

BAB II
TINJAUAN TENTANG PENEGAKAN HUKUM
DAN KAMTIBMAS OLEH POLRI

A. Penegakan Hukum

1. Ketentuan Normatif

Penegakan hukum melalui sistem peradilan pidana tidak lain bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dengan memprosesnya sesuai dengan sistem yang berlaku pada peradilan pidana yang ada.

Menurut Soerjono Soekanto secara konsepsional, inti dan arti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²⁰

Sistem peradilan pidana merupakan sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemsyarakatan terpidana. Tujuan sistem peradilan pidana adalah mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana dan mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

Setiap komponen dalam Sistem Peradilan Pidana dituntut untuk selalu bekerjasama. Hal ini seperti pendapat yang dikemukakan oleh Mardjono Reksodiputro bahwa:

“Empat komponen sistem peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) diharapkan dapat bekerja sama dan dapat membentuk suatu *integrated criminal justice system*. Apabila keterpaduan dalam bekerja sistem tidak dilakukan, diperkirakan akan terdapat tiga kerugian yaitu: kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama; kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok disetiap instansi (sebagai subsistem dari sistem peradilan pidana) dan dikarenakan tanggung jawab setiap instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektifitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana”.²¹

Selanjutnya, terhadap pandangan demikian, Romli Atmasasmita memberikan penjelasan bahwa “Pengertian sistem pengendalian dalam batasan tersebut di atas merupakan bahasa manajemen yang berarti mengendalikan atau menguasai atau melakukan penegakan (mengekan). Dalam istilah tersebut terkandung aspek manajemen dalam upaya penanggulangan kejahatan. Sedangkan apabila sistem peradilan pidana diartikan suatu penegakan atau *law enforcement* maka di dalamnya terkandung aspek yang menitik beratkan kepada rasionalisasi peraturan perundang-undangan dalam upaya menanggulangi kejahatan dan bertujuan mencapai kepastian (*certainty*). Pada lain pihak, apabila pengertian sistem peradilan pidana dipandang sebagai bagian dari pelaksanaan

²¹ Anthon F. Susanto, *Wajah Peradilan Kita (Konstruksi Sosial Tentang Penyimpangan, Mekanisme Kontrol dan Akutabilitas Peradilan Pidana)*, Refika Aditama, Tangerang, 2004.

social defense yang terkait kepada tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat maka dalam sistem peradilan pidana terkandung aspek sosial yang menitikberatkan pada kegunaan (*espediency*).²²

Seperti dikemukakan oleh Romli Atmasasmita di atas bahwa sistem peradilan pidana jika diartikan sebagai penegak atau *law enforcement*, maka di dalamnya terkandung aspek yang menitikberatkan kepada rasionalisasi peraturan perundang-undangan dalam upaya menanggulangi kejahatan dan bertujuan mencapai kepastian. Maka sudah tentu yang menjadi tujuan akhirnya adalah menciptakan keadilan dengan cara menegakkan hukum di dalam kehidupan masyarakat.

Penegakan hukum pidana dalam sistem peradilan pidana perlu dicegah adanya sikap bekerja sendiri-sendiri. Hal tersebut seperti yang dikatakan oleh Faal bahwa di dalam sistem peradilan pidana perlu dicegah adanya fragmentasi (*fragmentation*) yang maksudnya masing-masing komponen bekerja sendiri-sendiri, tanpa memperhatikan “*interrelationship*” diantara segmen-segmen.²³

2. Kondisi Obyektif Di Lapangan

Mengikuti perkembangan hukum pidana maka dalam pelaksanaan sistem peradilan pidana yang bertujuan untuk menanggulangi kejahatan itu terdapat

²² *Ibid*, hlm. 75-76

²³ Faal M, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1991, hlm. 25

beberapa model pandangan teori. Model pandangan pertama, semata-mata mempertahankan segi normatif pidana.

Mengenai yang bersifat normatif tersebut menurut Chambliss dan Seidman dalam Ronny Hanitijo Soemitro bahwa:²⁴

Setiap sistem normatif mempengaruhi, mendorong atau memaksakan agar suatu kegiatan dilakukan sistem normatif yang berbentuk sistem hukum menggunakan kekuasaan negara untuk menjalankan paksaan ini. Oleh karena itu, model yang diajukan menggambarkan bahwa tuntutan-tuntutan diajukan oleh berbagai golongan penduduk, yang oleh kekuasaan negara diselenggarakan dengan perantaraan untuk mendorong atau memaksakan tingkah laku yang diinginkan oleh seperangkat pemegang-pemegang peran.

Dalam kenyataannya jenis tuntutan yang demikian ini disebut sebagai pelaksanaan kekuasaan negara, karena pemegang peran tidak perlu berkeinginan untuk bertindak demikian, Jadi dengan sistem sebagian masyarakat menggunakan kekuasaan Negara untuk memaksa golongan lain dari penduduk, sehingga sistem merupakan sistem melaksanakan kekuasaan Negara.

Mempertahankan segi normatif dilihat dari pendapat di atas, maka terkesan kaku karena arah tujuannya dipaksakan berlaku seperti yang tercantum didalam bunyi perundang-undangan tersebut. Para penegak hukum bertugas menjalankan aturan semata-mata sehingga akibat dari pelaksanaan itu sendiri bagi yang diproses tidak dipedulikan. Akibat yang ditimbulkan adalah masyarakat harus hidup dalam jalur yang telah ditentukan oleh hukum.

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Studi Dan Masyarakat*, PT. Alumni, Tangerang.1985, hlm. 49

Kemudian, model kedua adalah model sosiologis. Model ini kebalikan dari model yang pertama, artinya keadaan yang terjadi didalam masyarakat juga menjadi pertimbangan di dalam menegakkan hukum. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Roscoe Pound dalam Ronny Hanitjo Soemitro bahwa:

Proses yuridis tidak mampu memberikan pemecahan terhadap masalah-masalah konkrit yang timbul di dalam masyarakat secara tepat, bukan hanya kumpulan norma-norma abstrak atau merupakan suatu tertib saja, akan tetapi juga merupakan suatu proses untuk mengadakan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan dan selain itu juga merupakan sarana untuk menjamin pemenuhan kebutuhan-kebutuhan semaksimal mungkin dengan menimbulkan pergeseran (*friction*) seminimal mungkin.²⁵

Pada model ini tidak saja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur manusia dalam masyarakat tetapi meliputi pula lembaga institusi dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah dan asas-asas itu dalam kenyataan. Sehingga sepanjang cara-cara yang ada di masyarakat masih dapat digunakan, maka penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan sebaiknya tidak perlu digunakan terlebih dahulu, akan tetapi penggunaan non pidana lebih diutamakan.

