

321-4

MARKAS BESAR
KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
PERGURUAN TINGGI ILMU KEPOLISIAN



PIDATO ILMIAH
DALAM RANGKA DIES NATALIS KE-60 PTIK
DAN WISUDA SARJANA ILMU KEPOLISIAN
ANGKATAN 42, 43 DAN 44

**PENGARUH DEMOKRATISASI
DALAM PENGEMBANGAN MANAJEMEN
PENEGAKAN HUKUM**

Prof. Dr. Muladi, SH.

PERPUSTAKAAN
PERGURUAN TINGGI ILMU KEPOLISIAN
JAKARTA

JAKARTA, 17 JUNI 2006



PENGARUH DEMOKRATISASI TERHADAP PENGEMBANGAN MANAJEMEN PENEGAKAN HUKUM OLEH POLRI

PROF. DR. MULADI, SH
(GUBERNUR LEMHANNAS)
(ORASI ILMIAH PADA DIES NATALIS KE 60 PTIK TGL. 17 JUNI 2006)

PENDAHULUAN

Pertama-tama izinkanlah saya mengucapkan terimakasih kepada Kapolri, Gubernur PTIK dan segenap Sivitas Akademika PTIK, atas kehormatan yang diberikan kepada saya untuk menyampaikan Orasi Ilmiah pada Dies Natalis ke 60 PTIK. Untuk itu saya sebagai salah seorang Guru Besar dan anggota Senat PTIK dengan bangga mengucapkan Dirgahayu PTIK ke 60, semoga atas rahmad Allah SWT dan doa seluruh Bangsa Indonesia, PTIK tetap jaya dan maju di masa depan dalam rangka menciptakan perwira-perwira Polri yang tangguh, profesional, demokratis dan mampu untuk melaksanakan misi dan visi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Harapan Bangsa Indonesia untuk memiliki Polri yang tangguh dan professional bukan tidak beralasan, karena dilandasi oleh kesadaran terhadap lingkungan strategis yang berkembang dengan sangat cepat dan sangat kompleks, baik, nasional, regional maupun global. Utamanya adalah tuntutan proses reformasi atau demokratisasi yang merupakan *"on going process"*, khususnya untuk terus diaktualisasikannya pelbagai indeks demokrasi yang berdampak luas dalam pelayanan publik dan manajemen penegakan hukum terhadap pelbagai kejahatan baik nasional maupun transnasional yang terus meningkat baik kualitas maupun kuantitasnya, tentu saja tanpa melakukan tugas-tugas pokok lain yang ditentukan dalam UU No. 2 Tahun 2002 yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. *"On going process of democratization"* mengandung makna bahwa Indonesia saat ini masih berada dalam posisi sebagai *"Transition Society"* yakni *"a post authoritarian society which try to transform an athmosphere of authoritarian into the athmosphere of democracy"*.

Di samping proses reformasi/demokratisasi yang terus bergulir, manajemen penegakan hukum oleh Polri juga akan dipengaruhi secara intensif oleh perkembangan lingkungan strategis di bidang hukum yang bersifat global, sehubungan dengan perkembangan kejahatan, baik yang bersifat regional, internasional, maupun transnasional, baik yang merupakan kejahatan internasional (*international crimes*) biasa, maupun kejahatan internasional yang masuk kategori "*ius cogens*" yang menuntut diberlakukannya "*universal jurisdiction*". Di samping itu manajemen penegakan hukum POLRI tidak dapat dilepaskan dari hakekat sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) yang penuh dengan nuansa kompleksitas sistem (struktural, substantif, kultural maupun kepemimpinan).

Masalah manajemen dalam penegakan hukum menjadi mengemuka, mengingat apa yang dilakukan Polri dalam penegakan hukum akan selalu berkaitan dengan Polri sebagai suatu organisasi, yang memiliki tanggung jawab sosial (*Corporate Social Responsibility : the managerial obligation to take action that protects and improve both the welfare of society as a whole and the interests of the organization*) 1)

Di samping itu tugas-tugas Polri di lapangan akan selalu bergelut dengan pelbagai fungsi manajemen seperti perencanaan (*planning*); pengorganisasian (*organizing*); mempengaruhi (*influencing*); dan pengendalian (*controlling*), di samping terkait pula di dalamnya proses pengambilan keputusan (*making decision*) termasuk persoalan diskresi di dalamnya, pengelolaan sumberdaya manusia (*managing human resources*) dan kualitas kepemimpinan (*leadership*). Yang terakhir ini semakin kompleks, sehubungan tuntutan untuk dikembangkannya pelbagai kerjasama internasional yang membutuhkan kepemimpinan yang bernuansa global dengan semangat kemitraan (*sharing and global leadership*) untuk menghadapi pelbagai kejahatan transnasional.

Yang juga perlu dicatat adalah bahwa para ahli sosial budaya seringkali mengatakan bahwa kualitas sistem peradilan termasuk kualitas penegakan hukum merupakan salah satu indikator kualitas peradaban (*the level of civilization*) suatu bangsa, yang pada dasarnya merupakan totalitas dari "*human and national capabilities*". Kualitas peradaban sangat berarti dalam hubungan antar bangsa, karena di dalamnya terkandung unsur "*predictability*". Sebagai contoh adalah bahwa penanaman modal asing (FDI) sulit diundang apabila diperkirakan kredibilitas supremasi hukum di Indonesia diragukan.

POLRI DAN PROSES DEMOKRATISASI

Gerakan Reformasi (*reform movement*) yang secara spontan terjadi di awal tahun 1998, menyadarkan seluruh Bangsa Indonesia terhadap kesalahannya di masa lalu, dan tidak ada pilihan lain kecuali membulatkan tekad untuk mengaktualisasikan kembali pelbagai mutiara yang merupakan karakteristik demokrasi atau yang sering disebut sebagai “*the root principles or core values or indices of democracy*”, yang oleh bangsa-bangsa beradab di dunia selalu dijadikan parameter untuk menguji apakah suatu bangsa bersifat demokratis atau sebaliknya (*audit democracy*). 2)

Indeks demokrasi tersebut yang secara sistematis dan gradual telah mulai diaktualisasikan kembali oleh Bangsa Indonesia sejak awal tahun 1998 melalui pendekatan Evolusi Yang Dipercepat (*Accelerated Evolution*) 3), setelah mengadakan evaluasi mendalam, khususnya melalui TAP MPR No. X/MPR Tahun 1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara, antara lain adalah sebagai berikut :

- (1) Prinsip konstitusionalisme (*Constitutionalism*) , yang dapat menjaga “*checks and balances principles*” antara cabang-cabang pemerintahan legislatif, eksekutif dan yudikatif, tanpa ada dominasi satu terhadap yang lain. Hal ini telah didemonstrasikan melalui proses Amandemen terhadap UUD 1945 sampai empat tahapan;4)
- (2) Pemilihan umum yang demokratis (*Democratic Elections*), baik terhadap anggota-anggota badan legislatif di pusat dan di daerah termasuk anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), terhadap pasangan Presiden dan Wakil Presiden, maupun terhadap pasangan Kepala Daerah (Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota);
- (3) Desentralisasi kekuasaan melalui otonomi daerah dalam sistem Pemerintahan;
- (4) Proses pembuatan peraturan perundang-undangan (*Creation of Law*) yang demokratis, yang menekankan kepada inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat;
- (5) Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka (*An Independent Judiciary*) . Dalam hal ini Pengadilan (*judiciary*) sering disebut sebagai “*the least dangerous branch of the government*”.
- (6) Pembatasan atau lebih tepatnya penegasan tentang kekuasaan Presiden (*Power of the Presidency*);

- (7) Peningkatan peranan dari kebebasan media (*Role of a Free Media*), yang berkaitan erat dengan kontrol terhadap segala hal yang dilakukan pemerintah, tanpa ada ketakutan untuk dituntut (*without fear of prosecution*);
- (8) Peningkatan peranan dari kelompok kepentingan (*Role of the Interest Groups*) termasuk *NGO's* atau "*civil society*", yang dalam masyarakat yang semakin kompleks semakin dibutuhkan untuk menyuarakan kepentingan masyarakat;
- (9) Meningkatkan perhatian terhadap Hak Rakyat Untuk Tahu (*People's Right to Know*) tentang sampai seberapa jauh jalannya pemerintahan telah dilaksanakan sebaik-baiknya, dengan keyakinan bahwa tidak ada negara demokratis yang dapat berjalan dalam "*total secrecy*";
- (10) Perlindungan terhadap hak-hak minoritas (*Protecting minority rights*). Dalam masyarakat yang sangat pluralistik seperti Indonesia, yang dibutuhkan adalah pendekatan yang didasarkan atas konsep "*constructive pluralism*" yang melindungi HAM minoritas secara proporsional, yang tidak membenarkan baik pendekatan terhadap kelompok minoritas yang bersifat pemarginalan (*minorities by force*) maupun praktek asimilasi yang dilakukan secara paksa (*minorities by will*);
- (11) Kontrol Sipil terhadap Militer (*Civilian Control to the Military*), yang pelaksanaannya di Indonesia sangat menarik dan bersifat khas. Refleksinya antara lain terlihat dalam pemisahan Polri dari TNI dengan pembagian tugas yang relatif jelas; hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 30 UUD 1945 pasca - amandemen Kedua; TAP MPR No. VI/MPR/2000; TAP MPR No. VII/MPR/2000; dan UU NO. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI.
- (12) Pemerintahan yang terbuka, akuntabel dan responsif (*Open, Accountable and Responsive Government*);
- (13) Supremasi Hukum (*the Rule of Law*), yang menegaskan pentingnya prinsip-prinsip "*the government is under the law, independence of judiciary, access to justice* dan tegaknya kepastian hukum (*legal certainty*), keadilan (*justice is impartiality*) dan persamaan di depan hukum (*equality before the law*);

