

013

Penanggulangan *Cold Cases*

Zakarias Poerba*

Abstrak

Cold Cases adalah bagian dari tunggakan perkara yang ada dalam pengelolaan kepolisian. Merupakan hal yang menjadi salah satu sebab signifikan dari kekecewaan masyarakat atas kinerja Polri. *Cold cases* adalah perkara-perkara yang terdiamkan atau didiamkan yang kemungkinan kemudian terselesaikan dengan sendirinya oleh waktu yang dalam pendekatan ilmu hukum disebut kadaluarsa. Menghangatkan kembali dan peningkatan penyelesaian *cold cases* merupakan tanggung jawab Polri dalam rangka memberikan keadilan kepada semua pihak, dan pertanggungjawaban untuk melayani dan melindungi masyarakat, serta sekaligus membantu meningkatkan citra Polri terutama mereka yang mengalami kejadian pidana. Berbagai sebab yang mendorong terjadinya *cold cases* tidak hanya menjadi tanggung jawab Polri tetapi memerlukan perhatian Negara dan masyarakat.

Kata Kunci: *Cold Cases*, Polri, Keadilan

Polri sebagai institusi terdepan dalam mengelola perkara pidana, telah dipahami sangat rawan penyalahgunaan wewenang, terutama dalam memanfaatkan celah hukum yang tidak memberi sanksi bagi penyidik yang mendiamkan perkara, atau dalam bentuk lain yang pada umumnya disebabkan kasusnya yang *complicated* dari berbagai segi. *Complicated* dimaksud menyangkut berbagai hal, yang pada ujungnya menghambat penyelesaian perkara yang berakhir pada apa yang dimaksud dengan *cold case*. Secara strategis hal ini disebabkan oleh karena:

a. Perkara melibatkan tokoh-tokoh yang dianggap berpengaruh atau pengusaha besar, kelompok masyarakat tertentu

yang “sulit disentuh hukum” atau secara nyata memperoleh impinitas, kekurangan bukti atau saksi, tersangka atau saksi yang bersinggungan dengan institusi dan atau personil Polri, tersangka buronan yang buronannya tidak secara aktif dicari, namun secara formal tidak melakukan penghentian perkara melalui penerbitan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) secara subjektif.

- b. Faktor Sumber Daya Manusia Polri sendiri, yaitu menyangkut integritas, kemampuan teknis profesional dan nyali dari personil Polri maupun karena keterbatasan teknologi penyidikan yang dimiliki satuan-satuan kewilayahan Polri.
- c. Keterbatasan anggaran dan atau kehabisan anggaran sebelum tahun anggaran berakhir, sehingga kegiatan penyidikan kasus-kasus pada akhir tahun menjadi sangat selektif.
- d. Bolak-balik perkara antara penyidik dan penuntut umum karena berbagai sebab teknis

* Dr. Zakarias Poerba, SH, M.Si, Dosen pada STIK-PTIK, Pascasarjana UI, Pascasarjana Unpas Bandung.

hukum, yang kemudian perkara menjadi terabaikan karena terdesak oleh perkara baru yang masuk kemudian.

- e. Hal-hal diatas berakibat tidak dapat ditanggapinya secara tuntas keluhan dan rekomendasi dari berbagai pihak yang berkepentingan, bahkan rekomendasi dari komisi-komisi nasional (Komnas HAM, Ombudsman, Kopolnas, dsb).

A. Strategi Penanggulangan Melalui Prosedur Hukum melalui Pendampingan Saksi oleh Penasihat Hukum..

Strategi penanggulangan melalui prosedur hukum dimaksudkan adalah pemanfaatan prosedur hukum sebagai alat untuk membantu mengontrol agar *cold cases* tidak diabaikan dan yang apabila dibiarkan akhirnya akan mejadi perkara yang beku. Strategi ini dilakukan dengan cara-cara yang tidak bertentangan atau yang diperbolehkan oleh hukum, dan bila hukumnya yang tidak menjangkau maka dapat diusulkan perubahan hukum formil agar *cold-cases* tidak menghambat hak masyarakat untuk memperoleh keadilan. Strategi ini dikemukakan untuk mengantisipasi *cold-cases* yang banyak disebabkan oleh kurangnya saksi dan kurang relevannya keterangan saksi dengan perkara yang disidik. Hal ini terjadi karena sangat sulit mencari orang yang dengan sukarela mau menjadi saksi, baik karena rasa “segan” dilibatkan dalam proses hukum. maupun “ketakutan” akan ikut “terbelit” oleh proses hukum. Lebih jauh dari itu, saksi tidak efektif karena kebingungan oleh proses penyidikan yang sering tidak dimengerti olehnya, dan sikap para penyidik yang sering dianggap tidak bersahabat. Oleh karena itu dibutuhkan usaha mengefektifkan peran saksi.

Berdasarkan uraian diatas maka strategi dimaksud diatas dilakukan melalui peningkatan peran saksi yang pada gilirannya akan mempengaruhi efektifitas keterangan dan

sekaliigus memiliki pengaruh terhadap efektifitas barang bukti.

Mengefektifkan Pendampingan Saksi oleh Penasihat Hukum.

Siapakah yang dimaksud dengan saksi menurut hukum acara pidana dan dimanakah peranan saksi dalam konteks penyidikan dan penegakan hukum pidana. Diharapkan, dengan mengetahui status keberadaan saksi dalam proses penegakan hukum, maka analisis dan kesimpulan hukum yang akan kita lakukan akan mendorong semakin lancarnya penyelesaian perkara, dan pada akhirnya dapat menekan *cold-cases*.

- a) Efektifitas Saksi adalah Bagian yang Mutlak Penting dalam Menekan *Cold-cases*.

