

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Supremasi Hukum**

Kondisi dan tuntutan reformasi saat ini tidak terlepas dari pengalaman dan kondisi masa lalu yang lebih menitikberatkan pada “pembangunan politik” (masa Orla) dan “pembangunan ekonomi” (masa Orba). Berdasarkan pengalaman masa lalu yang lebih mengutamakan “politik sebagai panglima” dan “ekonomi sebagai panglima”, maka wajarlah apabila di era reformasi ini ada tuntutan untuk lebih mengutamakan “hukum sebagai panglima”. Kewajaran tuntutan ini seiring dengan maraknya tuntutan untuk menciptakan masyarakat yang tentram, adil dan damai.

Suatu negara yang menjadikan hukum sebagai panglima disebut negara hukum. Secara sederhana, yang dimaksud dengan negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintah dan lembaga–lembaga lain dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dalam negara hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum (Pasha, 2003 ). Negara

hukum menurut Masyarakat Transparansi Internasional (2005) memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (a) Ada pengakuan dan perlindungan hak asasi; (b) Ada peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak terpengaruh oleh kekuasaan atau kekuatan apapun; (c) Legalitas terwujud dalam segala bentuk. Contoh: Indonesia adalah salah satu Negara terkorup di dunia.

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH (2008)<sup>1</sup> ada dua belas ciri penting negara hukum di antaranya adalah supremasi hukum, persamaan dalam hukum, asas legalitas, pembatasan kekuasaan, organ eksekutif yang independent, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis, sarana untuk mewujudkan tujuan negara, transparansi dan kontrol sosial. Sedangkan menurut Prof. DR. Sudargo Gautama,SH (2008), ciri-ciri atau unsur-unsur dari negara hukum, meliputi: (a) Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang; Tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa; (b) Azas Legalitas. Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparturnya; (c) Pemisahan Kekuasaan. Agar hak-hak azasi itu betul-betul terlindung adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan, melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

---

<sup>1</sup> Dikutip dari Anggara "prinsip-prinsip-negara-hukum" dalam Jurnal Cita Negara Hukum Indonesia / 2008/01/12.

Adapun 7 (tujuh) unsur penting negara Hukum menurut UUD 1945, yaitu : (1) Hukumnya bersumber pada pasal dan adanya pertingkatan hukum (*stufenbouw desrecht*-nya Hans Kelsen); (2) Sistemnya, yaitu sistem konstitusi. Alasannya: UUD 1945 yang terdiri dari Pembukaan, Batang tubuh dan Penjelasan hanya memuat aturan-aturan pokoknya saja, sedangkan peraturan lebih lanjut dibuat oleh organ negara, sesuai dengan dinamika pembangunan dan perkembangan serta kebutuhan masyarakat. (3) Kedaulatan rakyat. Dapat dilihat dari Pembukaan UUD 1945 dan pasal 2 (1) “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”; (4) Persamaan hak/persamaan hukum (pasal 27 (1) UUD 1945); (5) Kekuasaan Kehakiman yang bebas dari kekuasaan lain (eksekutif); (6) Adanya organ pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR); (7) Sistem pemerintahannya (Presiden) sebagai mandataris MPR.

Masalah negara hukum pada hakikatnya tidak lain merupakan persoalan tentang kekuasaan. Ada dua sentra kekuasaan, yaitu di satu pihak terdapat negara dengan kekuasaan yang menjadi syarat mutlak untuk dapat memerintah, dan di lain pihak nampak rakyat yang diperintah segan melepaskan segala kekuasaannya. Kita menyaksikan bahwa apabila penguasa di suatu negara hanya bertujuan untuk memperoleh kekuasaan sebesar-besarnya tanpa menghiraukan kebebasan rakyatnya, maka lenyaplah negara hukum. Dengan demikian nyatalah betapa penting tujuan suatu negara.

Mengutip pendapat Van Apeldoorn dalam Anggara (2008) menyatakan bahwa tujuan hukum ialah mengatur tata tertib masyarakat secara damai dan adil. Perdamaian di antara manusia dipertahankan oleh hukum

dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia tertentu, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta dan sebagainya terhadap yang merugikannya. Kepentingan dari perorangan dan kepentingan golongan manusia selalu bertentangan satu sama lain. Pertentangan kepentingan selalu menyebabkan pertikaian. Bahkan peperangan antara semua orang melawan semua orang, jika hukum tidak bertindak sebagai perantara untuk mempertahankan kedamaian. Hukum mempertahankan perdamaian dengan menimbang kepentingan yang bertentangan secara teliti dan mengadakan keseimbangan diantaranya karena hukum hanya dapat mencapai tujuan (mengatur pergaulan hidup secara damai) jika ia menuju peraturan yang adil. Artinya, peraturan yang mengandung keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi sehingga setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya. Disamping itu salah satu tujuan hukum adalah memperoleh setinggi-tingginya kepastian hukum (*rechtzekerheid*). Kepastian hukum menjadi makin dianggap penting bila dikaitkan dengan ajaran negara berdasar atas hukum. Telah menjadi pengetahuan klasik dalam ilmu hukum bahwa hukum tertulis dipandang lebih menjamin kepastian hukum dibandingkan dengan hukum tidak tertulis.<sup>2</sup>

