

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, Kepolisian Republik Indonesia (Polri) merupakan unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan di bawah naungan Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam). Penempatan Polri di bawah naungan Dephankam tersebut secara berturut-turut. Terakhir, berdasar Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Polri terpisah dengan TNI dan langsung berada di bawah Presiden..

Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 secara tegas dinyatakan dalam perincian kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai asas legalitas dalam aktualisasi paradigma supremasi hukum, 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. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tersebut 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.

Jika kita menelaah substansi tugas pokok Kepolisian yaitu “memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat”, maka mengandung pengertian mencegah (preventif) dan memberantas (represif). Perbedaan tindakan tidak dapat dipisah sebagaimana dimaksud bahwa “antara tindakan represif dan preventif hanya dapat diadakan perbedaan, akan tetapi tidak diadakan pemisahan. Hal senada juga dinyatakan oleh Van Dolleman bahwasannya antara keduanya memang tidak dapat dipisahkan”.¹

¹ Momo Kelana, 1994, **Hukum Kepolisian**, Grasinala, Jakarta, hal. 57.

Tugas pelayanan yang dilaksanakan oleh POLRI yang berkaitan dengan keamanan dan ketertiban masyarakat tentunya tidak dapat secara langsung ataupun menyeluruh bahkan secara cepat diwujudkan tanpa bantuan ataupun dukungan/partisipasi dari masyarakat. Dengan kemampuan mencegah akan lebih efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas POLRI dalam memberikan layanan kepada masyarakat tanpa harus memakan biaya ataupun korban yang cukup banyak dan mahal.

Upaya-upaya tersebut dapat dilakukan melalui: Pemolisian komunitas (*community Policing*), pengedepanan fungsi preventif dan preemtif POLRI, yang tentunya dikaitkan dengan pembuatan perencanaan strategis yang meliputi: analisis situasi internal dan eksternal, identifikasi isu-isu kunci yang dihadapi organisasi, definisi dari misi yang mendasar dari organisasi, pengungkapan sasaran dasar organisasi, penciptaan visi: seperti apa keberhasilan itu, pengembangan strategi untuk mewujudkan visi dan sasaran, pengembangan jadwal dari sasaran tersebut, pengukuran dan evaluasi dari hasil yang dilaksanakan untuk jangka pendek, jangka sedang maupun jangka panjang baik untuk operasional yang bersifat rutin ataupun khusus.

Penegakan hukum dapat diartikan dalam kerangka tiga konsep yang saling berhubungan yaitu: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia, yakni:

- (1) konsep penegakan hukum yang bersifat total, yang menuntut agar semua nilai yang di belakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa kecuali;
- (2) yang bersifat penuh, yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual; dan
- (3) konsep penegakan hukum aktual yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana prasarana, kualitas sumberdaya manusia, dan kualitas perundang-undangannya.

Penggunaan kewenangan secara legal semakin memperkuat legitimasi polisi. Sebaliknya, legitimasi polisi akan melemah manakala diterapkan secara

ilegal. Tetapi, kenyataannya tidak selalu demikian. Digunakannya kewenangan oleh polisi saat menjalankan tanggung jawabnya selaku penegak hukum serta pemelihara keamanan dan ketertiban umum, walaupun secara legal, faktualnya masih juga acap kali menimbulkan persoalan yang mengurangi legitimasi polisi.

Ketidaksesuaian antara teori dan praktik itu membuktikan bahwa pekerjaan kepolisian, termasuk dalam hal penggunaan kekerasan/kekuatan, tidak semestinya mengacu semata-mata pada aspek kebijakan formal/organisasional. Tidak kalah penting terdapatnya unsur diskresi kepolisian yang seharusnya dikuasai oleh segenap anggota polisi. Dengan kedudukannya selaku agen perubahan sosial, polisi dituntut untuk selalu bertingkah laku profesional. Perlakuan tidak beradab yang diterima oleh jajaran POLRI bukan merupakan alasan yang menoleransi tindakan tak beradab atas warga. Ini merupakan tantangan yang tidak ringan untuk mengatasinya.