Saksi adalah kunci untuk masuk ke sebuah lubang perkara. Keterangannya menjadi penting dalam proses pembuktian hukum. Bukan hanya untuk penyidik tetapi juga jaksa penuntut, dan hakim, serta juga para tersangka dan terdakwa. Bukan hanya mengungkap detail fakta dan merekonstruksi lagi peristiwa, tapi juga mengungkap fakta-fakta baru. Keterangannya bisa memperlemah sangkaan, dakwaan, dugaan, atau justru memperkuat sangkaan, dugaan dan dakwaan, termasuk berat-ringannya vonis sebuah perkara.

Kata “saksi” di dalam KUHAP tersebar dalam banyak pasal. Untuk mendapatkan definisi yang benar dan jelas mengenai konsepsi saksi secara utuh, maka kita perlu terlebih dahulu membaca dan memperhatikan seluruh pasal-pasal tersebut. Berdasarkan Pasal 1 angka 26 KUHAP, Pasal 1 angka 27 KUHAP, Pasal 65 KUHAP, Pasal 116 ayat (3) KUHAP, Pasal 116 ayat (4) KUHAP, dan Pasal 184 ayat (1) huruf a KUHAP, maka dapatlah kita temukan definisi saksi, yakni orang yang memberikan keterangan, guna kepentingan penyidikan, penuntutan,

peradilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri, ia alami sendiri. Termasuk juga orang yang dapat memberikan keterangan yang berhubungan dengan suatu perkara pidana meskipun tidak ia dengar sendiri, tidak ia lihat sendiri, dan tidak ia alami sendiri, sepanjang keterangan orang itu menurut penilaian tersangka dan atau terdakwa, berhubungan dengan tindak pidana yang diduga dan atau didakwakan kepadanya akan bersifat menguntungkan dan atau meringankan dirinya.

Dalam tahapan penyelidikan/penyidikan, saksi dapat berperan menentukan apakah suatu perkara pidana benar telah terjadi atau tidak. Saksi juga berperan dalam penentuan status hukum seseorang, yang semula dalam kondisi bebas, kemudian diubah statusnya menjadi tersangka yang kepadanya dapat dilakukan tindakan hukum paksa berdasarkan undang-undang. Begitu pentingnya keberadaan saksi, maka KUHAP kemudian mengatur bahwa panggilan sebagai saksi merupakan kewajiban hukum yang harus dipenuhi dan bagi mereka yang hendak ingkar dari kewajiban tersebut, penyidik memiliki wewenang yakni melakukan upaya hukum paksa berupa tindakan membawa/menjemput saksi secara paksa.

Pada prinsipnya semua orang dapat menjadi saksi, namun terhadap seseorang dengan status tertentu, undang-undang memberikan peluang kepada mereka yang dipanggil sebagai saksi untuk dapat mengundurkan diri atau dibebaskan dari kewajiban tersebut. Pemanggilan terhadap saksi dilakukan oleh penyidik dengan mengirimkan "surat panggilan" dengan mencantumkan alasan pemanggilan secara jelas dan memperhatikan tenggang waktu yang wajar.

Urgensi keberadaan saksi dalam proses pidana juga dapat kita lihat dari sedikitnya

perbedaan terhadap pemeriksaan saksi dengan tersangka, baik mengenai tata cara pemanggilan maupun mengenai tata cara pemeriksaan. Bahkan pengaturannya diatur dalam pasal-pasal yang bersamaan, tidak dipisah dalam aturan pasal yang berbeda. Ada beberapa hal yang penting tentang tata cara pemeriksaan sebagai saksi di dalam KUHAP, sebagai berikut:

1. Dalam memberikan keterangan kepada penyidik, harus terlepas dari segala macam tekanan baik yang berbentuk apapun dan dari siapapun.
2. Saksi dapat diperiksa di tempat kediamannya, dalam hal saksi tidak dapat memenuhi panggilan menghadap di tempat pemeriksaan yang ditentukan penyidik disebabkan alasan patut dan wajar.
3. Saksi diperiksa tanpa sumpah, kecuali di muka persidangan.
4. Keterangan yang dikemukakan saksi dalam pemeriksaan penyidikan dicatat dengan teliti oleh penyidik dalam berita acara pemeriksaan. Berita acara ditandatangani oleh saksi namun saksi diberi kemungkinan untuk tidak menandatangani berita acara pemeriksaan dengan memberikan alasan yang kuat.

Seiring berjalannya waktu dan pengaturan dalam KUHAP dirasa kurang memadai, maka untuk lebih memberikan jaminan keamanan bagi para saksi, DPR kemudian menelurkan UU Nomor 13 tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Undang-undang itu lahir dari adanya fakta banyaknya kasus yang tidak terungkap dan tidak terselesaikan (yang pada gilirannya disebut *cold-cases*) disebabkan oleh ketiadaan saksi. Kalaupun ada, saksi mengalami ketakutan memberikan kesaksian kepada

penegak hukum karena mendapat ancaman dari pihak tertentu atau sebab-sebab lain yang telah diuraikan terdahulu.

Undang-undang Perlindungan Saksi dan Korban tersebut kemudian mengatur bahwa seorang saksi sejak tahap penyelidikan dimulai dan berakhir proses peradilan pidana, berhak atas jaminan keamanan pribadi, keluarga, harta benda, dan bebas dari ancaman berkeenaan dengan kesaksiannya. Selain itu saksi juga ikut serta dalam menentukan bentuk perlindungan dukungan keamanan, memberikan keterangan tanpa tekanan, mendapat penterjemah, bebas dari pertanyaan menjerat, mendapat informasi mengenai perkembangan kasus. Saksi juga berhak untuk mendapat informasi mengenai putusan pengadilan, mengetahui dalam hal terpidana dibebaskan, mendapat identitas baru, mendapatkan tempat kediaman baru, memperoleh penggantian biaya transportasi sesuai kebutuhan, mendapat nasihat hukum, serta memperoleh bantuan biaya hidup sementara sampai batas perlindungan berakhir.