Seperti yang telah diungkapkan di atas, bahwa dalam rangka penegakan hukum pidana, aparat penegak hukum dapat menggunakan wewenangnya melalui jalur yuridis atau sosiologis. Namun, jalan yang ditempuh untuk

²⁵ *Ibid*, hlm. 26.

kedua jalur itu hendaknya harus seimbang, bukan terpisah-pisah seolah-olah sebagai lawan yang berbeda dan tidak berhubungan. Bagi petugas penegak hukum keduanya harus dapat dipertimbangkan sekaligus sebelum mengambil keputusan, walaupun akhirnya jalur sosiologis lebih dominan dibandingkan jalur yuridis dalam menghadapi masalah ataupun sebaliknya. Berdasarkan pemikiran tersebut, sehingga diskresi yang dilakukan oleh kepolisian dimana berupa penyaringan-penyaringan, seleksi perkara yang masuk dalam proses memerlukan pertimbangan-pertimbangan. Pertimbangan-pertimbangan tersebut berasal dari kedua model pemikiran tersebut, yaitu model normative maupun sosiologis. Hal ini menjadi penting dikarenakan kedudukan polisi berada pada jajaran terdepan dalam sistem peradilan pidana sebagai tempat paling awal menerima atau menempatkan segala macam persoalan hukum pidana. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh M. Faal bahwa:

Bahwa akan menjadi masalah apabila kewenangan diskresi ini ditutup sama sekali, sebagai kerasnya pidana formal tanpa memperhatikan aspek sosiologisnya. Karena polisi yang berada di gugus paling depan dalam sistem peradilan pidana akan disibukkan oleh perkara-perkara yang tertumpuk yang seharusnya dapat diselesaikan diluar proses. Seperti perkara-perkara konkret yang dihadapi di lapangan yang menuntut diselesaikannya segera oleh penyidik, perkara-perkara yang sangat atau terlalu ringan, perkara yang tersangkanya kurang pantas atau ditangani diluar proses daripada di dalam proses yang akibatnya jauh lebih buruk untuk kehidupan selanjutnya, atau perkara-perkara yang dilanggar itu kurang berarti

bagi masyarakat umum. Demikian juga demi kepentingan korban atau kepentingan umum yang lebih besar.²⁶

Baik model normatif maupun sosiologis keduanya merupakan unsur yang perlu diperhatikan oleh aparat penegak hukum terutama polisi di dalam menegakkan hukum. Hal ini dikarenakan baik normatif maupun sosiologis pada dasarnya mempunyai tujuan yang sama didalam masyarakat yaitu untuk mewujudkan ketentraman dan keamanan serta penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana.

Pada Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dinyatakan “peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan”, sehingga apabila dalam sistem peradilan pidana hanya ingin menegakkan hukum formal semata-mata maka kurang sesuai dengan apa yang tertuang dalam undang-undang tersebut dan tentunya justru akan mengurangi keefektifan dari sistem peradilan pidana sendiri. Hal ini dikarenakan jika hanya ingin menegakkan hukum formal saja justru akan menimbulkan pemborosan waktu, materi, tenaga maupun biaya dalam penyidikan yang dilakukan oleh polisi. Sehingga, solusi yang diberikan oleh hukum dalam prakteknya polisi sering melakukan tindakan penyimpangan perkara, tentunya hal tersebut didasarkan pada setiap permasalahan yang dihadapi oleh polisi dilapangan yang situasi dan kondisinya berbeda-beda.

²⁶ M. Faal, *Op. Cit*, hlm. 6.

3. Tindakan Penegakan Hukum Oleh Kepolisian Sesuai Dengan Kewenangannya

Tindakan yang dilakukan polisi untuk melakukan penanganan atau penyimpangan terhadap perkara pidana, jika dilihat menurut sikap hukum pidana yang kaku dimana tidak mengenal kompromi, maka tidak bisa dibenarkan begitu saja tentunya. Sedangkan jika dilihat dari alasan sosiologis yang terkadang digunakan dalam praktek, biasanya lebih dipengaruhi oleh unsur subyektif yang melekat pada diri polisi, juga situasi dan kondisi untuk menjamin yang baik bagi masyarakat pada umumnya maupun polisi pada khususnya diperlukan adanya aturan sebagai dasar yang tegas untuk mengaturnya.

Berkaitan dengan landasan hal tersebut, bagi petugas penyidik dari kepolisian terdapat beberapa aturan perundang-undangan yang langsung maupun tidak berhubungan dengan masalah diskresi kepolisian ini. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP pada Pasal 7 (j), memberikan wewenang kepada penyidik yang karena kewajibannya dapat melakukan tindakan apa saja yang menurut bertanggungjawab.

Terlepas dari batasan perkara yang serba ringan yang ditetapkan oleh perundang-undangan untuk mengenyampingkan perkara itu, disini juga terlihat bahwa di dalam melaksanakan tugas itu polisi diberi wewenang oleh undang-undang untuk dapat melaksanakan tindakan kepolisian dalam

bentuk apapun yang disebut diskresi, seperti yang tercantum dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sehingga polisi memang benar-benar mempunyai wewenang untuk melakukan diskresi terutama dalam hal penyidikan seperti menghentikan, mengenyampingkan perkara atau tidak melaksanakan tindakan terhadap suatu pelanggaran, tetapi dalam batas yang telah ditetapkan dalam undang-undang.

Undang-undang memberikan wewenang yang begitu besar kepada polisi dalam rangka melaksanakan tugasnya, sehingga tidak salah kiranya jika tindakan-tindakan kepolisian tersebut perlu diimbangi dengan adanya pengawasan-pengawasan dan harus dapat dipertanggungjawabkan oleh ketentuan-ketentuan yang berlaku agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini dikarenakan antara sub sistem yang satu dengan yang lainnya terdapat keterkaitan satu dengan yang lainnya. Ketidaktepatan kerja dalam salah satu sub sistem, akan menimbulkan dampak pada subsistem-subsistem lainnya. Demikian pula, reaksi yang timbul sebagai akibat kesalahan pada salah satu sub sistem akan menimbulkan dampak kembali pada subsistem yang lainnya.

Dengan demikian, mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, bukan saja tanggung jawab kepolisian, tetapi kejaksaan dan pengadilan juga turut bertanggungjawab melalui putusan yang dirasakan tidak adil oleh masyarakat. Putusan yang tidak adil, maupun tidak berhasilnya pengadilan

m mengenakan pidana bagi pelaku, akan mendorong pelaku kejahatan lebih berani melakukan kejahatan.

Pemasyarakatan pun dapat mendorong terjadinya kejahatan, apabila mantan narapidana gagal bersosialisasi kembali dalam masyarakat. Terjadinya ketidakterpaduan kerja perlu dicegah, maka kebijakan kriminal harus dilaksanakan oleh sistem peradilan pidana, karena sistem peradilan pidana berfungsi sebagai perekat sistem. Artinya, keterpaduan itu diperoleh apabila masing-masing subsistem menjadikan kebijakan kriminal sebagai pedoman kerjanya.