Polisi sipil yang modern dan demokratis adalah polisi yang mengedepankan kemampuan pengetahuannya dalam menciptakan, memelihara dan memperbaiki keteraturan sosial (kamtibmas). Pola pemolisianannya lebih mengedepankan pencegahan, dan upaya-upaya memberikan pencerahan kepada masyarakat untuk berperan serta. Penilaian keberhasilan polisi bukan semata-mata pada pengungkapan kasus atau *crime fighter*, tetapi adalah pada *maintenance order* atau *restorative order*. Dengan demikian pemolisian dapat berjalan secara efektif dan dapat diterima atau cocok dengan masyarakatnya (sesuai dengan corak masyarakat dan kebudayaannya). Gaya pemolisian yang berorientasi pada masyarakat diperlukan untuk memecahkan masalah sosial yang terjadi (*Problem solving policing*). Karena itu pemolisian tidak dapat disamaratakan antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Berkaitan dengan hal tersebut POLRI tidak hanya sebagai satu-satunya badan yang memonopoli dalam pemberian pelayanan bidang keamanan tetapi POLRI juga menjadi fasilitator ataupun pemberi sarana dan prasarana kepada masyarakat untuk ikut serta menumbuhkan kembangkan Siskamtibmas Swakarsa yang dilandasi dengan pemolisian komunitas (*Community Policing*). Untuk dapat mencapai hal tersebut di atas tentunya POLRI tidak dapat semata-mata

menggunakan sistem komando/ bergaya komando tradisional (seperti pada militer) karena bukan militer dan yang dihadapi adalah masyarakatnya yang harus dilayani dan dilindungi. Namun demikian bukan berarti tidak menegakkan hukum ataupun menindak yang melakukan pelanggaran ataupun yang mengganggu atau membahayakan stabilitas Kamtibmas. Citra POLRI harus dijaga agar tidak melakukan tindakan kekerasan terhadap masyarakat, tidak melakukan tindak pidana, memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat dan menumbuhkan sinergitas dengan semua lapisan masyarakat guna terwujud stabilitas nasional.

Untuk menuju Kepolisian RI yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara prima bukanlah hal yang mudah. Di samping itu juga membutuhkan waktu, namun demikian yang terpenting di sini adalah kemauan untuk mencapai hal tersebut serta diimbangi dukungan, baik dari pemerintah maupun sistem politik dan kebijakan pimpinan POLRI sendiri.

Perkembangan kemajuan masyarakat yang cukup pesat, seiring dengan merebaknya fenomena supremasi hukum, hak asasi manusia, globalisasi, demokratisasi, desentralisasi, transparansi, dan akuntabilitas, telah melahirkan berbagai paradigma baru dalam melihat tujuan, tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya menyebabkan pula tumbuhnya berbagai tuntutan dan harapan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang makin meningkat dan lebih berorientasi kepada masyarakat yang dilayaninya.

Konsep mengenai diskresi Kepolisian terdapat dalam Pasal 18 Undang-Undang Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang berbunyi:

- (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.²

Pada bagian penjelasan pasal ini disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "bertindak menurut penilaiannya sendiri" adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta resiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum.

Rumusan kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 ini merupakan kewenangan yang bersumber dari asas kewajiban umum Kepolisian (*plichtmatigheids beginsel*) yaitu suatu asas yang memberikan kewenangan kepada pejabat kepolisian untuk bertindak atau tidak bertindak menurut penilaiannya sendiri, dalam rangka kewajiban umumnya menjaga, memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.³

Diskresi merupakan kewenangan Polisi untuk mengambil keputusan atau memilih berbagai tindakan dalam menyelesaikan masalah pelanggaran hukum atau perkara pidana yang ditanganinya. Pada dasarnya diskresi dapat dibedakan antara tindakan diskresi yang dilakukan oleh petugas kepolisian secara individu dalam mengambil keputusannya, di sisi lain ada tindakan diskresi yang berdasar petunjuk atau keputusan atasan/pimpinannya.

Tindakan diskresi yang diputuskan oleh petugas operasional di lapangan secara langsung pada saat itu juga dan tanpa meminta petunjuk atau keputusan dari atasannya adalah diskresi yang bersifat individual. Sebagai contoh, untuk menghindari terjadinya penumpukan arus lalu lintas di suatu ruas jalan, petugas kepolisian member isyarat untuk terus berjalan kepada pengemudi kendaraan meskipun saat itu lampu pengatur lalu lintas berwarna merah. Sedangkan tindakan untuk mengesampingkan perkara, untuk menahan atau tidak menahan terhadap tersangka/pelaku pelanggaran hukum ataupun

² Pasal 18 Undang-Undang Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

³ Warsito Hadi Utomo, 2005. **Hukum Kepolisian Di Indonesia**. Jakarta: Prestasi Pustaka, hlm. 24

menghentikan proses penyidikan, bukanlah tindakan diskresi yang bersifat individual. Melainkan tindakan tersebut merupakan tindakan diskresi birokrasi karena dalam pengambilan keputusan diskresi berdasarkan atau berpedoman pada kebijaksanaan pimpinan dalam organisasi dan hal tersebut telah dijadikan kesepakatan di antara mereka.

