

Penalaran Hukum Dalam Peraturan Kepolisian di Bidang Penyidikan

Zulkarnein Koto¹

Abstrak:

Pasal 15 ayat (1) huruf e UU Polri menyebutkan bahwa “dalam rangka menyelenggarakan tugasnya, Polri berwenang mengeluarkan Peraturan Kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian”. Berbagai kebijakan dan strategi Polri termasuk dalam pelaksanaan kewenangan penyidikan diformulasikan dalam Peraturan Kepolisian. Dalam perkembangannya sekarang, pelaksanaan kewenangan penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik Polri, selain diatur dalam KUHAP maupun berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, juga telah diatur dalam berbagai Peraturan Kepolisian. Peraturan Kepolisian yang dibuat dan diberlakukan oleh Polri dalam pengaturan pelaksanaan kewenangan penyidikan memuat aturan dan kontrol yang harus diperhatikan dan dilakukan oleh Penyidik Polri dalam melaksanakan proses penyidikan terhadap tindak pidana. Dalam konteks yang demikian Peraturan Kepolisian mempunyai peranan yang efektif sebagai sarana untuk melakukan perubahan atau pembaharuan di lingkungan Penyidik Polri.

Kata Kunci : Peraturan Kepolisian, UU 2/2002, Penyidikan, Penalaran Hukum

Pendahuluan

Salah satu agenda penting dalam reformasi bidang hukum adalah dilakukan pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), sehingga terwujud pemisahan yang jelas antara Polri dan Tentara Nasional Indonesia (TNI). Meskipun perubahan mengenai kedudukan dan tugas telah dimuat di dalam Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) memandang masih perlu menegaskan arahan penyelenggaraan reformasi TNI dan Polri melalui dua ketetapan MPR lainnya, yaitu : (1) Ketetapan MPR Nomor

¹ Dosen PTIK dan Kandidat Doktor dari Program S-3 Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Bandung

VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan (2) Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pemisahan tersebut berakibat tugas Polri semakin bertambah berat dan Polri menjadi garda terdepan dalam menjaga keamanan dalam negeri dari berbagai bentuk gangguan keamanan yang semakin kompleks baik bentuk, kualitas, kuantitas maupun mobilitasnya. Dalam UUD 1945 yakni berdasarkan Perubahan Kedua, ketentuan mengenai Polri diatur pada Bab XII Pasal 30. Dalam Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 ditentukan bahwa: "Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum". Dalam Pasal 2 ayat (2) TAP MPR No. VI/MPR/2000 disebutkan bahwa "Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan". Selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) TAP MPR No. VII/MPR/2000 yang mengatur peran Polri kembali ditegaskan bahwa "Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat".

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 30 UUD 1945 dan TAP MPR di atas dibuatlah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Polri). Ketentuan mengenai tugas pokok Polri diatur di dalam Pasal 13 UU Polri. Adapun tugas pokok Polri adalah: (a) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, (b) menegakkan hukum, dan (c) memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam Penjelasan Pasal 13 UU Polri ditegaskan bahwa rumusan tugas pokok tersebut bukan merupakan urutan prioritas, ketiga-tiganya sama penting, sedangkan dalam pelaksanaannya tugas pokok mana yang akan dikedepankan sangat tergantung pada situasi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi karena pada dasarnya ketiga tugas pokok tersebut dilaksanakan secara simultan dan dapat dikombinasikan. Di samping itu, dalam pelaksanaan tugas tersebut harus berdasarkan norma hukum, mengindahkan norma agama, kesopanan dan kesucilaan serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Dalam Pasal 15 ayat (1) huruf e UU Polri disebutkan bahwa "dalam rangka menyelenggarakan tugasnya, Polri berwenang mengeluarkan Peraturan Kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian". Di dalam Ketentuan Umum, yakni Pasal 1 angka 4 UU Polri disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Peraturan Kepolisian adalah "segala peraturan yang dikeluarkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum sesuai peraturan perundang-undangan". Selanjutnya dari ketentuan UU Polri tersebut, dapat diketahui bahwa di dalam proses reformasi dipandang perlu memberi kewenangan kepada Polri sebagai regulator dalam pelaksanaan tugas kepolisian, yaitu dalam hal pembentukan

Peraturan Kepolisian (selanjutnya disebut Peraturan Kepolisian Polri atau Peraturan Kepolisian saja).

