM) dan ketersediaan infrastruktur organisasi, baik yang berupa regulasi maupun kebijakan. Sedangkan faktor eksternal lebih ditentukan bagaimana lingkungan Polri mendukung atau justru mengabaikan proses reformasi kultural yang sedang berjalan. Ini akan terlihat bagaimana relasi Polri dengan pemerintah, DPR, organisasi masyarakat sipil, serta media massa.¹⁴

C. Pekerjaan Rumah “PR” dalam Reformasi Polri

Reformasi Polri belum usai. Terutama reformasi bidang kultural Polri. Banyak Pekerjaan Rumah (PR) yang perlu dibenahi oleh pimpinan Polri untuk mewujudkan polisi yang profesional.

Sebagai bagian dari ikhtiar untuk menuju polisi yang profesional, dalam masa kepemimpinan Jenderal Listyo Sigit Prabowo merumuskan 4 (empat) program utama, yaitu:

1. Polri yang tegas dan humanis.
2. Polri yang mampu memberi pelayanan publik yang baik.
3. Polri yang memberi pelayanan transparan.
4. Polri yang bisa menegakkan hukum berkeadilan.

Untuk melaksanakan 4 (empat) program utama tersebut, Jenderal Listyo Sigit Prabowo mengusung jargon “PRESISI”, yaitu prediktif, responsibilitas, transparansi, dan berkeadilan. Kegiatan yang akan dilaksanakan dalam mewujudkan polisi berpredikat PRESISI adalah:

1. Penataan kelembagaan.
2. Perubahan sistem dan metode organisasi.
3. Menjadikan SDM Polri yang unggul di era *Police 4.0*.

¹⁴Sarah Nuraini Siregar, “Tinjauan Kritis Reformasi Kultural Polri (1999-2012), *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 11, No. 1, Juni 2014, hlm. 141.

4. Perubahan teknologi kepolisian modern di era *Police 4.0*.
5. Pemantapan kinerja pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat.
6. Peningkatan kinerja penegakan hukum.
7. Pemantapan dukungan Polri dalam penanganan *Covid-19*.
8. Pemulihan ekonomi nasional.
9. Menjamin keamanan program prioritas nasional.
10. Penguatan penanganan konflik sosial.
11. Peningkatan kualitas pelayanan publik Polri.
12. Mewujudkan pelayanan publik Polri yang terintegrasi.
13. Pemantapan komunikasi publik.
14. Pengawasan pimpinan dalam setiap kegiatan.
15. Penguatan fungsi pengawasan.
16. Pengawasan oleh masyarakat pencari keadilan (*public complaint*).

Dalam rangka reformasi kultural Polri, Jenderal Listyo Sigit Prabowo “tancap gas” dengan melakukan gebrakan:

1. Mewajibkan Pemasangan Kamera CCTV

Jenderal Listyo Sigit Prabowo memiliki program transformasi organisasi sebagai cara Polri beradaptasi dengan kondisi masyarakat. Salah satu yang akan dilakukan adalah penataan kelembagaan. Penataan kelembagaan dilakukan mulai dari pemenuhan 1 polsek untuk 1 kecamatan, perubahan teknologi kepolisian menuju 4.0 yang salah satunya adalah mewajibkan pemasangan kamera CCTV di mana pun.

2. Membentuk Polisi Dunia Maya

Tantangan di tengah situasi dunia maya tanpa bisa diatasi dengan kebijakan transformasi operasional. Sehingga sejumlah program harus dioptimalkan, seperti kampanye siber dan membentuk polisi dunia maya. Dia berjanji akan mengedepankan hukum progresif atau *restorative justice* dalam menegakkan hukum.

3. Membentuk Layanan *Drive Thru*

Perubahan dalam layanan publik oleh Polri juga akan digalakkan di era Jenderal Listyo Sigit. Salah satu program yang akan diterapkan

adalah pelayanan *online* dan *drive thru*. Membentuk layanan *drive thru* untuk pembuatan surat kehilangan, SKCK, perpanjangan SIM, samsat, dan lain-lain. Pelaksanaan pelayanan SIM yang memudahkan masyarakat kapan pun dan di mana pun.

4. Program Pengawasan Masyarakat

Kapolri Jenderal Listyo Sigit menyebut bahwa pengawasan merupakan elemen penting dalam pengelolaan organisasi guna mencegah terjadinya penyimpangan. Pengawasan di institusi Polri dilakukan secara internal berganda melalui pengawasan pimpinan dan pengawasan oleh fungsi pengawas di setiap unit organisasi Polri, mulai dari unit terbesar di Mabes Polri hingga terkecil di polsek berbagai daerah.

Program pengawasan lain yang akan dilakukan Sigit adalah pengawasan oleh masyarakat. Dia berjanji akan menyediakan sistem pengawasan yang akan mudah diakses oleh masyarakat untuk mencari keadilan.

5. Tak Ada Lagi Tajam ke Bawah Tumpul ke Atas

Jenderal Listyo Sigit juga berjanji melakukan perbaikan dalam penegakan hukum agar tidak tebang pilih. Sebagai contoh ke depan tidak boleh lagi ada hukum hanya tajam ke bawah, tetapi tumpul ke atas. Tidak boleh lagi ada kasus Nenek Minah yang mencuri kakao kemudian diproses hukum karena hanya untuk mewujudkan kepastian hukum. Dalam kasus tersebut, Nenek Minah (55) divonis hakim 1 bulan 15 hari dengan masa percobaan selama 3 bulan.

6. Polsek Tak Dibebani Penegakan Hukum

Salah satu program atau gagasan yang cukup unik dari Jenderal Listyo Sigit adalah tidak lagi membebankan penegakan hukum kepada polsek. Polsek diarahkan untuk memelihara keamanan dan ketertiban. Menjadikan polsek sebagai basis resolusi dengan memprioritaskan kegiatan harkamtibnas, sehingga ke depan di beberapa polsek-polsek tertentu, tidak lagi kita bebankan dengan tugas penyidikan, sehingga di polsek-polsek tersebut nantinya hanya dibebani tugas preemtif dan preventif dan juga penyelesaian-penyelesaian masalah dengan *restorative justice*. Jenderal Sigit mengatakan, tugas penegakan hukum di beberapa wilayah akan ditarik di tingkat kepolisian resor (polres) atau di tingkat kabupaten/kota.

Jenderal Listyo Sigit Prabowo berharap, polsek ke depannya bisa lebih dekat dengan masyarakat.

7. Memperbaiki Persepsi Negatif Terhadap Polisi

Jenderal Sigit berjanji untuk memperbaiki kinerja Polri yang dinilai negatif oleh masyarakat. Kritik berupa persepsi dan isu yang berkembang di lingkungan sosial dan menyoroti kinerja Polri harus menjadi perhatian serius.

Jenderal Sigit mencontohkan, pelayanan yang dinilai berbelit-belit hingga arogansi anggota Polri harus dihilangkan. Jenderal Sigit menyebutkan, persepsi dan isu negatif terhadap Polri menjadi perhatian serius ke depan.

Untuk itu, Sigit berjanji di bawah kepemimpinannya nanti, Polri akan mengedepankan penegakan hukum yang mengedepankan rasa keadilan masyarakat dan memenuhi harapan masyarakat. Dia juga berjanji akan mengubah potret Polri di masyarakat. Ia berjanji di bawah kepemimpinannya nanti, penegakan hukum harus dilaksanakan dengan humanis dan memenuhi rasa keadilan.

8. Intensifkan e-Tilang

Kapolri Jenderal Listyo Sigit juga akan mengurangi interaksi dalam proses penilangan untuk menghindari praktik penyimpangan uang pada proses tilang. Sebaliknya, ia akan mengintensifkan penerapan tilang elektronik atau menggunakan kamera *Electronic Traffic Law Enforcement* (e-TLE).

“Khusus di bidang lalu lintas, penindakan pelanggaran lalu lintas secara bertahap akan mengedepankan mekanisme penegakan hukum berbasis elektronik atau biasa disebut e-TLE,” ujar Sigit dalam *fit and proper test* di DPR, Rabu (20/1/2021). Menurut Kapolri, hal itu untuk mengurangi praktik penyimpangan selama penindakan tilang oleh anggota di lapangan. Sementara itu, jika tilang berbasis elektronik, nantinya pelanggar lalu lintas akan dikirimkan surat dari kepolisian dan diminta mengikuti prosedurnya secara elektronik.

Dalam pelaksanaan program reformasi di tubuh Polri, peran Sumber Daya Manusia Polri (SDM Polri) menjadi sentral, didasarkan pemikiran bahwa: *pertama*, sumber daya manusia yang akan membawa organisasi Polri memenuhi embanan tugas pokok yang diamanatkan dalam undang-

undang; *kedua*, permasalahan utama organisasi Polri sejak sebelum reformasi adalah rendahnya profesionalitas sumber daya manusia Polri yang salah satu penyebabnya adalah integritas serta mentalitas yang masih dikeluhkan oleh masyarakat; dan *ketiga*, perubahan aspek kultural yang notabene sepenuhnya menyangkut sumber daya manusia Polri, sampai saat ini masih menjadi permasalahan yang walaupun telah diupayakan dengan berbagai terobosan untuk mengatasinya, namun belum menunjukkan hasil yang menggembirakan.

Dengan kondisi di atas, tidaklah mengherankan apabila banyak kalangan yang beranggapan bahwa reformasi Polri jalan di tempat, atau tidak melangkah maju. Anggapan yang demikian merupakan hal yang wajar mengingat bahwa bagaimanapun hebatnya suatu organisasi dibangun, namun apabila kinerja yang diwujudkannya tidak dapat mencapai tujuan yang menjadi sarannya, maka hal itu tidaklah memiliki arti apa-apa, bahkan akan cenderung menimbulkan sinisme bahwa apa yang telah dilakukan merupakan pemborosan yang mungkin akan lebih baik dimanfaatkan untuk kepentingan yang lain. *Image* tidak positif yang terbangun di samping akan merugikan organisasi dengan munculnya *distrust* juga berdampak ganda bagi rendahnya partisipasi masyarakat dalam upaya pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat serta penegakan hukum yang tentu akan sangat merugikan.

Berdasarkan catatan komisi kepolisian nasional (Kompolnas, 2016), berbagai laporan masyarakat menyangkut keluhan atas kinerja Polri yang disampaikan kepada lembaga pengawas eksternal Polri, terekam bahwa lebih kurang 90% keluhan tersebut menyangkut kinerja fungsi reserse pada hampir semua level organisasi Polri. Ini bermakna bahwa fungsi reserse menjadi unsur penyumbang dominan bagi *image* Polri secara keseluruhan, dan sudah barang tentu pula kinerja yang ditampilkan merupakan wujud kinerja sumber daya manusia Polri fungsi reserse. Permasalahan mendasar apa sebenarnya yang menyebabkan rendahnya profesionalitas SDM Polri fungsi reserse kiranya dapat dianalisis dengan menganalogikan Polri sebagai sebuah organisasi.

Pentingnya proses peningkatan sumber daya manusia, dikarenakan sumber daya manusia dipandang semakin besar peranannya bagi kesuksesan suatu organisasi, maka banyak organisasi kini menyadari bahwa unsur “manusia” dalam organisasi dapat memberikan keunggulan bersaing. Hal ini harus disadari, bahwa suatu organisasi dikendalikan/

dioperasionalkan oleh manusia, oleh karena itu, kesuksesan dan keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuannya adalah keberhasilan dan kesuksesan “manusia” sebagai pelaku organisasi tersebut. Banyak praktisi dan ahli manajemen menekankan pentingnya peranan manusia dalam menentukan keberhasilan sebuah institusi (organisasi), baik institusi di sektor swasta maupun di sektor publik.

Institusi kepolisian sebagai suatu organisasi, sudah tentu di dalamnya terdapat unsur sumber daya manusia yaitu anggota Polri yang mempunyai tugas sesuai fungsi di mana dia ditempatkan, namun secara keseluruhan tugas pokoknya untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat. Seiring dengan merebaknya beragam fenomena reformasi yang menjadi acuan bagi perumusan strategi pemolisian pascalahirnya undang-undang Polri, berbagai produk aturan pelaksanaan tugas sebagai perubahan instrumental, demikian pula penyesuaian atas struktur organisasi di tingkat markas besar sampai tingkat kepolisian sektor sebagai wujud perubahan struktural telah dilakukan. Demikian pula upaya untuk meningkatkan kompetensi dan integritas mental dari sumber daya manusia, baik melalui jalur pendidikan, kursus, dan kegiatan lainnya telah dengan sangat intens dijalankan. Kesemuanya diharapkan akan mengarah kepada pencapaian tingkat profesionalisme Polri yang harus memberikan penghormatan atas hak asasi manusia, menampilkan semangat desentralisasi pelaksanaan tugas, memenuhi prinsip-prinsip akuntabilitas sebagai wujud pertanggungjawaban kepada pemerintahan dan masyarakat, menjaga tumbuhnya demokrasi dengan penegakan hukum yang tidak pilih bulu, tidak memihak, dan transparan dalam setiap pelaksanaan tugasnya.

Dalam kehidupan sehari-hari anggota Polri pasti akan menjalin hubungan dengan masyarakat, organisasi, dan rekan sekerja. Hubungan ini menciptakan realitas tertentu yang membimbing dan mengarahkan anggota Polri, seberapa keterlibatan anggota Polri di dalam organisasi. Lingkungan kerja yang mendukung dan rekan sekerja yang mendukung akan membawa anggota Polri khususnya satuan reserse untuk bekerja secara optimal, proporsional, dan profesional.

Sebagai alat negara yang mempunyai fungsi untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, Polri menjadi organisasi

yang harus didukung dengan sumber-sumber daya yang besar serta profesional. Dukungan SDM ini untuk mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri. Sehingga dewasa ini yang dibutuhkan oleh Polri adalah dukungan sumber daya manusia yang profesional. Mengingat sudah banyak fakta yang dapat diketahui dan dirasakan oleh masyarakat mengenai ketidakprofesionalannya Polri dalam menjalankan tugas, khususnya dalam pelaksanaan penyelidikan dan penyidikan kejahatan.

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.

Tugas esensial Polri adalah memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum serta ketenteraman, 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, ketenteraman. Aman adalah bebas dari bahaya/tidak merasa takut atau khawatir (*peace*), bebas dari gangguan (*secure*), terlindung (*safe*), dan kepastian (*sure*). Dari konotasi di atas, maka keamanan adalah suatu keadaan yang bebas dari setiap gangguan/bahaya/risiko, 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 elite politik, dan masyarakat harus berdasarkan hukum.

Dalam hal menjaga keamanan dan ketertiban yang bermuara pada penegakan hukum, maka peningkatan koordinasi serta kerja sama yang baik secara proporsional sangat diperlukan, karena masalah keamanan dan penegakan 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 penegakan 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.

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.¹⁵

Dilihat dari sudut pandang yang lebih luas, maka peran Polri ini tidak hanya dalam lingkup penegakan hukum. Polisi lebih banyak melaksanakan tugas dan peran-peran bidang sosial lainnya. Sehingga dalam keseharian tugas pemolisian, polisi menjadi *address* masyarakat untuk berkeluh-kesah, konsultasi, mediator, pendek kata polisi itu sebagai referensi utama untuk *problem solving* masyarakat. Dari sudut pandang ini, maka polisi merupakan salah satu aset bangsa untuk melaksanakan pembangunan dan mewujudkan cita-cita Kemerdekaan Republik Indonesia sebagaimana dimandatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁵Satjipto Rahardjo, *Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002), hlm. 10.



FUNGSI PEMERINTAHAN YANG DILAKSANAKAN OLEH POLRI

Sebagai alat negara yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam bidang pemeliharaan (baca: menjaga) keamanan dan ketertiban masyarakat, tentunya keberadaan lembaga kepolisian mempunyai andil besar dalam melangsungkan pembangunan bangsa Indonesia karena keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan prasyarat untuk terciptanya pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Pembangunan dapat diimplementasikan dengan baik, jika ditopang dengan stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat yang kondusif. Dalam hal yang demikian, maka Polri diibaratkan sebagai urat nadi berlangsungnya pembangunan tersebut, karena di tangan Polrilah stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat.

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.

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”.

A. Keamanan dan Ketertiban Masyarakat

Keamanan adalah keadaan aman, ketenteraman. Aman adalah bebas dari bahaya/tidak merasa takut atau khawatir (*peace*), bebas dari gangguan (*secure*), terlindung (*safe*), dan kepastian (*sure*). Dari konotasi di atas, maka keamanan adalah suatu keadaan yang bebas dari setiap gangguan/bahaya/risiko, 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 elite politik, dan masyarakat harus berdasarkan hukum.

Dalam hal menjaga keamanan dan ketertiban yang bermuara pada penegakan hukum, maka peningkatan koordinasi serta kerja sama yang baik secara proporsional sangat diperlukan, karena masalah keamanan dan penegakan 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.

Definisi yuridis, keamanan dan ketertiban masyarakat adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.

Keamanan dalam negeri adalah suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Menurut beberapa ahli, aman diartikan mengandung empat poin pokok, yaitu perasaan bebas dari kekhawatiran, perasaan bebas dari risiko, dan perasaan damai lahir batin.¹⁶

Keamanan yang asal katanya aman adalah suatu kondisi yang bebas dari segala macam bentuk gangguan dan hambatan. Perkataan aman dalam pemahaman tersebut mengandung 4 (empat) pengertian dasar, yaitu:

1. *Security*, yaitu perasaan bebas dari gangguan fisik dan psikis.
2. *Surety*, yaitu perasaan bebas dari kekhawatiran.
3. *Safety*, yaitu perasaan terlindung dari segala bahaya.
4. *Peace*, yaitu perasaan damai lahiriah dan batiniah.

¹⁶Sadjono, *Hukum Kepolisian* (Jakarta: Leksbang Mediatama, 2008), hlm. 7.

Sedangkan makna kata tertib dan ketertiban adalah suatu kondisi di mana unit sosial, termasuk di dalamnya adalah warga masyarakat dengan segala fungsi dan posisinya dapat berperan sebagaimana ketentuan yang ada. Sedangkan pengertian ketertiban adalah suatu keadaan di mana segala kegiatan dapat berfungsi dan berperan sesuai ketentuan yang ada.¹⁷

Polisi merupakan “pagar hidup”-nya keamanan, kedamaian, dan ketertiban di dalam kehidupan masyarakat. Sehingga apabila terjadi atau adanya gangguan terhadap keamanan, kedamaian ketertiban, serta kenyamanan dalam kehidupan masyarakat, akan muncul pertanyaan, “Di manakah Pak Polisi, dan bagaimana peran polisi?”

Kompleksitas problematika di masyarakat, menuntut peran Polri meningkatkan kemampuan dalam semua bidang kemasyarakatan sehingga Polri dapat mewujudkan tujuannya, yaitu 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 konsep negara hukum, maka negara dalam arti pemerintah mempunyai kewajiban untuk melindungi masyarakat dari tindakan-tindakan yang 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 batiniah, yaitu ketenangan, kenyamanan, rasa damai, dan lain sebagainya. Dalam hal yang demikian, maka dalam konsep perlindungan hukum ini menyangkut juga aspek *software* hukum dan *hardware* hukum. *Software* 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 *hardware* hukum penulis pahami di sini adalah aspek struktur

¹⁷Evi Rinawati, Maryani. “Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (KAMTIBMAS) Di Kelurahan Pangkalan Kerinci Barat”. JOM FISIP vol 5, Edisi II, Juli-Desember 2018, hlm, 2

(aparatur penegak hukum) menjalankan/mengoperasionalkan peraturan perundang-undangan tersebut secara baik, adil, mempunyai kepastian, dan berorientasi pada kemanfaatan. Aparatur penegakan hukum menjalankan peraturan perundang-undangan dalam rangka melindungi, mengayomi, serta membela kepentingan masyarakat.

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

Dengan demikian, peran polisi diharapkan tidak hanya sekadar sebagai pelaksana atau corong suatu undang-undang, namun jauh dari pada itu, polisi diharapkan dapat memberikan suatu jaminan hukum kepada masyarakat. Oleh karena itu, mengutip pendapat Satjipto Rahardjo, polisi pada hakikatnya bisa dilihat sebagai hukum yang hidup, karena memang di tangan polisi itulah hukum itu mengalami perwujudan, setidaknya-tidaknya di bidang hukum pidana. Apabila hukum itu bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat, di antaranya dengan melawan kejahatan, maka pada akhirnya polisi itulah yang akan menentukan apa itu yang secara konkret disebut sebagai penegakan ketertiban, siapa-siapa yang harus ditundukkan, siapa-siapa yang harus dilindungi, dan seterusnya. Melalui polisi itulah hal-hal yang bersifat falsafi dalam hukum bisa ditransformasi menjadi ragawi dan manusiawi.¹⁸

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, dan 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 mengoordinasikan pekerjaan orang banyak secara sistematis, dan terus menunjukkan gerak perubahan menuju pengorganisasian rasional.

¹⁸Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis* (Bandung: Sinar Baru, t.th.), hlm. 95.

Keamanan nasional terkait dengan kepentingan nasional untuk pencapaian tujuan nasional, sehingga menurut Chairuddin Ismail keamanan nasional ini harus menjadi tanggung jawab otoritas politik. Strategi keamanan nasional yang sebenarnya bertumpu pada pilar politik, ekonomi, dan militer menjadi wewenang pemerintah, bukan kewenangan instrumen keamanan (TNI dan Polri). TNI adalah keputusan politik pemerintah. Sedangkan Polri adalah pengembalian fungsi pemerintahan yang menyelenggarakan penegakan hukum, perlindungan warga masyarakat, dan pemeliharaan ketertiban umum, sehingga pelaksanaan tugas tidak memerlukan otoritas politik, kecuali dikerahkan untuk tugas-tugas militer memadamkan pemberontakan. Karenanya, perlu penataan yang tegas dan jernih antara pemegang otoritas politik dan instrumen keamanan, termasuk militer sehingga jelas tanggung jawabnya masing-masing.¹⁹

B. Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan tugas sentral Kepolisian Republik Indonesia. Dikatakan sentral karena di dalam pelaksanaan penegakan hukum, akan melibatkan unsur tugas Polri 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 di bidang peradilan (dengan sarana *penal*) sebenarnya hanya merupakan salah satu atau bagian kecil saja dari tugas polisi. Sebagian besar tugas polisi justru terletak di luar 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. Sehingga hampir dalam setiap peraturan perundang-undangan memerlukan andil dan keterlibatan Polri dalam penerapan/penegakan peraturan perundang-undangan tersebut.

¹⁹Chairuddin Ismail, *Polisi Sipil dan Paradigma Baru Polri* (Jakarta: PT Merlyn Lestari, 2009), hlm. 129.

Hal yang paling aktual misalnya keterlibatan Polri dalam penanganan wabah *Covid-19*. Polri merupakan garda depan untuk memutus penularan *Covid-19*. Banyak program/kegiatan yang dilakukan oleh Polri dalam pencegahan *Covid-19*, salah satu di antaranya yaitu penegakan hukum.

Penegakan hukum oleh aparat negara diperlukan supaya masyarakat disiplin mematuhi aturan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di daerah masing-masing. Pada masa pandemi *Covid-19* ini, daerah telah menerapkan kebijakan PSBB yang harus dipatuhi oleh setiap warga. Tujuan dilakukannya PSBB adalah untuk menghentikan penyebaran virus agar tidak semakin banyak dan semakin luas dikarenakan penularan lokal yang masih terjadi sampai saat ini. Oleh karena itu, diperlukan adanya penegakan hukum dengan dibantu oleh aparat negara dalam hal ini Polri yang ditujukan supaya masyarakat disiplin dan mematuhi PSBB secara baik dalam rangka membendung penyebaran *Covid-19* agar dapat dihentikan.

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, teknik, dan informasi yang dijalankan dalam kerangka struktur organisasi.²⁰

Secara teoretis, tugas polisi adalah preventif dan represif. Pembagian tugas polisi antara preventif dan represif sudah umum diketahui banyak orang, preventif bersifat mencegah dan represif bersifat menindak. Umumnya para ahli kepolisian cenderung untuk memilih mencegah daripada menindak. Sama seperti ahli-ahli kedokteran yang selalu

²⁰Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hlm. 16.

menganjurkan lebih baik menjaga kesehataan daripada mengobati, preventif lebih baik daripada kuratif.²¹

Suatu antinomis lain di dalam menelaah tugas-tugas kepolisian sebagaimana dijelaskan di muka dalam penulisan ini, yang mempunyai pengertian sama atau hampir bersamaan dengan arti tugas preventif dan represif adalah menjaga ketertiban (*order maintenance*) dan penegakan hukum (*law enforcement*) atau disebut ketertiban dan hukum saja, polisi administrasi atau polisi penertiban dengan polisi yudisial, masing-masing *la police d'administrative*, *la police d'ordre*, dan *la police judiciaire*.²²

Tugas-tugas polisi preventif mencegah, mengatur, atau melakukan tindakan-tindakan yang berupa usaha, kegiatan, dan pekerjaan untuk tidak terganggunya ketertiban, keamanan, kedamaian, ketenangan/ketenteraman, dan kesehatan umum masyarakat. Usaha-usaha atau kegiatan-kegiatan itu bisa berupa patroli, penyuluhan, penerangan-penerangan pendidikan, melakukan bantuan atau pertolongan, dan sebagainya disebut sebagai pengayom, pelindung, pembimbing, dan pelayan masyarakat. Pada dasarnya polisi preventif ini melakukan tugas-tugas umum kepolisian yang luas sekali. Sedangkan tugas-tugas represif adalah tugas-tugas kepolisian yang bersifat menindak terhadap para pelanggar hukum untuk diproses dalam Sistem Peradilan Pidana (SPP) sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, baik di dalam KUHAP maupun peraturan perundang-undangan lainnya.

Mengenai tugas bimbingan masyarakat (bimas), polisi selaku alat negara penegak hukum dan terutama di bidang binkamtibmas, sesungguhnya termasuk tugas-tugas preventif juga. Maka dalam kepustakaan kepolisian, fungsi binmas itu dianggap sebagai tugas-tugas preventif aktif, seperti memberikan pendidikan, penyuluhan penerangan kepada masyarakat dalam kaitannya pada binkamtibnas yang terencana dan teratur. Sedangkan tugas-tugas preventif rutin lainnya, seperti patroli, penjagaan/pengawasan pasif.

Dalam melaksanakan tugas-tugas kepolisian yang telah diberikan berdasarkan undang-undang serta fungsi kepolisian yang melekat, yaitu sebagai penegak hukum, pelindung, pengayom, pembimbing,

²¹M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)* (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1991), hlm. 60.

²²*Ibid.*, hlm. 62.

dan pelayan masyarakat dan dengan kewenangan-kewenangan yang dimiliki, maka Polri membangun suatu upaya-upaya untuk melakukan penanggulangan setiap gangguan kamtibmas sekaligus mewujudkan profesionalisme dengan melaksanakan strategi-strategi:

1. Strategi deteksi dini (*early warning detection*). Merupakan upaya dan langkah awal untuk memperoleh dan mendapatkan informasi sebanyak mungkin data dan keterangan dari segenap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara ideologi, politik, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan (ipoleksosbudhankam) diolah dan dianalisis untuk disusun dalam suatu prediksi intelijen terhadap setiap kemungkinan yang akan terjadi.
2. Strategi preemtif (*to win the heart of the people*). Merupakan upaya proaktif dan interaktif dalam rangka pembinaan, penataan, dan pemanfaatan potensi masyarakat dalam upaya merebut simpati rakyat.
3. Strategi preventif (*prevention is better than cure*). Merupakan upaya yang bersifat pencegahan dan pengeliminiran terhadap setiap bentuk-bentuk ancaman gangguan kamtibmas dengan memberikan pengayoman, perlindungan, dan pelayanan kepada masyarakat.
4. Strategi represif (*fight the crime, love humanity, and help deliquent*). Merupakan upaya yang bersifat penegakan hukum dengan menjamin tegaknya hukum, tertib hukum yang dilaksanakan secara tegas, profesional, dan tuntas dengan tetap menjunjung tinggi HAM.
5. Strategi rehabilitasi (*law abiden citizen*). Merupakan upaya untuk memulihkan akibat atau dampak yang timbul dari suatu peristiwa atau pelaksanaan strategi lainnya sehingga keadaan/kondisi dapat dipulihkan kembali. Oleh karena itu, strategi ini dilaksanakan sesuai kebutuhan dan kewenangan yang dimiliki oleh Polri.
6. Strategi penataan pelaksanaan tugas operasional kepolisian. Merupakan upaya untuk melakukan penataan kembali penyelenggaraan operasi-operasi khusus kepolisian dengan memberikan kewenangan yang lebih kepada polda (mandiri/kewilayahan) dalam menentukan prioritas sasaran operasi sesuai target operasi yang didasarkan atas karakteristik daerah masing-masing.

Dari strategi yang dibangun oleh Polri tersebut, maka upaya represif pada dasarnya merupakan upaya yang dilakukan setelah menggelar strategi preemtif, preventif, tetapi masih tetap terjadi pelanggaran hukum. Upaya pelaksanaan tugas Polri dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat serta menegakkan hukum dalam rangka supremasi hukum tidak akan bisa dilaksanakan tanpa ada bantuan dan dukungan serta kerja sama dengan semua lapisan masyarakat, termasuk di dalamnya adalah instansi pemerintah dan militer.

Demikian pula halnya dengan *political will* dari pemerintah yang benar-benar ingin mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri dalam rangka penegakan keamanan dan hukum diikuti dengan pembenahan, penataan segala perangkat perundang-undangan dan hukum yang sudah tidak mampu mengakomodasi dan menampung semua permasalahan yang berkembang. Polri tidak hidup dalam ruang hampa dan Polri merupakan suatu sistem yang terbuka dan bebas dari segala intervensi dalam proses penegakan hukum karena sudah ada ketentuan/hukum, peraturan yang menentukan langkah/proses penegakan hukum dalam rangka supremasi hukum.

Dalam hal menjaga keamanan dan ketertiban yang bermuara pada penegakan hukum, maka peningkatan koordinasi serta kerja sama yang baik secara proporsional sangat diperlukan, karena masalah keamanan dan penegakan 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 penegakan 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. Diperlukannya peningkatan pemahaman dan pengetahuan perundang-undangan bagi seorang polisi menurut Satjipto Rahardjo,²³ dikarenakan undang-undang adalah cita-cita dan keinginan-keinginan, cita-cita dan keinginan-keinginan ini akan terwujud apabila aparat, dalam hal ini

²³Satjipto Rahardjo, *Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002), hlm. 10.

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, di mana perkara tersebut dimulai dari institusi kepolisian.

Satjipto Rahardjo menambahkan, polisi pada hakikatnya bisa dilihat sebagai hukum yang hidup, karena memang di tangan polisi itulah hukum itu mengalami perwujudan, setidaknya-tidaknya di bidang hukum pidana. Apabila hukum itu bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat, di antaranya dengan melawan kejahatan, maka pada akhirnya polisi itulah yang akan menentukan apa itu yang secara konkret disebut sebagai penegakan ketertiban, siapa-siapa yang harus ditundukkan, siapa-siapa yang harus dilindungi, dan seterusnya. Melalui polisi itulah hal-hal yang bersifat falsafi dalam hukum bisa ditransformasi menjadi ragawi dan manusiawi.²⁴

C. Tugas dan Wewenang Polri dalam Penegakan Hukum

Dalam penegakan hukum, khususnya 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.

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

²⁴Satjipto Rahardjo, *Ibid.*, hlm. 95.

Berdasarkan pada uraian di atas, jelas terlihat jika polisi merupakan ujung tombak dalam penegakan hukum, hasil dari polisi ini baru kemudian diproses oleh institusi lainnya. Dalam penegakan 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 penegakan 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.²⁵ Di samping 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.

Tugas dan kewenangan kepolisian dalam penegakan hukum pidana, secara yuridis ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Tugas Polisi Republik Indonesia dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu tugas pokok dan tugas polisi dalam bertugas. Hal ini sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002:

Tugas pokok Polisi Republik Indonesia, yaitu:

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

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

²⁵Pasal 20 KUHAP mengenai hak-hak tersangka, pada hakikatnya adalah pembatasan yuridis bagi polisi dalam menangani tersangka.

Dalam melaksanakan tugas pokok ini, sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 maka Polisi Republik Indonesia bertugas:

1. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan.
2. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan.
3. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat, serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan.
4. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional.
5. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.
6. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa.
7. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hal ini dikarenakan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) memberikan peranan utama kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penyelidikan dan penyidikan sehingga secara umum diberi kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana. Namun demikian, hal tersebut tetap memperhatikan dan tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh penyidik lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.

8. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik, dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian.

Sesuai dengan penjelasannya, penyelenggaraan identifikasi kepolisian dimaksudkan untuk kepentingan penyidikan tindak pidana dan pelayanan identifikasi nontindak pidana bagi masyarakat dan instansi lain dalam rangka pelaksanaan fungsi kepolisian. Adapun kedokteran kepolisian adalah meliputi, antara

lain kedokteran forensik, odontologi forensik, dan psikiatri forensik yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tugas kepolisian.

9. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.
10. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang.
11. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian.
12. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka menyelenggarakan tugas ini, maka Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Kepolisian secara umum Polri berwenang untuk:

1. Menerima laporan dan/atau pengaduan.
2. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum.
3. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat. “Penyakit masyarakat” yang dimaksud, antara lain pengemis dan pergelandangan, pelacuran, perjudian, penyalahgunaan obat dan narkotika, pemabukan, perdagangan manusia, penghisapan/praktik lintah darat, dan pungutan liar. Wewenang ini dilaksanakan dengan melakukan koordinasi bersama instansi terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa.

Di dalam penjelasannya disebutkan, yang dimaksud dengan “aliran” adalah semua aliran atau paham yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa, antara lain aliran kepercayaan yang bertentangan dengan falsafah dasar Negara Republik Indonesia.

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. Menyelenggarakan 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 waktu.

Bentuk kewenangan lainnya yang dapat dilakukan oleh polisi, yaitu ditentukan di dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, yaitu:

1. Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya.
2. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor.
3. Memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor.
4. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik.
5. Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam.
6. Memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
7. Memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian.
8. Melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional.
9. Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait.

10. Mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional.
11. Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Kepolisian menyatakan bahwa dalam rangka menyelenggarakan tugas pokok dan pelaksanaan tugas (bertugas), maka Polisi Republik Indonesia berwenang:

1. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan.
2. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan.
3. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan.
4. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri.
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat.
6. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
7. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara.
8. Mengadakan penghentian penyidikan.
9. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum.
10. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana.
11. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum.
12. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Tindakan lain yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002, yaitu tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat-syarat:

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

Pasal 17 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 menentukan bahwa:

“Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia menjalankan tugas dan wewenangnya di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, khususnya di daerah hukum pejabat yang bersangkutan ditugaskan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Di dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian ditentukan:

1. Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.
2. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.
3. Ketentuan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, pejabat Polisi Republik Indonesia senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut, Kepolisian Negara Republik Indonesia mengutamakan tindakan pencegahan.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) membedakan pengertian antara penyidik dan penyelidikan. Di samping adanya perbedaan pengertian tersebut, antara penyidik dan penyidik terdapat pula kewenangannya masing-masing, sebagaimana yang telah diatur di dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana:

1. Karena kewajibannya, penyidik mempunyai wewenang untuk:
 - a. menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
 - b. mencari keterangan dan barang bukti;
 - c. menyuruh berhenti seorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
 - d. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.
2. Atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan berupa:
 - a. penangkapan, larangan, meninggalkan tempat, penggeledahan, dan penyitaan;
 - b. pemeriksaan dan penyitaan surat;
 - c. mengambil sidik jari dan memotret seorang;
 - d. membawa dan menghadapkan seorang pada penyidik.

Setelah penyidik selesai melaksanakan kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penyidik membuat dan menyampaikan laporan hasil pelaksanaannya kepada penyidik.

Sedangkan wewenang penyidik, sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, yaitu:

1. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana.
2. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian.
3. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka.
4. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan.
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat.
6. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
7. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara.
8. Mengambil sidik jari dan memotret seorang.
9. Mengadakan penghentian penyidikan.

10. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Berdasarkan pada uraian dan ketentuan-ketentuan di atas, maka terlihat polisi mempunyai peran penting dalam penegakan hukum pidana. Oleh karena itu, polisi mempunyai seperangkat tugas dan kewenangan yang tidak dimiliki oleh institusi lain dalam subsistem peradilan pidana (kejaksaan, pengadilan, lembaga pemasyarakatan, dan advokat).





PENYELIDIKAN, PENYIDIKAN, DAN SURAT PEMBERITAHUAN PERKEMBANGAN HASIL PENYIDIKAN (SP2HP)

A. Penyelidikan dan Penyidikan

Istilah penyelidikan telah dikenal dalam Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi, namun tidak dijelaskan artinya. Definisi yuridis tentang penyelidikan ditentukan di dalam beberapa peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP):
“Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini”.
2. Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia:
“Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang”.
3. Pasal 1 ayat (7) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana:

“Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang”.

Pengertian penyidikan ditinjau dari sudut kata menurut R. Soesilo sebagai berikut, “Penyidikan berasal dari kata ‘sidik’ yang berarti ‘terang’. Jadi, penyidikan mempunyai arti membuat terang atau jelas. ‘Sidik’ berarti juga ‘bekas’, sehingga menyidik berarti mencari bekas-bekas, dalam hal ini bekas-bekas kejahatan, yang berarti setelah bekas-bekas ditemukan dan terkumpul, kejahatan menjadi terang. Bertolak dari kedua kata ‘terang’ dan ‘bekas’ dari arti kata sidik tersebut, maka penyidikan mempunyai pengertian ‘membuat terang suatu kejahatan’. Kadang-kadang dipergunakan pula istilah ‘pengusutan’ yang dianggap mempunyai maksud sama dengan penyidikan. Dalam bahasa Belanda penyidikan dikenal dengan istilah ‘*opsporing*’ dan dalam bahasa Inggris disebut ‘*investigation*’. Penyidikan mempunyai arti tegas yaitu ‘mengusut’, sehingga dari tindakan ini dapat diketahui peristiwa pidana yang telah terjadi dan siapakah orang yang telah melakukan perbuatan pidana tersebut.”²⁶

Penyidikan berasal dari kata “sidik” yang artinya terang. Jadi, penyidikan artinya membuat terang atau jelas. Walaupun kedua istilah “penyidikan” dan “penyelidikan” berasal dari kata yang sama KUHAP membedakan keduanya dalam fungsi yang berbeda, penyidikan artinya membuat terang kejahatan. Istilah dalam bahasa Belanda disebut dengan *opsporing*, istilah dalam bahasa Inggris disebut dengan *investigation*. Namun, istilah dan pengertian penyidikan pada dasarnya terbagi menjadi dua, yaitu:

1. Istilah dan pengertian secara gramatikal. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* terbitan Balai Pustaka cetakan kedua, dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik yang diatur oleh undang-undang untuk mencari dan mengumpulkan bukti pelaku tindak pidana. Asal kata penyidikan adalah sidik yang berarti periksa, menyidik, menyelidik, atau mengamati-amati.

²⁶R. Soesilo, *Taktik dan Teknik Penyidikan Perkara Kriminal* (Bogor: Politeia, 1980), hlm. 17.

2. Istilah dan pengertian secara yuridis. Dalam Pasal 1 butir (2) KUHAP dinyatakan bahwa:

“Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”.

Pada tahap penyelidikan dan penyidikan perkara pidana, diawali dengan adanya laporan atau pengaduan. Hal ini sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 102 KUHAP sebagai berikut:

- (1) *Penyelidik yang mengetahui, menerima laporan atau pengaduan tentang terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana wajib segera melakukan tindakan penyelidikan yang diperlukan.*
- (2) *Dalam hal tertangkap tangan tanpa menunggu perintah penyidik, penyelidik wajib segera melakukan tindakan yang diperlukan dalam rangka penyelidikan sebagaimana tersebut pada Pasal 5 ayat (1) huruf b.*
- (3) *Terhadap tindakan yang dilakukan tersebut pada ayat (1) dan ayat (2) penyelidik wajib membuat berita acara dan melaporkannya kepada penyidik secepatnya.*

Pada garis besarnya ketentuan Pasal 102 KUHAP di atas, memperlihatkan bahwa perkara pidana itu ada yang bersifat aduan dan tindak pidana bukan aduan/tindak pidana biasa. Sikap penyelidik terhadap kedua sifat pidana ini wajib segera melakukan tindakan artinya merespons atas aduan atau laporan dari si korban. Tenggat waktu penyelidik sejak menerima pengaduan atau laporan atas adanya peristiwa pidana melakukan tindakan/merespons laporan atau pengaduan tersebut, KUHAP tidak menentukannya. KUHAP hanya memerintahkan *wajib segera*, tetapi yang jelas harus menunggu perintah dari penyidik. Hal ini berbeda dengan tertangkap tangan tanpa menunggu perintah dari penyidik pun, penyelidik harus segera melakukan tindakan/sepontan mengambil tindakan apabila penyelidik tersebut melihat, menyaksikan suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana.

Merujuk terhadap ketentuan Pasal 18, Pasal 35, Pasal 40, Pasal 41, Pasal 102, dan Pasal 111 KUHAP, yang dimaksud dengan “tertangkap tangan” ialah tertangkapnya seseorang:

1. Pada waktu sedang melakukan tindak pidana.
2. Dengan segera sesudah beberapa saat tindak pidana dilakukan.
3. Sesaat kemudian diserukan oleh khalayak ramai sebagai orang yang melakukannya.
4. Apabila sesaat kemudian padanya ditemukan benda yang diduga keras telah dipergunakan untuk melakukan tindak pidana itu yang menunjukkan bahwa ia adalah pelakunya, atau turut melakukan atau membantu melakukan tindak pidana tersebut.

Tentang “laporan atau pengaduan”, ditentukan di dalam Pasal 108 KUHAP sebagai berikut:

- (1) *Setiap orang yang mengalami, melihat, menyaksikan, dan/atau menjadi korban peristiwa yang merupakan tindak pidana berhak untuk mengajukan laporan atau pengaduan kepada penyidik dan atau penyidik, baik lisan maupun tertulis.*
- (2) *Setiap orang yang mengetahui permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana terhadap ketenteraman dan keamanan umum atau terhadap jiwa atau terhadap hak milik wajib seketika itu juga melaporkan hal tersebut kepada penyidik atau penyidik.*
- (3) *Setiap pegawai negeri dalam rangka melaksanakan tugasnya yang mengetahui tentang terjadinya peristiwa yang merupakan tindak pidana wajib segera melaporkan hal itu kepada penyidik atau penyidik.*
- (4) *Laporan atau pengaduan yang diajukan secara tertulis harus ditandatangani oleh pelapor atau pengadu.*
- (5) *Laporan atau pengaduan yang diajukan secara lisan harus dicatat oleh penyidik dan ditandatangani oleh pelapor atau pengadu dan penyidik.*
- (6) *Setelah menerima laporan atau pengaduan, penyidik atau penyidik harus memberikan surat tanda penerimaan laporan atau pengaduan kepada yang bersangkutan.*

Ketentuan Pasal 108 KUHAP di atas, oleh Susilo Yuwono subjeknya dibagi dalam “yang berhak” dan “yang wajib” melaporkan atau mengadukan. Pihak yang berhak melaporkan yaitu setiap orang yang mengalami, melihat, menyaksikan, dan/atau menjadi korban peristiwa yang merupakan tindak pidana. Sedangkan yang wajib:

1. Setiap orang yang mengetahui pemufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana terhadap ketenteraman dan keamanan umum atau terhadap jiwa atau terhadap hak milik.

2. Setiap pegawai negeri dalam rangka melaksanakan tugasnya yang mengetahui tentang terjadinya peristiwa pidana yang merupakan tindak pidana.²⁷

Ketentuan mengenai tata cara laporan di dalam Pasal 103 KUHAP diatur:

- (1) *Laporan atau pengaduan yang diajukan secara tertulis harus ditandatangani oleh pelapor atau pengadu.*
- (2) *Laporan atau pengaduan yang diajukan secara lisan harus dicatat oleh penyidik dan ditandatangani oleh pelapor atau pengadu dan penyidik.*
- (3) *Dalam hal pelapor atau pengadu tidak dapat menulis, hal itu harus disebutkan sebagai catatan dalam laporan atau pengaduan tersebut.*

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 103 KUHAP di atas, tampak adanya 2 (dua) cara untuk menyampaikan laporan atau pengaduan, yaitu dengan tertulis atau dengan cara lisan. Dengan cara lisan, pelapor/pengadu datang kepada petugas (polisi) untuk mengemukakan maksudnya. Kewajiban petugas laporan atau pengaduan itu harus dicatat dan ditandatangani oleh pelapor/pengadu dan penyidik/penyidik. Dalam hal pelapor/pengadu tidak dapat menulis, harus disebutkan sebagai catatan dalam laporan/pengaduan tersebut. Sedangkan laporan/pengaduan yang diajukan secara tertulis harus ditandatangani oleh pelapor/pengadu.

Penyidik adalah setiap pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, karena kewajibannya mempunyai wewenang: menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana; mencari keterangan dan barang bukti; menyuruh berhenti seorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri; mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan berupa: penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan, dan penahanan; pemeriksaan dan penyitaan surat; mengambil sidik jari dan memotret seorang; membawa dan menghadapkan seorang pada penyidik.

²⁷Susilo Yuwono, *Penyelesaian Perkaran Pidana Berdasarkan KUHAP Sistem dan Prosedur* (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 51.

Penyelidik membuat dan menyampaikan laporan hasil pelaksanaan tindakan kepada penyidik. Dalam ketentuan Pasal 106 KUHAP:

“Penyidik yang mengetahui, menerima laporan atau pengaduan tentang terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana wajib segera melakukan tindakan penyidikan yang diperlukan”.

Penyidikan merujuk terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (2) KUHAP:

“Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut tata cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”.

Dengan demikian, penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari serta mengumpulkan barang bukti dan menemukan tersangkanya. Dengan barang bukti ini membuat jelas tindak pidana yang terjadi/yang dilakukan.

Macam-macam penyidik menurut ketentuan Pasal 6 KUHAP adalah: (a) pejabat Polisi Negara Republik Indonesia; (b) pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

Dalam penanganan suatu tindak pidana yang penyidikannya dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), harus selalu koordinasi dengan petugas penyidik Polri. Hal ini sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 107 KUHAP sebagai berikut:

- (1) Untuk kepentingan penyidikan, penyidik tersebut pada Pasal 6 ayat (1) huruf a memberikan petunjuk kepada penyidik tersebut pada Pasal 6 ayat (1) huruf b dan memberikan bantuan penyidikan yang diperlukan.
- (2) Dalam hal suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana sedang dalam penyidikan oleh penyidik tersebut pada Pasal 6 ayat (1) huruf b dan kemudian ditemukan bukti yang kuat untuk diajukan kepada penuntut umum, penyidik tersebut pada Pasal 6 ayat (1) huruf b melaporkan hal itu kepada penyidik tersebut pada Pasal 6 ayat (1) huruf a.
- (3) Dalam hal tindak pidana telah selesai disidik oleh penyidik tersebut pada Pasal 6 ayat (1) huruf b, ia segera menyerahkan hasil penyidikannya kepada penuntut umum melalui penyidik tersebut pada Pasal 6 ayat (1) huruf a.

Di dalam penjelasan Pasal 107 KUHAP pada intinya dijelaskan, penyidik petugas Polri diminta atau tidak wajib memberikan bantuan

penyidikan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Oleh karena itu, penyidik PNS sejak awal wajib memberitahukan tentang penyidikan itu kepada petugas penyidik Polri. Pemberitahuan ini diperlukan dalam rangka koordinasi dan pengawasan. Setelah penyidik PNS selesai melakukan penyidikan, wajib membuat laporan disertai dengan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) yang disampaikan kepada petugas penyidik Polri maupun kepada penuntut umum, dan juga apabila perkara pidana tersebut tidak diserahkan kepada penuntut umum.

Tindakan selanjutnya, Pasal 109 KUHAP menentukan:

- (1) *Dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum.*
- (2) *Dalam hal penyidik menghentikan penyidikan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, tersangka, atau keluarganya.*
- (3) *Dalam hal penghentian tersebut pada ayat (2) dilakukan oleh penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b, pemberitahuan mengenai hal itu segera disampaikan kepada penyidik dan penuntut umum.*

Kemudian di dalam Pasal 110 ditentukan:

- (1) *Dalam hal penyidik telah selesai melakukan penyidikan, penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara itu kepada penuntut umum.*
- (2) *Dalam hal penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan tersebut ternyata masih kurang lengkap, penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara itu kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi.*
- (3) *Dalam hal penuntut umum mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi, penyidik wajib segera melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum.*
- (4) *Penyidikan dianggap telah selesai apabila dalam waktu empat belas hari penuntut umum tidak mengembalikan hasil penyidikan atau apabila sebelum batas waktu tersebut berakhir telah ada pemberitahuan tentang hal itu dari penuntut umum kepada penyidik.*

Di dalam Pasal 111 diatur:

- (1) *Dalam hal tertangkap tangan setiap orang berhak, sedangkan setiap orang yang mempunyai wewenang dalam tugas ketertiban,*

ketenteraman, dan keamanan umum wajib, menangkap tersangka guna diserahkan beserta atau tanpa barang bukti kepada penyidik atau penyidik.

- (2) *Setelah menerima penyerahan tersangka sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) penyidik atau penyidik wajib segera melakukan pemeriksaan dan tindakan lain dalam rangka penyidikan.*
- (3) *Penyidik dan penyidik yang telah menerima laporan tersebut segera datang ke tempat kejadian dapat melarang setiap orang untuk meninggalkan tempat itu selama pemeriksaan di situ belum selesai.*
- (4) *Pelanggar larangan tersebut dapat dipaksa tinggal di tempat itu sampai pemeriksaan dimaksud di atas selesai.*

Berdasarkan ketentuan di atas, maka tampak diketahui pengertian penyelidikan menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Dari pengertian penyelidikan menurut undang-undang di atas kita dapat dengan jelas mengerti bahwa sebenarnya penyelidikan itu adalah penentuan suatu perbuatan dapat dikatakan suatu tindak pidana atau tidak. Ketika suatu perbuatan tersebut dianggap sebagai suatu tindak pidana, baru dapat dilakukan proses penyidikan. Dalam proses penyelidikan ini biasanya dilakukan oleh Polri dan untuk kasus-kasus tertentu dapat dilakukan oleh jaksa. Di saat inilah di mana seseorang disebut sebagai tersangka.

Tahap penyidikan ini dapat dilakukan setelah perbuatan seseorang dikatakan sebagai tindak pidana dalam proses penyelidikan. Penyidikan menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Secara garis besar, penyidikan adalah suatu proses untuk mencari bukti-bukti yang menguatkan suatu tindak pidana serta mencari tersangkanya. Tersangka sendiri itu adalah seseorang yang dianggap atau diduga melakukan suatu tindak pidana. Ketika dalam proses penyidikan sudah terkumpul bukti-bukti yang menguatkan maka penyidik akan mengirim BAP (Berkas Acara Pemeriksaan) kepada kejaksaan untuk kemudian kejaksaan

membentuk penuntut umum yang kemudian membuat surat dakwaan dan diajukan pada pengadilan negeri. Ketua pengadilan membentuk majelis hakim yang bertugas memanggil terdakwa.

B. Tahapan-tahapan dalam Penyelidikan dan Penyidikan

Di dalam ketentuan Pasal 106 dan Pasal 111 KUHAP, pada intinya menekankan, penyidik yang mengetahui atau menerima laporan atau pengaduan tentang terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana dan/atau menerima penyerahan tersangka yang tertangkap tangan wajib segera melakukan tindakan penyidikan, antara lain segera mendatangi/memeriksa TKP (Tempat Kejadian Perkara), melakukan pemanggilan tersangka, saksi, saksi ahli untuk diminta memberikan keterangannya, melakukan penggeledahan, melakukan penyitaan barang bukti dan alat bukti yang sah, mengirim korban kejahatan yang menderita luka atau yang sudah menjadi mayat ke rumah sakit untuk diperiksa dan mendapatkan *visum et repertum* dari ahli kedokteran kehakiman/kedokteran forensik, melakukan penangkapan, penahanan, mengambil sidik jari, dan melakukan tindakan-tindakan lainnya sesuai dengan prosedur perundang-undangan yang berlaku untuk kepentingan penyelesaian penyidikan.

1. Laporan Polisi

Di dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana, ditentukan:

- (1) *Penyelidik berwenang menerima laporan/pengaduan baik secara tertulis, lisan maupun menggunakan media elektronik tentang adanya tindak pidana.*
- (2) *Laporan/pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diterima di:*
 - a. *Satker pengembalian fungsi Penyidikan pada tingkat Mabes Polri;*
 - b. *SPKT/SPK pada tingkat Polda/Polres/Polsek.*
- (3) *Pada SPKT/SPK yang menerima laporan/pengaduan, ditempatkan Penyelidik/ Penyidik Pembantu yang ditugasi untuk:*
 - a. *menjamin kelancaran dan kecepatan pembuatan laporan polisi;*
 - b. *melakukan kajian awal guna menilai layak/tidaknya dibuatkan laporan polisi;*

- c. *memberikan pelayanan yang optimal bagi warga masyarakat yang melaporkan atau mengadu kepada Polri.*
- (4) *Setelah dilakukan kajian awal sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b, dibuat:*
 - a. *tanda penerimaan laporan;*
 - b. *laporan polisi.*
- (5) *Laporan Polisi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, terdiri atas:*
 - a. *laporan polisi model A, yaitu laporan polisi yang dibuat oleh anggota Polri yang mengalami, mengetahui, atau menemukan langsung peristiwa yang terjadi;*
 - b. *laporan polisi model B, yaitu laporan polisi yang dibuat oleh anggota Polri atas laporan yang diterima dari masyarakat.*
- (6) *Laporan Polisi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diberi penomoran, sebagai Registrasi Administrasi penyidikan.*
- (7) *Laporan Polisi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), penanganannya dapat:*
 - a. *dilimpahkan ke kesatuan setingkat/tingkat bawah;*
 - b. *diambil alih oleh satuan tingkat atas;*
 - c. *dilimpahkan ke instansi lain.*

Pasal 4 ayat Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana, ditentukan:

- (1) *Setelah laporan Polisi dibuat, Penyidik/Pyenyidik Pembantu yang bertugas di SPKT/SPK pada tingkat Polda/Polres/Polsek atau pejabat penerima laporan yang bertugas di Satker pengemban fungsi penyidikan pada tingkat Mabes Polri, segera melakukan pemeriksaan terhadap pelapor dalam bentuk berita acara wawancara saksi pelapor.*
- (2) *Kepala SPKT/SPK atau pejabat penerima laporan pada tingkat Mabes Polri, meneruskan laporan Polisi dan berita acara wawancara saksi pelapor kepada:*
 - a. *pejabat pengemban fungsi pembinaan operasional penyidikan untuk laporan yang diterima di Mabes Polri;*
 - b. *Direktur Reserse Kriminal Polda untuk laporan yang diterima di SPKT Polda sesuai jenis perkara yang dilaporkan;*
 - c. *Kapolres/Wakapolres untuk laporan yang diterima di SPKT Polres; atau*
 - d. *Kapolsek/Wakapolsek untuk laporan yang diterima di SPK Polsek.*

- (3) *Penerimaan Laporan Polisi pada Satker pengembalian fungsi penyidikan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.*

2. Penyelidikan

Penyelidikan dilakukan berdasarkan:

- a. Laporan dan/atau pengaduan.
- b. Surat perintah penyelidikan.

Dalam hal terdapat informasi mengenai adanya dugaan tindak pidana, dibuat laporan informasi dan dapat dilakukan penyelidikan sebelum adanya laporan dan/atau pengaduan dengan dilengkapi surat perintah.

Kegiatan penyelidikan dilakukan dengan cara:

- a. Pengolahan TKP.
- b. Pengamatan (observasi).
- c. Wawancara (*interview*).
- d. Pembuntutan (*surveillance*).
- e. Penyamaran (*undercover*).
- f. Pembelian terselubung (*undercover buy*).
- g. Penyerahan di bawah pengawasan (*control delivery*).
- h. Pelacakan (*tracking*).
- i. Penelitian dan analisis dokumen.

Sasaran penyelidikan meliputi:

- a. Orang.
- b. Benda atau barang.
- c. Tempat.
- d. Peristiwa/kejadian.
- e. Kegiatan.

Di dalam Pasal 7 Perkap Nomor 6 Tahun 2019 ditentukan:

- (1) *Sebelum melakukan penyelidikan, penyidik wajib membuat rencana penyelidikan.*
- (2) *Rencana penyelidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diajukan kepada Penyidik, paling sedikit memuat:*

- a. surat perintah penyelidikan;
- b. jumlah dan identitas Penyidik/Penyelidik yang akan melaksanakan penyelidikan;
- c. objek, sasaran, dan target hasil penyelidikan;
- d. kegiatan dan metode yang akan dilakukan dalam penyelidikan;
- e. peralatan dan perlengkapan yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan penyelidikan;
- f. waktu yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan penyelidikan;
- g. kebutuhan anggaran penyelidikan.

Penyelidik wajib membuat laporan hasil penyelidikan secara tertulis kepada penyidik, paling sedikit berisi:

- a. Tempat dan waktu.
- b. Kegiatan penyelidikan.
- c. Hasil penyelidikan.
- d. Hambatan.
- e. Pendapat dan saran.
- f. Laporan, ditandatangani oleh ketua tim penyelidik.

Hasil penyelidikan yang telah dilaporkan oleh tim penyelidik, wajib dilaksanakan gelar perkara untuk menentukan peristiwa tersebut diduga: (a) tindak pidana; atau (b) bukan tindak pidana.

Hasil gelar perkara yang memutuskan: (a) merupakan tindak pidana, dilanjutkan ke tahap penyidikan; (b) bukan merupakan tindak pidana, dilakukan penghentian penyelidikan; dan (c) perkara tindak pidana bukan kewenangan penyidik Polri, laporan dilimpahkan ke instansi yang berwenang.

Dalam hal atasan penyidik menerima keberatan dari pelapor atas penghentian penyelidikan, dilakukan gelar perkara untuk menentukan kegiatan penyelidikan dapat atau tidaknya ditingkatkan ke tahap penyidikan.

3. Penyidikan

Kegiatan penyidikan tindak pidana terdiri atas:

- a. Penyelidikan.
- b. Dimulainya penyidikan.

- c. Upaya paksa.
- d. Pemeriksaan.
- e. Penetapan tersangka.
- f. Pemberkasan.
- g. Penyerahan berkas perkara.
- h. Penyerahan tersangka dan barang bukti.
- i. Penghentian penyidikan.

Dalam hal penyidikan tindak pidana ringan dan pelanggaran, kegiatan penyidikan, terdiri atas:

- a. Pemeriksaan.
- b. Memberitahukan kepada terdakwa secara tertulis tentang hari, tanggal, jam, dan tempat sidang.
- c. Menyerahkan berkas ke pengadilan.
- d. Menghadapkan terdakwa berserta barang bukti ke sidang pengadilan.

Penyidik dalam melaksanakan kegiatan penyidikan harus melaksanakan registrasi administrasi penyidikan. Registrasi administrasi penyidikan dilakukan secara terpusat.

Setiap perkembangan penanganan perkara pada kegiatan penyidikan tindak pidana, harus diterbitkan SP2HP.

Di dalam Pasal 11 Perkap Nomor 6 Tahun 2019 ditentukan:

Penyelidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a, dilakukan apabila:

- a. *belum ditemukan tersangka dan/atau barang bukti;*
- b. *pengembangan perkara;*
- c. *belum terpenuhi alat bukti.*

Sebagaimana Pasal 12 Perkap Nomor 6 Tahun 2019 menentukan:

Dalam proses penyidikan dapat dilakukan keadilan restoratif, apabila terpenuhi syarat:

- a. *materiel, meliputi:*
 - 1. *tidak menimbulkan keresahan masyarakat atau tidak ada penolakan masyarakat;*
 - 2. *tidak berdampak konflik sosial;*

3. adanya pernyataan dari semua pihak yang terlibat untuk tidak keberatan, dan melepaskan hak menuntutnya di hadapan hukum;
4. prinsip pembatas:
 - a) pada pelaku:
 - 1) tingkat kesalahan pelaku relatif tidak berat, yakni kesalahan dalam bentuk kesengajaan;
 - 2) pelaku bukan residivis;
 - b) pada tindak pidana dalam proses:
 - 1) penyelidikan;
 - 2) penyidikan, sebelum SPDP dikirim ke Penuntut Umum.
- b. formil, meliputi:
 1. surat permohonan perdamaian kedua belah pihak (pelapor dan terlapor);
 2. surat pernyataan perdamaian (akte dading) dan penyelesaian perselisihan para pihak yang berperkara (pelapor, dan/atau keluarga pelapor, terlapor, dan/atau keluarga terlapor dan perwakilan dari tokoh masyarakat) diketahui oleh atasan Penyidik;
 3. berita acara pemeriksaan tambahan pihak yang berperkara setelah dilakukan penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif;
 4. rekomendasi gelar perkara khusus yang menyetujui penyelesaian keadilan restoratif;
 5. pelaku tidak keberatan dan dilakukan secara sukarela atas tanggung jawab dan ganti rugi.

4. Dimulainya Penyidikan

Di dalam Pasal 13 Perkap Nomor 6 Tahun 2019 ditentukan:

- (1) Penyidikan dilakukan dengan dasar:
 - a. Laporan Polisi;
 - b. Surat Perintah Penyidikan.
- (2) Surat Perintah Penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, paling sedikit memuat:
 - a. dasar penyidikan;
 - b. identitas tim penyidik;
 - c. perkara yang dilakukan penyidikan;

- d. waktu dimulainya penyidikan;
 - e. identitas Penyidik selaku pejabat pemberi perintah.
- (3) Setelah Surat Perintah Penyidikan diterbitkan, dibuat SPDP.

5. Penerbitan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP)

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

Pasal 14 Perkap Nomor 6 Tahun 2019 menentukan:

- (1) *SPDP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3) dikirimkan kepada penuntut umum, pelapor/korban, dan terlapor dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari setelah diterbitkan Surat Perintah Penyidikan.*
- (2) *SPDP paling sedikit memuat:*
 - a. *dasar penyidikan berupa laporan polisi dan Surat Perintah Penyidikan;*
 - b. *waktu dimulainya penyidikan;*

- c. jenis perkara, pasal yang dipersangkakan, dan uraian singkat tindak pidana yang disidik;
 - d. identitas tersangka;
 - e. identitas pejabat yang menandatangani SPDP.
- (3) Identitas tersangka sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d, tidak perlu dicantumkan dalam SPDP, bila Penyidik belum dapat menetapkan tersangka.
 - (4) Dalam hal Tersangka ditetapkan setelah lebih dari 7 (tujuh) hari diterbitkan Surat Perintah Penyidikan, dikirimkan surat pemberitahuan penetapan tersangka dengan dilampirkan SPDP sebelumnya.
 - (5) Apabila Penyidik belum menyerahkan berkas perkara dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kepada Jaksa Penuntut Umum, Penyidik wajib memberitahukan perkembangan perkara dengan melampirkan SPDP.

Secara hierarki ditentukan dalam Pasal 15 Perkap Nomor 6 Tahun 2019, sebagai berikut:

- (1) Sebelum melakukan penyidikan, Penyidik wajib membuat rencana penyidikan yang diajukan kepada atasan Penyidik secara berjenjang.
- (2) Rencana penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat:
 - a. jumlah dan identitas Penyidik;
 - b. objek, sasaran, dan target penyidikan;
 - c. kegiatan dan metode yang akan dilakukan dalam penyidikan;
 - d. karakteristik dan anatomi perkara yang akan disidik;
 - e. waktu yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan penyidikan;
 - f. sarana dan prasarana yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan penyidikan;
 - g. kebutuhan anggaran penyidikan;
 - h. kelengkapan administrasi penyidikan.

6. Pemeriksaan Saksi

Di dalam ketentuan Pasal 184 huruf a KUHAP keterangan saksi berlaku sebagai alat bukti yang sah dalam perkara pidana yang berupa keterangan mengenai suatu peristiwa pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri, dan ia alami sendiri dengan menyebut alasan berdasarkan pengetahuannya. Atas dasar ini dalam melakukan penyidikan yang merupakan upaya persiapan untuk melakukan penuntutan tersangka di

depan sidang pengadilan, maka penyidik perlu melakukan pemeriksaan keterangan saksi yang berkaitan dengan terjadinya tindak pidana yang ditanganinya.

Untuk keperluan pemeriksaan saksi ini, di dalam Pasal 112 KUHAP ditentukan penyidik mengirimkan surat panggilan yang sah ke alamat saksi yang diperlukan keterangannya dengan memperhatikan tenggang waktu yang wajar (sekurang-kurangnya dalam waktu 3 hari) antara diterimanya surat panggilan dengan saat dipenuhinya panggilan tersebut, oleh orang yang dipanggil.

Menurut ketentuan KUHAP, setiap orang yang menerima surat panggilan dari aparat penegak hukum (penyidik, jaksa penuntut umum/kejaksaan, dan hakim pengadilan) diwajibkan hadir memenuhi panggilan tersebut, karena panggilan itu pada hakikatnya bukan untuk kepentingan penyidik/kepolisian atau JPU/kejaksaan atau hakim/pengadilan, melainkan untuk kepentingan warga masyarakat pada umumnya, terutama untuk kepentingan warga masyarakat yang menjadi korban kejahatan/pencari keadilan. Apabila orang dipanggil (biasanya setelah dua kali dipanggil) tidak mau datang memenuhi panggilan, maka menurut ketentuan Pasal 112 ayat (2) KUHAP, penyidik memanggil sekali lagi disertai perintah kepada petugas untuk membawa secara paksa. Bahkan tidak tertutup kemungkinan terhadap orang yang tidak mau memenuhi panggilan tanpa alasan yang sah (patut/wajar) itu dapat diperiksa dan dituntut di muka sidang pengadilan dengan ancaman pidana. Sebaliknya, kalau terbukti bahwa ketidakhadiran orang yang dipanggil tersebut didasarkan pada alasan yang sah/patut/wajar, misalnya menderita sakit/mondok di rumah sakit, maka penyidik dapat datang ke tempat kediaman saksi untuk memeriksa keterangannya.

Di dalam ketentuan Pasal 119 KUHAP, saksi yang bertempat tinggal/berdiam di luar daerah hukum penyidik yang menangani perkara, maka penyidik yang bersangkutan dapat meminta bantuan/membebankan pemeriksaan kepada penyidik di tempat kediaman saksi yang bersangkutan.

Keterangan saksi yang diberikan kepada penyidik harus bebas dari tekanan siapa pun dan/atau dalam bentuk apa pun (Pasal 117 KUHAP). Keterangan yang diberikan oleh saksi dicatat oleh penyidik dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP) yang dibuat atas kekuatan sumpah jabatan (bukan dengan mengingot sumpah jabatan) kemudian diberi tanggal

dan ditandatangani oleh saksi yang memberikan keterangan setelah ia menyetujui isinya (Pasal 75 jo. 118 ayat (1) KUHAP). Dalam hal saksi tersebut tidak mau membubuhkan tanda tangannya maka penyidik tidak perlu memaksa, akan tetapi cukup memberikan catatan dalam BAP disertai dengan alasannya.

Saksi diperiksa oleh penyidik tanpa disumpah, kecuali apabila menurut pertimbangan penyidik terdapat cukup alasan untuk menduga bahwa saksi tersebut tidak akan dapat hadir pada waktu perkaranya digelar di sidang pengadilan, misalnya saksi tersebut berstatus sebagai warga negara/turis asing yang akan segera pulang ke negara asalnya atau saksi tersebut dalam keadaan sakit parah yang diperkirakan tidak lama lagi akan meninggal dunia dan lain-lain. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka sebelum memberikan keterangan saksi tersebut terlebih dahulu disumpah oleh penyidik yang memeriksanya. Hal itu berkaitan dengan ketentuan dalam Pasal 185 ayat (7) KUHAP yang menyatakan bahwa:

“Keterangan saksi yang tidak disumpah meskipun sesuai satu dengan yang lain tidak merupakan alat bukti yang sah, namun apabila keterangan itu sesuai dengan keterangan dari saksi yang disumpah dapat dipergunakan sebagai tambahan alat bukti yang sah”.

7. Keterangan Ahli

Di dalam KUHAP tidak dikenal istilah saksi ahli (*expert*), istilah yang secara resmi digunakan adalah orang ahli (Pasal 132 ayat (1) KUHAP) atau keterangan ahli (Pasal 1 ayat (28) jo. Pasal 133 ayat (1) huruf b KUHAP). Namun, dalam praktik hukum, apabila penyidik memerlukan keterangan/pendapat orang ahli, maka penyidik tersebut dalam BAP-nya pada umumnya menulis dengan istilah Berita Acara Pemeriksaan (BAP) saksi ahli atau orang ahli.