Dengan melihat seluruh pengaturan tersebut, maka dapatlah kita tarik kesimpulan bahwa keberadaan saksi sangatlah vital dan oleh karenanya patut dilindungi, terlepas apakah saksi tersebut merupakan saksi yang diajukan oleh pihak pelapor/korban atau merupakan saksi yang diajukan oleh pihak tersangka.

b) Saksi berhak didampingi Penasihat Hukum.

Argumentasi 'yuridis' yang sering dikemukakan bahwa KUHAP tidak mengatur mengenai pendampingan saksi oleh Penasihat Hukum, dengan demikian menjadi tidak tepat. Apabila KUHAP dibaca secara parsial antar pasal, pembenaran argumentasi tersebut dapat dilakukan. Namun sebaliknya, apabila dibaca menggunakan akal sehat yang jernih dan komprehensif, pemahaman hukum acara dan sistem peradilan pidana yang menyeluruh, serta paradigma yang benar

terkait keberadaan saksi, maka argumentasi tersebut tidak kuat.

Dengan menggunakan logika akal sehat saja, sebuah pertanyaan yang perlu dijawab adalah: "Apakah saksi lebih buruk atau rendah derajatnya dari tersangka pelaku kejahatan terorisme sehingga tidak berhak mendapatkan nasehat hukum dari seorang Penasihat Hukum?" Apabila tersangka saja yang diduga melakukan perbuatan pidana berhak mendapatkan bahkan dapat memilih penasihat hukumnya, apalagi seorang saksi yang notabene adalah orang bebas. Kerap kali masyarakat awam hukum yang mendengar kata "polisi" dan "kantor polisi" serta penyidik saja masih kerap ketakutan, apalagi kalimat "pemeriksaan di kepolisian". Kalau kemudian ada bantahan lainnya yang mengatakan: "untuk apa didampingi Penasihat Hukum, karena saksi hanya menceritakan apa yang ia lihat, dengar dan alami sendiri saja". Pertanyaan demikian dapat dijawab singkat, yaitu jikalau penyidiknya seadil Tuhan, maka sekaligus tersangka pun tak perlu lagi untuk didampingi Advokat dan seluruh hakim dapat dibebaskan tugaskan saja.

Sebagaimana yang kita ketahui, merupakan suatu asas yang penting di sebuah negara hukum modern bahwa seorang yang terkena perkara mempunyai hak untuk memperoleh bantuan hukum. Guna kepentingan pembelaan diri, tersangka atau terdakwa berhak mendapat bantuan hukum sejak taraf pemeriksaan penyidikan dimulai. Tersangka atau terdakwa juga memiliki kebebasan dan hak dalam memilih penasihat hukumnya. Dan terhadap tersangka atau terdakwa yang disangkakan atau didakwakan ancaman pidana mati atau lima belas tahun atau lebih, maka tersangka atau terdakwa wajib mendapatkan bantuan hukum. Penasehat hukum kemudian berhak menghubungi dan berbicara dengan tersangka sejak saat

ditangkap atau ditahan pada semua tingkat pemeriksaan. Pembicaraan antara penasehat hukum dengan tersangka pun tidak boleh diketahui oleh penyidik, penuntut umum atau petugas lembaga pemasyarakatan yang mengawasi, kecuali dalam hal kejahatan terhadap keamanan negara. Selain itu penasihat hukum dapat mengirim dan menerima surat dari tersangka, mengikuti jalannya pemeriksaan dengan melihat dan mendengar, mengajukan keberatan atas penahanan, mengajukan pra-peradilan dan mengajukan pembelaan.

Yang sering dilupakan adalah bahwa kerap kali seorang yang diperiksa sebagai saksi, tak berselang lama kemudian hari tanpa pemberitahuan apapun, diubah statusnya menjadi tersangka oleh penyidik, kemudian dipanggil kembali untuk diperiksa sebagai tersangka. Hal ini jelas merugikan hak hukum seorang saksi. Dalam konteks demikianlah, keberadaan Penasihat Hukum menjadi krusial, dapat membantu saksi untuk tidak terperosok ke dalam pertanyaan-pertanyaan yang bersifat menjebak, yang kemudian memerangkap saksi. Pertanyaan menjebak yang bertendensi mengail pengakuan jelas melanggar prinsip bahwa seseorang tidak dapat dipaksa untuk mengakui perbuatan salahnya.

Anomali sikap penyidik, baru terlihat ketika Peasihat Hukum ikut mendampingi seorang saksi yang diminta hadirkan oleh pihak terlapor atau tersangka. Sebelum pemeriksaan, sang penyidik belum apa-apa langsung menyampaikan kepada saksi bahwa dalam KUHAP keberadaan Advokat dalam pemeriksaan saksi tidaklah diwajibkan. Bukankah proses hukum pidana adalah pencarian kebenaran materiil? Bukankah perlu dijaga prinsip ' praduga tidak bersalah' dalam proses penyidikan sehingga dengan demikian saksi yang dihadirkan oleh tersangka

juga berhak untuk diperlakukan sama?

Dalam Undang-undang Perlindungan Saksi dan Korban, setiap saksi berhak untuk mendapatkan nasihat hukum dari seorang Penasihat Hukum.

Dengan argumentasi demikian, maka dapatlah kita tarik kesimpulan bahwa Penasihat Hukum berhak dan seyogianya mendampingi kliennya yang berstatus sebagai saksi dalam tahapan penyidikan. Dalam RUU KUHAP, pendampingan saksi oleh Penasihat Hukum sebaiknya juga ditambahkan untuk diatur tegas, untuk mencegah berulangnya polemik yang berkepanjangan mengenai hal ini. Termasuk juga bahwa saksi berhak untuk menerima salinan berita acara pemeriksaan.

