

**DISKRESI SEBAGAI *ALTERNATIVE DISPUTE*  
RESOLUTION (ADR) PENANGANAN PERKARA PIDANA  
OLEH POLISI DALAM RANGKA  
PENCITRAAN DIRI**

Oleh RODIYAH<sup>1</sup>

**ABSTRAK**

Polri mempunyai peran penting dan strategis dalam penegakkan hukum. Hukum tidak sebagai tulisan mati dalam perundang-undangan tetapi hukum adalah hidup dan sesungguhnya Polisi adalah hukum yang hidup. Artinya hukum mau diarahkan kemana tergantung pada penegak hukum (Polri). Salah satunya adalah dalam pelaksanaan fungsi law enforcement. Polisi hendaknya jangan lagi terbelenggu oleh hukum positif yang seringkali belum mampu sepenuhnya memberikan keadilan kesejahteraan substantif. Disinilah peluang dan kesempatan Polri untuk berkreativitas menerapkan diskresi yang proporsional, seimbang selaras, serasi dengan nilai moral – etika bangsa, dan Negara Indonesia yang berdasarkan demokrasi Pancasila.

Kata kunci: ADR), diskresi, pencitraan Polri

**A. PENDAHULUAN**

Kepolisian Republik Indonesia adalah salah satu pilar penegakan hukum di Indonesia yang mempunyai peran penting dan strategis. Artinya Polri memiliki peran yang menentukan kearah mana hukum dan keamanan Negara akan diwu-

judkan dalam masyarakat khususnya ketertiban masyarakat. Di Polisi sesungguhnya hukum hidup, karena di tangan polisi hukum dijalankan, dimaknai, dihidupkan bahkan digunakan langsung sebagai pengambil keputusan, sehingga tepat kalau tugas pokok Polri adalah pelin-

---

<sup>1</sup> SPd., SH., MSi. Dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang

dung, pengayong, pelayan sekaligus sebagai penegak hukum. Namun, dalam realitanya masyarakat seringkali merasa belum mendapat semua pelaksanaan tugas pokok Polri secara adil, proporsional dan bijaksana.

Hasil survei surat Kabar Kompas pada Akhir Tahun 2010 menunjukkan bahwa:

1. Responden pesimis Polisi mampu menjaga independensi
2. Responden mengeluhkan sikap, perilaku dan kinerja Polisi di lapangan
3. Masih tertanam anggapan bahwa berurusan dengan institusi kepolisian justru akan menambah masalah
4. Responden masih menganggap berurusan dengan Polisi identik dengan mengeluarkan uang yang jumlahnya tidak sedikit, belum lagi proses yang seringkali berbelit-belit.

Selanjutnya ditemukan keluhan masyarakat kepada Kompolnas Tahun 2010 bahwa: Terdapat sebanyak 1.199 keluhan, dari sejumlah tersebut, 1.106 di antaranya keluhan terhadap kinerja Reserse. Masalah yang dikeluhkan pada umumnya menyangkut upaya paksa yang dilakukan Polisi. Inti pengaduan ada-

lah harapan masyarakat terhadap Kompolnas untuk segera ikut membantu menyelesaikan masalah mereka dengan polisi. (Dipublikasikan Kompolnas akhir Tahun 2010).

Laporan akhrit tahun 2010 Komnas HAM bahwa "Polisi masih gemar melakukan penyiksaan (catatan Komnas HAM pengaduan kasus pelanggaran HAM tertinggi sepanjang tahun 2009 dilakukan oleh aparat kepolisian). Aksi penyiksaan tertinggi terjadi di Jakarta dan terendah di Aceh. Ada 30 kasus penyiksaan dalam penyidikan, 32 kasus penganiayaan, 16 tindakan kekerasan, dan 19 kasus salah tembak (Pelanggaran HAM umumnya terjadi dalam proses penyidikan dan penahanan).

Dari survey dan laporan tersebut tersimpul bahwa masalah performan Polri masih menjadi perhatian penting dan sekaligus menarik perhatian masyarakat maupun lembaga yang memperhatikan kinerja kepolisian. Masyarakat masih melihat kinerja Polri belum ada perubahan signifikan dari upaya reformasi Polri. Kepercayaan masyarakat terhadap Polri seakan tidak pernah tumbuh, yang berkembang justru stigma negatif.

Dampak yang ditimbulkan dari fakta tersebut dalah kondisi citra

Polri yang menjadi terjepit. Artinya pada posisi yang sering tidak menguntungkan apapun yang dibuat adalah sebuah prestasi yang masih dianggap kurang baik. Hal ini bisa dicermati dengan prestasi Polri sepanjang lima sampai sepuluh tahun terakhir adalah kemampuan mengungkap teroris, penangkapan Bandar narkoba, PAM Pemilu dan Pilpres yang sukses secara umum diseluruh wilayah NKRI. Kondisi ini seringkali dihancurkan oleh peristiwa kontraproduktif yang diciptakan oleh anggota Polri. Antara lain Polisi memaku tangan tersangka di Gorontalo, Polisi menembak dan membiarkan korban ditahan tanpa perawatan di Koja, Polisi menyiksa dosen UI, JJ Rizal di Depok, penanganan bom yang tidak profesional dan ditidak proporsional bahkan sampai menyebabkan tangan salah satu anggota Polri putus (Maret 2011) banyak dicibir masyarakat, meski ada sebagian kecil yang memberikan dukungan, dll.

Upaya yang dilakukan Polri dalam meningkatkan pencitraan diri antara lain dengan melakukan reformasi Polri. Kegiatan ini secara nyata dilakukan pada pembentukan perencanaan strategis yang meliputi : peningkatan kepercayaan masyarakat

(*Trust Building*) telah digulirkan program "*Quick Wins*" yang terdiri dari 4 program : yang pertama quick respon patroli samapta (cepat tanggap melayani permasalahan masyarakat); 2. Transparansi dalam Penyidikan Tindak Pidana Melalui Pemberian SP2HP (Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan); 3. Transparansi dalam pengu-rusan dan Penerbitan SIM, STNK, dan BPKB; 4. Transparansi dalam melakukan Rekrutmen Anggota Polri (AKPOL, PPSS/Perwira Polisi Sumber Sarjana, dan BINTARA).

Program tersebut merupakan Tahap I dari perumusan Grand Strategi Polri 2005-2025 yang dicanangkan harus sudah dapat dicapai pada tahun 2010, kemudian dilanjutkan ke tahap II *Partnership Building* / kerjasama yang erat dengan berbagai pihak (2010-2014) serta tahap III *Strive For Excellence* / pelayanan *public* yang unggul dan dipercaya masyarakat (2016-2025). Implementasi nyata, Polri pada hari Jumat, tanggal 29 Mei 2009, mendeklarasikan Komitmen Moral yang terdiri dari 9 point, yaitu:

1. Melaksanakan tugas pokok fungsi dan peranan dengan penuh dedikasi dan tanggung jawab yang tinggi kepada Tuhan

- yang maha kuasa, masyarakat, bangsa dan negara.
2. Mewujudkan suasana kerja yang transparan, nyaman, efisien, efektif, adil, profesional dan akuntabel.
  3. Menjadi pemimpin yang selalu memegang teguh dan mengaktualisasikan etika kepemimpinan dengan menampilkan diri sebagai sosok pelayan yang jujur, berani, adil, bijaksana, transparan, terbuka, tauladan, kreatif, inovatif, kooperatif, dan mengutamakan kepentingan anggota serta soliditas institusi.
  4. Menjadi staf/pelaksana yang memegang teguh etika staf dengan menampilkan diri sebagai insan bhayangkara yang santun, ramah, empati, berkemanusiaan, adil, terbuka, ikhlas, jujur, loyal, setia, komunikatif, tanggung jawab dan mengutamakan kepentingan masyarakat.
  5. Menampilkan perilaku yang tegas, humanis, menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia dengan menghindari diri dari perbuatan yang merugikan, membebani, meminta imbalan dalam bentuk apapun kepada masyarakat.
  6. Menjaga kehormatan dan harga diri dengan tidak melakukan kolusi korupsi nepotisme serta berbagai bentuk penyalahgunaan wewenang lainnya.
  7. Melayani masyarakat dengan penampilan fisik yang pantas disesuaikan dengan panggilan tugas.
  8. Menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia serta norma-norma yang berlaku di masyarakat, menerapkan diskresi dengan penuh rasa tanggung jawab dan dilandasi hati yang bersih serta jiwa yang tulus.
  9. Merespons kesulitan dan membantu memecahkan masalah sosial dalam masyarakat dengan cepat merupakan perbuatan yang mulia dan luhur.
- Intinya bahwa Polri dengan penuh kesadaran bersepakat dengan *action plan* yang konkrit untuk senantiasa melaksanakan tugas pokok, fungsi dan perannya dengan penuh dedikasi dan tanggung jawab. Polri siap mewujudkan suasana kerja yang transparan, nyaman, efisien, efektif, adil, profesional dan akuntabel, mengaktualisasikan etika kepemimpinan yang adil dan jujur. Untuk dapat melaksanakan tugas tersebut yang sangat sarat dengan kompleksitas kepentingan

