

# PENEGAKAN HUKUM OLEH POLRI

Oleh: R. Abdussalam

## I. Permasalahan

Masalah penegakan hukum merupakan masalah yang tidak pernah berhenti dibicarakan orang, sebab masalah ini akan selalu ada sepanjang orang masih mau mempercayai hukum sebagai salah satu sarana untuk mengukur dan menyelesaikan masalah.

Penegakan hukum yang menyimpang akan mudah dan cepat mendapat reaksi masyarakat apalagi penyimpangan tersebut dilakukan oleh aparat penegak hukum yang berakibat timbulnya pelanggaran HAM.

Kekritisan masyarakat ini patut kita banggakan yang berarti masyarakat telah memberikan sumbang pikir demi pembangunan penegakan hukum dan untuk menjaga kemandirian keadilan dan kebenaran, dan kepastian hukum.

Akan tetapi perlu diperhatikan bahwa konsepsi HAM mempunyai jangkauan yang luas dan kompleks, tetapi kenyataannya hanya menyentuh para aparat pemerintah saja khususnya para penegak hukum (polisi), sehingga fungsi HAM tidak mendapat proporsi yang seimbang di kalangan Warga Negara Indonesia.

Mengingat kepekaan HAM dalam kehidupan masyarakat sangat tinggi, sehingga tidak heran akan timbul perkosaan akan arti arti "demokrasi". Tetapi apabila kita tilik lebih jauh segala sesuatu yang berkaitan dengan penegakan hukum dan keadilan secara teoritis menyatakan, bahwa efektivitas penegakan hukum baru akan terpenuhi apabila 5 pilar hukum dapat berjalan dengan baik. Pilar

hukum itu adalah, instrumen hukumnya, aparat penegaknya, peralatannya, masyarakatnya dan birokrasinya dalam proses penerapan dan penegakan hukum itu sendiri. Semuanya akan berjalan dengan baik dan efektif dalam teori maupun prakteknya tergantung kemauan politik (political will) dari para pengambil keputusan, apakah hukum akan tegak ataukah sebaliknya.

Berdasarkan pengamatan dari statement-statement beberapa pakar, LSM-LSM serta Komnas HAM baik melalui pemberitaan media massa maupun forum-forum ilmiah dan lobby-lobby selalu menyoroti HAM secara individual dikaitkan dengan Universal Declaration of Human Right (UDHR) yang diterima dalam Sidang Umum PBB dan kongres-kongres yang diselenggarakan oleh PBB serta diukur dari pelaksanaan HAM di negara-negara yang menerapkan demokrasi Liberal. Sejauh ini masih sedikit para pakar yang menulis, apakah produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh Pemerintah RI telah memuat HAM yang telah ditetapkan oleh Sidang Umum PBB dan kongres-kongres yang diselenggarakan oleh PBB, antara lain Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH dalam bukunya dengan judul: "Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana," yang secara rinci ditujukan HAM yang terdapat dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 serta produk perundang-undangan baik HAM yang berhubungan dengan Civil and Political Rights maupun dengan economic, social dan cultural rights dari sudut Hukum Pidana, pada halaman 63 sampai dengan halaman 85.

Padahal hukum tidak hanya mengatur hubungan antara individu di dalam pergaulan masyarakat, tetapi juga hubungan individu dengan lingkungan dan masyarakat sebagai salah satu kesatuan komunitas, maka HAM secara individual berkonotasi pula dengan HAM sebagai kesatuan komunitas.

Dalam penegakan hukum oleh Polri ditemui hambatan-hambatan, walaupun hambatan itu menjadi permasalahan juga tetapi dalam makalah ini hanya akan membatasi permasalahan yang dipandang akhir-akhir ini sedang ramai menjadi sorotan umum terhadap pelanggaran HAM yang dilakukan oleh Polri dan apakah pelanggaran HAM ini tidak menjangkau pada kelompok-kelompok masyarakat, orang-orang di luar aparat penegak hukum, orsospol-orsospol dan para LSM-LSM. Oleh sebab itu masalah ini harus segera diatasi bersama, bukankah kehadiran Polisi dari kita, oleh kita dan untuk kita untuk bersama-sama menegakkan hukum dalam naungan demokrasi Pancasila dan UUD 1945, sehingga benar-benar terwujud kemandirian keadilan dan kebenaran.