Pelbagai indeks demokrasi di atas banyak sekali relevansinya dengan paling tidak 2 (dua) tugas utama (*two major functions or tasks*) polisi yaitu *pertama* mengendalikan perbuatan menyimpang (*deviance control*); dan *kedua*, mengendalikan ketertiban masyarakat (*civil order control*); kedua fungsi ini

sangat penting untuk menjamin bahwa anggota masyarakat merasa aman dan mampu untuk menjalankan aktivitasnya masing-masing sehari-hari tanpa adanya rasa takut dan terganggu. 6)

Dalam hal ini polisi menampilkan peranannya, baik dalam kerangka “*authoritative intervention*” yang bersifat reaktif, kadang-kadang antisipatif dengan tujuan untuk memulihkan ketertiban (*to restore order*), maupun dalam kerangka “*symbolic justice*”, melalui penegakan hukum. Tujuannya secara demonstratif untuk menunjukkan kepada pelaku kejahatan dan masyarakat bahwa rezim hukum ada dalam masyarakat. 7)

Di masyarakat modern, fungsi-fungsi dan kebijakan keamanan (*security policy*) mencakup obyek yang jauh lebih luas, karena pengertian keamanan (*security*) di level nasional juga berkaitan dengan “*the consolidation of democracy; the achievement of social justice, economic development and a safe environment; and a substantial reduction in the level of crime, violence and political stability. Stability and development are regarded as inextricably linked and mutually reinforcing*” 8)

Dengan demikian setiap penegak hukum, khususnya Polri harus menyadari sepenuhnya bahwa apabila terjadi suatu perbuatan yang merupakan suatu kegagalan untuk mencapai hasil akhir berupa keadilan (*miscarriage of justice*), baik berupa (a) perlakuan terhadap tersangka atau terdakwa dengan melanggar hak-haknya; atau (b) terjadinya proses tidak adil (*unfair processes*); atau (c) penerapan hukum yang memiliki kelemahan (*enforcement of foul law*); atau (d) penerapan hukum tanpa pembenaran faktual; atau (e) perlakuan yang tidak proporsional (*disproportionate treatment*) seperti perlakuan keras terhadap tindak pidana yang ringan ; (f) kegagalan untuk melindungi atau mempertahankan hak-hak korban (*victim of crime*) atau calon korban, maka sebenarnya yang dirugikan tidak sekedar perseorangan atau secara tidak langsung masyarakat secara keseluruhan, terutama berkaitan dengan integritas moral proses kriminal, tetapi juga sistem demokrasi. Karena sebenarnya yang telah dilanggar adalah salah satu atau beberapa indeks atau “*root principle(s) of democracy*” yang aktualisasinya terus diperjuangkan melalui gerakan reformasi. 9)

Bahkan di dalam menangani kejahatan-kejahatan yang masuk kategori kejahatan luar biasa (*extraordinary crimes*) seperti terorisme, tindak pidana korupsi dan kejahatan transnasional terorganisasi (*transnational organized*

crimes), yang oleh pelbagai negara secara sosial dianggap “*the common enemy of mankind*” atau “*hostis humanis generis*” dan secara yuridis dibenarkan untuk menerapkan “*extraordinary measures*” berupa tindakan hukum luar biasa yang kadang-kadang bergeser dari asas-asas hukum yang bersifat umum, namun perlindungan HAM dalam administrasi peradilan pidana harus ditegakkan, hal ini tergambar antara lain dalam Pasal 2 UU No. 15 Tahun 2002 Jo. PERPU No. ,1 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang menegaskan bahwa pemberantasan tindak pidana terorisme merupakan kebijakan dan langkah-langkah strategis untuk memperkuat ketertiban masyarakat dan keselamatan masyarakat dengan tetap menjunjung tinggi hukum dan hak-hak asasi manusia, tidak bersifat diskriminatif, baik berdasarkan suku, agama, ras, maupun antar golongan. Hal ini disebut sebagai “*safe guarding rules*”.

Di era demokrasi saat ini harus dihindari terjadinya tuduhan pelanggaran HAM oleh aparat penegak hukum dengan kategori tindak pidana politik yang menjurus kepada “*State Crime*”, bahkan “*crimes against humanity*”, yang mengandung serangan terhadap penduduk sipil yang bersifat sistematis dan serangan tersebut dianggap merupakan kelanjutan kebijakan negara atau semacam “*executive despotism*”. 10)

Demikian pula di era reformasi kita tidak menghendaki adanya elemen-elemen Polri yang dengan sengaja melakukan atau terlibat penyiksaan baik mental maupun fisik terhadap seorang tersangka untuk memperoleh informasi atau pengakuan dan sebagainya yang melanggar “*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading treatment or Punishment*” (1984) yang telah diratifikasi oleh Indonesia pada tahun 1998.

Kita juga tidak lagi menghendaki lebih lanjut kondisi Polri yang diragukan integritasnya, sehingga misalnya dalam menangani pelanggaran HAM berat (*gross violation of human rights*), sebagai salah satu kelompok “*potential offender*” tidak boleh bertindak sebagai penyidik dan digantikan oleh penyidik *ad hoc*. Selanjutnya kita juga tidak mengharapkan semakin berkembangnya PPNS, yang menganggap Polri tidak mampu menangani “*administrative dependent crimes*” yang memerlukan keahlian khas (termasuk apabila benar RUU tentang Lalu Lintas). Dalam hal ini yang perlu dikembangkan adalah “*joint/sharing of investigation*” sebagaimana diatur di dalam Pasal 40 ayat (1) UU No. 23 tahun 1997, dalam hal mana baik PPNS maupun Polri berhak untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana lingkungan (*environmental crimes*).

Sekalipun demikian nampaknya sulit dihindari adanya kultur dan persepsi yang muncul akibat peningkatan kualitas dan kuantitas kejahatan yang semakin berat dihadapi Polri, yaitu muncul atau berkembangnya “*Militarizing Criminal Justice System*” atau “*militarized Crime Control*” seperti yang terjadi di Amerika Serikat. Contohnya penggunaan senjata-senjata modern al. M-16 dll., di lingkungan kepolisian, digunakannya kendaraan pengangkut pasukan yang anti peluru, rekrutmen mantan-mantan tentara dalam tugas kepolisian, dibentuknya “*State National Guard*” untuk menghadapi tindak pidana narkoba, penggunaan teknologi militer, pendidikan kontra terorisme dan pelatihan gaya militer lintas jalur (*boot-camp*) terhadap team *SWAT* (*Special Weapons and Tactics*) dan sebagainya. 11)

Perkembangan tersebut secara historis berkaitan dengan pelbagai misi militer, yang harus mengendalikan ancaman eksternal terhadap keamanan nasional (*national security*), yang membahayakan integritas teritorial, kedaulatan negara atau kemerdekaan politik, sedangkan penegakan hukum sipil menangani masalah-masalah domestik berupa kejahatan konvensional, kekerasan, instabilitas politik dan ketertiban internal. Menghadapi kejahatan baru yang bersifat transnasional seperti terorisme, perdagangan obat bius, pencucian uang, penyelundupan, perdagangan senjata api gelap dan masuknya imigran gelap, perdagangan manusia (wanita dan anak-anak) untuk prostitusi antar negara dan sebagainya (*non-traditional/non conventional/non military security threat* yang dilakukan oleh *non-state actors*), efektivitas perbedaan fungsi yang konvensional ini sangat diragukan dan menganggap ancaman terhadap keamanan nasional dalam arti luas harus dihadapi dengan konsep “*Crime Control as Warfare*”. Pelbagai kritik muncul, sehubungan dengan terjadinya kekaburan (*blurring*) dan tumpang tindih (*overlap*) antara militer dan sistem peradilan pidana dalam kehidupan demokrasi.

