

Perubahan wajah dunia yang didukung perkembangan pesat ilmu dan teknologi, merupakan gambaran nyata dalam memasuki era globalisasi; era dunia tanpa batas di mana arus informasi global tidak dapat dihadap oleh dinding yang kuat pada suatu negara sekalipun.

Imbas dari kepesatan teknologi ini dirasakan oleh masyarakat di Indonesia, berbagai perubahan yang memasuki semua segi kehidupan merupakan contoh yang nyata, tata nilai baru yang terjadi pada belahan lain dunia dengan cepat dapat diserap bahkan diikuti. Tak terbantahkan lagi pada sebagian masyarakat, perkembangan yang terjadi turut membuka cakrawala dan keluasan pandangan yang lebih terbuka, kritis dan rasional dalam menghadapi sesuatu, tetapi pada sisi lain cara berpikir yang sederhana, nrimo kadang emosional tetap melekat pada masyarakat. Contoh kecil dapat dilihat masih rentannya masyarakat kita dalam menanggapi isu-isu SARA.

Dalam pada itu keberhasilan yang dicapai pada PJP I disadari masih diikuti pula oleh kekurangan dan kelemahan. Kesenjangan sosial-ekonomi, tingginya angka pengangguran, kemiskinan dan sebagainya merupakan muara tumbuhnya gangguan kamtibmas. Perkembangan iptek pun memberikan andil munculnya produk kejahatan berdimensi baru di antaranya white collar crime, corporate crime, computer crime, kejahatan uang palsu ataupun pelanggaran atas HAKI yang pada masa PJP II akan semakin tinggi tingkat kompleksitasnya.

Dalam menghadapi perkembangan kriminogen tersebut, antisipasi strategis yang disiapkan Polri dapat diwujudkan melalui peningkatan kemampuan personel, sarana-prasarana dan dana. Dalam hubungan itu upaya pembenahan sumber daya manusia menyangkut peningkatan kualitas dan kuantitas dapat dilakukan melalui pendidikan dan latihan yang nantinya diharapkan mampu menghadapi berbagai permasalahan yang timbul pada era globalisasi. Sedangkan sarana-prasarana pendukung disesuaikan dengan kemajuan iptek yang semakin canggih disertai dengan perangkat hukum yang memadai.

Di atas semuanya titik berat tetapih pada unsur manusianya, bagaimana setiap personel Polri menyikapi suatu persoalan sangat tergantung dari kemampuannya mengenali masalah tersebut dengan memanfaatkan secara optimal sarana-prasarana yang tersedia.

# Kebijaksanaan Pembangunan Aparatur Penegak Hukum dalam Pelita VII

Oleh: Awaloedin Djamin

## I. Pendahuluan

1. Seperti dimaklumi pada tahun 1966, waktu lahirnya Orde Baru keadaan negara sangat buruk dan kacau sekali, baik di bidang Politik, Ekonomi, Sosial-budaya maupun Aparatur Negara. Di bidang Politik dikenal Demokrasi terpimpin, poros Jakarta - Peking - Pwongyang; di bidang ekonomi, inflasi lebih dari 600%; income percapita US\$ 75, produksi macet total; di bidang sosial-budaya, keadaan pendidikan, kesehatan dan lain-lain juga merosot.

2. Pemerintah Orde Baru dihadapkan pada tantangan yang luar biasa rumitnya. Karena itu yang pertama-tama dilakukan adalah rehabilitasi dan stabilisasi agar pada tahun 1969 dapat dimulai Pembangunan yang berencana, yang dikenal dengan Repelita I. Pemerintah menyadari, bahwa kemerosotan dan kekacauan di bidang politik, ekonomi dan sosial-budaya berkaitan langsung dengan kekacauan di bidang Aparatur Negara. Menteri Tenaga Kerja waktu itu ditugaskan untuk membantu Presiden (mulanya ketua Presidium) untuk menyempurnakan Aparatur Negara. Penugasan tersebut kemudian dikokohkan dengan pembentukan Tim Pembantu Presiden untuk Penyempurnaan Aparatur dan Administrasi Pemerintahan (Tim PAAP) pada tahun 1967. Untuk memudahkan Menteri Tenaga Kerja selaku Ketua Tim PAAP melaksanakan tugasnya, maka dengan instruksi Presidium-Kabinet Nomor 14/V/IN/3/1967, Lembaga Administrasi Negara, KUP (BAKN sekarang) dan Biro Statistik, diletakkan di bawah pimpinan sehari-hari Menteri Tenaga Kerja atas nama Presiden.