Saksi ahli atau keterangan ahli adalah keterangan yang diberikan oleh seorang yang memiliki keahlian khusus tentang hal yang diperlukan untuk membuat terang suatu perkara pidana guna kepentingan pemeriksaan (Pasal 1 ayat (28) KUHAP). Keterangan saksi ahli (*expert = deskundige*) ini dapat juga diberikan dalam pemeriksaan penyidikan atau penuntutan yang dituangkan dalam bentuk laporan yang dibuat atas kekuatan sumpah jabatan. Kalau keterangan ahli tersebut belum

diberikan dalam pemeriksaan penyidikan atau penuntutan, maka saksi ahli tersebut dapat diminta memberikan keterangan ahlinya dalam pemeriksaan di muka sidang pengadilan setelah didahului dengan mengucapkan sumpah/janji di hadapan majelis hakim. Keterangan orang ahli yang diberikan/diterangkan di sidang pengadilan berlaku sebagai alat bukti yang sah (Pasal 184 jo. Pasal 186 KUHAP).

Dalam hal penyidik yang memeriksa/menangani kejahatan yang menimbulkan korban menderita luka/luka berat, keracunan atau mati, maka penyidik dapat/berwenang mengajukan permintaan keterangan ahli kepada ahli kedokteran kehakiman/kedokteran peradilan/kedokteran forensik untuk mendapatkan *Visum Et Repertum* (VER), yaitu surat laporan/kesimpulan hasil pemeriksaan yang dibuat oleh ahli forensik untuk kepentingan peradilan dan dibuat atas kekuatan sumpah jabatan. *Visum et repertum* yang dibuat oleh dokter ahli tersebut menurut Pasal 184 ayat (1) huruf b berlaku sebagai alat bukti yang sah, sedangkan apabila hasil/kesimpulan pemeriksaan yang dituangkan dalam VER atau surat keterangan tersebut dibuat oleh dokter (umum) yang bukan ahli forensik tidak dapat dinilai sebagai keterangan ahli (*deskundigen bewijs/deskundige verklaring*), melainkan hanya berlaku sebagai surat keterangan dokter (Pasal 184 ayat (1) huruf c jo. penjelasan Pasal 133 ayat (2) KUHAP). Apabila penyidik yang menangani perkara tindak pidana tersebut menganggap perlu untuk mendapatkan keterangan saksi ahli/orang ahli yang memiliki keahlian khusus mengenai perkara pidana yang telah terjadi, misalnya terjadinya tindak pidana korupsi pada bank tertentu, maka penyidik yang bersangkutan memerlukan keterangan saksi ahli perbankan dari Bank Indonesia atau BPK atau dari BPKP. Kalau terjadi tindak pidana surat palsu, uang palsu, pupuk palsu, atau tindak pidana yang berkaitan dengan bom/bahan peledak/senjata api/pembakaran, dan lain-lain, maka penyidik yang menangani perkaranya memerlukan keterangan saksi ahli dari laboratorium forensik. Kalau terjadi tindak pidana keracunan, pembunuhan, dan/atau pemerkosaan atau pengguguran kandungan (*abortus provocatus*), penyidik yang bersangkutan akan mengajukan permintaan keterangan ahli (VER) dari orang ahli kedokteran forensik (Pasal 133 KUHAP jo. model SERSE: A.9.01 – A.9.02 – A.9.03) dan lain-lain.

Meskipun penyidik sudah memperoleh VER atau surat keterangan/berita acara pendapat ahli (*deskundigen bewijs*), namun apabila penyidik

menganggap perlu untuk meminta keterangan yang lebih rinci dan lebih lengkap, maka penyidik yang bersangkutan masih dapat memanggil orang ahli untuk diperiksa keterangannya dan dituangkan ke dalam BAP yang dibuat atas kekuatan sumpah jabatan. Saksi ahli tersebut sebelum memberikan keterangan/pendapat yang berkaitan dengan keahliannya terlebih dahulu mengangkat sumpah di hadapan penyidik bahwa ia akan memberikan keterangan dengan sebaik-baiknya/sebenar-benarnya menurut pengetahuan (pengalaman) sesuai dengan bidang keahliannya (Pasal 179 jo. Pasal 120 jo. Pasal 7 ayat (1) huruf h KUHAP).

Walaupun saksi ahli dalam proses pemeriksaan penyidikan telah memberikan VER/surat keterangan/berita acara pendapat sesuai dengan bidang keahliannya, namun dalam proses pemeriksaan di sidang pengadilan pada umumnya hakim ketua sidang masih menganggap perlu untuk mendengarkan secara langsung penjelasan/keterangan orang ahli/saksi ahli tersebut dengan alasan untuk menjernihkan duduknya persoalan yang timbul di depan sidang, sebagai akibat terjadinya silang/beda pendapat antara jaksa penuntut umum dengan terdakwa/penasihat hukum. Dalam hal timbul keberatan yang beralasan dari terdakwa/penasihat hukum terhadap keterangan ahli yang diberikan/diajukan di depan sidang, maka hakim ketua sidang dapat memerintahkan agar diajukan bahan baru atau dilakukan penelitian ulang yang dilakukan oleh instansi semula dengan komposisi (orang ahli) yang berbeda (Pasal 180 KUHAP).

8. Pemeriksaan Tersangka

Tersangka berhak segera mendapat pemeriksaan oleh penyidik dan selanjutnya dapat diajukan kepada penuntut umum (Pasal 50 ayat (1) KUHAP). Tersangka berhak untuk diberitahukan dengan jelas dalam bahasa yang dimengerti olehnya tentang apa yang disangkakan kepadanya pada waktu pemeriksaan dimulai (Pasal 51 huruf a KUHAP).

Dalam pemeriksaan pada tingkat penyidikan tersangka berhak memberikan keterangan secara bebas kepada penyidik (Pasal 52 KUHAP). Dalam pemeriksaan pada tingkat penyidikan tersangka berhak untuk setiap waktu mendapatkan bantuan juru bahasa (Pasal 53 ayat (1) KUHAP). Hal ini berlaku bagi tersangka yang tidak mengerti bahasa Indonesia. Guna kepentingan pembelaan tersangka berhak mendapat bantuan hukum dari seorang atau lebih penasihat hukum menurut tata

cara yang ditentukan oleh KUHAP, dan untuk mendapatkan penasihat hukum tersebut tersangka berhak memilih sendiri penasihat hukumnya (Pasal 55 KUHAP).

Dalam hal tersangka disangka melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana mati atau ancaman pidana 15 tahun atau lebih atau bagi mereka yang tidak mampu yang diancam dengan pidana lima tahun atau lebih yang tidak mempunyai penasihat hukum sendiri pejabat yang bersangkutan pada semua tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan wajib menunjuk penasihat hukum bagi mereka. Dan setiap penasihat hukum yang ditunjuk untuk bertindak sebagai penasihat hukum sebagaimana tersebut di atas memberikan bantuannya dengan cuma-cuma/gratis (Pasal 56 KUHAP). Apabila tersangka yang akan diperiksa tidak ditahan, maka penyidik yang melakukan pemeriksaan berwenang memanggil tersangka dengan surat panggilan yang sah (model SERSE: A4) dengan menyebutkan alasan pemanggilan secara jelas dan memperhatikan tenggang waktu yang wajar (3 hari) antara diterimanya panggilan dan hari/tanggal orang itu harus memenuhi panggilan. Dan orang yang dipanggil wajib datang memenuhi panggilan tersebut jika ia tidak datang memenuhi panggilan maka penyidik akan memanggil sekali lagi dengan perintah kepada petugas untuk membawa menghadap kepada penyidik yang memeriksanya Pasal 112 KUHAP). Sebelum memulai pemeriksaan terhadap tersangka, penyidik wajib memberitahukan kepada tersangka tentang haknya untuk mendapatkan bantuan hukum atau bahwa ia dalam perkaranya itu wajib didampingi oleh penasihat hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 KUHAP (Pasal 114 KUHAP).

Dalam hal penyidik sedang melakukan pemeriksaan terhadap tersangka penasihat hukum dapat mengikuti jalannya pemeriksaan dengan cara “melihat” serta “mendengar” pemeriksaan. Dan dalam hal pemeriksaan perkara yang berkaitan dengan kejahatan terhadap keamanan negara, penasihat hukum dapat hadir dengan cara “melihat, tetapi tidak dapat mendengar” pemeriksaan terhadap tersangka (Pasal 115 KUHAP).

Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam pemeriksaan penyidikan penasihat hukum belum dapat sepenuhnya melakukan kegiatan pembelaan seperti dalam pemeriksaan terdakwa di muka sidang pengadilan, dengan perkataan lain penasihat hukum

hanya dapat mengikuti pemeriksaan penyidikan secara pasif. Keterangan tersangka terhadap penyidik diberikan tanpa tekanan dari siapa pun dan/atau dalam bentuk apa pun (Pasal 117 ayat (1) KUHAP).

Dalam hal tersangka memberikan keterangan tentang apa yang sebenarnya ia telah lakukan sehubungan dengan tindak pidana yang dipersangkakan kepadanya, penyidik mencatat dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dengan seteliti-telitinya sesuai dengan kata yang dipergunakan oleh tersangka sendiri (Pasal 117 ayat (2) KUHAP).

Keterangan tersangka dalam BAP ditandatangani oleh penyidik dan tersangka setelah ia menyetujuinya. Dan apabila tersangka tidak mau membubuhkan tanda tangannya, penyidik mencatat hal itu dalam BAP dengan menyebutkan alasannya (Pasal 118 ayat (2) KUHAP).

Dalam hal tersangka yang harus diperiksa berdiam/bertempat tinggal di luar daerah hukum penyidik yang memeriksa, maka pemeriksaan terhadap tersangka dapat dibebankan kepada penyidik di tempat kediaman/tempat tinggal tersangka yang bersangkutan (Pasal 119 KUHAP). Dalam praktik penegakan hukum hal demikian jarang terjadi.

Dalam hal tersangka ditahan dalam waktu satu hari setelah perintah penahanan itu dijalankan, ia harus mulai diperiksa oleh penyidik (Pasal 122 KUHAP). Tersangka, keluarga, atau penasihat hukum dapat mengajukan keberatan atas penahanan tersangka kepada penyidik yang melakukan penahanan. Terhadap keberatan tersebut penyidik yang bersangkutan dapat mengabulkan atau menolak keberatan tersebut. Apabila dalam waktu tiga hari permintaan tersangka/keluarga/penasihat hukum tersebut tidak/belum dikabulkan oleh penyidik, maka tersangka/keluarga/penasihat hukum tersebut dapat mengajukan hal itu kepada atasan penyidik. Penyidik atau atasan penyidik sebagaimana tersebut di atas dapat menolak atau mengabulkan permintaan tersebut (Pasal 123 KUHAP).

Dalam hal apakah suatu penahanan sah atau tidak sah menurut hukum, tersangka/keluarga/penasihat hukum dapat mengajukan hal itu kepada pengadilan negeri setempat untuk diadakan pemeriksaan praperadilan guna memperoleh putusan apakah penahanan atas diri tersangka tersebut sah atau tidak sah menurut undang-undang (Pasal 124 KUHAP).

9. Sistematika Berkas Perkara Penyidikan

Dalam hal penyidik telah selesai melakukan pemeriksaan penyidikan, maka penyidik menyusun berkas perkara hasil penyidikan untuk diserahkan kepada penuntut umum (Pasal 8 *jo.* 75 *jo.* Pasal 110 KUHAP), seluruhnya berjumlah 41 (empat puluh satu) jenis dokumen/surat. Jumlah dokumen/berita acara/surat sebagai tersebut di atas bisa bertambah atau berkurang sesuai dengan jenis perkara yang bersangkutan.

Secara umum, sistematika Berkas Hasil Penyidikan (BAP) sebagai berikut:

- a. Sampul berkas perkara.
- b. Daftar isi berkas perkara.
- c. Resume hasil penyidikan (Pasal 121 KUHAP).
- d. Laporan polisi (Pasal 5 ayat (1) *jo.* Pasal 103 KUHAP).
- e. Berita acara pemeriksaan di Tempat Kejadian Perkara (TKP) (Pasal 75 ayat (1) huruf i KUHAP).
- f. Surat pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP Pasal 109 ayat (1) KUHAP).
- g. Berita acara pemeriksaan saksi/ahli/tersangka (Pasal 76 *jo.* Pasal 120 *jo.* Pasal 160 KUHAP).
- h. Berita acara penyempahan saksi/ahli (Pasal 76 *jo.* Pasal 120 *jo.* Pasal 160 KUHAP).
- i. Surat atau berita acara hasil pemeriksaan oleh orang ahli antara lain pemeriksaan laboratorium forensik (Pasal 120, Pasal 187 huruf b KUHAP).
- j. Berita acara konfrontasi (Pasal 75 ayat (1) huruf k KUHAP).
- k. Berita acara rekonstruksi (Pasal 75 ayat (1) huruf k KUHAP).
- l. Berita acara penangkapan (Pasal 75 ayat (1) huruf b KUHAP).
- m. Berita acara penahanan (Pasal 75 ayat (1) huruf c KUHAP).
- n. Berita acara penangguhan penahanan (Pasal 75 ayat (1) huruf k KUHAP).
- o. Berita acara pengalihan jenis penahanan (Pasal 75 ayat (1) KUHAP).

- p. Berita acara penggeledahan rumah/badan/pakaian (Pasal 75 jo. Pasal 33 ayat (5) jo. Pasal 126 KUHAP).
- q. Berita acara penyitaan barang bukti (Pasal 75 jo. Pasal 129 ayat (2) KUHAP).
- r. Berita acara pengembalian barang bukti (Pasal 75 jo. Pasal 46 KUHAP).
- s. Berita acara pembungkusan dan/atau penyegelan barang bukti (Pasal 75 jo. Pasal 130 KUHAP).
- t. Berita acara penyitaan surat (Pasal 75 jo. Pasal 45 KUHAP).
- u. Berita acara tindakan-tindakan lain (Pasal 75 ayat (1) huruf k KUHAP).
- v. Surat panggilan (Pasal 112 KUHAP).
- w. Surat panggilan dengan perintah untuk dibawa menghadap (Pasal 112 ayat (2) KUHAP).
- x. Surat perintah penangkapan (Pasal 18 KUHAP).
- y. Surat perintah penahanan (Pasal 21 KUHAP).
- z. Surat perintah penangguhan penahanan (Pasal 31 KUHAP).
- aa. Surat perintah pengalihan jenis penahanan (Pasal 23 KUHAP).
- bb. Surat permintaan perpanjangan penahanan kepada penuntut umum/kepala kejaksaan negeri (Pasal 24 ayat (2) KUHAP).
- cc. Surat permintaan perpanjangan penahanan kepada ketua pengadilan (Pasal 29 KUHAP).
- dd. Surat perintah perpanjangan penahanan (Pasal 24 atau Pasal 29 KUHAP).
- ee. Surat perintah pengeluaran tahanan (Pasal 24 ayat (3) dan (4) KUHAP).
- ff. Surat izin penggeledahan/izin khusus penyitaan/persetujuan dari ketua pengadilan (Pasal 33, 34, 38, dan 43 KUHAP).
- gg. Surat perintah penggeledahan (Pasal 42 KUHAP).
- hh. Surat perintah penyitaan (Pasal 42 KUHAP).
- ii. Surat tanda terima barang bukti (Pasal 41, 45, dan 47 KUHAP).
- jj. Dokumen-dokumen bukti.

- kk. Daftar adanya saksi.
- ll. Daftar adanya tersangka.
- mm. Petikan vonis adanya tersangka.
- nn. Dokumen lain yang perlu dilimpahkan.

Berkas perkara hasil penyidikan tersebut diserahkan oleh penyidik kepada Jaksa Penuntut Umum (JPU) kemudian oleh penuntut umum dipelajari dan dilakukan penelitian apakah BPHP itu sudah lengkap atau belum. Dalam hal penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan tersebut masih kurang lengkap, maka penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara itu kepada penyidik disertai petunjuk. Dan atas petunjuk PU tersebut penyidik wajib melakukan “penyidikan tambahan” dan dalam waktu 14 hari penyidik harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara itu kepada penuntut umum.

10. Upaya Paksa

Upaya paksa di dalam Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 ditentukan sebagai berikut:

- a. Pasal 16 menentukan:
 - (1) *Upaya paksa meliputi:*
 - a. *pemanggilan;*
 - b. *penangkapan;*
 - c. *penahanan;*
 - d. *penggeledahan;*
 - e. *penyitaan; dan*
 - f. *pemeriksaan surat.*
 - (2) *Upaya paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat didahului dengan penyelidikan.*
- b. Pasal 17 mengatur:
 - (1) *Pemanggilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf a, dilakukan secara tertulis dengan menerbitkan surat panggilan atas dasar Laporan Polisi dan Surat Perintah Penyidikan.*
 - (2) *Pemanggilan terhadap Tersangka/Saksi/Ahli dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
 - (3) *Pemanggilan terhadap Tersangka/Saksi/Ahli dilakukan melalui:*

- a. perwakilan Negara Republik Indonesia tempat domisili orang yang dipanggil, untuk WNI yang berada di luar wilayah Indonesia; atau
 - b. perwakilan negaranya di Indonesia, bagi WNA yang berada di luar wilayah Indonesia.
- (4) Pemanggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dikoordinasikan dengan Divisi Hubungan Internasional Polri.
- (5) Pemanggilan terhadap pejabat negara dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) Tersangka yang telah dipanggil untuk pemeriksaan guna penyidikan perkara dan tidak jelas keberadaannya, dicatat di dalam Daftar Pencarian Orang dan dibuatkan surat pencarian orang.
- c. Di dalam Pasal 18 ditentukan:
- (1) Penangkapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf b, dapat dilakukan oleh Penyidik atau Penyidik Pembantu terhadap tersangka atau oleh penyidik atas perintah Penyidik.
 - (2) Penyidik atau Penyidik Pembantu yang melakukan penangkapan wajib dilengkapi dengan surat perintah penangkapan dan surat perintah tugas.
 - (3) Dalam hal tertangkap tangan, tindakan penangkapan dapat dilakukan oleh petugas dengan tanpa dilengkapi surat perintah penangkapan atau surat perintah tugas.
 - (4) Penangkapan terhadap warga negara asing yang berada di wilayah Indonesia harus diberitahukan ke kedutaan atau konsulat perwakilan negara yang bersangkutan di Indonesia, berkoordinasi dengan Divisi Hubungan Internasional Polri.
 - (5) Dalam hal penangkapan tidak sah berdasarkan putusan praperadilan segera dilepaskan sejak dibacakan putusan atau diterima salinan putusan.
 - (6) Tersangka yang diduga berada di luar wilayah Indonesia, Penyidik berkoordinasi dengan Bagkerma Robinops Bareskrim Polri untuk verifikasi pengajuan proses penerbitan Red Notice yang dilaksanakan melalui mekanisme Gelar Perkara dengan mengundang Divisi Hubungan Internasional Polri.
- d. Pasal 19 mengatur:
- (1) Penahanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf c, dilakukan oleh Penyidik terhadap tersangka dengan dilengkapi surat perintah penahanan.

- (2) Tindakan penahanan dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan.
 - (3) Tanggung jawab administrasi terhadap tersangka yang ditahan berada pada Penyidik yang mengeluarkan surat perintah penahanan, dan tanggung jawab pemeliharaan dan perawatan tersangka yang ditahan selama di dalam rutan berada pada pejabat pengembalian fungsi tahanan dan barang bukti.
 - (4) Dalam hal penahanan tidak sah berdasarkan putusan praperadilan, tersangka segera dilepaskan sejak dibacakan putusan atau diterima salinan putusan.
- e. Pasal 20 menentukan:
- (1) Penggeledahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf d, dilakukan oleh Penyidik/ Penyidik Pembantu dengan dilengkapi dengan:
 - a. surat perintah penggeledahan; dan
 - b. surat izin penggeledahan dari pengadilan, kecuali dalam keadaan sangat perlu dan mendesak.
 - (2) Penggeledahan pakaian dan/atau badan terhadap perempuan dilakukan oleh Polisi wanita/PNS Polri wanita/wanita yang dipercaya dan ditunjuk untuk diminta bantuannya oleh Penyidik/ Penyidik Pembantu.
- f. Di dalam Pasal 21 ditentukan:
- (1) Penyitaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf e, dilakukan oleh Penyidik/ Penyidik Pembantu terhadap benda/ barang yang berkaitan dengan perkara yang ditangani untuk kepentingan penyidikan.
 - (2) Penyidik/ Penyidik Pembantu yang melakukan penyitaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib dilengkapi dengan:
 - a. surat perintah penyitaan; dan
 - b. surat izin penyitaan dari ketua pengadilan, kecuali dalam hal tertangkap tangan.
 - (3) Dalam hal penyitaan tidak sah berdasarkan putusan praperadilan segera dikembalikan barang yang disita sejak dibacakan putusan atau diterima salinan putusan.
 - (4) Penyitaan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Pasal 22 mengatur:
- (1) Pemeriksaan surat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf f, merupakan tindakan Penyidik/ Penyidik Pembantu untuk membuka, memeriksa, dan menyita surat yang dikirim melalui kantor pos dan

giro, perusahaan komunikasi, penyelenggara sistem elektronik, jasa pengiriman barang atau angkutan, jika benda/barang tersebut diduga kuat mempunyai hubungan dengan perkara pidana yang sedang ditangani.

- (2) Untuk kepentingan pemeriksaan surat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Penyidik/Penyidik Pembantu dapat meminta kepada kepala kantor pos dan giro, perusahaan telekomunikasi, jasa pengiriman barang atau angkutan untuk menyerahkan kepadanya surat yang dimaksud dan untuk kepentingan itu harus dibuatkan surat tanda penerimaan.
- (3) Pemeriksaan surat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan izin khusus yang diberikan oleh ketua pengadilan negeri, kecuali dalam keadaan sangat perlu dan mendesak dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan lain.
- (4) Pemeriksaan surat dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Urgensi Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan

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*) di bidang 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, di mana masih terdapat penilaian bahwa kepolisian lambat dalam memberi pelayanan proses penyidikan, sehingga masih belum memenuhi harapan masyarakat yang membutuhkan suatu kepastian hukum. Hal tersebut terjadi disebabkan banyaknya pelayanan yang dinilai 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 sejauh mana 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 penegakan hukum (pidana), sebagai berikut:

Tugas dan kewenangan kepolisian dalam penegakan 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.

Di dalam Pasal 1 ayat (17) Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana ditentukan:

“Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan yang selanjutnya disingkat SP2HP adalah surat pemberitahuan terhadap pelapor/pengadu 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 penyelidikan 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 di bidang reserse dengan pelaksanaan transparansi penyelidikan dan penyidikan dengan pemberian/pengiriman SP2HP pada masyarakat (pelapor), sehingga masyarakat dapat mengetahui dengan jelas sampai di mana 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.

Di dalam 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. Di dalam 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 Direktorat Reserse Kriminal Umum/Direktorat Reserse Kriminal Khusus/Direktorat Narkoba yang ditembuskan kepada kapolda/wakapolda, irwasda, dan kabid propam.
2. Pada tingkat polres adalah penyidik pembantu atau penyidik ditandatangani oleh Kepala Satuan Reserse Kriminal (Kasat Reskrim)/Kepala Satuan Narkoba (Kasat Narkoba) yang ditembuskan kepada kapolres/wakapolres.
3. Pada tingkat polsekta/polsek adalah penyidik pembantu atau penyidik ditandatangani oleh kapolsek/wakapolsek.

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.

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 Nomor 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.

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

1. Pada tingkat polda ditandatangani oleh Direktorat Reserse Kriminal Umum/Direktorat Reserse Kriminal Khusus/Direktorat Narkoba yang ditembuskan kepada kapolda/wakapolda, irwasda, dan kapid propam.
2. Pada tingkat polres ditandatangani oleh Kepala Satuan Reserse Kriminal (Kasat Reskrim)/Kepala Satuan Narkoba (Kasat Narkoba) yang ditembuskan kepada kapolres/wakapolres, seksi was, dan seksi propam.
3. Pada tingkat polsekta/polsek ditandatangani oleh kapolsek/wakapolsek.

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 kesempatan memberikan informasi yang dapat dijadikan bahan bagi penyidik untuk melakukan penyelidikan/penyidikan lebih lanjut. Pengiriman melalui surat pos ke alamat pelapor yang tertera pada saat membuat laporan/Berita Acara Pemeriksaan (BAP), atau bisa juga melalui telepon, faks, 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 *pro justitia*, 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 blangko laporan polisi, dengan menandatangani buku ekspedisi surat keluar oleh petugas pos.
2. Teknologi informasi berupa: telepon, *Short Message Service* (SMS), *website*, 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 yang diberikan dalam blangko LP dengan isi pembicaraan sesuai dengan format SP2HP. Dan penyidik/penyidik pembantu mencatat waktu dan penerima telepon pada buku pengiriman berita.
 - b. Penyampain melalui *Short Message Service* (SMS) *call center*/dinas kepada nomor pelapor yang tercantum dalam blangko LP yang isinya sesuai dengan format SP2HP.

- c. Penyampaian melalui *website* dilakukan dengan cara format SP2HP dimasukkan (*upload*) ke dalam web polda/polres. Selanjutnya, pelapor dapat melihat/mengakses web polda/polres dengan memasukkan nama dan sandi (*user name* dan *password*) pada *website* polda/polres.
- d. Penyampaian melalui email dilakukan dengan cara penyidik/ penyidik pembantu/operator mengirimkan file SP2HP kepada email pelapor yang tercantum dalam blangko LP.

Waktu pengiriman SP2HP tahap penerimaan laporan, SP2HP dikirimkan kepada pelapor 3 (tiga) hari sejak diterima laporan.

1. Tahap penyelidikan:
 - a. Perkara mudah dan sedang SP2HP dikirimkan pada hari ke-10 sejak diterimanya laporan.
 - 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 ke-10, 20, 30, 40, 50, dan 60 setelah diterbitkan surat perintah penyidikan.
 - c. Perkara sulit dikirimkan kepada pelapor pada hari ke-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 penasihat hukumnya tidak mengetahui perkembangan laporannya.
3. Memberikan nomor telepon yang tidak benar/fiktif sehingga sulit untuk dihubungi.
4. Menangani perkara secara asal-asalan/tidak profesional maupun proporsional dan tidak memperhatikan HAM, sehingga menyulitkan di dalam 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 proporsional serta memperhatikan HAM, sehingga mempermudah di dalam 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, di mana 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 penasihat hukumnya tidak dipungut biaya. Biaya yang dikeluarkan akibat dibuatnya SP2HP dibebankan kepada anggaran lidik/sidik tindak pidana yang ditangani.

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 memberi 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.*

Berdasarkan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pengawasan dan Pengendalian Penanganan Perkara Pidana di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 39 ayat (1), berbunyi:

“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”.

Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) sekurang-kurangnya memuat tentang:

1. Pokok perkara.
2. Tindakan penyidikan yang telah dilaksanakan dan hasilnya.
3. Masalah/kendala yang dihadapi dalam penyidikan.
4. Rencana tindakan selanjutnya.
5. Himbauan atau penegasan kepada pelapor tentang hak dan kewajibannya demi kelancaran dan keberhasilan penyidikan.

SP2HP yang dikirimkan kepada pelapor, ditandatangani oleh ketua tim penyidik dan diketahui oleh pengawas penyidik, tembusannya wajib disampaikan kepada atasan langsung. Secara teoretis bahwa Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) adalah surat yang diberikan kepada pelapor/pengadu tentang perkembangan hasil penyelidikan dan penyidikan yang ditandatangani oleh atasan penyidik dengan melalui tahapan-tahapan:

1. SP2HP pertama kali diberikan adalah pada saat setelah mengeluarkan surat perintah penyidikan dalam waktu 3 (tiga) hari laporan polisi dibuat.
2. SP2HP yang diberikan kepada pelapor berisi pernyataan bahwa laporan telah diterima, nama penyidik dan nomor telepon/HP.
3. Waktu pemberian SP2HP pada tingkat penyidikan untuk kasus.
4. Kasus ringan, SP2HP diberikan pada hari ke-10, hari ke-20, dan hari ke-30.
5. Kasus sedang, SP2HP diberikan pada hari ke-15, hari ke-30, hari ke-45, dan hari ke-60.
6. Kasus sulit, SP2HP diberikan pada hari ke-15, hari ke-30, hari ke-45, hari ke-60, hari ke-75, dan hari ke-90.

7. Kasus sangat sulit, SP2HP diberikan pada hari ke-20, hari ke-40, hari ke-60, hari ke-80, hari ke-100, dan hari ke-120.
8. Tahap penyelesaian dihitung pada saat penyerahan berkas perkara yang pertama.

Penerbitan SP2HP menjadi penting manakala era keterbukaan untuk transparansi penyelesaian kasus di kepolisian, sebagai bukti untuk kinerja kepolisian. Hal ini juga untuk mengomunikasikan kepada para pihak koordinasi akan perkembangan lanjut dari sebuah proses yang diawali dengan sebuah laporan polisi. Bahwa tidak setiap laporan polisi mudah untuk diselesaikan, namun juga terkadang sangat sulit untuk menemukan titik terang adanya perbuatan materil, oleh karena itu segala hambatan akan disampaikan kepada pelapor atas perkembangan yang ada, sehingga diharapkan bisa membantu jika diperlukan.

Sebagai pelapor berhak meminta sesuai dengan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2009. Ini akan menjadi pegangan kita dalam menilai hasil yang diperoleh. Bahwa mengenai penyampaian SP2HP kepada pelapor/pengadu atau keluarga tidak diatur waktu perolehannya. Dahulu dalam ketentuan Pasal 39 ayat (1) Perkap No. 12 Tahun 2009 (yang saat ini sudah dicabut dan diganti dengan berlakunya Perkap No. 14 Tahun 2012) disebutkan setiap bulan paling sedikit 1 (satu) penyidik secara berkala wajib memberikan SP2HP kepada pihak pelapor, baik diminta maupun tidak diminta, namun dalam Perkap No. 14 Tahun 2012 tidak lagi diatur mengenai waktu perolehannya. Oleh karena itu, untuk mengetahui perkembangan proses penyidikan yang sedang berlangsung, pihak pelapor dapat mengajukan permohonan untuk dapat diberikan SP2HP kepada pihak kepolisian terkait, sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Pasal 11 ayat (1) huruf a Perkap No. 21 Tahun 2011 *jo.* Pasal 12 huruf c Perkap No. 16 Tahun 2010.

Dalam SP2HP, di sisi pojok kanan atas tertera kode yang mengindikasikan keterangan:

A1: Perkembangan hasil penelitian laporan.

A2: Perkembangan hasil penyelidikan belum dapat ditindaklanjuti ke penyidikan.

A3: Perkembangan hasil penyelidikan akan dilakukan penyidikan.

A4: Perkembangan hasil penyidikan.

A5: SP3 (Surat Perintah Pemberhentian Penyelidikan).

Interval Pemberian SP2HP

SP2HP pertama kali diberikan adalah pada saat setelah mengeluarkan surat perintah penyidikan dalam waktu 3 (tiga) hari laporan polisi dibuat. SP2HP yang diberikan kepada pelapor berisi pernyataan bahwa laporan telah diterima, nama penyidik dan nomor telepon/HP.

Setiap penerbitan dan penyampaian SP2HP, maka penyidik wajib menandatangani dan menyampaikan tembusan kepada atasannya. Dengan SP2HP inilah pelapor atau pengadu dapat memantau kinerja kepolisian dalam menangani kasusnya. Sewaktu-waktu, pelapor atau pengadu dapat juga menghubungi penyidik untuk menanyakan perkembangan kasusnya. Jika penyidik menolak untuk memberikan SP2HP, maka kita dapat melaporkannya ke atasan penyidik tersebut. Dan jika atasan penyidik tersebut juga tidak mengindahkan laporan kita, maka kita dapat melaporkannya ke divisi propam kepolisian daerah terkait.

Format A1: Perihal “Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penelitian Laporan”. Dibuat penyidik setelah 3 (tiga) hari menerima laporan.

Format A2: Perihal “Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan”. Apabila perkara tersebut tersangkanya belum tertangkap/terungkap dan masih dalam proses penyelidikan.

Format A3: Perihal “Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan”. Apabila dalam proses penyelidikan ditemukan bukti permulaan yang cukup dan dapat ditingkatkan untuk proses penyidikan.

Format A4: Perihal “Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan”. Dibuat secara bertahap selama perkara tersebut dalam proses penyidikan sampai dengan pengiriman tersangka dan barang bukti ke JPU (tahap II).

Format A5: Perihal “Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan/ Penyidikan”. Apabila perkara tersebut proses penyidikan/penyelidikannya dihentikan dengan alasan:

- a. Perkaranya bukan tindak pidana.
- b. Perkaranya tidak cukup bukti/kedaluwarsa.
- c. Tersangkanya meninggal dunia.
- d. Tersangkanya dinyatakan gila yang dikuatkan dengan surat keterangan saksi ahli.





PENDEKATAN KEBIJAKAN KRIMINAL (*CRIMINAL POLICY*) DALAM PENEGAKAN HUKUM

A. Penegakan Hukum oleh Polisi

Konsep kebijakan kriminal (*criminal policy*) menurut Sudarto, sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief, adalah:

1. Dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana.
2. Dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi.
3. Dalam arti paling luas, ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral masyarakat.²⁸

Sebagai salah satu aparaturnya *criminal policy*, Polri merupakan institusi yang paling sibuk dalam penegakan hukum, khususnya dalam bidang hukum pidana. Namun, dalam perkembangan saat ini, masyarakat menghendaki tugas-tugas polisi tidak hanya dalam lingkup penegakan hukum pidana saja, tugas-tugas polisi dibutuhkan dalam semua aspek kepentingan sosial kemasyarakatan.

²⁸Sudut Hukum, "Pengertian Kebijakan Kriminal", *SudutHukum.com*, 22 Juni 2017, diakses dari <https://www.suduthukum.com/2017/06/pengertian-kebijakan-kriminal.html> pada tanggal 6 Januari 2020.

Hal itu wajar bilamana polisi dari perspektif *criminal policy* dapat menerapkan dua konsep sekaligus, yaitu kebijakan kriminal dalam arti luas dan dalam arti paling luas, bisa dilihat dari ketentuan secara yuridis tugas polisi sebagai penegak hukum, tetapi juga tugas polisi sebagai pelayan, pengayom, dan pelindung masyarakat.

Untuk itu, polisi harus arif dalam mengambil pilihan kebijakan hukum yang akan digunakan dalam penegakan hukum. Mengingat dalam penegakan hukum, bukan merupakan suatu kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakatnya, oleh karena itu, penegakan hukum dalam suatu masyarakat mempunyai kecenderungan-kecenderungan sendiri yang disebabkan oleh struktur masyarakatnya.