Bagi Indonesia sudah jelas, bahwa pendayagunaan teknologi militer dan budaya militer terbatas, dan sementara “*military model*” dalam penanggulangan kejahatan modern dan transnasional masih termasuk “*non traditional security threat*” (di Indonesia termasuk juga *illegal fishing, illegal logging, gerakan separatis, perompakan di laut, penyelundupan detonator bom dll.*) yang menimbulkan “*grey area*” di antara konsep pertahanan dan keamanan, maka apa yang dinamakan “*Military Operation Other Than War (MOOTW)*” atau Operasi Militer Selain Perang (Pasal 20 ayat 2 UU No.34

Tahun 2004 tentang TNI, dapat dibenarkan atas dasar kerangka konstitusi dan perundang-undangan yang berlaku setelah reformasi, yakni dengan sistem perbantuan militer terhadap Polri yang harus segera dirumuskan secara komprehensif.

Peringatan tersebut perlu dilakukan karena tugas Polri semakin berat dengan berkembangnya kualitas dan kuantitas kejahatan, yang tidak dapat diingkari pasti menimbulkan “*psychological pressure*” terhadap Polri, baik secara organisatoris dan manajerial maupun terhadap individual penegak hukum, baik karena harapan masyarakat yang tinggi untuk segera ditanggulangi, tekanan dunia internasional maupun tingkat bahaya yang ditimbulkan baik terhadap pribadi penegak hukum maupun terhadap masyarakat dan negara. Contohnya adalah terorisme yang dilakukan oleh radikalisme dengan menerapkan prinsip “*indiscriminate or non-selective or random target*” dalam rangka “*propaganda by deed*”, disertai dengan penggunaan persenjataan modern yang potensial menimbulkan korban masal dan terorganisasi dengan baik (bisa bersifat transnasional) dengan mengeksploitasi kerawanan-kerawanan sosial.

POLRI DAN PERKEMBANGAN KEJAHATAN DI TINGKAT INTERNASIONAL

Kejahatan internasional (*international crimes*) sesuai dengan definisi *US Military Tribunal* di Nuremberg diartikan sebagai :

“such act universally recognized as criminal, which is considered a grave matter of international concern and for some valid reason cannot be left within the exclusive jurisdiction of the State that would have control over it under ordinary circumstances..... “12)

Dari sekian banyak kejahatan internasional, kejahatan tertentu begitu beratnya, sehingga masyarakat hukum internasional berhak untuk mengkuifikasikannya sebagai pelanggaran “*jus cogens*” (*peremptory norms of international law*) dengan efek berupa “*obligatio erga omnes*”, sehingga setiap negara pada prinsipnya berkepentingan dan dapat menerapkan yurisdiksinya. Contohnya adalah kejahatan perang, genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Dalam hal ini berlaku “*universal jurisdiction*” yakni “*a system of international justice that gives the courts of any country jurisdiction over crimes against humanity, genocide and war crimes, regardless of where or when the crime was committed, and the nationality of the*

victims or perpetrators. It allows the prosecution of certain crimes before the courts of any country even if the accused, the victim, or the crime, has no link to that country". 13)

Dalam masalah ini pertanggungjawaban pidana yang bersifat individual (*individual criminal responsibility*) pertama-tama dilakukan melalui pengadilan nasional. Namun apabila pengadilan nasional tersebut "*unwilling or unable*" untuk melakukannya, atas dasar prinsip "*complementary*" pengadilan pidana internasional *ad hoc* dapat dibentuk oleh Dewan Keamanan PBB atas dasar *UN Charter*, dengan prinsip "*responsibility to protect or humanitarian intervention*"; atau dilakukan melalui *International Criminal Court* apabila negara bersangkutan telah meratifikasi Statuta Roma 1998; atau melalui pengadilan yang dibentuk oleh Dewan Keamanan PBB dengan sistem "*Hybrid Model*" yang berupa campuran antara pengadilan nasional yang diperkuat oleh elemen-elemen internasional (PBB) (*internationalized criminal court*).

Dengan demikian untuk pelanggaran HAM berat atau yang dalam Statuta Roma 1998 dinamakan "*the most serious crimes of international concern*" berlakulah "*direct enforcement system*" atau "*Supranational Criminal Law*" yang bersifat "*sui generis*". 14)

Tuntutan internasional dan pelbagai konvensi serta resolusi yang disepakati bangsa-bangsa di dunia menggambarkan bahwa negara-negara sudah merasa kewalahan (*unable to handle*) pelbagai kejahatan transnasional secara sendirian dan memerlukan kerjasama internasional (*international cooperation*) untuk mengatasinya, baik secara preventif maupun secara represif.

Kofi A. Anan. Sekretaris Jendral PBB dalam laporannya menegaskan adanya "*7 (seven) Clusters of Security Threat*" yang membutuhkan "*collective security and the challenge of prevention*". Ancaman-ancaman tersebut adalah: "*(a) Economic and social threats, including poverty, infectious disease and environmental degradation; (b) Inter-State conflict; (c) Internal conflict, including civil war, genocide and other large -scale atrocities; (d) Nuclear, radiological, chemical and biological weapons; (e) Terrorism; and (f) Transnational organized crime;*" 15)

Selanjutnya dapat disebutkan *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)*, 2003 yang menegaskan betapa pentingnya kerjasama internasional baik secara preventif maupun represif untuk mengatasi pelbagai bentuk tindak pidana korupsi dan pencucian uang (*money laundering*) yang dianggap telah melanggar supremasi hukum, HAM dan demokrasi dan *Palermo Convention Tahun 2000 tentang Transnational Organized Crimes (sebagai Parent Convention)* yang sangat mendambakan kerjasama internasional untuk mengatasi partisipasi di dalam suatu kelompok kejahatan terorganisasi ; Tindak Pidana Korupsi; Tindak Pidana Pencucian Uang ; dan Tindak Pidana “*Obstruction of Justice*” yang bersifat transnasional, dengan disertai 3 (tiga) *Optional Protocols* tentang “*Smuggling of Migrants; Trafficking in Persons, especially Woman and Children; and Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Amunition*”.

Belum lagi berkembangnya pelbagai kejahatan transnasional lain yang bentuknya semakin bervariasi seperti : perdagangan narkoba, perjudian internasional, kejahatan di dunia maya (*cyber-crime*), penculikan untuk memperoleh tebusan , perompakan di laut, pelacuran internasional, pencemaran dan perusakan lingkungan hidup, pembuangan limbah beracun, perdagangan benda-benda seni dan budaya, perdagangan bahan-bahan nuklir (uranium) , kejahatan perbankan, pemalsuan mata uang dan kartu kredit, pelanggaran HAKI, perdagangan organ tubuh manusia, pelbagai kejahatan ekonomi seperti penipuan asuransi dan kepailitan internasional, dan sebagainya.

Pelbagai kejahatan tersebut sangat kompleks, di samping bersifat transnasional, juga tidak jarang berakar kepada kondisi sosial, dan budaya serta mengandung solidaritas internasional dengan latar belakang agama dan bersifat komplementer satu terhadap yang lain. Bersifat transnasional mengandung arti bahwa kejahatan tersebut dilakukan di dalam wilayah lebih dari suatu negara; atau dilakukan hanya di suatu negara namun bagian substansial dari persiapan, perencanaan, dan pengendaliannya terjadi di negara lain; atau kejahatan dilakukan di suatu negara tetapi melibatkan suatu kelompok organisasi kriminal yang terlibat aktif kejahatan di lebih suatu negara; atau kejahatan dilakukan di suatu negara tetapi mempunyai akibat substansial di negara Lain (*Art. 3(2) Palermo Convention, 2000*).

Sifat komplementer di samping nampak dari hakekat kejahatan terorganisasi yang menjalankan lebih dari kejahatan (keberadaan “*core crimes*” dan “*follow-up crimes*”), juga nampak antara lain dari akar kejahatan terorisme (*the root cause of terrorism*) yang tidak berdiri sendiri (*sui generis*), tetapi justru berakar pada rasa frustrasi akibat kemiskinan, ketidakadilan ekonomi; perasaan benci terhadap orang asing (*xenophobia*); pendudukan asing; pemerintahan yang otoriter; ketidaknyamanan kultural akibat globalisasi; persoalan politik; tuntutan regionalisme, intoleransi agama; solidaritas agama, yang semuanya dimanipulasikan oleh kelompok ekstrimis, orang-orang fanatik, fundamentalis dan radikal. Selanjutnya seringkali terjadi bahwa antara terorisme terjadi kerjasama strategis atau permanen dengan kejahatan lain untuk memperoleh dana yang dibutuhkan. Dengan demikian sangat tepat apabila baru-baru ini Indonesia telah meratifikasi “*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*” 1999)

Bagi Indonesia perang terhadap terorisme bukan karena dipengaruhi atau menjalankan perintah negara lain, tetapi akibat puluhan kali menjadi ajang dan sekaligus korban kejahatan terorisme yang membawa korban masal, di samping mentaati Resolusi Dewan Keamanan PBB (*UN Security Council*) dalam rangka menanggulangi kejahatan keji tersebut bersama-sama. Perang terhadap terorisme bukan perang terhadap agama tertentu, khususnya agama Islam, tetapi perang terhadap radikalisme yang menghalalkan segala cara, khususnya kekerasan untuk mencapai tujuannya, dengan target yang bersifat acak untuk menunjukkan eksistensinya.

