

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Filsafat merupakan induk atau sumber segala sumber semua ilmu pengetahuan untuk mencapai taraf hidup manusia yang lebih tinggi. Dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingan kelangsungan hidup manusia menggunakan penalaran akal (*rasionalisme*) dan pengalaman (*empirisme*) dengan menerapkan metode yang dipakai oleh filsafat.¹

Sebelum ilmu-ilmu berkembang dan bercabang-cabang lebih spesifik sebagaimana kita kenali sekarang, pada awal peradaban manusia, kegiatan berfilsafat telah digunakan sebagai sarana bagi manusia untuk memahami segala sesuatu. Yang dilakukan para ahli filsafat ialah berusaha menjelaskan apa sesungguhnya arti filsafat itu. Pada dasarnya inti berbagai perumusan itu menyatakan bahwa filsafat adalah karya manusia tentang hakikat sesuatu.²

Istilah filsafat yang merupakan terjemahan dari *philosophy* (bahasa Inggris) berasal dari bahasa Yunani *philo* (*love of*) dan *sophia* (*wisdom*). Dengan demikian, secara etimologis filsafat berarti cinta kebijaksanaan (*love of wisdom*). Cinta berarti hasrat yang sungguh-sungguh, sedangkan

¹H.R.Abdussalam, *Ilmu Kepolisian Sebagai Ilmu Pengetahuan*, Katalog dalam terbitan PTIK, Jakarta, 2014, h.1.

²Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Penerbit CV.Mandar Maju, Bandung, 2012, h.11.

kebijaksanaan berarti kebenaran sejati. Filsafat berarti hasrat atau keinginan yang sungguh-sungguh tentang kebenaran sejati.³

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa filsafat hukum adalah cabang filsafat, yaitu filsafat tingkah laku atau etika, yang mempelajari hakikat hukum. Dengan kata lain, filsafat hukum adalah ilmu yang mempelajari hukum secara filosofis. Jadi obyek filsafat hukum adalah hukum, dan obyek tersebut dikaji secara mendalam sampai kepada inti atau dasarnya, yang disebut hakikat.⁴

Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah menyatakan :

Kehadiran filsafat hukum memiliki arti dan peran besar bagi eksistensi dan pengembangan ilmu-ilmu pengetahuan hukum termasuk ilmu hukum dalam masa-masa dulu hingga sekarang. Hal ini adalah lumrah adanya karena filsafat pada umumnya merupakan *mother of science* atau induk pokok dari semua ilmu pengetahuan yang ada dan dikenal oleh manusia hingga saat ini. Ketika ilmu pengetahuan hukum ‘berakhir’ karena ia tidak mampu memberi jawaban yang memuaskan, maka pada saat itulah filsafat tampil sebagai “dewa penolong”. Hal ini terutama karena filsafat hukum juga mempelajari

³Beni Ahmad Saebani, *Filsafat Ilmu Dan Metode Penelitian*, CV.Pustaka Setia, Bandung, 2015, h.24.

⁴Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2016, h.3.

pertanyaan-pertanyaan yang tidak terjawab oleh ilmu hukum.⁵

Berfilsafat berarti sedang belajar dan mencari kebenaran atau kebijaksanaan. Pencarian kebijaksanaan bermakna menelusuri hakikat dan sumber kebenaran. Alat untuk menemukan kebijaksanaan adalah akal yang merupakan sumber primer dalam berpikir. Oleh karena itu kebenaran filosofis tidak lebih dari kebenaran berpikir yang rasional dan radikal. Metode filsafat yang diterapkan meliputi : *Ontology* (obyek apa yang diteliti oleh ilmu dan bagaimana wujud obyek tersebut), *Epistemology* (bagaimana dan dengan sarana apakah dapat memperoleh pengetahuan), dan *Aksiology* (untuk apa ilmu pengetahuan digunakan dan cara menggunakan ilmu pengetahuan serta proseduralnya).⁶

Berkaitan dengan penelitian ini, yang pertama kali menjadi obyek berpikir filosofis adalah kata “tanggung jawab” dikaitkan dengan “penanganan laporan polisi tentang tindak pidana” dikaitkan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Menurut Kamus Umum

⁵ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori & Ilmu Hukum – Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Penerbit PT.RajaGrafindo Persada, Kota Depok, 2016, h.6.

⁶Efran Hemi Juni, *Filsafat Hukum*, Penerbit Pustaka Setia, Bandung, 2012, h.15.

Bahasa Indonesia, arti tanggung jawab adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya.⁷

Kepolisian sebagai bagian dari Badan Tata Usaha Negara, dan anggota polisi selaku pribadi petugas kepolisian, dapat dimintai pertanggungjawaban, artinya ada perbuatan bertanggung jawab, atau sesuatu yang dipertanggungjawabkan.⁸

Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara (dalam hal dimaksud diperlukan).⁹ Kriteria apa yang digunakan untuk menetapkan suatu tindakan sebagai tindakan hukum tata usaha negara ? Untuk menarik garis pembeda antara perbuatan pemerintah berdasar hukum publik dengan perbuatan hukum privat dapat dilakukan dengan menggunakan kriterium dasar untuk melakukan perbuatan hukum. Bagi Pemerintah dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan suatu jabatan tertentu (*ambt*).¹⁰

⁷W.J.S.Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1976, h.1014.

⁸*Ibid.*,

⁹Philipus M.Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia – Introduction To The Indonesian Administrative Law*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2002, h.245.

¹⁰*Ibid.*, h.139.

Pada dewasa ini, kajian hukum administrasi lebih memandang hubungan hukum kepegawaian dimaksud sebagai suatu *openbare dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) terhadap negara. Adapun *openbare dienstbetrekking* yang melekat pada hubungan hukum kepegawaian itu lebih merupakan hubungan sub-ordinatie antara atasan dengan bawahan.¹¹

Pada ketentuann umum Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dinyatakan bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Adapun Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Adapun Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

¹¹*Ibid.*, h. 214.

Tanggung jawab merupakan kesediaan dasariah untuk melaksanakan apa yang menjadi kewajibannya. “*Respondeo ergo sum*” (aku bertanggung jawab, jadi aku ada), demikian tegas Emmanuel Levinas. Adapun uraiannya sebagai berikut : Kebebasan memberikan pilihan bagi manusia untuk bersikap dan berperilaku. Oleh karena itu, manusia wajib bertanggung jawab atas pilihan yang telah dibuatnya.¹²

Manusia baru mempunyai arti secara moral, apabila dia mampu dan mau bertanggung jawab atas pilihan yang dibuatnya. Dengan kata lain, pertimbangan moral hanya mungkin ditujukan bagi orang yang dapat dan mau bertanggung jawab. Itulah sebabnya kita tidak pernah minta pertanggungjawaban kepada mereka yang memang tidak dapat atau tidak mampu seperti halnya perilaku orang gila atau anak di bawah umur.¹³

Tanggung jawab manusia tertuju pada tiga hal, kepada Tuhannya, kepada dirinya dan kepada makhluk lain selain dirinya. Manusia yang tidak menjalankan perintah Tuhannya berarti tidak bertanggung jawab kepada Tuhan dan dirinya. Manusia yang tidak membahagiakan dirinya, berarti tidak bertanggung jawab kepada dirinya dan makhluk lainnya. Manusia yang tidak bertanggung jawab kepada dirinya dan

¹²Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum – Refleksi Kritis terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2015, h.340.

¹³*Ibid.*,

makhluk lain, berarti telah kehilangan ciri-ciri kemanusiaannya.¹⁴

Muhamad Erwin menguraikan tanggung jawab secara umum dalam tiga hal, yakni:

1. *Liability*, merupakan tanggung jawab terhadap semua potensi atau kemampuan yang dimiliki dalam diri, baik itu berupa ilmu, akal, kemampuan fisik dan emosi.
2. *Responsibility*, merupakan tanggung jawab terhadap kemampuan berbuat atau tidak berbuat dalam hidup manusia termasuk terhadap sikap diam atau netral pun ada pertanggungjawaban.
3. *Accountability*, merupakan kemampuan tanggung jawab terhadap apa yang menjadi kekuasaannya dalam menimbang, mengukur dan memutuskan sesuatu yang dibebankan kepada manusia sebagai pribadi maupun sebagai bagian dari masyarakat.¹⁵

Menurut Magnis Susesno seperti dikutip oleh Darji Darmodiharjo dan Shidarta, “bahwa kebebasan eksistensial sebagai kemampuan manusia untuk menentukan dirinya, akan berkembang dan menjadi kuat apabila orang itu makin bersedia untuk bertanggung jawab”¹⁶. Sebaliknya, semakin orang menolak untuk bertanggung jawab, semakin sempit dan lemah kepribadiannya, jadi semakin berkurang juga kebebasannya untuk menentukan dirinya sendiri.¹⁷

¹⁴*Ibid.*,

¹⁵*Ibid.*,

¹⁶Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum – Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, h.262.

¹⁷*Ibid.*,

Disamping kata “tanggung jawab” dikaitkan dengan “penanganan laporan tindak pidana di kepolisian” serta AUPB, maka obyek berfikir filosofis, teoritis maupun dogmatis penulisan disertasi ini adalah tentang pelayanan hukum sebagai bagian dari pelayanan publik. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, dalam proses pelayanan hukum terdapat dua subyek hukum, yakni penerima layanan dan pemberi layanan. Penerima layanan haruslah orang miskin.¹⁸ Untuk itu diperlukan suatu kejelasan tentang kemungkinan-kemungkinan arti miskin, yaitu :

- a. Miskin materiil, artinya, oleh karena kebutuhan primer (yang ekonomis sifatnya) tidak terpenuhi secara memadai.
- b. Miskin spiritual, (di bidang-bidang intelek, estetik, dan etik) artinya, mereka memerlukan layanan hukum, khususnya penyuluhan bantuan hukum walaupun untuk bantuan hukum mungkin mereka mampu untuk membayar pengacara. Golongan ini biasanya tidak merasa miskin.
- c. Merasa miskin, walaupun sebenarnya mereka tidak miskin, oleh karena secara materiel spiritual berkecukupan. Akan tetapi, oleh karena mereka berada dalam lingkungan yang serba berkelimpahan, maka mungkin saja mereka diberi kedudukan sebagai golongan miskin.¹⁹

Pemberi layanan tidaklah harus orang yang bergelar sarjana hukum. Mahasiswa tahun terakhir dapat saja menjadi

¹⁸Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, h.9.

¹⁹*Ibid.*,

pemberi layanan, asalkan segala sesuatunya dipersiapkan terlebih dahulu, sehingga memenuhi beberapa persyaratan, antara lain :

- a. Pengertian yang memadai mengenai :
 - 1) profesionalisme di bidangnya.
 - 2) mampu melaksanakan pendekatan interdisipliner, supaya pelayanan tidak menyempit di bidang hukum belaka.
- b. Berorientasi pada kebutuhan (*need oriented*), yang bertitik tolak pada apa yang sangat dibutuhkan oleh calon penerima layanan, terutama di dalam penyuluhan tatap muka pribadi. Akan tetapi, hal itu pun dapat dilaksanakan secara kolektif, apabila dimulai dengan inventarisasi masalah atau kebutuhan peserta penyuluhan.
- c. Sensivitas persepsi, untuk segera tanggap apabila penerima layanan tidak mampu untuk menerima isi pembicaraan oleh karena bahasa dan cara yang sulit untuk dicerna. Di dalam hal ini memang diperlukan kebahasaan antara pemberi dengan penerima layanan.²⁰

Kalau ditinjau dari sudut pelayanannya, maka diperlukan syarat syarat sebagai berikut :

- a. Jaminan penguasa untuk tidak menghambat atau lebih baik turut melancarkan pelayanan. Hal ini tidaklah boleh diabaikan, khususnya di Indonesia.
- b. Kesenambungan pelayanan, supaya tercapai sasaran yang memadai.
- c. Fasilitas (sebagai "*things that make easier the performance of any action*") yang memadai. Penggunaan fasilitas tersebut merupakan alasan pertanggungjawaban, yang artinya "tanpa

²⁰*Ibid.*,

penggunaan fasilitas tiada tanggung jawab” tetapi juga “tanpa pelaksanaan peranan tiada fasilitas”.²¹

Pembentukan lembaga kepolisian dalam suatu negara tidak terlepas dari konsep adanya upaya negara untuk mencegah atau menghadapi kemungkinan timbulnya gangguan yang dapat mempengaruhi keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat dalam negara, sehingga mengakibatkan kegiatan aktivitas masyarakat menjadi kacau atau terganggu.²²

Untuk mendukung terwujudnya pergaulan hidup dalam masyarakat yang aman, tentram dan tertib, telah mendorong timbulnya konsep dan upaya bagaimana mencegah atau menghadapi kemungkinan adanya gangguan yang dapat mempengaruhi keamanan, ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam negara. *International City Manager Association* sebagaimana dikutip Siswanto Sunarso menulis bahwa seluruh kerangka pemerintahan dibangun atas dasar hukum dan ketertiban dan sebaliknya seluruhnya bergantung pada administrasi polisi yang jujur dan efisien.²³ Hal ini rupanya langsung meletakkan tanggung jawab yang besar di atas pundak kepolisian.

²¹*Ibid.*,

²²Yoyok Uruk Suyono, *Hukum Kepolisian – Kedudukan POLRI Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Laksbang Grafika, Yogyakarta, 2013, h.1.

²³Siswanto Sunarso, *Pengantar Ilmu Kepolisian*, Pustaka Perdamaian Nusantara, Jakarta, 2015, h.5.

Berkaitan dengan tanggung jawab kepolisian, Muhammad Tito Karnavian dan Hermawan Sulistyو mengungkapkan bahwa kepolisian saat ini ditantang untuk memenuhi tuntutan publik. Kualitas yang harus dipenuhi oleh kepolisian, diantaranya adalah “bertanggung jawab”. Polisi harus mengenali sifat dan tingkat otoritas diskresinya serta harus selalu bertanggung jawab kepada publik (masyarakat), dan peraturan perundangan. Polisi harus bersikap setransparan mungkin dalam pengambilan keputusannya.²⁴

Keamanan dalam negeri merupakan syarat utama mendukung terwujudnya masyarakat madani yang adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tugas utama polisi adalah menegakkan hukum. Jadi para petugas polisi harus diingat bahwa mereka terutama merupakan penemu fakta bagi lembaganya dan tidak mempunyai wewenang untuk mengendalikan badan-badan yudikatif, atau legislatif, dan pemerintah. Bila polisi menegakkan hukum secara efektif, maka itulah yang diharapkan daripadanya.²⁵

Sehubungan dengan pengenalan akan sifat dan tingkat otoritas diskresinya, Ridwan HR menguraikan :

²⁴Muhammad Tito Karnavian dan Hermawan Sulistyو, *Democratic Policing*, Penerbit Pensil-324, Jakarta, 2017, h.45.

²⁵*Ibid.*,

Pergeseran konsepsi *nachwachtersstaat* (negara peronda) ke konsepsi *welfare state* membawa pergeseran pada peranan dan aktivitas pemerintah. Pada konsepsi *nachwachtersstaat* berlaku prinsip *staatsonthouding*, yaitu pembatasan negara dan pemerintah dari kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Pemerintah bersifat pasif, hanya sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Sementara pada konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoeienis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat. Artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah dinamika kehidupan masyarakat. Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum. Akan tetapi, karena ada keterbatasan dari asas ini atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka kepada pemerintah diberi kebebasan *freis Ermessen*, yaitu kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial.²⁶

Kebebasan bertindak pemerintah berdasarkan kebebasan *freis Ermessen* ternyata menimbulkan kekawatiran di kalangan warga negara. Karena dengan *freis Ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat baik dalam bentuk

²⁶Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h.229-230.

onrechtmatigoverheidsdaad, detournement de pouvoir, maupun dalam bentuk *willekeur*, yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintahan yang mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga negara.²⁷

Melengkapi pelaksanaan tugas dan wewenangnya, kepolisian diberikan legalitas berupa tindakan diskresi yang tidak dapat dipisahkan dengan konsep kekuasaan atau wewenang yang melekat untuk bertindak, yakni bertindak secara bebas menurut penilaian maupun pertimbangan sendiri dan mempertanggungjawabkan atas tindakan yang telah dilakukan, Penekanan dalam arti tersebut pada kekuasaan pejabat publik untuk bertindak menurut keputusan dan hati nurani sendiri. Tindakan tersebut dilakukan atas dasar kekuasaan atau wewenang yang melekat.²⁸

Proses penegakan hukum kepolisian, diantaranya penyelidikan dan penyidikan terhadap setiap perbuatan yang diduga sebagai tindak pidana, harus berpijak pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, maupun Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut Undang-Undang Kepolisian), serta peraturan perundang-undangan lainnya. Guna menunjang penegakan hukum, Polri telah mengeluarkan kebijakan yang diformulasikan dalam bentuk

²⁷*Ibid.*, h.231.