Adanya struktur dalam masyarakat ini merupakan kendala, baik berupa penyediaan sarana sosial yang memungkinkan penegakan hukum dijalankan maupun memberikan hambatan-hambatan yang menyebabkan penegakan hukum tidak dapat dijalankan atau kurang dapat dijalankan dengan saksama.²⁹

Penegakan hukum merupakan syarat mutlak bagi upaya-upaya penciptaan Indonesia yang damai dan sejahtera. Apabila hukum ditegakkan maka kepastian, rasa aman, tenteram, ataupun kehidupan yang rukun akan dapat terwujud. Ketiadaan penegakan hukum akan menghambat pencapaian masyarakat yang memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal tersebut menunjukkan adanya keterkaitan antara damai, adil, dan sejahtera. Penegakan hukum yang mengabaikan keadilan dan nilai yang hendak ditegakkan oleh hukum akan menjauhkan rasa keadilan masyarakat yang pada gilirannya akan memengaruhi citra hukum dan penegakan hukum di masyarakat. Jika kondisi ini dibiarkan maka masyarakat akan menempuh cara sendiri untuk menemukan rasa keadilan meskipun bertentangan dengan norma hukum yang ada.

Dengan demikian, banyak hal yang terkait dengan masalah penegakan hukum dan jika diamati unsur-unsur dalam sistem akan dijumpai sejumlah faktor yang memengaruhi, seperti substansi peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia, fasilitas pendukung, dan budaya hukum. Pengamatan yang lebih akademis memang diperlukan,

²⁹Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta: Penerbit Genta Publishing, 2009), hlm. 31.

akan tetapi praktik lapangan menunjukkan masalah ini sangat kompleks. Meskipun terus diharapkan, namun dalam kenyataannya penegakan hukum yang sempurna, penghasilan yang memuaskan bagi para hakim, dan budaya yang mendukung iklim politik, namun dalam kenyataannya penegakan hukum oleh pengadilan sangat tergantung dari sejauh mana putusan yang ditetapkan hakim telah menerapkan asas keadilan secara sungguh-sungguh. Penerapan asas keadilan dan atribut-atribut hukum lain yang digunakan hakim sebagai dasar penerapan hukum dapat diwujudkan melalui cara menemukan landasan-landasan hukum yang sesuai dengan nilai-nilai keadilan yang dianut masyarakat.³⁰

Menurut Satjipto Rahardjo, dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas berbeda-beda. Dalam garis besarnya aktivitas tersebut berupa pembuatan hukum dan penegakan hukum. Dalam pandangan Satjipto Rahardjo, pembuatan hukum adalah pembuatan undang-undang, dan penegakan hukum adalah tahap implementasi dari proses hukum yang panjang, yaitu tahap konkretisasi dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Dalam struktur kenegaraan modern, tugas penegakan hukum dijalankan oleh komponen eksekutif dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif tersebut, sehingga sering disebut juga birokrasi penegakan hukum. Sejak negara itu mencampuri banyak bidang kegiatan dan pelayanan dalam masyarakat, maka campur tangan hukum juga makin intensif, seperti dalam bidang kesehatan, perumahan, produksi, dan pendidikan. Tipe negara yang demikian itu dikenal sebagai *welfare state*. Eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam peraturan (hukum) yang menangani bidang-bidang tersebut.³¹

Menurut Soerjono Soekanto, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantahkan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.³²

³⁰Budiono Kusuhamidjojo, *Filsafat Hukum, Problematika Ketertiban yang Adil* (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm. 118.

³¹Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 175.

³²Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 3.

Romli Atmasasmita merumuskan bahwa penegakan hukum merupakan menegakkan keadilan dan menjauhi ketidakadilan. Dalam penegakan hukum yang baik ialah apabila sistem peradilan pidana bekerja secara objektif dan tidak bersifat memihak serta memperhatikan dan mempertimbangkan secara saksama nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Nilai-nilai tersebut tampak dalam wujud reaksi masyarakat terhadap setiap kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparaturnya penegak hukum. Dalam konteks penegakan hukum yang mempergunakan pendekatan sistem, terdapat hubungan pengaruh timbal balik yang signifikan antara perkembangan kejahatan yang bersifat multidimensi dan kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparaturnya penegak hukum.³³

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 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. Dengan demikian, efektivitas sebuah hukum dalam masyarakat adalah kemampuan hukum untuk menciptakan keadaan yang dikehendaki oleh hukum.³⁴

Dalam ilmu sosial antara lain dalam sosiologi hukum, masalah kepatuhan atau ketaatan hukum atau kepatuhan terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam menakar efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan, dalam hal ini hukum. Dalam tulisan yang lain Soerjono Soekanto juga mengungkapkan bahwa yang dimaksud dengan efektivitas hukum adalah segala upaya yang dilakukan agar hukum yang ada dalam masyarakat benar-benar hidup dalam masyarakat, artinya hukum tersebut benar-benar berlaku secara yuridis, sosiologis, dan filosofis.³⁵

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum (*law enforcement*) menghendaki 4 (empat) syarat, yaitu: adanya aturan, adanya lembaga

³³Romli Atmasasmita, *Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum* (Bandung: Bina Cipta, 1997), hlm. 27.

³⁴Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 62.

³⁵*Ibid.*, hlm. 65.

yang akan menjalankan peraturan itu, adanya fasilitas untuk mendukung pelaksanaan peraturan itu, dan adanya kesadaran hukum dari masyarakat yang terkena peraturan itu.³⁶

Masalah pokok dalam penegakan hukum terletak pada faktor-faktor yang mungkin memengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi dari faktor tersebut.

Faktor-faktor yang memengaruhi *law enforcement* adalah:

1. Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam hal ini mengenai undang-undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.³⁷

Kelima faktor tersebut saling berkaitan antara yang satu dengan yang lainnya karena semuanya merupakan esensi dari penegakan hukum serta juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

Lawrence M. Friedman yang dikutip oleh Esmi Warassih membedakan unsur sistem hukum ke dalam 3 (tiga) macam, yaitu: struktur (*legal structure*), substansi (*legal substance*), dan kultur (*legal culture*). Menurut Friedman kebanyakan negara-negara berkembang dalam upaya penegakan hukum hanya menyangkut struktur dan substansinya saja, sedangkan masalah kultur hukum kurang mendapatkan perhatian yang saksama.³⁸

Menurut Achmad Ali, sosialisasi undang-undang merupakan proses penting dalam *law enforcement*, karena bertujuan:

1. Bagaimana agar warga masyarakat dapat mengetahui kehadiran suatu undang-undang atau peraturan.

³⁶Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 1994), hlm. 9.

³⁷*Ibid.*, hlm. 10.

³⁸Esmi Warassih Puji Rahayu, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis* (Semarang: Suryandaru Utama, 2005), hlm. 29.

2. Bagaimana agar warga masyarakat dapat mengetahui isi suatu undang-undang atau peraturan.
3. Bagaimana agar warga masyarakat dapat menyesuaikan diri (pola pikir dan tingkah laku) dengan tujuan yang dikehendaki oleh undang-undang atau peraturan hukum tersebut.³⁹

Baharuddin Lopa berpendapat bahwa semua kegiatan di bidang hukum perlu dijaga keterkaitan dan keterpaduannya. Misalnya untuk menegakkan keadilan bukan hanya dituntut agar hakim menjatuhkan putusan yang adil, tetapi dalam menghadapi kasus pidana disyaratkan penyidikan yang sempurna dan sesudah hukuman dijatuhkan yang kemudian berkekuatan tetap, diperlukan lagi pelaksanaan hukuman yang tertib sesuai dengan bunyi vonis. Berbicara mengenai keterpaduan dalam ruang lingkup yang lebih luas (bukan hanya dalam ruang lingkup proses peradilan) tidak bisa dilepaskan dari jentang fungsi, suprasistem, sistem, dan subsistem.⁴⁰

Menurut Muladi penegakan hukum merupakan suatu sistem, subsistem, dan intersubsistem, yang dalam kenyataannya susunan tersebut senantiasa berproses. Dengan demikian, tujuan penegakan hukum, tidak hanya mencakup *law enforcement*, tetapi juga *peace maintenance*. Oleh karena itu, tugas utama penegakan hukum adalah mencapai keadilan.⁴¹

Penegakan hukum sebagai suatu sistem, menurut Muladi harus diartikan dalam kerangka:

1. Konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang ada di belakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa terkecuali, yang bersifat penuh (*full enforcement concept*) yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya, demi perlindungan kepentingan individual.

³⁹Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum* (Jakarta: PT Yarsif Watampone, 1998), hlm. 43.

⁴⁰Baharuddin Lopa, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum* (Jakarta: Bulan Bintang, 2001), hlm. 133.

⁴¹Muladi, *HAM, Politik dan Sistem Peradilan Pidana* (Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1997), hlm. 2.

2. Konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana-prasarana, kualitas sumber daya manusianya, kualitas perundang-undangnya, dan kurangnya partisipasi masyarakat. Dalam era modernisasi dan globalisasi inilah sistem hukum ditantang untuk berperan sebagai mekanisme pengintegrasian (*integrative mechanism*) yang dapat mempersatukan berbagai dimensi kepentingan: antarkepentingan internal bangsa; antarkepentingan nasional dengan kepentingan internasional; dan antarsektor kehidupan nasional.⁴²

B. Penegakan Hukum dengan Kebijakan *Penal*

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 pembedaan dan pelaksanaan pidana. Namun demikian, justru sistem peradilan pidana mempunyai dimensi fungsi ganda tersebut, sering kali sistem peradilan menjadi faktor kriminogen dari sebab timbulnya kejahatan. Dengan model sistem penjara diganti dengan sistem pemasyarakatan misalnya, satu prestasi yang diraih adalah kecenderungan terjadinya proses *labeling* yang harus terpaksa disandang oleh narapidana maupun mantan narapidana.⁴³

Pada kenyataannya sarana pidana melalui pendekatan upaya-upaya represif untuk mengatasi berbagai masalah sosial, khususnya masalah-masalah keamanan dan ketertiban masyarakat, tidak membawa dampak yang signifikan untuk mencapai hasil yang lebih baik.

Menyikapi hal di atas, penulis mengutip apa yang disampaikan oleh Barda Nawawi Arief bahwa penggunaan upaya '*penal*' (sanksi/hukum pidana) dalam mengatur masyarakat (lewat perundang-undangan) pada

⁴²Muladi, *Ibid.*, hlm. 5.

⁴³*Ibid.*, hlm. 22.

hakikatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan (*policy*). Mengingat berbagai keterbatasan dan kelemahan hukum pidana, apabila dilihat dari sudut kebijakan, penggunaan, atau intervensi '*penal*' seyogianya dilakukan dengan lebih hati-hati, cermat, hemat, selektif, dan limitatif. Dengan kata lain, secara *penal* tidak selalu harus dipanggil/digunakan dalam setiap produk legislatif.⁴⁴

Usaha-usaha penanggulangan masalah kejahatan telah banyak dilakukan dengan berbagai cara, namun hasilnya belum memuaskan. Salah satu usaha penanggulangan kejahatan ialah menggunakan hukum pidana dengan sanksinya yang berupa pidana. Namun demikian, usaha ini pun masih sering dipersoalkan. Perdebatan mengenai peranan pidana dalam menghadapi masalah kejahatan ini, menurut Inkeri Anttila, telah berlangsung beratus-ratus tahun.⁴⁵

Menurut Herbert L. Packer, usaha mengendalikan perbuatan antisosial dengan mengenakan pidana pada seseorang yang bersalah melanggar peraturan pidana, merupakan suatu problem sosial yang mempunyai dimensi hukum yang penting.⁴⁶

Penggunaan upaya hukum, termasuk hukum pidana, sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijaksanaan penegakan hukum. Di samping itu, karena tujuannya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya, maka kebijaksanaan penegakan hukum ini pun termasuk dalam bidang kebijaksanaan sosial, yaitu segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Sebagai suatu masalah yang termasuk masalah kebijaksanaan, maka penggunaan hukum pidana sebenarnya tidak merupakan suatu keharusan. Tidak ada kemutlakan dalam bidang kebijaksanaan, karena pada hakikatnya dalam masalah kebijaksanaan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternatif.⁴⁷

Dengan demikian, masalah pengendalian atau penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana, bukan hanya

⁴⁴Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002), hlm. 47.

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 28.

⁴⁶*Ibid.*

⁴⁷Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana* (Bandung: Sinar Baru, t.th.), hlm. 161.

merupakan problem sosial seperti dikemukakan oleh Packer di atas, tetapi juga merupakan masalah kebijaksanaan (*the problem of policy*).⁴⁸ Penggunaan upaya hukum, termasuk hukum pidana, sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum. Di samping itu, karena tujuannya adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya, maka kebijakan penegakan hukum itu pun termasuk dalam bidang kebijakan sosial, yaitu segala usaha rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.⁴⁹

Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sanksi pidana merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Adapula yang menyebutnya sebagai '*older phillosophy of crime control*'. Dilihat sebagai suatu masalah kebijaksanaan, maka ada yang mempermasalahakan apakah perlu kejahatan itu ditanggulangi, dicegah, atau dikendalikan dengan menggunakan sanksi pidana.

Ada sementara pendapat bahwa terdapat pelaku kejahatan atau pelanggar hukum pada umumnya tidak perlu dikenakan pidana. Menurut pendapat ini pidana merupakan "peninggalan dari kebiadaban kita masa lalu" (*a vestige our savage past*) yang seharusnya dihindari. Pendapat ini tampaknya didasarkan pada pandangan bahwa pidana merupakan tindakan perlakuan atau pengenaan penderitaan yang kejam. Memang sejarah hukum pidana menurut M. Cherif Bassiouni, penuh dengan gambaran-gambaran mengenai perlakuan yang oleh ukuran-ukuran sekarang dipandang kejam dan melampaui batas. Dikemukakan selanjutnya gerakan pembaruan pidana di Eropa Kontinental dan di Inggris terutama justru merupakan reaksi humanistis terhadap kekejaman pidana. Atas dasar pandangan yang demikian pulalah kiranya ada pendapat bahwa teori pembalasan dalam hal pembedaan merupakan '*a relic of barbarism*'.

Dasar pemikiran lainnya ialah adanya paham determinisme yang menyatakan orang tidak mempunyai kehendak bebas dalam melakukan suatu perbuatan karena dipengaruhi oleh watak pribadinya, faktor-faktor biologis, dan faktor lingkungan kemasyarakatannya. Dengan demikian, kejahatan sebenarnya merupakan manifestasi dari keadaan

⁴⁸Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hlm. 29.

⁴⁹Muladi dan Barda Nawawi Arif, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Edisi Revisi (Bandung: Alumni, 1998), hlm. 149.

jiwa seseorang yang abnormal. Oleh karena itu, pelaku kejahatan tidak dapat dipersalahkan atas perbuatannya dan tidak dikenakan pidana. Karena seorang penjahat merupakan jenis manusia khusus yang memiliki ketidaknormalan organik dan mental, maka bukan pidana yang seharusnya dikenakan kepadanya, tetapi yang diperlukan adalah tindakan-tindakan perawatan yang bertujuan memperbaiki.

Dalam hubungannya tentang kebijakan penanggulangan kejahatan menggunakan hukum pidana atau penggunaan sarana *penal* ini, Nigel Walker, sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief, pernah mengingatkan adanya “prinsip-prinsip pembatas” (*the limiting principles*) yang sepatutnya mendapat perhatian, antara lain:

1. Jangan Hukum Pidana (HP) digunakan semata-mata untuk tujuan pembalasan.
2. Jangan menggunakan HP untuk memidana perbuatan yang tidak merugikan/membahayakan.
3. Jangan menggunakan HP untuk mencapai suatu tujuan yang dapat dicapai secara lebih efektif dengan sarana-sarana lain yang lebih ringan.
4. Jangan menggunakan HP apabila kerugian/bahaya yang timbul dari pidana lebih besar daripada kerugian/bahaya dari perbuatan/tindak pidana itu sendiri.
5. Larangan-larangan HP jangan mengandung sifat lebih berbahaya dari perbuatan yang akan dicegah.
6. HP jangan memuat larangan-larangan yang tidak mendapat dukungan dari publik.⁵⁰

Di samping itu, Jeremy Bentham, pernah menyatakan bahwa janganlah pidana dikenakan/digunakan apabila ‘*groundless, needless, unprofitable, or inefficacious*’. Demikian pula Herbert L. Packer pernah mengingatkan bahwa penggunaan sanksi pidana secara sembarangan/tidak pandang bulu/menyamaratakan (*indiscriminately*) dan digunakan secara paksa (*coercively*) akan menyebabkan sarana pidana itu menjadi suatu “pengancam yang utama” (*prime threatener*).

⁵⁰Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana* (Bandung: Sinar Baru, t.th.), hlm. 47-48.

Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal menggunakan sarana *penal* (hukum pidana) ialah masalah penentuan:

1. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana.
2. Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Penganalisisan terhadap dua masalah sentral ini hemat kami tidak dapat dilepaskan dari konsepsi bahwa kebijakan kriminal merupakan bagian integral dari kebijakan sosial. Ini berarti pemecahan masalah-masalah tersebut di atas harus pula diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial yang telah ditetapkan. Dengan demikian, kebijakan hukum pidana, termasuk pula kebijakan dalam menangani dua masalah sentral di atas harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy-oriented approach*).⁵¹

Berdasar pendekatan yang berorientasi pada kebijakan sosial itulah kiranya Sudarto berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral yang pertama di atas, yang sering disebut masalah kriminalisasi, harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut:

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan “perbuatan yang tidak dikehendaki”, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan/atau spiritual) atas warga masyarakat.
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip “biaya dan hasil” (*cost benefit principle*).
4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

⁵¹*Ibid.*, hlm. 161.

Pendekatan kebijakan seperti dikemukakan di atas jelas merupakan pendekatan yang rasional, karena karakteristik dari suatu politik kriminal yang rasional tidak lain daripada penerapan metode-metode yang rasional. Menurut G.P. Hoefnagels suatu politik kriminal harus rasional, kalau tidak demikian tidak sesuai dengan definisinya sebagai 'a rational total of the responses to crime'. Di samping itu, hal ini penting karena konsepsi mengenai kejahatan dan kekuasaan atau proses untuk melakukan kriminalisasi sering ditetapkan secara emosional.⁵²

Pendekatan yang rasional memang merupakan pendekatan yang seharusnya melekat pada setiap langkah-langkah kebijakan. Hal ini merupakan konsekuensi logis, karena seperti dikatakan oleh Sudarto, dalam melaksanakan politik, orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi. Ini berarti, suatu politik kriminal dengan menggunakan kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar.

Dengan demikian, memilih dan menetapkan (hukum) pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar telah memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya (hukum) pidana itu dalam kenyataannya. Jadi, diperlukan pula pendekatan yang fungsional; dan ini pun merupakan pendekatan yang melekat (inheren) pada setiap kebijakan yang rasional.

Pemilihan pada konsepsi perlindungan masyarakat ini pun membawa konsekuensi pada pendekatan yang rasional, seperti dikemukakan oleh J. Andenaes sebagai berikut:⁵³

If one bases the penal law on the concept of social defence, the task will then be to develop it as rationally as possible. The maximum results must be achieved with the minimum of expense to society and the minimum of suffering for the individual. In this task, one must build upon the results of scientific research into the causes of crime and the effectiveness of the various forms of sanction.

(Apabila orang mendasarkan hukum pidana pada konsepsi perlindungan masyarakat/*social defence*, maka tugas selanjutnya adalah mengembangkannya serasional mungkin. Hasil-hasil maksimum harus dicapai dengan biaya yang minimum bagi

⁵²Sudarto, *Ibid.*, hlm. 163.

⁵³Sudarto, *Ibid.*, hlm. 164-165.

masyarakat dan minimum penderitaan bagi individu. Dalam tugas demikian, orang harus mengandalkan pada hasil-hasil penelitian ilmiah mengenai sebab-sebab kejahatan dan efektivitas dari bermacam-macam sanksi).

Dari apa yang dikemukakan J. Andenaes di atas jelas terlihat bahwa pendekatan kebijakan yang rasional berkaitan erat pula dengan pendekatan ekonomis dalam penggunaan sanksi pidana.

Pendekatan ekonomis di sini tidak hanya dimaksudkan untuk mempertimbangkan antara biaya atau beban yang ditanggung masyarakat (dengan dibuat/digunakannya hukum pidana) dengan hasil yang ingin dicapai; tetapi juga dalam arti mempertimbangkan efektivitas dari sanksi pidana itu sendiri.

Sehubungan dengan hal ini, Ted Honderich berpendapat bahwa suatu pidana dapat disebut sebagai alat pencegah yang ekonomis (*economical deterrents*) apabila dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Pidana itu sungguh-sungguh mencegah.
2. Pidana itu tidak menyebabkan timbulnya keadaan yang lebih berbahaya/merugikan daripada yang akan terjadi apabila pidana itu tidak dikenakan.
3. Tidak ada pidana lain yang dapat mencegah secara efektif dengan bahaya/kerugian yang lebih kecil.

Segi lain yang perlu dikemukakan dari pendekatan kebijakan ialah yang berkaitan dengan nilai-nilai yang ingin dicapai atau dilindungi oleh hukum pidana. Menurut Bassiouni, tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh pidana pada umumnya terwujud dalam kepentingan-kepentingan sosial yang mengandung nilai-nilai tertentu yang perlu dilindungi.

Kepentingan-kepentingan sosial tersebut menurut Bassiouni, ialah:

1. Pemeliharaan tertib masyarakat.
2. Perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian, atau bahaya-bahaya yang tidak dapat dibenarkan, yang dilakukan oleh orang lain.
3. Memasyarakatkan kembali (resosialisasi) para pelanggar hukum.
4. Memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat kemanusiaan, dan keadilan individu.

Ditegaskan selanjutnya bahwa sanksi pidana harus disepadankan dengan kebutuhan untuk melindungi dan mempertahankan kepentingan-kepentingan ini. Pidana hanya dibenarkan apabila ada suatu kebutuhan yang berguna bagi masyarakat; suatu pidana yang tidak diperlukan, tidak dapat dibenarkan dan berbahaya bagi masyarakat. Selain itu, batas-batas sanksi pidana ditetapkan pula berdasar kepentingan-kepentingan ini dan nilai-nilai yang mewujudkannya. Berdasar pandangan yang demikian, maka menurut Bassiouni disiplin hukum pidana bukan hanya pragmatis, tetapi juga suatu disiplin yang berdasar dan berorientasi pada nilai (*not only pragmatic but also value-based and value-oriented*).

Dari uraian di atas, dapatlah disimpulkan bahwa menurut Bassiouni, dalam melakukan kebijakan hukum pidana diperlukan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy-oriented*) yang lebih bersifat pragmatis dan juga pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value-judgment approach*). Antara pendekatan kebijakan dan pendekatan yang berorientasi pada nilai jangan terlalu dilihat sebagai suatu '*dichotomy*', karena dalam pendekatan kebijakan sudah seharusnya juga dipertimbangkan faktor-faktor nilai.

Kebijakan kriminal tidak dapat dilepaskan sama sekali dari masalah nilai karena seperti dikatakan oleh Christiansen: "*The conception of problem 'crime and punishment' is an essential part of the culture of any society.*" Begitu pula menurut W. Clifford: "*The very foundation of any criminal justice system consists of the philosophy behind a given country.*" Terlebih bagi Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan garis kebijakan pembangunan nasionalnya bertujuan membentuk "manusia Indonesia seutuhnya". Apabila pidana akan digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan tersebut, maka pendekatan humanistis harus pula diperhatikan. Hal ini penting, tidak hanya karena kejahatan itu pada hakikatnya merupakan masalah kemanusiaan (*human problem*), tetapi juga karena pada hakikatnya pidana itu sendiri mengandung unsur penderitaan yang dapat menyerang kepentingan atau nilai yang paling berharga bagi kehidupan manusia.

Pendekatan humanistis dalam penggunaan sanksi pidana, tidak hanya berarti bahwa pidana yang dikenakan kepada si pelanggar harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab; tetapi juga harus dapat membangkitkan kesadaran si pelanggar akan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat. Menurut

Marc Ancel, pertanggungjawaban yang didasarkan pada kebebasan individu merupakan kekuatan penggerak yang utama dari proses penyesuaian sosial (*the main driving force of the process of social readaptation*).

Diakui olehnya bahwa masalah determinisme dan indeterminisme merupakan problem filosofis yang berada di luar ruang lingkup kebijakan pidana dan hukum pidana. Akan tetapi, ditegaskan bahwa kebijakan pidana yang modern hampir selalu mensyaratkan adanya kebebasan individu. Tujuan utama dari setiap perlakuan readaptasi sosial harus diarahkan pada perbaikan terhadap penguasaan diri sendiri. Oleh karena itu, masalah pertanggungjawaban seharusnya tidak boleh diabaikan, malahan justru harus diperkenalkan kembali sebagai suatu pertanggungjawaban pribadi.

Reaksi terhadap perbuatan antisosial justru harus dipusatkan pada konsepsi pertanggungjawaban pribadi. Pertanggungjawaban yang dimaksud oleh Marc Ancel berlainan dengan pandangan klasik yang mengartikannya sebagai “pertanggungjawaban moral secara murni” (*the purely moral responsibility*), dan berbeda pula dengan pandangan positivistic yang mengartikannya sebagai “pertanggungjawaban menurut hukum atau pertanggungjawaban objektif” (*legal or objective view of responsibility*). Pertanggungjawaban pribadi (*individual responsibility*) menurut Marc Ancel menekankan pada perasaan kewajiban moral pada diri individu, dan oleh karena itu mencoba untuk merangsang ide tanggung jawab/kewajiban sosial terhadap anggota masyarakat yang lain dan juga mendorongnya untuk menyadari moralitas sosial.

Pengertian yang demikian merupakan konsekuensi dari pandangan Marc Ancel yang melihat kejahatan sebagai gejala kemanusiaan (*human phenomenon*), yaitu kejahatan merupakan suatu manifestasi dari kepribadian si pelaku. Perlu kiranya dikemukakan bahwa pendekatan humanistic yang bertolak dari konsepsi kejahatan sebagai ‘*a personal disease*’ atau ‘*a human or individually pathological phenomenon*’ harus pula diseimbangkan dengan pendekatan humanistic yang bertolak dari konsepsi kejahatan sebagai ‘*a socially disease*’ atau sebagai ‘*a socially pathological phenomenon*’.

C. Pemolisian Masyarakat (*Community Policing*) Bagian Integral dari Kebijakan Kriminal

Berdasarkan pendekatan konsep kebijakan kriminal (*criminal policy*), maka pemolisian masyarakat (*polmas*) menurut hemat penulis merupakan salah satu strategi dari kebijakan kriminal yang bersifat *non-penal*. Pencegahan dan penanggulangan kejahatan harus dilakukan dengan “pendekatan integral” ada keseimbangan sarana ‘*penal*’ dan ‘*non-penal*’. Dilihat dari sudut politik kriminal, kebijakan paling strategis melalui sarana ‘*non-penal*’ karena lebih bersifat preventif, sedangkan kebijakan ‘*penal*’ mempunyai keterbatasan/kelemahan, yaitu bersifat fragmentaris/simplistik/tidak struktural-fungsional; simptomik/ tidak *victim-oriented*; lebih bersifat represif/tidak preventif; harus didukung oleh infrastruktur dengan biaya tinggi. Pendekatan kebijakan *penal* dan *non-penal* sebagaimana di atas, pada hakikatnya mempunyai tujuan yang luhur yaitu 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 atmosfer kedamaian dalam kalangan masyarakat.

Usaha-usaha yang rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi kejahatan (politik kriminal) menurut Muladi dan Barda Nawawi Arief, sudah barang tentu tidak hanya menggunakan sarana hukum pidana (*penal*), tetapi dapat juga dengan menggunakan sarana-sarana yang *non-penal*. Usaha-usaha *non-penal* ini misalnya penyantunan dan pendidikan sosial dalam rangka mengembangkan tanggung jawab sosial warga masyarakat; penggarapan kesehatan jiwa masyarakat melalui pendidikan moral, agama, dan sebagainya; peningkatan usaha-usaha kesejahteraan anak dan remaja; kegiatan patroli dan pengawasan lainnya secara kontinu oleh polisi dan aparat keamanan lainnya.

Konsepsi kebijaksanaan penanggulangan kejahatan yang integral mengandung konsekuensi bahwa segala usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan dengan menggunakan sanksi pidana, harus pula dipadukan dengan usaha-usaha lain yang bersifat ‘*non-penal*’. Usaha-usaha *non-penal* ini dapat meliputi bidang yang sangat luas sekali di seluruh kebijaksanaan sosial atau pembangunan nasional.

Tujuan utama dari usaha-usaha *non-penal* ini adalah memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu yang secara tidak langsung mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan. Dengan demikian, dilihat dari sudut politik kriminal, keseluruhan kegiatan preventif yang *non-penal* itu sebenarnya mempunyai kedudukan yang sangat strategis. Ia memegang posisi kunci yang harus diintensifkan dan diefektifkan.

Kegagalan dalam menggarap posisi strategis ini justru akan berakibat fatal bagi usaha penanggulangan kejahatan. Oleh karena itu, suatu kebijaksanaan kriminal harus dapat mengintegrasikan dan mengharmonisasikan seluruh kegiatan preventif yang *non-penal* itu ke dalam suatu sistem kegiatan negara yang teratur dan terpadu. Sehubungan dengan ini, Radzinowich menyatakan: “Kebijaksanaan kriminal harus mengombinasikan bermacam-macam kegiatan preventif itu dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga membentuk suatu mekanisme tunggal yang luas dan akhirnya mengoordinasikan keseluruhannya itu ke dalam suatu sistem kegiatan negara yang teratur.”

Telah dikemukakan di atas bahwa tindakan-tindakan *non-penal* mempunyai kedudukan strategis, karena ia menggarap masalah-masalah atau kondisi-kondisi yang menyebabkan timbulnya kejahatan. Masalah strategis ini sangat mendapat perhatian dari Kongres PBB keenam tahun 1980 mengenai *Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. Hal ini terlihat dari resolusi yang berhubungan dengan masalah ‘*crime trends and crime prevention strategies*’. Beberapa pertimbangan menarik yang dikemukakan dalam solusi itu, antara lain:

1. Bahwa masalah kejahatan merintang kemajuan untuk mencapai kualitas hidup yang pantas bagi semua orang; (*the crime problem impedes progress towards the attainment of an acceptable quality of life for all people*).
2. Bahwa strategis pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan kejahatan; (*crime prevention strategies should be based upon the elimination of causes and conditions giving rise to crime*).
3. Bahwa penyebab utama dari kejahatan di banyak negara ialah ketimpangan sosial, diskriminasi rasial dan nasional, standar hidup yang rendah, pengangguran, dan kebutuhurufan di antara golongan besar antara penduduk; (*the main causes of crime in many countries*

discrimination, low standard of living, unemployment and illiteracy among broad section of the population).

Setelah mempertimbangkan hal-hal di atas, maka dalam resolusi dinyatakan antara lain, menghimbau semua anggota PBB untuk mengambil setiap tindakan dalam kekuasaan mereka untuk menghapuskan kondisi-kondisi kehidupan yang menurunkan martabat kemanusiaan dan menyebabkan kejahatan, yang meliputi masalah pengangguran, kemiskinan, kebutahurufan, diskriminasi rasial dan nasional, dan bermacam-macam bentuk dari keterampilan sosial (*calls upon all States Members of the United Nations to take every measure in their power to eliminate the conditions of like which detract from human dignity and lead to crime, including unemployment, pverty, illeteracy, racial, and nation discrimination and various form of social inequality*).

Proses reformasi yang telah dan sedang berlangsung untuk menuju masyarakat sipil yang demokratis membawa berbagai perubahan di dalam 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 mengubah paradigma yang menitikberatkan 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 bekerja sama 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 kekurangsinkronan 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 permukiman, 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 “preemptif” dengan pendekatan “bimmas/babinkamtibmas” yang mencerminkan hubungan struktural “kekuasaan” dipandang perlu untuk disesuaikan untuk perkembangan masyarakat madani.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang diuraikan di atas 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 penerjemahan 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 sering kali 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.

Sejalan dengan pergeseran peradaban umat manusia, secara universal terutama di negara-negara maju, terdapat kecenderungan bahwa masyarakat lebih menginginkan pendekatan-pendekatan yang personal dan menekankan pemecahan masalah daripada sekadar terpaku pada formalitas hukum yang kaku. Dalam bidang penegakan hukum terutama yang menyangkut pertikaian antarwarga, penyelesaian dengan mekanisme informal lebih efektif dibanding daripada proses sistem peradilan pidana formal yang acap kali 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 hakikatnya menempatkan masyarakat bukan semata-mata sebagai objek, tetapi mitra kepolisian dan pemecahan masalah (pelanggaran hukum) lebih merupakan kepentingan daripada sekadar proses penanganan yang formal/prosedural.

Dalam kehidupan masyarakat bangsa Indonesia nilai-nilai yang terkandung dalam konsep *Community Policing* pada hakikatnya bukan merupakan hal yang asing. Kebijakan siskamswakarsa diangkat dari nilai-nilai sosiokultural 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 *Community Policing* “ala” Indonesia, jika dikelola secara tepat sesuai kekinian dan sejalan dengan upaya membangun masyarakat madani khususnya kepolisian “sipil”, yang menekankan pada pendekatan kemanusiaan khususnya perlindungan hak-hak asasi manusia dalam pelaksanaan tugas kepolisian.

Tujuan polmas di dalam ketentuan Pasal 7 Perkap Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri, disebutkan:

- (1) Tujuan Polmas adalah terwujudnya kemitraan polisi dan masyarakat yang didasari kesadaran bersama dalam rangka menanggulangi permasalahan yang dapat mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat guna menciptakan rasa aman, tertib, dan tenteram serta meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.
- (2) Upaya menanggulangi permasalahan yang dapat mengganggu keamanan, ketertiban, dan ketenteraman masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mencakup rangkaian upaya pencegahan dengan melakukan identifikasi akar permasalahan, menganalisis, menetapkan prioritas tindakan, melakukan evaluasi, dan evaluasi ulang atas efektivitas tindakan.
- (3) Kemitraan polisi dan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi mekanisme kemitraan yang mencakup keseluruhan proses manajemen, mulai dari perencanaan, pengawasan, pengendalian, analisis, dan evaluasi atas pelaksanaannya. Kemitraan tersebut merupakan proses yang berkelanjutan.
- (4) Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang aman, tertib, dan tenteram, warga masyarakat diberdayakan untuk ikut aktif menemukan, mengidentifikasi, menganalisis, dan mencari jalan keluar bagi masalah-masalah yang mengganggu keamanan, ketertiban, dan masalah sosial lainnya. Masalah yang dapat diatasi oleh masyarakat terbatas pada masalah yang ringan, tidak termasuk perkara pelanggaran hukum yang serius.