Resolusi-resolusi Dewan Keamanan PBB tersebut antara lain adalah : Resolusi 1373 (2001) yang telah menjadi landasan pembentukan *Counter Terrorism Committee (CTC)*; sebelumnya adalah Resolusi 1269 (1999) yang menegaskan bahwa perang terhadap terorisme internasional termasuk negara yang terlibat merupakan sumbangan yang penting untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional; dan Resolusi 1368 (2001). Selanjutnya dapat disebutkan Res. DK PBB 1377(2001) yang menekankan betapa pentingnya CTC guna menyelenggarakan program-program bantuan teknis, finansial, perundang-undangan atau bantuan lain untuk memfasilitasi pelaksanaan Res. DK PBB 1373 (2001). Tidak dapat dilupakan peranan penting dari Res. DK PBB 1566 (2004) yang mencakup beberapa langkah untuk memperkuat peranan PBB dalam memerangi terorisme.

Dengan demikian tuntutan betapa pentingnya tindak lanjut usul terjadinya ratifikasi, (berupa *implementing legislation*) baik di bidang hukum perdata, hukum administrasi (mis. proses *Asset Recovery* dalam tindak pidana korupsi) maupun dalam hukum pidana seperti : ekstradisi, "*mutual legal assistance*", dan tindakan-tindakan lain yang lebih khusus seperti kerjasama dalam penegakan hukum (al. *Joint investigations*) dan pengumpulan serta pertukaran informasi, saling membantu dalam penelusuran senjata api, saling bantu untuk mengidentifikasi migran selundupan, manusia yang diperdagangkan atau pelaku tindak pidana terorganisasi. Dalam hal ini tidak kalah pentingnya adalah bantuan pelatihan dan bantuan teknis, tukar menukar pengalaman dan keahlian dengan segala fasilitasnya, yang diharapkan dalam hal ini peranan negara-negara maju untuk membantu negara-negara berkembang.

POLRI DAN SISTEM PERADILAN PIDANA

Sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) atau disingkat SPP adalah "*the network of courts and tribunals which deal with criminal law and its enforcement*".¹⁶⁾ SPP melibatkan orang-orang dan lembaga-lembaga yang menggambarkan fungsi keadilan dalam perkara pidana.

Harus dihayati benar-benar bahwa di belakang SPP terdapat nilai-nilai yang harus ditaati dan dijunjung tinggi yang dikualifikasikan sebagai "*professed values*" dan "*underlying values*". "*Professed values*" merupakan nilai-nilai yang dinyatakan (*proclaimed*) secara terbuka oleh para peserta sistem, seperti keadilan yang sama di bawah hukum (*equal justice under law*). Sedangkan "*underlying values*" adalah nilai-nilai yang tidak dinyatakan secara terbuka, tetapi tidak dapat diragukan telah mengendalikan perilaku dalam SPP seperti nilai efisiensi dan penanganan kasus yang tepat dan cepat.

Selain itu harus selalu difahami, bahwa SPP dan administrasi peradilan merupakan fungsi-fungsi pemerintahan (*governmental function*) yang terikat untuk merefleksikan kultur politik suatu bangsa (*politization of justice*). Di masyarakat Indonesia yang semakin demokratis, SPP harus benar-benar mencerminkan semangat reformasi yang menjunjung tinggi promosi dan perlindungan HAM dan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Sebaliknya dalam masyarakat yang tidak demokratis yang terjadi adalah "*politized justice*", yang menyekat atau menyelewengkan proses judicial dan SPP dengan maksud untuk mencapai tujuan-tujuan politik tertentu.¹⁷⁾

Sehubungan dengan itu pengelolaan penegakan hukum Polri dalam kerangka SPP harus benar-benar mencerminkan promosi dan perlindungan HAM yang bersifat universal. 18). Di samping selalu menggunakan sila-sila Pancasila sebagai. “*Margin of Appreciation*” Hal-hal yang tercakup di sini utamanya adalah:

- Semangat persamaan perlakuan (*equality of treatment*) dan prinsip non- diskriminasi atas dasar alasan-alasan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, aspirasi politik, kewarganegaraan , kekayaan, kelahiran dan status lain;
- Perlakuan yang sama terhadap “*statelessness and refugees*”;
- Asas legalitas, yang mencakup hak persamaan sebagai manusia di depan hukum; prinsip non-retroaktivitas peraturan pidana (*ex post facto criminal statute/ nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*); asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*); dan larangan penderitaan ganda (*double jeopardy*) atau asas *ne bis in idem*;
- Hak untuk hidup dan bebas dari perlakuan dan pidana yang kejam dan luar biasa;
- Hak atas kebebasan dan hak-hak tahanan; Termasuk di sini larangan penyiksaan dan berlakunya “*Body Principles for the Protection of all Persons under Any Form of Detention or Imprisonment*”;
- *Right to A fair Trial*, yang pada dasarnya mencakup *Article 14 International Covenant on Civil and Political Rights* (telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia). Seperti “*fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law; publicity would prejudice the interest of justice; presumption of innocence; and everyone shall be entitled to minimum guarantees*;
- *Administration of Juvenile Justice*, sebagaimana diatur dalam “*Convention on the Right of the Child* (sudah diratifikasi); *the Beijing Rules*; and *The Riyadh Guidelines*;
- Ketaatan pada “*Code of Conduct for Law enforcement Officials*”; *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*;
- Perlindungan terhadap “*Victims’ Rights*”; Dalam hal ini utamanya adalah “*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*”; 19)
- Menghormati “*Complaints and Reporting Procedures*”;

- Menghormati eksistensi “*Non-derogable Rights*”(prohibition of slavery; prohibition of imprisonment solely for inability to fulfil a contractual obligation; prohibition of ex post facto legislation; right to recognition as a person before the law and freedom of religion);
- Menghormati pelbagai kerjasama internasional yang dilakukan negara dengan negara lain seperti : ekstradisi; *Mutual Legal Assistance*; *Transfer of Proceeding dll*. Dalam hal ini termasuk ketataan terhadap pelaksanaan Konvensi Internasional yang telah diratifikasi dan pelbagai Resolusi Dewan Keamanan PBB, dimana Indonesia merupakan anggota.

Istilah “*police*” sendiri berasal dari bahasa Yunani kuno (*ancient Greek*) “*POLIS*” yang mengandung makna yang sangat populis, dan digunakan untuk menggambarkan kelompok yang bertanggungjawab untuk memelihara kesehatan (*health*), keselamatan (*safety*), dan ketertiban (*order*) di dalam masyarakat. Kemudian , orang-orang Romawi mendefinisikan kembali polisi sebagai kekuasaan yang berwenang dari mereka yang berkuasa.

Polisi harus bertanggungjawab (*responsible*) dan sekaligus harus tanggap (*responsive*). Mereka harus mengabdikan pada hukum, namun pada saat yang bersamaan harus bisa beradaptasi dengan kebutuhan masyarakat yang dilayaninya. Dan harus selalu diingat bahwa karya polisi merupakan ambang pintu atau permulaan (*threshold*) dari proses pidana yang dapat menentukan apakah keadilan berlaku bagi suatu kasus. Hukum acara pidana mengendalikan titik temu antara polisi menghadapi warga negara yang dicurigai sebagai tersangka pelaku tindak pidana.

Di dalam masyarakat demokratis posisi polisi cukup sulit, karena mandat harus bertanggungjawab dan sekaligus harus tanggap, kemungkinan akan berseberangan dalam situasi khusus. Dalam waktu konflik, terjadinya ketegangan atau gangguan terhadap ketertiban masyarakat, polisi cenderung menjadi focus dari ketidakpuasan publik (*public discontent*). Dan seringkali menjadi “korban” konfrontasi antara polisi dan warga negara, yang pada akhirnya menjadi wakil/pengganti pertentangan antara pemerintah dan penentang pemerintah. Di satu pihak polisi harus melayani dan menjaga ketertiban masyarakat, namun di lain pihak harus menggunakan kekuasaannya, apabila perlu dapat menggunakan kekerasan, sepanjang tidak mengandung penyalahgunaan kekuasaan (*the misuse of power*).

Dengan demikian yang perlu diperhatikan adalah bahwa dua fungsi utama polisi (*deviance control and civil order control*), mensyaratkan perbedaan macam pelatihan yang harus dilakukan, bahkan organisasi yang harus direncanakan dan dibentuk. Dalam pengendalian kejahatan atau perbuatan yang menyimpang, polisi berdiri sendiri dan harus mengambil keputusan tentang taktik, kebutuhan masyarakat, tingkatan penegakan hukum yang dilakukan dan prioritas apa yang harus dikerjakan.