Terhadap ketentuan Pasal 15 ayat (1) huruf e tersebut, Momo Kelana (2002:88-89) menjelaskan bahwa kewenangan yang diberikan kepada Polri untuk mengeluarkan Peraturan Kepolisian merupakan konsekuensi dari fungsi pengaturan kepolisian sebagai bagian dari fungsi pemerintahan negara yang mencakup antara lain "fungsi pengaturan". Menurut Momo Kelana, Peraturan Kepolisian adalah peraturan yang dikeluarkan oleh Kepolisian berupa perintah atau larangan dalam lingkup tugas kepolisian yang ditujukan kepada penduduk. Dengan demikian, Peraturan Kepolisian tersebut dikeluarkan untuk kepentingan masyarakat dalam kaitannya dengan tugas kepolisian. Selanjutnya, Momo Kelana mengemukakan bahwa keberadaan/kedudukan Peraturan Kepolisian tidak berdiri sendiri, tetapi terkait dengan hal-ikhwal kepolisian lainnya, seperti kewajiban umum kepolisian, wewenang kepolisian dan ketentuan peraturan perundang-undangan sepanjang memuat konsekuensi tindakan kepolisian. Selain itu, Awaloedin Djamin (2007:83) mengemukakan bahwa Peraturan Kepolisian yang diterbitkan dan diberlakukan Polri tersebut dapat digolongkan ke dalam kebijakan teknis yang merupakan konsekuensi dari fungsi kepolisian sebagai bagian dari fungsi pemerintahan negara yang mencakup antara lain fungsi pengaturan.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Pontang Moerad B.M.(2005:99-101), UU Polri yang meletakkan landasan legalitas bagi penyusunan Peraturan Kepolisian berkaitan dengan kelemahan yang dikandung oleh peraturan perundang-undangan (UU). Kelemahan tersebut terutama adalah bahwa UU bersifat konservatif maksudnya UU senantiasa tertinggal oleh nilai-nilai baru yang senantiasa berubah dan bergulir. Selain itu, UU tidak pernah dijumpai sempurna, melainkan mengandung kekurangan dan kelemahan.

Peraturan Kepolisian dan Penyidikan

Berbagai kebijakan dan strategi Polri termasuk dalam pelaksanaan kewenangan penyidikan diformulasikan dalam Peraturan Kepolisian. Dalam perkembangannya sekarang, pelaksanaan kewenangan penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik Polri, selain diatur dalam KUHAP maupun berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, juga telah diatur dalam berbagai Peraturan Kepolisian. Beberapa Peraturan Kepolisian di bidang penyidikan adalah seperti yang diatur dalam bentuk Peraturan Kapolri (Perkap), misalnya: Perkap No. 5 Tahun 2005 tentang Teknik Perlindungan Terhadap Saksi, Penyidik, Penuntut Umum, Hakim Dalam Perkara Tindak Pidana Teroris, Perkap No. 17 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemberian Perlindungan Khusus Terhadap Pelapor dan Saksi Dalam Tindak Pidana Pencucian Uang, Perkap No. 10 Tahun 2007 tentang OTK Unit Pelayanan Perempuan dan Anak di Lingkungan Polri, Perkap No. 3 Tahun

2008 tentang Pembentukan Pelayanan Khusus dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban dan Perkap No. 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar HAM dalam Penyelenggaraan Tugas Polri.

Peraturan Kepolisian di bidang penyidikan lainnya yang sering menjadi pedoman dan diterapkan oleh Penyidik Polri dalam penyidikan adalah Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis Proses Penyidikan dalam bentuk Buku Petunjuk Pelaksanaan, Buku Petunjuk Lapangan dan Buku Petunjuk Administrasi sebagaimana ditetapkan dalam Surat Keputusan Kapolri No. Pol. : Skep/1205/IX/2000 tentang Revisi Himpunan Juklak dan Juknis Proses Penyidikan Tindak Pidana.

Penyidikan merupakan tahap awal dari proses penegakan hukum pidana atau bekerjanya mekanisme sistem peradilan pidana, dengan demikian penyidikan mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dan strategis untuk menentukan berhasil tidaknya proses penegakan hukum pidana selanjutnya. Pelaksanaan penyidikan yang baik akan menentukan keberhasilan Jaksa Penuntut Umum dalam melakukan penuntutan dan selanjutnya kemudahan bagi Hakim untuk menggali/menemukan kebenaran materiil dalam memeriksa dan mengadili di persidangan.

Pemilihan bidang penyidikan ini sebagai bagian pengaturan Peraturan Kepolisian juga berkaitan dengan pertimbangan bahwa pelaksanaan kewenangan penyidikan oleh Penyidik Polri termasuk bidang pengaturan yang banyak diatur dalam berbagai Peraturan Kepolisian, baik berupa Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), Petunjuk Teknis (Juknis), Petunjuk Lapangan (Juklap) maupun Petunjuk Administrasi (Jukmin) dalam proses penyidikan tindak pidana yang diberlakukan dalam proses penyidikan tindak pidana umum maupun yang diberlakukan dalam proses penyidikan tindak pidana tertentu.

Selain itu, pelaksanaan kewenangan penyidikan sangat rawan dan potensial untuk terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) baik dalam bentuk *police corruption* maupun *police brutality*. Pelaksanaan kewenangan penyidikan dapat menimbulkan persoalan bagi individu maupun masyarakat, karena penyidikan pada hakikatnya dapat melanggar hak asasi manusia (HAM) secara sah seperti melakukan upaya paksa yaitu penangkapan, penahanan, pengeledahan atau penyitaan.