Tim PAAP terdiri dari pejabat-pejabat Sekretariat Negara BAPPENAS, Departemen Keuangan, LAN, KUP dan sebagainya.

## II. Kebijakan Penyempurnaan Aparatur dan Administrasi Negara

1. Tidak boleh dilupakan, bahwa semenjak lahirnya Orde Baru seluruh rakyat Indonesia, dan Pemerintah bertekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Segala penyimpangan yang terjadi selama Orde Lama harus segera dikoreksi dan diluruskan.

2. Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan Idil dan landasan konstitusional untuk seluruh bidang kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat, termasuk di bidang Aparatur Negara, baik dalam usaha penyempurnaan maupun dalam pembangunan. Landasan Idil Pancasila dan landasan Konstitusional UUD 1945 harus selalu digunakan sebagai tolok ukur untuk mengevaluasi pelaksanaan pembangunan di segala bidang, termasuk pembangunan Aparatur Negara, Aparatur Pemerintahan dan penegak hukum.

3. Aparatur penegak hukum merupakan sub-sistem dari dua sistem sekaligus, yaitu sistem Administrasi Negara dan sistem Hukum Nasional, oleh karena itu tidak mungkin membahas Aparatur penegak hukum hanya sebagai sub-sistem Hukum Nasional saja.

4. Sebenarnya, semenjak berakhirnya Perang Dunia para pakar dan PBB, telah menyatakan bahwa bagi negara-negara yang sedang berkembang, tidak mungkin melaksanakan pembangunan tanpa adanya Aparatur

Negara, khususnya Aparatur Pemerintahan yang baik.

5. Di Indonesia pada tahun 1966; Aparatur Negara telah menjadi "Chaotic", tidak jelas lagi tugas, wewenang dan tanggung jawab aparat. Nomenklatur dan titulatur telah campur aduk, kepegawaian negara jumlahnya sudah tidak diketahui, Aparat pemerintahan di daerah, perwakilan di luar negara, perusahaan milik negara dan sebagainya benar-benar dalam keadaan kacau.

6. Karena itu, penyempurnaan Aparatur dan Administrasi Negara Indonesia harus dilakukan secara menyeluruh (*Overall administrative reform*), yang mencakupi semua Aparat Negara dan Aparat Pemerintahan, kejelasan tugas pokok dan fungsi-fungsinya; tujuannya; kepegawaiannya; hubungan dan tatacara kerja; sarana dan prasarana; anggaran; sistim pengawasan dan sebagainya.

7. Dalam hubungan butir 6 di atas, DPR-GR pada tahun 1966 menyampaikan dua memorandum kepada MPRS yang bersidang bulan Juni tahun 1966. Pertama, mengenai lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945, yaitu MPR (sebagai lembaga tertinggi negara) dan DPR, BPK Kepresidenan, DPA dan Mahkamah Agung sebagai lembaga-lembaga tinggi negara. Yang tidak konstitusional seperti Front Nasional harus dibubarkan. UUD 1945, walaupun singkat telah menentukan tentang pokok-pokok bagi lembaga-lembaga negara dan Aparatur Pemerintahan Negara, seperti mengenai Presiden, Wakil Presiden dan Menteri-menteri Negara. Tim PAAP berpegang teguh pada landasan-landasan Pancasila dan UUD 1945 dan telah menghasilkan "Landasan dan Pedoman Induk Penyempurnaan Administrasi Negara", yang kemudian dibukukan oleh LAN pada bulan Juni 1972.

Kedua, karena kacaunya peraturan perundang-undangan, terutama penyimpangan oleh Penetapan Presiden (PenPres) maka DPR-GR mengusulkan penertiban hierarki peraturan perundang-undangan.