Sebagai pejabat yang harus mengendalikan ketertiban masyarakat, polisi mendayagunakan formasi paramiliter, bergerak bersama dalam kesatuan dan harus taat pada perintah komandan. Namun demikian polisi tidak boleh menerapkan budaya militer murni, karena tugas utamanya adalah untuk melindungi orang-orang, bukan untuk membunuhnya. Bagi komandan sendiri atau istilah sipilnya atasan (*superior*) harus berhati-hati, karena dalam hal terjadi perbuatan yang masuk kategori pelanggaran HAM berat yang dilakukan bawahannya yang berada dalam pengendalian efektif, atasan harus bertanggungjawab (*superior responsibility*) baik dalam bentuk langsung maupun tidak langsung (*indirect superior responsibility*) atas dasar "*crime by omission*" atau "*passive participation*".

Sampai saat ini, dalam masyarakat demokratis masih selalu dipersoalkan tujuan dari langkah-langkah pemolisian (*the goal of policing*) dalam masyarakat. Secara tradisional dan historis dapat dikatakan bahwa tujuan-tujuan tersebut dapat dikategorikan dalam 5 (lima) hal, yaitu : "(a) menegakkan hukum (*enforce laws*); (b) menjaga suasana kedamaian (*preserve peace*); (c) mencegah kejahatan (*prevent crimes*); (d) melindungi hak-hak dan kebebasan individu (*protect civil rights and civil liberties*); (e) menyelenggarakan pelayanan (*provide services*); 20)

Dalam perkembangannya, sebagai hasil dari pelaksanaan program "*Community Policing*", di samping tetap berpegang teguh pada lima tujuan di atas, muncul 2 (dua) tujuan penting lain yakni : (a) menciptakan kemitraan dengan masyarakat (*forming partnership with the community*); dan (b) menerapkan pendekatan proaktif, dalam pemecahan masalah kejahatan, rasa takut terhadap kejahatan dan pencegahan kejahatan.

Dalam UU No. 2 Tahun 2002, Pasal 13 dinyatakan bahwa Tugas Pokok Polri adalah (a) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; (b) menegakkan hukum; dan (c) memberikan perlindungan, pengayoman, dan

pelayanan kepada masyarakat. Dalam melaksanakan tugas pokok tersebut tugas-tugas tersebut diperinci secara lebih luas, bahkan secara “open ended” dinyatakan bahwa Polri “melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.(Pasal 14).

CP selalu dibicarakan dalam kaitannya dengan “*Human Rights and Law Enforcement*”, bahkan dalam pelbagai “*Manual on Human Rights Training for the Police*” mengandung *Chapter* tentang CP. Selanjutnya perlu disepakati hakikat dari “*Community Policing*” (CP) yang banyak dikembangkan di pelbagai negara demokratis. CP adalah “*an organization-wide philosophy and management approach that promotes community, government, and police partnership; proactive problem solving; and community engagement to address the causes of crime, fear of crime and other community issues (Upper Midwest Community Policing Institute).*”

The essence of CP is to return to the day when safety and security are participatory in nature and everyone assumes responsibility for the general health of their community- not just a select few, ot just the local government administration, not just the safety forces, but absolutely everyone living in the community (Brown, 2001, p.56).

Community policing is..... a belief that working together, the police and the community can accomplish what neither can accomplish akone (Miller and Hess, 2005, P.xix)

CP is a philosophy of full service, personalized policing where the same officer patrols and works in the area on a permanent basis from decentralized place, working in a proactive partnership with citizens to identify and solve problem (Allndar, 2004, p. 18-19).

Dalam manual pelatihan polisi yang dikeluarkan oleh *UN High Commissioner for Human Rights Centre for Human Rights*, CP yang secara historis berasal dari budaya Anglo Saxon, tergambar dalam *Strategy Note* sebagai berikut :

- *Establish a partnership between police and law abiding members of the community;*
- *Adopt a community-relatrions policy and plan of action;*
- *Recruit from all sectors of the community;*

- *Train officers to deal with diversity;*
- *Establish community outreach and public information programmes;*
- *Liaise regularly with all groups in the community;*
- *Build contacts with the community through non-enforcement activities;*
- *Assign officers to a permanent neighbourhood beat;*
- *Increase community participation in policing activities and community-based public-safety programmes;*
- *Involve the community in identifying problems and concerns;*
- *Use a creative problem-solving approach to develop responses to specific community problems, including non-traditional tactics and strategies;*
- *Coordinate policies, strategies and activities with other government agencies, and with non-governmental organizations.21)*

Dalam kerangka peningkatan partisipasi masyarakat dalam penegakan hukum, nampaknya tidak dapat ditunda-tunda lagi keberadaan UU tentang Perlindungan Saksi dan Pelapor (semacam *Whistleblower Act*).

Di samping usaha-usaha positif dan strategis untuk selalu menyesuaikan diri dan mencapai tingkat manajemen dan organisasi kepolisian dengan standar internasional, maka Polri harus berusaha untuk selalu mengatasi pelanggaran hukum di lingkungan anggota-anggotanya, utamanya yang bersifat khas yaitu : diskresi yang tak terkendali; penggunaan kekerasan yang eksekutif (*police brutality*); dan korupsi. Semua ini berakar pada profesionalisme polisi, yang secara sosiologis berakar pada 3 (tiga) elemen yaitu : (a) pengetahuan khusus (*specialized knowledge*), untuk mengimbangi kejahatan yang semakin berkualitas (*sophisticated*); (b) Otonomi (*autonomy*), yang mengandung makna berupa kemampuan untuk menguasai pengetahuan profesi; untuk mendefinisikan substansi pengetahuan yang diperoleh dan bertanggungjawab untuk melakukan disiplin dan evaluasi diri; dan (c) pelayanan ideal (*a service ideal*), dalam arti bahwa anggota profesi harus taat mengikuti kode etik formal dan terikat untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat.22)

“*Police discretion*” adalah “*the freedom of an agency or individual officer to choose to act or not*”. Dalam hal ini perdebatan selalu berkisar pada apakah diskresi tersebut bersifat positif atau negatif. Hal ini berkaitan dengan Rumus Klittgard yang menyatakan bahwa Korupsi atau perbuatan

menyimpang lain bersumber pada Monopoli kekuasaan yang diberikan pada individu atau organisasi, ditambah dengan kewenangan untuk mengambil Diskresi, tetapi tidak disertai dengan Akuntabilitas (C = M + D A).

Untuk menentukan apakah suatu diskresi baik atau buruk dapat diuji dengan parameter asas-asas umum Pemerintahan Yang Baik (*the General Principles of Good Administration*) yang dikemukakan oleh Prof. Kuntjoro Purbopranoto Yaitu : asas-asas kepastian; keseimbangan; kesamaan; bertindak cermat; motivasi; jangan mencampur adukan kewenangan; “*fair play*”; keadilan dan kewajaran; menghadapi pengharapan yang wajar; meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal; perlindungan atas pandangan hidup; kebijaksanaan; dan asas penyelenggaraan kepentingan umum²³⁾

Secara singkat G. J. Wiarda mengusulkan lima asas, yaitu : asas “*fairplay*” (*het beginsel van fairplay*; asas kecermatan (*zorgvuldigheid*); asas sasaran yang tepat (*zuiverheid van oogmerk*); asas keseimbangan (*evenwichtigheid*); asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*).²⁴⁾

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 20 ayat (1) juga dikemukakan Asas Umum Penyelenggara Negara yang terdiri atas :

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara Negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi;
- i. asas efektivitas.

Pelbagai asas tersebut sesuai dengan ketentuan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN, ditambah asas efisiensi dan asas efektivitas.

Penggunaan kekerasan yang ekssesif dari polisi merupakan sinonim dari “*police brutality*”, yang dapat dirumuskan sebagai “*the application of an amount and/or frequency of force greater than that required to compel*

compliance from a willing or unwilling subject". Seorang filsuf Herbert Spencer (1851) menyatakan bahwa "*Policemen are soldiers who act alone; soldiers are policemen who act in union*". Dalam hal ini harus ditegaskan bahwa penggunaan kekuatan atau kekerasan hanya bisa dibenarkan atas alasan yang bisa dibenarkan. Di dalam "*UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials*" (1979) alasan-alasan tersebut antara lain :

- *when strictly necessary and to the extent required for performance of their duty;*
- *the use of force should be exceptional;*
- *reasonably necessary under the circumstances for the prevention of crime or in affecting or assisting in the lawful arrest of offenders or suspected offenders;*
- *in accordance with a principle of proportionality;*
- *the use of firearms is considered an extreme measure;*
- *the use of firearms should be excluded, especially against children;*
- *firearms should not be used except when suspected offender offer armed resistance or otherwise jeopardizes the lives of others and less extreme measures are not sufficient;*

Mengenai korupsi di lingkungan polisi, biasanya dalam bentuk pemerasan (*extortion*) dan penyuapan (*bribery*), yang secara keseluruhan merupakan "*the misuse of police authority for personal gain*".