Untuk mewujudkan tujuan polmas tersebut di atas, maka dalam pelaksanaannya menurut Pasal 8 Perkap Nomor 7 Tahun 2008, polmas mempunyai beberapa falsafah sebagai berikut:

- (1) Falsafah Polmas mendasari pemahaman bahwa masyarakat bukan merupakan objek pembinaan dari petugas yang berperan sebagai subjek penyelenggara keamanan, melainkan masyarakat harus menjadi subjek dan mitra yang aktif dalam memelihara keamanan dan ketertiban di lingkungannya sesuai dengan hukum dan hak asasi manusia.
- (2) Falsafah Polmas mendasari pemahaman bahwa penyelenggaraan keamanan tidak akan berhasil bila hanya ditumpukan kepada keaktifan petugas polisi semata, melainkan harus lebih ditumpukan kepada kemitraan petugas dengan warga masyarakat yang bersama-sama aktif mengatasi permasalahan di lingkungannya.
- (3) Falsafah Polmas menghendaki agar petugas polisi di tengah masyarakat tidak berpenampilan sebagai alat hukum atau pelaksana undang-undang yang hanya menekankan penindakan hukum atau mencari kesalahan warga, melainkan lebih menitikberatkan kepada upaya membangun kepercayaan masyarakat terhadap Polri melalui kemitraan yang didasari oleh prinsip demokrasi dan hak asasi manusia, agar warga masyarakat tergugah kesadaran dan kepatuhan hukumnya. Oleh karenanya, fungsi keteladanan petugas Polri menjadi sangat penting.
- (4) Sebagai syarat agar dapat membangkitkan dan mengembangkan kesadaran warga masyarakat untuk bermitra dengan polisi, maka setiap petugas polisi harus senantiasa bersikap dan berperilaku sebagai mitra masyarakat yang lebih menonjolkan pelayanan, menghargai kesetaraan antara polisi dan warga masyarakat, serta senantiasa memfasilitasi masyarakat untuk berpartisipasi dalam rangka mengamankan lingkungannya.
- (5) Upaya membangun kepercayaan masyarakat terhadap polisi harus menjadi prioritas dalam pendekatan tugas kepolisian di lapangan karena timbulnya kepercayaan masyarakat (trust) terhadap Polri merupakan kunci pokok keberhasilan Polmas. Kepercayaan ini dibangun melalui komunikasi dua arah yang intensif antara polisi dan warga masyarakat dalam pola kemitraan yang setara.
- (6) Penerapan Polmas pada dasarnya sejalan dengan nilai-nilai dasar budaya bangsa Indonesia yang terkandung dalam konsep siskamswakarsa, sehingga penerapannya tidak harus melalui penciptaan konsep yang baru, melainkan lebih mengutamakan pengembangan sistem yang sudah ada yang disesuaikan dengan kekinian penyelenggaraan fungsi kepolisian modern dalam masyarakat sipil di era demokrasi.

- (7) Untuk menjamin terpeliharanya rasa aman, tertib, dan tenteram dalam masyarakat, polisi dan warga masyarakat menggalang kemitraan untuk memelihara dan menumbuhkembangkan pengelolaan keamanan dan ketertiban lingkungan. Kemitraan ini dilandasi norma-norma sosial dan/atau kesepakatan-kesepakatan lokal dengan tetap mengindahkan peraturan-peraturan hukum nasional yang berlaku dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip hak asasi manusia dan kebebasan individu yang bertanggung jawab dalam kehidupan masyarakat yang demokratis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 9 Perkap Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri:

“Tujuan strategi Polmas adalah terwujudnya kemitraan Polri dengan warga masyarakat yang mampu mengidentifikasi akar permasalahan, menganalisis, menetapkan prioritas tindakan, mengevaluasi efektivitas tindakan dalam rangka memelihara keamanan, ketertiban, dan ketenteraman masyarakat serta peningkatan kualitas hidup masyarakat”.

Di dalam Pasal 10, juga disebutkan sasaran strategisnya:

Sasaran Strategi Polmas meliputi:

- a. tumbuhnya kesadaran dan kepedulian masyarakat/komunitas terhadap potensi gangguan keamanan, ketertiban, dan ketenteraman di lingkungannya;
- b. meningkatnya kemampuan masyarakat bersama dengan polisi untuk mengidentifikasi akar permasalahan yang terjadi di lingkungannya, melakukan analisis, dan memecahkan masalahnya;
- c. meningkatnya kemampuan masyarakat untuk mengatasi permasalahan yang ada bersama-sama dengan polisi dan dengan cara yang tidak melanggar hukum;
- d. meningkatnya kesadaran hukum masyarakat;
- e. meningkatnya partisipasi masyarakat dalam menciptakan Kamtibmas di lingkungannya masing-masing;
- f. menurunnya peristiwa yang mengganggu keamanan, ketertiban, dan ketenteraman masyarakat/komunitas.

Untuk mencapai tujuan dan strategi polmas di atas, maka metode yang digunakan adalah melalui penyelenggaraan kemitraan antara Polri dengan warga masyarakat yang didasari prinsip kesetaraan guna

membangun kepercayaan warga masyarakat terhadap Polri, sehingga terwujud kebersamaan dalam rangka memahami masalah kamtibmas dan masalah sosial, menganalisis masalah, mengusulkan alternatif-alternatif solusi yang tepat dalam rangka menciptakan rasa aman, tenteram, dan ketertiban (tidak hanya berdasarkan pada hukum pidana dan penangkapan), melakukan evaluasi serta evaluasi ulang terhadap efektivitas solusi yang dipilih.

Operasionalisasi dalam pelaksanaan program polmas, Pasal 12 Perkap Nomor 7 Tahun 2008, meliputi:

Pola Operasionalisasi Polmas:

- a. *upaya pemecahan masalah gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat lebih mengutamakan proses mengidentifikasi akar permasalahan, menganalisis, menetapkan prioritas tindakan, mengevaluasi efektivitas tindakan bersama dengan masyarakat, sehingga bukan hanya sekadar mencakup penanganan masalah yang bersifat sesaat;*
- b. *pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat menuju terwujudnya tujuh dimensi pelayanan masyarakat yang mencakup komunikasi berbasis kepedulian, tanggap, cepat dan tepat, kemudahan pemberian informasi, prosedur yang efisien dan efektif, biaya yang formal dan wajar, kemudahan penyelesaian urusan, lingkungan fisik tempat kerja yang kondusif;*
- c. *upaya penegakan hukum lebih diutamakan kepada sasaran peningkatan kesadaran hukum daripada penindakan hukum;*
- d. *upaya penindakan hukum merupakan alternatif tindakan yang paling akhir, bila cara-cara pemulihan masalah atau cara-cara pemecahan masalah yang bersifat persuasif tidak berhasil.*

Dijelaskan kembali dalam Pasal 14 Perkap Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri:

Bentuk-bentuk kegiatan dalam penerapan Polmas antara lain:

- a. *kegiatan pelayanan dan perlindungan warga masyarakat:*
 - 1) *intensifikasi kegiatan pembinaan masyarakat;*
 - 2) *intensifikasi patroli dan tatap muka petugas Polri dengan warga.*
- b. *komunikasi intensif petugas Polri–warga masyarakat:*
 - 1) *intensifikasi kontak person antara petugas dengan warga secara langsung/tatap muka, atau melalui sarana komunikasi;*

- 2) pemanfaatan sarana media pers cetak maupun elektronik;
 - 3) penyelenggaraan forum komunikasi Polri dan masyarakat.
- c. pemanfaatan FKPM untuk pemecahan masalah, eliminasi akar permasalahan, dan pengendalian masalah sosial:
- 1) pemanfaatan tempat, balai pertemuan untuk forum komunikasi masyarakat;
 - 2) pemanfaatan forum pertemuan yang dilaksanakan warga masyarakat secara rutin, periodik, atau insidental.
- d. pendekatan dan komunikasi intensif dengan tokoh-tokoh formal dan informal (adat, agama, pemuda, tokoh perempuan/ibu, pengusaha, profesi, dan sebagainya) dalam rangka mengeliminasi akar permasalahan dan pemecahan masalah keamanan/ketertiban;
- e. pemberdayaan pranata sosial untuk pengendalian sosial, eliminasi akar masalah, dan pemecahan masalah sosial;
- f. penerapan Konsep *Alternative Dispute Resolution* (pola penyelesaian masalah sosial melalui jalur alternatif yang lebih efektif berupa upaya menetralsir masalah selain melalui proses hukum atau nonlitigasi), misalnya melalui upaya perdamaian;
- g. pendidikan/pelatihan keterampilan penanggulangan gangguan kamtibmas;
- h. koordinasi dan kerja sama dengan kelompok formal ataupun informal dalam rangka pemecahan masalah Kamtibmas.

Dalam melaksanakan bentuk-bentuk kegiatan polmas di atas, maka polisi harus mempunyai beberapa sikap sebagai berikut:

1. Sikap Polisi di Tengah Masyarakat

Perlunya hubungan baik dengan masyarakat dan citra polisi yang positif, menghindari tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang. Melakukan tindakan yang boleh dilakukan dan tindakan yang tidak boleh dilakukan (*do's* dan *don'ts*).

2. Menangani Keluhan

Berikut ini beberapa contoh situasi di mana ada kontak antara polisi dengan masyarakat, antara lain: menjawab telepon, mendengarkan keluhan, dan membantu orang yang datang ke pusat pengaduan masyarakat. Polisi harus mau “melayani dan melindungi” masyarakat. Polisi harus menunjukkan “etika pelayanan” (kecenderungan ingin memberi pelayanan) saat melakukan komunikasi dengan masyarakat. Polisi harus memiliki

kewenangan lebih dari anggota masyarakat, namun mereka harus mampu menahan diri mereka, demikian pula dalam menerima laporan dari masyarakat yang disampaikan dengan kasar dan marah-marah.

Biasanya masyarakat/seseorang tidak berada pada kondisi terbaik saat mereka membutuhkan polisi/menyampaikan keluhan.

Mereka menghubungi polisi karena ada sesuatu yang salah, ada satu masalah, atau mereka telah menjadi korban, dan lain-lain. Kesan yang Anda buat dan persepsi orang lain mengenai Anda merupakan hal yang penting untuk mendukung terciptanya hubungan yang baik dengan masyarakat.

Cara-cara berhubungan dengan masyarakat:

- a. Selalu menyapa orang dengan pantas dan sopan, misalnya, “Selamat pagi, Pak/Bu. Ada yang saya bisa bantu?” Atau, “Apa yang dapat saya lakukan untuk membantu Anda hari ini?”
- b. Bersikap santun, ramah, dan sopan, serta gunakan bentuk atau cara panggilan yang benar.
- c. Bersikap sensitif terhadap orang yang menyampaikan keluhan, karena mungkin saja dia adalah seorang korban kejahatan. Tunjukkan empati terhadap korban kejahatan.
- d. Ketika mengajukan pertanyaan kepada orang yang menyampaikan keluhan, ajukan pertanyaan-pertanyaan yang disusun dengan baik dan jelas, sehingga Anda mendapatkan tanggapan atau jawaban yang benar. Perilaku Anda harus mencerminkan kemampuan Anda.
- e. Pastikan bahwa tahap pertama dalam investigasi sebuah kasus dilakukan secara komprehensif, dan menunjukkan rasa tertarik pada hal-hal yang sedang disampaikan oleh orang yang sedang diinvestigasi.
- f. Dengarkan secara aktif semua yang disampaikan orang yang dihadapi. Jangan melakukan interupsi yang tidak perlu.
- g. Layani dengan baik (usahakan untuk memberikan pelayanan personal) kepada orang yang mengeluh dan pastikan orang tersebut puas atas pelayanan Anda.

- h. Usahakan untuk memberikan pelayanan personal kepada orang yang menyatakan keluhan. Sedikit repot untuk memastikan bahwa orang tersebut puas atas pelayanan kita, tidaklah masalah.
 - i. Tunjukkan bahwa Anda peka terhadap keluhan-keluhan orang tersebut dan cobalah untuk memuaskan mereka.
3. Menangani Orang yang Dicurigai dan Orang yang Tertuduh
- Penting bagi Anda untuk memperlakukan orang yang dicurigai atau tertuduh dengan rasa hormat yang semestinya. Sebagian besar orang merasa trauma apabila ditangkap. Polisi harus menyadari bahwa menangkap orang tidak hanya menghilangkan kebebasan individu, tetapi juga benar-benar menghancurkan harga dirinya. Ingatlah beberapa hal berikut ini:
- a. Jangan gunakan kekerasan lebih dari yang diperlukan saat melakukan penangkapan.
 - b. Menghukum pelanggar hukum bukanlah tugas polisi, itu adalah tugas dan fungsi pengadilan.
 - c. Jangan gunakan metode-metode interogasi yang agresif untuk mendapatkan informasi atau pengakuan dari si pelanggar.
 - d. Jelaskan kepada orang yang dicurigai atau tersangka tentang pelanggaran yang telah dia lakukan. Dia memiliki hak untuk mengetahui kenapa dia ditangkap. Sampaikanlah hal tersebut sedemikian rupa sehingga dia memercayai Anda.
 - e. Jika dia memerlukan bantuan hukum, uruslah agar bantuan hukum disediakan.
 - f. Mungkin tersangka adalah penopang ekonomi keluarga, bantulah dia dan keluarganya untuk mengatur urusan-urusan dan kewajiban-kewajibannya.
 - g. Hargai HAM
- Untuk menghargai dan menjaga kepercayaan masyarakat, polisi harus memperlakukan semua anggota masyarakat dengan rasa hormat dan kepekaan. Anggota polisi yang menggunakan kekerasan yang tidak diperlukan atau bersifat arogan, kasar, akan mengurangi kesediaan masyarakat untuk bergabung dengan polisi dalam kegiatan-kegiatan pencegahan

dan penanganan kejahatan. Hal tersebut akan merusak kepercayaan masyarakat, sehingga pada akhirnya juga akan merusak kemitraan polisi dengan masyarakat.

4. Menangani Korban

Di sini kita dapat membedakan antara korban langsung dan korban tidak langsung. Korban langsung adalah orang yang menjadi objek sebuah kejahatan, misalnya orang yang diserang, dirampok, diperkosa, atau dibunuh. Korban tidak langsung adalah keluarga dekat korban langsung, sebagai akibat dari kejahatan yang dilakukan.

Penting bagi anggota polmas untuk menunjukkan rasa hormat demi menjaga martabat korban.

Berikut ini beberapa hal penting untuk diperhatikan:

- a. Jangan menunjukkan kesan sinis. Jangan menyalahkan korban dengan mengatakan bahwa dialah yang menyebabkan kejahatan itu terjadi. Pengalaman korban kejahatan adalah pengalaman yang traumatik bagi siapa saja, dan setiap sikap negatif yang Anda tunjukkan akan memperburuk situasi.
- b. Berikan bantuan dan tunjukkan empati kepada korban kejahatan. Jangan mengasingkan diri dari masyarakat. Hubungi pekerja sosial atau tokoh agama jika situasi menuntut demikian, misalnya dalam kasus konflik keluarga.
- c. Jangan mencatat pernyataan seseorang yang sedang mengalami syok. Harus terlebih dahulu berkonsultasi dengan dokter/dokter pribadi/ahli jiwa yang menangani.
- d. Sikap Anda harus selalu menunjukkan bahwa Anda benar-benar siap memberi pelayanan kepada masyarakat.
- e. Korban kejahatan, misalnya penganiayaan anak, perlakuan tidak senonoh, perkosaan, penyerangan, dan perampokan, harus ditangani dengan bijaksana. Ini tidak berarti bahwa korban kejahatan lainnya tidak penting, tetapi korban kejahatan seperti ini biasanya mengalami trauma emosional yang sangat mendalam.

Informasi mengenai sikap polisi dalam menangani orang yang menyampaikan keluhan, para tersangka, dan korban kejahatan,

menunjukkan sifat dan kemampuan berkomunikasi profesional seorang anggota polisi. Sebagian polisi mungkin merasa bahwa hal semacam itu menunjukkan sifat yang terlalu “lunak” dan dapat menghilangkan peran polisi sebagai penegak hukum yang disiplin; atau seseorang dapat marah, bersifat kasar, atau tidak hormat kepada polisi. Ada polisi yang merasa bahwa mereka tidak harus bersikap seperti apa yang disarankan di atas. Polisi yang merasa seperti itu harus berpikir kembali apakah mereka ingin agar polisi bertindak secara profesional; bagaimana jika orang yang menyampaikan keluhan, tersangka, atau yang menjadi korban adalah salah seorang anggota keluarga dekatnya, ibunya, suaminya, saudara perempuannya, atau saudara laki-lakinya.

Prinsip-prinsip pemolisian masyarakat menunjukkan bahwa polisi tidak hanya harus memiliki kecenderungan untuk bersikap proaktif, tetapi juga harus dapat melibatkan masyarakat dalam proses pemolisian. Pencegahan kejahatan dapat diartikan sebagai berbagai kegiatan proaktif dan reaktif yang diarahkan pada pelaku maupun korban, dan pada lingkungan sosial dan fisik, yang dilakukan sebelum atau setelah terjadinya kejahatan:

1. Kegiatan-kegiatan Pencegahan Kejahatan

Pencegahan kejahatan harus selalu dilihat sebagai kegiatan yang dilaksanakan oleh polisi dan masyarakat untuk mengurangi kejahatan. Kegiatan polisi misalnya, ditujukan lebih pada pelaku kejahatan, sedangkan aksi masyarakat ditujukan untuk mengendalikan situasi atau mencegah orang melakukan kejahatan. Karena kedua pihak memiliki tujuan yang sama, keduanya harus saling mengetahui kegiatan masing-masing, dan harus ada koordinasi antara polisi dan masyarakat.

2. Peran Polisi dalam Pencegahan Kejahatan

Menghilangkan kesempatan terjadinya kejahatan. Setiap organisasi kepolisian harus membuat program yang dapat memotivasi anggota masyarakat untuk memainkan satu peran aktif dalam pencegahan kejahatan. Dalam kenyataannya, hal tersebut berarti bahwa polisi harus mendukung program-program masyarakat yang ditujukan untuk mengurangi kesempatan melakukan kejahatan. Strategi pencegahan kejahatan mencakup berbagai macam kegiatan.

Beberapa kegiatan yang digunakan polisi untuk mencegah kejahatan bersifat internal (menggunakan analisis statistik kriminal) dan eksternal (misalnya melakukan patroli, menggunakan penghalang jalan, dan lain-lain).

Titik tolak kegiatan polisi dalam pencegahan kejahatan apa saja berarti adalah melalui analisis dan penelitian ilmiah mengenai kejahatan di wilayah tertentu. Metode internal meliputi catatan statistik berkaitan dengan “tren”, waktu di mana kejahatan sering terjadi (*crime clock*), tempat kejadian perkara, rata-rata angka kejahatan (*crime rate*), dan modus operandi kejahatan. Tabel-tabel yang memberi gambaran menyeluruh tentang situasi kriminalitas tertentu di sebuah daerah secara sekilas terbukti sangat berharga. Ini merupakan alat bantu yang penting dalam tahap perencanaan dan dalam menentukan strategi pencegahan kejahatan. Selain itu, juga berguna bagi petugas patroli saat mereka melaksanakan tugas. Perencanaan saksama yang didasarkan pada analisis dan riset seperti di atas adalah hal yang sangat penting bagi keberhasilan kegiatan atau operasi pencegahan kejahatan. Pencegahan adalah upaya mengurangi tindakan yang tak bertujuan, tidak terkoordinasi, dan tidak benar. Perencanaan terdiri atas aspek-aspek, seperti rencana aksi, menentukan kebutuhan personel, logistik, pengaturan waktu, daerah sasaran, kelompok sasaran, dan lain sebagainya.

Tanggung jawab eksternal polisi dalam membantu masyarakat menghilangkan kesempatan terjadinya kejahatan, sebagai berikut:

- a. Memberi informasi dan bantuan kepada masyarakat tentang teknik-teknik menghindari diri agar tidak menjadi korban kejahatan.
- b. Memberi informasi mengenai tren kejahatan di daerah tertentu.
- c. Membantu penyusunan program yang terorganisir dengan tujuan untuk melindungi perdagangan dan industri kejahatan kerah putih.
- d. Ikut berbicara dalam rapat pemerintah setempat mengenai perumusan standar keselamatan minimal dalam kaitan dengan penerapannya dalam pendirian bangunan-bangunan baru.

- e. Mengaktifkan dan membuat program, seperti: sistem keamanan lingkungan, sistem keamanan kawasan industri/proyek vital, pertokoan, atau sistem keamanan sekolah.

Patroli merupakan peran esensial kepolisian dalam pencegahan kejahatan. Patroli dapat didefinisikan sebagai satu periode gerakan sistematis dengan maksud tertentu, yang dilakukan oleh seorang anggota polisi atau beberapa orang anggota polisi melewati daerah tertentu, untuk mencapai tujuan pemolisian tertentu (terutama yang bersifat preventif).

Tujuan khusus tugas patroli adalah sebagai berikut:

1. Perlindungan terhadap serangan atas nyawa dan harta. Polisi tidak dapat mencegah keinginan untuk melakukan kejahatan, tetapi dapat mengurangi dengan baik kesempatan yang dapat mendorong terjadinya kejahatan. Kesempatan melakukan kejahatan dapat dikurangi, ditentukan oleh tingkat keberadaan polisi secara visual di tengah masyarakat.
2. Dialog di mana terjadi komunikasi dengan masyarakat, baik secara formal maupun informal, dan di mana dijalin dan diperkuatnya hubungan yang positif antara polisi dengan masyarakat. Rasa tenteram sebagai hasil dari kehadiran para anggota polisi yang diketahui oleh masyarakat menciptakan rasa aman dalam masyarakat.
3. Rasa damai dan tertib dalam masyarakat dapat dijaga dengan cara mencegah munculnya gangguan ketertiban sosial yang mungkin disebabkan oleh kejahatan, perselisihan di lingkungan tetangga, dan gangguan-gangguan ketenteraman.
4. Pelayanan sosial diberikan kepada masyarakat dengan mengidentifikasi kondisi-kondisi dan situasi-situasi yang dapat memicu timbulnya kejahatan dan sesegera mungkin meminta organisasi-organisasi tertentu untuk memberikan perhatian pada hal tersebut. Bantuan, simpati, dan nasihat untuk menekankan aspek pelayanan kepolisian, yang pada gilirannya memberi kontribusi pada terciptanya hubungan yang sehat antara polisi dengan masyarakat dan ketaatan terhadap hukum secara sukarela.
5. Penjagaan diberikan ketika anggota polisi terus-menerus hadir secara fisik untuk menjaga harta dan/atau orang dari kejahatan

yang mungkin terjadi. Mencegah dan menghilangkan kesempatan yang merangsang terjadinya keinginan untuk melakukan kejahatan merupakan tujuan jangka pendek.

Mengidentifikasi situasi dan kondisi yang dapat mendorong terjadinya kejahatan. Penting bagi polisi untuk mampu mengidentifikasi situasi dan kondisi yang dapat mendorong terjadinya kejahatan. Upaya-upaya polmas dapat diarahkan ke “daerah-daerah yang rawan kejahatan”, yang memungkinkan terjadinya peningkatan kriminalitas. Dengan mengetahui berbagai faktor tersebut, polisi akan mampu menentukan kelompok sasaran dan tempat sasaran di mana terdapat faktor kerawanan yang tinggi terhadap terjadinya kejahatan.

Sebelumnya telah disampaikan bahwa masyarakat miskin mungkin sulit menciptakan kemitraan karena pengalaman-pengalaman negatif mereka dengan polisi. Masyarakat miskin juga sering kali tidak tertib dan itu mendorong terjadinya kejahatan.

Polisi dapat memberikan kontribusi yang penting dalam mengidentifikasi kondisi-kondisi “ketidaktertiban” dalam masyarakat, misalnya: lampu jalan yang tidak terang, tempat penumpukan sampah, gedung kosong dengan jendela yang telah rusak, dan lain-lain, dengan melakukan hal-hal berikut ini:

1. Mengidentifikasi kondisi dan situasi yang dapat digunakan oleh pelaku untuk mendorong terjadinya kejahatan dalam masyarakat, berhubungan dan bertukar informasi dengan departemen-departemen terkait dalam rangka memecahkan permasalahan tersebut. Contoh-contoh situasi yang menimbulkan masalah adalah kondisi lingkungan atau kondisi kehidupan yang buruk, penerangan yang kurang atau tidak adanya penerangan sama sekali, dan kurangnya pengawasan terhadap toko-toko penjual minuman keras atau tempat-tempat orang berkumpul.
2. Hubungan rutin dengan organisasi-organisasi di sektor swasta yang bertujuan mengontrol kondisi untuk mencegah kejahatan.

D. Pendekatan *Restorative Justice* dalam Penegakan Hukum

Ketentuan Pasal 12 Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana menegaskan:

Dalam proses penyidikan dapat dilakukan keadilan restoratif, apabila terpenuhi syarat:

- a. *materiel, meliputi:*
 1. *tidak menimbulkan keresahan masyarakat atau tidak ada penolakan masyarakat;*
 2. *tidak berdampak konflik sosial;*
 3. *adanya pernyataan dari semua pihak yang terlibat untuk tidak keberatan, dan melepaskan hak menuntutnya di hadapan hukum;*
 4. *prinsip pembatas:*
 - a) *pada pelaku:*
 - 1) *tingkat kesalahan pelaku relatif tidak berat, yakni kesalahan dalam bentuk kesengajaan; dan*
 - 2) *pelaku bukan residivis;*
 - b) *pada tindak pidana dalam proses:*
 - 1) *penyelidikan; dan*
 - 2) *penyidikan, sebelum SPDP dikirim ke Penuntut Umum;*
- b. *formil, meliputi:*
 1. *surat permohonan perdamaian kedua belah pihak (pelapor dan terlapor);*
 2. *surat pernyataan perdamaian (akte dading) dan penyelesaian perselisihan para pihak yang berperkara (pelapor, dan/atau keluarga pelapor, terlapor, dan/atau keluarga terlapor dan perwakilan dari tokoh masyarakat) diketahui oleh atasan Penyidik;*
 3. *berita acara pemeriksaan tambahan pihak yang berperkara setelah dilakukan penyelesaian perkara melalui keadilan restoratif;*
 4. *rekomendasi gelar perkara khusus yang menyetujui penyelesaian keadilan restoratif; dan*
 5. *pelaku tidak keberatan dan dilakukan secara sukarela atas tanggung jawab dan ganti rugi.*

Keadilan restoratif (*restorative justice*) merupakan suatu konsep baru yang telah banyak diterima oleh masyarakat di dunia untuk dijadikan sebagai suatu *inspiring* dalam sistem pemidanaan. Di samping konsep, keadilan restoratif (*restorative justice*) telah dijadikan pula sebagai suatu model atau mekanisme penegakan hukum pidana melalui pendekatan keadilan restoratif.

Umbreit dalam tulisannya menjelaskan bahwa: “*Restorative justice is a victim-centered response to crime that allows the victim, the offender, their families, and representatives of community to address the harm caused by the crime.*”⁵⁴ (Keadilan restoratif adalah sebuah tanggapan terhadap tindak pidana yang berpusatkan pada korban yang mengizinkan korban, pelaku tindak pidana, keluarga-keluarga mereka, dan para perwakilan dari masyarakat untuk menangani kerusakan dan kerugian yang diakibatkan oleh tindak pidana).

Terhadap pandangan tersebut Daly mengatakan bahwa konsep Umbreit tersebut memfokuskan kepada “memperbaiki kerusakan dan kerugian yang disebabkan oleh tindak pidana” yang harus ditunjang melalui konsep restitusi, yaitu “mengupayakan untuk memulihkan kerusakan dan kerugian yang diderita oleh para korban tindak pidana dan memfasilitasi terjadinya perdamaian”.⁵⁵

Dengan demikian, tepatlah yang dikatakan oleh Tony Marshall bahwa sebenarnya keadilan restoratif adalah suatu konsep penyelesaian suatu tindak pidana tertentu yang melibatkan semua pihak yang berkepentingan untuk bersama-sama mencari pemecahan dan sekaligus mencari penyelesaian dalam menghadapi kejadian setelah timbulnya tindak pidana tersebut serta bagaimana mengatasi implikasinya di masa datang.⁵⁶

⁵⁴Mark Umbreit, “Family Group Conferencing: Implications for Crime Victims”, The Center for Restorative Justice, University of Minnesota, 2001, diakses dari http://www.ojp.usdoj/ovc/publications/infores/restorative_justices/9523-family_group/family3.html. Lihat Mark M. Lanier dan Stuart Henry, *Essential Criminology*, Second Edition (Colorado, USA: Westview, 2004), hlm. 332 dan 407-408, diakses pada tanggal 2 Agustus 2020 jam 01:45 WIB.

⁵⁵Kathleen Daly, “Restorative Justice in Diverse and Unequal Societies”, *Law in Context*, 17 (1), 2000, hlm. 167-190. Lihat Mark M. Lanier dan Stuart Henry, *Essential Criminology*, Second Edition (Colorado, USA: Westview, 2004), hlm. 332 dan 367, diakses pada tanggal 3 Agustus 2020.

⁵⁶Tony Marshall, *Restorative Justice: An Overview* (London: Home Office Research Development and Statistic Directorate, 1999), hlm. 5, diakses dari <http://www.restorativejustice.org.>, pada tanggal 7 Agustus 2020.

Di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (27) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana ditentukan:

“Keadilan restoratif adalah penyelesaian kasus pidana yang melibatkan pelaku, korban, dan/atau keluarganya serta pihak terkait, dengan tujuan agar tercapai keadilan bagi seluruh pihak”.

Program keadilan restoratif didasarkan pada prinsip dasar bahwa perilaku kriminal tidak hanya melanggar hukum, tetapi juga melukai korban dan masyarakat. Setiap upaya untuk mengatasi konsekuensi dari perilaku kriminal harus, bila memungkinkan, melibatkan pelaku serta pihak-pihak yang terluka, selain menyediakan yang dibutuhkan bagi korban dan pelaku berupa bantuan dan dukungan.⁵⁷

Sedangkan menurut Clifford Dorn, seorang sarjana terkemuka dari gerakan *restorative justice*, telah mendefinisikan *restorative justice* sebagai filosofi keadilan menekankan pentingnya dan keterkaitan pelaku, korban, masyarakat, dan pemerintah dalam kasus-kasus kejahatan dan kenakalan remaja.⁵⁸

Menurut *Centre for Justice and Reconciliation* (CJR) bahwa *restorative justice* adalah teori keadilan yang menekankan memperbaiki kerugian yang disebabkan oleh perilaku kriminal. Hal ini paling baik dilakukan ketika para pihak bersama-sama secara sadar bertemu untuk memutuskan bagaimana untuk melakukan hal ini. Hal ini dapat menyebabkan transformasi hubungan antarmasyarakat.⁵⁹

Dari berbagai pendapat para ahli di atas maka *restorative justice* adalah pada prinsipnya merupakan suatu pendekatan yang dipakai untuk menyelesaikan masalah di luar pengadilan dengan mediasi atau musyawarah dalam mencapai suatu keadilan yang diharapkan oleh para pihak, yaitu antara lain pelaku tindak pidana serta korban tindak pidana untuk mencari solusi terbaik yang disepakati oleh para pihak. Dalam hal ini *restorative justice* mengandung arti yaitu keadilan yang direstorasi

⁵⁷Rocky Mabun, “Restorative Justice Sebagai Sistem Pemidanaan di Masa Depan”, diakses dari <http://forumduniahukumblogku.wordpress.com>, pada tanggal 7 Agustus 2020.

⁵⁸*Ibid.*, hlm. 5.

⁵⁹Tony Marshall, *Restorative Justice: An Overview* (London: Home Office Research Development and Statistic Directorate, 1999), hlm. 5, diakses dari <http://www.restorativejustice.org>, pada tanggal 7 Agustus 2020.

atau dipulihkan. Masing-masing pihak yang terlibat dalam suatu tindak pidana diberikan kesempatan untuk bermusyawarah, *restorative justice* menekankan pada kesejahteraan dan keadilan. Korban tindak pidana berhak menuntut ganti rugi kepada pelaku tindak pidana yaitu kerugian yang telah dideritanya, sedangkan pelaku tindak pidana wajib mengganti kerugian yang disebabkan olehnya kepada korban.

Terhadap konsep restorasi ini telah banyak diterapkan di dalam beberapa hukum positif yaitu di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, serta yang bersifat sektoral misalnya, pada bulan Februari 2012, Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHP.



KEBIJAKAN PELAKSANAAN DIVERSI

A. Tindak Pidana yang Dapat Diselesaikan dengan Cara Diverisi

Di dalam Konsideran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak jelas disebutkan, Indonesia sebagai negara pihak dalam Konvensi Hak-hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*) yang mengatur prinsip perlindungan hukum terhadap anak mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan khusus terhadap anak yang berhadapan dengan hukum.

Ditematkannya anak sebagai suatu relasi yang khusus dalam sistem peradilan pidana, mengingat anak adalah bagian yang tidak terpisahkan dari keberlangsungan hidup manusia dan keberlangsungan sebuah bangsa dan negara.

Dalam konstitusi Indonesia, anak memiliki peran strategis yang secara tegas dinyatakan bahwa negara menjamin hak setiap anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, serta atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Oleh karena itu, kepentingan terbaik bagi anak patut dihayati sebagai kepentingan terbaik bagi kelangsungan hidup umat manusia. Konsekuensi dari ketentuan Pasal 28 huruf b Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu

ditindaklanjuti dengan membuat kebijakan pemerintah yang bertujuan melindungi anak.

Anak perlu mendapat perlindungan dari dampak negatif perkembangan pembangunan yang cepat, arus globalisasi di bidang komunikasi dan informasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta perubahan gaya dan cara hidup sebagian orangtua yang telah membawa perubahan sosial mendasar dalam kehidupan masyarakat yang sangat berpengaruh terhadap nilai dan perilaku anak. Penyimpangan tingkah laku atau perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh anak, antara lain disebabkan oleh faktor di luar diri anak tersebut.

Data anak yang berhadapan dengan hukum dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menunjukkan bahwa tingkat kriminalitas serta pengaruh negatif penyalahgunaan narkotika, psikotropika, dan zat adiktif semakin meningkat.

Prinsip perlindungan hukum terhadap anak harus sesuai dengan Konvensi Hak-hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*) sebagaimana telah diratifikasi oleh pemerintah Republik Indonesia dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of the Child* (Konvensi tentang Hak-Hak Anak).

Harapan untuk memberikan perlindungan secara hukum terhadap anak tersebut, tampaknya masih sebatas angan-angan, faktanya, masih banyak anak-anak yang terlibat dalam konflik hukum diposisikan sebagai objek Sistem Peradilan Pidana (SPP), yang memberi dampak buruk terhadap perkembangan anak.