8. Dengan peraturan perundang-undangan; baik Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, dan lain-lain; telah disempurnakan susunan organisasi departemen-departemen, lembaga peme-

rintah non-departemen, pemerintahan di daerah, perwakilan di luar negeri, kepegawaian negara, badan usaha milik negara, tatacara perencanaan, pemrograman dan penganggaran pembangunan nasional; dan sebagainya. Pokok-pokok kebijaksanaan penyempurnaan dan pembangunan Aparatur Negara tidak berubah, namun perlu disesuaikan dengan perkembangan keadaan dan lingkungan dari waktu ke waktu.

9. Kebijaksanaan penyempurnaan dan pembangunan Aparatur Negara dilanjutkan dengan membentuk Menpan, serta dimasukkan dalam perumusan GBHN dan Repelita, sampai GBHN 1993 dan Repelita VI.

10. Seirama dengan usaha penyempurnaan aparaturnegara adalah penjabaran memorandum DPR-GR mengenai hierarki atau Tata Urut Peraturan Perundang-undangan dari UUD 1945, TAP-TAP MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden, Peraturan Menteri dan Peraturan Direktur Jenderal.

11. Pada umumnya, peraturan perundang-undangan merupakan Kebijakan Publik (*Public Policy*) yang dirumuskan secara tertulis, sebab ada juga kebijaksanaan publik yang tidak tertulis. Karena itu tidak mungkin membicarakan "law-making process" tanpa disangkutkandengan "Policy making process". Dalam negara demokrasi, policy making selalu didahului oleh penelitian masalah (*policy research*) yang dirasakan masyarakat (karena itu kelompok atau golongan masyarakat yang akan terkena oleh kebijaksanaan itu didengar aspirasinya), baru dirumuskan (*policy formalization*). Dengan demikian akan kelihatan instansi mana yang seharusnya memutuskan kebijaksanaan itu dan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mana (*policy decision*). Setelah diputus, harus jelas departemen mana yang bertanggung-jawab atas pelaksanaannya (*policy implementation*). Untuk mengukur apakah pelaksanaan kebijaksanaan mencapai sasarannya, dari waktu ke waktu perlu diadakan penilaian (*policy evaluation*).

12. Karena itu fungsi departemen yang tersukar tapi terpenting adalah "policy making function", yang juga dikenal dengan istilah "regulerende functie" atau fungsi pengaturan.

... karena ia mengharuskan koordinasi dan intergrasi horizontal dengan Departemen-departemen yang terkait. Dalam pembangunan nasional fungsi pengaturan menjadi lebih kompleks lagi, karena untuk seluruh kebijaksanaan pembangunan harus ada keserasian satu sama lain (*mutually consistent policies*).

13. Setelah dirumuskan secara lebih jelas tentang tugas pokok dan fungsi-fungsi, sasaran dan tujuan, susunan organisasi, personil, hubungan dan tatacara kerja, sarana dan prasarana, anggaran dan keuangan, pengawasan dan lain-lain yang tersukar adalah mengenai manusia yang melaksanakan karena menyangkut profesionalisme, mental dan tingkah laku sebagai pelayan masyarakat. Feodalisme, yang berarti "sistem sosial yang mengagungkan jabatan atau pangkat dan bukan mengagungkan prestasi kerja" masih terus hidup dan dirasakan sampai sekarang. Aparat dapat diibaratkan sebagai anatomi, sedangkan administrasi dan manajemennya adalah fisiologi. Kedua-duanya penting dan terkait, namun yang dilihat dan dirasakan masyarakat adalah aparat "in beweging" bukan anatominya.

### III. Aparat Penegak Hukum

1. Seperti dinyatakan terdahulu, aparat penegak hukum merupakan bagian integral dari aparat negara dan aparat pemerintahan negara. Penegakan hukum juga merupakan salah satu sub-sistem dan Sistem Hukum Nasional dan tentunya terkait dengan sub sistem-sub sistem lainnya, seperti materi hukum, pembentukan hukum, pendidikan hukum, dan sebagainya.

2. UUD 1945 dengan tegas menyatakan, bahwa Indonesia adalah negara hukum (*Rechtsstaat*) dan bukan negara kekuasaan (*Machtstaat*) dan GBHN 1993 menyatakan pula, bahwa salah satu asas pembangunan nasional adalah asas hukum. Para penyelenggara negara maupun warga harus taat hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran.