Dalam kehidupan demokratis, perilaku menyimpang dari polisi tersebut sangat berbahaya, karena akan menyebabkan penegakan hukum menjadi lebih sulit. Dalam hal ini yang dirugikan bukan hanya martabat kemanusiaan dan hukum itu sendiri, tetapi segala usaha yang telah dilakukan untuk menciptakan tugas-tugas polisi yang efektif menjadi mubazir. Yang jelas adalah efek praktis yang langsung timbul yaitu : mencederai kepercayaan publik; menyulut ketidakpuasan masyarakat; mengganggu proses penuntutan; mengisolasi polisi dari masyarakat; dapat membebaskan orang yang bersalah dan menghukum yang tidak salah; mencederai hak korban untuk memperoleh keadilan; mencederai supremasi hukum; dan tidak mustahil menyulut kritik terhadap pemerintah.

Persoalan lain yang mendasar dalam SPP adalah karagu-raguan untuk mengakui bahwa peradilan pidana merupakan suatu sistem, apakah sistem abstrak ataukah sistem fisik, apakah "*deterministic system*" ataukah "*probabilistic system*" yang seharusnya mengandung elemen-elemen sistem seperti : "*purposive behavior; wholism; openness; transformation; interrelatedness; and control mechanism*" 24) Beberapa pernyataan yang menyatakan bahwa "*criminal justice as a nonsystem*" menyatakan bahwa pelbagai subsistem peradilan pidana berdiri atas dasar ketentuan hukum yang berbeda-beda (mandiri), dengan manajemen yang independen, bahkan mereka merumuskan sendiri kebijakannya. Contohnya adalah adanya UU tentang Kepolisian, UU Kejaksaan; UU tentang Kekuasaan Kehakiman; UU tentang Pemasaryakatan : dan UU tentang Advokat. Sampai saat ini belum ada UU yang mengayomi pelbagai UU tersebut, sehingga nampak bersifat fragmentatif. 25)

Persoalan mendasar lain adalah ketidaktegasan tentang Model Sistem Peradilan Pidana yang dianut, sehingga seringkali terjadi inkonsistensi. Secara teoritik di samping "*Crime Control Model*" (CCM) dan "*Due Process Model*" (DPM) yang diperkenalkan oleh Packer, dikenal pula "*Family Model*" (FM) seperti yang diungkapkan oleh Griffiths. Di samping itu masih terdapat model-model lain yang dikemukakan oleh beberapa penulis. 26)

Kita tidak mungkin menganut CCM atau "*Adversary Model*" yang menganut prinsip antara lain bahwa "*the repression of crime should be the most important function of eriminal justice system because order is a necessary condition for a free society*". Dengan demikian konsentrasi hanya kepada efisiensi penegakan hukum yang dilakukan polisi daripada perlindungan terhadap hak-hak pelaku. DPM sekalipun diliputi oleh semangat untuk membatasi kekuasaan negara dan anti terhadap nilai-nilai otoritarian (*the most important function of criminal justice should be to provide due process, or fundamental fairness under the law*), tetapi tetap dalam kerangka *Adversary Model* atau Model Perlawanan antara negara dan pelaku kejahatan.

Di sisi lain FM dari Griffiths terlalu "*offender oriented*", sehingga banyak menuai kritik ditinjau dari hak-hak korban kejahatan (*victims right*) yang semakin mengemuka sehubungan dengan perkembangan viktimologi yang pesat. Yang diharapkan adalah sebenarnya model sistem peradilan pidana yang tidak hanya bersifat kondusif terhadap ketertiban atau kepentingan publik dan hak-hak pelaku kejahatan (*Daad-dader Strafrecht*), tetapi juga ramah terhadap korban kejahatan.

POLRI DAN MANAJEMEN PENEGAKAN HUKUM.

Penegakan hukum harus dilihat, baik secara ideal maupun secara faktual. Secara ideal penegakan hukum harus berusaha maksimal menegakkan segala sistem nilai yang ada di belakang setiap norma hukum. Namun demikian harus diakui bahwa secara konseptual hukum pidana mengandung keterbatasan sebagai berikut :

- *Criminal law should not be used to penalize harmless behavior;*
- *Criminal law should not be used if the penalty does more harm than the offense;*
- *Criminal law prohibitions should not be used if the public does not support;*
- *Criminal Law should not be used to condemn wicked acts. 27)*

Dengan demikian jangan heran apabila hukum pidana dalam operasinya dibatasi oleh hukum pidana materiil dan hukum acara pidana sendiri, seperti adanya pengaturan tentang delik aduan baik absolut maupun relatif. Demikian pula pelbagai persyaratan yang diterapkan kepada penyidik dalam hukum acara pidana, seperti dalam penggeledahan, penyitaan, penahanan dan sebagainya yang penuh dengan persyaratan-persyaratan yuridis, agar terjadi keseimbangan antara kekuasaan negara dan HAM, tersangka dan terdakwa, bahkan terpidana sekalipun.

Keterbatasan hukum pidana tersebut semakin melebar, apabila terjadi kesulitan atau hambatan dalam penegakan hukum akibat kualitas perundang-undangan yang kurang memadai, sarana dan prasarana yang kurang, mekspertis dan moral penegak hukum yang lemah dan kurangnya partisipasi masyarakat. Atas dasar itu masyarakat seringkali mengeluh, karena terdapat kesenjangan yang dalam antara penegakan hukum yang ideal dengan penegakan hukum yang sesungguhnya terjadi secara aktual. Dalam hal ini tidak jarang diskresi banyak dilakukan. Diskresi harus dipantau dan dapat menjadi masukan dalam pembaharuan hukum (*law reform*).

Di dalam Seminar dan Lokakarya tentang Pengkajian dan Pengembangan Pedoman Penahanan yang diselenggarakan oleh PTIK, Direktorat Penelitian dan Pengembangan Ilmu & Teknologi Kepolisian Februari 2006,

diidentifikasi beberapa masalah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam pelaksanaan penahanan dan penangguhan penahanan pada tingkat penyidikan seperti :

- 1) Penahanan dilakukan tanpa dasar hukum;
- 2) Adanya rekayasa dalam penerapan dasar hukum;
- 3) Praktek KKN dalam pelaksanaan penahanan dan penangguhannya; Subyektivitas penyidik (variabilitas) tanpa dasar hukum;
- 4) Adanya intervensi yang bersifat negatif.

Rekomendasi yang dikemukakan adalah diperlukannya perumusan pedoman pelaksanaan penahanan dan penangguhan penahanan oleh penyidik Polri melalui kebijakan yang tertulis. Selanjutnya bagi penyidik yang salah agar diberi sanksi administratif, kode etik profesi dan dimintakan pertanggungjawaban pidana.

Dalam Seminar dan Lokakarya tersebut juga dikaji dan dikembangkan Proses Pengambilan Keputusan Dalam Penegakan Hukum Pidana (mulai dari Penerimaan laporan polisi; Penindakan upaya paksa : pemanggilan, penangkapan, pengeledahan, penyitaan; Pemeriksaan saksi dan tersangka; Penyelesaian dan penyerahan Berkas Perkara; sampai dengan Intervensi). Dalam hal ini diidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut :

- 1) Pengambilan keputusan (PK) tanpa landasan yuridis;
- 2) PK yang menimbulkan anarkis terhadap Kamtibmas;
- 3) PK yang bersifat diskriminatif;
- 4) PK yang direayasa, yang berdampak negatif;
- 5) PK hasil intervensi yang negatif;
- 6) PK yang bersifat KKN.

Rekomendasi yang disampaikan bervariasi mulai dari peningkatan sistem pendidikan dasar, pendidikan kejuruan penyidik dan reserse, dan pendidikan lanjutan bagi penyidik dan reserse di Mabes Polri sampai dengan penerapan fungsi manajemen, penerapan "*reward and punishment*", penyampingan intervensi sampai dengan usul sanksi bagi yang melakukan intervensi.

Dari segi manajemen dan proses pengambilan keputusan dalam penegakan hukum terdapat dua hal yang menonjol yaitu peraturan pidana yang tidak jelas dan mengandung kemungkinan multi-interpretasi dan tanpa pedoman pelaksanaan yang bersifat administratif, cenderung bersifat kriminogin dan menjadi sumber penyalahgunaan kekuasaan. Selanjutnya sehubungan dengan kemandirian penyidik Polri, mestinya doktrin “*independency*” tidak hanya berlaku bagi pengadilan (*The Independence of Judiciary*), tetapi juga berlaku dalam semua tahapan sistem peradilan pidana atas dasar asas “*the Independence of Criminal Justice System* “. Semuanya dalam kerangka asas “*Equality Before the Law*” dan menghindari praktek-praktek “*selective law enforcement*”.