²⁸Dedi Prasetyo, *Diskresi Kepolisian Pada Tahap Penangkapan Tersangka Terorisme*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2014, h.12.

aturan internal untuk dipedomani oleh setiap petugas Polri dalam melakukan tugas-tugas di lapangan atau sebagai Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam melakukan langkah-langkah diskresi di dalam penegakan hukum.²⁹

Sebagai pedoman atau dasar hukum bagi anggota Polri untuk melakukan tindakan diskresi kepolisian sesuai tugas pokok dan wewenangnya tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Kepolisian, yaitu :

1. Untuk kepentingan umum, Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.
2. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan perundang-undangan serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam Pasal 19 Undang-Undang Kepolisian, Polri mempunyai wewenang sebagai berikut :

1. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.
2. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud Ayat (1), Kepolisian Negara Republik Indonesia mengutamakan tindakan pencegahan.

²⁹*Ibid.*,

Lebih lanjut dalam Konsideran Undang-Undang Kepolisian, dinyatakan bahwa pemeliharaan keamanan dalam negeri diupayakan melalui penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, yang dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Tidak dipungkiri bahwa masyarakat membutuhkan kehadiran lembaga kepolisian untuk menciptakan ketertiban dan rasa aman. Pada konteks ketertiban masyarakat dalam negara, keberadaan lembaga dan peran kepolisian di Indonesia dapat dipahami melalui beberapa batasan pengertian dan konsep yang akan menggambarkan secara utuh fungsi kepolisian. Polisi juga dituntut untuk berperilaku perbaikan. Perbaikan di sini bermakna sebelum dan sesudah suatu peristiwa terjadi disebut perilaku preventif yaitu membina dan mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.³⁰

³⁰Rycko Amelza Dahniel dan Surya Dharma, *Perilaku Organisasi Kepolisian*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, h.7.

Seiring kemajuan dan perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan serta perkembangan kejahatan, pengertian kepolisian menjadi berkembang tidak lagi terbatas pada arti harafiah atau polisi *an sich*, namun mencakup fungsi, tugas dan wewenang, lembaga (*organ*), bahkan petugas dan jabatan (*ambt*) serta administrasi. Istilah polisi mengandung pengertian sebagai tugas dan organ. Bahkan Krammer sarjana Belanda menambahkan pula pengertiannya sebagai Ilmu Pengetahuan Kepolisian atau *politie wetenschap*. Dan dapat pula istilah polisi digunakan untuk menyebutkan tugasnya.³¹

Istilah polisi mempunyai dua arti, yaitu: Pertama, polisi dalam arti formal adalah mencakup penjelasan tentang organisasi dan kedudukan suatu instansi kepolisian. Kedua, polisi dalam arti material adalah memberikan jawaban terhadap persoalan-persoalan tugas dan wewenang dalam rangka menghadapi bahaya atau gangguan keamanan dan ketertiban baik dalam rangka kewenangan kepolisian umum melalui ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan atau undang-undang.³²

Istilah polisi sepanjang sejarah ternyata mempunyai arti yang berbeda-beda. Pengertian polisi yang sekarang berbeda dengan pengertian polisi pada awal ditemukannya

³¹Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian Di Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2005, h.8

³²Yoyok Uruk Suyono, *Opcit*, h.2.

istilah polisi itu sendiri. Warsito Hadi Utomo, menguraikan pengertian polisi diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Pertama kali ditemukannya kata polisi dari perkataan Yunani “*politea*” yang berarti seluruh pemerintahan negara kota. Pada masa itu yaitu abad sebelum Masehi, negara Yunani terdiri dari kota-kota tidak saja menyangkut pemerintahan negara kota saja, tapi juga termasuk urusan-urusan keagamaan. Baru setelah timbul agama Kristen, maka pengertian polisi sebagai pemerintahan negara kota dikurangi urusan agama.
- b. Di negara Belanda pada jaman dahulu istilah polisi dikenal melalui konsep Catur Praja, dan Van Vollenhoven membagi pemerintahan menjadi 4 (empat) bagian, yaitu : *Bestuur, Politie, Rechstpraak dan Regeling*. Dengan demikian Politie dalam pengertian ini sudah dipisahkan dari *Bestuur* dan merupakan bagian pemerintahan tersendiri. Pada pengertian ini polisi termasuk organ pemerintah yang mempunyai wewenang melakukan pengawasan terhadap kewajiban-kewajiban umum.
- c. Charles Reith dalam bukunya *The Blind Eye of History* mengemukakan pengertian polisi dalam bahasa Inggris : “*Police Indonesia the English language came to mean of planning for improving ordering communal existence*” yaitu sebagai tiap-tiap usaha untuk memperbaiki atau menertibkan susunan kehidupan masyarakat, Pengertian ini berpangkal tolak dari pemikiran, bahwa manusia adalah makhluk sosial, hidup berkelompok, membuat aturan-aturan yang disepakati bersama. Ternyata dari kelompok itu terdapat anggota yang tidak mau mematuhi aturan bersama sehingga timbul masalah siapa yang berkewajiban untuk memperbaiki dan menertibkan kembali anggota kelompok yang melanggar. Dari pemikiran ini

kemudian diperlukan polisi, baik organnya maupun tugasnya untuk memperbaiki dan menertibkan tata susunan kehidupan masyarakat tersebut.

- d. Dalam *Encyclopedia of Social Science*, dikemukakan bahwa pengertian polisi meliputi bidang fungsi, tugas yang luas, yang dijelaskan untuk menjelaskan berbagai aspek dari pada pengawasan keseharian umum. Kemudian dalam arti yang sangat khusus dipakai dalam hubungannya dengan penindasan pelanggaran-pelanggaran politik, yang selanjutnya meliputi semua bentuk pengertian dan ketertiban umum. Dengan kata lain polisi diberikan pengertian sebagai hal-hal yang berhubungan dengan pemeliharaan ketertiban umum dan perlindungan orang-orang serta harta bendanya dari tindakan-tindakan yang melanggar hukum.
- e. Dalam Kamus Bahasa Indonesia WJS.Poerwodarminta, dikemukakan bahwa istilah polisi mengandung pengertian : 1. Badan pemerintah (sekelompok pegawai negeri) yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum, 2. Pegawai negeri yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban umum. Dalam pengertian ini istilah polisi mengandung 2 (dua) pengertian makna polisi sebagai tugas dan sebagai organ.³³

Dapat ditarik pemahaman secara teoritik, bahwa fungsi utama kepolisian adalah untuk menghentikan sesuatu yang seharusnya tidak boleh terjadi dan mendorong seseorang agar berbuat lebih baik. Akan tetapi fungsi kepolisian secara umum dan mendasar adalah bagian dari administrasi

³³Warsito Hadi Utomo, *Opcit* , h.4-9.

pemerintahan tetapi bukan administrasi pemerintahan umum, melainkan yang khusus fungsinya untuk menegakkan hukum, memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, mendeteksi dan mencegah terjadinya kejahatan dan memerangi kejahatan.³⁴

Hubungan masyarakat dengan polisi sangat erat. Sulit rasanya memisahkan keamatan hubungan antara masyarakat dengan polisi. Polisi dan masyarakat diibaratkan bagaikan air dengan ikannya. Tidak ada masyarakat tanpa polisi. Sebaliknya keberadaan polisi tidak dapat dilepaskan dari masyarakat. Dimana ada masyarakat di situlah terdapat institusi yang namanya polisi (*ubi societas ubi politie*).³⁵

Terdapat beberapa pendapat tentang definisi fungsi yang kemudian tertuju pada fungsi yang melekat pada lembaga kepolisian, sehingga antara definisi fungsi dan kepolisian dapat dipahami menjadi satu makna.

Fungsi, merupakan suatu kegiatan atau aktivitas yang berkaitan dengan tugas pokok yang wajib dilaksanakan. Tugas pokok yang dilaksanakan tersebut untuk mencapai tujuan dari organisasi dimaksud. Fungsi kepolisian oleh karenanya berkaitan erat dengan tugas dan wewenang

³⁴*Ibid.*,

³⁵Pudi Rahardi, *Hukum Kepolisian*, Penerbit Laksbang Grafika, 2014, h.187.

lembaga kepolisian yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan dari dibentuknya lembaga tersebut.³⁶

Secara umum tujuan dibentuknya lembaga kepolisian adalah untuk menciptakan kondisi aman, tenteram dan tertib dalam masyarakat. Di dalam menyelenggarakan tugas dan wewenang tersebut dicapai melalui tugas preventif dan tugas represif. Tugas-tugas di bidang preventif dilaksanakan dengan konsep dan pola pembinaan, pemberian pengayoman, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat, agar masyarakat merasa aman, tertib dan tenteram tidak terganggu segala aktivitasnya.

Tindakan preventif ini biasanya dilakukan melalui cara penyuluhan, pengaturan, penjagaan, pengawasan, patrol polisi dan lain-lain sebagai teknis dasar kepolisian. Tugas represif, adalah mengadakan penyidikan atas kejahatan dan pelanggaran hukum menurut ketentuan dalam Undang-undang. Tugas represif ini sebagai tugas kepolisian dalam bidang peradilan atau penegakan hukum, yang dibebankan kepada petugas kepolisian.³⁷ Petugas kepolisian dibebani dengan tanggungjawab khusus untuk memelihara ketertiban masyarakat dan menangani tindakan-tindakan kejahatan, baik dalam bentuk tindakan terhadap pelaku kejahatan maupun dalam bentuk upaya pencegahan kejahatan agar supaya

³⁶Sadjijono, *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance*, Penerbit LaksBang Yogyakarta, 2005, h.149.

³⁷*Ibid.*

anggota masyarakat dapat hidup dan bekerja dalam keadaan aman dan tenteram.

Tugas preventif dan represif polisi dalam keadaan tertentu menjadi tugas yang bersamaan, oleh karena itu pekerjaan polisi pun menjadi tidak mudah, pada satu sisi dihadapkan pada struktur sosial dalam rangka pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, di sisi lain dihadapkan pada struktur birokrasi dan hukum modern yang memiliki ciri rasional.

Tugas kepolisian menjadi dinamis yang berorientasi pada kepentingan dan perkembangan masyarakat, walaupun dalam kenyataannya perkembangan masyarakat lebih cepat dari pola-pola penegakan hukum yang dilakukan oleh kepolisian, terutama di bidang teknologi komunikasi dan informasi.

Kenyataan bahwa perkembangan masyarakat yang lebih cepat dari pola-pola penegakan hukum yang dilakukan oleh kepolisian dapat dipahami secara deduktif, menurut Satjipto Raharjo, bahwa yang ada lebih dahulu dan yang utama adalah alam dan kehidupan, bahwa sebelumnya lagi yang ada adalah Allah. Baru kemudian datang ilmu pengetahuan. Semacam paradigma ini bukan penting pada saat kita, misalnya, berbicara tentang teori. Dalam paradigma

ini bukan kenyataan untuk teori, tetapi teori yang untuk kenyataan.³⁸

Tugas kepolisian sebagaimana tersebut di atas, selain kepolisian sebagai alat negara penegak hukum yang menjalankan tugas represif yustisiil, juga melaksanakan tugas sosial dalam rangka memberikan pengayoman, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat. Dua sisi tugas kepolisian demikianlah yang menjadi ciri khas pekerjaan kepolisian, yakni di satu sisi harus memelihara ketertiban dan di sisi lain diharuskan memeliharanya dengan jalan penegakan hukum.

Eksistensi Kepolisian di Indonesia walaupun merupakan kepolisian peninggalan penjajah, namun secara teoritis bermula dari kebutuhan dan keinginan masyarakat untuk menciptakan situasi dan kondisi aman, tertib, tentram dan damai dalam kehidupan sehari-harinya, namun kemudian berkembang sejalan dengan perkembangan dan perubahan kondisi negara, dimana kepolisian menjadi kebutuhan negara sebagai alat negara untuk menghadapi masyarakat.³⁹ Terjadi pergeseran fungsi kepolisian dari keinginan masyarakat, menjadi suatu keinginan negara, sehingga terkonsep kepolisian berada pada pihak negara. Konsep ini di negara Indonesia bertentangan dengan filosofi yang termanifestasi dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar

³⁸Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum, Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, editor Khudzaifah Dimiyati, Muhammadiyah University Press, 2004, Surakarta, h.8.

³⁹Yoyok Uruk Suyono, *Op Cit*, h.41.

1945.⁴⁰ Dikarenakan Polri sebagai pelindung, pengayom dan pelayan kepada masyarakat menjalankan amanat hakekat sila Kemanusiaan dari Pancasila dan tujuan negara Indonesia.⁴¹

Pelayanan publik menjadi tolok ukur kinerja kepolisian yang paling kasat mata. Masyarakat dapat langsung menilai kinerja pemerintah berdasarkan kualitas pelayanan publik yang diterima karena kualitas pelayanan publik menjadi kepentingan banyak orang dan dampaknya langsung dirasakan masyarakat dari semua kalangan. Keberhasilan dalam membangun kinerja pelayanan publik secara profesional, efektif, efisien, dan akuntabel akan mengangkat citra positif kepolisian di mata warga masyarakatnya.⁴²

Fungsi utama pemerintah adalah memberikan pelayanan, menyelenggarakan pembangunan dan menyelenggarakan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya. Penyelenggaraan pelayanan publik memiliki aspek dimensional, oleh karena itu dalam pembahasan dan menerapkan strategi pelaksanaannya tidak dapat hanya didasarkan pada satu aspek saja, misalnya hanya aspek ekonomi atau aspek politik. Pendekatannya harus terintegrasi melingkupi aspek lainnya, seperti aspek sosial

⁴⁰*Ibid.*,

⁴¹*Ibid.*,

⁴²Zaenal Mukarom dan Muhibudin wijaya Laksana, *Manajemen Pelayanan Publik*, Penerbit CV Pustaka Setia, Bandung, 2015, h.79.

budaya, kondisi geografis dan aspek hukum/peraturan perundang-undangan.⁴³

Beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia. Agus Dwiyanto (Editor) menguraikan diantaranya :

Pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktek *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas. Keberhasilan dalam mewujudkan praktik *good governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun *good governance* bukan hanya sebuah mitos tetapi dapat menjadi suatu kenyataan. Kepercayaan diri sangat penting dalam kondisi kejiwaan bangsa seperti sekarang ini, mengingat kegagalan-kegagalan program reformasi pemerintahan selama ini telah menggerogoti semangat warga bangsa sehingga merasa pesimis untuk benar-benar dapat mewujudkan Indonesia baru yang bercirikan praktik *good governance*. Meluasnya praktek *bad governance* di banyak daerah seiring dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sering meruntuhkan semangat pembaharuan yang dimiliki oleh sebagian warga bangsa, dan sebaliknya,

⁴³Hardiyansyah, *Komunikasi Pelayanan Publik*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, 2015, h.15.

semakin menumbuhkan pesimisme dan apatisme di kalangan mereka.⁴⁴

Semakin meluasnya apatisme dan pesimisme ini tentu sangat berbahaya karena dalam beberapa hal dapat menumbuhkan toleransi yang semakin meluas terhadap praktik *bad governance*. Praktek *bad governance* semakin dianggap sebagai hal yang wajar dan dapat diterima dalam kehidupan mereka. Warga dan masyarakat luas menjadi semakin terbiasa memberikan pembenaran terhadap praktik *bad governance* dengan mengembangkan mekanisme *survival* untuk menyasati praktik *bad governance* ini.⁴⁵

Sedarmayanti mengutarakan bahwa pemerintahan atau *government* dalam bahasa Inggris diartikan sebagai : “*The authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation, state, city, etc*”. Atau dalam bahasa Indonesia berarti “Pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota dan sebagainya”. Bisa juga berarti : “*The governing body of a nation, state, city, etc*”. Atau lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Sedangkan istilah “kepemerintahan” atau dalam bahasa Inggris “*governance*” yaitu “*The act, fact, manner of governing*”,

⁴⁴Agus Dwiyanto (Editor), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, Cetakan ke empat 2014, h.21.