Oleh karena itu, komponen-komponen sistem peradilan pidana, tidak boleh bekerja sendiri-sendiri tanpa diarahkan oleh kebijakan kriminal. Kebijakan kriminal bukan sekedar sebagai hasil perumusan bersama, tetapi juga sebagai hasil dari berbagai kewenangan dalam negara yang bekerjasama dalam menanggulangi masalah kriminalitas. Dimulai dari pembuat undang-undang yang menyediakan aturan-aturan pidana serta wewenang maupun pembatasan dalam melaksanakan aturan tersebut. Kemudian, kepolisian dan kejaksaan yang merupakan pelaksana aturan itu dalam proses penyidikan dan penuntutan.

Selanjutnya pengadilan sebagai penguji kebijakan penyidikan dan penuntutan yang menentukan apakah benar terdapat alasan untuk memidana pelaku kejahatan. Dan akhirnya, lembaga pemasyarakatan sebagai pelaksana pidana mempunyai kebijakan tersendiri dalam merawat atau

memperbaiki terpidana dan mengusahakannya untuk kembali kemasyarakat sebagai warga yang diterima.

Diakui bahwa gambaran di atas lebih sebagai hal yang ideal, akan tetapi pada kenyataannya, berbagai variabel diluar sistem peradilan pidana, justru potensial sebagai variabel yang mempengaruhi efektif atau tidaknya kerja sistem. Karena cakupan yang demikian maka sistem peradilan pidana lebih berdimensi kebijakan lewat suatu sistem untuk menanggulangi masalah kejahatan. Pada titik ini jelas bahwa penegakan lewat sistem peradilan pidana merupakan bagian dari kebijakan perlindungan masyarakat untuk mencapai dan menikmati kedamaian serta kesejahteraan.

Apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat, maka bendaknya dilihat dalam hubungannya dengan keseluruhan politik kriminal atau kebijakan-kebijakan sosial. Bertitik tolak dari hal tersebut dapat dikatakan bahwa penegakan hukum pidana untuk menanggulangi masalah kejahatan tidak akan maksimal apabila tidak terkait dan tidak searah dengan kebijakan-kebijakan sosial lainnya.

Dilihat sebagai suatu proses kebijakan, penegakan hukum pidana pada hakekatnya merupakan penegakan kebijakan melalui beberapa tahap, yaitu:²⁷

- a. Tahap formulasi, yaitu tahap penegakan *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini pula disebut tahap kebijakan legislatif;
- b. Tahap aplikasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai pengadilan. Tahap kedua ini dapat pula disebut tahap kebijakan yudikatif;
- c. Tahap eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan pidana secara konkret oleh aparat-aparat pelaksana hukum pidana, Tahap ini disebut tahap kebijakan eksekutif atau administratif.

Ketiga tahap itu dilihat sebagai usaha atau proses rasional yang sengaja direncanakan untuk mencapai tujuan menegakkan hukum pidana dalam konteks sistem peradilan pidana, jelas merupakan suatu jalinan kerja yang merupakan perwujudan dari kebijakan nasional, jadi harus diusahakan terwujud pada ketiga tahap kebijakan penegakan hukum pidana itu. Hal inilah makna dari pernyataan bahwa penegakan hukum pidana merupakan bagian integral dari kebijakan sosial seperti uraian di atas.

²⁷ Muladi, dalam Fitriani Kartika Ratnaningsih, *Pelaksanaan Diskresi Oleh Po/isi Dalam Penyidikan di Polwiltabes Semarang*, Fakultas Ilmu Sosial Jurusan Dan Kewarganegaraan Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2006, hlm. 25.

Selanjutnya, keterkaitannya dengan sistem peradilan pidana, budaya di dalam masyarakat juga sangat besar pengaruhnya bagi bekerjanya sistem peradilan pidana, disamping lembaga-lembaga atau penegak hukum. Hal itu sesuai dengan penjelasan La Patra bahwa “Unsur-unsur sistem peradilan pidana itu bekerja dipengaruhi oleh lapisan-lapisan yang hidup di dalam masyarakat, dalam arti pelaku kejahatan, petugas-petugas lembaga maupun yang dipengaruhi oleh lapisan-lapisan sosial yang ada dalam masyarakat itu seperti kehidupan ekonomi, teknologi, pendidikan dan politik, serta setiap lapisan dipengaruhi dan tergantung dari lapisan yang lebih luas, yang keseluruhannya bila diperhatikan juga merupakan suatu sistem”.²⁸

Sehubungan dengan pendapat La Patra tersebut, maka sistem peradilan pidana itu hendaknya bekerja secara luwes (*flexible*) dan berpandangan kedepan (*predicable*), terutama dalam menghadapi problem-problem sosial ekonomi, teknologi yang sangat berpengaruh terhadap tingkah laku manusia.²⁹

Sistem peradilan pidana merupakan suatu sistem yang terbuka, pengertian ini dikemukakan oleh Muladi bahwa:³⁰ Sebagai suatu sistem pada dasarnya merupakan suatu *open system*, suatu sistem yang dalam gerakannya mencapai tujuan baik tujuan jangka pendek, menengah maupun jangka panjang sangat dipengaruhi oleh lingkungan masyarakat dan bidang-

²⁸ M. Faal, *Op. Cit*, hlm. 27.

²⁹ *Ibid*, hlm. 28.

³⁰ Muladi, dalam Fitriani Kartika Ratnaningsih, *Op. Cit*, hlm. 26.

bidang kehidupan manusia, maka sistem peradilan pidana dalam gerakannya akan selalu mengalami *interface* (interaksi, interkoreksi dan interpendensi) dengan lingkungannya dalam peringkat-peringkat masyarakat, ekonomi, politik, pendidikan dan teknologi, serta subsistem-subsistem dari sistem peradilan pidana itu sendiri (*subsystem of criminal justice system*).

B. Kamtibmas

1. Tentang Kamtibmas

Pemeliharaan kamtibmas pada hakekatnya merupakan rangkaian upaya pemeliharaan ketertiban umum (*maintaining law and order*), penanggulangan kejahatan (*fighting crime*) dan perlindungan warga (*protecting people*) terhadap kejahatan (*crime*) dan bencana (*disaster*).³¹

Upaya-upaya tersebut tentunya tidak akan berhasil tanpa keikutsertaan warga masyarakat, pada program-program yang kompleks, dan menyentuh langsung kehidupan sehari-hari. Akar-akar dan sumber potensial kejahatan dan ketidaktertiban mengendap disetiap sisi kehidupan bermasyarakat dan berbangsa, yang sewaktu-waktu akan menjelma menjadi peristiwa gangguan kamtibmas bilamana berinteraksi dengan faktor-faktor pencetus lainnya.