*Rule of law* sering diterjemahkan di Indonesia sebagai negara hukum. Namun, *rule of law* adalah istilah dari tradisi *common law* dan berbeda dengan persamaannya dalam tradisi hukum Kontinental, yaitu *Rechtsstaat* (negara yang diatur oleh hukum). Keduanya memerlukan prosedur yang adil (*procedural fairness*), *due process* dan persamaan di depan hukum, tetapi *rule of law* juga sering dianggap memerlukan pemisahan kekuasaan, perlindungan

---

<sup>2</sup> Dikutip dari Anggara "prinsip-prinsip-negara-hukum" dalam Jurnal Cita Negara Hukum Indonesia / 2008/01/12.

hak asasi manusia tertentu dan demokratisasi. Baru-baru ini, *rule of law* dan negara hukum semakin mirip dan perbedaan di antara kedua konsep tersebut menjadi semakin kurang tajam (Endangkomaras: 2010). Sedangkan syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokrasi menurut *rule of law* adalah: (1) Adanya perlindungan konstitusional; (2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak; (3) Pemilihan umum yang bebas; (4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat; (5) Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi; (6) Pendidikan kewarganegaraan.

Friedman (1959)<sup>3</sup> membedakan *rule of law* menjadi dua yaitu: *Pertama*, pengertian secara formal (*in the formal sence*) diartikan sebagai kekuasaan umum yang terorganisasi (*organized public power*), misalnya negara. *Kedua*, secara hakiki/materiil (*ideological sense*), lebih menekankan pada cara penegakannya karena menyangkut ukuran hukum yang baik dan buruk (*just and unjust law*). *Rule of law* terkait erat dengan keadilan sehingga harus menjamin keadilan yang dirasakan oleh masyarakat. *Rule of law* merupakan suatu legalisme sehingga mengandung gagasan bahwa keadilan dapat dilayani melalui pembuatan sistem peraturan dan prosedur yang objektif, tidak memihak, tidak personal dan otonom. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa *rule of the law* merupakan suatu pelaksanaan dari kekuasaan yang lebih menekankan pada prinsip keadilan.

Adapun prinsip-prinsip *Rule of Law* di Indonesia, yaitu: *Pertama*, Prinsip-prinsip *rule of law* secara formal tertera dalam pembukaan UUD 1945

---

<sup>3</sup> Dikutip oleh Quantum Enterprise dalam <http://thinkquantum.wordpress.com/rule-of-law-2009/11/25>

yang menyatakan: (i) bahwa kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa,...karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan “peri keadilan”; (ii) ...kemerdekaan Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, “adil” dan makmur; (iii) ...untuk memajukan “kesejahteraan umum”,...dan “keadilan sosial”; (iv) ...disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu “Undang-Undang Dasar Negara Indonesia”; (v) “...kemanusiaan yang adil dan beradab”; (vi)...serta dengan mewujudkan suatu “keadilan sosial” bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian inti *rule of law* adalah jaminan adanya keadilan bagi masyarakat terutama keadilan social.

Penjabaran prinsip-prinsip *rule of law* di Indonesia yang *pertama* secara formal termuat didalam pasal-pasal UUD 1945, yaitu: (a) Negara Indonesia adalah negara hukum (pasal 1 ayat 3); (b) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (pasal 24 ayat 1); (c) Segala warga Negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan, serta menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya (pasal 27 ayat 1); (d) Dalam Bab X A Tentang Hak Asasi Manusia, memuat 10 pasal, antara lain bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama dihadapan hukum (pasal 28 D ayat 1); dan (e) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja (pasal 28 D ayat 2). *Kedua*, Prinsip-prinsip *rule of law* secara hakiki (materiil) erat kaitannya dengan (penyelenggaraan menyangkut ketentuan-ketentuan hukum) “*the enforcement of the rules of law*” dalam penyelenggaraan pemerintahan,

terutama dalam penegakkan hukum dan implementasi prinsip-prinsip *rule of law*.

Secara kuantitatif, peraturan perundang-undangan yang terkait *rule of law* telah banyak dihasilkan di Indonesia. Namun implementasinya belum mencapai hasil yang optimal sehingga rasa keadilan sebagai perwujudan pelaksanaan *rule of law* belum dirasakan di masyarakat. Agar pelaksanaan *rule of law* bisa berjalan dengan yang diharapkan, maka: (1) Keberhasilan “*the enforcement of the rules of law*” harus didasarkan pada corak masyarakat hukum yang bersangkutan dan kepribadian masing-masing setiap bangsa; (2) *Rule of law* yang merupakan intitusi sosial harus didasarkan pada budaya yang tumbuh dan berkembang pada bangsa; (3) *Rule of law* sebagai suatu legalisme yang memuat wawasan social, gagasan tentang hubungan antar manusia, masyarakat dan negara, harus ditegakkan secara adil juga memihak pada keadilan.