Mien Rukmini (2003:112) mengemukakan bahwa terjadinya penyimpangan dalam penyidikan seperti praktik kekerasan (*violence*) atau penyiksaan (*torture*) oleh pejabat penyidik terhadap tersangka merupakan suatu kegagalan dari subsistem lainnya dan akan mempengaruhi sistem peradilan pidana secara keseluruhan, misalnya akan berpengaruh terhadap Kejaksaan (sebagai pejabat penuntut umum) maupun Pengadilan. Selain itu, Barda Nawawi Arief (1993:1) mengemukakan bahwa kemungkinan atau kecenderungan penegak hukum melakukan tindakan penanggulangan “berdarah panas, panik dan brutal” di luar batas hukum, terlihat pada berbagai pernyataan dan resolusi Kongres PBB tentang

The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders yang mengutuk *extralegal executions* dan berulang kali menghimbau agar langkah-langkah yang diambil dalam penegakan hukum, baik *criminal policy, crime prevention programme and the administration of criminal justice*, hendaknya selalu berusaha menjamin *greater security and protection of the rights and freedoms of all people or the fundamental human rights*, serta mencegah tindakan penyiksaan atau tindakan lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat manusia (*the prevention of torture and other forms of cruel, inhuman or degrading treatment*).

Otokritik Polri terhadap hal di atas, terlihat dari hasil penelitian mahasiswa Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK) bahwa sebagian besar laporan atau pemberitaan menyangkut pencitraan Polri yang tidak baik adalah berkaitan dengan persoalan sikap dan perilaku petugas Polri di bidang penyidikan yang menyalahgunakan kekuasaan dalam proses penegakan hukum melalui penyidikan. Hasil penelitian sejumlah mahasiswa PTIK pada setiap angkatan (mulai angkatan ke-38 pada tahun 2003 sampai angkatan ke-45 pada tahun 2006) mengungkapkan masih ditemukannya praktik penyimpangan yang dilakukan oleh pejabat atau petugas Polri, termasuk dalam pelaksanaan kewenangan penyidikan (Farouk Muhammad, 2008:2).

Penalaran Hukum dari Peraturan Kepolisian di Bidang Penyidikan

Penyusunan (formulasi) dan implementasi (aplikasi) Peraturan Kepolisian di bidang penyidikan yang diterbitkan dan diberlakukan Polri tersebut sangat menarik, penting dan strategis untuk dilakukan pengkajian dalam perspektif atau kajian penalaran hukum (*legal reasoning*) sebagai bagian dari logika hukum. Menurut Shidarta (2006:431 dan 533), penalaran hukum dalam definisi yang sederhana adalah kegiatan berpikir problematis tersistematisasi (*gesystematiseerd probleemdenken*) dari subjek hukum (manusia) sebagai makhluk individu dan sosial di dalam lingkaran kebudayaannya. Problematis karena penalaran hukum merupakan penalaran praktis sebagai konsekuensi atas karakter keilmuan ilmu hukum itu sendiri (sebagai ilmu praktis) yang diabdikan untuk mencari putusan bagi penyelesaian kasus-kasus konkret. Tersistematisasi karena argumentasi dan putusan yang dihasilkan harus ditempatkan dalam kerangka berpikir hukum sebagai suatu sistem (tatanan).

H. J. Berman berpendapat bahwa keunikan penalaran hukum itu tidak hanya dapat dilihat dari logikanya, namun juga retorika dan diskursusnya. Oleh karena itu dibedakan bidang logika hukum (*legal logic*), retorika hukum (*legal rhetoric*), dan diskursus hukum (*legal discourse*). Menurutnya, logika hukum adalah bagian dari retorika hukum, dan retorika hukum adalah bagian dari diskursus hukum. Bidang lain yang oleh Aristoteles juga dibahas terpisah adalah menyangkut perihal kesesatan penalaran (kerancuan berpikir, *fallacy, drogreden*) yang dewasa ini dimasukkan sebagai salah satu pokok bahasan dalam logika (Shidarta:2006).