3. Semenjak dekade 80-an dan 90-an sekarang ini, umat manusia lebih dari sebelumnya mendambakan demokratisasi, kesejahteraan yang lebih baik dan merata; pelestarian

lingkungan hidup serta keadilan yang menjamin kepastian hukum yang melindungi hak asasi manusia. Dambaan umat manusia tersebut, di Indonesia telah dirumuskan sebagai kebijaksanaan pokok (*basic policy*) dalam GBHN. Yang sukar adalah menjabarkan kebijaksanaan pokok tersebut dan melaksanakannya sehingga menjadi realita yang dirasakan masyarakat.

4. Kenyataan sekarang adalah, bahwa "lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif juga kalangan sesama eksekutif lebih banyak berjalan sendiri-sendiri, kurang terpadu dan terkoordinasi, semua ini bukti dan akibat tidak jelasnya doktrin dan wawasan politik hukum secara nasional dan atau kurangnya kesungguhan menghadapi masalah hukum ini".

5. Seperti yang tercantum dalam GBHN, yang secara jujur harus kita akui aparatur negara dan aparatur pemerintahan kita belum lagi bersih dan berwibawa, belum profesional, belum produktif, belum bersikap sebagai pengayom dan pelayan masyarakat, bahkan masih terdapat sikap sebagai penguasa, masih banyak korupsi, kolusi, penyalahgunaan jabatan dan sebagainya. Sampai-sampai di luar negeri ada yang menyimpulkan bahwa Indonesia adalah negara nomer 3, bahkan nomer 1 di bidang korupsi. Kita tentu tidak senang dengan kesimpulan tersebut yang mungkin berlebihan, namun hendaknya semua itu kita jadikan cambuk untuk mengadakan perbaikan dan penyempurnaan secara konkrit, bukan dengan ucapan saja. Hal ini memang sukar.

6. Media massa seringkali memberitakan kejelekan aparat penegak hukum, baik Polisi, Kejaksaan, Pengadilan dan sampai ke Mahkamah Agung. Daniel S. Lev seorang pakar asing tentang Indonesia menulis di majalah Forum keadilan bulan Juni 1997 bahwa "rakyat kehilangan respek pada pengadilan, kejaksaan, dan polisi". Citra lembaga hukum negara sudah jelek, katanya. Lev juga mengatakan, bahwa reformasi institusi dimana saja cukup sulit dan menuntut strategi yang serius, canggih, berimajinasi dan konsekuen. Ia bertanya, dari mana dimulai reformasi itu? Dari pengadilan, kejaksaan, polisi, departemen kehakiman, dari lembaga atau personalianya?

Menurut Lev, bila seluruh sistem peradilan rusak, maka lembaga kunci adalah pengadilan. Syaratnya (*sine qua non*) adalah pemerintah harus menghormati pengadilan, kejaksaan dan polisi sebagai lembaga yang bukan alat siapa saja yang kebetulan menjadi pemimpin politik. Pemerintah harus mengakui batas-batas atas kekuasaannya. Tanpa syarat itu, reformasi atas lembaga peradilan tidak akan mungkin, demikian Lev.

7. Pelaksanaan rencana-rencana pembangunan nasional selama PJP I telah merupakan "Success Story" yang diakui oleh seluruh dunia dan dirasakan oleh sebagian terbesar rakyat Indonesia. Presiden Soeharto sering mengingatkan, bahwa keberhasilan pembangunan nasional, tidaklah berarti bahwa kita tidak lagi memiliki kelemahan dan kekurangan. Salah satu kelemahan yang dapat menjadi kendala dalam Repelita VII dan PJP II adalah Aparatur Negara, Aparatur Pemerintahan, termasuk Aparat Penegak Hukum. Penyempurnaan dan pembangunan Aparatur dalam Pelita VII, tidak bisa dilakukan dengan tambal sulam. Penyempurnaan dan pembangunan aparatur memerlukan evaluasi yang jujur dan akurat. Hal ini menuntut kemampuan untuk men"diagnosa" secara tepat agar didapat "terapi" yang tepat. Di bidang administrasi negara, kemampuan tersebut dikenal sebagai kemampuan "Administrative analysis" atau "Organization and method" (O & M). Seperti dinyatakan oleh Daniel S. Lev, ini merupakan hal yang tidak mudah. Walaupun demikian, ia harus dilakukan, karena kita menganut pembangunan yang berencana berasaskan hukum. Kita harus dapat memberikan saran untuk Repelita VII, walaupun dengan penelitian (*administrative research*) yang kurang mendalam. Pegangan dan landasannya sudah cukup kuat dan jelas yaitu Pancasila, UUD 1945, GBHN dan TAP-TAP MPR, peraturan perundang-undangan serta kebijaksanaan politik (*Political statement*) dari Presiden yang sudah ada.