KESIMPULAN UMUM

Sebagai akhir orasi ini, ijinkanlah saya merumuskan kesimpulan umum bahwa dalam kerangka proses demokratisasi saat ini, manajemen penegakan hukum Polri sangat penting sebagai “*a cumulative body of information that furnishes insights on how to manage organization of POLRI*”. Dalam hal ini bentuk-bentuk dan varian manajemen yang harus menjadi fokus perhatian adalah :

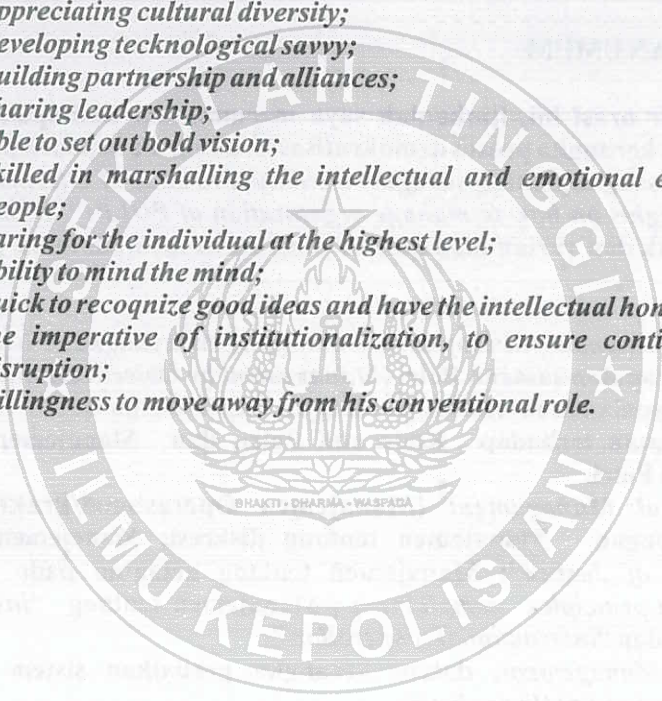
- 1) *Value-Management* (Manajemen Nilai) yang menyangkut : Manajemen tentang pencapaian sasaran Polri (*Management by Objectives*); Manajemen tentang pencapaian atau kesesuaian dengan Indeks Demokrasi; Manajemen tentang ketaatan terhadap Kode etik Polri; dan Manajemen tentang Independensi Polri.
- 2) *Operational Management* (Manajemen Operasional/Praktis) yang berkaitan dengan : Manajemen tentang diskresi; Manajemen tentang “*miscarriage of Justice*”; Manajemen tentang ketaatan pada asas-asas hukum (*legal-principles compliance*) ; Manajemen tentang “*institutional cooperation*” dan “*international cooperation*”.
- 3) *Feedback-Management*, dalam kerangka perbaikan sistem maupun pembaharuan hukum (*law reform*).
- 4) *Anticipatory-Management* berupa pengelolaan atas pelbagai prediksi hasil-hasil kajian.

Varian manajemen tersebut dirumuskan sebagai konsekuensi bahwa SPP tidak hanya merupakan sistem fisik (*physical system*) berupa kerjasama terpadu antar pelbagai sub-sistem untuk mencapai tujuan tertentu, atau merupakan “*abstract system*” yang penuh dengan nuansa nuansa pandangan,

sikap, ideologi, nilai bahkan filosofi, tetapi juga merupakan sistem terbuka (*open-system*) yang keberhasilannya sebagai organisasi sosial penuh dengan kemungkinan (*probabilistic system*)

Untuk itu diperlukan pemimpin-pemimpin yang tangguh dan visioner di semua lini organisasi Polri. Dari pelbagai teori kepemimpinan yang ada, maka nampaknya perpaduan antara kepemimpinan transformasional (*transformational leadership*) dan kepemimpinan global (*global leadership*) memadai untuk mengatur manajemen Polri di era demokratisasi, dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- 1) *think globally act locally;*
- 2) *appreciating cultural diversity;*
- 3) *developing technological savvy;*
- 4) *building partnership and alliances;*
- 5) *sharing leadership;*
- 6) *able to set out bold vision;*
- 7) *skilled in marshalling the intellectual and emotional equity of their people;*
- 8) *caring for the individual at the highest level;*
- 9) *ability to mind the mind;*
- 10) *quick to recognize good ideas and have the intellectual honesty;*
- 11) *the imperative of institutionalization, to ensure continuity without disruption;*
- 12) *willingness to move away from his conventional role.*



Catatan :

- 1) Certo, Samuel C. & Certo, S. Trevis, *Modern Management 10e*, International Edition, Pearson Education International, , Prentice Hall, 2006, p. 50.
- 2) Urofsky, Introduction : *The Root Principles of Democracy*, , <http://usinfo.state.gov/products/pubs/democracy//homepage.htm>, April 07,2005. Baca juga Beetham, David, *Democracy and Human Rights*, Polity Press, 1999, p. 28. dst.;
- 3) Istilah Evolusi Yang Dipercepat (*Accelerated Evolution*) dikembangkan oleh Presiden RI ketiga B.J. Habibie, sebagai lawan dari pendekatan Revolusi yang penuh risiko ketidakpastian dan “potentially victimizing”;
- 4) Amandemen UUD 1945 pada dasarnya mengandung 3 (tiga) pendekatan (*approaches*) : (1) meningkatkan (*to enhance*) kredibilitas dan efektivitas pelbagai lembaga publik; (2) memperkuat (*to strengthen*) demokrasi dan “public engagement” melalui pengambilan keputusan ; dan (3) menambah (*to increase*) kepercayaan dan akuntabilitas badan-badan publik;
- 5) Preece, Jennifer Jackson, *Human Rights and Cultural Pluralism : The “Problem” of Minorities*, European Institute, London School of Economics, 2001, p. 8-11.
- 6) Dammer, Harry R., Fairchild, Erika, *Comparative Criminal Justice Systems*, , Wadsworth, Australia , Second Edition, 2001, p. 94-95.
- 7) Bayley, David H., *Police for the Future*, Oxford University Press, New York, 200, p.34-35.
- 8) Le Roux, Len, *Defining defence requirements :Force design considerations for South African National Defence Force*, African Security Review Vol. 8, No. 5, 1999, p. 1-2.
- 9) Walker, Clive & Starmer, Keir, *Miscarriage of Justice, A rview of Justice in Error*, Blackstoner Press Limited, London, 1999, p. 31-39. The ever-present jeopardy of mistakes in the criminal justice system is reflected in the aphorism that “It is better that ten guilty persons escape than that one innocent suffer”.

- 10) Hagan, Frank E, *Political Crime : Ideology & Criminality*, Ally and Bacon, Boston, 1977, 2 and 71. Political crime : crime committed for ideology purposes. Crimes by government include violations of human rights, civil liberties, and constitutional privileges as well as illegal behavior that occurs in the process of enforcing the law or maintaining status quo.
- 11) Krasca (edit), *Militarizing the American Criminal Justice System*, Northeastern University Press, Boston, 2001, p. 1-5.that the conventional distinctions between these two forces (military and civilian law enforcement) are becoming blurred and considers the far-reaching consequences of the disquieting trend to militarize the nation's criminal justice system”.
- 12) Kittichaisarre, Kriangsak, *International Criminal Law*, Oxford University Press, 2001, p. 23.
- 13) International Council on Human Rights Policy, *Hard cases : bringing human rights violators to justice abroad, a guide to universal jurisdiction*, 1999, p. 6 8. tentang “Jus cogens” lihat juga Kittichaisqrrre, Ibid., p. 12, 45, 101.
- 14) Haveman, Roelof, et. Al, *Supranational Criminal Law : A System Sui Generis*, Intersentia, Antwerp, 2003, p. 3. Sui generis diartikan sebagai “a coherent criminal system on its own” dengan syarat system tersebut harus benar-benar “fair”.
- 15) Kofi A. Anan , *A More secure world, Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, United Nations, 2004, p. 21-54
- 16) *Black's Law Dictionary*.
- 17) Dammer, Harry R, op. Cit. p. 11-12.
- 18) Periksa Bassiouni, M. Cherif, *The Protection of Human Rights in the Administration of Criminal Justice*, Center for Human Rights, UN, Geneva, Transnational Publ., Inc., New York, 1999.
- 19) Van Dijk, Jan J.M., dalam tulisannya yang berjudul “Introducing Victimology” (2004), menggambarkan perkembangan viktimologi dalam 4 (empat) tahap : (a) sebagai “interactionist or penal victimology”; (b) sebagai “general victimology or assisted-oriented victimology”; (c) victimology as a discipline or field of research or the scientific study (the World Society of Victimology); and (d) Victimology dikaitkan dengan “violence and abuse of power”, dalam kerangka UN Declaration;

- 20) Wrobleski, Henry M & Hess, Karen M, **Law Enforcement and Criminal Justice**, Thomson, Wadsworth, Eight Edition, 2006, p. 144-145.
- 21) UN High Commissioner for Human Rights,, **Human Rights Centre, Human Rights and Law Enforcement, A Manual on Human Rights Training for the Police**, Professional Training Series No. 51997, p. 154.
- 22) *Ibid.*, p. 436.
- 23) Kuntjoro Purbopranoto, **Beberapa catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara**, Alumni, Bandung, 1978, hal 32.
- 24) Wiarda, G.J. **Drie typen van rechtsvinding, tjeenk-willingk, Zwollle**, 1980, p. 25.
- 25) Shrode, William A, **Organization and Management :Basic Systems Concepts**, Irwin Book Company, Malaysia, 2001, p. 115 dst.
- 26) Griffiths, John, **Ideology in Criminal Procedure of a Third Model of the Criminal Process**, the Yale Law Journal, 1970, p. 363.
- 27) Hoffman, Denis, **Criminal Justice**, IDG Books Worldwide, Foster City CA, 2000, p.3.