Keikutsertaan atau partisipasi masyarakat, menjadi keharusan karena keamanan dan ketertiban menjadi kebutuhan bersama, yang bahkan pada skala tertentu menentukan keberadaan dan bubarinya masyarakat itu sendiri. “Banyak

³¹ Chairuddin Ismail, *Tantangan Polri Dalam Pemeliharaan Kamtibmas Pada Masyarakat Demokrasii*, Jurnal Srigunting, Jakarta, 2012.hlm.1.

masyarakat yang telah hilang lenyap, sepanjang sejarah; bukan disebabkan oleh perang atau wabah penyakit. Tetapi oleh karena ketidakmampuan untuk menjaga dan memelihara ketertiban umum”.

Kebijaksanaan pemeliharaan kamtibmas di Indonesia, masih bertumpu pada strategi penangkalan dan pencegahan yang melibatkan partisipasi masyarakat, yang telah cukup lama dioperasikan. Pola ini dalam realita mampu memelihara stabilitas keamanan dalam waktu yang cukup lama. Namun Kepolisian ditantang untuk menerima kenyataan bahwa Kepolisian begitu rentan (*fragile*) menghadapi tuntutan reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa pada tahun 1998. Bangunan stabilitas kamtibmas yang katanya menjadi ujung terdepan stabilitas keamanan itu, menjadi porak poranda dilanda ketidaktertiban, kerusuhan, penjarahan dan pembunuhan massal, peledakan bom dan seterusnya.

2. Pembinaan Kamtibmas Di Masa Lalu

Pada dasarnya setiap masyarakat memiliki potensi dinamis dan konstruktif untuk mempertahankan eksistensinya dan memelihara keamanan lingkungannya. Potensi yang merupakan proses sosial yang asosiatif ini seyogyanya dibangkitkan dan dimanfaatkan untuk menekan dan mengeliminir proses-proses sosial yang disosiatif demi terpeliharanya stabilitas kamtibmas, sebagai ujung terdepan stabilitas nasional. Karena itu, Binkamtibas

merupakan bagian tak terpisahkan dari keamanan nasional yang merupakan *conditio sine quanon* pembangunan nasional.

Binkamtibmas lebih mengupayakan hidup dan berkembangnya peranan dan tanggung jawab masyarakat guna membangun dan meningkatkan daya tangkal, daya tanggap dan penyesuaian terhadap perubahan-perubahan serta dinamika sosial terutama yang berpengaruh terhadap Kamtibmas.

Pemahaman Kamtibmas lalu disepakati sebagai suatu situasi dan kondisi yang mengandung adanya perasaan bebas dari gangguan fisik dan psikis (*security*), perasaan bebas dari kekhawatiran (*surety*), perasaan terlindungi dari bahaya dan gangguan (*safely*), dan perasaan damai lahiriah maupun batiniah (*peace*) dalam suasana tertib (*order*), dimana segala sesuatu berjalan secara teratur, yang merangsang gairah kerja dan kesibukan dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat”.³²

Secara sederhana, Binkamtibmas dipersepsikan sebagai rangkaian kegiatan manajerial dalam rangka mewujudkan Kamtibmas yang *favourable* bagi lancarnya pembangunan nasional. Dengan perkataan lain, “*bow to manage the society*” dari kacamata *social security approach*. Dengan persepsi ini, *row* permasalahan Kamtibmas dianggap sebagai bagian dari permasalahan besar dalam realita keanekaragaman masyarakat dan karakteristik serta potensinya yang berbeda-beda di dalam melangkahakan pembangunan nasional; sehingga sesungguhnya sarat dengan endapan-endapan akar-akar

³² *Ibid*, hlm, 2.

dan potensi ancaman terhadap stabilitas kamtibmas. Berawal dari pemahaman tersebut, maka ancaman dan gangguan terhadap stabilitas Kamtibmas, dipersepsikan sebagai suatu spektrum yang membentang mulai dari bentuknya yang laten (tersembunyi) sampai pada bentuknya yang manifest (nyata).³³

Bentuk-bentuk ancaman yang laten mengendap pada aspek-aspek astagatra, geografi, demografi, sumber daya alam, ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan hankam. Bentuk ini dinamai faktor-faktor sosio struktural dan Faktor *Korelatif Kriminogen* (FKK), yang bila berinteraksi dengan faktor lain akan berkembang menjadi *Police Hazard* (PH). PH ini dapat muncul menjadi peristiwa gangguan kamtibmas bila bertemu dengan faktor pencetus yang menyulutnya.

Dengan demikian, Binkamtibmas dikonsepsikan sejak dini, mulai dari upaya-upaya yang berskala *pre-emptif*, *preventif*, hingga upaya-upaya yang berskala repressif. Upaya-upaya *pre-emptif* ditujukan untuk menanggulangi akar-akar dan potensi kejahatan dan ketidaktertiban (FKK), upaya-upaya *preventif* ditujukan untuk mencegah PH berkembang menjadi peristiwa (AF), sementara upaya-upaya *repressif* ditujukan untuk menindak pelaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Dengan konsepsi Binkamtibmas seperti ini, kebijaksanaan dan strategi penangkalan dan pencegahan sudah barang tentu akan lebih

³³ *Ibid*, hlm.3.

mengutamakan upaya-upaya yang berskala *pre-emptif* dan *preventif*, dengan melibatkan segenap warga masyarakat dan komponen bangsa, untuk bersama-sama memelihara dinamika sosial yang kondusif bagi ketertiban dan keamanan bersama. Adapun upaya-upaya berskala repressif, akan dilakukan sebagai alternatif terakhir (*in the last resort*) oleh aparat keamanan, khususnya Kepolisian yang menurut undang-undang memang diberi kewenangan untuk melakukannya.

Kebijaksanaan umum di dalam Binkamtibmas diarahkan untuk mampu membangun dan membina daya serta kekuatan tangkal masyarakat sehingga mampu menanggulangi setiap kerawanan dalam bentuk dan wujud apapun. Sedangkan strategi yang dikembangkan meliputi:³⁴

1. Mengutamakan upaya-upaya penangkalan dan pencegahan tanpa mengesampingkan upaya-upaya penindakan dan penegakan hukum didalam menghadapi dan menanggulangi setiap ancaman gangguan Kamtibmas;
2. Meningkatkan kesadaran warga masyarakat secara terpadu untuk menumbuhkembangkan kepekaan dan daya tanggap terhadap masalah-masalah Kamtibmas dilingkungan masing-masing dalam suatu sistem Kamtibmas swakarsa.

³⁴ *Ibid*, hlm. 3.