Pengkajian Peraturan Kepolisian di bidang penyidikan dalam perspektif penalaran hukum (*legal reasoning*) ini dapat difokuskan pada model-model penalaran hukum yang sudah ada dikaitkan dengan Peraturan Kepolisian yang diterbitkan dan diberlakukan Polri dalam pelaksanaan kewenangan penyidikan (Peraturan Kepolisian di bidang penyidikan). Menurut J.W. Harris dalam Shidarta, model-model penalaran hukum merupakan *models of rationality*, disebutkan bahwa *by a model of rationality is meant a class of reasons which may be cited by an official in order to justify a legal decision when more than one decision can be given without infringing legality or constitutionality. It is not a description of the psychological processes by which officials reach decisions* (Shidarta, 2006:18). Selain itu, model-model penalaran yang dikenal sebagai teori-teori pertumbuhan pengetahuan ilmiah meliputi Positivisme dan Empirisisme Logis, Rasionalisme Kritis, Empirisisme Analitis, serta Hermeneutika dan Konstruktivisme Kritis. Sedangkan model-model penalaran hukum dikaitkan dengan aliran-aliran filsafat hukum yang mempengaruhinya meliputi: Aliran Hukum Kodrat, Positivisme Hukum, Utilitarianisme, Mazhab Sejarah, *Sociological Jurisprudence* dan Realisme Hukum. Dengan demikian, model-model penalaran hukum dari Peraturan Kepolisian di bidang penyidikan, berkaitan dan ditentukan oleh aliran filsafat hukum yang dianut, digunakan dan mempengaruhi penalaran hukum yang dilakukan. Sebagai perbandingan, dalam kaitannya dengan pembentukan hukum oleh hakim, menurut Pontang Moerad B.M., (2005:118-127) terdapat beberapa aliran hukum yang digunakan, yakni: aliran legisme dan positivisme hukum, aliran *freie rechtbewegung* dan aliran *rechtvinding*.

Penalaran hukum yang dimaksud dalam tulisan ini adalah lebih bercorak penalaran ilmu hukum positif atau ilmu hukum dogmatis (dogmatika hukum). Sekalipun demikian, perlu dikemukakan bahwa kegiatan penalaran hukum termasuk terhadap Peraturan Kepolisian tidak selalu berada di dalam tataran dogmatis. Dengan demikian Peraturan Kepolisian dapat dikembangkan sebagai suatu alat atau sarana untuk melakukan pembaharuan masyarakat (*a tool of social engineering*), terutama melalui pengaturan pelaksanaan tugas-tugas kepolisian (Polri), khususnya pengaturan pelaksanaan tugas kepolisian di bidang penyidikan.

Beberapa Peraturan Kepolisian di bidang penyidikan menunjukkan bahwa Polri tidak hanya menganut/menggunakan atau dipengaruhi oleh satu model penalaran hukum saja. Model Positivisme Hukum, misalnya sangat mendominasi Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis Proses Penyidikan dalam bentuk Buku Petunjuk Pelaksanaan, Buku Petunjuk Lapangan dan Buku Petunjuk Administrasi sebagaimana ditetapkan dalam Surat Keputusan Kapolri No. Pol. : Skep/1205/IX/2000 tentang Revisi Himpunan Juklak dan Juknis Proses Penyidikan Tindak Pidana. Peraturan Kepolisian ini merupakan pedoman pokok atau utama bagi Penyidik Polri dalam melakukan penyidikan, terutama tindak pidana umum, sehingga keputusan yang diambil oleh Penyidik Polri dalam

proses penyidikan yang dilakukan sangat bercorak formal-legalistik dengan mekanisme penyidikan yang formal-prosedural.

Sebaliknya Telegram Kabagreskrim Mabes Polri No. Pol.:TR/1124/XI/2006 tentang Petunjuk dan Arahan (Jukrah) Penanganan Anak yang Berhadapan dengan Hukum, tanggal 6 Nopember 2006 yang menjadi pedoman dalam melakukan implementasi Pendekatan *Restorative Justice* dalam penanganan tindak pidana (anak) sangat dipengaruhi oleh Model *Sociolegal Jurisprudence*. Berdasarkan Telegram (TR) tersebut, Penyidik Polri yang menangani perkara tindak pidana anak, baik sebagai tersangka maupun korban untuk mempedomani beberapa hal, seperti mengedepankan asas kepentingan terbaik bagi anak dan mencari alternatif penyelesaian terbaik bagi kepentingan pertumbuhan dan perkembangan anak secara optimal dengan menjauhkan anak dari proses peradilan formal. Akan tetapi dalam praktik penyidikan terhadap kasus-kasus yang memenuhi persyaratan untuk ditangani/diselesaikan dengan pendekatan *restorative justice* ternyata masih mengimplementasikan pendekatan *retributive justice* yang menimbulkan kritikan dan protes karena masih memaksakan penerapan sanksi pidana.

Model Realisme Hukum, misalnya terlihat pada berbagai Peraturan Kepolisian di bidang penyidikan tindak pidana yang sedang disoroti atau mendapat perhatian publik secara besar dan meluas (*celebrity cases*) atau kasus-kasus yang mendapat atensi dari Pimpinan Polri, seperti Peraturan Kepolisian yang berkaitan dengan penanganan *illegal logging*, *illegal mining* dan/atau tindak pidana lingkungan hidup. Dalam praktiknya, penyidikan terhadap kasus-kasus tersebut sangat mengecewakan publik atau tidak berorientasi kepada penyelamatan/perlindungan lingkungan hidup. Hal ini, misalnya, terlihat pada penghentian penyidikan dengan Surat Penghentian Penyidikan (SP3) oleh Polda Riau pada beberapa kasus *illegal logging* yang terjadi di Riau, demikian juga SP3 yang diterbitkan Polda Jatim dalam kasus Lumpur Lapindo. Hal yang sama juga menjadi kelemahan penyidikan kasus pencemaran Teluk Buyat yang menunculkan putusan bebas murni (*vrijspraak*) terhadap terdakwa kasus tersebut.