⁴⁵*Ibid.*

berarti tindakan, fakta, pola, dan kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan.⁴⁶

Istilah *Governance*, tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila terdapat istilah *public Governance*, *private Governance*, *corporate Governance*, dan *banking Governance*. *Governance* sebagai terjemahan dari pemerintahan, kemudian berkembang dan menjadi populer dengan sebutan pemerintahan, sedangkan praktek terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (*good governance*).⁴⁷

Definisi *good governance* menurut *Good Governance Guide*, yang dibuat oleh beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan pemerintah Australia, menjelaskan sebagai proses terbaik dalam pembuatan dan implementasi kebijakan. *Good Governance Guide* mempercayai bahwa proses pembentukan kebijakan yang baik akan menghasilkan pemerintahan yang baik pula.⁴⁸

Pasal 20 Undang-Undang Pelayanan Publik dalam rangka transparansi penyelenggaraan pelayanan publik,

⁴⁶Sedarmayanti, 2012, *Good Governance "Kepemerintahan Yang Baik"*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, h.2.

⁴⁷*Ibid.*,

⁴⁸Budi Winarno, *Kebijakan Publik Era Globalisasi*, CAPS (Center of Academic Publishing Service), Yogyakarta, 2016, h.439.

mengatur tentang Standar Pelayanan. Bahwa penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan. Dalam menyusun dan menetapkan standar pelayanan, penyelenggara wajib mengikut sertakan masyarakat dan pihak terkait. Penyelenggara berkewajiban menerapkan standar pelayanan dilakukan dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan, memiliki kompetensi dan mengutamakan musyawarah, serta memperhatikan keberagaman.

Informasi mengenai tindakan aparaturnya kepolisian, misalnya alasan yang melatarbelakangi tindakan, bentuk tindakan serta waktu dan cara melakukan tindakan, harus tersedia bagi masyarakat luas. Perlunya khalayak mengetahui tindakan kepolisian, juga merupakan bagian kontrol terhadap polisi. Karena itu menurut Roy Reming sebagaimana dikutip oleh Suwarni⁴⁹, bahwa khalayak luas harus tahu bagaimana polisi menangani suatu kejahatan : sejak penangkapan sampai penyerahan kepada kejaksaan. Yang di-SP3-kan (dihentikan penyidikannya) juga diumumkan secara luas kepada khalayak, lengkap dengan alasan-alasannya. Cara ini bisa menjadi kontrol yang kuat bagi polisi untuk memperkecil peluang korupsi.

⁴⁹Suwarni, *Reformasi Kepolisian – Studi atas Budaya Organisasi dan Pola Komunikasi*, Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2010, h.5.

Pemberian kesempatan kepada masyarakat luas untuk mengetahui berbagai informasi mengenai penyelenggaraan tugas kepolisian, dapat mempermudah masyarakat dalam menilai keberpihakan polisi terhadap kepentingan publik.

Langkah kepolisian dalam rangka membuka akses kepada masyarakat luas untuk mengetahui berbagai informasi mengenai penyelenggaraan tugas kepolisian memperoleh dasarnya dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Masyarakat dijamin haknya untuk mengetahui kegiatan-kegiatan yang akan dan sedang dilakukan oleh institusi kepolisian, pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan, serta jumlah dan rincian anggaran yang digunakan untuk melakukan kegiatan itu.

Pada hakikatnya polisi memang harus berwajah ganda. Dalam upaya memerangi kejahatan (*fight crimes*) dia harus bertindak keras. Namun dalam membina, membimbing dan mengayomi masyarakat dia harus berwibawa, sabar dan murah senyum, sebagai sahabat masyarakat. Dalam posisi *a civilian in uniform* inilah kadang Polri menjadi tidak populer, atau bahkan menjadikan posisi yang dilematis. Karena selain sebagai *the soft hand of society* juga sebagai *the strong hand of society*.⁵⁰

⁵⁰Suwarni, *Op Cit*, h.215.

Membahas peran Polri sebagai pelindung dan pengayom masyarakat, Suhardi seperti dikutip Suwarni berpendapat bahwa Polri bukan sembarang pelayan, itulah polisi yang mesti selalu dekat dengan masyarakatnya. Dialah pelayan bagi segala kepentingan masyarakat, dalam kaitannya dengan perlindungan, pertolongan dan bentuk-bentuk bantuan lainnya. Di dalam peran inilah polisi dituntut kerendahan hatinya dalam pelayanan, sebagai sosok hamba rakyat. Kesadaran untuk menjadi pelayan masyarakat merupakan komitmen dasar membangun kepribadian polisi (*the essence of correct police attitude is willingness to serve*). Bahwa perilaku polisi yang terbaik adalah kemauan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam segala bentuk kegiatan kepolisian.⁵¹

Transparansi tidak hanya penting dalam penyelenggaraan kepolisian tetapi juga dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Masyarakat seringkali tidak memiliki akses terhadap informasi mengenai berbagai hal yang terkait dengan pelayanan kepolisian yang mereka perlukan.

Akibatnya, prosedur pelayanan kepolisian cenderung berisi mengenai berbagai persyaratan yang harus dipenuhi oleh warga masyarakat pengguna layanan kepolisian, dan itupun disampaikan secara individual petugas kepolisian

⁵¹*Ibid.*

dalam arti tidak ada standar pelayanan yang jelas dan transparan. Sementara itu kewajiban kepolisian untuk melayani warga justru menjadi tidak terpenuhi atau kurang memperoleh tempat yang wajar dalam praktik penyelenggaraan layanan publik. Kurang optimalnya pelayanan Polri, menurut Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian Universitas Gajah Mada (PSKP UGM), seperti dikutip oleh Suwarni, menyatakan bahwa pelayanan Polri selama ini :

1. Tinggi rasa tidak aman masyarakat.
2. Pelayanan dipersepsi oleh masyarakat justru mempersulit.
3. Kehadiran anggota polisi dirasakan oleh masyarakat berkesan mengancam.
4. Kecenderungan “*dark number*” yang cukup besar.
5. Tingginya pelanggaran hukum dan etika oleh anggota Polri.
6. Citra anggota Polri yang negatif di mata masyarakat.⁵²

Berdasarkan pasal 5 Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia, Anggota Polisi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat senantiasa :

- a. Memberikan pelayanan terbaik;
- b. Menyelamatkan jiwa seseorang pada kesempatan pertama;
- c. Mengutamakan kemudahan dan tidak mempersulit;

⁵²*Ibid.*

- d. Bersikap hormat kepada siapapun dan tidak menunjukkan sikap congkak/arogan karena kekuasaan;
- e. Tidak membeda-bedakan cara pelayanan kepada semua orang;
- f. Tidak mengenal waktu istirahat selama 24 jam, atau tidak mengenal hari libur;
- g. Tidak membebani biaya kecuali diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- h. Tidak boleh menolak permintaan pertolongan bantuan dari masyarakat dengan alasan bukan wilayah hukumnya atau kekurangan alat dan orang;
- i. Tidak mengeluarkan kata-kata atau melakukan gerakan-gerakan anggota tubuhnya yang mengisyaratkan meminta imbalan atas bantuan Polisi yang telah diberikan kepada masyarakat.

Menurut Pasal 18 Undang-Undang Kepolisian, dijelaskan bahwa untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu (SPKT) bertugas memberikan pelayanan kepolisian secara terpadu terhadap

laporan/pengaduan masyarakat, memberikan bantuan dan pertolongan, serta memberikan pelayanan informasi.⁵³

SPKT, menyelenggarakan fungsi :

- a. Pelayanan Kepolisian kepada masyarakat secara terpadu, antara lain dalam bentuk Laporan Polisi (LP), Surat Tanda Terima Laporan Polisi (STTLP), Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP), Surat Keterangan Tanda Laporan Kehilangan (SKTLK), Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), Surat Tanda Terima Pemberitahuan (STTP), Surat Keterangan Laporan Diri (SKLD), Surat Ijin Keramaian dan Kegiatan Masyarakat Lainnya, Surat Ijin Mengemudi (SIM), dan Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK).
- b. Pengkoordinasian dan pemberian bantuan serta pertolongan, antara lain Tindakan Pertama di Tempat Kejadian Perkara (TPTKP), Pengaturan-Penjagaan-Pengawalan-Patroli (Turjawali), dan pengamanan kegiatan masyarakat dan instansi pemerintah.
- c. Pelayanan masyarakat melalui surat dan alat komunikasi, antara lain telepon, pesan singkat, faksimile, jejaring sosial (internet).
- d. Pelayanan informasi yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan
- e. Penyiapan registrasi pelaporan, penyusunan dan penyampaian laporan harian kepada Kapolres melalui Bagian Operasional (BagOps).

Salah satu jenis pelayanan Kepolisian kepada masyarakat diantaranya dalam bentuk pelayanan penanganan

⁵³Website Kepolisian Resor Kota Besar Surabaya, dipublikasikan tanggal 16 September 2016.

Laporan Tindak Pidana yang merupakan bagian dari Laporan Polisi (LP) dan pemberian Surat Tanda Terima Laporan Polisi (STTLP).

Pelayanan penanganan Laporan Tindak Pidana merupakan bagian dari peran Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

AUPB dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang.⁵⁴

Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum, juga dalam hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala

⁵⁴Ridwan HR, *Op Cit*, h. 234.

aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara (dalam hal dimaksud diperlukan).⁵⁵

Untuk mengawasi tindakan upaya paksa kepolisian sebagai tindak lanjut dari penanganan laporan tindak pidana, yakni agar supaya tindakan itu benar-benar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan undang-undang, dan benar-benar proporsional dengan ketentuan hukum serta tidak merupakan penganiayaan yang bertentangan dengan hukum, diadakan suatu lembaga yang diberi wewenang untuk menentukan sah atau tidaknya tindakan paksa yang dikenakan kepada tersangka yakni lembaga praperadilan.⁵⁶

Wewenang yang diberikan undang-undang kepada praperadilan sebagaimana diatur dalam pasal 77 KUHAP adalah untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini, tentang :

- a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan;
- b. ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Dengan Putusan Mahkamah Kontitusi (MK) Nomor. 21/PUU-XII/2014, obyek praperadilan diperluas. Amar

⁵⁵Philipus M.Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2002, h.245.

⁵⁶M.Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP Jilid II*, Pustaka Kartini, Jakarta, 1993, h.518.

putusan MK antara lain berbunyi : “Pasal 77 huruf (a) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai termasuk penetapan tersangka, pengeledahan dan penyitaan.

Timbul permasalahan, yakni terhadap tindakan penanganan laporan polisi tentang tindak pidana yang tidak ditampung pengaturannya oleh KUHAP dan Putusan MK, yakni yang berkaitan dengan AUPB , misalnya penanganan laporan tindak pidana yang tidak sesuai dengan standar pelayanan publik atau tidak sesuai dengan standar operasional prosedur (SOP) menyangkut jangka waktu penanganan ataupun menyangkut transparansi yang belum terwadahi dalam norma hukum positif. Hal ini, berkaitan dengan AUPB, dimana pada pasal 53 ayat (2) butir b UUPTUN menampung adanya alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan melalui PTUN, yakni apabila KTUN yang digugat itu bertentangan dengan AUPB.

Penanganan laporan tindak pidana di kepolisian diatur dalam Pasal 4 Jo Pasal 5 ayat (1) KUHAP, yang menyatakan penyidik adalah setiap pejabat polisi negara Republik Indonesia yang karena kewajibannya mempunyai wewenang menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana. Dengan kata lain, penanganan laporan tindak pidana di kepolisian merupakan KTUN yang dikeluarkan berdasarkan KUHAP. Berdasar Pasal 2 butir d

UUPTUN dinyatakan bahwa KTUN yang berdasarkan ketentuan KUHAP tidak termasuk dalam pengertian KTUN menurut UUPTUN.

Sedangkan Pasal 2 Undang-Undang Kepolisian menyebutkan bahwa fungsi kepolisian merupakan salah satu fungsi pemerintahan negara, sehingga pelaksanaan tugas dan wewenang Polri dimaksud adalah dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan, dan pejabat kepolisian adalah merupakan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Apabila Polri dalam menyelenggarakan tugas menerbitkan surat keputusan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individu dan final, menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, maka bagi yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara, dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Peradilan Tata Usaha Negara, guna keputusan yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa tuntutan ganti kerugian atau rehabilitasi.

Dengan demikian ditemukan adanya konflik norma, yakni konflik norma antara Pasal 2 huruf d Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara (UUPTUN) dengan Pasal 53 ayat (2) butir b UUPTUN. Hal tersebut dikarenakan berdasar Pasal 2 butir d UUPTUN dinyatakan bahwa KTUN yang berdasarkan ketentuan KUHAP tidak termasuk dalam

pengertian KTUN menurut UUPTUN. Oleh karenanya penanganan laporan polisi tentang tindak pidana tidak bisa digugat melalui PTUN. Sedangkan menurut Pasal 53 ayat (1) UUPTUN dinyatakan orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar KTUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi. Pasal 53 ayat (2) butir b UUPTUN menyatakan alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah KTUN yang digugat itu bertentangan dengan AUPB.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB ?
2. Bagaimana Tanggung Jawab Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB ?

1.3. Tujuan Penelitian :

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengidentifikasi, menganalisis dan menemukan Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB.

2. Mengidentifikasi, menganalisis dan menemukan Tanggung Jawab Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat :

a. Manfaat Teoritis :

1. Pengembangan ilmu pengetahuan hukum, terutama tanggung jawab penanganan laporan polisi tentang tindak pidana dikaitkan dengan AUPB.
2. Bagi para peneliti ilmu hukum diharapkan temuan ini berguna sebagai informasi untuk mengadakan penelitian lebih lanjut berkaitan dengan tanggung jawab penanganan laporan polisi tentang tindak pidana dikaitkan dengan AUPB.

b. Manfaat Praktis :

1. Berguna bagi perumus atau perencana kebijakan termasuk perumusan peraturan perundang-undangan dibidang perencanaan dan pengimplementasian AUPB pada Kepolisian Republik Indonesia.
2. Berguna sebagai pedoman praktis atau instrumen dalam menyusun perencanaan dan pengimplementasian pelayanan penanganan laporan polisi tentang tindak pidana dalam rangka mewujudkan perubahan paradigma penyelenggaraan pelayanan berdasar AUPB.

1.5. Orisinalitas Penelitian

1.5.1. Hasil Penelitian Terdahulu

Berdasarkan informasi dan penelusuran kepustakaan, menunjukkan bahwa penelitian dengan judul “Tanggung Jawab Kepolisian Dalam Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB)” belum ada yang meneliti, sehingga disertasi ini dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah dan keasliannya. Namun demikian, ada penelitian tentang :

1. “Kebijakan Proaktif Berbasis Hak Penerapan Kewenangan Diskresi Kepolisian Dalam Pemenuhan Hak-Hak Anak Yang Berhadapan Dengan Hukum”. Oleh: Endro Winarno, Universitas Gajah Mada, tahun 2015.

Persamaan dalam penelitian disertasi berjudul “Kebijakan Proaktif Berbasis Hak Penerapan Kewenangan Diskresi Kepolisian Dalam Pemenuhan Hak-Hak Anak Yang Berhadapan Dengan Hukum” dengan disertasi berjudul “Tanggung Jawab Kepolisian Dalam Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB” adalah keduanya sama-sama membahas tentang kedudukan, tugas dan kewenangan kepolisian. Adapun perbedaannya

terletak pada rumusan masalah kedua penelitian. Pada penelitian disertasi berjudul “Kebijakan Proaktif Berbasis Hak Penerapan Kewenangan Diskresi Kepolisian Dalam Pemenuhan Hak-Hak Anak Yang Berhadapan Dengan Hukum” rumusan masalahnya adalah : (1) Mengapa aparat polisi kurang mampu membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner dalam penyidikan perkara anak yang berhadapan dengan hukum atas dasar pemahaman mengenai prinsip perlindungan anak ? (2). Bagaimana pemahaman polisi mengenai prinsip-prinsip perlindungan anak yang berhadapan dengan hukum? (3). Bagaimana kemampuan polisi dalam membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner dalam penyidikan perkara anak yang berhadapan dengan hukum atas dasar pemahaman mengenai prinsip perlindungan anak ? Sedangkan pada disertasi berjudul “Tanggung Jawab Kepolisian Dalam Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB” rumusan masalahnya adalah : (1) Bagaimana Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB ? (2) Bagaimana Tanggung Jawab Penanganan Laporan

Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB ?