Penegakan hukum sebagai suatu proses pada hakekatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaedah hukum, akan tetapi mempunyai penilaian pribadi. Dengan demikian diskresi pada hakekatnya berada di antara hukum dan moral petugas Kepolisian. Dapatlah dikatakan bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara nilai kaidah dan pola perilaku.

Kewenangan diskresi Kepolisian masih belum banyak diketahui oleh setiap anggota Polri, dan bagaimana seorang anggota Polri melakukan diskresi tersebut. Untuk itu perlu diketahui hal-hal yang terkait dengan diskresi itu, dan apa akibatnya jika diskresi itu disalahgunakan. Berdasar uraian di atas maka dibuatlah penelitian ini dengan judul, “Diskresi Kepolisian Dalam Perspektif Penegakan Hukum” .

B. Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini masalah yang diteliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana diskresi POLRI dalam perspektif penegakan hukum ?
2. Bagaimanakah implementasi tugas pokok POLRI dalam KUHAP ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk:

1. Mengetahui diskresi POLRI dalam perspektif penegakan hukum.
2. Mengetahui implementasi tugas pokok POLRI menurut KUHAP.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat sebagai berikut:

Secara teoritis, memberikan tambahan wawasan bagi pembaca guna memperdalam pengetahuan terkait dengan Diskresi Kepolisian dalam perspektif penegakan hukum.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan kepada Anggota Polisi tentang diskresi Kepolisian agar dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tidak melakukan pelanggaran hukum.

E. Metode Penelitian

E.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yang menggunakan pendekatan yuridis penelitian. Bahwa penelitian ini diarahkan untuk menganalisa ketentuan hukum yang berlaku dikaitkan dengan praktik hukumnya. Karena itu sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tertier yang diperoleh dari studi kepustakaan.

E.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang penulis gunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan ini digunakan untuk mengetahui norma atau kaidah hukum yang diterapkan. Dalam hal ini menggambarkan fenomena tentang suatu penerapan hukum terkait dengan diskresi Kepolisian.

E.3. Sumber bahan hukum

Bahan hukum primer yang terdiri dari ketentuan perundang-undangan yang terkait, yaitu :

- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian.
- Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2011 tentang Kode Etik Profesi POLRI

Bahan hukum sekunder yang berupa berbagai buku literatur kepustakaan yang terkait, jurnal hukum dan hasil penelitian.

Bahan hukum tertier yang berupa Kamus hukum; dan Ensiklopedi.

E.4. Cara pengumpulan dan pengolahan data

Cara menghimpun data dilakukan melalui penelitian kepustakaan, inventarisasi bahan-bahan hukum serta perundang-undangan yang terkait, dibantu dengan observasi partisipan maupun non partisipan. Sedangkan cara mengolah data secara kualitatif non statistik, dengan menggunakan metode pemaparan secara deskriptif-sistematik. Bahwa data yang diperoleh dari studi kepustakaan tersebut diadakan klasifikasi kemudian dianalisis sesuai dengan permasalahan yang diangkat.

E. 5. Analisis Bahan Hukum

Cara Analisis yang digunakan dengan menggunakan metode penalaran hukum deduktif yaitu untuk mencapai suatu kesimpulan berawal dari suatu pernyataan yang bersifat umum diarahkan ke hal-hal yang sifatnya khusus. Sedangkan cara analisis yang digunakan adalah secara yuridis sosiologis, bahwa dalam menganalisa permasalahan yang ada didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku dengan tetap memperhatikan nilai-nilai keadilan yang dikendaki oleh masyarakat.

F. Sistematika Penulisan

Agar pembahasan dapat dilakukan secara sistematis, maka dibuatlah sistematika sebagai berikut:

Bab I berisi Pendahuluan, yang memuat uraian tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian yang digunakan serta sistematika penulisan.

Bab II berisi Tinjauan Pustaka yang memuat uraian tentang organisasi POLRI, POLRI dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHAP), selanjutnya perihal tugas dan wewenang POLRI menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2002.

Bab III memaparkan pembahasan yang menguraikan hasil penelitian, diawali dengan hasil penelitian yang merupakan pembahasan permasalahan pertama tentang diskresi POLRI dan penegakan hukum, kemudian tentang pembahasan permasalahan kedua yaitu mengenai implementasi tugas POLRI dalam KUHAP.

Bab IV memuat penutup, yang berisi kesimpulan dan saran.