Model *Pragmatic Legal Realism*, misalnya terlihat pada Peraturan Kapolri (Perkap) No. 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dimaksudkan sebagai pedoman dasar implementasi prinsip dan standar hak asasi manusia dalam setiap penyelenggaraan tugas Polri; dan menjelaskan prinsip-prinsip dasar HAM agar mudah dipahami oleh seluruh anggota Polri dari tingkat terendah sampai yang tertinggi dalam pelaksanaan tugas kepolisian di seluruh wilayah Indonesia. Peraturan ini mempunyai tujuan untuk: menjamin pemahaman prinsip dasar HAM oleh seluruh jajaran Polri agar dalam melaksanakan tugasnya senantiasa memperhatikan prinsip-prinsip HAM; untuk memastikan adanya perubahan dalam pola berpikir, bersikap, dan bertindak sesuai dengan prinsip dasar HAM; untuk memastikan penerapan prinsip dan standar HAM dalam segala

pelaksanaan tugas Polri, sehingga setiap anggota Polri tidak ragu-ragu dalam melakukan tindakan; dan untuk dijadikan pedoman dalam perumusan kebijakan Polri agar selalu mendasari prinsip dan standar HAM.

Pada Pasal 3 Peraturan Kapolri ini disebutkan bahwa prinsip-prinsip perlindungan HAM, meliputi: perlindungan minimal; melekat pada manusia; saling terkait; tidak dapat dipisahkan; tidak dapat dibagi; universal; fundamental; keadilan; kesetaraan/persamaan hak; kebebasan; nondiskriminasi; dan perlakuan khusus bagi kelompok yang memiliki kebutuhan khusus (*affirmative action*). Dalam Peraturan Kapolri ini juga diatur Standar Perilaku Petugas/Anggota Polri dalam penegakan hukum dan melakukan tindakan kepolisian (penyelidikan, pemanggilan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan, pemeriksaan di tempat kejadian perkara (TKP), penggeledahan orang dan tempat/rumah, serta penyitaan barang bukti) yang berintikan penghormatan dan perlindungan HAM. Dalam Pasal 36 Peraturan Kepolisian tersebut diatur hak-hak tersangka dan pada Pasal 51 ayat (1) disebutkan hak-hak setiap korban atau saksi dalam perkara yang sedang ditangani dalam proses peradilan.

Beberapa contoh penalaran hukum yang menarik untuk dikemukakan dari Peraturan Kepolisian di bidang penyidikan dikaitkan kasus-kasus (*celebrity cases*) yang ditangani/disidik oleh Penyidik Polri adalah:

Penyidikan Tindak Pidana Anak

Salah satu kasus yang relevan dikemukakan terjadi pada tanggal 30 Mei 2009. Sebanyak 10 (sepuluh) anak yang rata-rata berusia 11 sampai 15 tahun dari keluarga pemulung ditahan di Lembaga Pemasyarakatan (LP) Anak Tangerang Banten, selama 12 hari oleh Penyidik Polres Metro Khusus Bandara Soekarno-Hatta. Anak-anak tersebut tertangkap karena mereka yang biasanya sebagai tukang asongan dan penyemir sepatu di areal parkir Damri Terminal I B Bandara Soekarno-Hatta, mengisi waktu luang dengan bermain putar koin menggunakan uang logam Rp. 500,-. Untuk menambah seru permainan, maka mereka mengumpulkan uang sebesar Rp. 20.000 sebagai hadiah. Anak-anak tersebut kemudian dititipkan polisi ke LP Anak Tangerang Banten sambil kasusnya terus diproses (www.kaskus.us/showthread.php?t=2114691, www.Indosiar.com/.../10-anak-mengaduke-komnas-perlindungan-anak dan ww.detiknews.com. Diakses pada 23 Nopember 2009).

Hal di atas terjadi karena Penyidik pada Sat. Reskrim Polres Metro Khusus Bandara Soekarno-Hatta tersebut tidak memperhatikan dan mengimplementasikan Telegram Kabagreskrim Polri No. Pol.: TR/1124/ XI/2006 tentang Petunjuk dan Arahan (Jukrah) Penanganan Anak yang Berhadapan dengan Hukum di atas. Penyidik berdasarkan kewenangan diskresinya seyogianya melakukan tindakan diversi dalam bentuk pengembalian kepada orang tua si anak, baik tanpa maupun disertai peringatan informal

ataupun melaksanakan mediasi seperti menjadi perantara guna mengkomunikasikan atau memfasilitasi pemenuhan kebutuhan korban dan perlindungan terhadap anak sebagai pelaku dalam bingkai tujuan menyelesaikan persoalan yang timbul akibat perbuatan yang dilakukan pelaku. Hal ini sejalan dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) huruf 1 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Polri) yang menentukan bahwa aparat/petugas kepolisian (Penyidik Polri) berdasarkan kewenangan diskresi yang dimilikinya dapat mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