#### IV. Kebijaksanaan Pembangunan Aparat Penegak Hukum dalam Repelita VII.

1. Menarik butir III.7 di atas, kita harus mengenal kembali landasan dan pedoman yang sudah ada, UUD 1945, GBHN dan TAP-

TAP MPR. Peraturan Perundang-undangan serta Kebijaksanaan Presiden. Salah satu Undang-undang, yang dianggap karya agung oleh DPR adalah Undang-undang No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, sebab Undang-undang ini merupakan pegangan pokok dalam "Sistem Peradilan Pidana" yang terpadu (*integrated criminal justice system*), yang menyangkut Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. Bila KUHAP dilaksanakan sesuai materi dan semangat yang mendasarinya, maka kepastian hukum akan terjamin dan hak-hak asasi rakyat terlindungi. Jadi yang terpenting adalah kualitas manusia dalam ketiga aparat yang bersangkutan.

2. Pembangunan suatu aparat, tidak hanya menyangkut manusianya, tetapi lebih luas dari itu. Tugas pokok dan fungsi-fungsi harus dirumuskan se jelas mungkin. Bagi aparat penegak hukum, tugas pokok dan fungsi-fungsi itu dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, seperti Undang-undang No. 14 tentang Kehakiman, Undang-undang Kejaksaan, Undang-undang Kepolisian (yang akhir ini dibahas di DPR untuk menggantikan Undang-undang No. 13/Th. 1961). Tugas pokok dan fungsi-fungsi menentukan sasaran tujuan aparat. Berdasarkan tugas pokok, fungsi-fungsi serta beban kerja, maka dibuatlah susunan organisasi yang sesuai. Organisasi diisi dengan manusia-manusia yang tepat (*the right quantity of men with the right quality on the right place at the right time*). Ini memerlukan sistem manajemen personel yang tepat serta sistem pendidikan dan latihan yang tepat pula. Aparat memerlukan hubungan dan tata cara kerja baik intern maupun ekstern. Dalam penegakan hukum hubungan kerja antara Polri, Kejaksaan dan Pengadilan akan menentukan kecepatan, keadilan dan kebenaran. Aparat dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang sesuai dengan tugas pokok, fungsi-fungsi serta beban kerjanya. Selanjutnya anggaran yang dibutuhkan untuk pelaksanaan tugas harus tersedia secukupnya. Akhimya sistem pengawasan, baik pengawasan melekat, pengawasan fungsional intern dan institusional, serta social control oleh badan perwakilan, media massa, perguruan tinggi, dan lain-lain

akan ikut menentukan mutu penegakan hukum di negara ini.

3. Dengan kerangka dalam butir IV.2 di atas, yang merupakan satu keseluruhan, akan dapat diadakan evaluasi serta inventarisasi masalah, baik bagi Kepolisian (Polri, PPNS dan aparat Kamtibmas Swakarsa), Kejaksaan dan Pengadilan. Evaluasi atau diagnosa harus dilakukan secara jujur dan obyektif untuk menghindarkan "Institusional vested interest" apalagi rivalitas institusional, yang merugikan masyarakat.