maka polisi harus mampu merubah paradigma penyelesaian masalah keamanan, dan ketertiban penegakan hukum dari paradigma positivistik ke konstruktivisme. Alternatif paradigma konstruktivisme adalah dengan mampu melakukan alternatif penyelesaian sengketa dengan berbasis pada hukum moral yang berkeadilan substansi. Yaitu menggunakan ADR (*Alternative Dispute Resolution*), di kepolisian dikenal dengan nama diskresi kepolisian. Istilah ADR (*Alternative Dispute Resolution*) relatif baru dikenal di Indonesia, akan tetapi sebenarnya penyelesaian-penyelesaian sengketa secara konsensus sudah lama dilakukan oleh masyarakat, yang intinya menekankan pada upaya musyawarah mufakat, kekeluargaan, perdamaian dan sebagainya. ADR mempunyai daya tarik khusus di Indonesia karena keserasiannya dengan sistem sosial budaya tradisional berdasarkan musyawarah mufakat. Sehubungan dengan itu, istilah ADR perlu dicari padanannya di Indonesia. Dewasa ini dikenal beberapa istilah untuk ADR, antara lain : Pilihan Penyelesaian sengketa (PPS), Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa (MAPS), Pilihan Penyelesaian Sengketa di luar pe-

ngadilan, dan Mekanisme penyelesaian sengketa secara kooperatif.

Masalahnya adalah apa alasan perlunya diskresi, bagaimana seorang polisi mengerti, memahami, melaksanakan, mengimplementasikan bahkan memonitor pelaksanaan diskresi yang baik dan benar. Diskresi seperti apa yang bisa dilakukan, siapa yang akan melakukan, manakah yang memegang peranan penting dalam pelaksanaan diskresi.

## **B. TEORI PENEGAKAN HUKUM DARI JOSEPH GOLDSTEIN**

Menurut Muladi, implementasi atau penegakan hukum (*law enforcement*) adalah suatu usaha untuk menegakkan dan sekaligus nilai-nilai yang ada dibelakang norma-norma tersebut. Lebih lanjut dikatakan bahwa, penegakan hukum yang ideal harus disertai kesadaran bahwa penegakan hukum merupakan subsistem sosial, sehingga pengaruh lingkungan cukup berarti, seperti pengaruh politik, ekonomi sosial budaya, Hankam, Iptek, pendidikan dan sebagainya. Itulah sebabnya penegakan hukum tidak bisa hanya dapat mengandalkan logika dan kekuasaan saja (Muladi, Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem

Peradilan Pidana, Universitas Diponegoro press, Semarang, Cet II 2002, hal 69).

Penegakan hukum tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya, hal ini selaras dengan pendapat Satjipto Rahardjo bahwa hukum sejak lahir sudah tidak adil, artinya tidak semua dinamika fenomena dan realita kompleksitas masyarakat dapat diwadahi secara adil oleh hukum. Karena hukum mempunyai keterbatasan dalam kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan hukum yang selalu dalam ketegangan. Artinya, ketiganya tidak mampu dijalankan secara bersama secara ideal yaitu harus selaras, serasi dan seimbang. Hal itupun akan terjadi pada pelaksanaan/implementasi UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri dan dalam pelaksanaan akselerasi implementasi Polmas (Surat Keputusan Kapolri No.Pol.: Skep/737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri; Surat Keputusan Kapolri No. Pol.: Skep/431/VII/2006 tanggal 1 Juli 2006 tentang Pedoman Pembinaan Personel Pengemban Fungsi Polmas; Surat Keputusan Kapolri No. Pol.: Skep/432/VII/2006 tanggal 1 Juli

2006 tentang Panduan Pelaksanaan Fungsi Operasional Polri dengan Pendekatan Polmas; Surat Keputusan Kapolri No. Pol.: Skep/433/VII/2006 tanggal 1 Juli 2006 tentang Pembentukan dan Operasionalisasi Polmas; 21. Perkap No. Pol. : 9 Tahun 2007 tentang Rencana Strategis Kepolisian Negara Republik Indonesia 2005-2009 (Perubahan).

Implementasi penegakan hukum oleh teori penegakan hukum (*law enforcement*) dari Joseph Goldstein (Joseph Goldstein, *Police Discretion Not to invoke the Criminal Proses: Low – Visibilty Disision in the Administration of Justice*, dalam Goerge F. Cole, *Criminal Justice: Law and Politics*, second edition, 1975), melihat bahwa implementasi atau penegakan hukum pidana dapat dibagi menjadi tiga, yaitu : (1) *Total Enforcement*, (2) *Full Enforcement* dan (3) *Actual Enforcement*. Penegakan hukum menurut Goldstein ini berpangkal dari konsep penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crimes*), namun dalam realitasnya hal ini dimungkinkan tidak dapat dilakukan sepenuhnya, sebab adanya pembatasan dalam hukum acara sendiri sehingga membatasi ruang gerak,

disamping pengaruh dari faktor penegak hukum itu sendiri. Oleh karena itu ada ruang dimana tidak dapat dilakukan penegakkan hukum (*Area of No Enforcement*).

Hampir sama dengan *Total Enforcement*, *Full Enforcement* merupakan ruang sisa dari *Total Enforcement* yang dikurangi oleh *Area No Enforcement*, merupakan ruang dimana penegak hukum tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini dikarenakan adanya keterbatasan yang dimiliki oleh penegakan hukum itu sendiri. Pada *Full Enforcement* ini juga digunakan diskresi oleh penegak hukum untuk memutuskan, melanjutkan atau tidak terhadap kasus tersebut. Sementara *Actual Enforcement* adalah ruang penegakan hukum yang sesungguhnya.

Atas dasar konstruksi pemikiran Joseph Goldstein di atas, memberi pemahaman bahwa dalam implementasi atau penegakan hukum tidak mungkin dapat dilaksanakan secara *total enforcement* atau *full enforcement* karena *pertama*, secara substansial ketidakmungkinan hukum dapat menjangkau sampai pada tujuannya (**ketertiban, keteraturan dan keadilan**) karena adanya pengaruh dan intervensi dalam im-

plementasinya (contoh konkrit untuk menjelaskan hal ini adalah seandainya KUHP itu diberlakukan secara sepenuhnya atau *total enforcement*, maka penjara akan penuh dengan pengemis, kerana para pengemis atau gelandangan yang berada di jalan dapat dikenakan sanksi pidana karena mengganggu ketertiban umum), terutama implementasi hukum bidang politik. *Kedua*, adanya keterbatasan sarana dan prasarana di lingkungan penegak hukum. *Ketiga*, adanya intervensi atau campur tangan baik dari dalam maupun luar lembaga. Contoh yang bagus untuk menjelaskan hal ini adalah penegakan hukum pidana, dimana dalam KUHP dikatakan setelah ada laporan dari masyarakat, polisi berkewajiban untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan, namun tidak semua laporan masyarakat tersebut dapat dilakukan penyelidikan dan penyidikan dengan cepat oleh polisi karena adanya keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Polisi. Selain keterbatasan sarana dan prasarana di lingkungan penegak hukum menjadi penyebab ketidakmungkinan hukum diimplementasikan dengan secara sepenuhnya. Ada faktor lain juga menjadikan hukum tidak dapat ditegakkan