Contoh kasus lain adalah: Manise (39), Sri Suratmi (25) dan dua anaknya, yakni Rusnoto (14) dan Juwono (16), di tahanan di Rutan Rowobelang, Batang, Jawa Tengah. Hal ini terjadi karena mereka memungut dua kilogram kapas seharga Rp. 12.000,- sisa panen milik perusahaan perkebunan PT Segayung, Tulis, Batang. Keempat pelaku ditangkap dan ditahan petugas kepolisian (Penyidik) dari Polres Batang karena melanggar Pasal 363 KUHP. (www.mediaindonesia.com/.../2009/.../25/.../Gara-Gara-Pungut-Dua-Kg-Kapas-Empat-Orang-Dipenjara-Diakses-pada-Tanggal-25-Nopember-2009-Pukul-20.03-WIB).

Penyidikan Tindak Pidana Kehutanan (*Illegal Logging*)

Polda Riau mengeluarkan Surat Pemberhentian Penyidikan (SP3) atas penyidikan terhadap 13 (tiga belas) Perusahaan yang diduga melakukan *illegal logging*. Keputusan menghentikan penyidikan terhadap ketigabelas perusahaan itu, karena Polda Riau (Dit. Reskrim), setelah hampir dua tahun melakukan penyidikan, tidak memiliki cukup bukti sementara berkas perkara sudah berulang kali dilimpahkan ke Jaksa, namun dikembalikan lagi ke Polisi. Kasus ini sebelumnya melibatkan 14 (empat belas) perusahaan perkebunan milik dua perusahaan bubur kertas besar, yakni PT Riau Andalan Pulp and Paper (RAPP) dan Indah Kiat Pulp and Paper (IKPP). Penyidikan terhenti setelah Polda Riau mengaku berkonsultasi dengan pihak Kementerian Lingkungan Hidup dan Departemen Kehutanan kalau Perusahaan itu tidak menyalahi izin dan melakukan pengrusakan lingkungan. Perusahaan yang merupakan bagian kelompok PT IKPP adalah: PT Arara Abadi, PT Bina Duta Laksana (BDL) PT Rimba Mandau Lestari (RML), PT Ruas Utama Jaya. Sedangkan Perusahaan dari kelompok PT RAPP adalah: PT Madukoro, PT Merbau Pelalawan Lestari (MPL), PT Nusa Prima Manunggal (NPM), PT Bukit Batubuh Sei Indah (BBSI), PT Citra Sumber Sejahtera (CSS), dan PT Mitra Kembang Selaras (MKS). Polda Riau menerbitkan SP3 terhadap ketigabelas Perusahaan karena kekurangan bukti. Dari Kementerian Lingkungan Hidup dinyatakan tidak ada bukti pengrusakan dan dari Departemen Kehutanan ketigabelas Perusahaan itu disebutkan mengontongi izin. Kapolda Riau menjelaskan hanya satu perusahaan yaitu PT Ruas Utama Jaya (RUJ), anak perusahaan IKPP, yang tidak memiliki izin dan akan dilanjutkan penyidikannya. Kepala Kejaksaan Tinggi Riau menyebutkan bahwa dalam penanganan kasus tersebut,

unsur pembuktian kasus ketigabelas perusahaan itu alat buktinya lemah dan dapat untuk di “SP3-kan” (news.okezone.com/.../polda-riau-sp3-kasus-13-perusahaan-pembalak-liar. Diakses pada 23 Nopember 2009).

Penyidikan Tindak Pidana Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada)

Contoh kasus ini adalah Pilkada Bupati/Wakil Bupati Kabupaten Tuban Jawa Timur. Pada tanggal 27 April 2006 beberapa saat setelah pemungutan suara sampai Pukul 21.00, penghitungan suara cenderung dimenangkan oleh pasangan Calon Bupati/Wakil Bupati Noor Nahar Hussein/Go Tjong Ping. Di atas Pukul 21.00 arah suara cenderung berpihak ke *incumbent* (Dra. Hj. Haeny Relawati Rini Widiastuti, Msi). Kondisi ini menjadi awal ketidakpercayaan pendukung massa Noor Nahar Hussein/Go Tjong Ping terhadap penyelenggara Pilkada (KPUD). Pada waktu bersamaan di Sekretariat PKB yang berada di depan (seberang jalan) Mapolres Tuban diadakan rapat yang membahas kecenderungan kekalahan suara yang pada akhirnya memutuskan demo damai yang menuntut KPUD untuk memberikan salinan daftar pemilih tetap (DPT) sebagai *cross check* terhadap perolehan suara. Upaya demo damai yang diperkirakan jumlah massa 1000 disampaikan ke pihak kepolisian (Polres Tuban). Tanggal 28 April 2006, KPUD mendapatkan informasi demo damai yang akan terjadi pada tanggal 29 April 2006.