Apabila Penasihat Hukum ada di sana, maka penyidik tak perlu repot-repot untuk menanyakan banyak hal yang tidak berkaitan dengan perkara yang dapat membingungkan dan menakutkan saksi, sebab Advokat dapat mengajukan keberatan bahwa keberadaan saksi tidak relevan dalam perkara yang diperiksa dan pertanyaan penyidik tidak memiliki kaitan dengan perkara. Kerap kali yang menjadi seorang penyidik tidak bertatus Sarjana Hukum yang dididik untuk memahami konsep hukum, melainkan hanya bermodalkan kebiasaan semata. Kalau seseorang yang berstatus sebagai tersangka saja memiliki hak sedemikian besarnya, bukankah kemudian sangat aneh jikalau saksi dilarang memiliki hak serupa dalam hal memilih didampingi Penasihat Hukum.

Keberadaan Penasihat Hukum akan mampu mencegah para penyidik untuk melakukan aksi kekerasan baik secara fisik maupun psikologis kepada saksi, yang dapat mengakibatkan proses pembuktian dalam penyidikan terhambat yang dapat mengarah kepada meningkatnya *cold-cases*. Saksi juga merasa lebih aman dan nyaman dalam memberikan keterangan sebab dirinya didampingi oleh seseorang yang mengerti

mengenai hak dan kewajibannya dalam proses hukum. Penasihat Hukum dapat membantu saksi memahami pertanyaan-pertanyaan yang dilontarkan oleh penyidik, sebab kerap kali pertanyaan-pertanyaan penyidik bersifat kabur, terkadang sangat teknis dan sulit dimengerti oleh saksi. Penasihat Hukum dalam pemeriksaan saksi bisa dijadikan sebagai rekanan dalam kerangka penegakan hukum yang cepat, efektif dan efisien. Hal ini akan mampu secara signifikan menekan perkara menjadi *cold-case*. Mengenai argumentasi bahwa kehadiran Penasihat Hukum kerap memberikan pengaruh yang mampu menyesatkan keterangan saksi, hal tersebut juga tidak dapat dijadikan alasan. Mungkin dalam kenyataan ada beberapa Penasihat Hukum yang bertindak demikian, namun hal tersebut tidak dapat dijadikan alasan pembenar untuk melarang Penasihat Hukum hadir pada saat pemeriksaan saksi.

Penasihat Hukum berstatus sebagai penegak hukum, sama seperti penyidik. Dalam menjalankan pekerjaannya, Penasihat Hukum dilarang bersikap, bertingkah laku, bertutur kata, atau mengeluarkan pernyataan yang menunjukkan sikap tidak hormat terhadap hukum, peraturan perundang-undangan. Penasihat Hukum juga dilarang berbuat hal-hal yang bertentangan dengan kewajiban, kehormatan, atau harkat dan martabat profesinya. Penasihat Hukum diwajibkan untuk tidak melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan dan atau perbuatan tercela; melanggar sumpah/janji Advokat dan/atau kode etik profesi Penasihat Hukum. Dengan demikian seharusnya tidak boleh ada larangan kepada Penasihat Hukum untuk ikut mendampingi seseorang yang diperiksa sebagai saksi.

Dalam praktek penyidik seringkali bersikap mendua terhadap keberadaan seorang saksi. Apabila saksi berkedudukan sebagai pelapor, kerap kali bahkan hanya dengan bermodalkan surat kuasa, Penasihat Hukum tanpa didampingi

oleh prinsipalnya diijinkan melakukan pelaporan. Ketika saksi bertindak sebagai pelapor yang kerap berstatus sebagai korban, Penasihat Hukum kerap diperkenankan hadir. Bukan cuma hadir, Penasihat Hukum kerap kali bersama-sama dengan penyidik melakukan analisis hukum apakah laporan yang diajukan oleh saksi sudah memenuhi unsur-unsur dari salah satu perbuatan pidana yang ada di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Hampir tidak pernah terjadi penolakan kehadiran Penasihat Hukum dalam kondisi demikian.

B. Strategi Penanggulangan Melalui Optimalisasi Pengawasan Internal Kepolisian.

Pengawasan Internal Kepolisian secara garis besar dilakukan melalui dua cara yaitu, pertama, pengawasan oleh atasan langsung secara berjenjang sampai kepada pimpinan puncak (Kapolri), yang semakin dekat jenjang atasan itu dari penyidik yang menangani perkara, maka control secara teknis semakin besar dan menyeluruh, sedangkan semakin berjarak jenjang atasan itu, maka control secara teknis semakin lemah. Namun tanggung jawab secara manajemen senantiasa harus efektif. Kedua, pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat yang sifatnya periodik dan atau bila ada masalah khusus (dilaporkan secara khusus), serta lebih ditekankan pada pengawasan secara manajerial.

Strategi penanggulangan melalui optimalisasi pengawasan internal kepolisian dimaksudkan adalah penanggulangan dengan memanfaatkan pengawasan kegiatan teknis kepolisian yang menghasilkan *output* terkontrolnya pendataan *cold-cases* dan terbukanya aksesibilitas bagi setiap pihak yang bersangkutan dengan sebuah penyidikan perkara pidana, dan pada gilirannya akan memberikan akses pada pimpinan kepolisian secara berjenjang, maupun kepada pihak yang berkepentingan dengan perkara bersangkutan, untuk melakukan

up-dating perkara yang cenderung terbiarkan/didiamkan dan menjadi *cold-cases*. Hal ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan pembangunan system digital yang pelan tapi pasti akan menjadi pendorong kemajuan dalam berbagai bidang.