2. Disertasi berjudul “Membaca Ulang Kultur Kepolisian Negara Republik Indonesia (Sebuah Refleksi Kritis Dari Dalam)”. Oleh : Barito Mulyo Ratmono, Universitas Gajah Mada, tahun 2013. Adapun persamaan dalam penelitian disertasi berjudul “Membaca Ulang Kultur Kepolisian Negara Republik Indonesia (Sebuah Refleksi Kritis Dari Dalam)” dengan disertasi berjudul “Tanggung Jawab Kepolisian Dalam Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB” adalah keduanya sama-sama membahas tentang kedudukan, tugas dan kewenangan kepolisian. Adapun perbedaannya terletak pada rumusan masalah kedua penelitian. Pada penelitian disertasi berjudul “Membaca Ulang Kultur Kepolisian Negara Republik Indonesia (Sebuah Refleksi Kritis Dari Dalam)” rumusan masalahnya adalah : (1). Bagaimana proses konstruksi kultur organisasi di lembaga pendidikan pembentukan Polri berlangsung? (2). Bagaimana hegemoni dipraktikkan dalam konstruksi kultur Polri? (3). Bagaimana struktur pertarungan kepentingan dan motivasi aktor dalam konstruksi kultur Polri ?.

Sedangkan pada disertasi berjudul “Tanggung Jawab Kepolisian Dalam Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB” rumusan masalahnya adalah : (1) Bagaimana Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB ? (2) Bagaimana Tanggung Jawab Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB ?.

3. Disertasi berjudul “Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi Kepolisian Dalam Organisasi Negara Republik Indonesia Dikaitkan Dengan Prinsip Kepemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)”, oleh Sadjijono, Universitas Airlangga, tahun 2007. Adapun persamaan dalam penelitian disertasi berjudul “Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi Kepolisian Dalam Organisasi Negara Republik Indonesia Dikaitkan Dengan Prinsip Kepemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)” dengan disertasi berjudul “Tanggung Jawab Kepolisian Dalam Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB” adalah keduanya sama-sama membahas tentang kedudukan, tugas dan kewenangan kepolisian. Adapun perbedaannya terletak pada rumusan

masalah kedua penelitian. Pada penelitian disertasi berjudul “Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi Kepolisian Dalam Organisasi Negara Republik Indonesia Dikaitkan Dengan Prinsip Kepemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)” rumusan masalahnya adalah : (1) landasan eksistensi, kedudukan dan fungsi kepolisian dalam organisasi negara yang meliputi landasan filosofis, teoritis dan yuridis. (2) Eksistensi, kedudukan dan fungsi kepolisian dikaitkan dengan prinsip *good governance*. (3) Kedudukan dan tanggung jawab kepolisian dalam organisasi negara. Sedangkan pada disertasi berjudul “Tanggung Jawab Kepolisian Dalam Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB” rumusan masalahnya adalah : (1) Bagaimana Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB ? (2) Bagaimana Tanggung Jawab Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB ?.

No	Bentuk; Asal; Tahun; Nama	Judul	Rumusan Masalah	Kesimpulan

1.	Disertasi UGM 2015 Endro Winarno	Kebijakan Proaktif Berbasis Hak Penerapan Kewenangan Diskresi Kepolisian Dalam Pemenuhan Hak-Hak Anak Yang Berhadapan Dengan Hukum	<p>1. Mengapa aparat polisi kurang mampu membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner dalam penyidikan perkara anak yang berhadapan dengan hukum atas dasar pemahaman mengenai prinsip perlindungan anak?</p> <p>2. Bagaimana pemahaman polisi mengenai prinsip-prinsip perlindungan anak yang berhadapan dengan hukum?</p> <p>3. Bagaimana kemampuan polisi dalam membuat</p>	<p>(a) Kepolisian merupakan institusi formal representasi negara yang pertama kali harus dihadapi anak yang dituduh telah melakukan tindak pidana (anak yang berhadapan dengan hukum/<i>children in conflict with the law</i>).</p> <p>(b). Kenyataan ini menempatkan anak pada situasi rawan terhadap perampasan hak-hak mereka.</p> <p>(c) Kepolisian memiliki kewenangan diskresi untuk meneruskan atau tidak meneruskan atau mengalihkan (<i>diversion</i>) suatu perkara, khususnya perkara anak, agar tersangka anak tidak perlu terampas haknya.</p> <p>(d) Pemahaman polisi mengenai prinsip-prinsip</p>
----	--	---	---	--

			dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner dalam penyidikan perkara anak yang berhadapan dengan hukum atas dasar pemahaman mengenai prinsip perlindungan anak?	perlindungan anak yang berhadapan dengan hukum. Kemampuan polisi dalam membuat dan melaksanakan keputusan responsif, interpretatif, serta diskresioner dalam penyidikan perkara anak berdasarkan pemahaman mengenai prinsip perlindungan anak.
2.	Disertasi UGM 2013 Barito Mulyo Ratmono	Membaca Ulang Kultur Kepolisian Negara Republik Indonesia (Sebuah Refleksi Kritis Dari Dalam)	1. Bagaiman proses konstruksi kultur organisasi di lembaga pendidikan pembentukan Polri berlangsung? 2. Bagaimana hegemoni dipraktikkan dalam konstruksi kultur	(a) Membaca ulang kultur Polri dapat diartikan sebagai cara pandang lain tentang bagaimana memaknai gagasan dan aktivitas aktor-aktor Polri melintasi ruang dan waktu dalam mengkonstruksi kultur Polri. (b) Stigma masih melekat pada kultur Polri hingga saat ini dan sulit untuk dilakukan

			Polri? 3. Bagaimana struktur pertarungan kepentingan dan motivasi aktor dalam konstruksi kultur Polri?	perubahan karena pertama, konstruksi kultur organisasi tidak dilaksanakan dengan baik di lembaga pendidikan pembentukan milik Polri.
3.	Disertasi Universitas Airlangga, tahun 2007 Oleh : Sadjiono,	“Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi Kepolisian Dalam Organisasi Negara Republik Indonesia Dikaitkan Dengan Prinsip Kepemerintahan Yang Baik (<i>Good Governance</i> ”	(1) landasan eksistensi, kedudukan dan fungsi kepolisian dalam organisasi negara yang meliputi landasan filosofis, teoritis dan yuridis. (2) Eksistensi, kedudukan dan fungsi kepolisian dikaitkan dengan prinsip <i>good governance</i> . (3) Kedudukan dan	(a) Secara filosofis lembaga kepolisian dalam organisasi negara lahir dari adanya fungsi kepolisian yang telah melekat pada setiap individu manusia. (b) Landasan teori penyelenggaraan kepolisian sebagai penyelenggara fungsi pemerintahan bidang keamanan dan ketertiban masyarakat berbasis pada kondisi masyarakat dan norma yang ada dalam masyarakat. (c) Landasan yuridis

			tanggung jawab kepolisian dalam organisasi negara.	eksistrensi, kedudukan dan fungsi kepolisian diatur dalam hukum positif.
--	--	--	--	--

1.5.2. Kajian Penelitian

Dari tiga disertasi tersebut di atas, meskipun ketiganya berkaitan dengan kedudukan, tugas dan kewenangan kepolisian, namun tidak satupun yang terdapat duplikasi, baik duplikasi judul, permasalahan maupun materinya. Sehingga penelitian dalam disertasi ini berbeda dengan penelitian terdahulu. Pada penelitian dalam disertasi ini berjudul “Tanggung Jawab Kepolisian Dalam Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB)” dengan rumusan masalahnya yaitu: (1) Bagaimana Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB ? (2) Bagaimana Tanggung Jawab Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana Dikaitkan Dengan AUPB ? adalah terdapat perbedaan yang signifikan dalam kajian penelitiannya, baik pada judul maupun pada rumusan masalahnya. Hal ini menunjukkan bahwa penelitian ini orisinal.

1.6. Landasan Teori dan Penjelasan Konsep.

Landasan teori dan penjelasan konsep dalam penulisan, merupakan faktor yang penting untuk penulisan disertasi yang bersifat ilmiah, sehingga kebenarannya dapat dipertanggungjawabkan. Kerangka teori dan penjelasan konsep merupakan cara kerja bagaimana menemukan dan memperoleh suatu gagasan, pendapat, atau hasil olah pikir, juga merupakan upaya dalam menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang konkrit dan juga merupakan cara utama untuk mencapai tujuan. Dalam penelitian ilmu hukum normatif, pada dasarnya hasil yang diharapkan dari pengkajian itu adalah argumentasi hukum yang akan diarahkan pada perumusan teori. Atas dasar itu, dalam pengkajian ilmu hukum normatif membangun konsep hukum guna penyusunan teori sangat penting.⁵⁷

Ditinjau dari latar belakang masalah yang telah dikemukakan di awal tulisan, maka landasan utama yang digunakan dalam kajian ini adalah Teori Negara Hukum dan Teori Kewenangan, sedangkan aplikasi teori dalam menjalankan tugas penanganan laporan polisi digunakan Teori Tanggung Jawab Hukum dan Teori Tujuan Hukum.

⁵⁷Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Penerbit CV.Mandar Maju, Bandung, 2008, h.108.

1.6.1. Landasan Teori

1.6.1.1. Teori Negara Hukum

Untuk mendasari penelitian disertasi, digunakan teori negara hukum sebagai teori utama yang mendasari teori-teori yang lain untuk menganalisa permasalahan yang dirumuskan dalam penulisan disertasi. Seorang kandidat doktor harus menguasai tiga teori untuk melakukan analisis masalah yang ditelitinya, yaitu teori utama yang bersifat universal, teori penengah yang berfungsi untuk menjelaskan masalah penelitian, penjelasan paradigma obyek yang diteliti, dan teori aplikatif untuk menjelaskan operasionalisasi teori dalam masalah yang menjadi obyek penelitian sehingga jelaslah karakteristik obyek yang diteliti itu.⁵⁸

Karena teori negara hukum diletakkan sebagai teori yang mendasari teori-teori yang lain, maka dalam konstelasi penulisan ini, teori negara hukum dipakai sebagai pijakan teori, sehingga pembahasan teori-teori selebihnya yang mendasari pembahasan permasalahan tanggung jawab kepolisian

⁵⁸Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Penerbit CV. Pustaka Setia, Bandung, 2014, h.129.

dalam penanganan laporan polisi tentang tindak pidana dikaitkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik selalu mengacu dan tidak dapat dilepaskan dari teori negara hukum.

Sekaligus diinformasikan bahwa penyelenggaraan Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu, dan kedudukan, fungsi dan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, tidak lepas dari konteks negara hukum Indonesia. Mengingat negara Indonesia sebagai negara hukum *rechtsstaat* bukan negara kekuasaan. Hukum sebagai panglima bukan kekuasaan. Hal tersebut sebagaimana dinyatakan pada pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi : “Negara Indonesia adalah negara hukum” , dalam penjelasannya negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*), dalam sistem konstitusional, dimana pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak

bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).⁵⁹

Konsep negara hukum tentu tidak dapat dipisahkan dari berbagai aliran pemikiran yang berkembang dalam ilmu hukum. Dalam perkembangannya konsep negara hukum yang mengemuka di dunia, yaitu konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*. Gagasan *rule of law* banyak disodorkan oleh negara yang menganut sistem hukum Anglo Saxon. Sedangkan konsep *rechtstaat* banyak dipelopori oleh negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental. Sistem yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental yang didasarkan atas hukum Romawi disebut sebagai sistem *civil law*. Disebut demikian karena hukum Romawi pada mulanya bersumber kepada karya agung Kaisar Iustinianus *Corpus Iuris Civilis*.⁶⁰ Adapun sistem yang dikembangkan di Inggris karena didasarkan atas hukum asli rakyat Inggris disebut sistem common law.⁶¹

⁵⁹Monang Siahaan, *Falsafah Dan Filosofi Hukum Acara Pidana*, Penerbit PT Grasindo, Jakarta, 2017, h.59.

⁶⁰Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*, Penerbit PrenandaMedia Group, Jakarta, 2016, h.223.

⁶¹*Ibid.*

Ensiklopedia Indonesia menguraikan istilah negara hukum (*rechstaat*) yang dilawankan dengan negara kekuasaan (*machstaat*), sebagai berikut :

- 1) Negara Hukum (bahasa Belanda : *rechtsstaat*), negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.
- 2) Negara kekuasaan (bahasa Belanda: *Machtsstaat*), negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Gumpłowics, antara lain mengajarkan bahwa negara itu tidak lain adalah “*eine organisation der Hersfur eine Minorotat uber eine Majoritat*” (Organisasi dari kekuasaan golongan kecil atas golongan besar). Menurut pendapatnya, hukum berdasarkan ketaatan golongan yang lemah kepada golongan kuat.⁶²

Pembenaran negara dari sudut hukum, mendasari teori bahwa tindakan pemerintah itu dibenarkan karena didasarkan kepada hukum. Selanjutnya konsep negara hukum

⁶²Abdul Muktie Fajar, *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, h.6.

menjadi jargon bagi negara-negara modern dewasa ini, bahkan hampir sebagian besar negara di dunia mengadopsi konsep negara hukum yang semula dikembangkan di kawasan Eropa, yang disebut *rechtstaat*. Immanuel Kant yang berjasa dalam pemikian negara hukum, memahami negara hukum sebagai *Nacht Waker* atau *Nachtwacherstaat* (negara jaga malam) yang tugasnya adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat. Gagasan negara hukum menurut konsep Kant ini dinamakan negara hukum liberal.⁶³

Sedangkan konsep Friedrich Julius Stahl tentang negara hukum ditandai oleh empat unsur pokok, yaitu : (1). Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. (2). Negara didasarkan pada teori *Trias Politica*. (3). Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*). (4). Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar

⁶³Monang Siahaan, *Op Cit*, h. 59.

hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).⁶⁴

Hamid S. Attamimi sebagaimana dalam Sarja menunjukkan struktur hirarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur hirarki tata hukum Indonesia adalah:

1. *Staatsfundamentalnorm*. Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
2. *Staatsgrundgesetz*. Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formellgesetz*. Undang-Undang.
4. *Verordnung en autonome satzung*. Secara hirarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati/Walikota.⁶⁵

Berdasarkan prinsip ini, maka hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, sedangkan dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat di atas segala-galanya yang kemudian dalam perkembangannya melahirkan sistem demokrasi. Dari sudut pandang etimologi demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *cratein* (memerintah). Jadi, secara

⁶⁴*Ibid.*,

⁶⁵Sarja, *Negara Hukum Teori dan Praktek*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2016, h.75.

harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah.⁶⁶

Berdasarkan prinsip negara hukum, menempatkan hukum sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara. Norma hukum positif dituangkan di dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan prinsip demokrasi mengutamakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pada akhirnya kedua unsur ini, yaitu supremasi hukum dan demokrasi menjadi unsur negara hukum demokratis, sehingga di samping mengedepankan norma atau kaidah hukum sebagai dasar setiap tindakan, di dalam negara juga harus mengedepankan peran serta masyarakat. Menurut Frans Magnis Suseno dalam Sarja, bahwa demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.⁶⁷

Istilah dan konsep negara hukum telah populer dalam kehidupan bernegara di dunia

⁶⁶*Ibid.*, h.27.

⁶⁷*Ibid.*, h.31.

sejak lama sebelum berbagai macam istilah yang disebut-sebut sebagai konsep negara hukum lahir. Embrio munculnya gagasan negara hukum dimulai semenjak Plato. Plato memperkenalkan konsep *Nomoi*. Di dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang berdasarkan atas hukum (pola pengaturan) yang baik. gagasan ini kemudian didukung dan dikembangkan oleh Aristoteles.⁶⁸

Istilah *rechtsstaat* (negara hukum) merupakan istilah baru jika dibandingkan dengan istilah demokrasi, konstitusi maupun kedaulatan rakyat. Para ahli telah memberikan pengertian terhadap negara hukum. R.Soepomo misalnya memberikan pengertian terhadap negara hukum sebagai negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum yang berlaku bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara

⁶⁸*Ibid.*, h.14.

hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.⁶⁹

Setiap negara memiliki hukum masing-masing, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis. Menurut Hans Kelsen yang meninjau negara sebagai penjelmaan dari tata hukum nasional, negara dapat dilihat dari hukum-hukum yang dihasilkannya. Dalam konstruksi yuridis tersebut, hukum yang dikeluarkan oleh negara adalah berdaulat. Hukum dijunjung tinggi oleh masyarakat negara dan menjunjung tinggi hukum yang dikeluarkan oleh negara merupakan ciri dari negara hukum (*rechtsstaat*).⁷⁰

Negara hukum menurut F.R.Bothlingk sebagaimana dikutip Ridwan HR adalah “*De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdrager is beperkt door grenzen van recht*” (negara, di mana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasi pembatasan

⁶⁹Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Setara Press, Malang, 2015, h.23.