## II. Fakta-fakta

1. Produk perundang-undangan yang dibuat Pemerintah RI telah mengatur dan melindungi HAM setiap warganya, terutama hak-hak tersangka telah dilindungi dalam KUHAP, yang masih belum mengatur dan melindungi adalah hak korban dan saksi serta petugas/pejabat pemerintah terutama petugas/pejabat penegak hukum yang sedang melaksanakan tugas jabatan.
2. Mengenai kasus meninggalnya Udin pihak Kepolisian sedang mencari sebab akibat terjadinya pembunuhan itu untuk mencari alibi, Polri melakukan peragaan bukannya melakukan rekonstruksi. Tetapi kenyataannya pers menyimpulkan itu rekonstruksi, sehingga banyak mendapat tanggapan yang antipati terhadap tindakan Polri tersebut.
3. Adanya kecenderungan setiap instansi/departemen dalam mengajukan naskah baik akademik maupun yang telah disahkan dan diberlakukan peraturan perundang-undangan untuk memiliki wewenang penyidikan sendiri dalam wewenang menangkap, menahan, menggeledah, menyita serta memeriksa di atas BAP lengkap serta langsung melimpahkan berkas BAP ke Penuntut Umum tanpa melalui Polisi selaku penyidik umum bahkan Polisi harus melimpahkan berkas BAP melalui instansi yang diberi wewenang penyidikan, tidak langsung melimpahkan ke Penuntut Umum dengan alasan berlaku asas Lex Specialis Derogat Lex Generalis. Undang-undang yang telah disahkan dan diberlakukan antara lain: UU ZEE, UU Perikanan, UU Pasar Modal, UU Bea dan Cukai. Dan yang sedang akan diajukan antara lain: RUU Bank Indonesia, RUU Penagihan Pajak dengan Surat Paksa, RUU Keselamatan Negara dan mungkin RUU lain akan menyusul. Apakah dengan diberikan wewenang penyidikan kepada setiap instansi/departemen secara langsung tidak akan menimbulkan pelanggaran HAM?
4. Adanya kecenderungan beberapa golongan baik sebagai individu maupun kelompok memberikan keterangan-keterangan dalam media massa dengan asumsi/praanggapannya dan menganalisis dari data serta fakta yang didapat dari sumber media massa atau dari sumber lain yang diragukan kebenarannya, karena bukan didapat dari sumber yang memiliki wewenang dalam menangani kasus peristiwa tersebut, sehingga opini masyarakat lebih percaya kepada pemberitaan-pemberitaan dari media massa daripada keterangan yang diberikan oleh instansi atau aparat penegak hukum yang menangani peristiwa atau kasus tersebut. Apakah ini bukan pelanggaran HAM yang sangat membahayakan bagi kesatuan dan persatuan masyarakat, bangsa dan negara RI.
5. Isu pelanggaran HAM akhir-akhir ini dirasakan sangat meningkat, khususnya yang ditujukan oleh aparat penegak hukum. Apabila dicermati lebih dalam, kenyataan tugas Polri sangat rumit dan dilematis. Polisi sebagai pembimbing dan pengayom masyarakat dituntut harus

senantiasa tampil simpatik dan menyenangkan hati masyarakat, dalam tugas penegakan hukum polisi harus tegas, kuat dan perkasa walaupun terpaksa dengan menggunakan kekerasan. Di sini ibarat polisi sebagai hukum yang hidup yang berusaha untuk menerapkan peraturan perundang-undangan teoritis di tengah-tengah masyarakat yang majemuk. Hal ini sangat berbeda dengan aparat penegak hukum lainnya seperti Jaksa, Hakim, pejabat Lembaga Pemasarakatan. Polisi terjun langsung untuk mencari dan mengungkap kasus yang terjadi dengan taruhan pangkat dan nyawa di dalam kehidupan masyarakat. Tugas inilah yang kelihatannya belum dimengerti oleh masyarakat, pers dan para LSM.