Strategi ini dilakukan melalui hal-hal sebagai berikut :

1. Membangun system pendataan penyidikan secara on-line dan interaktif.

Sistem pendataan penyidikan secara on-line dan interaktif dimaksudkan :

- a. Komunikasi timbal balik dan tertulis dapat dilakukan dari mulai pelaporan dan atau dimulainya sebuah laporan polisi, secara bertahap sampai dengan penyelesaian perkara, baik melalui P-21 ataupun melalui SP3. Online dan Interaktif dimaksud untuk memungkinkan setiap jenjang atasan penyidik dapat mengakses/ mengetahui perkembangan/ progress sebuah perkara, dan sekaligus dapat memberikan petunjuk dan atau pertanyaan bagi pengembangan dan perkembangan kasus. Dengan demikian maka perkembangan dan penyelesaian sebuah kasus tidak lagi menjadi kewenangan "tertutup" dari sang penyidik saja, melainkan diperluas menjadi kewenangan institusional dari Polri.
- b. Komunikasi timbal balik dan tertulis dapat dilakukan antara pelapor, saksi dan penyidik serta pihak yang memberikan bantuan teknis penyidikan, dari mulai laporan polisi dibuat sampai dengan penyelesaian perkara di penyidik Polri baik berupa P-21 maupun SP3.
- c. Sistem ini juga seyogianya dibangun untuk sekaligus mampu menyediakan data penanganan perkara secara

menyeluruh, sehingga dapat dimonitor perkara-perkara yang dalam proses penyidikan yang masih aktif ditangani dan perkara-perkara yang bermasalah penyelesaiannya maupun yang sudah dikategorikan sebagai *cold-cases*.

Kesemuanya ini akan mendorong kejujuran, objektivitas dan kebenaran prosedur hukum yang ditetapkan dalam Hukum Formil(KUHAP). Hal yang dapat dirahasiakan terhadap kelompok yang tersebut pada poin "b." adalah yang menyangkut rencana tindakan penyidikan.

Strategi ini, yang akan melibatkan pula peran pers sebagai pihak yang dapat berperan dalam "multy-ply" informasi yang terbuka, juga akan sangat bermanfaat untuk membangun 'trust', yang pada gilirannya akan meningkatkan peran serta publik dalam membantu polisi dalam memberikan berbagai jenis informasi dalam mendukung memudahkan terungkapnya perkara, yang pada gilirannya akan menekan *cold-cases*.

Di sisi lain, strategi ini akan menyiapkan secara lebih baik pelayanan Polri dalam menyongsong dan menghadapi 'pasar bebas', di mana akan terdapat semakin banyak orang asing terlibat dalam perkara pidana, baik sebagai pelapor/korban, saksi maupun tersangka. Hal ini sekaligus akan memperbaiki peringkat Polri dalam Reputasi antar perpolisian di dunia maupun pada level regional dan Asean.

2. Pembentukan Unit Khusus Pada Tingkat Polda yang Mengawasi dan Menangani *Cold-Cases* yang Mendekati Waktu Kadaluarsa.

Pada bagian ini, dengan menyadari bahwa *cold-cases* dalam dimensi waktu, akan sangat rentan menuju perkara yang tidak dapat ditangani lagi berdasarkan ketentuan

prosedur hukum, yang dikenal dengan istilah "kadaluarsa". Kadaluarsa adalah gugurnya atau hapusnya kewenangan menuntut dan menjalankan pidana dengan alasan tercapainya kurun waktu tertentu setelah perbuatan pidana dilakukan. Walaupun harus tetap diperhatikan bahwa berdasarkan kewajiban Negara (*state obligation*) untuk tetap mengungkap dan menangani kasus pelanggaran HAM, tanpa mengenal kadaluarsa. Adapun jangka waktu kadaluarsa dimaksud berbeda pada berbagai jenis perbuatan pidana. Sebagai contoh, untuk kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau seumur hidup, kadaluarsanya sesudah liwat waktu 18 (delapan belas) tahun sejak perbuatan pidana itu dilakukan. Sedangkan untuk kejahatan lain bervariasi sesuai golongan perbuatan pidananya. Oleh karena itu dibutuhkan pengawasan dan penanganan secara khusus bagi *cold-cases* yang sudah mendekati masa kadaluarsa oleh Unit Khusus yang dibentuk pada tingkat Polda.

Kadaluarsa pada Pasal 78 KUHP mengatur tenggang waktu, yaitu:

- a. untuk semua pelanggaran dan kejahatan percetakan sesudah 1 (satu) tahun.
- b. untuk kejahatan yang diancam dengan denda, kurungan atau penjara maksimal 3 tahun, kadaluarsanya sesudah 6 (enam) tahun.
- c. untuk kejahatan yang diancam pidana penjara lebih dari 3 tahun, kadaluarsanya 12 (duabelas) tahun.
- d. untuk kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau seumur hidup, kadaluarsanya sesudah 18 (delapan belas) tahun.

Kadaluarsa ini berlaku pada hari sesudah perbuatan dilakukan kecuali hal-hal tertentu, seperti ditangguhkan karena ada perselisihan

dalam hukum perdata. Sebagai contoh kadaluarsa: A melakukan tindak pidana pembunuhan biasa (Pasal 338 KUHP) pada tanggal 1 Januari 2004 yang diancam pidana maksimal 15 (lima belas) tahun penjara. Jika A kemudian menghilang dan tidak tertangkap polisi, maka kewenangan penuntutan terhadap A akan berakhir setelah waktu 12 (dua belas) tahun (1 Januari 2016).