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DATA PRIBADI

N a m a : **Prof. Dr. H. Muladi, S.H.**

Tempat / Tanggal lahir : **Solo, 26 Mei 1943**

A g a m a : **I s l a m**

Status Marital : **Menikah, 1 isteri, 4 anak dan 10 cucu.**

Instansi / Departemen : **Lembaga Ketahanan Nasional RI**

Pangkat / Jabatan : - **Guru Besar / IVE di bidang Hukum Pidana di UNDIP**
- **Gubernur Lemhannas RI**
- **Ketua Dewan Pengurus The Habibie Center**

Alamat rumah : - **Jl. Kerinci VIII/24 Jakarta Selatan**
Telepon : **021 - 7266047**
Fax : **021 - 7397262**
- **Kompleks UNDIP No. 10**
Jl. Sukun Banyumanik
Semarang
Telepon : **024 - 7474272**

Alamat Kantor : - **Jl. Merdeka Selatan No. 10 Jakarta**
Phone : **021 - 3840581**
Fax : **021 - 3446569**

The Habibie Center
Jalan Kemang Selatan Nomor 98
Jakarta Selatan
Phone : **021- 7817211**

I. RIWAYAT PENDIDIKAN

Periode	Keterangan
1968	Lulus Sarjana Hukum (Hukum Pidana) Universitas Diponegoro, Semarang
1974	Kursus Dosen Kewiraan Lembaga Pertahanan Nasional (LEMHANAS)
1979	Training Instruktur Hak Asasi Manusia pada International Institute of Human Rights Strasbourg, France
1984	Lulus Program Doktor (S3) Bidang Ilmu Hukum (Predikat : Cumlaude) Universitas Padjadjaran, Bandung
1992	Penataran P4 Propinsi Jawa Tengah
1993	KSA III LEMHANAS

II. RIWAYAT PEKERJAAN

Periode	Keterangan
1966 – 1969	Karyawan OPS Minyak dan Gas Bumi Jawa Tengah
1969 – 1971	Sekretaris Eksekutif Bulogda Jawa Tengah
1971 – 1974	Kepala Biro Wajib Latih Mahasiswa Universitas Diponegoro, Semarang
1971 – 1974	Staf Badan Konsultasi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang
1977 – 1978	Pembantu Dekan III, Bidang Kemahasiswaan Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang
1986 – 1992	Dekan Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang

1989 – 1992	Manager Program Kerjasama Hukum Pidana Indonesia – Belanda, Konsorsium Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
1992 – sekarang	Penasihat Rektor Universitas Diponegoro
1992 – 1994	Direktur Pascasarjana Program Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
1992 – 1994	Anggota MPR – RI Fraksi Utusan Daerah
1994 – 1998	Rektor Universitas Diponegoro, Semarang
1996 – 1998	Koordinator Kerjasama Depdikbud – Tokyo University of Fisheries, dalam Pendidikan Perikanan
1998	Dekan Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Universitas Diponegoro, Semarang
1997 – 1999	Anggota MPR – RI, Fraksi Utusan Daerah Sekretaris Panitia Adhoc II Badan Pekerja MPR – RI
Maret – Mei 1998	Menteri Kehakiman Republik Indonesia Kabinet Pembangunan VII
Mei 1998 – Oktober 1999	Menteri Kehakiman Republik Indonesia Kabinet Reformasi Pembangunan
Mei – Oktober 1999	Menteri Sekretaris Negara Republik Indonesia
1999	Anggota Dewan Komisaris PERTAMINA
1999	Ketua Badan Pengelola Gelora Senayan dan Kemayoran
September 2000 – Juni 2001	Hakim Agung pada Mahkamah Agung RI
Mei 2004 – sekarang	Ketua Tim Perumus KUHP Nasional
30 Agustus 2005	Gubernur Lemhannas RI
2005-2006	Salah satu Ketua Forum 45 (Sekretariat Negara)

III. JABATAN DALAM ORGANISASI

Periode	Keterangan
1963 – 1968	Anggota Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia
1964 – 1967	Komandan Batalyon IV, Resimen Mahasiswa Semarang
1986 – 1992	Wakil Ketua DPD GOLKAR Jawa Tengah
1991 – 1998	Ketua Delegasi Indonesia pada Kongres Crime on Prime Prevention and Criminal Justice (ECOSOC)
1992	Ketua Tim Rancangan Undang-Undang Contempt of Court, Departemen Kehakiman
1992 – 1998	National Correspondent Republik Indonesia pada Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, ECOSOC, United Nation, Vienna, Austria
1993 – sekarang	Anggota ASEAN Law Association
1993 – 1998	Anggota KOMNAS HAM
1994	Anggota International Association of Criminology
1994	Anggota International Association of Criminal Law
1994 – 1998	Pembina AKPOL Semarang
1995 – sekarang	Ketua Asosiasi Pengajar Hukum Pidana dan Kriminologi Indonesia
1995 – 2001	Ketua Ikatan ALUMNI UNDIP
1995 – sekarang	Dewan Pakar Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia
1995 – 1998	Penasihat KAPOLRI
1995 – sekarang	Wakil Ketua Asosiasi Kriminologi Indonesia

1996 – 1997	Wakil Presiden Association of the South East Asia Institute of High Learning (ASAHIL)
1996 – 1997	Anggota Tim Globalisasi, Dewan Riset Nasional
1996 – 1998	Ketua Badan Kerjasama Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta se Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta
1996 – 1998	Staff Ahli Konsorsium Ilmu Hukum, Depdikbud
1996 – 1998	Staff Ahli Menteri Negara Peranan Wanita RI
1997 – sekarang	Ketua DPD FKPI Jawa Tengah
1997 – 1998	Staf Ahli Majalah Telstra, LEMHANNAS
1998	Ketua Delegasi Indonesia pada Pertemuan Tingkat Menteri tentang Mahkamah Pidana Internasional (ICC) di Roma
1998 – sekarang	Anggota Dewan Penasihat DPP FKPI
1998 – sekarang	Ketua Dewan Kehormatan Forum Komunikasi Akademisi dan Praktisi Hukum Indonesia
1998 – 1999	Mangala BP-7 Tingkat Nasional
1999 - 2002	Sekretaris Dewan Penasihat DPP GOLKAR
1999 – 2002	Direktur Institut Demokrasi dan Hak Asasi Manusia The Habibie Center
2002 – sekarang	Ketua Dewan Pengurus The Habibie Center
2004 – sekarang	Anggota Tim Pemantau Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
2004-sekarang	Ketua Bidang Hukum , HAM dan OTDA DPP Partai Golkar, merangkap Korwil Partai Golkar DKI Jaya

IV. BIDANG KEILMUAN

Periode	Keterangan
1990 - sekarang	Guru Besar di pelbagai Perguruan Tinggi dan Swasta di Jawa dan Luar Jawa (UNDIP, UI, UBAYA, UNILA, UNSRI, Universitas Pancasila, UNPAD, PTHM, PTIK dan lain-lain)
1990 - 1995	Pembina/ Dosen Akademi Kepolisian RI
1995 - 2001	Ketua Ikatan Keluarga Alumni UNDIP Ketua Dewan Pendiri Universitas Semarang
2000 - sekarang	Dewan Penasihat Police Watch
2001 - sekarang	Anggota Association for The International Ethical, Political and Scientific Collegium Paris, Perancis
2002 - Sekarang	Anggota Senat Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian
2003 - Sekarang	Anggota Tim Proper (Industrial Performance Rating Program) KLH

V. PENGHARGAAN

Periode	Keterangan
1991	Dwija Sista dari Departemen Pertahanan dan Keamanan
1995	Man of Year dari Harian Suara Merdeka, Semarang
1995	Satya Lencana Karya Satya 20 tahun dari Presiden Republik Indonesia
1995	Man of Year dari Asosiasi Jurnalis Jawa Tengah
1998	DAN VI Karate (INKAI)
1999	Bintang Mahaputra Adi Pradana Kelas II dari Presiden Republik Indonesia

VI. KARYA ILMIAH

Periode	Keterangan
1900 – 2003	Sepuluh judul buku dalam bidang Hukum Pidana, Sistem Peradilan Pidana dan Hak Asasi Manusia
1971 – sekarang	Ratusan Makalah Seminar

VII. LAIN-LAIN :

Periode	Keterangan
1998 – 1999	Wakil Ketua Dewan Penegakan Hukum dan Sistem Keamanan
2000 – sekarang	Sesepuh Departemen Kehakiman