Penegakan hukum yang dilakukan oleh Polri dalam rangka terwujudnya kemandapan situasi kamtibmas yang mampu mendukung dan menciptakan:

- a. Adanya suasana masyarakat bebas dari gangguan fisik maupun psikis.
- b. Adanya suasana masyarakat bebas dari kekhawatiran, keragu-raguan dan ketakutan serta rasa kepastian hukum dan ketaatan hukum.
- c. Adanya suasana masyarakat yang merasakan adanya perlindungan dari segala macam bahaya.
- d. Adanya suasana kedamaian ketentraman lahiriah dan batiniah.
- e. Adanya suasana pemertaan kesempatan untuk memperoleh keadilan.

6. Bahwa penegakan hukum itu merupakan suatu proses untuk mewujudkan hukum yang kita cita-citakan yang bersifat abstrak menjadi wujud yang kongkrit di sinilah peran Polisi untuk mengkongkritkan hukum tersebut. Polri sebagai salah satu komponen fungsi terdepan berhadapan langsung dengan berbagai macam kompleksitas kemasyarakatan di dalam Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System). Namun demikian dalam pelaksanaan tugasnya Polri banyak menemui hambatan-hambatan antara lain:

*a. Dalam Substansi Hukumnya:*

- 1) Tentang ketentuan perundang-undangan yang saling bertentangan.
- 2) Pembaharuan hukum nasional ternyata belum didahului dengan persamaan persepsi sehingga adanya penyelundupan ketentuan hukum yang tidak benar.
- 3) Tentang masih terdapatnya ketentuan hukum positif peninggalan kolonial yang tidak sesuai semangat zaman, sebagai contoh pasal 284 KUHP, istilah perzinahan yang diatur pasal tersebut berbeda dengan pengertian zinah masyarakat Indonesia pada umumnya. Sehingga dalam kenyataan di lapangan merugikan bagi pencari keadilan terutama bagi si korban kejahatan dan menyulitkan peranan penegak hukum dalam menegakkan keadilan dan kedamaian masyarakat.
- 4) Konsep "rule of law" dirasakan masih mempunyai watak legisme Liberal, sehingga penerapannya menyulitkan dengan kondisi budaya Bangsa Indonesia akibatnya menimbulkan kontraversial dn rasa ketidakadilan.
- 5) Masih adanya peraturan perundang-undangan yang belum ada peraturan pelaksanaannya sebagai diperintahkan undang-undang itu sendiri, sehingga menyulitkan penegakannya.
- 6) Tidak adanya perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya yang dapat mengatur semua perilaku manusia.
- 7) Kewenangan seperti yang diterapkan Anglo Saexon yang dikenal dengan istilah diskresi kepolisian untuk mengatasi ketidaklengkapan perundang-undangan belum pernah mempunyai dasar hukum yang tegas serta belum adanya pengakuan masyarakat dalam penegakan hukum di lapangan, sehingga mengakibatkan keragu-raguan dalam penggunaannya.

*b. Dalam Kondisi Masyarakat yang Dihadapi*

Masih danya sikap-sikap dan perilaku masyarakat yang kurang menguntungkan

bagi terselenggaranya penegakan hukum yang baik, karena:

- 1) Kurangnya kesadaran hukum masyarakat terhadap Binkamtibmas pada umumnya, khususnya penegakan hukum
- 2) Enggan berpartisipasi dalam melaksanakan tugas Kepolisian dalam arti yang seluas-luasnya.
- 3) Kurang mengetahui atau tidak menyadari, apabila hak-hak mereka dilanggar atau diganggu.
- 4) Kurang mengetahui akan adanya upaya-upaya hukum untuk melindungi kepentingan-kepentingannya.
- 5) Tidak berdaya untuk memanfaatkan upaya-upaya hukum karena faktor-faktor ekonomi, psikis, sosial atau politik.