- a) Memperhatikan hal-hal yang telah diuraikan pada "a.", dan angka *cold-cases* yang tetap signifikan setidaknya pada data perjumlahan di tingkat Polda, dikaitkan dengan dinamika pada tingkat Polres dimana senantiasa akan muncul peristiwa pidana baru, baik yang dilaporkan masyarakat maupun yang ditemukan oleh polisi; maka dibutuhkan pembentukan suatu Unit Khusus yang *well-equipped* pada tingkat Polda, yang memonitor dan mengawasi (Vide pendataan *on-line* diatas) serta sekaligus bertindak menangani secara khusus *cold-cases*, yang boleh dikategorikan sebagai tunggakan perkara yang belum diselesaikan.
- b) Untuk menetapkan prioritas dari perkara *cold-cases* yang ditangani oleh unit khusus ini, maka dapat dikategorikan sebagai berikut:
 - 1) untuk semua pelanggaran dan kejahatan percetakan yang kadaluarsa sesudah 1 (satu) tahun tidak perlu diserahkan pada Unit Khusus melainkan tetap menjadi tunggakan dari satuan pelayanan yang bersangkutan (Unit di Polda, Polres atau Polsek).
 - 2) untuk kejahatan yang diancam dengan denda, kurungan atau penjara maksimal 3 tahun, yang kadaluarsanya sesudah 6 (enam)

tahun, maka harus di *take-over* oleh unit khusus 2(dua) tahun sebelum kadaluarsa..

- 3) untuk kejahatan yang diancam pidana penjara lebih dari 3 tahun, yang kadaluarsanya 12(duabelas) tahun harus di-*take-over* 4(empat) tahun sebelum-kadaluarsa.
- 4) untuk kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau seumur hidup, yang kadaluarsanya sesudah 18(delapan belas) tahun, harus di-*take over* oleh Unit Khusus 6(enam) tahun sebelum kadaluarsa.

Strategi Unit Khusus ini signifikansi keberhasilannya tentu sangat bergantung kepada komitmen dari Pimpinan Polri dalam membentuk suatu "Unit Khusus" yang substansinya adalah Personil yang *Hi-Committed, Well-educated, Well-Trained, Well-Equiped dan Well-Paid*.

C. Strategi Penguatan Pengawasan Eksternal

Strategi ini dimaksudkan akan menjadi daya dorong dan mempengaruhi bagi Penyidik, atasan penyidik secara berjenjang dan pihak yang berkepentingan dengan perkara untuk senantiasa tetap "menghangatkan" perkara yang sedang ditangani, dengan memanfaatkan kekuatan dan fungsi Media Massa dan Pengawasan Oversight dari berbagai lembaga, yang salah satu yang paling relevan adalah lembaga Kompolnas.

Strategi ini dilakukan dengan melalui hal-hal sebagai berikut :

1. Pemanfaatan Media Massa Sebagai *Control Social*.

Media massa saat ini cenderung dominan dalam memerankan sebagai kontrol sosial dan mendorong demokratisasi. Karena peran

tersebut, media massa nasional seperti halnya media di negara-negara maju makin strategis posisinya dalam sistem politik Negara termasuk menjadi agen perubahan. Dalam proses politik suatu negara, media dan praktik demokratisasi saling menjembatani serta bersinergi. Itu dimaksudkan agar sistem politik yang demokratis dan media massa bisa berjalan dengan seimbang dan saling meningkatkan. Media massa menjadi sangat penting dan diperlukan dalam membangun tatanan masyarakat yang beradab.

Media adalah sebuah alat yang mempunyai fungsi menyampaikan pesan. Media merupakan bentuk jamak dari kata 'medium' yang berasal dari bahasa latin yang berarti 'antara'. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia media adalah alat (sarana) komunikasi seperti koran, majalah, radio, televisi, film, poster, dan spanduk; yang terletak di antara dua pihak (orang, golongan, dsb). Istilah media dapat kita artikan sebagai segala sesuatu yang menjadi perantara atau penyampai informasi dari pengirim pesan kepada penerima pesan.

Kontrol dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pengawasan; pemeriksaan; pengendalian sosial. Kontrol sosial menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah kesadaran bersama sebagai manusia yang dibatasi oleh kekuatan yang sepadan bagi intensitas dengan lingkungan untuk bertingkah laku dengan cara tertentu tanpa memandang secara berlebih-lebihan kepentingan sendiri;

Dalam perkembangan teori komunikasi massa, konsep masyarakat massa mendapat relasi kuat dengan produk budaya massa yang pada akhirnya akan mempengaruhi bagaimana proses komunikasi dalam konteks masyarakat massa membentuk dan dibentuk oleh budaya massa yang ada. Media massa

berperan untuk membentuk keragaman budaya yang dihasilkan sebagai salah satu akibat pengaruh media terhadap sistem nilai, pikir dan tindakan manusia.

Salah satu peran media adalah menjaga keteraturan sosial dan kontrol sosial. Kontrol sosial tidak hanya terjadi di lingkungan masyarakat, karena menurut Prof. Dr. H.M. Burhan Bungin, definisi masyarakat adalah kelompok-kelompok orang yang menempati sebuah wilayah (territorial) tertentu, yang hidup secara relatif lama, saling berkomunikasi, memiliki simbol-simbol dan aturan tertentu serta sistem hukum yang mengontrol tindakan anggota masyarakat, memiliki sistem stratifikasi, sadar sebagai bagian dari anggota masyarakat tersebut serta relatif dapat menghidupi dirinya sendiri.

Peran media sebagai penafsir informasi sama pentingnya dengan perannya sebagai penyampai informasi. Media tidak hanya melakukan yang menjadi bidang keunggulannya. Setiap media mempunyai kelebihan sendiri dalam menyampaikan dan menafsirkan informasi.