4. Dalam penegakan hukum, seperti yang diatur KUHAP, penyidik Polri merupakan aparat yang terdepan, baru penuntutan oleh kejaksaan dan peradilan oleh pengadilan. Penyidik Pegawai Negeri Sipil secara fungsional dikoordinasikan dan diawasi oleh penyidik Polri. Tugas Pokok Polri serta fungsifungsinya, tidak hanya di bidang represif yustisiil yang merupakan bagian dari sistem peradilan pidana, tapi jauh lebih luas dari itu. Polri bertugas di bidang preventif Kepolisian dan pre-emptif Kepolisian. Di bidang preventif Polri juga mengatur membina serta mengawasi aparat Kamtibmas Swakarsa, seperti Satpam dan para manajer "Industrial Security". Tugas pokok dan fungsi-fungsi Polri sedang dibahas dengan RUU tentang Kepolisian Negara yang sekarang sedang dibahas oleh DPR. Presiden menegaskan dalam HUT ABRI tahun 1996 dan RAPIM ABRI tahun 1997 bahwa Polri bertugas di bidang Keamanan Dalam Negeri, karena secara profesional memang dipersiapkan untuk itu. Bila diperlukan Polri dapat meminta bantuan Angkatan Perang. Sejak dari Menhankam/Pangab Jenderal M. Yusuf, memang diperintahkan agar Polri segera meningkatkan kemampuan teknis profesional khas Kepolisian, seperti Intelejen Kepolisian (*Police Intelligence*), *scientific criminal investigation* dengan segala bidang spesialisasi dan ilmu forensiknya, kesabharan (*general duty police*), polisi lalu lintas (*traffic police*), brigade mobil untuk perlindungan massa dan pengendalian huru-hara (*crowd and riot control*), SAR dan lain-lain, *air and marine police* dan lain-lain. Pangab menekankan bahwa Polri harus "dikedepankan" dan Kapolri untuk menjabarkan kebijaksanaan tersebut telah merencana-

kan untuk meningkatkan Komando Operasional Dasar (KOD), yaitu Polres yang langsung membawahi dan memimpin "ujung tombak" Polri, yaitu Polsek-polsek serta pos Polisi. Polres langsung bertugas di tengah masyarakat, karena itu citra dan wibawa Polri tergantung dari sikap tingkah laku dan prestasi anggota Polres.

5. Polri sendiri selalu mengkaji kekuatan dan kelemahannya agar dapat memanfaatkan kesempatan serta menghadapi tantangan yang bertambah kompleks. Jumlah personel Polri sekarang telah menjadi 1 : 1200 dibanding penduduk yang harus dilindungi, diayomi, dan dilayani. Ini telah merupakan "lampu kuning", bila dibanding dengan saran PBB 1 : 500. Kualitas profesional juga telah tidak memadai lagi, demikian pula sarana dan prasarana yang di dunia telah menggunakan teknologi kepolisian yang canggih. Kesemua ini memerlukan anggaran yang tidak sedikit, karenanya perlu direncanakan. Semenjak tahun 1983 GBHN telah merumuskan antara lain tentang pembangunan Polri, tentang jumlah anggota Polri yang cukup dan angkatan perang yang kecil, tentang Siskamtibmas Swakarsa yang berintikan Polri, dan sebagainya. Jadi yang perlu adalah penjabaran dan pelaksanaannya yang lebih diprioritaskan.

6. Demikian pula aparat kejaksaan harus pula melanjutkan pembangunannya, terutama profesionalisme di bidang penuntutan hingga pengadilan dapat membuat keputusan yang adil dan benar. Mengenai wewenang penyidikan kejaksaan terhadap pidana khusus yang menurut KUHAP bersifat sementara, yaitu penyelundupan, subversi dan pidana ekonomi (korupsi), yang juga menjadi wewenang Polri perlu dievaluasi, diatur dan dituntaskan, sebab tindak pidana tersebut sangat mempengaruhi jalannya pembangunan nasional. KUHAP menyatakan, bahwa Penyidik Pegawai Negeri Sipil dikoordinasikan dan diawasi penyidik Polri, karenanya berita acara PPNS diajukan ke kejaksaan melalui Polri, dan tidak langsung dari PPNS ke kejaksaan. Ini perlu pula untuk kelengkapan "statistik kriminal nasional" yang menjadi tanggung jawab Polri. Pihak Polri harus lebih aktif lagi membina, mengkoordinasikan dan mengawasi PPNS.