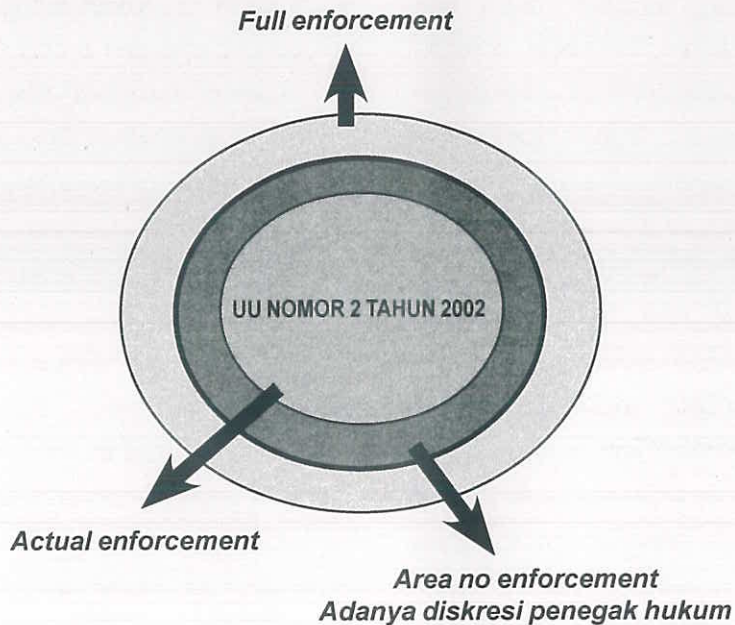
secara *total* karena adanya intervensi baik dari luar maupun dari dalam, seperti kepentingan oknum penegak hukum para pengacara dan intervensi dari penguasa maupun politik. Terutama intervensi kekuatan kekuasaan dan politik dan yang paling penting untuk direnungkan sebagai bahan pertimbangan adalah moral-etika-kebenaran hati nurani yang seringkali tidak bisa dikuntifikasikan dalam logika bahasa, sehingga dengan keyakinan menjadikan kasus tertentu dilanjutkan atau tidak.

Pendapat Goldstein tentang penegakan hukum tersebut semakin mendekati pada kebenaran untuk memotret implementasi atau penegakan hukum dalam pelaksanaan kebijakan Polri yang representatif diwakili oleh Kapolri. Implikasi implementasi peraturan tentang Kepolisian antara lain Polmas (Perkap No. Pol. : 9 Tahun 2007 tentang Rencana Strategis Kepolisian Negara Republik Indonesia 2005-2009), Peraturan lain dalam kepolisian tentang lalu lintas, reserse, intel, bimas dan juga binmas tidak dapat dilakukan secara penuh atau *full enforcement* karena adanya situasi dan kondisi dimana penyelenggara Polmas tidak dapat memaksakannya (*area no enforcement*) dikarenakan

adanya faktor keberhasilan pelaksanaan Polmas kompleks, seperti yang dikatakan Joseph Goldstein, bahwa penegakkan tidak mungkin dapat dilakukan sepenuhnya (*total enforcement*) tetapi paling maksimal adalah *full enforcement* karena adanya pembatasan dalam hukum itu sendiri, disamping pengaruh penegak hukum itu sendiri. Oleh karena itu ada ruang dimana tidak dapat dilakukan penegakkan hukum (*area of no enforcement*).

Hampir sama dengan *Total Enforcement*, *Full Enforcement* merupakan ruang sisa dari *Total Enforcement* yang dikurangi oleh *Area No Enforcement*, merupakan ruang dimana penegak hukum tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Pada *Full Enforcement* ini juga digunakan diskresi oleh penegak hukum untuk memutuskan, melanjutkan atau tidak terhadap kasus tersebut. Sementara *Actual Enforcement* adalah ruang penegakan hukum yang sesungguhnya. Implementasi UU Nomor.2 Tahun 2002 tentang Polri (Perubahan) menurut Joseph Goldstein dapat diilustrasikan dalam gambar sebagai berikut :





Gambar 1

Ilustrasi Implementasi UU No. 2 Tahun 2002 dari Teori Joseph Goldstein.

Atas dasar konstruksi pemikiran Joseph Goldstein di atas, memberi pemahaman bahwa, dalam implementasi atau penegakan hukum UU No. 2 Tahun 2002 dan UU serta Peraturan lain dalam kepolisian tidak mungkin dapat dilaksanakan secara *total enforcement* atau *full enforcement* karena *pertama*, secara substansial tidak mungkin hukum dapat menjangkau sampai tujuannya, yaitu ketertiban, keteraturan dan keadilan. Maka disinilah peran ADR (Diskresi) sangat diperlukan secara proporsional dengan tujuan

keadilan dan kesejahteraan substansif.

### C. NEGARA DEMOKRASI DALAM NKRI

Negara Indonesia adalah negara hukum, artinya Negara Indonesia memiliki landasan yuridis yang kuat dalam peranannya melaksanakan pembangunan. Negara harus dibangun dari dua konsep yaitu hukum dan demokrasi. Hukum dan demokrasi dalam suatu Negara masuk dalam tataran hukum tata negara yaitu hukum yang men-

gatur tentang negara, antara lain dasar pendirian, struktur kelembagaan, pembentukan lembaga-lembaga negara, hubungan hukum (hak dan kewajiban) antar lembaga negara, wilayah dan warga negara. Demokrasi telah memberikan ruang terhadap tuntutan-tuntutan perubahan, baik tuntutan yang terkait dengan norma penyelenggaraan negara, kelembagaan negara, maupun hubungan antara negara dengan warga negara maupun penegakkan hukum.

Konsep hukum dimaknai beragam dengan berbagai perspektif. Terdapat berbagai pengertian atau arti yang diberikan pada hukum, yang variasinya adalah sebagai berikut.

1. Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan
2. Hukum sebagai norma atau kaidah, yakni patokan tingkah laku yang diharapkan
3. Hukum adalah disiplin, yaitu sistem ajaran tentang kenyataan
4. Hukum diartikan sebagai tata hukum yaitu hukum positif tertulis
5. Hukum diartikan sebagai petugas atau pejabat.
6. Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa

7. Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan
8. Hukum diartikan sebagai perilaku yang teratur dan unik.
9. Hukum diartikan sebagai jalinan nilai-nilai (Soerjono Soekanto dan Mustofa Abdullah, 1982. *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Jakarta: Rajawali. hal 37-39).

Hukum adalah asas-asas kebenaran yang bersifat kodrati dan berlaku universal. Filsafat Hukum/ *Law as what ought to be* Logika-Deduksi, berpangkal dari premis normative yang diyakini bersifat *self evident*. Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perUU hukum nasional. Ajaran Hukum Murni yang mengkaji "*Law as it is written in the books*". Doktrinal, bersaranakan terutama Logika Deduksi untuk membangun system hukum positif. Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim *in concreto*, dan tersistemasi sebagai *judge-made-law*. *American Sociological Jurisprudence* yang mengkaji '*law as it decided by judge through judicial processes*'. Doktrinal seperti di atas, tapi juga Non-Doktrinal bersaranakan logika induksi untuk mengkaji *court behaviors*. Hukum adalah pola-pola perilaku sosial

yang terlembagakan, eksis sebagai variable sosial yang empirik. Sosiologi Hukum, mengkaji 'Law as it is in Society'. Sosial/Non-Doktrinal, dengan pendekatan struktural/makro dan umumnya terkuantifikasi (kuantitatif). Hukum adalah manifestasi makna simbolik para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi antar mereka. Sosiologi Hukum, mengkaji 'Law as it in human actions'. Sosial/Non-Doktrinal, dengan pendekatan interaksional/mikro, dengan analisis yang kualitatif (Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, EL-SAM dan HUMA, 2002, hal. 164).

Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagian kekuasaan dalam suatu negara umumnya berdasarkan konsep dan prinsip *trias politica* dengan kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Prinsip *trias politica* menjadi sangat penting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan kekuasaan absolut pemerin-

tah seringkali menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Indonesia menganut demokrasi Pancasila, yaitu demokrasi yang berdasarkan pada Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan dan Keadilan. Berdasarkan pengertian dan pendapat tentang demokrasi pancasila, maka ada dua aspek yang terkandung didalamnya yaitu aspek material, yaitu demokrasi pancasila harus dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya karena itulah, pengertian demokrasi pancasila tidak hanya merupakan demokrasi politik tapi juga demokrasi ekonomi dan sosial budaya (pendidikan) untuk menciptakan keadilan. Dan aspek formal, yaitu demokrasi pancasila merupakan bentuk/ cara pengambilan keputusan sesuai sila ke -4.

Dibandingkan dengan demokrasi demokrasi lainnya, Demokrasi Pancasila memiliki ciri khas, yaitu :

1. Demokrasi Pancasila bersifat kekeluargaan dan gotong royong yang bernafas Ketuhanan Yang Maha Esa.
2. Demokrasi Pancasila harus menghargai hak hak asasi manusia serta menjamin hak hak minoritas.

3. Pengambilan keputusan dalam demokrasi pancasila sedapat mungkin didasarkan atas musyawarah untuk mufakat.
4. Demokrasi pancasila harus bersemi atas hukum.

Negara kita adalah negara demokrasi, negara yang kehidupannya ditentukan oleh rakyat. Demokrasi merupakan konsep yang abstrak dan universal. Demokrasi itu telah diterapkan di banyak negara dalam berbagai bentuk, sehingga melahirkan berbagai sebutan tentang demokrasi seperti demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat, demokrasi terpimpin, demokrasi liberal dsb. Namun demikian pada dasarnya demokrasi itu dapat dibedakan atas dua aliran yaitu demokrasi konstitusional dan demokrasi yang mendasarkan dirinya pada ajaran komunisme (Budiardjo, 1977: 55). Secara umum demokrasi diartikan pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas.

Demokrasi yang banyak dipraktikkan sekarang ini adalah demokrasi konstitusional dimana ciri khasnya adalah pemerintah yang terbatas

kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi (Budiardjo, 1977: 52) atau dalam peraturan perundangan lainnya. Demokrasi konstitusional ini sering juga disebut dengan demokrasi di bawah *rule of law*. Selanjutnya menurut Miriam Budiardjo syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law* adalah:

1. perlindungan konstitusional;
2. badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. pemilihan umum yang bebas;
4. kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. kebebasan untuk berserikat/ berorganisasi dan beroposisi; dan
6. pendidikan kewarganegaraan.

Hal di atas berarti demokratis tidaknya suatu negara, ditentukan oleh tingkat kesempurnaan konstitusi atau aturan-aturan negara dalam memberikan perlindungan terhadap warga negaranya. Begitu juga dengan tingkat jaminan perundang-undangan yang diberikan terhadap badan kehakiman sehingga tidak memihak, pemilihan umum yang bebas, kebebasan untuk menyata-

kan pendapat, kebebasan berserikat, berorgani-sasi dan oposisi serta pendidikan kewarganegaraan. Beberapa nilai yang mendasari demokrasi (Hendri B. Mayo dalam Budiardjo. 1977: 62) seperti berikut:

1. menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melem-baga;
2. menjamin terselenggaranya pe-rubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
3. menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur;
4. membatasi pemakaian kekeras-an sampai minimum;
5. mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman
6. pendapat, kepentingan serta tingkah laku; dan
7. menjamin tegaknya keadilan.

Selanjutnya menurut B. Mayo perincian itu tidak berarti bahwa setiap masyarakat demokratis men-ganut semua nilai yang diperinci itu, melainkan bergantung kepada sejarah serta budaya politik ma-sing-masing. Dalam bukunya *Apa Demokrasi itu* (Diane Ravitch. 1991: 6), mengemukakan soko guru demokrasi sebagai berikut:

1. kedaulatan rakyat;
2. pemerintah berdasarkan persetu-juan dari yang diperintah;
3. kekuasaan mayoritas;
4. hak-hak minoritas;
5. jaminan hak asasi manusia;
6. pemilihan yang bebas dan jujur;
7. persamaan di depan hukum;
8. proses hukum yang wajar;
9. pembatasan pemerintah secara konstitusional;
10. pluralisme sosial, ekonomi dan politik; dan
11. nilai-nilai toleransi, pragma-tisme, kerjasama dan mufakat.

Pendapat Miriam Budiardjo pada hakekatnya tidak berbeda de-ngan soko gurunya demokrasi yang dikemukakan Diane Ravitch, perbe-daan hanya terletak dalam perumu-san. Demokrasi tidak hanya meru-pakan suatu sistem pemerintahan, tetapi juga suatu gaya hidup serta tata masyarakat tertentu, yang kare-nanya juga mengandung unsur-un-sur moral. Pengertian yang terakhir ini semakin berkembang sehingga demokrasi itu bukan hanya tertuju pada aspek pemerintahan dalam negara tetapi sudah menyangkut dengan tata kehidupan masyarakat dalam berbagai aspek seperti ekonomi, pendidikan, pengajaran, organisasi, dsb. Organisasi maha-

siswa sebagai *student government*, dalam alam demokrasi juga harus mengindahkan soko guru atau nilai-nilai demokrasi di atas. Begitu juga dalam pendidikan bahkan dalam pembelajaran di kelas pun dituntut demokratis. Pengambilan keputusan dalam alam demokrasi dilakukan dengan musyawarah, mufakat atau dengan suara terbanyak. Dalam musyawarah setiap anggota harus memiliki kebebasan dalam mengemukakan pendapat baik secara lisan ataupun tertulis. Kebebasan berbicara dan berpendapat adalah darah hidup setiap demokrasi (Ravitch, 1989: 9).

Jelaslah bahwa demokrasi Pancasila dengan parameter yang disebutkan di atas mempunyai linieritas substansi keadilan pada pelaksanaan diskresi kepolisian. Artinya hakekat diskresi yang lebih mengutamakan pertimbangan moral-etika keadilan substantif mempunyai kecumbuhan nilai dasar demokrasi. Oleh karena itu mestinya Polri tidak ragu lagi untuk menerapkan diskresi dalam pelaksanaan tugas penegakan hukum.

#### **D. ADR PADA POLRI DALAM PELAKSANAAN DISKRESI KEPOLISIAN**

Istilah ADR (*Alternative Dispute Resolution*) relatif baru dikenal di Indonesia, akan tetapi sebenarnya penyelesaian-penyelesaian sengketa secara konsensus sudah lama dilakukan oleh masyarakat, yang intinya menekankan pada upaya musyawarah mufakat, kekeluarangan, perdamaian dan sebagainya. ADR mempunyai daya tarik khusus di Indonesia karena keserasiannya dengan sistem sosial budaya tradisional berdasarkan musyawarah mufakat. Sehubungan dengan itu, istilah ADR perlu dicari padanannya di Indonesia. Dewasa ini dikenal beberapa istilah untuk ADR, antara lain : Pilihan Penyelesaian sengketa (PPS), Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa (MAPS), Pilihan Penyelesaian Sengketa di luar pengadilan, dan Mekanisme penyelesaian sengketa secara kooperatif. Untuk memperoleh gambaran umum tentang apa yang disebut ADR, George Applebey, dalam tulisannya "*An Overview of Alternative Dispute Resolution*" berpendapat bahwa ADR pertama-tama adalah merupakan suatu eksperimen untuk mencari model-model :

1. Model-model baru dalam penyelesaian sengketa
2. Penerapan-penerapan baru ter-

hadap metode-metode lama

3. Forum-forum baru bagi penyelesaian sengketa
4. Penekanan yang berbeda dalam pendidikan hukum.

Definisi di atas sangat luas dan terlalu akademis. Definisi lain yang lebih sempit dan akademis dikemukakan oleh Philip D. Bostwick yang menyatakan bahwa ADR merupakan serangkaian praktek dan teknik-teknik hukum yang ditujukan untuk:

1. Memungkinkan sengketa-sengketa hukum diselesaikan diluar pengadilan untuk keuntungan atau kebaikan para pihak yang bersengketa
2. Mengurangi biaya atau keterlambatan kalau sengketa tersebut diselesaikan melalui litigasi konvensional.
3. Mencegah agar sengketa-sengketa hukum tidak di bawa ke pengadilan.