⁷⁰Beni Ahmad Saebani, *Perbandingan Hukum tata Negara*, Penerbit Pustaka Setia, Bandung, 2016, h.3.

pemegang kekuasaan tersebut, maka diwujudkan dengan cara “*Enerzijds in een binding van rechter en administratie aan de wet, anderijds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever*” (di satu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan di sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).⁷¹

Konsep hukum modern dalam pandangan Max Weber seperti dikutip oleh Abdul Hamid memiliki ciri-ciri berikut:

- a. aturan-aturan hukum memiliki kualitas normatif yang umum dan abstrak;
- b. hukum modern adalah hukum positif, hasil keputusan yang diambil secara sadar;
- c. hukum modern diperkuat oleh kekuasaan yang memaksa dari negara dalam bentuk sanksi yang diberikan dengan sengaja, dikaitkan dengan aturan hukum yang dapat berlaku melalui pengadilan, jika terjadi pelanggaran hukum;
- d. hukum modern adalah aturan-aturannya sistematis, prinsipnya, konsepnya, dan doktrinnya serta

⁷¹Ridwan HR, *Op Cit*, h.21.

- bagian hukum prosedural dan hukum material yang beragam;
- e. hukum modern adalah sekuler, substansinya terpisah dari pertimbangan keagamaan dan etis.⁷²

Menurut Marc Galanter, hukum modern terdiri atas peraturan-peraturan yang tidak berbeda dengan penerapannya. Penerapan hukum cenderung bersifat teritorial daripada personal. Artinya, peraturan yang sama dapat diterapkan untuk semua warga negara.⁷³ Di Indonesia, karena keragaman budaya, ras, agama yang tidak mungkin disatukan dengan satu unifikasi hukum, penerapan hukum bersifat personal daripada teritorial. Artinya, peraturan-peraturan yang khusus dapat diterapkan bagi umat tertentu, warga atau suku bangsa, daerah khusus, dan golongan tertentu.⁷⁴

Suatu sistem hukum yang modern mencerminkan rasa keadilan bagi para pihak yang terlibat atau diatur oleh hukum tersebut. Hukum harus sesuai dengan kondisi

⁷²Abdul Hamid, *Teori Negara Hukum Modern*, Penerbit Pustaka Setia, Bandung, 2016, h.313.

⁷³*Ibid.*, h.314.

⁷⁴*Ibid.*,

masyarakat yang diaturnya. Hukum tersebut dibuat sesuai dengan prosedur yang ditentukan.⁷⁵

1.6.1.2. Teori Kewenangan

Untuk melakukan analisis masalah yang diteliti berikutnya, seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, maka berdasarkan teori kewenangan tersirat bahwa wewenang pemerintahan dalam hal ini kepolisian berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi kepolisian adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.⁷⁶

Kewenangan atribusi adalah kewenangan yang melekat pada suatu jabatan, Kewenangan delegasi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada. Kewenangan mandat dalam hal seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa, misalnya

⁷⁵*Ibid.*,

⁷⁶Ridwan HR, *Op Cit*, h.101.

seorang Kepala Kepolisian mengambil keputusan-keputusan tertentu dan atau menandatangani keputusan-keputusan tertentu. Menurut hukum Kepala Kepolisian itu tetap merupakan badan yang berwenang, Secara formal dia mengambil keputusan dan dialah yang bertanggung jawab. Akan tetapi, karena hampir tidak bisa dilakukan, bahwa seorang kepala kepolisian membuat sendiri semua keputusan-keputusan, maka dia harus menyerahkan satu dan lain hal kepada bawahannya.⁷⁷

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini H.D. van Wijk/ Willem Konijnenbelt seperti dikutip oleh Ridwan HR mendefinisikan sebagai berikut:

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het een bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu

⁷⁷Philipus M.Hadjon et.al, *Op Cit*, H.130-131.

organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).

- c. *Mandaat: een bestuursorgaans laat zijn bevoegheid names hem uitoefenen door een ander*, (mandaat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).⁷⁸

Kewenangan atribusi merupakan kewenangan asli, karena kewenangan atribusi diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan. Misalnya dalam hal ini kewenangan polisi yang diperoleh langsung dari Undang-Undang Kepolisian Pasal 15 ayat (1), dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang:

- a. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- c. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
- d. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau

⁷⁸Ridwan HR , *Op.Cit*, h.102.

- mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
 - f. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
 - g. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
 - h. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
 - i. Mencari keterangan dan barang bukti;
 - j. Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional;
 - k. Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
 - l. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;

Kewenangan delegasi, di muka dijelaskan bahwa terdapat kewenangan delegasi apabila ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada, atau menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari

satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya (*Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*).⁷⁹ Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya.⁸⁰

Wewenang atribusi dengan demikian dapat didelegasikan kepada pihak lain (pejabat di bawahnya) bilamana dimungkinkan oleh peraturan perundangan yang berlaku. Penerima limpahan wewenang delegasi disebut sebagai delegataris, sedangkan wewenangnya disebut sebagai wewenang delegasi, sedangkan pemberi wewenangnya disebut sebagai delegan.

Pengertian atribusi dan delegasi dengan demikian dapat dinyatakan sebagai berikut : wewenang atribusi terjadi apabila

⁷⁹*Ibid.*,

⁸⁰Nuryanto A.Daim, *Hukum Administrasi*, Penerbit Laksbang Justisia, Surabaya, 2014, h.42.

undang-undang menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu. Sedangkan delegasi, pelimpahan wewenang kepada organ lainnya yang akan melaksanakan wewenang yang dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri. Penyerahan wewenang delegasi ini, sipemberi wewenang telah lepas dari tanggung jawab hukum atau dari tuntutan pihak ketiga dalam hal penggunaan wewenang menimbulkan kerugian pada pihak lain. Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dilimpahkan pada situasi dan kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut dilimpahkan kepada lembaga lain.⁸¹

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam

⁸¹*Ibid.*,

bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black'S Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their order lawfully issued in scope of their public duties*. (Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam melaksanakan kewajiban publik).⁸² “*Bevoegdheid*” dalam istilah hukum Belanda, Philipus M.Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “wewenang” dan “*bevoegdheid*”. Istilah “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik.⁸³

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu *pengaruh*, *dasar hukum*, dan *konformitas hukum*. Komponen

⁸²Abdul Latif, *Hukum Admnistrasi Dalam Praktek Tindak Pidana Korupsi*, Prenanda Media Group, Jakarta, 2016, h.6.

⁸³*Ibid.*

pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen ini dimaksudkan agar pejabat negara tidak menggunakan wewenangnya diluar tujuan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Komponen *dasar hukum*, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen ini bertujuan bahwa setiap pemerintahan atau pejabat negara harus selalu mempunyai dasar hukum dalam hal bertindak. Komponen *konformitas* mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Komponen ini menghendaki agar setiap tindak pemerintahan atau pejabat negara mempunyai tolok ukur atau standar yang bersifat umum untuk semua jenis yang bertumpuk pada legalitas tindakan.⁸⁴

1.6.1.3. Teori Tanggung Jawab Hukum

Teori tanggung jawab hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *the*

⁸⁴*Ibid.*,

theory of legal liability, merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subyek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana sehingga menimbulkan kerugian atau cacat atau matinya orang lain.⁸⁵

Ada tiga unsur yang terkandung dalam teori tanggung jawab hukum, yakni meliputi:

1. Teori
2. tanggung jawab,
3. hukum.⁸⁶

Pengertian tanggung jawab secara rinci, Algra dkk, mengartikan tanggung jawab atau *verantwoordelijkheid* adalah : “kewajiban memikul pertanggungjawaban dan memikul kerugian yang diderita (bila dituntut), baik dalam hukum maupun dalam bidang administrasi”.⁸⁷

Dengan demikian tanggung jawab hukum merupakan jenis tanggung jawab yang dibebankan kepada subyek hukum atau

⁸⁵Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi Dan Tesis*, PT.Raja Grafindo Persada, Kota Depok, 2015, h.207.

⁸⁶*Ibid.*

⁸⁷*Ibid.*

pelaku yang melakukan perbuatan melawan hukum atau tindak pidana. Sehingga subyek hukum yang bersangkutan dapat dituntut berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Sedangkan pada tanggung jawab administrasi, subyek hukum dibebani tanggung jawab atas kesalahan administrasi yang diperbuatnya.

1.6.1.4. Teori Tujuan Hukum

a. Teori Keadilan

Untuk menganalisa dan menjelaskan penanganan laporan polisi di kepolisian yang berkeadilan, digunakanlah teori keadilan. Keadilan (*justice*) merupakan bagian dari nilai (*value*) yang bersifat abstrak, sehingga memiliki banyak arti dan konotasi. Kata *justice*, antara lain diartikan sebagai berikut :

1. Kualitas untuk menjadi pantas (*righteous*), jujur (*honesty*).
2. Tidak memihak (*impartiality*), representasi yang layak (*fair*) atas fakta-fakta.
3. Kualitas untuk menjadi benar (*correct, right*).
4. Retribusi sebagai balas dendam (*vindictive*), hadiah (*reward*)

atau hukuman (*punishment*) sesuai prestasi atau kesalahan.

5. Alasan yang logis (*sound reason*), kebenaran (*rightfulness*), validitas.
6. Penggunaan kekuasaan untuk mempertahankan yang benar (*right*), adil (*just*), atau sesuai hukum (*lawful*).⁸⁸

Untuk menegakkan keadilan terhadap suatu kasus, kepolisian sebagai pihak otoritas harus bekerja keras menegakkan dasar fakta obyektif sengketa untuk merumuskan *obligatio* yang akan menjadi bagian dari keputusannya. Yang sulit adalah menegakkan secara obyektif fakta-fakta yang relevan dengan kasus. Dibutuhkan kecerdasan, dan pengalaman, juga integritas, imparzialità, dan upaya yang serius dalam bersikap obyektif selama mengevaluasi bukti.⁸⁹ Ciri khas keadilan dan hubungan khususnya dengan hukum, mulai muncul jika kita mengamati bahwa sebagian besar kritik yang dibuat dalam tinjauan adil dan tidak

⁸⁸Efran Helmi Juni, *Filsafat Hukum*, Penerbit CV Pustaka Setia, Bandung, 2012, h. 397.

⁸⁹Leopold Pospisil, *Antropologi Hukum Sebuah Teori Komparatif*, penerjemah Derta Sri Widowati, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2016, h.305.

adil hampir sama bisa diungkapkan dengan kata-kata '*fair*' (berimbang) dan '*unfair*' (tidak berimbang).⁹⁰

Dalam menggambarkan hubungan keadilan dan hukum, Aristoteles menjelaskan perlunya diselidiki perbuatan-perbuatan mana keadilan itu berhubungan, dan di tengah perbuatan-perbuatan mana keadilan itu berada. Keadilan adalah sikap pikiran yang ingin bertindak adil, yang tidak adil adalah orang yang melanggar undang-undang yang dengan tidak sepatasnya menghendaki lebih banyak keuntungan dari orang lain dan pada hakikatnya tidak menginginkan asas sama rata, sama rasa. Segala sesuatu yang ditetapkan dengan undang-undang adalah adil, sebab adil ialah apa yang dapat mendatangkan kebahagiaan dalam masyarakat.⁹¹

Menurut Subekti seperti dikutip oleh R. Soeroso, bahwa hukum itu mengabdikan pada tujuan negara yang intinya

⁹⁰H.L.A Hart, *Konsep Hukum The Concept Of law*, penerjemah M.Khozim, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2016, h.245.

⁹¹Saldi Isra, *Filsafat Hukum – Refleksi Kritis Terhadap Hukum dan Hukum Indonesia*, Penerbit RajaGrafindo Persada, Kota Depok, 2015, h. 295.

adalah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan rakyatnya. Pengabdian tersebut dilakukan dengan cara menyelenggarakan “keadilan” dan “ketertiban”. Keadilan ini digambarkan sebagai suatu keseimbangan yang membawa ketentraman di dalam hati orang yang apabila melanggar menimbulkan kegelisahan dan keguncangan. Keadilan yang dimaksud adalah “dalam keadaan yang sama dan setiap orang menerima bagian yang sama pula”. Menurut Subekti, keadilan berasal dari Tuhan dan setiap orang diberi kemampuan dan kecakapan untuk meraba dan merasakan keadaan adil itu. Dan segala apa yang ada di dunia ini sudah semestinya menimbulkan dasar-dasar keadilan pada manusia. Dengan demikian hukum tidak hanya mencarikan keseimbangan antara pelbagai kepentingan satu sama lain, akan tetapi juga untuk mendapatkan keseimbangan

antara tuntutan keadilan tersebut dengan “ketertiban” atau “kepastian hukum”⁹².

Keadilan adalah ukuran yang harus dipakai dalam memberikan perlakuan terhadap obyek, yakni manusia. Oleh karenanya ukuran itu tidak dapat dilepaskan dalam arti kemanusiaan, maka moralitas kita adalah obyek tersebut dengan menganggap sebagai manusia, sebagai ukuran-ukuran dalam memberikan perlakuan terhadap orang lain. Keadilan juga dipahamkan sebagai suatu keadaan jiwa atau sikap yang memperlakukan mentalitas manusia. Orang hanya bisa bertindak adil manakala memiliki suatu ciri sikap jiwa tertentu. Dengan perkataan lain, keadilan bukanlah sesuatu yang bisa dikutak-katik melalui logika atau penalaran, melainkan melibatkan keseluruhan pribadi seseorang.⁹³

Persepsi keadilan menurut Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh

⁹²R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1993, h.57.

⁹³Siswanto Sunarso, *Op Cit*, h.265.