Dengan demikian, Binkamtibmas oleh Polri meliputi upaya-upaya untuk mewujudkan situasi dan kondisi kamtibmas yang *favourable* bagi pembangunan nasional melalui:³⁵

1. Penegakan hukum. Kegiatan-kegiatan yang bertujuan memelihara tetap tegaknya norma-norma hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 45, baik melalui upaya-upaya penindakan maupun pencegahan.
2. Perlindungan. Kegiatan dan upaya yang bertujuan memperkecil dan meniadakan bahaya yang mengancam keselamatan jiwa, harta benda, kehormatan setiap individu warga masyarakat.
3. Pengayoman. Kegiatan pemberian jaminan akan adanya kepastian hukum, bebas dari kekhawatiran, adanya rasa aman damai lahir batin didalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
4. Bimbingan. Kegiatan dan upaya untuk mengajak, mendorong, mengarahkan, merencanakan dan menata setiap perilaku warga masyarakat dalam berbagai segi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, agar dapat dihindarkan kecenderungan yang merugikan derajat kualitas kamtibmas.

Sebagai suatu kebijaksanaan dan strategi, nampaknya konsep ini cukup komprehensif dan integralistik, namun ternyata negara dihadapkan kepada realita yang tak terbantahkan bahwa konsep ini tidak mampu menghadapi perubahan dan persoalan bangsa, ketika tuntutan reformasi total mulai

³⁵ *Ibid*, hlm. 3-4

bergulir kencang, Stabilitas kamtibmas, bahkan juga stabilitas nasional yang kita banggakan selama 3 (tiga) dekade ternyata cukup rentan (*fragile*), ketika rakyat sudah mulai jenuh dimobilisasi dan “dipasung” hak-hak sipilnya.

3. Kamtibmas Masa Transisi

Masa transisi dari kekuasaan otoritarian ke kekuasaan yang lebih demokratis, membawa pengaruh yang tidak kecil terhadap situasi kamtibmas di Indonesia. Lengsernya Presiden Suharto, 21 Mei 1998, ternyata telah membawa perubahan-perubahan besar bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Beberapa fenomena yang dicatat oleh Eep Saifulloh Farah antara lain:³⁶ Semakin bertambah panjangnya daftar hak-hak Politik rakyat, semakin meledaknya partisipasi Politik rakyat, percaya diri publik menjadi surplus, melunturnya kredibilitas dan legitimasi kekuasaan; dan bergesernya otonomi negara ke otonomi masa.

Fenomena tersebut yang secara awam sering disebut sebagai euphoria politik maupun euphoria kebebasan, atas nama demokrasi, Pada era orde baru hak-hak politik rakyat sangat terbatas, pendek, dan hanya sebatas formalitas belaka. Hak-hak ini hanya muncul menjelang Pemilu, melalui Parpol yang sudah dibatasi. Hak-hak bersuara, berbeda pendapat dengan kekuasaan ditabukan. Hak-hak berserikat digiring pada organisasi yang telah ditunjuk dan direstui oleh kekuasaan, Ketika kebebasan pers terbuka, maka hak-hak politik rakyat semakin bertambah

³⁶ Eep Saifulloh Fatah dalam Chaerudin Ismail, *Ibid*, hlm. 6.

panjang. Hak berdemonstrasi, hak mengajukan protes terhadap kebijakan umum, menjadi lazim, dan seringkali mengganggu Kamtibmas.

Terjadinya ledakan partisipasi Politik rakyat, yang semula harus dilakukan hanya pada 3 parpol (PPP, PDI dan GOLKAR), kini menjadi semakin banyak. Lebih seratus Partai Politik di daftarkan menjelang Pemilu 1999, namun yang memenuhi syarat hanya 48 Partai, yang kemudian layak mengikuti PEMILU. Berbagai forum dan gerakan masa secara periodik turun kejalan dengan berbagai atribut seperti Forkot, Fordem, GPI, dll, mengklaim diri mewakili aspirasi rakyat; masih terus berlanjut hingga sekarang ini.³⁷

Partisipasi tersebut diatas pada satu sisi memang menjadi ciri masyarakat demokratis. akan tetapi di sisi lain membawa pengaruh terhadap gangguan ketertiban umum, bahkan sering memicu bentrokan dan kerusuhan. Bersamaan dengan itu, percaya diri publik semakin surplus. Kelompok masyarakat atas nama publik ataupun massa cenderung menentang otoritas kekuasaan, yang didalam kehidupan sehari-hari dijalankan oleh Polisi, atau aparat Pemda. Terjadi penjarahan dan penyerobotan tanah pemerintah, pembakaran dan pengrusakan fasilitas umum, gejala penghakiman oleh masa, merupakan bukti dari gejala ini.

³⁷ *Ibid*, hlm. 9.

Sering terjadi bentrokan antara massa dengan petugas Polisi, kantor-kantor Polisi dibakar banya karena alasan sepele yang tentunya lebih mempersulit pemeliharaan Kamtibmas. Fenomena lain adalah melunturnya kredibilitas dan legitimasi kekuasaan. Berbagai tindakan dan perilaku anarkhi didalam masyarakat, konflik horizontal antar penduduk, di Jakarta, Maluku, Kalimantan dan berbagai daerah lainnya semakin marak, memberi bukti tentang adanya fenomena tersebut.

4. Kamtibmas Saat ini

Secara ideal konsepsi binkamtibmas masa lalu sebenarnya masih relevan dengan tuntutan masyarakat demokrasi. Sumber kekeliruan konsepsi ini dimasa lampau adalah penerapannya yang gemar menggalang kekuatan seraya mengabaikan jaringan (*net work*). Memobilisasi rakyat laksana masa dan bukan sebagai warga Negara. Semua program kamtibmas Swakarsa, Siskamling dan sejenisnya sekedar kerumunan yang sebentar-sebentar bubar, menghilang, dan bukannya barisan yang ajeg, kokoh, berlandaskan preferensi keinginan dari warga sendiri. Dalam waktu yang cukup panjang, rakyat dilibatkan dalam simbol-simbol ritual dan upacara yang tidak memiliki kekuatan yang orisinil. Rakyat senantiasa dianggap tidak terdidik, tidak memiliki keinginan-keinginannya sendiri, sehingga semua yang dianggap baik harus digulirkan dari atas oleh sistem pemerintahan yang sentralistik dan otoriter. Terjadilah penyeragaman disemua bidang kehidupan, yang tanpa disadari mencerabut rakyat dari akar-akar budayanya,

sehingga program-program tersebut diterima sebagai sesuatu yang asing, tidak berakar dan tidak dirasakan manfaatnya pada kehidupan masyarakat lokalitas.