*c. Dalam Kultur Budaya yang Kurang Mendukung*

Faktor ini sebenarnya bersatu pada faktor masyarakat. Namun faktor budaya yang dimaksud lebih ditekankan pada sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual dan non material. Kultur budaya masyarakat yang menghambat penegakan hukum antara lain:

- 1) Nilai-nilai yang ada di masyarakat setempat berbeda dengan nilai-nilai hukum positif.
- 2) Hukum Positif yang masih berasal dari Kolonial.
- 3) Berbagai macam nilai-nilai hukum adat yang ada dan masih tetap harus dihormati dan diakui keberadaannya.

*d. Dalam Aparatur Penegak Hukumnya*

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu dipandang dari sudut tertentu, masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Apalagi kecenderungan masyarakat untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan tugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya baik

buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses. Dalam penegakan hukum ini ditemui hambatan-hambatan-nya, yaitu:

- 1) Kesejahteraan anggota yang kurang memadai.
- 2) Sarana dan prasarana terbatas.
- 3) Kurang profesionalnya Polri dalam melaksanakan tugasnya.

7. Dalam Kode Etik untuk Para Pejabat Penegak Hukum yang disahkan oleh resolusi Majelis Umum 34/169 tanggal 17 Desember 1979 dinyatakan dalam pasal 2 sebagai berikut:

*"Dalam melaksanakan tugasnya, para pejabat penegak hukum akan menghormati dan melindungi martabat manusia dan mempertahankan serta menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dari semua orang."*

Kemudian dalam pasal 3 mengatur demikian:

*"Para pejabat penegak hukum dapat menggunakan kekerasan hanya apabila sangat perlu dan sebatas dibutuhkan untuk pelaksanaan tugas mereka."*

Dijelaskan pula di dalam komentar huruf (a) yaitu:

*"Ketentuan ini menekankan bahwa kekerasan oleh para pejabat penegak hukum haruslah merupakan perkecualian; sementara hal itu mengandung arti bahwa para pejabat penegak hukum dapat diberi wewenang untuk menggunakan kekerasan apabila secara akal perlu menurut keadaan untuk mencegah kejahatan atau dalam melaksanakan atau membantu penangkapan yang sah terhadap pelaku kejahatan, kekerasan diluar itu tidak boleh digunakan."*

Dari pernyataan tersebut di atas Polisi dalam melaksanakan tugasnya tidak selamanya harus halus dan lembah lembut, tetapi juga boleh keras dan kasar, asal proporsional. Misalnya terhadap penjahat yang mengancam keselamatan jiwa (Anton

Tabah, Menatap dengan Mata Hati Polisi Indonesia, 94).

Bahwa penggunaan kekerasan oleh Polisi ini di manapun di dunia ini merupakan masalah, khususnya di negara-negara yang menganut paham demokrasi. Dalam hubungan permasalahan ini pertama-tama perlu dicatat tentang adanya perbedaan persepsi mengenai penggunaan kekerasan ini antara masyarakat atau rakyat dengan Polisi. Rakyat melihat penggunaan kekerasan oleh Polisi sebagai suatu kasus yang istimewa, mereka hanya ingin tahu bahwa Polisi mampu memerangi kejahatan, tetapi pada saat yang sama semua itu dilakukan tanpa menggunakan kekerasan atau digunakan secara minim sekali singkatnya kekerasan digunakan hanya suatu kekecualian (Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH, Citra Polisi, 181).

#### 8. Pelanggaran HAM di Luar Para Penegak Hukum

##### a. Pemberitaan Pers

HAM sebagai landasan dan bagian dari konsepsi "rule of law," tidak lagi merupakan pengertian asing di negara kita. Hampir tiap hari kita dapat menemukan di dalam tulisan-tulisan dan pemberitaan-pemberitaan media massa, pidato-pidato, telah terjadi pelanggaran HAM, walaupun setelah diteliti dan diselidiki belum tentu ada kebenarannya. Tetapi di pihak lain pemberitaan-pemberitaan tersebut telah berakibat meresahkan masyarakat, lebih-lebih pihak yang disangka melakukan pelanggaran HAM. Bahkan akibat dari semua itu tak jarang mendapat reaksi spontan disertai unjuk rasa, pelemparan batu, pembakaran, penganiayaan dan sampai pembunuhan.

Sekarang yang menjadi permasalahan apakah perbuatan Pers tersebut tidak melanggar HAM dan apakah perbuatan publik itu dibenarkan.