Kemudian pada tanggal 29 April 2006, sekitar Pukul 10.00 (pagi hari) massa secara sporadis dan sistematis merusak kantor KPUD, Pendopo Kabupaten Krido Manunggal dan beberapa asset milik pribadi suami *incumbent*, seperti SPBU Gerdu Laut dan SPBU Manunggal, rumah pribadi, Hotel Mustika, Gudang CV 99 dan beberapa mobil. Keseluruhan kerugian dinilai sekitar Rp 185.737.337.268,-

Satuan Reskrim Polres Tuban melakukan penyidikan terhadap 120 tersangka dalam 27 (dua puluh tujuh) berkas perkara. Selain itu ditemukan satu berkas perkara dengan dua tersangka yaitu Miyadi dan Go Tjong Ping yang penyidikannya ditangani oleh Dit. Reskrim Polda Jawa Timur. Miyadi selaku fungsionaris DPC PKB Tuban sekaligus sekretaris tim sukses Calon Bupati/Wakil Bupati Noor Nahar Hussein/Go Tjong Ping. Keduanya ditetapkan menjadi tersangka dalam kapasitas sebagai *auctor intelektual* (pembujuk dan penyandang dana/penyedia fasilitas) untuk melakukan unjuk rasa anarkhis. Perbuatan para tersangka dipersangkakan melanggar ketentuan dalam Pasal 160, 170 dan 187 jo Pasal 55 dan 56 KUH Pidana.

Penegakan hukum terhadap konflik Pilkada Tuban yang dilakukan oleh Polres Tuban dan Polda Jatim dengan melakukan tindakan penyidikan terhadap para tersangka lebih berorientasi kepada aspek formal-prosedural, aspek substantif-materiil dikesampingkan. Hal ini terlihat dari hal-hal sebagai berikut (Dit. PPITK-PTIK:2009):

Selain dari saksi yang masih berkaitan dengan Bupati *incumbent*, keseluruhan saksi adalah anggota polisi dari Polres Tuban yang sebenarnya tidak melihat secara langsung fakta materiil terjadinya unjuk rasa anarkhis. Beberapa saksi dari anggota polisi bahkan menjadi saksi pada perkara dengan *locus delicti* yang berbeda, sedangkan terjadinya tindakan perusakan dan/atau pembakaran pada beberapa tempat kejadian perkara (TKP) berlangsung pada saat yang hampir bersamaan.

Polres Tuban, Kejaksaan Negeri Tuban dan Pengadilan Negeri Tuban sebagai Sistem Peradilan Pidana (*criminal justice system*) yang melakukan penegakan hukum pidana telah bersepakat dan diatur sedemikian rupa untuk secepatnya menuntaskan penanganan kasus dengan putusan bersalah dan pemidanaan (*veroordeeling*) terhadap para tersangka.

Penegakan hukum pidana yang mengedepankan aspek formal prosedural dan mengesampingkan aspek substantif materiil, pada perkara yang diadili sampai tingkat kasasi (Mahkamah Agung) dengan terdakwa Miyadi dan Go Tjong Ping telah mengakibatkan terdakwa diputus bebas (*vrijspraak*) karena kesalahan kedua tersangka sebagai *auctor intellectualis* tidak terbukti secara sah dan meyakinkan.

Penegakan hukum pidana yang dilakukan terhadap 120 tersangka adalah dalam perkara pelanggaran pidana umum atau pelanggaran terhadap pasal-pasal dalam KUHP, bukan pelanggaran atas pelaksanaan Pilkada atau pelanggaran dalam tahap-tahap Pilkada sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Penyidikan terhadap kasus di atas yang mengedepankan paham legalistik atau formal-prosedural tersebut berkaitan dengan proses penyidikan yang dilakukan berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis Proses Penyidikan dalam bentuk Buku Petunjuk Pelaksanaan, Buku Petunjuk Lapangan dan Buku Petunjuk Administrasi sebagaimana ditetapkan dalam Surat Keputusan Kapolri No. Pol. : Skep/1205/IX/2000 tentang Revisi Himpunan Juklak dan Juknis Proses Penyidikan Tindak Pidana yang menganut aliran Positivisme Hukum.

Penutup

Pemikiran tentang hukum digunakan sebagai alat atau sarana untuk melakukan pembaharuan dalam masyarakat dapat berupa peraturan perundang-undangan atau yurisprudensi ataupun kombinasi dari keduanya. Agar dalam pelaksanaan perundang-undangan yang dibentuk dapat berjalan dengan baik, maka hukum harus sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran *Sociological Jurisprudence*, yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Jadi mencerminkan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Sebab jika ternyata tidak, akibatnya ketentuan tersebut akan tidak dapat dilaksanakan (bekerja) dan akan mendapat tantangan-tantangan.