Siswanto Sunarso lebih jauh mengatakan bahwa dalam melakukan kajian terhadap suatu keadilan hukum, maka pengetahuan itu sangat dangkal bilamana mengkaji hanya terhadap hukum dan sistem sosial. Persoalan yang sebenarnya ialah tentang apa yang menjadi dasar bagi hukum untuk melarang suatu perbuatan serta mengharuskan perbuatan yang lain. Apakah yang menjadi ukuran di sini ? Maka apabila analisis itu hanya berkisar sekitar ketertiban tidak akan bisa menjawab pertanyaan itu.⁹⁴

Bahwa dalam pergaulan antar manusia dibutuhkan suatu sumber daya, yakni suatu keadilan sebagai tolok ukur. Rumusan-rumusan keadilan adalah sebagai berikut :

- a. Keadilan adalah kemauan yang bersifat tetap dan terus menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya untuknya (*iustitia est constans es perpetua voluntas ius suun cique tribuendi* – Ulpianus).
- b. Keadilan adalah suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya

⁹⁴ *Ibid.*

menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak (Aristoteles).⁹⁵

b. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum, sebagai salah satu dari teori tujuan hukum, juga relevan untuk menganalisis penanganan laporan pidana di Kepolisian dalam perspektif AUPB. Kepastian hukum ini berhubungan dengan sesuatu yang kasat mata bukan sesuatu yang abstrak dalam masyarakat. Kepastian hukum diharapkan dapat menciptakan rasa aman dan tenteram dengan cara terlindunginya hak-hak masyarakat. Oleh Roscoe Pound seperti dikutip Peter Mahmud Marzuki, dikatakan bahwa adanya kepastian hukum memungkinkan adanya *predictability*.⁹⁶

Dalam menjaga kepastian hukum, peran pemerintah dan pengadilan sangat penting. Pemerintah tidak boleh menerbitkan aturan pelaksanaan yang tidak diatur oleh undang-undang atau

⁹⁵*Ibid.*

⁹⁶Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, h.137.

bertentangan dengan undang-undang. Apabila hal itu terjadi, pengadilan harus menyatakan bahwa peraturan demikian batal demi hukum, artinya dianggap tidak pernah ada sehingga akibat yang terjadi karena adanya peraturan itu harus dipulihkan seperti sediakala.⁹⁷

Mr J Van Kan dalam bukunya *Inleiding tot de Rechtswetenschap* sebagaimana dikutip oleh CST Kansil, menyatakan sebagai berikut :

Jadi terdapat kaidah-kaidah agama, kaedah-kaedah kesusilaan, kaedah-kaedah kesopanan, yang semuanya bersama-sama ikut berusaha dalam penyelenggaraan dan perlindungan kepentingan orang dalam masyarakat. Apakah itu telah cukup ? Tidak ! dan tidaknya karena dua sebab : Pertama, terdapat kepentingan-kepentingan yang tidak teratur baik oleh kaedah-kaedah agama, kesusilaan maupun kesopanan, tetapi ternyata memerlukan perlindungan juga. Kedua, juga kepentingan-kepentingan yang telah diatur oleh kaedah-kaedah tersebut di atas, belum cukup terlindungi. Oleh karena kedua sebab ini kepentingan-kepentingan orang dalam masyarakat

⁹⁷ *Ibid.*

tidak cukup terlindungi dan terjamin, maka perlindungan kepentingan itu diberikan kepada hukum. Bahwa hukum bertujuan menjaga kepentingan tiap-tiap manusia supaya kepentingan-kepentingan itu tidak dapat diganggu. Jelas disini bahwa hukum mempunyai tugas untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat.⁹⁸

c. Teori Kemanfaatan Hukum

Di samping tujuan keadilan dan kepastian hukum, terdapat satu lagi tujuan hukum yang hendak dicapai, yakni kemanfaatan hukum. Menurut Jeremy Bentham sebagai pelopor teori kemanfaatan dalam bukunya berjudul *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* sebagaimana dikutip oleh R.Soeroso, dikatakan bahwa hukum bertujuan semata-mata apa yang berfaedah bagi orang. Pendapat tersebut dititik beratkan pada hal-hal yang berfaedah bagi orang banyak dan bersifat

⁹⁸CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, 1986, h.44.

umum tanpa memperhatikan soal keadilan.⁹⁹

Utility menurut Bentham adalah prinsip-prinsip yang menyetujui atau menolak setiap tindakan apa pun juga yang tampak memperbesar atau mengurangi kebahagiaan pihak yang kepentingannya terpengaruh oleh tindakan itu. Apabila pihak yang berkepentingan adalah perseorangan, prinsip *utility* harus dirancang untuk meningkatkan kebahagiaannya; apabila pihak yang berkepentingan masyarakat, prinsip *utility* harus diarahkan untuk kebahagiaan masyarakat. Tugas pemerintah, menurut Bentham, adalah meningkatkan kebahagiaan masyarakat dengan memperbesar kesenangan yang dapat dinikmati masyarakat dan memungkinkan terciptanya keamanan dengan mengurangi penderitaan. Alat mengenai benar dan salah adalah kebahagiaan terbesar untuk sebagian besar orang atau terkenal dengan

⁹⁹*Ibid.*, h.58.

ungkapan “*the greatest happiness for the greatest numbers*”. Ia percaya bahwa apabila individu-individu yang membentuk masyarakat bahagia dan bersuka cita, keseluruhan negara akan menikmati kebahagiaan dan kemakmuran.¹⁰⁰

1.6.2. Penjelasan Konsep

1.6.2.1. Konsep Tanggung Jawab Penanganan Laporan Pidana

Dalam “tanggung jawab” terkandung pengertian “penyebab”. Orang bertanggung jawab atas sesuatu yang disebabkan olehnya. Orang yang tidak menjadi penyebab dari suatu olehnya, maka tidak pula menjadi penyebab dari suatu akibat dan tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban.¹⁰¹ Tetapi untuk bertanggung jawab, tidak cukuplah orang menjadi penyebab, perlu juga orang menjadi penyebab “bebas”. Kebebasan adalah syarat mutlak untuk tanggung jawab.¹⁰²

¹⁰⁰Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, h.105.

¹⁰¹Muhamad Erwin, *Opcit*, h.341.

¹⁰²*Ibid.*

Bagi kesadaran moral kita, suatu penyebab harus bersifat bebas untuk dapat dianggap bertanggung jawab. Itu berarti bahwa hanya manusia sebagai makhluk rasional bisa bertanggung jawab dan ia hanya bertanggung jawab sejauh ia bebas.¹⁰³

Memo Kelana sebagaimana dikutip Siswanto Sunarso merumuskan tanggung jawab hukum pejabat Polri bahwa berdasarkan Pasal 27 (1) UUD 1945 sebagai warga negara dan sebagai prajurit Polri bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dengan warga negara lainnya. Bentuk pertanggungjawaban hukum dari setiap tindakan pejabat kepolisian di dalam rangka wewenang hukum dan tindakan itu melampaui wewenang hukum, maka dianggap sebagai tindakan perseorangan secara pribadi yang harus dipertanggungjawabkan secara hukum.¹⁰⁴

Bentuk pertanggungjawaban hukum itu, ialah :

- 1) pertanggungjawaban secara hukum disiplin,

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Siswanto Sunarso, *Op Cit*, h.212.

- 2) pertanggungjawaban secara hukum perdata,
- 3) pertanggungjawaban secara hukum tata usaha negara,
- 4) pertanggungjawaban secara hukum pidana.¹⁰⁵

Mengacu pada Pasal 14 Undang-Undang Kepolisian, dapat diketahui bahwa keberadaan kepolisian menempati posisi sentral dan fungsinya yang strategis dalam proses penegakan hukum. Dalam sistem peradilan kita polisilah yang melakukan penyelidikan, penyidikan menentukan apakah seseorang harus diserahkan kepada kejaksaan untuk diperiksa lebih lanjut oleh pengadilan. Polisi pula yang menentukan apakah seseorang akan ditetapkan sebagai tersangka atau tidak melalui kualitas penyelidikan dan penyidikan yang dibuatnya.

Dengan posisi strategis di dalam proses keadilan, idealnya kepolisian diisi oleh orang-orang profesional dan berintegritas tinggi. Kepolisian diharapkan mandiri dan

¹⁰⁵ *Ibid.*

independen serta mempunyai aparatur yang dapat melaksanakan kekuasaan Negara di bidang penegakan hukum dan pelayanan publik secara proporsional, profesional, dan berkeadilan. Tuntutan ini kiranya tidak berlebihan, mengingat di berbagai keadaan/kesulitan sangat memungkinkan anggota dan pimpinan Polri untuk melakukan korupsi, yakni di semua fungsi dan bagian organisasi Polri terbuka kesempatan untuk melakukannya, apalagi fungsi-fungsi yang berhubungan dengan pelayanan masyarakat.¹⁰⁶

Terkait tugas dan fungsi kepolisian, Dedi Prasetyo et.al menguraikan bahwa :

Dalam perkembangannya, sejarah membuktikan tugas-tugas penyelenggaraan fungsi kepolisian mau tidak mau harus mampu menjawab perkembangan lingkungan strategis dan harapan masyarakat. karena fungsi kepolisian adalah fungsional dalam kehidupan manusia bermasyarakat dan bernegara. Fungsi kepolisian harus dilihat dalam persepektif bahwa individu, masyarakat dan negara, masing-masing merupakan sebuah sistem yang secara keseluruhan memproses masukan-

¹⁰⁶Suwarni, *Op Cit*, h.3.

masuk program pembangunan untuk menghasilkan keluaran berupa kemakmuran, keadilan dan kesejahteraan.¹⁰⁷

Kedudukan kepolisian dalam sistem ketatanegaraan seperti dijelaskan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Kepolisian adalah : “merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.”

Peran strategis Kepolisian tersebut, terdapat dua peran sekaligus, yakni :

Pertama, polisi adalah institusi yang bertugas menjaga dan memelihara keamanan dan ketertiban atau orde masyarakat, agar tercapai suasana kehidupan aman, tentram, dan damai.

Kedua, polisi adalah institusi yang berperan dalam menegakkan hukum dan norma yang hidup di masyarakat. Pada pelaksanaan peran demikian, polisi adalah institusi yang dapat

¹⁰⁷Dedi Prasetyo et.al, *Ilmu Dan Teknologi Kepolisian*, PT.RajaGrafindo Persada, Kota Depok, 2016, h.9.

memaksakan berlakunya hukum. Manakala hukum dilanggar, terutama oleh perilaku menyimpang yang namanya kejahatan, maka diperlukan peran polisi guna memulihkan keadaan dengan memaksa si pelanggar hukum untuk menanggung akibat dari perbuatannya.

Pasal 13 Undang-Undang Kepolisian mengatur Tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai berikut : Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

- a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. menegakkan hukum; dan
- c. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas :

- a. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;

- b. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundangundangan;
- d. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- f. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- g. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- h. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- i. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;

- j. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
- k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk dapat melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14, Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang:

- a. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- c. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
- d. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
- f. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;

- g. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
- h. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
- i. Mencari keterangan dan barang bukti;
- j. Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional;
- k. Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- l. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
- m. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk:

- a. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
- b. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
- c. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
- d. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;

- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. Mengadakan penghentian penyidikan;
- i. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
- j. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkap orang yang disangka melakukan tindak pidana;
- k. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
- l. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Letak tanggung jawab kepolisian pada kewenangan dalam melakukan tindakan menurut hukum yang bertanggung jawab, dapat dilaksanakan oleh penyidik atau penyidik, dengan syarat :

- a. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum.
- b. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan.
- c. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya,
- d. Pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa, dan
- e. Menghormati hak asasi manusia.¹⁰⁸

Menurut perspektif birokrasi, *responsibility* adalah tanggung jawab yang timbul dari pemberian otoritas oleh atasan untuk menjalankan suatu kebijakan. Sedangkan *accountability* merupakan kewajiban untuk memaparkan bagaimana realisasi atas otoritas yang telah diterimanya itu. Akuntabilitas menyangkut bagaimana sisi sikap dan watak manusia, baik secara internal maupun eksternal. Seseorang dikatakan akuntabel (internal), jika yang bersangkutan dapat mempertanggung jawabkan apa yang dilakukan kepada Tuhan.¹⁰⁹ Seseorang dikatakan akuntabel (eksternal) jika ia bisa

¹⁰⁸Yoyok Uruk Suyono, *Opcit*, h.176.

¹⁰⁹Muhammad Tito Karnavian dan Hermawan Sulistyono, *Op Cit*, h.265.

mempertanggungjawabkan tindakan dan sikapnya kepada lingkungannya, baik di lingkungan formal (hubungan bawahan dengan atasannya) maupun yang bersifat eksternal (masyarakat). Akuntabilitas publik juga dapat dimaknai sebagai kewajiban dari individu atau penguasa atas apa yang dipercayakan kepadanya dalam mengelola sumberdaya publik, untuk mempertanggungjawabkan hal-hal yang menyangkut fiskal, manajerial dan program.¹¹⁰

Akuntabilitas sangat terkait dengan penilaian (evaluasi) terhadap pelaksanaan pekerjaan (kegiatan). Pertanyaan mendasarnya adalah, apakah standar yang dibuat (bisa berupa SOP) sudah dijalankan dengan baik (sesuai) ketika petugas menghadapi situasi dan kondisi yang harus diselesaikannya. Akuntabilitas merupakan instrumen untuk mengontrol sejauh mana capaian yang dapat diberikan petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.¹¹¹

¹¹⁰*Ibid.*

¹¹¹*Ibid.*

Polri dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai alat negara penegak hukum, berada dalam yurisdiksi Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini didasarkan pada Pasal 2 Undang-Undang Kepolisian yang menyebutkan fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 3 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Teknis Institusional Peradilan Umum Bagi Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Berkaitan dengan hal tersebut, bahwa untuk pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian sebagai alat negara penegak hukum yang berdasarkan pada Penetapan Presiden RI Nomor 3 Tahun 1965 tentang Memperlakukan Hukum Pidana Tentara, Hukum Acara Pidana Tentara dan Hukum Disiplin Tentara bagi anggota-anggota Angkatan Kepolisian. Kitab Undang-Undang

Hukum Pidana Tentara (KUHPT) Nomor 39 Tahun 1947 perubahan dari S.1934-167, Hukum Atjara Pidana Tentara (HAPT) Nomor 5 Tahun 1950 (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 52) dan Kitab Undang-Undang Hukum Disiplin Tentara (KUHDT) Nomor 40 Tahun 1947 perubahan dari S.1934-168. Dalam penjelasan Ketetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1965, yang menyatakan “Dengan demikian maka sejak berlakunya dan diundangkannya Penetapan Presiden ini, Anggota-Anggota Angkatan Kepolisian Republik Indonesia (Tamtama, Bintara dan Perwira) tidak lagi berada dalam yurisdiksi Peradilan Umum, tetapi masuk dalam yurisdiksi Peradilan Militer, dan baginya tidak hanya berlaku Hukum Pidana Umum, tetapi juga Hukum Pidana Tentara (Militer). Dengan pemisahan Polri dari TNI tersebut, maka peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas tidak berlaku lagi bagi Polri, dan tidak dapat dipergunakan sebagai landasan hukum bagi anggota Polri dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, karena Polri bukan

merupakan bagian dari Tentara Nasional Indonesia.¹¹²

Setelah pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia dari Tentara Nasional Indonesia, Polri dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai alat negara penegak hukum, didasarkan kepada Undang-Undang Kepolisian serta diberlakukannya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Kepolisian, yaitu :

1. Praturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pemberhentian bagi Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Teknis Institusional Peradilan Umum Bagi Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dengan berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka

¹¹²Imam Suroso, *Hukum Acara Pidana – Karakter Penghentian Penyidikan dan Implikasi Hukumnya*, Penerbit LaksBang Pressindo, Yogyakarta, h.208-209

Polri berada dalam yurisdiksi Peradilan Umum atau Pengadilan Negeri, dengan demikian, implikasi tindakan hukum yang dilakukan oleh anggota Polri apabila menimbulkan kerugian bagi orang lain, tidak hanya berupa tuntutan ganti kerugian, dan tidak menutup kemungkinan tindakan yang dilakukan merupakan tindak pidana, maka penyelesaiannya melalui peradilan umum atau pengadilan negeri dan apabila sanksi hukum yang dijatuhkan berupa pidana penjara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, maka anggota Polri tersebut dapat diberhentikan tidak dengan hormat dari dinas kepolisian, penyelesaiannya melalui sidang komisi etik Polri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah RI Nomor 1 Tahun 2003. Sedangkan tindakan hukum yang dilakukan oleh anggota Polri yang merupakan pelanggaran disiplin, maka penyelesaiannya melalui sidang disiplin dan hukuman yang dijatuhkan bersifat administrasi, sebagaimana dimaksud dalam

Peraturan Pemerintah RI Nomor 2 Tahun 2003.¹¹³

Berkaitan dengan hal tersebut dan berdasar pada Pasal 2 Undang-Undang Kepolisian yang menyebutkan bahwa fungsi kepolisian merupakan salah satu fungsi pemerintahan negara, maka pelaksanaan tugas dan wewenang Polri dimaksud adalah dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan, dan pejabat kepolisian adalah merupakan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, apabila Polri dalam menyelenggarakan tugas menerbitkan surat keputusan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individu dan final, dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Apabila merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara, maka dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Peradilan Tata Usaha Negara, guna keputusan yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau

¹¹³*Ibid.*

tanpa tuntutan ganti kerugian atau rehabilitasi.¹¹⁴

1.6.2.2. Konsep Pemerintahan Yang Baik.

Pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang tidak hanya bekerja sebatas pada rutinitas kerja yang telah dibuat sebelumnya. Namun, pemerintah yang mampu melibatkan masyarakat, swasta dan kelompok-kelompok kepentingan lainnya untuk berperan aktif dan menjadi aktor yang sejajar dalam meningkatkan pelayanan publik.¹¹⁵

Munculnya konsep pelayanan publik seiring dengan asas *good governance* berawal dari adanya kepentingan lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, ADB maupun IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada negara-negara yang sedang berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya *good governance* ditetapkan sebagai syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* digunakan sebagai standar

¹¹⁴*Ibid.*

¹¹⁵Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo (editor), *Governance Reform di Indonesia*, Penerbit Gava Media dan MAP-UGM, Yogyakarta, 2009, h.310.

penentu untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan.¹¹⁶

Dalam upaya menghadapi berbagai tantangan tersebut, salah satu prasyarat yang perlu dikembangkan adalah komitmen yang tinggi untuk menerapkan nilai luhur peradaban bangsa dan prinsip pelayanan publik dalam penguatan mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa bernegara, sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Sejalan dengan komitmen nasional untuk melakukan transformasi dan reformasi disegala bidang, dewasa ini di Indonesia dituntut untuk dapat membentuk kemitraan antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat madani secara nyata yang terlibat dalam berbagai upaya kolaborasi dalam segala bidang, antara lain dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, pengendalian program pembangunan dan pelayanan publik, maupun dalam rangka pengelolaan bersama prasarana dan sarana

¹¹⁶Sadjijono, *Op Cit*, h.179.

publik antara pemerintah, swasta dan masyarakat.