Adanya pelanggaran HAM pada dasarnya baru dapat disimpulkan setelah ada keputusan hakim. Hal ini karena di negara kita adalah negara hukum yang berarti segala sesuatu yang menyebabkan kerugian materiil dan non materiil dapat

diselesaikan melalui keputusan pengadilan. Sebab seorang yang disangka melakukan pelanggaran HAM patut diduga ia tidak bersalah (asas praduga tak bersalah). Dengan main hakim sendiri maka masalah HAM tidak akan terselesaikan, bahkan akan menimbulkan penyimpangan HAM yang lebih dalam.

##### b. Perlindungan Bagi Si Korban Kejahatan

Perbuatan kejahatan akan menimbulkan kesengsaraan dan penderitaan bagi si korban. Apalagi perbuatan itu berulang kali dilakukan (residivis) yang berarti berbuat jahat sudah menjadi hal yang biasa. Di sini terdapat 2 masalah yang perlu diperhatikan, pertama pembuat kejahatan jelas melanggar HAM dan yang kedua si korban yang diperkosa HAM-nya jelas kehilangan HAM-nya. Padahal apabila dirasakan akibat terhadap si korban ini secara psikis maupun fisik lebih parah dibandingkan pelaku kejahatan tersebut.

Dalam proses hukum pidana kita, perkara dianggap selesai apabila pelaku tindak pidana telah dijatuhi pidana. Si korban mungkin hanya dijadikan saksi saja setelah itu tidak dipikirkan lagi. Padahal tujuan dari hukum sendiri untuk mencapai kesejahteraan masyarakat lahir batin. Lantas siapakah yang dapat dipersalahkan terhadap masalah ini apakah tidak diaturnya perlindungan hukum terhadap si korban tidak melanggar HAM? Sebenarnya berdasarkan hati nurani, kita membiarkan orang yang menderita pada dasarnya telah melanggar HAM.

### III. Saran dan Harapan yang Diinginkan

#### 1. Saran

Dengan permasalahan dan fakta-fakta tersebut di atas, agar terdapat persamaan persepsi, berbuat dan bertindak dalam pemahaman dan penerapan HAM di Negara Indonesia. Polri memberikan saran kepada Komnas HAM sebagai berikut:

a. Perlu menentukan ukuran standar HAM yang berlaku di Negara RI baik antara individu, kelompok, masyarakat, aparat pemerintah.

b. Perlu disahkan dan diberlakukan Code of Conduct for Law Enforcement Officials, (adopted for the general assembly 17 Desember 1979 on the recommendation of the fifth congress) dan Basic principles on the use of force and fire arms by law enforcement officials (adopted by the eight crime congress, Havana, 27 August- 7 September 1990) bagi negara RI dalam bentuk undang-undang, karena dalam produk perundang-undangan di negara RI masih belum diatur, sehingga dalam penerapan penegakan hukum di lapangan, Polri selalu dinilai melanggar HAM.

## 2. Harapan

Harapan yang diinginkan dengan saran-saran tersebut adalah:

- a. Adanya hukum atau peraturan perundang-undangan RI yang memuat ukuran standar HAM yang berlaku di Negara RI, terutama HAM yang telah

disepakati secara Internasional dalam kongres-kongres PBB dan menetapkan Integrated Criminal Justice System (KUHAP).

- b. Aparat penegak hukum yang integrated dalam Sistem Peradilan Pidana, tanpa diberikan kewenangan penyidikan secara langsung kepada instansi/departemen, agar kepastian hukum terjamin.
- c. Proses penerapan dan penegakan hukum yang terpadu dalam Sistem Peradilan Pidana.

## IV. Penutup

Demikian permasalahan, fakta-fakta, saran dan harapan yang diinginkan Polri untuk bahan diskusi dalam lokakarya Nasional HAM II 1996 dengan Tema "Kajian Ulang dan Pendalaman Pemahaman Terhadap HAM serta Problema Penerapannya di Negara Maju dan Berkembang"

Kol Poi Drs. Abdussalam, S.H. adalah Kepala Dinas Hukum Polri