Beberapa fungsi media massa bagi masyarakat, yaitu :

a) Fungsi pengawasan (*surveillance*)

Fungsi ini terdiri dari 2 bentuk utama, yaitu pengawasan peringatan dan pengawasan instrumental. Media massa menjalankan fungsi pengawasan peringatan, jika menginformasikan tentang ancaman yang disebabkan oleh beberapa hal, misalnya bencana alam, serangan militer, inflasi dan krisis ekonomi. Kondisi hukum, dan lain-lain.

b) Fungsi pengawasan instrumental dari media massa jika informasi yang disampaikan memiliki kegunaan atau dapat membantu khalayak dalam

kehidupan sehari-hari.

c) Fungsi penafsiran (*interpretation*)

Fungsi ini dijalankan jika media selain menyampaikan fakta dan data kepada khalayak, juga memberi penafsiran terhadap kejadian-kejadian penting. Media memilih dan memutuskan peristiwa-peristiwa mana yang layak dan yang tidak layak disajikan.

d) Fungsi keterkaitan (*linkage*)

Media massa dapat menjadi alat pemersatu anggota masyarakat yang beragam sehingga membentuk pertalian berdasarkan kepentingan dan minat yang sama tentang sesuatu.

e) Fungsi penyebaran nilai (*transmission of values*)

Fungsi ini disebut juga sosialisasi. Media massa memperlihatkan kepada khalayak tentang bagaimana seharusnya mereka bertindak dan apa yang diharapkan mereka.

f) Fungsi hiburan (*entertainment*)

Fungsi hiburan selalu dijalankan oleh setiap media massa. Media yang sangat jelas menjalankan fungsi ini adalah televisi, radio dan tabloid.

Pelaksanaan fungsi kontrol sosial oleh pers sebagian besar ditujukan kepada pemerintah dan aparat negara. Karenanya, fungsi ini selalu membela kepentingan masyarakat. Namun, sesungguhnya kontrol sosial ini juga dapat diberikan kepada masyarakat sebagai bagian dari sistem kemasyarakatan.

Selain fungsi-fungsi di atas, ada beberapa fungsi yang bersifat umum lain dari media massa, yaitu fungsi informasi, pendidikan, memengaruhi, fungsi proses pengembangan

mental, adaptasi lingkungan dan fungsi memanipulasi lingkungan. Secara lebih khusus media massa mempunyai fungsi, yaitu fungsi meyakinkan, menganugerahkan status, membius, menciptakan rasa kebersatuan, dan hubungan parasosial. (Karlina, dkk, 2002)

2. Penguatan dan Pengefektifan Pengawasan *Oversight* oleh Kopolnas.

Berbagai permasalahan di masyarakat seperti penyalahgunaan wewenang (termasuk mempeti es-kan perkara), memberikan pelayanan yang buruk, berlaku diskriminatif, serta sering melakukan diskresi yang keliru termasuk pada gilirannya menambah berkembangnya angka *cold-cases*, memang tidak akan hilang dengan hanya mengandalkan aspek penegakan hukum semata. Harus diimbangi dengan pencegahan melalui perbaikan fungsi dan mekanisme pengawasan. Dan tanpa pengawasan yang baik, semua masalah penyimpangan termasuk *cold cases* tetap akan tumbuh subur.

Kopolnas sebagai lembaga Komisi kepolisian nasional di Indonesia yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab pada Presiden Republik Indonesia, adalah lembaga yang mempunyai fungsi secara independen dan akutabel yang selalu siap tanggap dengan segera atas semua aduan tersebut; terlebih lagi karena saat ini Kopolnas dipimpin oleh para Komisioner yang mempunyai integritas yang prima.

Lembaga ini dibentuk berdasarkan Perpres No.17 tahun 2011 sebagai penjabaran dari Undang Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang dikeluarkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Oleh karena itu, masyarakat tidak perlu ragu lagi untuk memberikan saran dan mengadukan permasalahan yang berhubungan dengan kinerja Kepolisian

kepada Kopolnas karena semua aduan memang seyogianya disertai bukti bukti pendukung dan akurat. Dalam kondisi demikian ini setiap keluhan/ aduan yang masuk ke Kopolnas akan segera ditanggapi oleh semua Komisioner yang ada di lembaga tersebut.

Adapun susunan keanggotaan Kopolnas terdiri atas 9 orang (3 orang dari unsur pemerintah, 3 orang pakar kepolisian dan 3 orang tokoh masyarakat), dengan susunan yaitu seorang Ketua merangkap anggota, Wakil Ketua merangkap anggota, Sekretaris merangkap anggota dan 6 orang anggota.

Selama tahun 2013 (sampai Agustus), Kopolnas telah menerima 480 pengaduan masyarakat dan dari jumlah itu sebanyak 238 pengaduan telah diteruskan untuk diklarifikasi ke satuan satuan Polri. Polri telah menjawab 80 keluhan yang jawabannya adalah dalam proses penanganan (42), tidak terbukti (34), terbukti (4) dan data tidak lengkap (17).

Sebagian besar keluhan masyarakat yang masuk adalah masalah yang ditangani reserse atau terkait dengan penyidikan. Setiap hasil temuan dari klarifikasi tersebut bilamana mengandung kebenaran maka Kopolnas memberikan rekomendasi kepada pengawas Internal untuk ditindak lanjuti.

Namun keterbatasan kewenangan dari Kopolnas membutuhkan modifikasi dalam usaha untuk mampu mengawasi penyidikan sampai kepada pengawasan terhadap penanganan perkara-perkara yang tergolong dalam kriteria *cold-cases*.

Pengawasan terhadap institusi kepolisian mutlak dilakukan sebagai bagian prinsip tata kelola negara demokratis. Sayangnya, hal itu tidak sejalan dengan harapan awal pendirian lembaga Kopolnas. Berbeda dengan

negara lain, lembaga pengawas kepolisian di sejumlah negara demokrasi cukup berjalan efektif.