7. Yang perlu diteliti untuk jangka panjang adalah kedudukan hakim, agar pengadilan benar-benar otonom dari pengaruh pemerintah. Dengan kedudukan hakim Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi administratif di Departemen Kehakiman, sedang peradilan bernaung di bawah Mahkamah Agung sebagai puncak dari kekuasaan kehakiman, sebenarnya juga dapat berjalan baik, bila status pegawai negerinya dan pembinaan badan peradilan oleh pemerintah tidak mempengaruhi otonominya sebagai badan peradilan. Memindahkan para hakim, panitera serta seluruh tanggung jawab pembinaan badan peradilan ke Mahkamah Agung memerlukan penelitian yang mendalam, karena konsekuensi administratifnya juga cukup luas.

8. Mahkamah Agung, adalah benteng terakhir kepastian dan perlindungan hukum. Akhir-akhir ini Mahkamah Agung juga disoroti media massa. Lembaga Tinggi Negara ini yang berada di luar kekuasaan pemerintahan negara perlu pula terus disempurnakan dan dibangun termasuk citra dan wibawanya.

9. Daniel S. Lev mengatakan, di samping pimpinan politik, hanya pengadilan yang bisa meyakinkan masyarakat, bahwa keadilan dapat diharapkan dari proses hukum. Lev berpendapat, bahwa yang terjadi di Kejaksaan, Polisi, penjara dan bahkan di Departemen Kehakiman dapat dikendalikan oleh para hakim yang cukup berkuasa atas bidang hukum.

## V. Kesimpulan dan Saran

1. Pembangunan Nasional yang mencakupi seluruh bidang, telah dilaksanakan semenjak Pelita I sampai Pelita VI sekarang ini. Repelita adalah penjabaran dari GBHN yang dirumuskan oleh Mandataris MPR, yaitu Presiden. GBHN 1993 telah pula menggariskan kebijaksanaan-kebijaksanaan pokok untuk PJP II yang harus dijabarkan dalam GBHN lima tahunan mendatang serta Pelita VII dan Pelita-Pelita berikutnya sampai akhir PJP II.

2. Pembangunan Nasional dilaksanakan secara berkesinambungan sehingga Pelita VII adalah kelanjutan dari Pelita VI. Karena itu dalam menyusun kebijaksanaan pembangunan Aparatur pada umumnya dan Aparat penegak

hukum pada khususnya perlu diinventarisir kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ada semenjak GBHN dan Pelita I, untuk mengetahui mana yang telah terlaksana dan mana yang belum. Bila kebijaksanaan-kebijaksanaan masih ada yang relevan untuk Pelita VII, maka ia harus diteruskan dengan menentukan prioritas menurut perkembangan lima tahun mendatang.

3. Perlu dinyatakan lagi, bahwa Aparat penegak hukum, yaitu Polri, Kejaksaan dan Pengadilan agar profesional, mahir dalam bidang hukum dan yang pertama-tama tunduk pada hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Penyidikan, yang dapat diartikan sebagai wewenang untuk melanggar hak asasi secara sah, hendaknya diarahkan kepada rumusan dan semangat KUHAP, yang secara jelas telah mengatur agar terdapat kepastian hukum dan secara berlapis-lapis, semenjak dari Polri menerima laporan tentang terjadinya tindak-pidana sampai pada penahanan, pemeriksaan, seterusnya penyampaian perkara kepada kejaksaan dan dari kejaksaan diajukan ke pengadilan serta perlindungan terhadap hak asasi.

5. Bila terdapat suara-suara yang menginginkan perubahan dan perbaikan perundang-undangan yang telah ada, agar sebelumnya ditelaah secara mendalam, apakah peraturan perundang-undangannya yang tidak cocok lagi dengan perkembangan ataukah kelemahannya terletak dalam pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan tersebut.

6. Pejabat dari instansi yang tidak berwenang dalam penyidikan hendaknya tidak melakukan penyidikan. Penyidik Polri adalah penyidik umum (*algemene ops porings bevoegdheid*), karena itu semua pejabat instansi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) harus mengikuti pembinaan, koordinasi dan pengawasan penyidik Polri (KUHAP). Sebab PPNS adalah pejabat yang memiliki wewenang penyidikan terbatas atau khusus (*byzondere ops porings bevoegdheid*).