Dengan demikian ADR merupakan kehendak sukarela dari pihak-pihak yang berkepentingan untuk menyelesaikan sengketa mereka di luar pengadilan, dalam arti diluar mekanisme adjudikasi standar konvensional. Oleh karena itu, meskipun masih berada dalam lingkup atau sangat erat dengan pengadilan, tetapi menggunakan prosedur

ajudikasi non standar, mekanisme tersebut masih merupakan ADR.

Bab I Ketentuan Umum UU No. 30 tahun 1999, Pasal 1 butir 10, menyebutkan bahwa ADR adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati oleh para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsolidasi, atau penilaian ahli. Dalam praktik, hakikatnya ADR dapat diartikan sebagai *Alternative to litigation* atau *alternative to adjudication*. *Alternative to litigation* berarti semua mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan, sehingga dalam hal ini arbitrase termasuk bagian dari ADR. Sedangkan *Alternative to adjudication* berarti mekanisme penyelesaian sengketa yang bersifat konsensus atau kooperatif, tidak melalui prosedur pengajuan gugatan kepada pihak ke tiga yang berwenang mengambil keputusan. Termasuk bagian dari ADR adalah konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan pendapat ahli, sedangkan arbitrase bukan termasuk ADR. Di Amerika sendiri, ADR diartikan sebagai *alternative to adjudication*, karena *output* dari proses adjudikasi umumnya berupa *win-lose solution* (menangkalah),

padahal yang dikehendaki pihak-pihak yang bersengketa adalah *win-win solution or mutual acceptable solution*.

Adapun keberadaan ADR terutama ditujukan untuk tercapainya efisiensi yang lebih besar, terutama untuk mengurangi biaya dan keterlambatan serta menghasilkan penyelesaian sengketa yang memuaskan kedua belah pihak. Perselisihan dan sengketa diantara dua pihak yang melakukan hubungan kerjasama mungkin saja terjadi. Terjadinya perselisihan dan sengketa ini sering kali disebabkan apabila salah satu pihak tidak menjalankan kesepakatan yang telah dibuat dengan baik ataupun karena ada pihak yang wanprestasi, sehingga merugikan pihak lainnya.

Bab XV, Pasal 32 Undang-undang Penanaman Modal No.25 Tahun 2007 mengatur mengenai penyelesaian sengketa. Dalam ketentuan tersebut diuraikan bagaimana cara penyelesaian sengketa yang digunakan apabila terjadi sengketa di bidang penanaman modal antara pemerintah dengan penanam modal. Cara penyelesaian sengketa tersebut antara lain: a) musyawarah dan mufakat; b) arbitrase; c) pengadilan; d) ADR; e) khusus untuk sengketa

antara pemerintah dengan penanam modal dalam negeri, sengketa diselesaikan melalui arbitrase atau melalui pengadilan; f) khusus untuk sengketa antara pemerintah dengan penanam modal asing, sengketa diselesaikan melalui arbitrase internasional yang telah disepakati.

Cara penyelesaian melalui arbitrase dapat dilakukan melalui arbitrase nasional, Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI), arbitrase *ad hoc* maupun arbitrase asing. Arbitrase asing yang biasa dipilih dalam penyelesaian sengketa penanaman modal antara lain seperti: ICSID (*International Center for Settlement of Investment Disputes*) dan ICC (*International Chamber of Commerce*). Berkaitan dengan arbitrase asing tersebut, Indonesia telah meratifikasi *New York Convention on Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Award of 1958*.

ADR atau *Alternative Dispute Resolution* diartikan atau Penyelesaian Sengketa Alternatif, menurut UU No.30 Tahun 1999, adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi atau penila-



ian ahli. Permasalahan yang timbul ialah mengenai pengakuan dan pelaksanaan putusan arbitrase asing. Ciri putusan arbitrase asing adalah didasarkan atas faktor wilayah teritorial. Dengan demikian, suatu putusan tetap dikatakan sebagai putusan arbitrase asing apabila putusan dijatuhkan di luar negeri dan tidak digantungkan pada syarat perbedaan kewarganegaraan maupun perbedaan tata hukum. Terlepas dari kedua aturan tersebut, saat ini untuk pengakuan dan pelaksanaan atas putusan arbitrase asing diatur lebih lanjut dalam ketentuan UU No 30 tahun 1999 Pasal 65 s.d. 69. mengenai arbitrase asing diatur dalam Bab VI bagian kedua tentang Arbitrase Internasional dan yang berwenang menangani masalah pengakuan dan pelaksanaan arbitrase asing adalah Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

Bentuk dari ADR dalam lembaga Polri adalah Diskresi. Upaya yang dilakukan Polri dalam pelaksanaan diskresi yang lebih efektif adalah dengan menerapkan prinsip :

1. Meningkatkan penghormatan pemajuan perlindungan dan pemenuhan HAM
2. Menyadari bahwa HAM merupakan politik Negara dan polisi sebagai aparaturnya harus

mendorong pemenuhan dan perlindungan atas HAM bagi setiap orang yang berada di Indonesia.

3. Mendorong segenap jajaran Kepolisian untuk menjalankan tugas mereka (mengabdikan kepada masyarakat) dengan berorientasi pada HAM

Prinsip ini akan mampu dilakukan dengan kemauan segenap jajaran Polri yang optimal dengan mau melakukan perubahan mindset anggota Polri melalui pelaksanaan Polmas. Didalam pasal 18 ayat (1) undang-undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian, ayat (1) ” Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Ayat (2) pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta kode etik profesi kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam hal ini bertindak dengan penilaian sendiri dapat disebut sebagai diskresi. Diskresi dalam polisi dimulai pada tahun 1960, pada awalnya dalam sistem peradilan pidana tidak mengenal adanya diskresi karena

polisi dan jaksa harus bekerja sesuai dengan hukum bila melakukan diluar itu berarti illegal. Definisi diskresi menurut K.C.Davis, adalah membuat pilihan atau putusan dari sejumlah kemungkinan yang akan ada atau bisa terjadi. Erlyn Indarti menyebutkan pengertian diskresi secara sederhana dalam khasanah ilmu hukum dipahami sebagai 'ke-merdekaan' dan/atau otoritas antara lain menafsir ketentuan hukum yang ada. Kemudian membuat keputusan dan mengambil tindakan hukum yang dianggap paling tepat.

Diskresi didalam penegakan hukum memang tidak dapat dihindarkan, mengingat keterbatasan-keterbatasan baik dalam kualitas perundang-undangan, sarana dan prasarana, kualitas penegak hukum maupun partisipasi masyarakat. Diskresi ini merupakan refleksi pengakuan bahwa konsep penegakan hukum secara total (*total enforcement*) dan penegakan hukum secara penuh (*full enforcement*) tidak mungkin dilaksanakan, sehingga penegakan hukum yang aktual (*actual enforcement*) yang terjadi. Hikmah yang terjadi adalah, bahwa diskresi inilah yang menjadi sumber pembaharuan hukum apabila direkam dan dipantau dengan baik dan sistematis. Ada

tiga bagian dan tiga kebijakan *policy* dalam diskresi yaitu: (1) *Diskresi of judgment*; (2) *Diskresi of choice*; (3) *Diskresi as liberty*.