Melihat realitas tersebut, terlahir suatu niatan yang komprehensif untuk memberikan perlindungan terhadap anak yaitu sistem peradilan pidana yang “ramah” anak, di mana secara substansial yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA), antara lain, mengenai penempatan anak yang menjalani proses peradilan dapat ditempatkan di Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA).

Substansi yang paling mendasar dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak adalah pengaturan secara tegas mengenai keadilan restoratif dan diversif.

Keadilan restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak

lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan.

Keadilan restoratif dan diversifikasi ini dimaksudkan untuk menghindari dan menjauhkan anak dari proses peradilan sehingga dapat menghindari stigmatisasi terhadap anak yang berhadapan dengan hukum dan diharapkan anak dapat kembali ke dalam lingkungan sosial secara wajar.

Proses itu harus bertujuan pada terciptanya keadilan restoratif, baik bagi anak maupun bagi korban. Keadilan restoratif merupakan suatu proses diversifikasi, yaitu semua pihak yang terlibat dalam suatu tindak pidana tertentu bersama-sama mengatasi masalah serta menciptakan suatu kewajiban untuk membuat segala sesuatunya menjadi lebih baik dengan melibatkan korban, anak, dan masyarakat dalam mencari solusi untuk memperbaiki, rekonsiliasi, dan menenteramkan hati yang tidak berdasarkan pembalasan.

Mempertimbangkan hal di atas, maka dalam sistem peradilan pidana anak, wajib mengutamakan pendekatan keadilan restoratif. Di dalam Pasal 5 ditentukan:

- (1) *Sistem Peradilan Pidana Anak wajib mengutamakan pendekatan Keadilan Restoratif.*
- (2) *Sistem Peradilan Pidana Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
 - a. *penyidikan dan penuntutan pidana Anak yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini;*
 - b. *persidangan Anak yang dilakukan oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum; dan*
 - c. *pembinaan, pembimbingan, pengawasan, dan/atau pendampingan selama proses pelaksanaan pidana atau tindakan dan setelah menjalani pidana atau tindakan.*
- (3) *Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dan huruf b wajib diupayakan Diversi.*

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak di atas, jelas terlihat bahwa restoratif itu merupakan suatu konsep atau model dalam sistem peradilan untuk mendistribusikan keadilan terhadap pihak-pihak yang

ingin memperoleh keadilan. Konsep restoratif dalam sistem peradilan pidana anak ini dilakukan dengan cara diversifikasi.

Diversifikasi menurut ketentuan Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak: “*Diversifikasi adalah pengalihan penyelesaian perkara Anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana*”.

Menurut ketentuan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014, musyawarah diversifikasi adalah musyawarah antara pihak yang melibatkan anak dan orangtua/wali, korban dan/atau orangtua/walinya, pembimbing kemasyarakatan, pekerja sosial profesional, perwakilan, dan pihak-pihak yang terlibat lainnya untuk mencapai kesepakatan diversifikasi melalui pendekatan keadilan restoratif. Sedangkan fasilitator adalah hakim yang ditunjuk oleh ketua pengadilan untuk menangani perkara anak yang bersangkutan. Diversifikasi adalah pengalihan proses pada sistem penyelesaian perkara anak yang panjang dan sangat kaku. Mediasi atau dialog atau musyawarah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam diversifikasi untuk mencapai keadilan restoratif.

Tujuan dari diversifikasi adalah:

1. Mencapai perdamaian antara korban dan anak.
2. Menyelesaikan perkara anak di luar proses peradilan.
3. Menghindarkan anak dari perampasan kemerdekaan.
4. Mendorong masyarakat untuk berpartisipasi.
5. Menanamkan rasa tanggung jawab kepada anak.

Diversifikasi wajib diupayakan dalam semua tingkat subsistem peradilan pidana. Hal ini sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 7, Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak, dimana:

- (1) *Pada tingkat penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan perkara Anak di pengadilan negeri wajib diupayakan Diversifikasi.*
- (2) *Diversifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam hal tindak pidana yang dilakukan:*
 - a. *diancam dengan pidana penjara di bawah 7 (tujuh) tahun; dan*
 - b. *bukan merupakan pengulangan tindak pidana.*

Proses diversifikasi dilakukan melalui musyawarah dengan melibatkan anak dan orangtua/walinya, korban dan/atau orangtua/walinya,

pembimbing kemasyarakatan, dan pekerja sosial profesional berdasarkan pendekatan keadilan restoratif. Dalam hal diperlukan, musyawarah dapat melibatkan tenaga kesejahteraan sosial, dan/atau masyarakat.

Proses diversifikasi wajib memperhatikan:

1. Kepentingan korban.
2. Kesejahteraan dan tanggung jawab anak.
3. Penghindaran stigma negatif.
4. Penghindaran pembalasan.
5. Keharmonisan masyarakat.
6. Kepatutan, kesusilaan, dan ketertiban umum.

Penyidik, penuntut umum, dan hakim dalam melakukan diversifikasi harus mempertimbangkan:

- a. Kategori tindak pidana.
- b. Umur anak.
- c. Hasil penelitian kemasyarakatan dari bapak.
- d. Dukungan lingkungan keluarga dan masyarakat.

Kesepakatan diversifikasi harus mendapatkan persetujuan korban dan/atau keluarga anak korban serta kesediaan anak dan keluarganya, kecuali untuk:

- a. Tindak pidana yang berupa pelanggaran.
- b. Tindak pidana ringan.
- c. Tindak pidana tanpa korban.
- d. Nilai kerugian korban tidak lebih dari nilai upah minimum provinsi setempat.

Kesepakatan diversifikasi untuk menyelesaikan tindak pidana yang berupa pelanggaran, tindak pidana ringan, tindak pidana tanpa korban, atau nilai kerugian korban tidak lebih dari nilai upah minimum provinsi setempat dapat dilakukan oleh penyidik bersama pelaku dan/atau keluarganya, pembimbing kemasyarakatan, serta dapat melibatkan tokoh masyarakat. Kesepakatan diversifikasi dilakukan oleh penyidik atas rekomendasi pembimbing kemasyarakatan dapat berbentuk:

- a. Pengembalian kerugian dalam hal ada korban.
- b. Rehabilitasi medis dan psikososial.
- c. Penyerahan kembali kepada orangtua/wali.
- d. Keikutsertaan dalam pendidikan atau pelatihan di lembaga pendidikan atau LPKS paling lama 3 (tiga) bulan.
- e. Pelayanan masyarakat paling lama 3 (tiga) bulan.

Bentuk hasil kesepakatan diversi, ditentukan di dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, sebagai berikut:

- (1) *Perdamaian dengan atau tanpa ganti kerugian.*
- (2) *Penyerahan kembali kepada orangtua/wali.*
- (3) *Keikutsertaan dalam pendidikan atau pelatihan di lembaga pendidikan atau LPKS paling lama 3 (tiga) bulan.*
- (4) *Pelayanan masyarakat.*

Penghukuman bagi pelaku tindak pidana anak tidak kemudian mencapai keadilan bagi korban, mengingat dari sisi lain masih meninggalkan permasalahan tersendiri yang tidak terselesaikan meskipun pelaku telah dihukum. Melihat prinsip-prinsip tentang perlindungan anak, terutama prinsip mengutamakan kepentingan terbaik bagi anak maka diperlukan proses penyelesaian perkara anak di luar mekanisme pidana atau biasa disebut diversi. Institusi penghukuman bukanlah jalan untuk menyelesaikan permasalahan anak karena justru di dalamnya rawan terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap hak anak. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu mekanisme dan prosedur di dalam sistem yang dapat mengakomodasi penyelesaian perkara yang salah satunya adalah dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif, melalui suatu pembaruan hukum yang tidak sekadar mengubah undang-undang semata, tetapi juga memodifikasi sistem peradilan pidana yang ada, sehingga semua tujuan yang dikehendaki oleh hukum pun tercapai. Salah satu bentuk mekanisme *restorative justice* tersebut adalah dialog yang di kalangan masyarakat Indonesia lebih dikenal dengan sebutan “musyawarah untuk mufakat”. Sehingga diversi khususnya melalui konsep *restorative justice* menjadi suatu pertimbangan yang sangat penting dalam menyelesaikan perkara pidana yang dilakukan oleh anak. Jika kesepakatan diversi tidak dilaksanakan sepenuhnya oleh

para pihak berdasarkan laporan dari Pembimbing Kemasyarakatan Balai Pemasyarakatan, maka hakim melanjutkan pemeriksaan perkara sesuai dengan Hukum Acara Peradilan Pidana Anak. Hakim dalam menjatuhkan putusannya wajib mempertimbangkan pelaksanaan sebagian kesepakatan diversi.

Dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 dijelaskan bahwa diversi diberlakukan terhadap anak yang telah berumur 12 (dua belas) tahun, tetapi belum berumur 18 (delapan belas) tahun atau telah berumur 12 (dua belas) tahun meskipun pernah kawin, tetapi belum berumur 18 (delapan belas) tahun, yang diduga melakukan tindak pidana.

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia mengatur juga tahapan musyawarah diversi, di mana fasilitator yang ditunjuk ketua pengadilan wajib memberikan kesempatan kepada:

1. Anak untuk didengar keterangan perihal dakwaan.
2. Orangtua/wali untuk menyampaikan hal-hal yang berkaitan dengan perbuatan anak dan bentuk penyelesaian yang diharapkan.
3. Korban/anak korban/orangtua/wali untuk memberikan tanggapan dan bentuk penyelesaian yang diharapkan.

Bila dipandang perlu, fasilitator diversi dapat memanggil perwakilan masyarakat maupun pihak lain untuk memberikan informasi untuk mendukung penyelesaian dan/atau dapat melakukan pertemuan terpisah (kaukus). Kaukus adalah pertemuan terpisah antara fasilitator diversi dengan salah satu pihak yang diketahui oleh pihak lainnya.

Dalam konsideran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak disebutkan, anak adalah bagian dari generasi muda sebagai salah satu sumber daya manusia yang merupakan potensi dan penerus cita-cita perjuangan bangsa, yang memiliki peranan strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus, memerlukan pembinaan dan perlindungan dalam rangka menjamin pertumbuhan dan perkembangan fisik, mental, dan sosial secara utuh, serasi, selaras, dan seimbang. Untuk melaksanakan pembinaan dan memberikan perlindungan terhadap anak, diperlukan dukungan, baik yang menyangkut kelembagaan maupun perangkat hukum yang lebih mantap dan memadai, oleh karena itu ketentuan mengenai penyelenggaraan pengadilan bagi anak perlu dilakukan secara khusus.

Kekhususan dalam hal perlakuan/penanganan terhadap perkara anak ini mengingat, penyimpangan tingkah laku atau perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh anak, disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain adanya dampak negatif dari perkembangan pembangunan yang cepat, arus globalisasi di bidang komunikasi dan informasi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta perubahan gaya dan cara hidup sebagian orangtua, telah membawa perubahan sosial yang mendasar dalam kehidupan masyarakat yang sangat berpengaruh terhadap nilai dan perilaku anak. Selain itu, anak yang kurang atau tidak memperoleh kasih sayang, asuhan, bimbingan, dan pembinaan dalam pengembangan sikap, perilaku, penyesuaian diri, serta pengawasan dari orangtua, wali, atau orangtua asuh akan mudah terseret dalam arus pergaulan masyarakat dan lingkungannya yang kurang sehat dan merugikan perkembangan pribadinya.

Dalam hal penahanan terhadap anak, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak menentukan secara umum lama pelaksanaan penahanannya ditentukan sesuai dengan kepentingan anak dan pembedaan ancaman pidana bagi anak yang ditentukan oleh Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang penjatuhan pidananya ditentukan 1/2 (satu per dua) dari maksimum ancaman pidana yang dilakukan oleh orang dewasa, sedangkan penjatuhan pidana mati dan pidana penjara seumur hidup tidak diberlakukan terhadap anak.

Pembedaan perlakuan dan ancaman yang diatur dalam undang-undang ini dimaksudkan untuk lebih melindungi dan mengayomi anak tersebut agar dapat menyongsong masa depannya yang masih panjang. Selain itu, pembedaan tersebut dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada anak agar melalui pembinaan akan diperoleh jati dirinya untuk menjadi manusia yang mandiri, bertanggung jawab, dan berguna bagi diri, keluarga, masyarakat, bangsa, dan negara.

Khusus mengenai sanksi terhadap anak dalam undang-undang ini ditentukan berdasarkan perbedaan umur anak, yaitu bagi anak yang masih berumur 8 (delapan) sampai 12 (dua belas) tahun hanya dikenakan tindakan, seperti dikembalikan kepada orangtuanya, ditempatkan pada organisasi sosial, atau diserahkan kepada negara, sedangkan terhadap anak yang telah mencapai umur di atas 12 (dua

belas) sampai 18 (delapan belas) tahun dijatuhkan pidana. Perbedaan perlakuan tersebut didasarkan atas pertumbuhan dan perkembangan fisik, mental, dan sosial anak.

Secara teknis penanganan perkara anak, hakim, penyidik, dan penuntut umum yang menangani perkara anak harus mempunyai minat, perhatian, dedikasi, dan memahami masalah anak.

Penyidik wajib memeriksa tersangka anak dalam suasana kekeluargaan dan wajib meminta pertimbangan atau saran dari pembimbing kemasyarakatan. Proses penyidikan perkara terhadap anak nakal wajib dirahasiakan. Penahanan dilakukan setelah dengan sungguh-sungguh mempertimbangkan kepentingan anak dan/atau kepentingan masyarakat.

Hakim, penuntut umum, penyidik, dan penasihat hukum, serta petugas lainnya dalam sidang anak tidak memakai toga atau pakaian dinas, pemeriksaan dilakukan dalam sidang tertutup dan wajib dihadiri oleh orangtua, wali, atau orangtua asuhnya, penasihat hukum, dan pembimbing kemasyarakatan. Sebelum sidang dibuka hakim memerintahkan pembimbing kemasyarakatan menyampaikan hasil penelitian kemasyarakatan mengenai keadaan anak yang wajib dijadikan hakim sebagai bahan pertimbangan memutuskan perkara.

Hal di atas sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 3 Tahun 1997:

- (1) *Dalam hal anak belum mencapai umur 8 (delapan) tahun melakukan atau diduga melakukan tindak pidana, maka terhadap anak tersebut dapat dilakukan pemeriksaan oleh Penyidik.*
- (2) *Apabila menurut hasil pemeriksaan, Penyidik berpendapat bahwa anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) masih dapat dibina oleh orangtua, wali, atau orangtua asuhnya, Penyidik menyerahkan kembali anak tersebut kepada orangtua, wali, atau orangtua asuhnya.*
- (3) *Apabila menurut hasil pemeriksaan, Penyidik berpendapat bahwa anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dapat dibina lagi oleh orangtua, wali, atau orangtua asuhnya, Penyidik menyerahkan anak tersebut kepada Departemen Sosial setelah mendengar pertimbangan dari Pembimbing Kemasyarakatan.*

Untuk melakukan penyidikan terhadap anak, terdapat ketentuan-ketentuan yang sifatnya untuk pelaksana penyidik itu sendiri, dan untuk anak yang bersangkutan:

1. Bagi penyidik tindak pidana anak, penyidik yang ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kepolisian Republik Indonesia atau pejabat lain yang ditunjuk oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia, dengan syarat:
 - a. telah berpengalaman sebagai penyidik tindak pidana yang dilakukan oleh orang dewasa;
 - b. mempunyai minat, perhatian, dedikasi, dan memahami masalah anak.
2. Penyidik wajib memeriksa tersangka dalam suasana kekeluargaan.
3. Dalam melakukan penyidikan terhadap anak nakal, penyidik wajib meminta pertimbangan atau saran dari pembimbing kemasyarakatan, dan apabila perlu juga dapat meminta pertimbangan atau saran dari ahli pendidikan, ahli kesehatan jiwa, ahli agama, atau petugas kemasyarakatan lainnya.
4. Proses penyidikan terhadap perkara anak nakal wajib dirahasiakan.

Apabila penyidik harus melakukan upaya paksa dalam hal ini melakukan penangkapan dan penahanan, maka pada prinsipnya penangkapan anak nakal dilakukan sesuai dengan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP), kemudian juga penangkapan dilakukan guna kepentingan pemeriksaan untuk paling lama 1 (satu) hari.

Dalam hal penahanan penyidik juga mempunyai kewenangan untuk melakukan penahanan terhadap anak yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup. Penahanan ini hanya berlaku untuk paling lama 20 (dua puluh) hari. Apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai, atas permintaan penyidik dapat diperpanjang oleh penuntut umum yang berwenang, untuk paling lama 10 (sepuluh) hari, dengan catatan, dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari penyidik sudah harus menyerahkan berkas perkara yang bersangkutan kepada penuntut umum. Apabila jangka waktu 30 (tiga puluh) hari ini dilampaui dan berkas perkara belum diserahkan, maka tersangka harus dikeluarkan dari tahanan demi hukum.

Penahanan terhadap anak dilaksanakan di tempat khusus untuk anak di lingkungan rumah tahanan negara, cabang rumah tahanan negara, atau di tempat tertentu.

Kewenangan untuk penahanan ini tidak serta-merta, artinya harus terdapat alasan-alasan yang didasarkan pada penilaian dengan sungguh-sungguh mempertimbangkan kepentingan anak dan/atau kepentingan masyarakat, dan hal ini harus dinyatakan secara tegas dalam surat perintah penahanan. Hak anak yang dikenakan upaya paksa penahan, maka tempat tahanan anak harus dipisahkan dari tempat tahanan orang dewasa, dan selama anak ditahan, kebutuhan jasmani, rohani, dan sosial anak harus tetap dipenuhi.

Di samping itu, anak yang ditahan mempunyai hak sejak saat ditangkap atau ditahan berhak mendapatkan bantuan hukum dari seorang atau lebih penasihat hukum selama dalam waktu dan pada setiap tingkat pemeriksaan. Kewajiban dari penyidik yang telah melakukan penahanan adalah wajib memberitahukan kepada tersangka dan orangtua, wali, atau orangtua asuh, mengenai hak memperoleh bantuan hukum. Adanya kewajiban ini terkait erat dengan hak anak yang ditangkap atau ditahan berhak berhubungan langsung dengan penasihat hukum dengan diawasi tanpa didengar oleh pejabat yang berwenang.

Berdasarkan terhadap kedua instrumen hukum di atas maka tampak adanya jika hak anak adalah hak asasi manusia dan untuk kepentingannya hak anak itu diakui dan dilindungi oleh hukum bahkan sejak dalam kandungan, berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari segala bentuk kekerasan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk, dan pelecehan seksual selama dalam pengasuhan orangtua atau walinya, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan anak tersebut. Setiap anak berhak untuk tidak dipisahkan dari orangtuanya secara bertentangan dengan kehendak anak sendiri, kecuali jika ada alasan dan aturan hukum yang sah, yang menunjukkan bahwa pemisahan itu adalah demi kepentingan terbaik bagi anak. Setiap anak berhak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya sesuai dengan minat, bakat, dan tingkat kecerdasannya. Setiap anak berhak untuk tidak dilibatkan di dalam peristiwa peperangan, sengketa bersenjata, kerusuhan sosial, dan peristiwa lain yang mengandung unsur kekerasan.

Setiap anak berhak untuk tidak dijadikan sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi. Hukuman mati atau hukuman seumur hidup tidak dapat dijatuhkan untuk pelaku tindak pidana yang masih anak. Setiap anak berhak untuk tidak dirampas

kebebasannya secara melawan hukum. Penangkapan, penahanan, atau pidana penjara anak hanya boleh dilakukan sesuai dengan hukum yang berlaku dan hanya dapat dilaksanakan sebagai upaya terakhir.

Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan dengan memperhatikan kebutuhan pengembangan pribadi sesuai dengan usianya dan harus dipisahkan dari orang dewasa, kecuali demi kepentingannya. Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku. Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak untuk membela diri dan memperoleh keadilan di depan pengadilan anak yang objektif dan tidak memihak dalam sidang yang tertutup untuk umum.

Hal ini sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 66 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia:

- (1) *Setiap anak berhak untuk tidak dijadikan sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi.*
- (2) *Hukuman mati atau hukuman seumur hidup tidak dapat dijatuhkan untuk pelaku tindak pidana yang masih anak.*
- (3) *Setiap anak berhak untuk tidak dirampas kebebasannya secara melawan hukum.*
- (4) *Penangkapan, penahanan, atau pidana penjara anak hanya boleh dilakukan sesuai dengan hukum yang berlaku dan hanya dapat dilaksanakan sebagai upaya terakhir.*
- (5) *Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan dengan memperhatikan kebutuhan pengembangan pribadi sesuai dengan usianya dan harus dipisahkan dari orang dewasa, kecuali demi kepentingannya.*
- (6) *Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku.*
- (7) *Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak untuk membela diri dan memperoleh keadilan di depan Pengadilan Anak yang objektif dan tidak memihak dalam sidang yang tertutup untuk umum.*

Perlindungan khusus diberikan kepada anak yang berhadapan dengan hukum. Setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi, berhak untuk memperoleh kebebasan sesuai dengan hukum.

Penangkapan, penahanan, atau tindak pidana penjara anak hanya dilakukan apabila sesuai dengan hukum yang berlaku dan hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir. Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak untuk mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan penempatannya dipisahkan dari orang dewasa, memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku, dan membela diri dan memperoleh keadilan di depan pengadilan anak yang objektif dan tidak memihak dalam sidang tertutup untuk umum.

Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku tindak pidana berhak mendapatkan bantuan hukum dan bantuan lainnya. Negara dan pemerintah menjamin perlindungan, pemeliharaan, dan kesejahteraan anak dengan memperhatikan hak dan kewajiban orangtua, wali, atau orang lain yang secara hukum bertanggung jawab terhadap anak.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 terdapat berbagai aturan/ketentuan yang berkaitan dengan hak-hak anak yang berhadapan dengan permasalahan hukum:

- (1) *Setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi.*
- (2) *Setiap anak berhak untuk memperoleh kebebasan sesuai dengan hukum.*
- (3) *Penangkapan, penahanan, atau tindak pidana penjara anak hanya dilakukan apabila sesuai dengan hukum yang berlaku dan hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir.*

Kemudian setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak untuk: mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan penempatannya dipisahkan dari orang dewasa; memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku; dan membela diri dan memperoleh keadilan di depan pengadilan anak yang objektif dan tidak memihak dalam sidang tertutup untuk umum. Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku kekerasan seksual atau yang berhadapan dengan hukum berhak dirahasiakan.

Dalam hal untuk memperoleh bantuan hukum, Pasal 18 menentukan: “*Setiap anak yang menjadi korban atau pelaku tindak pidana berhak mendapatkan bantuan hukum dan bantuan lainnya*”.

Berdasarkan pada uraian di atas, maka menurut penulis, anak adalah bagian dari generasi muda sebagai salah satu sumber daya manusia yang merupakan potensi dan penerus cita-cita perjuangan bangsa, yang memiliki peranan strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus, memerlukan pembinaan dan perlindungan dalam rangka menjamin pertumbuhan dan perkembangan fisik, mental, dan sosial. Untuk melaksanakan pembinaan dan memberikan perlindungan terhadap anak diperlukan dukungan, baik yang menyangkut kelembagaan maupun perangkat hukum yang lebih mantap dan memadai, oleh karena itu terhadap anak yang melakukan tindak pidana diperlukan pengadilan anak secara khusus. Anak yang melakukan tindak pidana menurut definisi hukum nasional adalah orang yang dalam perkara anak nakal telah mencapai umur 8 (delapan) tahun, tetapi belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun dan belum pernah kawin. “Anak nakal” adalah anak yang melakukan perbuatan yang dinyatakan terlarang bagi anak, baik menurut peraturan perundang-undangan maupun menurut peraturan hukum lain yang hidup dan berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan.

Anak yang melakukan tindak pidana atau dalam praktik sehari-hari di pengadilan disebut sebagai anak yang sedang berhadapan dengan hukum, harus diperlakukan secara manusiawi, didampingi, disediakan sarana dan prasarana khusus, sanksi yang diberikan kepada anak sesuai dengan prinsip kepentingan terbaik anak, hubungan keluarga tetap dipertahankan artinya anak yang berhadapan dengan hukum kalau bisa tidak ditahan/dipenjarakan walaupun dipenjarakan/ditahan, ia dimasukkan dalam ruang tahanan khusus anak dan tidak bersama orang dewasa.

Untuk menjamin perlindungan terhadap anak-anak yang berhadapan dengan hukum ditetapkan sebagai kelompok anak yang membutuhkan “perlindungan khusus”. Menurut Undang-Undang Perlindungan Anak (UU Pasal 64 ayat (2)) meliputi anak yang berkonflik dengan hukum dan anak korban tindak pidana:

Perlindungan khusus bagi anak yang berhadapan dengan hukum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan melalui:

- a. *perlakuan atas anak secara manusiawi sesuai dengan martabat dan hak-hak anak;*
- b. *penyediaan petugas pendamping khusus bagi anak sejak dini;*
- c. *penyediaan sarana dan prasarana khusus;*

- d. *penjatuhan sanksi yang tepat untuk kepentingan terbaik bagi anak;*
- e. *pemantauan dan pencatatan terus-menerus terhadap perkembangan anak yang berhadapan dengan hukum;*
- f. *pemberian jaminan untuk mempertahankan hubungan dengan orangtua atau keluarga;*
- g. *perlindungan dari pemberitaan identitas melalui media massa dan untuk menghindari labelisasi.*

Persoalan hukum tidak hanya menimpa orang-orang dewasa. Anak-anak juga sering kali terbentur dengan persoalan hukum. Dan seperti halnya orang dewasa, anak-anak juga berhak mendapat perlindungan secara hukum. Perlindungan hukum ini tidak hanya diberikan kepada anak yang menjadi korban dalam suatu masalah hukum, tetapi juga kepada anak-anak yang menjadi pelakunya.

Peradilan anak itu berada di bawah peradilan umum, yang diatur secara istimewa dan undang-undang pengadilan anak hanyalah masalah acara sidangnya yang berbeda dengan acara sidang bagi orang dewasa. Pengadilan anak ada pada badan peradilan umum.

Undang-undang pengadilan anak menurut Darwin Prinst, dalam pasal-pasalnya menganut beberapa asas yang membedakannya dengan sidang pidana untuk orang dewasa. Adapun asas-asas itu adalah sebagai berikut:⁶⁸

1. Pembatasan umum, yaitu anak yang dapat disidangkan dalam acara pengadilan anak ditentukan secara limitatif, yaitu minimum berumur 8 (delapan) tahun dan maksimum 18 (delapan belas tahun) dan belum pernah kawin.
2. Ruang lingkup masalah dibatasi di mana masalah yang dapat diperiksa dalam sidang pengadilan anak hanyalah terbatas menyangkut perkara anak nakal.
3. Ditangani pejabat khusus.

Di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997, maupun sekarang di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak menentukan perkara anak nakal harus ditangani oleh pejabat-pejabat khusus, seperti:

⁶⁸Darwin Prinst, *Hukum Anak Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 15.

1. Di tingkat penyidikan oleh penyidik anak.
2. Di tingkat penuntutan oleh penuntut umum.
3. Di pengadilan oleh hakim anak, hakim banding anak, dan hakim kasasi anak.
4. Peran pembimbing kemasyarakatan
Undang-undang pengadilan anak mengakui peranan dari:
 - a. pembimbing kemasyarakatan;
 - b. pekerja sosial; dan
 - c. pekerja sosial sukarela.
5. Suasana pemeriksaan kekeluargaan
Pemeriksaan perkara di pengadilan dilakukan dalam suasana kekeluargaan. Oleh karena itu, hakim, penuntut umum, dan penasihat hukum tidak memakai toga.
6. Keharusan *splitsing*
Anak tidak boleh diadili bersama dengan orang dewasa, baik yang berstatus sipil maupun militer, kalau terjadi anak melakukan tindak pidana bersama orang dewasa, maka si anak diadili dalam sidang pengadilan anak, sementara orang dewasa diadili dalam sidang biasa, atau apabila ia berstatus militer di peradilan militer.
7. Acara pemeriksaan tertutup
Acara pemeriksaan di sidang pengadilan anak dilakukan secara tertutup. Ini demi kepentingan si anak sendiri. Akan tetapi, putusan harus diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum.
8. Diperiksa hakim tunggal
Hakim yang memeriksa perkara anak, baik di tingkat pengadilan negeri, banding atau kasasi dilakukan dengan hakim tunggal.
9. Masa penahanan lebih singkat
Masa penahanan terhadap anak lebih singkat dibanding masa penahanan menurut KUHP.
10. Hukuman lebih ringan
Hukuman yang dijatuhkan terhadap anak nakal lebih ringan daripada ketentuan yang diatur dalam KUHP. Hukuman maksimal untuk anak nakal adalah sepuluh tahun.

B. Pertimbangan Nonyuridis dalam Praktik Diversi

Beberapa hal yang dijadikan pertimbangan dalam proses penanganan tindak pidana di atas, adalah:

1. Pelaku (tersangka) adalah korban pergaulan bebas
Tersangka berhubungan akrab dengan korban hingga melampaui batas kesusilaan, karena tersangka terdorong oleh keinginan untuk melakukan perbuatan persetubuhan akibat sering nonton film porno di internet maupun *hand phone* miliknya.
2. Faktor kurangnya perhatian dan pengawasan dari keluarga
Dalam kehidupan sehari-harinya, tersangka tinggal di rumah bersama neneknya. Kedua orangtua tersangka sibuk mencari nafkah (bekerja) dan mereka jarang pulang ke rumah. Sementara dalam waktu lain, keluarga yang lain (nenek/kakek) tidak mempunyai perhatian terhadap anak tersebut.
Dalam keadaan yang demikian, tersangka sering kali memanfaatkan untuk melakukan hal-hal di luar batas kesusilaan. Sehingga tersangka pernah melakukan persetubuhan dengan korban di rumahnya, pada saat di rumah tersebut hanya ada kakek tersangka.
3. Adanya kesempatan tersangka untuk melakukan perbuatan
Kurangnya perhatian dan pengawasan dari keluarga membuat tersangka bebas untuk melakukan tindakan apa saja, karena tidak ada pihak lain yang menegur atau mengingatkan perilaku tersangka.

Atas beberapa pertimbangan di atas, penyidik banyak mengupayakan proses penyelesaian melalui mekanisme diversi. Hal ini dengan mengingat:

1. Tersangka mengakui dengan terus terang perbuatannya dan menyesali kesalahan yang telah dilakukannya serta berjanji untuk tidak mengulangi lagi perbuatannya.
2. Tersangka akan mempertanggungjawabkan apa yang telah diperbuatnya terhadap korban dengan tersangka akan mengawininya, tetapi tersangka meminta waktu untuk mengumpulkan biaya perkawinan tersebut dengan cara tersangka bekerja.
3. Keluarga tersangka yang diwakili oleh neneknya telah meminta maaf atas apa yang telah dilakukan oleh tersangka terhadap korban

dan meminta agar proses penyelesaiannya permasalahan ini melalui cara kekeluargaan.

4. Keluarga korban tetap pada pendiriannya, agar permasalahan yang ada ini diselesaikan melalui jalur hukum.

Dalam penanganan perkara di atas, penyidik telah menyampaikan beberapa hal yang bisa dijadikan pertimbangan oleh para pihak dalam menentukan keputusannya. Pertimbangan-pertimbangan yang disampaikan oleh penyidik tersebut, termasuk juga konsekuensi atas apa yang akan dialami oleh keluarga korban dalam hal tersangka harus tetap menyelesaikannya melalui mekanisme peradilan.

Diversi merupakan suatu mekanisme proses penyelesaian perkara pidana anak dengan cara pengalihan dari proses/prosedur peradilan pidana ke cara di luar proses peradilan pidana.

Ketentuan mengenai diversi terdapat di dalam Pasal 5 ayat (3) *jo.* Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, di mana sistem peradilan pidana anak wajib mengupayakan diversi dalam tahap penyidikan dan penuntutan serta pada tahap persidangan.

Mekanisme penyelesaian perkara pidana anak melalui diversi tidak berlaku terhadap suatu tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara di atas 7 (tujuh) tahun; dan terhadap anak yang telah residivis. Hal ini sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2012 tentang SPPA, di mana:

Diversi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam hal tindak pidana yang dilakukan:

- a. diancam dengan pidana penjara di bawah 7 (tujuh) tahun; dan
- b. bukan merupakan pengulangan tindak pidana.

1. Diversi pada Tingkat Penyidikan (Kepolisian)

Melihat terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (3) *jo.* Pasal 7 ayat (1), maka sebelum mekanisme proses peradilan pidana diterapkan, dalam tindak pidana anak, penyidik wajib melakukan upaya diversi.

Upaya diversi ini tidak bersifat absolut dalam arti tidak semua perkara pidana anak diupayakan melalui penyelesaian di luar proses peradilan pidana, tetapi penyidik wajib mengetahui:

- a. Apakah ancaman pidana atas tindak pidana yang dilakukan oleh anak tersebut di bawah 7 (tujuh) tahun? Jika ancaman pidana atas tindak pidana yang dilakukan oleh anak tersebut adalah lebih dari 7 (tujuh) tahun, maka tidak dilakukan upaya diversifikasi.
- b. Apakah tindak pidana yang dilakukan oleh anak tersebut merupakan bentuk pengulangan (residivis), baik itu tindak pidana yang sejenis maupun tidak sejenis? Jika tindak pidana tersebut merupakan bentuk pengulangan, maka penyidik tidak mengupayakan proses diversifikasi. Pengulangan ini termasuk juga proses penyelesaian melalui diversifikasi.

2. Diversifikasi pada Tingkat Penuntutan (Kejaksaan)

Undang-undang (UU No. 11 Tahun 2012 tentang SPPA) tidak memberikan perbedaan proses/mechanisme diversifikasi ini, baik pada tahap penyidikan, penuntutan, dan pada tingkat pengadilan. Sehingga, ketentuan dan mekanisme pelaksanaan diversifikasi ini tetap sama, yaitu:

- a. Terhadap tindak pidana yang ancaman pidananya di bawah 7 (tujuh) tahun.
- b. Bukan merupakan pengulangan tindak pidana.

Dengan demikian, manakala pada tahap penyidikan (di kepolisian) tidak diupayakan atau diupayakan proses diversifikasi, namun gagal, pada tahap penuntutan (di kejaksaan) wajib diupayakan diversifikasi, dengan berpatokan terhadap 2 (dua) syarat: ancaman pidananya di bawah 7 (tujuh) tahun dan bukan pengulangan kejahatan.

3. Upaya Diversifikasi pada Tahap Pemeriksaan di Pengadilan Negeri

Diversifikasi dapat pula diupayakan pada tahap pemeriksaan di pengadilan negeri, yaitu dalam hal diversifikasi tidak diupayakan atau gagal diupayakan pada tahap penyidikan (di kepolisian) atau pada tahap penuntutan (di kejaksaan).