Relevansi dan urgensi teori hukum pembangunan di atas dalam pengkajian Peraturan

Kepolisian khususnya substansi pengaturan pelaksanaan kewenangan penyidikan, juga berkaitan dengan keberadaan hukum pidana dan hukum acara pidana yang dipergunakan untuk melindungi masyarakat dari perlakuan dan tindakan penyalahgunaan kewenangan oleh aparat penegak hukum. Dengan demikian, Peraturan Kepolisian yang dibuat dan diberlakukan oleh Polri dalam pengaturan pelaksanaan kewenangan penyidikan memuat aturan dan kontrol yang harus diperhatikan dan dilakukan oleh Penyidik Polri dalam melaksanakan proses penyidikan terhadap tindak pidana. Dalam konteks yang demikian sekaligus dapat ditegaskan bahwa Peraturan Kepolisian mempunyai peranan yang efektif sebagai sarana untuk melakukan perubahan atau pembaharuan di lingkungan Penyidik Polri. Peraturan Kepolisian dengan karakter yang demikian dikenal dengan konsep *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound (1978:7), atau yang di dalam terminologi Mochtar Kusumaatmadja (1978:11) disebutkan sebagai hukum yang berfungsi sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat.

Dalam kerangka penerapan Peraturan Kepolisian, sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo (1983:24), penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Selanjutnya dikemukakan bahwa keinginan-keinginan hukum yang dimaksudkan di sini yaitu yang merupakan pikiran-pikiran badan pembentuk undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum, turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan. Dengan demikian pada gilirannya, proses penegakan hukum itu memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri. Dari keadaan ini, dengan nada ekstrim dapat dikatakan bahwa keberhasilan ataupun kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat. Hal ini berarti dibutuhkan pengkajian secara terus menerus dan berkesinambungan (*a permanent ongoing enterprise*). Barda Nawawi Arief (1993:1) menegaskan bahwa masalah mendasar mengenai tugas dan peranan Polri di bidang penegakan hukum (penyidikan) sepantasnya dibicarakan terus menerus, karena pada keberhasilan di bidang penegakan hukum inilah dipertaruhkan makna dari "Negara berdasar atas hukum".

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU:

Alrasid, Harun, 2004, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, Jakarta: UI-Press.

Djamin, Awaloedin, 2007, *Kedudukan Kepolisian Negara RI dalam Sistem Ketatanegaraan : Dulu, Kini dan Esok*, Jakarta: PTIK Press.

Kusumaatmadja, Mochtar, 1978, *Fungsi Hukum Dalam Masyarakat Yang Sedang Membangun*,

Jakarta: BPHN-Binacipta.

Kelana, Momo, 2002, *Memahami Undang-Undang Kepolisian ; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 : Latar Belakang dan Komentar Pasal demi Pasal*, Jakarta: PTIK Press.

Kelana, Momo, 2007, *Konsep-konsep Hukum Kepolisian Indonesia*, Jakarta: PTIK Press.

Moerad B.M., Pontang, 2005, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Bandung: P.T. Alumni.

Pound, Roscoe, 1978, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Bhatara.

Rasjidi, Lili dan Ira Rasjidi, 2001, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Cetakan Ketujuh, Bandung: PT. Citra Aditya Bakri.

Rahardo, Satjipto, 1983, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru.

Rukmini, Mien, 2003, *Perlindungan HAM melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan Dalam Hukum Pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Bandung: PT Alumni.

Sidharta, Bernard Arief, 2000, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Ke-filsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.

Sidharta, Bernard Arief (Penerjemah), 2007, *Mewissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama.

Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, Bandung: CV Utomo.

MAKALAH dan SUMBER ELEKTRONIK:

Muhammad, Farouk, 2008, *Reformasi Sistem Peradilan Pidana: Aspek Kepolisian*, Makalah disampaikan pada "Kuliah Umum tentang Reformasi Sistem Peradilan Pidana di Indonesia", Bandung: Fakultas Hukum Universitas Pasundan, 16 Februari 2008.

Nawawi Arief, Barda, 1993, *Tugas Yuridis Polri dalam Berbagai Aspek Penegakan Hukum*, Makalah disampaikan pada "Seminar Nasional Masalah-masalah Mendasar dalam Penyelenggaraan Kepolisian di Indonesia", Semarang: Pusat Studi Kepolisian (PSK) Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 19-20 Juli 1993.

Nawawi Arief, Barda, 1994, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 25 Juni 1994.

<http://suaramerdeka.com/w1/index.php/read/cetak/2009/11/16/88311/Dimejabijaukan..Ambil.Tiga.Biji.Kakao.Senilai.Rp.2.100>.

www.news.okezone.com/.../polda-riau-sp3-kasus-13-perusahaan-pembalak-liar

www.kaskus.us/showthread.php?t=2114691, www.indosiar.com/.../10-anak-mengadu-ke-komnas-perlindungan-anakdan www.detiknews.com

www.mediaindonesia.com/.../2009/.../25/.../ *Gara-Gara-Pungut-Dua-Kg-Kapas-Empat-Orang-Dipenjara* -