Karena itu, didalam semangat reformasi yang kini terns bergulir, pemeliharaan Kantibmas menuntut pula penyesuaian-penyesuaian, Penyesuaian mendasar yang harus dilakukan adalah penyesuaian paradigma perpolisian yakni kedekatan antara Polisi dan warga didalam upaya mencegah, mengurangi akar-akar potensial kejahatan dan ketidaktertiban didalam suatu kampanye program crime prevention secara terpadu. Ini berarti Polisi mengabdikan kepada rakyat dan bukan kepada penguasa Polisi tidak lagi mengandalkan upaya-upaya repressif tetapi lebih persuasif. Tindakan repressif keras hanya dioperasionalkan sebagai alternatif terakhir; jika cara-cara lain tidak lagi mampu memberi solusi. Dengan paradigma seperti itu, maka pengoperasionalan konsepsi Binkantibmas masa lampau perlu pula penyesuaian-penyesuaian, antara lain tentang institusi dan kelembagaannya, sumber daya yang mendukungnya serta sistem kerja yang memadukannya terutama pada tataran-tataran taktis. Konsep yang perlu diadopsi adalah *Community Policing* yaitu gaya perpolisian yang mendekatkan polisi kepada masyarakat yang dilayaninya.³⁸ Ini berarti meningkatkan resiprositas antara polisi dan masyarakatnya. Dengan demikian, prioritas-prioritas perpolisian tidak lagi

³⁸ *Ibid*, hlm. 8.

ditentukan dari atas, dari pusat, Tetapi didesentralisasikan pada satuan-satuan kehidupan seperti pemukiman, perkantoran, dan lain-lain. Oleh karena itu, nantinya akan terjadi tuntutan-tuntutan spesifik terhadap pelayanan perpolisian yang berbeda disuatu komunitas dengan komunitas yang lain. Selanjutnya, civilianisasi menjadikan perpolisian sebagai suatu yang bersifat personal. Melalui *community policing*, diusahakan agar warga masyarakat dapat merasakan adanya sentuhan-sentuhan yang bersifat personal, yang tidak terpenuhi melalui patroli bermotor yang selama ini lazim dilakukan.

Sebenarnya dalam tataran konsepsi *community policing* telah dioperasionalkan cukup lama di Indonesia, melalui Bintara Pembina Kamtib desa, Siskamling, serta program-program lainnya seperti polisi sahabat anak, amun suatu hal yang mungkin berbeda adalah prioritas yang dikendalikan dari atas, inisiatif warga dikaburkan, dengan dalih masyarakat masih kurang terdidik dan seterusnya Kata “Pembinaan”, atau “Pembina” membawa konotasi adanya seseorang atau kelompok orang yang lebih tinggi atau lebih kuasa berhadapan dengan warga yang inferior dan tidak berdaya ketika sebagian besar warga telah terdidik, dan banyak yang keluaran perguruan tinggi, maka ia tidak dengan sendirinya menerima konsep ini. Mereka ingin dihargai kebebasannya ingin diperlakukan setara dalam suatu komunitas yang demokratis. Akhimya konsep ini bertepuk sebelah tangan.

Konsep pemeliharaan situasi Kamtibmas pada masyarakat demokratis saat ini, yang berbasis *community policing* masih perlu

didukung (*support*) oleh satuan-satuan Polisi yang responsif, terbuka dan akuntabel. Seirama dengan konsep otonomi daerah, maka *community policing*, mengembangkan aspirasi masyarakat lokalitas tentang prioritas perpolisian yang bertujuan melenyapkan sumber-sumber kejahatan dan ketidaktertiban (FKK) yang mengendap di segenap sisi kehidupan mereka. Pranata sosial yang ada difungsikan bersama, dipatuhi bersama dalam iklim persamaan dan kebebasan.

Petugas-petugas Polisi melakukan kontak personal secara langsung sehingga diperoleh kedekatan dalam suatu dinamika sosial yang wajar. Lembaga-lembaga NGO'S (*Non Government Organizations*) dan GRO'S (*Grassroot Organizations*) dibangkitkan, (bukan dimobilisasi) untuk ikut memikul tanggung jawab pencegahan kejahatan dan ketidaktertiban ini. Kegiatan-kegiatan mereka dimonitor dan dikoordinasikan oleh satuan-satuan Polisi terdekat, guna evaluasi dan peningkatan situasi Kamtibmas secara keseluruhan ditingkat Polres, karena kampanye program ini memang ditingkat masyarakat lokalitas.

C. Kepolisian Negara Republik Indonesia

1. Kepolisian Negara Republik Indonesia

Kepolisian adalah suatu institusi yang memiliki ciri universal. Ciri polisi yang bersifat universal ini dapat ditelusuri dari sejarah lahirnya polisi, baik polisi sebagai fungsi maupun polisi sebagai organ. Bila ditilik dari asal muasalnya, fungsi kepolisian lahir bersamaan dengan lahirnya masyarakat.

Fungsi kepolisian ditujukan untuk menjaga sistem kepatuhan (*konformitas*) anggota masyarakat terhadap kesepakatan antarwarga masyarakat itu sendiri. Disebabkan kemungkinan adanya tabrakan kepentingan, penyimpangan perilaku dan perilaku kriminal dan individu-individu warga masyarakat. Ketika masyarakat itu bersepakat untuk hidup di dalam suatu negara, pada saat itulah dibentuk pula lembaga formal yang disepakati untuk bertindak sebagai pelindung dan penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat atau yang disebut sebagai fungsi “*Sicherheitspolitizei*”, Jadi kehadiran polisi itu adalah tergolong organisasi sipil yang dipersenjatai agar dapat memberikan efek pematuhan (*enforcing effect*).

Dengan demikian, maka lembaga kepolisian adalah lembaga yang harus tetap tegak berdiri sekalipun negara itu runtuh. Negara bisa saja bubar, pernerintah atau rezim boleh saja jatuh atau berganti, namun polisi harus tetap tegak berdiri untuk mengamankan warga masyarakat dari ekses-ekses yang mengancam jiwa, raga, dan harta bendanya, bahkan pada saat Negara sedang dalam pendudukan tentara asing sekalipun, Polisi tetap menjalankan tugasnya yaitu menjaga keamanan dan ketertiban masyarakatnya. Polisi melekat pada setiap warga masyarakat. Jelaslah bahwa kepolisian adalah subordinasi dari masyarakatnya, sehingga masyarakat menjadi titik awal dan titik akhir pengabdian (*point of departure*) dari kepolisian. Kaitannya dengan pengertian Anggota Polri, berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri dinyatakan bahwa “Kepolisian

adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan”, Kemudian, pada Pasal 1 ayat (2), dinyatakan bahwa “Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia”. Selanjutnya pada ayat (3), dinyatakan pula bahwa “Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berdasarkan undang-undang memiliki wewenang umum Kepolisian”. Jadi jelaslah bahwa anggota Polri adalah Pegawai Negeri yang ruang lingkupnya serta pekerjaannya berada dalam institusi Polri.

2. Tugas dan Wewenang Polri

Dasar pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia sebelum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri berlaku adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3710) sebagai penyempumaan dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2289). Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia telah memuat pokok-pokok mengenai tujuan, kedudukan, peranan dan tugas serta pembinaan profesionalisme kepolisian, tetapi rumusan ketentuan yang tercantum didalamnya masih mengacu kepada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982

tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1982 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1988 (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3368), dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3369).

Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri diharapkan dapat memberikan penegasan watak Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Tri Brata dan Catur Prasarya sebagai sumber nilai Kode Etik Kepolisian yang mengalir dari falsafah Pancasila. Sehubungan dengan tugas dan wewenang Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), pada ketentuan Bab III Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, dinyatakan sebagai berikut:³⁹

Pasal 13

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.

Pasal 14

1. Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas :

³⁹ Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

- a. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
 - b. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
 - c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
 - d. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
 - e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
 - f. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
 - g. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
 - h. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
 - i. 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;
 - j. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
 - k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan lingkup tugas kepolisian; serta
 - l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf f diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 15

1. Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang:
 - a. Menerima laporan dan atau pengaduan;
 - b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
 - c. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
 - d. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;

- e. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
 - f. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
 - g. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
 - h. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
 - i. Mencari keterangan dan barang bukti;
 - j. Penyelenggarakan pusat informasi kriminal nasional;
 - k. Mengeluarkan surat izin dan atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
 - l. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
 - m. menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.
2. Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang:
- a. Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya; menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
 - b. Memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor;
 - c. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
 - d. Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
 - e. Memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
 - f. Memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
 - g. Melakukan kerja sama dengan kepolisian Negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;
 - h. Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah indonesia dengan koordinasi instansi terkait;

- i. Mewakili pemerintah republik indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
- j. Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian,

Pasal 16

Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk:

- a. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
- b. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
- c. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
- d. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. Mengadakan penghentian penyidikan;
- i. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
- j. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang ditempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana;

- k. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
- l. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Pasal 17

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.

Pasal 18

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

Pasal 19

1. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.
2. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Kepolisian Negara Republik Indonesia mengutamakan tindakan pencegahan.

Dari uraian tersebut, Penjelasan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Polri menyatakan bahwa rumusan tugas pokok tersebut bukan

merupakan urutan prioritas, ketiga-tiganya sama penting, sedangkan dalam pelaksanaannya tugas pokok mana yang akan dikedepankan sangat tergantung pada situasi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi karena pada dasarnya ketiga tugas pokok tersebut dilaksanakan secara simultan dan dapat dikombinasikan, di samping itu, dalam pelaksanaan tugas ini harus berdasarkan norma hukum, mengindahkan norma agama, kesopanan, dan kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.

3. Kewenangan Polri Dalam Penegakan Hukum

Secara *epistemologis* dan *aksiologis*, penegakan hukum dijalankan untuk menjaga, mengawal dan mengantar hukum agar tetap tegak searah dengan tujuan hukum dan tidak dilanggar oleh siapapun. Kegiatan penegakan hukum merupakan tindakan penerapan hukum terhadap setiap orang yang perbuatannya menyimpang dan bertentangan dengan norma hukum. Artinya hukum diberlakukan bagi siapa saja dan pemberlakuannya sesuai dengan mekanisme dan cara dalam sistem penegakan hukum yang telah ada.

Menurut Soerjono Soekanto:⁴⁰

Inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyetarakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajawantahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai-nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.hlm, 3.

Dengan kata lain, penegakan hukum sebagai suatu kegiatan untuk menjaga dan mengawal hukum agar tetap tegak sebagai suatu norma yang mengatur kehidupan manusia demi terwujudnya ketertiban, keamanan dan ketenteraman masyarakat dalam menjalankan kehidupannya.

Penegakan hukum (*Law enforcement*) yang dilakukan dengan baik dan efektif merupakan salah satu tolak ukur keberhasilan suatu negara dalam upaya mengangkat harkat dan martabat bangsanya di bidang hukum terutama dalam memberikan perlindungan hukum terhadap warganya. Hal ini berarti pula adanya jaminan kepastian hukum bagi rakyat, sehingga rakyat merasa nyaman dan terlindungi hak-haknya dalam menjalani kehidupan.⁴¹ Namun demikian sebaliknya menurut Bambang Sutyoso, penegakan hukum yang tidak berjalan sebagaimana mestinya merupakan indikator, bahwa negara yang bersangkutan belum sepenuhnya mampu memberikan perlindungan hukum kepada warganya.⁴²

Di dalam proses penegakan hukum, negara menjadi pihak yang bertanggungjawab terhadap komitmen bersama sebagai negara berdasarkan atas hukum, karena itu negara bertanggungjawab atas ketertiban, keamanan dan ketenteraman warga negaranya yang merupakan tugas dan

⁴¹ *Ibid*, hlm. 3.

⁴² Bambang Sutyoso, *Aktualita Hukum Dalam Era Reformasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm, 57-58

wewenang awal dan tradisional dari pemerintah atau negara yang kemudian didelegasikan kepada lembaga-lembaga hukum.

Sejalan perkembangan dan dinamika hukum, maka lembaga penegakan hukum pun menjadi berkembang pula yang semula hanya terdiri dari: Polisi, Jaksa, Hakim, Pengacara dan Lembaga Pemasyarakatan (LP),⁴³ namun demikian sekarang berkembang meliputi : Kepolisian, Kejaksaan, Hakim, Advokat, Lembaga Perasyarakatan, PPNS berbagai Departemen/Dinas, dan lembaga-lembaga lain seperti komisi-komisi yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk penegakan hukum.

Lembaga-lembaga tersebut dalam realitasnya belum dapat berjalan secara sinergi dalam penegakan hukum, masih terjadi tumpang tindih (*overleaping*) dan saling *claim* wewenang. Seperti contoh: antara kepolisian, kejaksaan dan KPK (Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) dalam penanganan perkara pidana korupsi; PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil) dan kepolisian dalam penanganan pidana tertentu; Penyidik TNI Angkatan Laut (TNI-AL), PPNS Direktorat Jenderal Pajak dan Kepolisian dalam penanganan perkara Kriminal; Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Umum dalam penafsiran sengketa perdata dan administrasi; antara

⁴³ Marjono Reksodiprodjo, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi Dan Kejahatan*, Pusat Pelayanan Dan Keadilan Hukum, Jakarta, 1994, hlm, 91.

Lembaga Pemerintah dan Advokat dalam bantuan hukum dan pembelaan terhadap intuisi, dan lain sebagainya Hal ini timbul karena adanya interpretasi subyektif terhadap peraturan perundang-undangan yang memberikan legitimasi dan adanya *interest* tertentu.

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

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

Beberapa hal kekurangan dalam penegakan hukum di Indonesia khususnya pada arah kebijakan hukum, secara umum dapat diidentifikasi dan dikaji kelemahan-kelemahan atau kekurangan dalam penegakan hukum yang kemudian dijadikan arah dalam kebijakan hukum, antara lain:⁴⁴

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

⁴⁴ Sadjijono, *Op. Cit*, hlm, 64-65

Kekurangan diatas sebagai evaluasi atas penegakan hukum yang dilaksanakan sebelumnya, sehingga harapan selanjutnya kekurangan-kekurangan tersebut dapat diperbaiki dan dipenuhi atau dilaksanakan.