Pengadilan melalui mekanisme dan persyaratan yang sama tentang diversifikasi wajib mengupayakan proses diversifikasi terhadap tindak pidana anak.

Terdapat beberapa hal yang harus menjadi perhatian dalam pelaksanaan proses diversifikasi, yaitu:

- a. Diversi dilakukan melalui musyawarah dengan melibatkan anak dan orangtua/walinya, korban dan/atau orangtua/walinya, pembimbing kemasyarakatan, dan pekerja sosial profesional berdasarkan pendekatan keadilan restoratif. Dalam hal diperlukan, musyawarah dapat melibatkan tenaga kesejahteraan sosial, dan/atau masyarakat.
- b. Proses diversi wajib memperhatikan:
 - 1) kepentingan korban;
 - 2) kesejahteraan dan tanggung jawab anak;
 - 3) penghindaran stigma negatif;
 - 4) penghindaran pembalasan;
 - 5) keharmonisan masyarakat;
 - 6) kepatutan, kesusilaan, dan ketertiban umum.

C. Jika Putusan/Kesepakatan Diversi Gagal atau Tidak Dilaksanakan

Di dalam ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, ditentukan:

Proses peradilan pidana Anak dilanjutkan dalam hal:

- a. *proses Diversi tidak menghasilkan kesepakatan; atau*
- b. *kesepakatan Diversi tidak dilaksanakan.*

Melihat pada ketentuan Pasal 13 di atas, tindak pidana anak masih terdapat ruang untuk diproses melalui mekanisme peradilan pidana. Akan tetapi, sekalipun anak yang melakukan tindak pidana dapat dituntut secara pidana, sistem peradilan pidana utamanya hakim, wajib memperhatikan pedoman pemidanaan terhadap anak, yaitu dalam hal penjatuhan sanksi pidana yang akan diberikan terhadap anak tersebut, harus melihat ketentuan pada Bab V UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang SPPA, di mana dalam ketentuan Bab V tersebut sanksi yang dianut dalam tindak pidana anak adalah *double track system* yakni sanksi pidana dan sanksi tindakan.

Penggunaan sistem sanksi dua jalur (*double track system*) tidak sepenuhnya memakai satu di antara dua jenis sanksi. Sistem dua jalur

ini menempatkan dua jenis sanksi tersebut dalam kedudukan yang setara. Penekanan pada kesetaraan sanksi pidana dan sanksi tindakan dalam kerangka *double track system*, sesungguhnya terkait dengan faktor bahwa unsur pencelaan/penderitaan (lewat sanksi pidana) dan unsur pembinaan (lewat sanksi tindakan) sama-sama penting.

Implementasi dari konsep *double track system* dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, terlihat dalam ketentuan Pasal 69 sebagai berikut:

- (1) *Anak hanya dapat dijatuhi pidana atau dikenai tindakan berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang ini.*
- (2) *Anak yang belum berusia 14 (empat belas) tahun hanya dapat dikenai tindakan.*

Di dalam Pasal 70 ditentukan:

“Ringannya perbuatan, keadaan pribadi Anak, atau keadaan pada waktu dilakukan perbuatan atau yang terjadi kemudian dapat dijadikan dasar pertimbangan hakim untuk tidak menjatuhkan pidana atau mengenakan tindakan dengan mempertimbangkan segi keadilan dan kemanusiaan”.

Jenis-jenis sanksi dalam tindak pidana anak ditentukan di dalam Pasal 71 sebagai berikut:

- (1) *Pidana pokok bagi Anak terdiri atas:*
 - a. *pidana peringatan;*
 - b. *pidana dengan syarat:*
 - 1) *pembinaan di luar lembaga;*
 - 2) *pelayanan masyarakat; atau*
 - 3) *pengawasan.*
 - c. *pelatihan kerja;*
 - d. *pembinaan dalam lembaga; dan*
 - e. *penjara.*
- (2) *Pidana tambahan terdiri atas:*
 - a. *perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; atau*
 - b. *pemenuhan kewajiban adat.*
- (3) *Apabila dalam hukum materiil diancam pidana kumulatif berupa penjara dan denda, pidana denda diganti dengan pelatihan kerja.*
- (4) *Pidana yang dijatuhkan kepada Anak dilarang melanggar harkat dan martabat Anak.*

- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara pelaksanaan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Menurut keterangan Pasal 72: “*Pidana peringatan merupakan pidana ringan yang tidak mengakibatkan pembatasan kebebasan anak*”.

Kemudian di dalam Pasal 73 ditentukan:

- (1) *Pidana dengan syarat dapat dijatuhkan oleh Hakim dalam hal pidana penjara yang dijatuhkan paling lama 2 (dua) tahun.*
- (2) *Dalam putusan pengadilan mengenai pidana dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan syarat umum dan syarat khusus.*
- (3) *Syarat umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Anak tidak akan melakukan tindak pidana lagi selama menjalani masa pidana dengan syarat.*
- (4) *Syarat khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah untuk melakukan atau tidak melakukan hal tertentu yang ditetapkan dalam putusan hakim dengan tetap memperhatikan kebebasan Anak.*
- (5) *Masa pidana dengan syarat khusus lebih lama daripada masa pidana dengan syarat umum.*
- (6) *Jangka waktu masa pidana dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 (tiga) tahun.*
- (7) *Selama menjalani masa pidana dengan syarat, Penuntut Umum melakukan pengawasan dan Pembimbing Kemasyarakatan melakukan pembimbingan agar Anak menempati persyaratan yang telah ditetapkan.*
- (8) *Selama Anak menjalani pidana dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (7), Anak harus mengikuti wajib belajar 9 (sembilan) tahun.*

Undang-undang (UU No. 11 Tahun 2012 tentang SPPA), tidak menentukan secara teknis terkait dalam hal kesepakatan diversi tidak dipatuhi oleh yang bersangkutan. Ketentuan Pasal 14 ayat (3) pada intinya hanya menentukan, dalam hal kesepakatan Diversi tidak dilaksanakan dalam waktu yang ditentukan, pembimbing kemasyarakatan segera melaporkannya kepada pejabat yang bertanggung jawab.

Ketentuan Pasal 14 ayat (3) ini terang menghendaki bahwa dalam proses diversi yang dilakukan dalam setiap tingkat, perlu sekali melibatkan atau ada keterlibatan dari pihak pembimbing

kemasyarakatan. Petugas pembimbing kemasyarakatan inilah yang secara teknis mengawasi implementasi hasil-hasil diversifikasi. Sehingga dalam hal kesepakatan diversifikasi tidak dilaksanakan dalam waktu yang ditentukan, pembimbing kemasyarakatan segera melaporkannya kepada kepala kepolisian (kapolres), kepala kejaksaan (kajari), atau ketua pengadilan.

Dalam hal hakim memutuskan bahwa anak dibina di luar lembaga, lembaga tempat pendidikan dan pembinaan ditentukan secara *inklusi* dalam putusannya.

Pidana pembinaan di luar lembaga dapat berupa keharusan:

1. Mengikuti program pembimbingan dan penyuluhan yang dilakukan oleh pejabat pembina.
2. Mengikuti terapi di rumah sakit jiwa.
3. Mengikuti terapi akibat penyalahgunaan alkohol, narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya.

Jika selama pembinaan anak melanggar syarat khusus, yaitu melakukan atau tidak melakukan hal tertentu yang ditetapkan dalam putusan hakim dengan tetap memperhatikan kebebasan anak, pejabat pembina dapat mengusulkan kepada hakim pengawas untuk memperpanjang masa pembinaan yang lamanya tidak melampaui maksimum 2 (dua) kali masa pembinaan yang belum dilaksanakan.

Pidana pelayanan masyarakat merupakan pidana yang dimaksudkan untuk mendidik anak dengan meningkatkan kepeduliannya pada kegiatan kemasyarakatan yang positif. Jika anak tidak memenuhi seluruh atau sebagian kewajiban dalam menjalankan pidana pelayanan masyarakat tanpa alasan yang sah, pejabat pembina dapat mengusulkan kepada hakim pengawas untuk memerintahkan anak tersebut mengulangi seluruh atau sebagian pidana pelayanan masyarakat yang dikenakan terhadapnya. Pidana pelayanan masyarakat untuk anak dijatuhkan paling singkat 7 (tujuh) jam dan paling lama 120 (seratus dua puluh) jam.

Pidana pengawasan yang dapat dijatuhkan kepada anak paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 2 (dua) tahun. Dalam hal anak dijatuhi pidana pengawasan anak ditempatkan di bawah pengawasan penuntut umum dan dibimbing oleh pembimbing kemasyarakatan.

Pidana pelatihan kerja dilaksanakan di lembaga yang melaksanakan pelatihan kerja yang sesuai dengan usia anak. Pidana pelatihan kerja dikenakan paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun.

Pidana pembatasan kebebasan diberlakukan dalam hal anak melakukan tindak pidana berat atau tindak pidana yang disertai dengan kekerasan. Pidana pembatasan kebebasan yang dijatuhkan terhadap anak paling lama 1/2 (satu per dua) dari maksimum pidana penjara yang diancamkan terhadap orang dewasa. Minimum khusus pidana penjara tidak berlaku terhadap anak.

Pidana pembinaan di dalam lembaga dilakukan di tempat pelatihan kerja atau lembaga pembinaan yang diselenggarakan, baik oleh pemerintah maupun swasta. Pidana pembinaan di dalam lembaga dijatuhkan apabila keadaan dan perbuatan anak tidak membahayakan masyarakat. Pembinaan dalam lembaga dilaksanakan paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan. Anak yang telah menjalani 1/2 (satu per dua) dari lamanya pembinaan di dalam lembaga dan tidak kurang dari 3 (tiga) bulan berkelakuan baik berhak mendapatkan pembebasan bersyarat. Anak dijatuhi pidana penjara di LPKA apabila keadaan dan perbuatan anak akan membahayakan masyarakat. Pidana penjara yang dapat dijatuhkan kepada anak paling lama 1/2 (satu per dua) dari maksimum ancaman pidana penjara bagi orang dewasa. Pembinaan di LPKA dilaksanakan sampai anak berumur 18 (delapan belas) tahun. Anak yang telah menjalani 1/2 (satu per dua) dari lamanya pembinaan di LPKA dan berkelakuan baik berhak mendapatkan pembebasan bersyarat. Pidana penjara terhadap anak hanya digunakan sebagai upaya terakhir. Jika tindak pidana yang dilakukan anak merupakan tindak pidana yang diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup, pidana yang dijatuhkan adalah pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun.

KEBIJAKAN PENEGAKAN HUKUM TO SUPPORT PADA MASA PANDEMIK COVID-19

A. Peran Polri pada Masa Pandemi Covid-19

Secara universal, tugas pokok lembaga kepolisian mencakup dua hal, yaitu pemeliharaan keamanan dan ketertiban (*peace and order maintenance*) dan penegakan hukum (*law enforcement*).⁶⁹

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 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.⁷⁰

Mekanisme kerja Polri sebagai *to support* sangat diperlukan terlebih jika dihadapkan dengan situasi global yang dihadapi masyarakat saat ini, di mana sedang mengalami bencana nonalam, yaitu *Covid-19*.

⁶⁹Farouk Muhammad, *Menuju Reformasi Polri*, Cetakan Pertama (Jakarta: PTIK Press Bekerja Sama dengan CV Restu Agung, 2013), hlm. 107.

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 108.

Dalam penanggulangan wabah *Covid-19*, Kapolri Jenderal Listyo Sigit Prabowo menerbitkan telegram terbaru soal penanganan *Covid-19*. Lewat telegram nomor ST/183/II/Ops.2./2021 yang ditandatangani Kepala Badan Pemeliharaan Keamanan Komjen Agus Andrianto, Polri memerintahkan Opspus Aman Nusa II-2021 dan Opsda Aman Nusa II-2021 melakukan sejumlah langkah untuk memperkuat penanganan pandemi *Covid-19*. Sebab, berdasarkan evaluasi Polri, Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang telah diperpanjang belum maksimal menekan laju penularan *Covid-19*. Pelaksanaan PPKM tahap II sudah memasuki minggu terakhir, namun belum efektif menekan laju penularan *Covid-19* akibat pelaksanaan PPKM yang tidak optimal dalam menekan mobilitas masyarakat:

1. Melakukan analisis dan evaluasi penanganan pandemi *Covid-19* bersama forkompinda, khususnya terkait dengan efektivitas pelaksanaan PPKM yang telah dilakukan dalam rangka menjaga kesehatan dan keselamatan masyarakat serta mendukung pemulihan ekonomi nasional.
2. Komunikasi, kerja sama, dan kolaborasi dengan pemerintah daerah, TNI, pihak rumah sakit, dan *stakeholder* lainnya untuk menambah kapasitas ruang perawatan dan isolasi pasien *Covid-19*, serta memprioritaskan perawatan di rumah sakit khusus untuk pasien yang sudah menunjukkan gejala berat/kritis.

Bagi pasien yang masih menunjukkan gejala ringan dapat melaksanakan isolasi mandiri dengan pengawasan dari dinas kesehatan, rumah sakit, atau puskesmas setempat.

3. Melakukan edukasi dan sosialisasi secara masif agar masyarakat disiplin mematuhi protokol kesehatan, terutama 5M (memakai masker, mencuci tangan, menjaga jarak, menghindari kerumunan, dan mengurangi mobilisasi).

Serta mendukung pelaksanaan vaksinasi dengan melibatkan tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda, artis/*influencer* agar masyarakat tidak takut dan mendukung segala upaya pemerintah dalam pencegahan penyebaran *Covid-19*.

4. Melakukan pembinaan untuk membangun Kampung Tangguh Nusantara di wilayah masing-masing, sehingga dapat berkontribusi

secara nyata dalam rangka mencegah penyebaran dan memberikan perlindungan kepada masyarakat.

5. Meningkatkan kerja sama dengan pemerintah daerah (satpol PP), TNI, dan *stakeholder* lainnya dalam pelaksanaan operasi yustisi penerapan protokol kesehatan secara tegas dan terukur serta tepat sasaran.
6. Pelajari, pedomani, dan implementasikan di lapangan semua surat telegram Kapolri terkait penanganan *Covid-19* dan penerapannya disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta kearifan lokal di wilayah masing-masing.

Kebijakan Kapolri tersebut di atas, agar sinergi dengan pemerintah yang telah melakukan berbagai upaya untuk melindungi masyarakat. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam menanggulangi penyebaran *Covid-19*, pada garis besarnya mencakup upaya preemtif, preventif, dan tindakan represif. Tindakan represif yang penulis maksudkan di sini yaitu tindakan restorasi dengan mempersiapkan fasilitas medis untuk menyembuhkan pasien *Covid-19*.

Upaya preemtif yang dilakukan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yaitu dengan memberikan pemahaman kepada masyarakat untuk meningkatkan kedisiplinan diri agar mengikuti protokol kesehatan. Sedangkan upaya preventif yaitu dengan mengambil kebijakan pembatasan sosial berskala besar. Upaya pencegahan dan pemutusan rantai penyebaran *Covid-19* di Indonesia membutuhkan kedisiplinan pada banyak aspek, terutama kehidupan sosial masyarakat. Dalam situasi pandemi, diperlukan disiplin yang sangat ketat terhadap kehidupan sosial masyarakat dalam bentuk *physical distancing*. Metode ini dianggap sebagai upaya yang paling efektif untuk mencegah dan mengurangi angka penyebaran virus ini. Pemerintah memperkuat kewajiban *physical distancing* melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Peraturan Kementerian Kesehatan (Permenkes) Nomor 9 Tahun 2020. Aturan ini harus dipatuhi dan untuk memastikan kepatuhan tersebut, Polri menjadi garda terdepan. Dalam konteks inilah, selain tenaga medis, Polri dapat disebut sebagai garda terdepan dalam upaya pencegahan penyebaran *Covid-19*.

Keberhasilan PSBB (yang saat ini sudah diganti dengan PPKM) memang tergantung dari kesadaran dan kedisiplinan masyarakat, namun untuk memastikan keduanya berjalan, diperlukan peran Polri di dalamnya. Di sinilah letak persoalannya. Peran Polri yang demikian krusial dan signifikan untuk mencegah penyebaran *Covid-19* tentu menjadi tugas “tambahan” yang tidak pernah diduga sebelumnya. Polri, pada satu sisi memiliki tugas-tugas rutin sebagai aparat penegak hukum dan penjaga ketertiban umum, sementara di sisi lain menjadi pihak yang diandalkan untuk menegakkan aturan PSBB. Pada saat yang sama, seluruh personel Polri di lapangan juga harus meningkatkan kewaspadaan bagi dirinya masing-masing karena kemungkinan tertular virus ini juga besar.

Pihak kepolisian RI menyatakan bahwa penegakan hukum terkait upaya pencegahan penyebaran *Covid-19* merupakan pilihan terakhir. Menurut Kepala Bagian Penerangan Umum (Kabagpenum) Divisi Humas Polri KBP Asep Adi Saputra: “Penegakan hukum yang dilakukan Polri selama masa pencegahan penyebaran *Covid-19*, pada prinsipnya adalah pilihan terakhir atau *ultimum remedium*.” Upaya yang diutamakan yakni preemtif dan preventif. Menurut Asep, langkah penegakan hukum baru akan dilakukan apabila kedua upaya itu tidak berhasil. Sejauh ini, Kapolri Jenderal (Pol.) Idham Azis telah mengeluarkan lima surat telegram yang menjadi panduan bagi penyidik di bidang penegakan hukum di tengah wabah *Covid-19*. Surat telegram ini menjadi panduan bagi jajaran di bawahnya untuk melakukan penegakan hukum. *Pertama*, surat telegram bernomor ST/1098/IV/HUK.7.1./2020 tentang penanganan kejahatan yang potensial terjadi selama Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). *Kedua*, telegram dengan nomor ST/1099/IV/HUK.7.1./2020 tentang penanganan kejahatan dalam ketersediaan bahan pokok. *Ketiga*, telegram bernomor ST/1100/IV/HUK.7.1./2020 tentang penanganan kejahatan terkait situasi dan opini di ruang siber. *Keempat*, telegram bernomor ST/1101/IV/HUK.7.1./2020 tentang penanganan kejahatan yang potensial terjadi dalam masa penerapan PSBB. *Kelima*, telegram bernomor ST/1102/IV/HUK.7.1./2020 tentang penanganan penumpang yang baru tiba atau TKI dari negara endemis atau negara terjangkit *Covid-19*.

Dalam surat telegram nomor ST/1100/IV/HUK.7.1./2020 pada intinya menekankan kepada satfung reskrim terkait perkembangan

situasi serta opini di ruang siber dan penegakan hukum tindak pidana siber adalah:

1. Melaksanakan koordinasi dengan penyedia jasa internet di wilayah masing-masing.
2. Membantu memberikan akses kepada penyedia jasa internet yang akan melakukan perawatan rutin dan insidental.
3. Berikan dukungan kepada fungsi humas untuk menyosialisasikan kepada masyarakat terkait dengan kebijakan pemerintah pusat dalam penanggulangan *Covid-19*.

Secara garis besar, sejumlah tindak pidana yang dibidik polisi dalam telegram tersebut antara lain, mereka yang melawan petugas, penimbun bahan pokok, hingga penghina Presiden Joko Widodo maupun pejabat pemerintah lainnya dalam menangani *Covid-19* di media sosial.⁷¹

Dalam masa pandemik *Covid-19*, Kepala Kepolisian Republik Indonesia menerbitkan surat telegram nomor ST/1100/IV/HUK.7.1/2020 tentang pedoman pelaksanaan tugas selama masa pencegahan penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dalam pelaksanaan tugas fungsi reskrim terkait perkembangan situasi serta opini di ruang siber dan penegakan hukum tindak pidana siber.

Surat telegram tersebut, ditandatangani langsung oleh Kabareskrim Komjen Listyo Sigit Prabowo. Beberapa hal yang termasuk dalam kategori pelanggaran pada masa pandemik *Covid-19* yang ditentukan dalam ST/1100/IV/HUK.7.1/2020 adalah:

1. Ketahanan akses data internet selama masa darurat.
2. Penyebaran hoaks terkait *Covid-19* dan kebijakan pemerintah dalam mengantisipasi penyebaran wabah *Covid-19* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dan/atau Pasal 15 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana.
3. Penghinaan kepada penguasa (presiden dan pejabat pemerintahan) sebagaimana dimaksud Pasal 207 KUHP.

⁷¹Devina Halim, "Polri: Pemidanaan dalam Pencegahan Covid-19 Upaya Terakhir", *Kompas.com*, 7 April 2020, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/07/06291501/polri-pemidanaan-dalam-pencegahan-covid-19-upaya-terakhir>, pada tanggal 18 Juni 2020, jam 22:30 WIB.

4. Praktik penipuan penjualan *online* alat-alat kesehatan, masker, alat perlindungan diri, antiseptik, obat-obatan, dan disinfektan sebagaimana dimaksud Pasal 45A ayat (1) *jo.* Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang ITE.
5. Kejahatan orang yang tidak mematuhi penyelenggaraan karantina kesehatan dan/atau menghalangi sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan Pasal 93.

Dalam surat telegram nomor ST/1100/IV/HUK.7.1/2020, langkah-langkah yang dapat diambil oleh fungsi reskrim untuk menanggulangi bentuk pelanggaran di atas adalah:

1. Melakukan koordinasi dengan penyedia jasa internet di wilayah masing-masing.
2. Membantu memberikan akses kepada penyedia jasa internet yang akan melakukan perawatan rutin dan insidental.
3. Berikan dukungan kepada fungsi humas untuk menyosialisasikan kepada masyarakat terkait dengan kebijakan pemerintah pusat dalam menanggulangi *Covid-19*.
4. Melaksanakan kegiatan kampanye perang terhadap *cyber crime*.
5. Melaksanakan patroli siber untuk *monitoring* perkembangan situasi serta opini di ruang siber, dengan sasaran penyebaran hoaks terkait *Covid-19*, hoaks terkait kebijakan pemerintah dalam mengantisipasi penyebaran wabah *Covid-19*, penghinaan kepada penguasa (presiden) dan pejabat pemerintah, praktik penipuan penjualan *online*, alat-alat kesehatan, masker, alat perlindungan diri, antiseptik, obat-obatan, dan disinfektan secara *online*.
6. Melaksanakan penegakan hukum secara tegas.
7. Ekspos setiap hasil ungkap guna memberi efek deterens terhadap pelaku lainnya.

Dalam situasi pandemi *Covid-19* ini, banyak masyarakat yang memanfaatkan situasi tersebut untuk menyebarkan informasi/berita bohong terkait dengan situasi-situasi pandemik *Covid-19*. Misalnya, dalam kasus beredarnya berita bahwa Gubernur Provinsi Jawa Tengah meliburkan *sales* dan karyawan se-Jateng selama 2 (dua) minggu.



Gambar 6.1 Contoh Berita Bohong Mengenai Gubernur Provinsi Jawa Tengah yang Meliburkan Sales dan Karyawan Se-Jateng Selama 2 (Dua) Minggu

Sumber: Akhtur Gumilang (2020)

Terhadap kasus di atas, mendapat perhatian khusus Ditreskrimsus Polda Jateng sejauh ini menemukan beberapa informasi hoaks dalam patroli siber yang dilakukan sejak merebaknya pandemi virus *Corona*. Kasubdit V Siber Ditreskrimsus Polda Jateng, AKBP Agung Prabowo mengungkapkan: “Sebagian besar beredarnya informasi hoaks soal *Corona* itu bermula dari pesan berantai WhatsApp dan sejenisnya. Menurut Agung, penyidik hanya mengambil langkah persuasif saja. Sebab, kita tidak mau mengambil tindakan yang dapat membuat suasana jadi tidak stabil di tengah isu *Corona*.”⁷²

Sebenarnya, penyebar informasi hoaks dapat dikenai ancaman hukuman. Biasanya, kata Agung, penyebar hoaks akan diancam hukuman penjara di bawah lima tahun. Namun, Agung mengaku, para penyidik siber biasanya menimbang terlebih dahulu konten informasi

⁷²Akhtur Gumilang “Polda Jateng: Hoaks Soal Corona Didominasi Pesan Berantai dari WhatsApp”, *TribunBanyumas.com*, 20 Maret 2020, diakses dari <https://banyumas.tribunnews.com/2020/03/20/polda-jateng-hoaks-soal-corona-didominasi-pesan-berantai-dari-whatsapp> pada tanggal 18 Juni 2020, jam 15:30 WIB.

hoaks yang disebar. Jika informasi hoaks yang disebar dapat membuat kegaduhan publik dan menyudutkan, pihakya akan mengambil tindakan. “Tergantung kontennya. Berbau seperti apa. Itukan macam-macam, bisa sara, fitnah, atau semacamnya. Itu ada di undang-undang. Sejauh ini, kalau untuk menangkap penyebar hoaks, kita belum sampai ke sana. Namun, temuan hoaks *Corona* di berbagai daerah memang banyak. Terpenting, kita tetap *stand by* patroli siber,” tutur Agung. Kemudian, dia juga mengungkapkan, penerus informasi hoaks juga dapat terjerat pidana sesuai Pasal 45A ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016. Namun, penyidik biasanya bakal menimbang lebih lanjut fakta hukum keterlibatan seseorang dalam meneruskan informasi hoaks. “Sebenarnya penurus informasi inikan membuat orang lain dapat mengakses informasi hoaks itu. Jadi, bisa saja terjerat, namun kita harus cek dulu keterlibatannya seperti apa. Penerus info hoaks ini biasanya karena panik. Jika ragu atas info yang didapat, lebih baik didiamkan saja. Tak usah disebar,” lanjut Agung.

B. Mengenal Hoaks dan Kejahatan Siber

Kemajuan teknologi informasi telah mengubah pandangan manusia tentang berbagai kegiatan yang selama ini hanya dimonopoli oleh aktivitas yang bersifat fisik belaka. Lahirnya internet mengubah paradigma komunikasi manusia dalam bergaul, berbisnis, dan juga berasmara. Internet mengubah konsep jarak dan waktu secara drastis sehingga seolah-olah dunia menjadi kecil dan tidak terbatas. Setiap orang bisa berhubungan, berbicara, dan berbisnis dengan orang lain yang berada ribuan kilo meter dari tempat di mana ia berada hanya dengan menekan *tuts-tuts keyboard* dan *mouse* komputer yang ada di hadapannya.

Pada intinya internet merupakan jaringan komputer yang terhubung satu sama lain melalui media komunikasi, seperti telepon, serat optik, satelit, ataupun gelombang frekuensi. Jaringan komputer ini dapat berukuran kecil seperti *Local Area Network (LAN)* yang biasa dipakai secara intern di kantor-kantor, bank, atau perusahaan atau biasa disebut dengan intranet, dapat juga berukuran super besar seperti internet. Hal yang membedakan antara jaringan kecil dan jaringan super besar adalah terletak pada ada atau tidaknya *Transmission Control Protocol/*

Internet Protocol (TCP/IP). Internet adalah jaringan komputer antarnegara ataupun antarbenua yang berbasis protokol *Transmission Control Protocol/Internet Protocol* (TCP/IP).⁷³

Perkembangan internet di Indonesia mengalami percepatan yang sangat tinggi serta memiliki jumlah pelanggan atau pihak pengguna jaringan internet yang terus meningkat sejak paruh tahun 90-an. Salah satu indikator untuk melihat bagaimana aplikasi hukum tentang internet diperlukan di Indonesia adalah dengan melihat banyaknya perusahaan yang menjadi provider untuk pengguna jasa internet di Indonesia. Perusahaan-perusahaan yang memberikan jasa provider di Indonesia sadar atau tidak merupakan pihak yang berperan sangat penting dalam memajukan perkembangan *cyber law* di Indonesia di mana fungsi-fungsi yang mereka lakukan seperti:

1. Perjanjian aplikasi rekening pelanggan internet.
2. Perjanjian pembuatan desain *home page* komersial.
3. Perjanjian *reseller* penempatan data-data di internet server.
4. Penawaran-penawaran penjualan produk-produk komersial melalui internet.
5. Pemberian informasi yang *di-update* setiap hari oleh *home page* komersial.
6. Pemberian pendapat atau *polling online* melalui internet.⁷⁴

Fungsi internet tersebut di atas, terangkum sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008:

Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Transaksi Elektronik dilaksanakan dengan tujuan untuk:

- a. *mencerdaskan kehidupan bangsa sebagai bagian dari masyarakat informasi dunia;*
- b. *mengembangkan perdagangan dan perekonomian nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat;*
- c. *meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik;*

⁷³Agus Raharjo, *Cyber Crime Pemahaman dan Upaya Pencegahan Kejahatan Berteknologi* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hlm. 59.

⁷⁴Danan Mursiti, dkk., "Pendekatan Hukum untuk Keamanan Dunia Cyber serta Urgensi Cyber Law Bagi Indonesia", *Disertasi*, Program Magister Fakultas Ilmu Komputer, Universitas Indonesia, 2015, hlm. 2-3.

- d. membuka kesempatan seluas-luasnya kepada setiap orang untuk memajukan pemikiran dan kemampuan di bidang penggunaan dan pemanfaatan Teknologi Informasi seoptimal mungkin dan bertanggung jawab; dan
- e. memberikan rasa aman, keadilan, dan kepastian hukum bagi pengguna dan penyelenggara Teknologi Informasi.

Memperhatikan kelima tujuan pemanfaatan ITE di atas, maka dikaitkan dengan politik kriminal, tujuan ITE di atas mempunyai korelasi yang sama yaitu sama-sama mempunyai tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Politik kriminal ialah pengaturan atau penyusunan secara rasional usaha-usaha pengendalian kejahatan oleh masyarakat. Tujuan akhir dari politik kriminal (kebijakan kriminal) ialah “perlindungan masyarakat” untuk mencapai tujuan utama yang sering disebut dengan berbagai istilah misalnya “kebahagiaan warga masyarakat/penduduk” (*happiness of the citizen*); “kehidupan kultural yang sehat dan menyegarkan” (*a wholesome and cultural living*), “kesejahteraan masyarakat” (*social welfare*), atau untuk mencapai “keseimbangan” (*equality*).⁷⁵

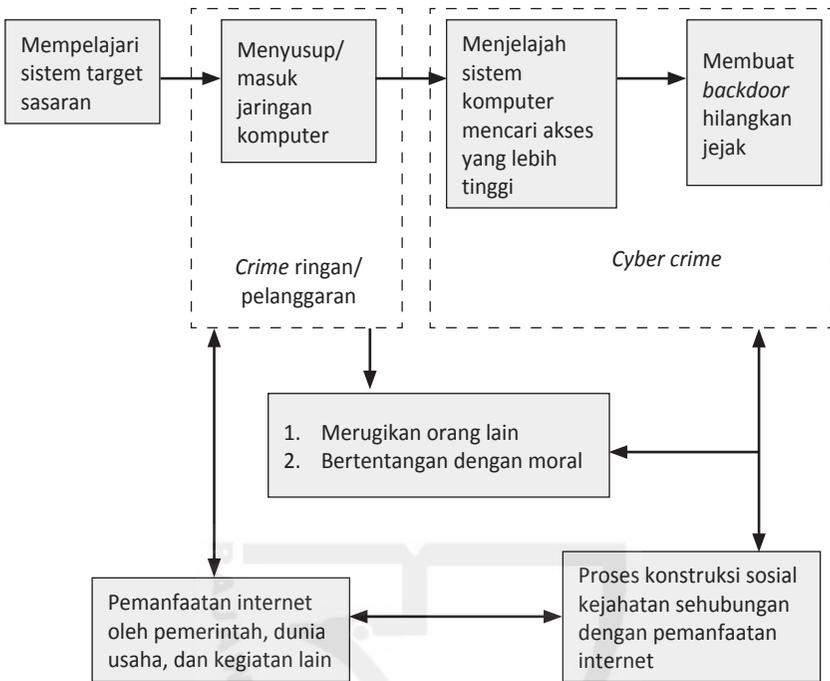
Kejahatan siber atau kejahatan dunia maya adalah bentuk tindak kejahatan yang memanfaatkan teknologi komputer, jaringan komputer, internet, atau perangkat digital lainnya sebagai alat, sasaran, tempat, atau penggunaannya. Beberapa istilah lain yang serupa dengan *cyber crime* antara lain adalah *computer misuse*, *computer abuse*, *computer fraud*, *computer related crime*, *computer assisted crime*, atau *computer crime*.⁷⁶

Kejahatan dunia maya (*cyber crime*) muncul seiring dengan perkembangan teknologi digital, komunikasi, dan informasi yang berkembang begitu pesat. Perkembangan tersebut telah mengubah cara pandang sebagian pelaku ekonomi beraktivitas, khususnya dalam bentuk dunia bisnis. Teknologi tersebut selain dimanfaatkan untuk peningkatan efektivitas, efisiensi, dan produktivitas, namun juga berubah menjadi senjata untuk mengambil keuntungan secara ilegal.

⁷⁵Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Edisi Revisi (Bandung: Alumni, 2015), hlm. 158.

⁷⁶Muchlisin Raidi, “Pengertian, Bentuk dan Tindak Pidana Cyber Crime”, *KajianPustaka.com*, 23 Maret 2018, hlm. 1, diakses dari <https://www.kajianpustaka.com/2018/03/pengertian-bentuk-dan-tindak-pidana-cyber-crime.html> pada tanggal 18 Juni 2020.

Skema proses kejahatan siber, penulis deskripsikan sebagai berikut:



Gambar 6.2 Skema Proses *Cyber Crime*

Sumber: Muchlisin Raidi (2018)

C. Landasan Hukum Penegakan PSBB/PPKM

Dalam situasi pandemik *Covid-19*, Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya dan mengambil kebijakan untuk menanggulangi penyebaran *Covid-19* tersebut. Kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia yaitu melalui:

1. *Social distancing*, yaitu tidak berada dalam keramaian/kerumunan massa, menjaga jarak dengan seseorang, tidak bepergian dari rumah, atau seperti isolasi atau dikarantina.
2. *Work From Home* (WFH), yaitu melakukan aktivitas atau pekerjaan/tugas-tugas kantor di rumah masing-masing, kebijakan ini termasuk menjalankan peribadatan.⁷⁷

⁷⁷Okta Safriyadi, "Kebijakan Pemerintah RI dalam Mencegah Penyebaran Covid-19", *Kompasiana.com*, 19 Maret 2020, diakses dari <https://www.kompasiana.com>.