Karakteristik pemerintahan yang baik berdasarkan literatur yang ada paling tidak memiliki tiga karakteristik utama, yaitu : transparansi (*transparancy*), supremasi/ penegak hukum (*rule of law*), dan akuntabilitas (*accountability*). Proses demokratisasi politik dan pemerintahan dewasa ini tidak hanya menuntut profesionalitas serta kemampuan aparatur dalam pelayanan publik, tetapi secara fundamental menuntut terwujudnya pemerintahan yang baik, bersih dan bebas KKN (*good governance and clear governance*).¹¹⁷

Pemerintah banyak menghadapi kesulitan untuk merumuskan kebijakan dan program perbaikan praktik *governance*. Pertama, praktek *governance* memiliki dimensi yang luas sehingga banyak terdapat banyak aspek yang harus diintervensi apabila kita ingin memperbaiki praktik *governance*. Kedua, belum banyak tersedia informasi

¹¹⁷Sedarmayanti, *Op.cit*, h.24.

mengenai aspek strategis yang perlu memperoleh prioritas untuk dijadikan sebagai *entry point* dalam memperbaiki kinerja *governance*. Ketiga, kondisi antar daerah di Indonesia yang sangat beragam membuat setiap daerah memiliki kompleksitas masalah *governance* yang berbeda. Keempat, komitmen dan kepedulian dari berbagai *stakeholders* mengenai reformasi *governance* berbeda-beda dan pada umumnya masih rendah.¹¹⁸

1.6.2.3. Konsep Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana

Landasan filosofis merupakan landasan yang bersifat “ideal” untuk memotivasi aparat penegak hukum, mengarahkan semangat dan dedikasi pengabdian penegakan hukum, serta mewujudkan keluhuran kebenaran dan keadilan. Dengan demikian, setiap tindakan penegakan hukum, harus sejajar dengan cita yang terkandung dengan semangat dan keluhuran tujuan yang dimaksud filosofis. Landasan filosofis Kitab Undang-Undang Hukum

¹¹⁸Agus Dwiyanto (editor), *Op.Cit*, h.17

Acara Pidana (KUHAP) sebagaimana yang dapat dibaca pada huruf a konsiderans, tiada lain adalah Pancasila. Landasan filosofis KUHAP adalah berdasarkan Pancasila, terutama yang berhubungan erat dengan sila Ketuhanan dan Kemanusiaan.¹¹⁹

Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana mengacu pada Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana, Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 butir 16, yang menyatakan bahwa Laporan Polisi adalah laporan tertulis yang dibuat oleh petugas Polri tentang adanya suatu peristiwa yang diduga terdapat pidananya baik yang ditemukan sendiri maupun melalui pemberitahuan yang disampaikan oleh seseorang karena hak atau kewajiban berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Mengenai “laporan” pada butir 14 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak

¹¹⁹Monang Siahaan, *Op Cit*, h.47.

Pidana, Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 , yang isinya sama dengan Pasal 1 butir 24 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (yang selanjutnya disebut KUHAP), dinyatakan : Laporan adalah pemberitahuan yang disampaikan oleh seseorang karena hak atau kewajiban berdasarkan undang-undang kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadinya peristiwa pidana.

Tentang pejabat yang berwenang menerima laporan disebutkan dalam Pasal 5 KUHAP adalah penyidik. Untuk mengetahui siapa yang berwenang melakukan penyelidikan kita kembali ke Pasal 1 butir 4 KUHAP yang menyatakan bahwa Penyidik adalah pejabat polisi Negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penyelidikan. Menurut KUHAP sesuai yang dirumuskan dalam Pasal 4 disebutkan bahwa Penyidik adalah setiap pejabat polisi Republik Indonesia. Tegaknya : penyidik adalah setiap pejabat polri.

Jaksa atau pejabat yang lain, tidak berwenang melakukan penyelidikan. Penyelidikan, monopoli tunggal bagi Polri.¹²⁰

Analisis terhadap laporan polisi tentang tindak pidana di kepolisian yang ditemukan pada perkara Boenarto Tedjoisworo sebagaimana telah diputus dalam Putusan No.1124/Pid.B/2003/PN.Sby, Putusan No.64/PID/2005/ PT.Sby, dan Putusan No. 1292 K/Pid/2005, membuka ruang bagi argumentasi standar pelayanan laporan polisi yang berkeadilan dalam bingkai AUPB.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Jenis Penelitian

Penulisan ini didasarkan pada penelitian hukum yang bersifat normatif, yakni pendekatan dengan penelitian kepustakaan yang difokuskan dengan mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma yang ada dalam hukum positif yang berhubungan dengan substansi dalam disertasi ini. Terkait penelitian hukum yang bersifat normatif ini, Peter Mahmud Marzuki menguraikan :

¹²⁰M. Yahya Harahap, *Op Cit*, h.101.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa titik anjak dalam mempelajari hukum adalah memahami kondisi intrinsik aturan-aturan hukum. Hal inilah yang membedakan antara ilmu hukum dengan disiplin-disiplin lain yang kajiannya juga hukum. Disiplin-disiplin lain tersebut memandang hukum dari luar. Studi-studi sosial tentang hukum memandang hukum sebagai gejala sosial. Dengan melihat kondisi intrinsik aturan hukum, ilmu hukum mempelajari gagasan-gagasan hukum yang bersifat mendasar, universal, umum, dan teoritis serta landasan pemikiran yang mendasarinya. Landasan pemikiran itu berkaitan dengan berbagai macam konsep mengenai kebenaran, pemahaman dan makna, serta nilai-nilai atau prinsip-prinsip moral. Dalam bidang yang fundamental ini, beberapa pertanyaan esensial dapat bersifat positif atau deskriptif ataukah bersifat preskriptif atau normatif.¹²¹

Lebih lanjut Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa adapun penelitian hukum (*legal research*) adalah usaha menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma hukum yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma-norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum.¹²²

¹²¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum – edisi revisi*, Penerbit Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, h.42.

¹²²*Ibid.*, h.47.

Menurut Sunaryati Hartono :

penelitian hukum normatif merupakan kegiatan sehari-hari seorang sarjana hukum. Bahkan penelitian hukum yang bersifat normatif hanya mampu dilakukan oleh seorang sarjana hukum, sebagai seorang yang sengaja dididik untuk memahami dan menguasai disiplin hukum. Oleh karena itu, penelitian hukum normatif bukanlah merupakan hal yang baru bagi dosen Fakultas Hukum. Akan tetapi, karena bertahun-tahun terjadi salah paham, seakan-akan penelitian hukum yang bersifat ilmiah harus bersifat socio-yuridis atau socio-legal, rasanya kini perlu disadari kembali betapa pentingnya metode penelitian normatif itu karena sebagai sarjana hukum, berkewajiban dan keharusan kami yang pertama ialah menguasai metode penelitian hukum itu.¹²³

Penelitian hukum akan terkait dengan berbagai produk kebijakan, atau aturan perundang-undangan, namun produk itu tidak dipahami hanya sebatas teks formal yang mengikat, namun juga dilihat bahwa aturan merupakan sumber kekuasaan dan dapat berfungsi sebagai sarana penindas, aturan memiliki dimensi moralitas, etik, politik, ekonomi.¹²⁴ Peter Mahmud Marzuki mengutarakan bahwa :

Penelitian Hukum merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekedar

¹²³Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Penerbit PT.Alumni, Bandung, 2006, h.139.

¹²⁴Anthon F. Susanto, *Penelitian Hukum Transformatif – Partisipatoris*, Penerbit Setara Press, Malang, 2015, h.179.

know-about. Sebagai kegiatan *know-how*, penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi. Di sinilah dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut. Memang, sebagaimana dikatakan oleh Cohen bahwa kegiatan penelitian hukum merupakan proses menemukan hukum yang berlaku dalam kegiatan hidup bermasyarakat. Akan tetapi dalam hal ini bukan sekedar menerapkan aturan yang ada, melainkan juga menciptakan hukum untuk mengatasi masalah yang dihadapi. Dasar dari penciptaan hukum semacam itu adalah prinsip hukum yang pada dasarnya merupakan prinsip moral.¹²⁵

Menurut Bruggink sebagaimana dikutip Bahder Johan Nasution, norma hukum sebagai norma perilaku berisi :

- (a) Perintah (*gebod*), yaitu kewajiban masyarakat untuk melakukan sesuatu.
- (b) Larangan (*verbod*), yaitu kewajiban masyarakat untuk tidak melakukan sesuatu.
- (c) Pembebasan/Dispensasi, (*vrijstelling*), yaitu pembolehan khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan.
- (d) Izin (*toestemming*), yaitu pembolehan (perkenan) atau pengecualian khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.¹²⁶

¹²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Opcit*, h.60-61.

¹²⁶ Bahder Johan Nasution, *Op Cit*, h.84.

Menurut Soerjono Soekanto seperti dikutip Soejono dan Abdurrahman, penelitian hukum normatif, mencakup :

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum.
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum.
- d. Penelitian sejarah hukum.
- e. Penelitian perbandingan hukum.¹²⁷

Pada metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hirarkhi, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹²⁸ Dalam disertasi ini, pendekatan undang-undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah undang-undang dasar, undang-undang dan peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan eksistensi dan keberadaan Polri dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, yaitu:

¹²⁷Soejono dan Abdurrahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, PT.Rineka Cipta, Jakarta, h.111.

¹²⁸Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, h.137.

1. Tiga UUD yang pernah berlaku di Indonesia (UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUD Sementara 1950 dan UUD 1945 pasca Amandemen).
2. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri.
3. Tiga Undang-undang yang mengatur Polri (UU Nomor 13 Tahun 1961, UU Nomor 28 Tahun 1997, dan UU Nomor 2 Tahun 2002),
4. Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.¹²⁹ Yang dilakukan dalam penulisan ini adalah dengan merujuk pada doktrin dan teori-teori hukum yang disampaikan oleh para ahli terkait dengan eksistensi dan kedudukan Polri dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep

¹²⁹*Ibid.*, h.135-136.

hukum seperti sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya.¹³⁰ Melalui penelaahan konsep dan teori hukum tersebut akan membantu untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum terkait eksistensi dan kedudukan Polri di Indonesia. Pendekatan konseptual yang digunakan dalam disertasi ini juga bertujuan untuk membangun suatu konsep yang dapat dijadikan acuan dalam mengkonstruksikan keberadaan institusi Polri dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, yakni dengan menguraikan fakta dan problematika atau permasalahan hukum terkait institusi Polri dengan merujuk pada prinsip hukum yang dikemukakan di dalam pandangan atau teori hukum yang digunakan.

Pendekatan kasus (*case approach*) dalam penulisan disertasi ini dilakukan dengan menelaah dan menganalisis laporan pidana sebagaimana menjadi perkara yang telah diputus, yakni :

1. Putusan No.1124/PID.B/2003/PN.Sby.
2. Putusan No.64/PID/2005/PT.Sby.
3. Putusan No. 1292 K/PID/2005.
4. Putusan No. 104 PK/PID/2007.

¹³⁰Bahder Johan Nasution, *Opcit*, h.92.

Dalam kaitannya dengan pendekatan kasus (*case approach*) tersebut, Peter Mahmud Marzuki, menyatakan :

Dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan hakim sampai pada keputusannya. Menurut Goodheart, *ratio decidendi* dapat diketemukan dengan memperhatikan fakta-fakta material. Fakta-fakta tersebut berupa orang, tempat, waktu dan segala yang menyertainya asalkan tidak terbukti sebaliknya. Perlunya fakta material tersebut diperhatikan karena baik hakim maupun para pihak akan mencari aturan hukum yang tepat untuk dapat diterapkan kepada fakta tersebut. *Ratio decidendi* inilah yang menunjukkan bahwa ilmu hukum merupakan ilmu yang bersifat preskriptif, bukan deskriptif. Adapun diktum, yaitu putusannya merupakan suatu yang bersifat deskriptif. Oleh karena itulah pendekatan kasus bukanlah merujuk kepada diktum putusan pengadilan, melainkan merujuk kepada *ratio decidendi*.¹³¹

1.7.2. Pendekatan Masalah

Penelitian pada dasarnya merupakan suatu upaya pencarian. Adapun yang dicari dalam penelitian ini adalah bagaimana penanganan laporan polisi tentang tindak pidana dikaitkan dengan AUPB, juga bagaimana tanggung jawab penanganan laporan tindak pidana kepolisian dikaitkan dengan AUPB. Melalui sarana

¹³¹Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, h.158.

penelitian tersebut, diadakan analisis dan konstruksi terhadap bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diolah. Untuk menjawab permasalahan penelitian ini diperlukan metode pendekatan yang dimaksudkan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu-isu hukum yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya.

Bahder Johan Nasution menguraikan bahwa dalam penelitian ilmu hukum normatif banyak pendekatan yang dapat digunakan baik secara terpisah-pisah berdiri sendiri maupun secara kolektif sesuai dengan isu atau permasalahan yang dibahas. Pendekatan tersebut antara lain:

- a. Pendekatan undang-undang atau *statuta approach* dan sebagian ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.
- b. Pendekatan historis, yaitu penelitian atau pengkajian terhadap perkembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatarbelakanginya.
- c. Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatik konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsepnya

- konsep umum, tataran filsafat hukum konsep hukumnya konsep dasar.
- d. Pendekatan komparatif, yaitu penelitian tentang perbandingan hukum baik mengenai perbandingan sistem hukum antarnegara, maupun perbandingan produk hukum dan karakter hukum antarwaktu dalam suatu negara.
 - e. Pendekatan politis, yaitu penelitian terhadap pertimbangan-pertimbangan atau kebijakan elite politik dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan penegakan berbagai produk hukum.
 - f. Pendekatan kefilosofan, yaitu pendekatan mengenai bidang-bidang yang menyangkut dengan objek filsafat hukum yang meliputi:
 - a) Ontologi hukum, yaitu mengkaji hakekat hukum seperti hakekat demokrasi, hubungan hukum dengan moral, dan sebagainya.
 - b) Aksiologi hukum, yaitu mempelajari isi dari nilai seperti nilai kebenaran, nilai keadilan, nilai kebebasan, dan sebagainya.
 - c) Epistemologi hukum, yaitu cara mendapatkan pengetahuan yang benar mengenai ilmu hukum.
 - d) Teleologi hukum, yaitu menentukan isi dan tujuan hukum
 - e) Ideologi hukum, yaitu pemahaman secara menyeluruh tentang manusia dan masyarakat.
 - f) Logika hukum, yaitu mempelajari kaidah-kaidah berpikir secara hukum dan argumentasi hukum.
 - g) Keilmuan hukum, yaitu merupakan meta teori bagi hukum.¹³²

¹³²Bahder Johan Nasution, *Op Cit*, h.91-93.

Pendekatan masalah yang dipergunakan dalam penelitian ini akan menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan filosofis (*philosophical approach*), pendekatan teori dan konseptual (*theory and conceptual approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan ini yakni mengumpulkan fakta, klasifikasi hakekat permasalahan hukum, identifikasi dan pemilahan isu hukum yang relevan, serta penemuan hukum yang berkaitan dengan isu hukum.

Pendekatan Filosofis (*philosophical approach*). Penelitian terhadap asas-asas hukum merupakan suatu penelitian filosofis. Oleh karena asas hukum merupakan unsur ideal dari hukum. Asas-asas hukum adalah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. Asas-asas itu dapat juga disebut titik tolak dalam pembentukan undang-undang dan interpretasi undang-undang. Oleh karena itu, Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum. Hal ini karena merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum.¹³³

¹³³Efran Helmi Juni, *Op Cit*, h.69.