Prinsip saling memberikan kontrol seyogianya dimaksudkan memperluas partisipasi publik dalam mengawasi polisi melalui sebuah lembaga yang independen. Bila melihat semangat awal pembentukan Kompolnas, masyarakat sangat berharap lembaga ini dapat mengawasi dan mengontrol kepolisian. Kompolnas di Indonesia tidak independen dari lembaga yang diawasinya, yakni kepolisian. Bukannya terpisah, Kompolnas justru melekat dengan kepolisian. Selain itu, komposisi komisioner Kompolnas masih didominasi mantan anggota kepolisian dan wakil pemerintah yang berdampak mempengaruhi tidak independennya Kompolnas.

Posisi Kompolnas yang berada langsung di bawah presiden menjadi alasan di balik keraguan independensi Kompolnas. Imparsial dalam penelitiannya menyatakan, secara struktural Kompolnas menjadi bagian dari pemerintah. Menurut Gufron, posisi Kompolnas justru mendistorsi pengaduan masyarakat, khususnya berkaitan dengan kekuasaan. Pengawas dan lembaga yang diawasi dalam posisi yang sejajar. Independensi Kompolnas mestinya dijamin penuh oleh undang-undang, sebagaimana lembaga negara lainnya seperti KPK, Komnas HAM, LPSK, dan lain-lainnya.

Persoalan penting lainnya, tugas dan kewenangan Kompolnas yang terbatas, yakni hanya memberikan masukan kepada presiden terkait penggunaan anggaran oleh kepolisian. Selain itu, soal kebijakan kepolisian, pengangkatan Kapolri dan menerima pengaduan masyarakat. Padahal, dalam rangka melakukan pengawasan terhadap

kepolisian yang kompleks dibutuhkan kewenangan Kompolnas yang lebih luas dan kuat. Dengan begitu, Kompolnas tidak hanya menjadi lembaga penasehat presiden dan penampung laporan masyarakat.

DPR perlu membuat aturan khusus sebagai penguatan Kompolnas berupa UU. Aturan khusus berupa UU tersebut nantinya secara khusus mengatur prinsip, tujuan, fungsi, tugas dan kewenangan, komposisi keanggotaan dan mekanisme pemilihan, anggaran dan hal-hal lainnya. Dengan UU tersebut Kompolnas akan semakin kuat dari segi kedudukan, independensi, dan tugas serta kewenangan. "Upaya pengaturan ini tentunya tidak bisa dilakukan melalui UU Polri seperti selama ini. Sebab, itu artinya akan mengatur dua jenis institusi yang secara prinsip memiliki fungsi dan tugas berbeda,"

Kompolnas mengalami kesulitan menjalankan kewenangan pengawasan. Hal ini disebabkan karena kepolisian "tidak takut" dengan Kompolnas. Tidak hanya itu, kepolisian tidak berkewajiban menjalankan rekomendasi yang diberikan lembaganya. Hal ini disebabkan karena tidak adanya sanksi yang mengatur hal tersebut. Oleh karena itu seyogianya fungsi Kompolnas dapat ditingkatkan sebagai "Regulator" buat Polri; di samping itu penting pula diberikan salah satu fungsi Kompolnas ke depan, yaitu dapat melakukan pemeriksaan terhadap anggota Polri yang diduga melakukan pelanggaran disiplin. Sebagaimana diketahui pemeriksaan terhadap anggota Polri yang diduga melakukan pelanggaran disiplin selama ini prakteknya hanya dilakukan oleh Inspektorat Pengawasan umum (Irwasum) Polri.

Di samping hal-hal yang secara tegas dinyatakan oleh undang-undang, maka

Kompolnas juga perlu melakukan improvisasi dalam mengawasi sekaligus mendorong kinerja penyidikan oleh Polri dengan melakukan kerjasama dalam melaksanakan berbagai hal:

- a. Menggagas kerjasama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam mengaplikasikan teknik-teknik yang digunakan oleh KPK, baik teknik manajemen maupun teknik penyidikan.
- b. Menggagas dan mengaplikasikan Review penyidikan antar Polda maupun review antar kepolisian internasional, regional maupun negara-negara Asean, dalam rangka 'equilibrisasi' penyidikan polisi, untuk mendorong peningkatan kinerja penyidikan Polri (Kinerja Polri dalam penyidikan Terrorisme memang diakui oleh internasional, tapi tidak dalam proses penyidikan secara umum yang merupakan harapan dari publik lokal).
- c. Mendorong pemerintah untuk meningkatkan biaya penyidikan Polri secara lebih realistis, agar tidak terjadi kekurangan atau kehabisan biaya penyidikan sebelum tahun anggaran berakhir.

Dengan berbagai kewenangan pengawasan dan improvisasi yang dimiliki Kompolnas, diharapkan akan dapat menembus sampai kepada pengawasan terhadap keberadaan *cold-cases*. Yang secara praktis dan etis tentu bekerjasama dan berkolaborasi dengan lembaga pengawasan internal. Hal ini tentu saja mempunyai dampak berupa kebutuhan akan penguatan organisasi Kompolnas, terutama berkaitan dengan struktur, SDM maupun perlengkapan dan logistik serta finansial.

Daftar Sumber dan Bacaan.

Bobby R Manalu *Hukum on-line.com*
Kamis, 26 Mei 2013,

Urgensi Pendampingan Saksi oleh Advokat

Bungin, Burhan. *Sosiologi Komunikasi*. Jakarta : Kencana, 2009.

Johannesen, Richard. L. *Etika Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosda Karya, 1996.

Mufid, Muhammad. *Etika dan Filsafat Komunikasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.

Rivers, William L, Jensen Jay W, Peterson Theodore. *Media Massa dan Masyarakat Modern*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.

Romel Tea, *Fungsi Pers dan Peran Media*, <http://romeltea.com/fungsi-pers-dan-peran-media/>, diakses pada 6 April 2013 pukul 19.50.

Universitas Terbuka, *Komunikasi Massa*. <http://www.ut.ac.id/html/suplemen/skom4315/f1b.htm>, diakses pada 7 April 2013, 9.51.