Langkah/kebijakan pemerintah di atas merupakan komitmen negara untuk melindungi warga negaranya untuk mencapai derajat kesehatan yang lebih baik. Dalam dunia medis yang semakin berkembang, peranan tenaga medis dan komponen para medisnya sangat penting dalam menunjang kesehatan masyarakat. Menurut Titik Triwulan Tutik dan Shita Febrian, maju atau mudurnya para medis akan sangat ditentukan oleh keberhasilan dari pihak-pihak yang bekerja di rumah sakit, dalam hal ini dokter, perawat, dan orang-orang yang berada di tempat tersebut. Dari pihak rumah sakit diharapkan mampu memahami konsumennya secara keseluruhan agar dapat maju dan berkembang.⁷⁸

Dalam pelayanan kesehatan, rumah sakit juga harus memperhatikan etika profesi tenaga yang bekerja di rumah sakit bersangkutan. Akan tetapi, tenaga profesional yang bekerja di rumah sakit dalam memberikan putusan secara profesional adalah mandiri. Putusan tersebut harus dilandaskan atas kesadaran, tanggung jawab, dan moral yang tinggi sesuai dengan etika profesi masing-masing,⁷⁹ terlebih dalam situasi saat ini, dunia kesehatan utamanya tenaga medis merupakan ujung tombak (garda terdepan) dalam penanganan epidemik *Covid-19*.

Epidemik *Covid-19* yang terjadi saat ini ditetapkan oleh WHO sebagai bencana alam terbesar yang memapar seluruh negara di dunia. Hal ini mengingatkan, epidemik *Covid-19* berimplikasi terhadap seluruh aspek kehidupan masyarakat. Bidang ekonomi lumpuh, kebudayaan ditiadakan, pendidikan terganggu, dan semua bidang lainnya dihentikan.⁸⁰

Dalam situasi yang *extraordinary* di atas, Pemerintah Indonesia membuat kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) untuk memutus penyebaran *Covid-19* yang penularannya terjadi dari orang ke orang. Untuk legalitas pelaksanaan kebijakan PSBB tersebut, pemerintah pusat menerbitkan paket regulasi untuk mengimplementasikan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, yaitu dengan menerbitkan Peraturan

com/chanelhiburan6725/5e7314c1ea4d9604b10e4183/kebijakan-pemerintah-ri-dalam-mencegah-penyebaran-virus-corona-covid-19 pada tanggal 9 April 2020, jam 15:39 WIB.

⁷⁸Titik Triwulan dan Shinta Febriana, *Perlindungan Hukum Bagi Pasien* (Jakarta: Prestasi Pustaka Publishing, 2010), hlm. 6.

⁷⁹*Ibid.*, hlm. 11.

⁸⁰Sumber diambil dari hasil resume media *online*, 10 April 2020.

Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Peraturan pemerintah tersebut, ditindaklanjuti dengan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Peraturan pemerintah ini diundangkan pada tanggal 31 Maret 2020. Untuk menindaklanjuti Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, Menteri Kesehatan Republik Indonesia menerbitkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB dalam Rangka Percepatan Penanganan *Covid-19*.

Terbitnya paket regulasi di atas, disoroti oleh LBH Jakarta, di mana pemerintah diminta tidak melakukan manuver/akrobat hukum serampangan. Menurut LBH Jakarta, penanggulangan wabah *Covid-19* selain membutuhkan iktikad politik yang baik dari pemerintah, juga membutuhkan perangkat hukum dan aturan pelaksana yang memadai untuk menjamin tata kelola pemerintahan yang transparan dan juga pemenuhan hak atas kesehatan warga.⁸¹

Wabah *Covid-19* menjadi fenomena langka, penyebarannya masif, cepat, dan ekstrem. Melihat kondisi demikian, pemerintah termasuk pemerintah daerah sempat gamang dalam melakukan kebijakan penanggulangannya, hal ini mengingat belum ada perangkat regulasi yang mengatur secara teknis dalam pencegahan wabah *Covid-19* tersebut, sehingga wajar jika masing-masing kepala daerah mengambil kebijakan secara parsial, yang disesuaikan dengan tingkat kedaruratan di wilayahnya masing-masing. Prinsip kebijakan dari pemerintah daerah tersebut adalah untuk memutus penularan wabah *Covid-19* yang terjadi dari manusia ke manusia (*man to man*).

Untuk mengurai kegamangan dari aspek regulasi ini, maka diperlukan politik hukum sebagai *trigger* bagi pemerintah dalam

⁸¹LBH Jakarta, “Pemerintah Tidak Boleh Melakukan Akrobat Hukum dalam Perumusan dan Penerbitan Paket Kebijakan Penanggulangan Wabah Covid-19”, *bantuanhukum.or.id*, 4 April 2020, diakses dari <https://bantuanhukum.or.id/pemerintah-tidak-boleh-melakukan-akrobat-hukum-dalam-perumusan-dan-penerbitan-paket-kebijakan-penanggulangan-wabah-covid-19/> pada tanggal 23 Juni 2020, jam 23:42 WIB.

mengambil kebijakan yang pas untuk menyelamatkan masyarakat dari wabah Covid-19, yaitu kebijakan dari aspek preemtif dan preventif. Sehingga semua pemangku kepentingan dalam penanggulangan Covid-19 mempunyai dasar (payung hukum) dalam melakukan tindakan teknis.

Landasan filosofis terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yaitu:

“Bahwa dalam rangka pelaksanaan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya diperlukan adanya perlindungan kesehatan bagi seluruh masyarakat Indonesia yang tersebar di berbagai pulau besar maupun kecil yang terletak pada posisi yang sangat strategis dan berada pada jalur perdagangan internasional, yang berperan penting dalam lalu lintas orang dan barang”.

Landasan sosiologis terkait dengan rumusan yang ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 adalah:

“Bahwa kemajuan teknologi transportasi dan era perdagangan bebas dapat berisiko menimbulkan gangguan kesehatan dan penyakit baru atau penyakit lama yang muncul kembali dengan penyebaran yang lebih cepat dan berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat, sehingga menuntut adanya upaya cegah tangkal penyakit dan faktor risiko kesehatan yang komprehensif dan terkoordinasi, serta membutuhkan sumber daya, peran serta masyarakat, dan kerja sama internasional”.

Pertimbangan politis terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan adalah:

“Bahwa sebagai bagian dari masyarakat dunia, Indonesia berkomitmen melakukan upaya untuk mencegah terjadinya kedaruratan kesehatan masyarakat yang meresahkan dunia sebagaimana yang diamanatkan dalam regulasi internasional di bidang kesehatan, dan dalam melaksanakan amanat ini Indonesia harus menghormati sepenuhnya martabat, hak asasi manusia, dasar-dasar kebebasan seseorang, dan penerapannya secara universal”.

Di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 bahwa:

“Keekarantinaan Kesehatan adalah upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat”.

Sedangkan di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan bahwa:

“Kedaruratan Kesehatan Masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara”.

Asas dalam penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan adalah:

1. Perikemanusiaan.
2. Manfaat.
3. Perlindungan.
4. Keadilan.
5. Nondiskriminatif.
6. Kepentingan umum.
7. Keterpaduan.
8. Kesadaran hukum.
9. Kedaulatan negara.

Berdasarkan asas penyelenggaraan kesehatan di atas, maka tujuan penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan adalah:

1. Melindungi masyarakat dari penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat.
2. Mencegah dan menangkal penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat.
3. Meningkatkan ketahanan nasional di bidang kesehatan masyarakat.
4. Memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dan petugas kesehatan.

Tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan adalah:

1. Bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi

menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat melalui penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan.

2. Pemerintah pusat bertanggung jawab menyelenggarakan kekarantinaan kesehatan di pintu masuk dan di wilayah secara terpadu.
3. Dalam menyelenggarakan kekarantinaan kesehatan, pemerintah pusat dapat melibatkan pemerintah daerah.
4. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap ketersediaan sumber daya yang diperlukan dalam penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan.

Ketentuan di atas, merupakan regulasi yang tidak disangka-sangka, bahwa di kemudian hari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan sangat menunjang dalam situasi sekarang. Di mana saat ini, seluruh masyarakat bangsa Indonesia bahkan seluruh umat manusia di dunia, tengah dihadapkan dengan wabah *Covid-19*.

Pada saat kasus pertama *Covid-19* diidentifikasi di negara itu pada awal Maret, pemerintah kemudian mengeluarkan peraturan baru yang memungkinkan mereka untuk mengambil langkah-langkah penting lebih lanjut di beberapa bidang, antara lain: menetapkan Keputusan Presiden Nomor 7 tanggal 13 Maret 2020 tentang “Percepatan Penanganan Virus *Corona (Covid-19)*, Dipimpin oleh Satuan Tugas Dewan Pengarah”. Keputusan ini kemudian diamendemen dengan Keputusan Presiden Nomor 9 tanggal 20 Maret 2020, di mana anggota Dewan Pengawas dan satuan tugas diperluas dengan melibatkan lebih banyak pemangku kepentingan di pemerintahan. Selain itu, keputusan baru tersebut mengamanatkan para gubernur sebagai anggota dewan pengarah satuan tugas dengan membentuk gugus tugas di tingkat daerah untuk memantau dan mengevaluasi implementasi tindakan penanggulangan bersama di wilayah masing-masing.

Di bidang ekonomi dan keuangan pemerintah juga menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tanggal 13 Maret 2020 tentang “Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Pengelolaan Penyakit Virus *Corona 2019 (Covid-19)*” dan Peraturan Presiden Nomor 54 dari 3 April 2020 (Perpres 54/2020) tentang “Revisi Alokasi dan Rincian dalam Penghasilan dan Pengeluaran Anggaran Negara 2020”. Selain itu, pemerintah

juga mengadopsi sejumlah langkah dengan tujuan untuk membantu masyarakat miskin, seperti memberikan bantuan logistik dan makanan pokok, pembebasan biaya listrik dan pengurangan pembayaran 50% serta memberikan BLT.

Bidang kesehatan sendiri pemerintah telah melakukan pengadaan peralatan medis seperti Alat Perlindungan Diri (APD), alat uji, mesin ventilator, dan produk pembersih tangan serta insentif keuangan untuk staf medis dan pembayaran duka cita diberikan kepada staf medis yang meninggal dalam menjalankan tugasnya untuk merawat pasien *Covid-19*. Semua tindakan yang telah diambil oleh Pemerintah Indonesia di sektor kesehatan ini sejalan dengan kerangka Peraturan Kesehatan Internasional (IHR) yang ditetapkan oleh WHO. Hingga akhirnya pemerintah mengeluarkan kebijakan PSBB melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 tanggal 31 Maret 2020 (PP 21/2020). Masih banyak kebijakan-kebijakan lainnya yang telah ditempuh pemerintah seperti di bidang hukum dan kerja sama internasional.

Meskipun telah banyak kebijakan dan upaya-upaya yang diadopsi pemerintah, namun sejujurnya masih terdapat berbagai titik kelemahan (paling tidak dari sudut pandang penulis) di antaranya adalah keterlambatan merespons adanya gejala pandemik *Covid-19* ini, khususnya dari Departemen Kesehatan yang di awal terkesan “tidak serius”. Hal ini muncul ketika presiden sempat mempertanyakan informasi terbaru terkait dengan *Corona* di Indonesia dan protokol penanganannya di awal Maret 2020 lalu. Kegusaran presiden membuat istana sampai merancang sendiri sejumlah protokol untuk menghadapi *Covid-19*. Bandingkan dengan Vietnam sebagai negara yang paling tanggap, yang telah mendeklarasikan perlawanan terhadap *Covid-19* sejak Januari 2020, sejak *Corona* masih menyebar di China saja.

Pemerintah Indonesia tidak ingin dikatakan terlambat dan gamang dalam menanggulangi wabah *Covid-19*, sehingga untuk melaksanakan ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (*Covid-19*).

Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 di atas, dilandasi dengan suatu keyakinan bahwa penyebaran *Corona Virus Disease*

2019 (*Covid-19*) dengan jumlah kasus dan/atau jumlah kematian telah meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara dan berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat di Indonesia, dan dampak penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* telah mengakibatkan terjadi keadaan tertentu sehingga perlu dilakukan upaya penanggulangan, salah satunya dengan tindakan pembatasan sosial berskala besar.

Wabah *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* telah dinyatakan oleh *World Health Organization (WHO)* sebagai pandemik sehingga perlu dilakukan upaya penanggulangan agar tidak terjadi peningkatan kasus. Dalam rangka upaya penanggulangan dilakukan penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan merupakan tanggung jawab bersama pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai bentuk perlindungan terhadap kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Keekarantinaan kesehatan dilakukan melalui kegiatan pengamatan penyakit dan faktor risiko kesehatan masyarakat terhadap alat angkut, orang, barang, dan/atau lingkungan, serta respons terhadap kedaruratan kesehatan masyarakat dalam bentuk tindakan keekarantinaan kesehatan.

Salah satu tindakan keekarantinaan kesehatan berupa Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* di Indonesia saat ini sudah semakin meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara yang diiringi dengan jumlah kasus dan/atau jumlah kematian. Peningkatan tersebut berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat di Indonesia, sehingga diperlukan percepatan penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dalam bentuk tindakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam rangka menekan penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* semakin meluas. Tindakan tersebut meliputi pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* termasuk pembatasan terhadap pergerakan orang dan/atau barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu untuk mencegah penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Pembatasan

tersebut paling sedikit dilakukan melalui peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan/atau pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum. Dalam peraturan pemerintah ini mengatur pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan dan dapat dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan persetujuan Menteri Kesehatan.

Pokok-pokok pikiran yang ditentukan di dalam batang tubuh Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 adalah:

1. Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.
2. Dengan persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, pemerintah daerah dapat melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) atau pembatasan terhadap pergerakan orang dan barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu.
3. Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) harus didasarkan pada pertimbangan epidemiologis, besarnya ancaman, efektivitas, dukungan sumber daya, teknis operasional, pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan.
4. Kriteria Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), adalah:
 - a. jumlah kasus dan/atau jumlah kematian akibat penyakit meningkat dan menyebar secara signifikan dan cepat ke beberapa wilayah;
 - b. terdapat kaitan epidemiologis dengan kejadian serupa di wilayah atau negara lain.
5. Ruang lingkup Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) paling sedikit meliputi:
 - a. peliburan sekolah dan tempat kerja;
 - b. pembatasan kegiatan keagamaan;
 - c. pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum;
 - d. pembatasan kegiatan harus tetap mempertimbangkan kebutuhan pendidikan, produktivitas kerja, dan ibadah penduduk;

- e. pembatasan kegiatan dilakukan dengan memperhatikan pemenuhan kebutuhan dasar penduduk.

Ditentukan di dalam Pasal 5 PP Nomor 21 Tahun 2020 sebagai berikut:

- (1) *Dalam hal Pembatasan Sosial Berskala Besar telah ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Pemerintah Daerah wajib melaksanakan dan memperhatikan ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan.*
- (2) *Pembatasan Sosial Berskala Besar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan secara berkoordinasi dan bekerja sama dengan berbagai pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Secara teknis usulan pemberlakuan PSBB ditentukan di dalam Pasal 6 PP Nomor 21 Tahun 2020 sebagai berikut:

- (1) *Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar diusulkan oleh gubernur/bupati/wali kota kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan.*
- (2) *Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar dengan memperhatikan pertimbangan Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).*
- (3) *Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dapat mengusulkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan untuk menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar di wilayah tertentu.*
- (4) *Apabila menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan menyetujui usulan Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah di wilayah tertentu wajib melaksanakan Pembatasan Sosial Berskala Besar.*

KEBIJAKAN PENGAWASAN TERHADAP INSTITUSI POLRI

A. Urgensi Pengawasan dalam Penegakan Hukum

Menurut 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.

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 di bidang 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 standarisasi *auditing* yang berkaitan dengan ukuran kemahiran, keahlian sebagai seorang profesional dalam menilai suatu pekerjaan.

Reformasi Polri menjadi pijakan para auditor dalam pelaksanaan tugasnya untuk menciptakan Polri yang bersih dan berwibawa bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) di mana selama ini menjadi kendala bagi kemajuan Polri khususnya. Polri telah mengeluarkan kebijaksanaan di bidang 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 ke dalam 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. Di dalam perkembangannya manajemen profesional dituntut agar menggunakan paradigma manajerial yaitu bahwa kegiatan operasional tidak hanya berbeda dan berkaitan dengan para pelaksana di lapisan manajer paling bawah (*low management*), tetapi dalam batas-batas tertentu menyentuh seluruh aspek manajerial, mulai dari tingkatan tertinggi sampai kepada level 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 pascareformasi 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 institusi ini (pascareformasi) acap kali 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.

Konsekuensinya, aduan-aduan masyarakat terhadap institusi kepolisian yang sesungguhnya mengganggu citra institusi ini justru berhenti di tangan rekan-rekannya sendiri. Paling serius aduan-aduan masyarakat terhadap institusi ini direspons 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 apa pun akan memengaruhi 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 di seluruh wilayah Indonesia, termasuk yang sedang menjalankan penugasan di luar negeri, harus diawasi setiap saat.

Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Drs. Syafruddin, M.Si., 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.

Menurut Drs. Mochamad Iriawan, S.H., M.H., M.M., 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):

“Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri”.

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.

Di dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ditentukan bahwa:

Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

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

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 UU No. 2 Tahun 2002 di atas, dapat diketahui bahwa tugas dan tanggung jawab 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 Anton Setiadji, melihat tugas dan tanggung jawab Polri kepada masyarakat yang sangat besar sehingga apabila terjadi penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh anggota Polri atau 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.

B. Pelaksanaan Pengawasan

Pelaksanaan pengawasan yang diterapkan di tingkat polda dilakukan oleh Itwasda Polda dan Bidpropam Polda Jatim:

1. Itwasda Polda

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 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

Pengawasan yang dilaksanakan oleh Bidpropam Polda sesuai dengan Perkap 22 Tahun 2010 tanggal 28 September 2011 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja pada Tingkat Kepolisian Daerah.

Bahwa Bidpropam Polda bertugas membina dan melaksanakan pengamanan internal, penegakan disiplin, ketertiban, dan pertanggungjawaban profesi di lingkungan polda, 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 dalam bidang pembinaan pengamanan internal, pembinaan disiplin, dan pertanggungjawaban profesi di lingkungan polda;
- 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 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 dan pelaksanaan rehabilitasi terhadap anggota dan PNS polda dan pelaksanaan rehabilitasi terhadap anggota dan PNS Polda Jatim sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tito Karnavian, Ph.D., mengatakan 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 nonprofesi 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 divpropam (divisi pertanggungjawaban profesi dan pengamanan internal). Perbedaan itwasum dan divpropam terletak pada objek 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 nonstruktural yang berada di bawah pengendalian Kapolri. Objek yang menjadi perhatian khusus itu adalah 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 personel, 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. Objek yang menjadi perhatian khusus divpropam 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, Kemendagri, 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 siapa pun atau lembaga mana pun untuk melakukan pengawasan. Sehingga ada banyak organ/lembaga yang mengawasi kepolisian, baik itu lembaga formal maupun lembaga nonformal.

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 mabas 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.

C. Pengawas Eksternal Polri

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, dan 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.

Drs. Syafruddin, M.Si., 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, dan 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.

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.

Menurut Anton Setiadji, bidang yang harus diawasi oleh pengawas internal maupun eksternal, adalah:

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.

Pengawas eksternal dapat berasal dari:

1. 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 Polda Jatim.
2. Pengawas eksternal kelembagaan:
 - a. Dewan Perwakilan Rakyat RI Komisi III bertugas di bidang hukum HAM dan keamanan.
 - b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jatim mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Provinsi Jatim.
 - c. BPK RI Provinsi Jatim memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara di wilayah Jatim.
 - d. 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.

- e. Ombudsman Provinsi Jatim mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Polda Jatim, khususnya satker yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.
- f. Lembaga swadaya masyarakat untuk melakukan pengawasan penggunaan anggaran pelayanan publik serta kinerja anggota Polri.
- g. Media massa (media elektronik maupun media cetak) melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik dan kinerja Polri.

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 masyarakat, yang tidak lain sebagai aktualisasi arah kebijakan pemerintah dalam Nawa Cita menuju perubahan dengan menghadirkan negara yang bekerja, kemandirian yang menyejahterakan, 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 (dua) poin, 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 konkret dalam rangka pencapaian sasaran strategis terbangunnya postur Polri yang profesional, bermoral, modern, dan unggul melalui perubahan *mind set* dan *culture set*, yaitu:

1. Rekrutmen personel Polri dan PNS dengan mempertimbangkan kebijakan minimal *zero growth*.
2. Percepatan peningkatan kapasitas dan kapabilitas SDM serta modernisasi teknologi kepolisian sebagai bagian dari penerapan reformasi Polri.
3. Meningkatkan profesionalisme anggota Polri melalui pendidikan dan pelatihan.
4. Membangun SDM Polri yang profesional melalui metode sekolah sambil bekerja (*off campus*) di STIK-PTIK.
5. Melakukan sertifikasi terhadap kemampuan teknis profesi kepolisian.
6. Mewujudkan tata kelola organisasi Polri yang bersih, transparan, dan akuntabel untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap Polri.
7. Melanjutkan pembangunan standar pelayanan prima pada tingkat polsek, polres, dan polda dengan melengkapi Daftar Susunan Personel dan Peralatan (DSPP).
8. 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.
9. Peningkatan kesejahteraan personel Polri dalam rangka meningkatkan profesionalisme.
10. Menyelaraskan 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).

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 ketenteraman (*orde en rush*), 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 openbaar gezag*). Dan yang dilengkapi dengan kewenangan (berwenang) melakukan 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*).⁸²

Dengan demikian, hakikat tindakan kepolisian dilaksanakan dalam rangka menjalankan tugas dan wewenang pemerintahan, di mana penyelenggaraan pemerintahan bertumpu pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Secara universal, tugas pokok lembaga kepolisian mencakup 2 (dua) hal, yaitu pemeliharaan keamanan dan ketertiban (*peace and order maintenance*) dan penegakan hukum (*law enforcement*).⁸³

Dalam perkembangannya, tanggung jawab “pemeliharaan” dipandang pasif, sehingga tidak mampu menanggulangi kejahatan. Polisi kemudian dituntut untuk secara proaktif melakukan “pembinaan”,

⁸²Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara* (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 41-42.

⁸³Farouk Muhammad, *Menuju Reformasi Polri*, Cetakan Pertama (Jakarta: PTIK Press Bekerja Sama dengan CV Restu Agung, 2003), hlm. 107.

sehingga tidak hanya “menjaga” agar kamtibmas terpelihara, tetapi juga menumbuhkan kesadaran masyarakat, menggugah dan mengajak peran serta masyarakat dalam upaya pemeliharaan keamanan dan 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.⁸⁴

Perincian tugas-tugas polisi sebagaimana yang tertera di atas, mencapai dan memelihara ketertiban merupakan tugas pokok yang harus dilakukan oleh polisi. 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.⁸⁵

Sebagaimana telah penulis uraikan sebelumnya, bahwa terdapat 2 (dua) komponen besar yang melakukan pengawasan terhadap Polri, yaitu pengawas internal Polri dan pengawas eksternal.

Terselenggaranya pengawasan dalam sebuah institusi yakni untuk menilai kinerja suatu institusi dan memperbaiki kinerja sebuah institusi. Oleh karena itu, dalam setiap organisasi mutlak, bahkan rutin adanya sistem pengawasan. Dengan demikian, pengawasan merupakan instrumen pengendalian yang melekat pada setiap tahapan operasional organisasi. Fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen atau administrasi berlangsung maupun setelah berakhir untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi atau kerja. Fungsi pengawasan dilakukan terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin ditingkatkan dalam perwujudan manajemen/administrasi berikutnya di lingkungan

⁸⁴Farouk Muhammad, *Ibid.*, hlm. 108.

⁸⁵Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 113.

suatu organisasi/unit kerja tertentu. Sebaliknya, setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya, baik dalam menyusun perencanaan maupun pelaksanaannya.

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 didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945 serta asas-asas:

1. Legalitas (asas yang selalu mendasari hukum yang berlaku: baik berupa hukum positif, hukum kebiasaan, hukum adat, dan hukum yang tidak tertulis).
2. Kepatutan (asas yang mengutamakan setiap perbuatan atau tindakan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan perasaan hukum masyarakat).
3. Keadilan (asas penyelenggaraan kepentingan umum harus menekankan pada aspek pemerataan, tidak diskriminatif, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban).
4. Nondiskriminasi (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).
5. Tidak memihak (asas yang mewajibkan penyelenggara negara dan masyarakat untuk bersikap netral dan adil).
6. Persuasif dan koersif (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 sekadar tindakan pemaksaan demi dipatuhinya hukum).
7. Akuntabilitas (asas yang mewajibkan setiap perbuatan harus dapat dipertanggungjawabkan).
8. Transparan (asas keterbukaan sehingga setiap orang dapat mengetahui sesuatu informasi sepanjang tidak ditentukan lain oleh hukum).

9. Proporsional (asas yang mengutamakan alat, kekuatan, atau tindakan yang diterapkan dalam rangka pelaksanaan tugas harus senantiasa memperhatikan keseimbangan antara ancaman dan tindakan).
10. Keterbukaan.
11. 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).
12. Kerahasiaan (asas yang mewajibkan penyelenggara negara dan para pihak yang terkait untuk menjaga rahasia negara maupun rahasia seseorang/sekelompok orang).
13. Partisipatif (asas pelibatan segenap potensi masyarakat/komponen bangsa melalui sinergi dengan unsur-unsur yang terkait).

D. Bidang Polri yang Perlu Dilakukan 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.

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 fakta 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 antikorupsi 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 praktik 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 risiko 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 merespons serta menuntaskan setiap pengaduan masyarakat;
 - d. kegiatan penegakan disiplin dan kode etik profesi Polri;
 - e. kegiatan koordinasi dan kerja sama 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.

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

1. Pengawas Internal Polda Jatim

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 penegakan disiplin dan/atau kode etik profesi Polri.

2. Pengawas Eksternal Polda Jatim

Pengawas eksternal dapat berasal dari:

- 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 Polda Jatim.
- b. Pengawas eksternal kelembagaan:
 - 1) Dewan Perwakilan Rakyat RI Komisi III bertugas di bidang hukum HAM dan keamanan;
 - 2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 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, penata-usahaan 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 kesiapsiagaan, 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 materil 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.
- c. 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, dan 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. Objek 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. Objek yang menjadi perhatian khusus divpropam 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 jajaran 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.

Di samping fungsi tersebut di atas, Itwasum Polri menyelenggarakan kegiatan antara lain:

1. Reviu Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L).
2. Reviu revisi RKA-K/L pada satker tertentu yang berhubungan dengan APBN-P.
3. Reviu kinerja Polri.
4. Memberikan koordinasi/konsultasi revisi anggaran untuk satker mabes.

Mekanisme pengawasan yang dilakukan 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 (empat) inspektorat wilayah dan 1 (satu) inspektorat wilayah mengemban tugas sebagai inspektorat khusus.

Selain dari Itwasum Polri, pengawasan terhadap Polri secara internal dilakukan oleh Divisi Profesi dan Pengamanan Polri (Divpropam Polri). Divpropam 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 mabas 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 personel Polri, baik anggota Polri maupun PNS Polri yang ada pada satker-satker Mabas Polri dan polda-polda.

Bahwa Divpropam Polri sesuai strukturnya terdiri dari seorang kadivpropam dengan dibantu oleh 3 (tiga) orang kepala biro dengan pangkat brigadir jenderal polisi (brigjen pol.) dan 3 (tiga) orang kepala bagian dengan pangkat komisaris besar polisi (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 personel, dan bagian yanduan (pelayanan pengaduan). Pada biro dan bagian sudah ada *jobdesk*/peran dan tugas masing-masing, sehingga segala proses pengawasan terhadap segala sesuatu yang berkaitan dengan personel 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 kadiwpropam di wilayah.

Responden penelitian Syafruddin menambahkan, dalam pelaksanaannya secara internal sudah berjalan dengan baik di mana 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, di mana tingginya ekspektasi masyarakat terhadap Polri untuk terus melakukan pembenahan secara komprehensif dari aspek struktural maupun aspek kultural instrumen. 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.

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

E. Membangun Sinergitas Antara Pengawas Internal dengan Pengawas Eksternal Polri

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 journal* 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 *output*, atau capaian dan keluaran yang diharapkan dalam penanggulangan/penanganan suatu persoalan di mana tingkat keseriusan dari permasalahan/persoalan tersebut sehingga harus ditanggulangi secara bersama-sama.

James A.F. Stoner dan Charles Wankel mengatakan, tingkat kerja sama yang terbaik adalah sinergistik, yaitu kerja sama yang tinggi, saling memercayai, dan terpadu sehingga menghasilkan keluaran yang lebih besar dari penjumlahan hasil keluaran masing-masing pihak.

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 narasumber dalam penelitian 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

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 kerja sama 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 Kopolnas, Ombudsman RI, Komnas HAM, LBH dan masyarakat, dumas *online* terkoneksi dengan Kopolnas, Menpan, Ombudsman RI, dan Mabes Polri serta mendampingi dan mengoordinir 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 DPRD 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 rekrutmen personel Polri di Polda Jatim;
- b. membuka saluran pengaduan masyarakat (dumas) terhadap kinerja anggota Polri yang berasal dari Ombudsman, Kopolnas, 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. Di mana 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, Kopolnas, 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 ketidakprofesionalannya 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 diajukan 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), Kopolnas, 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.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdussalam. *Hukum Kepolisian Sebagai Hukum Positif dalam Disiplin Hukum yang Telah Direvisi*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Restu Agung, 2009.
- Ali, Achmad. *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: PT Yarsif Watampone, 1998.
- Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2002.
- Atmasasmita, Romli. *Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*. Bandung: Bina Cipta, 1997.
- Faal, M. *Penyaringan Perkara Pidana oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*. Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1991.
- Ismail, Chairuddin. *Polisi Sipil dan Paradigma Baru Polri*. Jakarta: PT Merlyn Lestari, 2009.
- Kusuhamidjojo, Budiono. *Filsafat Hukum, Problematika Ketertiban yang Adil*. Bandung: Mandar Maju, 2011.
- Lopa, Baharuddin. *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum*. Jakarta: Bulan Bintang, 2001.
- Maryani, Evi Rinawati. "Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (KAMTIBMAS) di Kelurahan Pangkalan Kerinci Barat". *JOM FISIP*, Vol. 5, Edisi II, Juli-Desember 2018.

- Maryanto. "Urgensi Pembaharuan Hukum Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila". *Jurnal Hukum*, Vol. XXV, No. 1, April 2011.
- Muhammad, Farouk. *Menuju Reformasi Polri*. Cetakan ke-1. Jakarta: PTIK Press Bekerja Sama dengan CV Restu Agung, 2003.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Edisi Revisi. Bandung: Alumni, 2015.
- Muladi. *HAM, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1997.
- Mulyadi, Mahmud. *Kepolisian dalam Sistem Peradilan Pidana*. Medan: USU Press, 2009.
- Prinst, Darwin. *Hukum Anak Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2003.
- Purbopranoto, Kuntjoro. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni, 1981.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000.
- . *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*. Bandung: Sinar Baru, t.th.
- . *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Penerbit Genta Publishing, 2009.
- . *Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002.
- Raharjo, Agus. *Cyber Crime Pemahaman dan Upaya Pencegahan Kejahatan Berteknologi*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.
- Rahayu, Esmi Warassih Puji. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Suryandaru Utama, 2005.
- Sadjono. *Hukum Kepolisian*. Jakarta: Leksbang Mediatama, 2008.
- Siregar, Sarah Nuraini. "Tinjauan Kritis Reformasi Kultural Polri (1999-2012)". *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 11, No. 1, Juni 2014.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2010.
- . *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 1994.
- Soesilo, R. *Taktik dan Teknik Penyidikan Perkara Kriminal*. Bogor: Politeia, 1980.

- Sudarsono, Teguh. *Bianglala, Seganteng Wacana dan Aktualisasi Kelangsungan Reformasi Polri yang Berkelanjutan*. Cetakan ke-2. Jakarta: Mullia Angkasa, 2015.
- Sudarto. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*. Bandung: Sinar-Baru, t.th.
- Sutrisno, dkk. *Implementasi Democratic Policing di Indonesia (Kasus 5 Polda)*. Jakarta: Komisi Kepolisian Nasional, 2014.
- Triwulan, Titik dan Shinta Febriana. *Perlindungan Hukum Bagi Pasien*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publishing, 2010.
- Utomo, Warsito Hadi. *Hukum Kepolisian di Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005.
- Yuwono, Susilo. *Penyelesaian Perkaran Pidana Berdasarkan KUHAP Sistem dan Prosedur*. Bandung: Alumni, 1982.





BIODATA PENULIS



Dr. Edi Saputra Hasibuan, S.H., M.H., lahir 13 April 1968 di Tapanuli Selatan, Sumatra Utara. Sejak tahun 1993, mulai bekerja sebagai pekerja jurnalistik di *Harian Pos Kota* dengan liputan khusus di bidang hukum dan kepolisian.

Profesi jurnalistik ini dikerjakan Edi Hasibuan nama panggilan Edi Saputra Hasibuan hingga tahun 2012. Pada bulan April 2012, Edi Hasibuan berhenti setelah dilantik Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono sebagai komisioner Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) periode 2012–2016.

Begitu menyelesaikan tugas di Kopolnas, alumni Doktor Ilmu Hukum Universitas Borobudur Jakarta ini lalu mendirikan Lembaga Kajian Strategis Kepolisian Indonesia (Lemkapi). Fokus lembaga ini membidangi kajian terhadap kinerja Polri, riset, dan memberikan motivasi dengan berbagai *reward* ke seluruh jajaran Polri hingga sekarang.

Setelah menyelesaikan pendidikan Magister Hukum (M.H.) di Universitas Bhayangkara Jakarta tahun 2014, Edi Hasibuan aktif mengajar ilmu hukum di Universitas Suryadarma Jakarta dari tahun 2016 hingga 2017. Kemudian, tahun 2017 hingga sekarang, Edi

Hasibuan tercatat sebagai dosen tetap di Universitas Bhayangkara Jakarta.

Banyak karya Edi Hasibuan yang dimuat berbagai jurnal nasional dan internasional soal kinerja kepolisian. Edi Hasibuan telah menulis sejumlah buku, antara lain: *Dari Balik TKP*, yang diluncurkan Kapolri Jenderal Pol. Drs. Badrudin Haiti tahun 2016; *Sketsa Kopolnas*, terbit tahun 2016 saat menjadi komisioner; dan terakhir buku *Viral Polisi*, yang diterbitkan tahun 2020.

Selain menjadi dosen, Edi Hasibuan juga tercatat sebagai Ketua Yayasan SMA Taruna Bangsa, Padang Lawas dan aktif menjadi narasumber di berbagai televisi nasional soal kinerja kepolisian. Pandangan Edi Hasibuan juga banyak dimintai pendapat oleh pers, baik itu media *online* dan media cetak di seluruh media nasional.