7. Aparat penegak hukum, Polri, Kejaksaan dan Pengadilan harus dihormati agar dapat melaksanakan tugasnya bebas dari pengaruh siapapun juga. Untuk itu ketiga aparat tersebut

harus terus menerus meningkatkan pendidikan dan latihan anggotanya, tidak hanya mahir dalam bidang masing-masing, tapi bersikap dan bertingkah laku menurut kode etik aparat masing-masing. Sikap dan tingkah laku, ikut menentukan citra dan wibawa aparat yang bersangkutan, sebagai pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat.

8. Pembangunan aparat penegak hukum, selain penyempurnaan yang perlu dilakukan secara terus menerus, yang mencakupi penyempurnaan sistem manajemen masing-masing, sarana dan prasarana, anggaran untuk pelaksanaan tugas (seperti biaya penyidikan, makan tahanan dan sebagainya) juga kesejahteraan anggota perlu mendapat perhatian.

9. Di samping pengawasan melekat, yang tidak kurang pentingnya adalah "pembinaan melekat" yang harus secara terus menerus dilakukan oleh semua atasan langsung pada semua tingkatan sebagai bagian integral dari seluruh sistem pendidikan dan latihan yang mencakupi lembaga pendidikan dan latihan intern ataupun pengiriman pendidikan dan latihan di luar instansi atau aparat yang bersangkutan, di dalam atau di luar negeri.

10. Pembangunan sarana dan prasarana, bagi Polri, misalnya menyangkut teknologi kepolisian yang luas dan canggih sekali, karena itu perlu direncanakan dengan prioritas-prioritas yang jelas.

11. Susunan organisasi, hubungan dan tatacara kerja, disesuaikan dengan lingkup tugas dan tanggung jawab masing-masing aparat. Bagi Polri, misalnya, telah nyata bahwa "directory type" sekarang tidak cocok, karena itu harus dikembalikan dengan "general staff type" organization terutama untuk Mabes Polri, tapi juga bagi Polda-Polda besar, seperti Polda di pulau Jawa dan lain-lain.

12. Dari ketiga Aparat penegak hukum, Polri satu-satunya yang di samping bertugas di bidang represif yustisiil menurut KUHAP, juga bertugas di bidang preventif kepolisian dan pre-emptif Kepolisian yang luas sekali ruang lingkungannya. Karenanya, dalam rumusan pem-

angunan Polri sebagai aparat penegak hukum saja tentunya tidak cukup. Polri harus dibangun secara keseluruhan, sebab di samping tugas-tugas dan fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan anggota Polri sendiri, Polri agar membina, mengkoordinasi, dan mengawasi seluruh PPNS. Polri juga wajib mengatur, membina dan mengawasi seluruh aparat Siskamtibmas Swakarsa, yaitu "industrial security managers" serta Satpam-satpamnya, serta Siskamling terutama di daerah pedesaan serta di daerah pemukiman perumahan.

Sistem pendidikan dan latihan dari ketiga aparat penegak hukum adalah merupakan sub-sistem manajemen personel yang lebih luas. Disarankan agar dalam Pelita VII dievaluasi, disempurnakan seluruh sistem manajemen ketiga aparat yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi-fungsinya, selanjutnya sub-sistem manajemen personel dan sub-sub sistem manajemen pendidikan dan latihan. Dalam sub-sistem manajemen personel termasuk perencanaan kebutuhan personel secara kuantitatif dan kualitatif menurut fungsi dan tingkatannya. Dalam kaitan, personel atau kepegawaian perlu diteliti apakah "mono-scale system" yang dianut BAKN sekarang ini masih cocok, atau secara selektif dan bertahap diarahkan pada "multi scale system", yang dalam penegakan hukum mencakupi Polri, Kejaksaan dan Pengadilan. Demikian pula Lembaga Pemasyarakatan, yang merupakan kelanjutan dari sistim peradilan pidana, perlu juga dievaluasi dan disempurnakan.

13. Perincian pembangunan masing-masing aparat tentunya disiapkan oleh aparat yang bersangkutan, seperti Renstra bagi Polri, Pelita Kejaksaan, dan Pelita Pengadilan bagi Pengadilan, dan Pelita Lembaga Pemasyarakatan. Namun, pokok-pokoknya harus sesuai dengan Pelita VII Pembangunan Aparat Penegak Hukum.

Jakarta, 02 Juli 1997

Penulis Jenderal Polisi (Purn) Prof. Dr. Awabedin Djamil, M.P.A.