Seorang petugas kepolisian Negara Republik Indonesia yang bertugas ditengah-tengah masyarakat seorang diri, harus mampu mengambil keputusan berdasarkan penilaiannya sendiri apabila terjadi gangguan terhadap ketertiban dan keamanan umum atau bila diperkirakan akan timbul bahaya bagi kepentingan umum. Dalam keadaan seperti itu tidak mungkin baginya untuk meminta pengarahan terlebih dahulu dari atasannya sehingga dia harus berani memutuskan sendiri tindakannya. Namun dalam pelaksanaannya perlu beberapa persyaratan yang harus dipenuhi apabila seorang petugas Kepolisian akan "diskresi" yaitu :

- a. Tindakan yang harus "benar-banar dilakukan "*noodzakelijk, notwending*" atau azas keperluan.
- b. Tindakan yang diambil benar-benar untuk kepentingan tugas kepolisian "*Zakelijk, sachlich*).
- c. Tindakan yang paling tepat untuk mencapai sasaran yaitu hilangnya suatu gangguan atau tidak terjadinya sesuatu yang

tidak dikhawatirkan. Dalam hal ini yang dipakai sebagai ukuran yaitu tercapainya tujuan (*Zweckmassig, doelmatic*).

- d. Azas keseimbangan (*evenredig*) dalam mengambil tindakan, harus senantiasa dijaga keseimbangan antara sifat (keras lunaknya) tindakan atau sasaran yang dipergunakan dengan besar kecilnya suatu gangguan atau berat ringannya suatu obyek yang harus ditindak (DBM. Suharya, Diskresi Kepolisian dalam rangka Penanganan Anak Berkonflik Dengan Hukum, disampaikan dalam acara Seminar Sehari “Peradilan Anak” Atas Kerjasama Mabes Polri-Unicef-HAM Universitas Indonesia, Jakarta 11 Desember 2003).

Selanjutnya didalam mengambil tindakan berdasarkan penilaiannya sendiri yang paling menentukan kualitas tindakan adalah kemampuan dan pengalaman petugas kepolisian yang mengambil tindakan tersebut. Oleh karena itu, pemahaman tentang penting “diskresi kepolisian” dalam pasal 18 ayat 1 harus dikaitkan dengan konsekuensi pembinaan profesi yang diatur dalam pasal 31, 32, 33 UU No. 2 tahun 2002 sehingga terlihat adanya

jaminan bahwa petugas Kepolisian Negara Republik Indonesia akan mampu mengambil tindakan secara tepat dan profesional berdasarkan penilaiannya sendiri dalam rangka pelaksanaan tugasnya.

Diskresi juga tidak hanya wewenang yang ada pada kepolisian, secara umum diskresi diartikan adalah wewenang yang diberikan kepada setiap anggota birokrasi/pemerintahan yang mempunyai otoritas membuat keputusan. Polisi secara penuh mempunyai kewenangan diskresi tersebut dikarenakan tugas polisi yang mandiri, sama halnya dengan petugas pemasyarakatan, imigrasi ataupun bea cukai. Filosofi hukum oleh R.Dworkien and Hart, teori donat *doughnut theory* mengatakan diskresi tidak diatur seperti halnya aturan dan kebijakan *rules and policies* tapi diskresi adanya didalam hal tersebut. Kenapa adanya diskresi hal ini disebabkan karena ada aturan atau kebijakan tertentu yang tidak dibuat untuk masalah-masalah tertentu.

Tidak sedikit permasalahan menyangkut pelanggaran maupun hukum berhenti di tengah jalan. Kebijaksanaan yang memunculkan diskresi itu juga menjadi harapan sebagian masyarakat yang ber-

masalah. Artinya, kasus itu diselesaikan dengan kesepakatan atau secara kekeluargaan. Meski masalah itu tidak dibenarkan hukum positif, namun masih juga muncul. Mengapa diskresi khususnya di lingkungan personel Polri bisa terjadi, menurut Satjipto Rahardjo tidak lepas dari tugas polisi sendiri yang rumit. Yakni sebagai penegak hukum dan pemelihara ketertiban. Penegakan hukum adalah pekerjaan yang berhubungan dengan hukum, sedangkan menjaga ketertiban adalah sosiologis. "Keduanya sangat berbeda dalam sifat dan substansinya," jelasnya. Persoalan di lapangan cukup rumit. Peraturan hukum yang dibuat legislatif bersifat umum. Dan kejadian di lapangan itu memiliki kekhasan dan bersifat unik. Apabila sebuah ketentuan yang bersifat umum diterapkan secara absolut terhadap kejadian tertentu kemungkinan besar justru terjadi ketidakadilan atau menimbulkan problema baru. Lebih-lebih masyarakat sendiri yang terlibat suatu masalah membutuhkan diskresi.

Terkait diskresi, peran Polisi sebagai pemelihara Kamtibmas dan aparat penegak hukum dalam proses pidana adalah sangat penting karena disinilah sesungguhnya

polisi menjalankan komitmen keadilan mensejahterakan yang diperjuangkan. Polisi adalah aparat penegak hukum jalanan yang langsung berhadapan dengan masyarakat dan penjahat. Dalam Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, "Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat", Dalam Pasal 4 UU No.2 Tahun 2002 juga menegaskan "Kepolisian Negara RI bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib, dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia".

Kode etik profesi Polri mencakup norma prilaku dan moral yang dijadikan pedoman sehingga menjadi pendorong semangat dan rambu nurani bagi setiap anggota untuk pemulihan profesi kepolisian agar dijalankan sesuai tuntutan dan harapan masyarakat. Etika profesi

kepolisian merupakan kristalisasi nilai-nilai yang dilandasi dan dijiwai oleh Pancasila serta mencerminkan jati diri setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam wujud komitmen moral yang meliputi pada pengabdian, kelembagaan dan kenegaraan, selanjutnya disusun kedalam Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Etika profesi kepolisian terdiri dari :

- a. Etika pengabdian merupakan komitmen moral setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap profesinya sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, penegak hukum serta pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat.
- b. Etika kelembagaan merupakan komitmen moral setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap institusinya yang menjadi wadah pengabdian yang patut dijunjung tinggi sebagai ikatan lahir batin dari semua insan Bhayangkara dan segala martabat dan kehormatannya.
- c. Etika kenegaraan merupakan komitmen moral setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan institusinya un-

tuk senantiasa bersikap netral, mandiri dan tidak terpengaruh oleh kepentingan politik, golongan dalam rangka menjaga tegaknya hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jadi polisi harus benar-benar jadi pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat, serta sebagai penegak hukum yang bersih agar tercipta *clean governance dan good governance*. Profesionalisme polisi amat diperlukan dalam menjalankan tugas sebagai penegak hukum, mengingat modus operandi dan teknik kejahatan semakin canggih, seiring perkembangan dan kemajuan zaman. Apabila polisi tidak profesional maka proses penegakan hukum akan timpang, akibatnya keamanan dan ketertiban masyarakat akan senantiasa terancam sebagai akibat tidak profesionalnya polisi dalam menjalankan tugas. Tugas polisi disamping sebagai agen penegak hukum (*law enforcement agency*) dan juga sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat (*order maintenance officer*). Polisi adalah ujung tombak dalam *integrated criminal justice system*.

### E. IMPLEMENTASI DISKRESI KEPOLISIAN DALAM PENEGAKAN HUKUM

Roescoe Pound, sebagaimana dikutip oleh R. Abdussalam, (1997, 25-26) mengartikan diskresi kepolisian yaitu: *an authority conferred by law to act in certain condition or situation; in accordance with official's or an official agency's own considered judgement and conscience. It is an idea of morals, belonging to the twilight zone between law and morals.* (diskresi kepolisian adalah suatu tindakan pihak yang berwenang berdasarkan hukum untuk bertindak pasti atas dasar situasi dan kondisi, menurut pertimbangan dan keputusan nuraninya sendiri) Jadi, diskresi merupakan kewenangan polisi untuk mengambil keputusan atau memilih berbagai tindakan dalam menyelesaikan masalah pelanggaran hukum atau perkara pidana yang ditanganinya.