J.H.P Bellefroid sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa peraturan-peraturan hukum yang berlaku umum dapat diuji oleh aturan-aturan pokok. Aturan-aturan pokok ini tidak perlu diuji lagi. Di atas aturan-aturan pokok ini tidak ada lagi aturan. Aturan-aturan pokok inilah yang disebut sebagai asas-asas hukum.¹³⁴

Akhirnya, penelitian hukum yang berkaitan dengan isu mengenai asas hukum berada dalam tataran filsafat hukum.¹³⁵ Di mana letak filsafat hukum? Menurut Carl Joachim Fiedrich (1904-1984), filsafat hukum merupakan bagian dari filsafat umum, karena ia menawarkan refleksi filosofis mengenai landasan hukum umum. Obyek dari filsafat hukum ada pada hukum itu sendiri.¹³⁶ Filsafat hukum adalah filsafat yang merenungkan aspek filosofis dari eksistensi hukum dalam praktek hukum. Hal ini relevan dengan dalil pertama dari lima dalil filsafat hukum yang dikemukakan oleh Meuwissen, “filsafat hukum adalah filsafat, karena itu ia merenungkan semua masalah fundamental dan marginal berkaitan dengan gejala hukum”.¹³⁷

¹³⁴Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, h. 117-118.

¹³⁵*Ibid.*

¹³⁶Muhamad Erwin, *Op Cit*, h.125.

¹³⁷I Dewa Gede Atmadja, 2013, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*, Setara Press, Malang, h.2.

Bahder Johan Nasution mengutarakan bahwa pendekatan kefilosofan, yaitu pendekatan mengenai bidang-bidang yang menyangkut dengan obyek kajian filsafat hukum yang meliputi ¹³⁸ :

- (a) Ontologi hukum, yaitu mengkaji hakekat hukum seperti hakekat demokrasi, hubungan hukum dengan moral, dan sebagainya.
- (b) Aksiologi hukum, yaitu mempelajari isi dari nilai seperti nilai kebenaran, nilai keadilan, nilai kebebasan, dan sebagainya.
- (c) Epistemologi hukum, yaitu cara mendapatkan pengetahuan yang benar tentang ilmu hukum.
- (d) Teleologi hukum, yaitu menentukan isi dan tujuan hukum.
- (e) Ideologi hukum, yaitu pemahaman secara menyeluruh tentang manusia dan masyarakat.
- (f) Logika hukum, yaitu mempelajari kaidah-kaidah berpikir secara hukum dan argumentasi hukum.
- (g) Keilmuan hukum, yaitu merupakan meta-teori bagi hukum.

Filsafat disebut pula sebagai *mater scientiarum* (induk ilmu pengetahuan) karena semua ilmu pengetahuan merupakan hasil pemisahan diri dari filsafat, setelah menemukan obyek (*materia* dan *forma*), metode dan sistemnya masing-masing. Lahirnya ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri didorong oleh semakin banyaknya masalah yang juga

¹³⁸Bahder Johan Nasution, *Op Cit*, h.93.

semakin konkret, praktis dan pragmatis, yang harus dipecahkan dalam hidup dan kehidupan manusia.¹³⁹

Perbedaan antara filsafat dan ilmu pengetahuan pada dasarnya terletak pada sudut pandangnya. Filsafat bertolak dari yang umum (*general*), ilmu pengetahuan dari sudutnya yang khusus (*particular*). Ilmu pengetahuan menguraikan beberapa aspek khusus dari keseluruhan realitas yang diabstraksikan oleh pikiran manusia. Filsafat memperhatikan keseluruhan masalah mengenai apa yang ada (*what being is*), mengenai apakah alam semesta (*universe*) ini, adalah suatu sebab ataukah sesuatu yang bersifat menjelaskan sendiri (*self explanatory*) dan mengenai totalitas fenomena, sepanjang sumbangannya dalam menjelaskan masalah-masalah fundamental.¹⁴⁰

Kewajiban moral dapat diartikan dua macam, yakni kewajiban heteronom ialah kewajiban setiap individu pejabat kepolisian akibat dari luar, misalnya ketaatan terhadap norma-norma hukum, norma sosial, norma budaya, norma agama, norma kesusilaan, dan sebagainya. Sedangkan kewajiban otonom, ialah kewajiban setiap individu pejabat kepolisian untuk mentaati asas keyakinan atau kesadaran sendiri tanpa paksaan terhadap semua norma, baik norma hukum

¹³⁹Siswanto Sunarso, *Op Cit*, h.195.

¹⁴⁰*Ibid.*

maupun norma non hukum. Etika sebagai kebebasan berkehendak bersandarkan pada tolok ukur nilai, yakni: (1) sikap baik (moralitas), (2) bersikap adil (keadilan), (3) menghormati diri sendiri.¹⁴¹

Landasan filosofis kemanusiaan yang dicita-citakan KUHAP sesuai dengan Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, diharapkan suatu penegakan hukum yang luhur dan berbudi, yang menempatkan kedudukan aparat penegak hukum sebagai pengendali hukum demi mempertahankan perlindungan ketertiban masyarakat pada suatu pihak dan yang berhak mempertahankan derajat martabatnya serta hukum dan aparat penegak hukum harus melindungi hak kemanusiaannya. Tersangka atau terdakwa bukan sebagai obyek pemeriksaan yang dapat diperas pengakuannya.¹⁴²

Berbeda dengan skripsi hukum dan tesis, untuk disertasi harus sampai kepada filsafat hukum. Dari pemikiran filosofis inilah penulis disertasi dapat membangun teori atau konsep hukum yang ada. Bahkan mungkin akan menemukan asas-asas hukum yang baru.¹⁴³

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Monang Siahaan, *Op Cit*, h.55.

¹⁴³ Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, h.228.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), merupakan pendekatan penelitian yang bertitik tolak pada pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan melihat pandangan dan doktrin tersebut, akan ditemukan pengertian-pengertian hukum, serta konsep hukum, sesuai dengan permasalahan atau materi muatan hukum yang akan diteliti. Dengan pendekatan konsep ini, diharapkan dapat membuat argumentasi hukum guna menjawab muatan hukum yang menjadi titik tolak penelitian. Tentang pendekatan konseptual ini, Peter Mahmud Marzuki menguraikan :

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.¹⁴⁴

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan, karena yang akan diteliti adalah aturan hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.¹⁴⁵ Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

tanggung jawab hukum kepolisian dalam perspektif AUPB. Pendekatan ini juga digunakan untuk menemukan jawaban terhadap materi muatan hukum yang dirumuskan dalam penelitian ini. Pendekatan peraturan perundang-undangan ini merupakan pendekatan yang mengharuskan mengkaji, maupun mempelajari konsistensi dan kesesuaian peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, terkait dengan permasalahan yang dirumuskan dalam disertasi ini.

Pendekatan kasus (*case approach*), Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan hakim sampai pada keputusannya. Menurut Goodheart, *ratio decidendi* dapat diketemukan dengan memperhatikan fakta-fakta material. Fakta-fakta tersebut berupa orang, tempat, waktu dan segala yang menyertainya asalkan tidak terbukti sebaliknya. Perlunya fakta material tersebut diperhatikan karena baik hakim maupun para pihak akan mencari aturan hukum yang tepat untuk dapat diterapkan kepada fakta tersebut. *Ratio decidendi* inilah yang menunjukkan bahwa ilmu hukum merupakan ilmu yang bersifat preskriptif, bukan deskriptif. Adapun

diktum, yaitu putusannya merupakan suatu yang bersifat deskriptif. Oleh karena itulah pendekatan kasus bukanlah merujuk kepada diktum putusan pengadilan, melainkan merujuk kepada *ratio decidendi*.¹⁴⁶

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum adalah bagian terpenting dalam penelitian hukum. Tanpa bahan hukum tidak akan mungkin dapat ditemukan jawaban atas isu hukum yang diketengahkan. Untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian hukum.¹⁴⁷

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.¹⁴⁸

Suatu perencanaan penelitian sebetulnya merupakan suatu dokumen yang berisikan semua kegiatan merencanakan serta melaksanakan penelitian, yang berarti pula suatu tata cara untuk mengumpulkan data dan analisisnya. Dengan demikian, maka suatu

¹⁴⁶*Ibid.*,

¹⁴⁷Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2015, h.48.

¹⁴⁸Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, h.181.

perencanaan penelitian merupakan suatu pedoman untuk mengumpulkan data, mengolahnya, untuk kemudian dianalisa dan dikonstruksikan.¹⁴⁹

Secara umum, sumber bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi 2 (dua) jenis bahan hukum, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan hukum primer.

Bahan hukum primer yang bersifat otoritatif, artinya mempunyai otoritas¹⁵⁰. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.

Bahan primer dalam penelitian ini adalah:

1. UUD 1945 pasca Amandemen.
2. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri.
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia.

¹⁴⁹Soerjono Soekanto, *Op Cit*, h.164.

¹⁵⁰*Ibid.*

6. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
7. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.
8. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.
9. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
10. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).
11. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
12. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2011 Tentang Komisi Kepolisian Nasional.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur-literatur tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹⁵¹ Pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Data sekunder tersebut mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, sehingga meliputi surat-surat pribadi, buku-buku harian, buku-buku, sampai pada dokumen-dokumen resmi

¹⁵¹*Ibid.*,

yang dikeluarkan oleh pemerintah.¹⁵² Bahan hukum sekunder sebagai pendukung dari data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku teks yang ditulis oleh para ahli hukum, jurnal hukum, artikel, internet, dan sumber lainnya yang memiliki korelasi dengan tanggung jawab kepolisian dalam perspektif pelayanan publik.

1.7.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian disertasi ini, teknik pengumpulannya diawali dengan studi kepustakaan, yakni dengan melakukan inventarisasi bahan-bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Agar penelitian yang dilakukan mempunyai dasar yang kokoh dan dapat diandalkan hasil yang diperolehnya, pemahaman terhadap berbagai sumber kepustakaan memegang peranan yang sangat penting. Telaah pustaka merupakan kegiatan untuk mengkaji secara kritis bahan-bahan yang berkaitan dengan masalah yang diangkat dalam penelitian, bahan-bahan pustaka yang dikaji tersebut kemudian dirinci secara sistematis dan

¹⁵²Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Opcit*, h.24.

dianalisis secara deduktif.¹⁵³ Setelah itu dilakukan klasifikasi bahan hukum yang terkait, selanjutnya bahan hukum tersebut disusun secara sistematis untuk lebih mudah membaca, dikumpulkan dan dikelompokkan, untuk dipilih dan dipilah sesuai dengan karakter bahan hukum yang diperlukan; terutama yang ada relevansinya dengan permasalahan yang dibahas. Untuk bahan hukum yang kurang relevan, untuk sementara disisihkan, dan akan dipergunakan apabila bahan hukum tersebut diperlukan.

1.7.5. Analisis Bahan Hukum

Agar penelitian yang dilakukan mempunyai dasar yang kokoh dan dapat diandalkan hasil yang diperolehnya, pemahaman terhadap berbagai sumber kepustakaan memegang peranan yang sangat penting. Telaah pustaka merupakan kegiatan untuk mengkaji secara kritis bahan-bahan yang berkaitan dengan masalah yang diangkat dalam penelitian, bahan-bahan pustaka yang dikaji tersebut kemudian dirinci secara sistematis dan dianalisa secara deduktif.

Analisis bahan hukum dilakukan terlebih dulu mengidentifikasi bahan hukum yang terkumpul, kemudian didiskripsikan, disistematisasikan dengan

¹⁵³Bahder Johan Nasution, *Opcit*, h.101.

mendasarkan pada teori keilmuan hukum dan konsep-konsep ilmu hukum, prinsip-prinsip atau asas-asas hukum. Selanjutnya, analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian disertasi ini adalah analisis yuridis kualitatif, yaitu analisis yang mendasarkan atau bertumpu pada penalaran hukum (*legal reasoning*), intepretasi hukum (*legal intepretation*), dan argumentasi hukum (*legal argumentation*) secara runtut. Analisis bahan-bahan yang telah dikumpulkan dilakukan menurut cara-cara analisis atau penafsiran (*interpretasi*) hukum yang dikenal, diantaranya penafsiran penafsiran sistematis dan penafsiran otentik berdasarkan penjelasan perundang-undangan. Penggunaan analisis bahan hukum yang demikian, diharapkan dapat menjelaskan permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian disertasi ini secara memuaskan.

1.8. Pertanggungjawaban Sistematika

Sebelum memahami keseluruhan isi penelitian disertasi, maka guna memahami gambaran sementara isi disertasi dapat dilihat pada pertanggungjawaban sistematika yang dipaparkan dalam bab ini. Paparan pertanggungjawaban sistematika penulisan ini diharapkan dapat memberikan gambaran sepintas terhadap keseluruhan isi penelitian disertasi ini.

Adapun pertanggungjawaban sistematika dimaksud adalah sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan, dalam bab ini memuat latar belakang permasalahan yang berisi tentang fakta-fakta, baik fakta hukum maupun fakta non hukum, yang berkaitan dan mendorong sehingga menjadi motivasi munculnya permasalahan yang diteliti dalam penelitian disertasi ini. Bertolak dari latar belakang permasalahan dimaksud, muncullah rumusan permasalahan, yang merupakan isu hukum atau *legal issue* yang kemudian menjadi titik balik pembahasan dalam penelitian ini, sehingga dengan penelitian ini diharapkan isu hukum atau permasalahan hukum tersebut dapat terjawab dan dijelaskan secara memuaskan. Berangkat dari rumusan permasalahan ini juga dikemukakan mengenai tujuan apa yang ingin dicapai, sehingga tujuan penelitian juga merupakan bagian yang disajikan dalam penelitian ini, tentu tidak terlepas juga manfaat yang akan diraih dalam penulisan disertasi ini, baik manfaat teoritis, maupun manfaat praktis, sehingga penelitian ini diharapkan memiliki nilai guna atau kegunaan bagi masyarakat ataupun mereka yang membutuhkannya. Dalam Bab I juga disajikan mengenai metode, teknis dan cara yang digunakan dalam penelitian ini, baik menyangkut pendekatan masalahnya, pencarian bahan

hukumnya, pengumpulan, pengolahan bahan hukum, sampai dengan bagaimana analisis yang digunakan dalam penelitian ini. Tak kalah pentingnya dalam Bab I ini juga diuraikan filsafat dan teori-teori yang melandasi penelitian, yang kemudian dipaparkan dalam sub Kerangka Teori.

Bab II Dengan landasan berpikir untuk apa/mengenai apa (*ontologi*), bagaimana dan mengapa terjadi (*epistemologi*) serta untuk apa (*aksiologi*) penelitian ini disusun, maka akan diuraikan perihal Hakekat Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana. Tentang tujuan kepolisian dalam pelayanan masyarakat. Dilanjutkan dengan pemaparan fungsi, tugas dan wewenang kepolisian. Tentang Landasan Konstitusional Penanganan Laporan Tindak Pidana. Tentang Landasan Operasional KUHAP. Analisis Teoritis dan Filosofis Penanganan Laporan Tindak Pidana di Kepolisian, dan Permasalahan Penanganan Laporan Tindak Pidana.

Bab III : Dalam bab ini akan dibahas Tanggung Jawab Hukum Kepolisian Dalam Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana. Tanggung Jawab Kepolisian Dalam Penanganan Laporan Polisi Tentang Tindak Pidana. Tanggung Jawab Hukum Lembaga Kepolisian Dalam Penanganan Laporan Tindak Pidana.

Profesi Kepolisian Dikaitkan Dengan AUPB. Kajian Teori Tanggung Jawab Hukum Polisi Dalam Penanganan Laporan Tindak Pidana. Tanggung Jawab Tindakan Lain Menurut Hukum. Analisis Suatu Penanganan Laporan Tindak Pidana. Permasalahan Dan Hasil Analisis Suatu Penanganan Laporan Tindak Pidana yang berkaitan dengan Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor: 1124/Pid.B/2003/PN.Sby Tanggal 12 Nopember 2004 Jo Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya Nomor: 64/Pid/2005/PT.SBY Tanggal 22 Pebruari 2005 Jo Putusan Mahkamah Agung Nomor: 1292 K/Pid/2005 Tanggal 23 Mei 2006 Jo Putusan Mahkamah Agung Nomor: 104 PK/Pid/2007 Tanggal 6 Nopember 2007.

Bab IV : Penutup, merupakan akhir pembahasan dari keseluruhan bab terdahulu dalam penelitian disertasi, diuraikan mengenai kesimpulan dari pembahasan pokok permasalahan yang telah dipaparkan secara singkat, kemudian bab ini ditutup dengan saran-saran, sehingga ke depan Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu dapat menjadi lebih baik sesuai dengan keinginan pembentuk undang-undang maupun aspirasi masyarakat.