Konsep dasar penegakan hukum adalah kewenangan yang melekat untuk berbuat dan bertindak, sehingga tindakan yang dilaksanakan atas dasar kewenangan yang diatur dalam hukum (*rechsmatigheid*). Berpijak dari asas specialitas (*specialiteitbeginselen*), bahwa hakekatnya dalam menjalankan wewenangnya lembaga penegak hukum harus berorientasi pada tujuan diberikannya wewenang.

Wewenang lembaga penegak hukum diperoleh secara atributif, yakni diatur dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, tindakan dalam penegakan hukum melekat tanggung jawab dan konsekuensi hukum, artinya setiap tindakan yang dilakukan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Menurut Muladi, penegakan hukum diartikan dalam kerangka tiga konsep yang saling berhubungan, yakni:⁴⁵

- a. Konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang berada dibelakang norma hukum tersebut ditegakan tanpa kecuali;

⁴⁵ *Ibid*, hlm, 70.

- b. Bersifat Penuh (*full enforcement concept*), yang menyadari bahwa konsep total harus dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual; dan
- c. 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 manusia, kualitas perundang-undangan dan miskinnya partisipasi masyarakat.

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

Pembagian kerja bagi lembaga-lembaga penegak hukum memiliki batas wewenang (*limits of power*) yang memerlukan konsekuensi dan konsistensi untuk menjaga batas tersebut, agar lembaga yang satu tidak memasuki wilayah wewenang lembaga yang lain.

Dengan demikian tindakan hukum oleh lembaga hukum yang tidak didasarkan pada kewenangannya akan masuk pada kategori tindakan penguasa

yang melanggar hukum (*onrechmatigoverheid daad*), sehingga harus dipertanggungjawabkan secara hukum atas timbulnya resiko hukum.

Penegakan hukum menjadi syarat yang harus dilaksanakan dan dipenuhi di dalam suatu negara hukum sebagai konsistensi dan konsekuensi terwujudnya supremasi hukum (*supremacy of law*). Karena konsep negara hukum adalah memposisikan hukum sebagai dasar dalam penyelenggaraan negara, maka tegaknya hukum dalam negara sebagai pilar eksistensi Negara.

Adapun konsep negara hukum menurut F.J Stahl dalam konsep *civil Law system/rechstaat*), meliputi:⁴⁶ adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; adanya pemisahan kekuasaan; dan adanya pengadilan administrasi. Pada sisi lain, dalam konsep *Common Law System (rule of law)* unsur-unsurnya meliputi:⁴⁷ *Supremacy of law; Equality before the law;* dan *Constitution based on individual rights*. Ketiga konsep tersebut masing-masing memiliki unsur supremasi hukum. Dengan demikian dalam negara hukum unsur utama yang harus dipenuhi adalah adanya supremasi hukum.

Sistem peradilan pidana yang digariskan KUHAP merupakan “sistem terpadu” (*integrated criminal justice system*). Sistem terpadu tersebut diletakkan di atas landasan prinsip “diferensiasi fungsional” antara aparat penegak hukum sesuai dengan “tahap proses kewenangan” yang diberikan undang-undang kepada masing-masing.

⁴⁶ *Ibid*, hlm, 1.

⁴⁷ Azhari, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995. hlm, 39-46

Berdasarkan kerangka landasan dimaksud, aktifitas pelaksanaan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), merupakan “fungsi gabungan” (*collection of function*) dari:⁴⁸ Legislator, Polisi, Jaksa, Pengadilan, dan Penjara, serta badan yang berkaitan, baik yang ada di lingkungan pemerintahan atau di luarnya.

Tujuan pokok “gabungan fungsi” dalam kerangka sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) untuk menegakkan, melaksanakan (menjalankan), dan memutuskan hukum pidana Menurut Pasal 1 butir 1 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, yang menyatakan bahwa Penyidik adalah pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan.⁴⁹

Menurut Pasal 6 Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang dimaksud dengan pejabat penyidik adalah pejabat Polisi Negara Republik Indonesia dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang.

Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 6 Ayat (1) huruf a, salah satu instansi yang diberi kewenangan melakukan penyidikan ialah “Pejabat Polisi Negara” memegang dari segi diferensiasi fungsional, KUHAP telah meletakkan tanggung jawab fungsi penyidikan kepada instansi

⁴⁸ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, 2003.hlm. 90.

⁴⁹ M. Budiarto, *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta,1981.hlm. 31

kepolisian, seorang pejabat kepolisian dapat diberi jabatan sebagai penyidik penuh, harus memenuhi “syarat kepangkatan” sebagaimana hal telah ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (2).

Kedudukan dan kepangkatan penyidik yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983, syarat kepangkatan penyidik diatur dalam Bab II yaitu:⁵⁰ Polisi Negara Republik Indonesia dengan pangkat sekurang-kurangnya letnan dua polisi dan yang berpangkat bintara di bawah Pembantu letnan dua apabila dalam suatu kepolisian tidak ada pejabat penyidik yang berpangkat pembantu letnan dua serta ditunjuk dan diangkat oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, kemudian, pejabat yang dapat diangkat sebagai “penyidik pembantu” adalah pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diangkat oleh kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan syarat kepangkatan diatur dalam Pasal 10 Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Untuk menjadi penyidik pembantu harus memenuhi syarat-syarat yang sudah diatur dalam Pasal 10 Ayat (2) dan diperjelas oleh Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983. Menurut ketentuan ini, syarat kepangkatan untuk dapat diangkat sebagai pejabat penyidik pembantu adalah:⁵¹ sekurang-kurangnya berpangkat Sersan Dua Polisi; atau Pegawai Negeri Sipil dalam lingkungan kepolisian negara dengan syarat sekurang-

⁵⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang *Pelaksanaan Kitab Undang-Undang-Hukum Acara Pidana*.

⁵¹ *Ibid*, hlm.111

kurangnya berpangkat pengatur muda (golongan IIIa); dan Diangkat oleh kepolisian RI atas usul komandan atau pimpinan kesatuan masing-masing.

Menurut ketentuan Pasal 11 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Penyidik pembantu mempunyai wewenang seperti tersebut dalam Pasal 7 Ayat (1), kecuali mengenai penahanan yang wajib diberikan dengan pelimpahan wewenang dari penyidik.⁵² Penjelasan pasal ini bahwa penyidik pembantu mempunyai wewenang yang sama dengan pejabat penyidik kecuali sepanjang penahanan, wajib diberi dengan pelimpahan wewenang dari penyidik.

⁵² M. Budiarto, *Op.Cit*, hlm. 39