Sekalipun diskresi kepolisian bukan tindakan menyimpang, namun dalam praktik penyelenggaraan tugas-tugas kepolisian, masih banyak aparat kepolisian yang ragu untuk menggunakan wewenang ini, terutama dalam penanganan kasus pidana. Padahal, Pasal 18 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang

Kepolisian Negara Republik Indonesia memberikan peluang pada aparat kepolisian untuk menerapkan diskresi, yaitu:

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.

Selanjutnya, Penjelasan Pasal 18 ayat (1) menyebutkan: 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.

Apabila diperhatikan lebih mendalam, banyak faktor yang menjadi pemicu keengganan aparat kepolisian untuk menerapkan diskresi, khususnya dalam pemeriksaan kasus

pidana, di antaranya rendahnya pemahaman aparat kepolisian tentang kewenangan melakukan diskresi, sehingga diskresi dipandang sebagai tindakan manipulasi (illegal), ketakutan akan munculnya penilaian negatif dari masyarakat bahwa penerapan diskresi kepolisian dianggap sebagai akal-akalan pihak kepolisian untuk memperoleh keuntungan materi dari pihak-pihak berperkara. Padahal, dalam praktik pemeriksaan kasus pidana, ide awal munculnya diskresi lebih banyak berasal dari pihak berperkara, khususnya pihak korban.

Menurut Chryshanda (2008), tindakan diskresi yang dilakukan aparat kepolisian dapat dibedakan dalam 2 (dua) kategori yaitu:

1. Tindakan diskresi yang dilakukan oleh petugas kepolisian secara individu dalam mengambil keputusan, yaitu tindakan diskresi yang diputuskan oleh petugas operasional di lapangan secara langsung pada saat itu juga tanpa meminta petunjuk atau keputusan dari atasannya, seperti petugas kepolisian memberi isyarat untuk terus berjalan kepada pengemudi kendaraan meskipun saat itu lampu pengatur lalu lintas berwarna

merah. Hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya penumpukan arus lalu lintas di suatu ruas jalan.

2. Tindakan diskresi berdasarkan petunjuk atau keputusan atasan atau pimpinannya. Tindakan untuk mengesampingkan perkara, untuk menahan atau tidak melakukan penahanan terhadap tersangka/pelaku pelanggaran hukum atau menghentikan proses penyidikan, bukanlah tindakan diskresi individual karena pengambilan keputusan diskresi didasarkan atau berpedoman pada kebijakan-kebijakan pimpinan dalam organisasi dan hal tersebut telah menjadi kesepakatan diantara mereka.

Agar penerapan diskresi kepolisian tidak dipandang sebagai alat rekayasa dari aparat kepolisian untuk memperoleh keuntungan pribadi, maka penerapannya harus dilandasi dasar hukum yang kuat. Beberapa perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar hukum penerapan diskresi, khususnya dalam proses penegakan hukum pidana, antara lain:

1. Pasal 15 ayat (2) huruf k Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menye-

- butkan: Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang: **melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian;**
2. Pasal 16 ayat (1) huruf 1 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyebutkan: Dalam rangka menyelenggarakan tugas dibidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk: **mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab..** Ayat (2) Tindakan lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf 1 adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut:
    - a. tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
    - b. selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
    - c. harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
    - d. pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan
    - e. menghormati hak asasi manusia.
  3. Pasal 18 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan: untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya **dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.** Ayat (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.
  4. Pasal 5 ayat (1) huruf a angka 4 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang menyebutkan Penyelidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 karena kewajibannya mempunyai wewenang mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) huruf a angka 4 KUHP menyebutkan: yang dimaksud dengan “tindakan lain” adalah tindakan dari penyelidik



untuk kepentingan penyelidikan dengan syarat:

- a. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum
  - b. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan dilakukannya tindakan jabatan;
  - c. Tindakan itu harus patut dan masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
  - d. Atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan memaksa;
  - e. Menghormati hak asasi manusia.
5. Pasal 7 ayat (1) huruf j Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, yang pada pokoknya memberikan wewenang kepada penyidik yang karena kewajibannya dapat melakukan tindakan apa saja menurut hukum yang bertanggung jawab. Selanjutnya, Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf j KUHP mengataur hal yang sama dengan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) huruf a angka 4 KUHP.

Selain penerapan diskresi kepolisian harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, diskresi pun dapat diber-

lakukan dengan mendasarkan pada hukum adat/kebiasaan setempat. Misalnya, di Bali seringkali penyelenggaraan kegiatan/upacara adat disertai dengan kegiatan sabung ayam, yang mana berdasarkan hukum pidana nasional, dapat dikategorikan sebagai tindakan perjudian sebagaimana diatur dalam Pasal 303 KUHP. Namun aparat kepolisian tidak serta merta menangkapi orang-orang yang sedang melakukan sabung ayam, sekalipun polisi memiliki wewenang untuk melakukannya. Akan tetapi dengan melihat bahwa kegiatan sabung ayam juga merupakan bagian dari kebudayaan/adat Bali, kepolisian menggunakan hak (diskresi) nya untuk tidak menangkap atau membubarkan orang-orang yang melakukan sambung ayam.

Perlu diperhatikan, sekalipun aparat kepolisian memiliki kewenangan bertindak atas dasar penilaiannya sendiri, hal ini tidak boleh ditafsirkan secara sempit, sehingga aparat kepolisian dengan mudah menerapkan kewenangan diskresi. Oleh karena itu, lahirnya diskresi tidak dapat dipisahkan dari adanya suatu wewenang kepolisian secara umum serta adanya hukum yang mengatur untuk bertindak,

sehingga diskresi harus dilakukan dalam kerangka adanya wewenang yang diberikan oleh hukum.

Terkait penerapan diskresi kepolisian dalam menyelesaikan kasus pidana, ada beberapa pertimbangan yang umum dijadikan pegangan, antara lain:

1. Mempercepat proses penyelesaian perkara. Hal ini dilakukan mengingat melalui jalur formal, perkara yang sedang diperiksa akan selesai dalam jangka waktu lama.
2. Menghindarkan terjadinya penumpukan perkara. Tugas dan tanggung jawab yang diemban oleh aparat kepolisian dari hari ke hari semakin bertambah, sehingga tindakan diskresi dapat digunakan sebagai sarana yang efektif untuk mengurangi beban pekerjaan.
3. Adanya keinginan agar perkara selesai secara *win-win solution*, mengingat melalui cara-cara formal dapat dipastikan akan ada pihak yang kalah dan ada yang menang;
4. Adanya perasaan iba (belas kasihan) dari pihak korban, sehingga korban tidak menghendaki kasusnya diperpanjang.

## F. JENIS TINDAK PIDANA YANG DIMUNGKINKAN UNTUK DILAKUKAN DISKRESI

Pada dasarnya, langkah diskresi kepolisian dilakukan sebagai bentuk tanggung jawab kepolisian yang diberikan negara. Misalnya dalam kasus tindak pidana yang pelakunya melibatkan anak-anak, seperti dalam kasus Narkoba. Anak-anak yang menjadi pemakai narkoba adalah korban perilaku orang dewasa yang berperan sebagai pengedar. Karena itu, pembinaan yang diterapkan terhadapnya tidak bisa disamakan dengan orang dewasa yang melakukan penyalahgunaan Narkoba. Disinilah kewenangan diskresi untuk dikedepankan karena jika perlakuan terhadap anak-anak disamakan dengan orang dewasa, dikhawatirkan justru akan berdampak negatif terhadap anak-anak.

Pemidanaan terhadap anak-anak korban narkoba bukan merupakan jalan terbaik karena yang lebih penting adalah rehabilitasi dan pemulihan karena anak-anak adalah masa depan bangsa, terlebih Indonesia telah meratifikasi konvensi hak anak (*Convention on the Right of Children*), sehingga dengan telah diratifikasinya konvensi hak anak,

Indonesia memiliki kewajiban untuk memenuhi hak-hak bagi semua anak tanpa terkecuali. Salah satu hak anak yang perlu mendapat perhatian dan perlindungan adalah hak anak yang berkonflik dengan hukum.

Menurut Adrianus Meliala (1988), kasus-kasus pidana yang potensial diselesaikan melalui upaya penyelesaian di luar pengadilan, termasuk di dalamnya dengan cara menerapkan diskresi, di antaranya:

1. Kasus Penipuan dan penggelapan yang mana pelaku telah mengembalikan kerugian yang diderita korban;
2. Pelanggaran sebagaimana diatur dalam buku ketiga KUHP;
3. Tindak pidana ringan yang diancam dengan pidana penjara atau kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 7.500 (tujuh ribu lima ratus rupiah);
4. Kejahatan ringan (*lichte misdrijven*) sebagaimana diatur dalam KUHP sebagai berikut;
5. Pasal 302 tentang penganiayaan ringan terhadap hewan;
6. Pasal 352 tentang penganiayaan ringan terhadap manusia;
7. Pasal 364 tentang pencurian ringan;
8. Pasal 373 tentang penggelapan

ringan;

9. Pasal 379 tentang penipuan;
10. Pasal 482 tentang penadahan ringan;
11. Pasal 315 tentang penghinaan ringan.

Sebagai perbandingan, di Amerika Serikat pernah dilakukan penelitian oleh Kenneth Culp Davis (1975, 3-7) terkait praktik penegakan hukum di Kepolisian Chicago. Hasil penelitian menyimpulkan, ada beberapa jenis tindak pidana yang dapat dikesampingkan (diskresi), di antaranya:

1. Seorang petugas menangkap pencuri di toko, polisi kemudian melepaskan karena pemilik toko minta dengan sangat pencuri itu dilepaskan;
2. Penjualan barang-barang yang tidak ada labelnya adalah pelanggaran, tetapi petugas sering tidak menindak bila jumlahnya tidak besar;
3. Naik sepeda di trotoar adalah merupakan suatu tindak pidana dan pelanggaran hukum lalu lintas, polisi jarang menegakkan hukum itu kecuali kalau ada hal-hal khusus;
4. Polisi pernah melepaskan perampok bersenjata karena si kor-

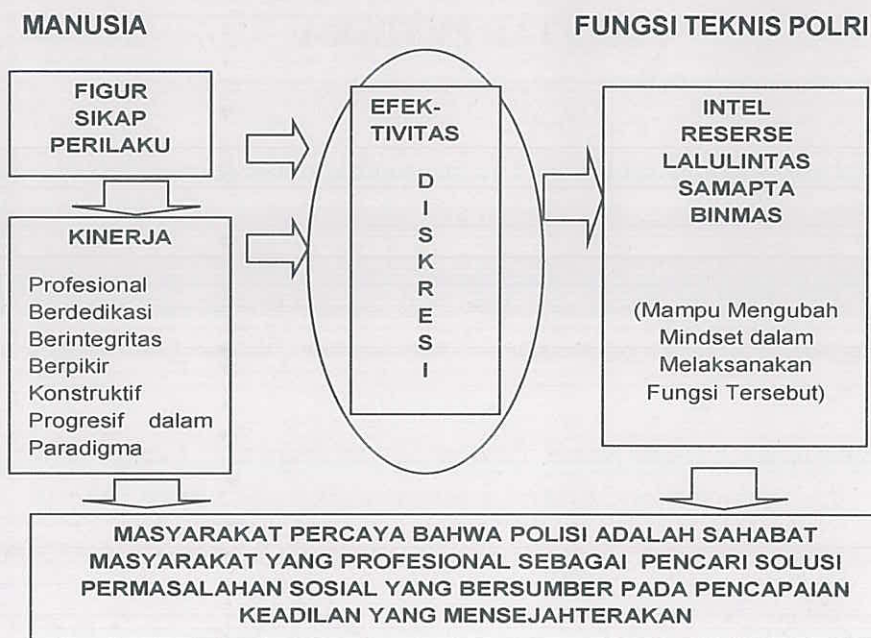
- ban minta untuk dilepaskan;
5. Seorang polisi biasanya mendenda seorang remaja pembuat keributan atau melakukan pencurian ringan. Tetapi polisi biasa melepaskannya, bila si pemilik barang merelakannya;
  6. Meludah ditrotoar adalah suatu larangan, didenda 1 sampai dengan 5 dollar AS, tetapi banyak petugas tidak menegakkan ketentuan itu;
  7. Pencuri yang ternyata adalah seorang informan untuk penjualan narkoba akan dilepas oleh polisi, walaupun tidak ada UU narkoba yang mengatur demikian;
  8. Berjudi itu dilarang menurut ketentuan hukum. Tetapi petugas baru bertindak apabila ada pengaduan, sedang petugas yang

lain tidak mau melakukannya;

9. Merokok di tangga berjalan atau lift adalah suatu tindak pidana. Tetapi polisi yang bertugas tidak pernah menegakkan ketentuan itu.

### G. PENUTUP

Simpulan secara konstruktif dari tulisan diatas adalah bahwa terdapat keberanian Polri melakukan Diskresi yang bersumber dari Moral-Etik-Keadilan yang mensejahterakan dengan peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap Polri sebagai pelindung, pelayan, pengayom sekaligus penegak hukum. Berikut ini secara singkat ragaan yang dapat menyimpulkan peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap Polri dalam pelaksanaan fungsi teknis kepolisian.



1. Anggota kepolisian harus menyadari dirinya sebagai penyelesaian permasalahan sosial (*problem solving*).
2. Anggota kepolisian senantiasa berorientasi memperluas diskresinya dan tidak lagi memandang hukum dalam paradigma positifisme semata namun lebih berorientasi pada realita sosial untuk mencapai substansi keadilan yang mensejahterakan dengan berani melakukan *rule breaking*.
3. Anggota kepolisian senantiasa mampu dan mau menampilkan etika yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dalam menjalankan tugas pokoknya.
4. Anggota kepolisian harus mampu dan mau menumbuhkan kesadaran di jajarannya bahwa tugas utamanya adalah pengabdian pelayan masyarakat.
5. Polisi adalah salah satu lembaga penegak hukum di Indonesia yang sangat progresif dalam melakukan respon reformasi. Hal itu didasari pada realita bahwa para pendiri dan pejuang Polri di Negara ini telah melakukan dasar-dasar etika dan profesionalisme serta pemikiran ilmiah yang dapat menjadi acuan utama bagi pembentukan dan pemantapan kultur profesional Polisi Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Allen, N.J., & Meyer, J.P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance, and normative commitment to organization. *Journal of occupational psychology*, 63, 1–18.
- Angle, H.L., & Perry, J.L. (1981). An empirical assessment of organizational commitment and organizational effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 27, 1–14.
- Adrianus Meliala. 1988. *Kasus Pidana Dalam Dimensi Penyelesaian Di Luar Pengadilan/Diskresi*. Universitas Indonesia Press: Jakarta
- Budiarjo, Miriam . 2003. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* . Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Chryshanda.2008. *Diskresi Kepolisian*. Makalah Seminar KIK: Jakarta
- DBM. Suharya, Diskresi Kepolisian dalam Penanganan Anak Berkonflik Dengan Hukum, disampaikan dalam acara Seminar Sehari “Peradilan Anak” Atas Kerjasama Maber Polri-Unisef-Sntra HAM Univ. Indonesia, Jakarta 11 Desember 2003.
- Friedmann, Robert R. 1998. *Community Policing*, (Penyadur : Kunarto, Kegiatan Polisi dalam Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat). Cipta Manunggal, Jakarta.
- Greenberg, J., & Baron, R.A. (1993). *Behavior in organizations: Understanding and managing the human side of work* (5th Ed.), Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Grusky, D. (1966). Career mobility and organizational commitment. *Administrative Science Quartely*, 10, 488–503.
- Guba, E.G. dan Lincoln, Y.S. 1994. *Competing Paradigm in Qualitative Research*, di dalam N.K. Denzim dan Y.S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research* . London: Sage Publications.
- Indrati, Erlyn. 2008. Diskresi dan Paradigma : Suatu Tinjauan Filsafat Hukum. (Seminar Nasional “Diskresi