Sebagai negara hukum, Indonesia menerapkan sistem hukum yang merupakan campuran dari sistem hukum Eropa, hukum Agama, dan hukum Adat. Sebagian besar sistem hukum yang dianut, baik perdata maupun pidana, berbasis pada hukum Eropa kontinental, khususnya dari Belanda. Hal ini dipengaruhi aspek sejarah masa lalu Indonesia yang merupakan bekas wilayah jajahan dengan sebutan Hindia Belanda (*Nederlandsch-Indie*). Hukum Agama, diadopsi karena sebagian besar masyarakat Indonesia menganut agama Islam. Dominasi hukum atau Syari'at Islam lebih banyak terutama di bidang perkawinan, kekeluargaan, dan warisan. Selain itu, di Indonesia juga berlaku sistem hukum Adat yang diserap dalam perundang-undangan atau

yurisprudensi. Hukum merupakan penerusan dari aturan-aturan setempat dari masyarakat dan budaya-budaya yang ada di wilayah Nusantara.

Pernyataan Indonesia sebagai negara hukum telah dinyatakan secara tegas dalam konstitusi. Dasar pijakan negara hukum Indonesia sekarang ini tertuang dengan jelas pada Pasal 1 Ayat ( 3 ) Undang-undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga, yang berbunyi “ Negara Indonesia adalah negara hukum “. Dimasukkannya ketentuan ini ke dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 menunjukkan semakin kuatnya dasar hukum serta amanat negara, bahwa Negara Indonesia adalah dan harus merupakan negara hukum. Operasionalisasi konsep negara hukum Indonesia dituangkan dalam konstitusi negara, yaitu UUD 1945 selaku hukum dasar Negara yang menempati posisi sebagai hukum tertinggi negara dalam tertib hukum (*legal order*) Indonesia. Di bawah UUD 1945 terdapat berbagai aturan hukum/peraturan-perundang-undangan yang bersumber dan berdasar pada UUD 1945. Sedangkan perwujudannya adalah melalui Pancasila dan UUD 1945, yaitu sebagai berikut: (1) Norma hukum bersumber pada Pancasila; (2) Sistemnya yaitu sistem konstitusi; (3) Kedaulatan adalah Demokrasi; (4) Prinsip kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahannya yaitu dalam pasal 27 ayat 1 UU 1945; (5) Adanya organ pembentuk UU ( presiden dan DPR ); (6) Sistem pemerintahannya adalah Presidensial; (7) Kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lain; (8) Hukum bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (9) Adanya jaminan akan Hak asasi dan kewajiban dasar manusia.



Dengan demikian jelaslah bahwa Indonesia adalah negara Hukum yang harus menjunjung tinggi hukum sebagai cita-cita negara. Pemerintah beserta aparaturnya dan warga Indonesia harus tunduk pada hukum tanpa terkecuali. Rasa keadilan, ketenteraman dan damai harus ditegakkan demi terwujudnya cita-cita sebagai negara hukum. Untuk itu, segala bentuk pelanggaran harus diselesaikan dan hukum harus ditegakkan seadil-adilnya.

## **B. Kriminalitas Sebagai Wujud Pelanggaran Hukum**

Pelanggaran hukum dalam arti sempit berarti pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan negara, karena hukum oleh negara dimuatkan dalam perundang-undangan. Pelanggaran hukum berbeda dengan pelanggaran etik. Sanksi atas pelanggaran hukum adalah sanksi pidana dari negara yang bersifat lahiriah dan memaksa. Masyarakat secara resmi (negara) berhak memberi sanksi bagi warga negara yang melanggar hukum. Negara tidak berwenang menjatuhkan hukuman pada pelaku pelanggaran etik, kecuali pelanggaran itu sudah merupakan pelanggaran hukum. Salah satu bentuk pelanggaran hukum adalah kriminalitas

Secara etimologis, kriminalitas menurut Wojowasito dan Poerwadarminta (1980) berasal dari kata *crime* yang artinya kejahatan. Disebut kriminalitas karena menunjuk pada suatu perbuatan atau tingkah laku kejahatan. *Crime* adalah kejahatan dan *criminal* dapat diartikan jahat atau penjahat. Dengan demikian, kriminalitas dapat diartikan sebagai perbuatan kejahatan. Secara formal kriminalitas atau kejahatan menurut Simandjuntak (1981:70) adalah suatu perbuatan yang oleh negara diberi sanksi pidana. Pemberian sanksi pidana dimaksud untuk mengembalikan keseimbangan yang

terganggu akibat perbuatan itu. Keseimbangan yang terganggu itu ialah ketertiban masyarakat terganggu, akibatnya masyarakat menjadi resah.

Pengertian kriminalitas juga dapat dilihat dari beberapa aspek, diantaranya sebagai berikut: (1) Kriminalitas ditinjau dari aspek yuridis ialah jika seseorang melanggar peraturan atau undang-undang pidana dan ia dinyatakan bersalah oleh pengadilan serta dijatuhi hukuman. Dalam hal ini, jika seseorang belum dijatuhi hukuman, berarti orang tersebut belum dianggap sebagai penjahat; (2) Kriminalitas ditinjau dari aspek sosial adalah jika seseorang mengalami kegagalan dalam menyesuaikan diri atau berbuat menyimpang dengan sadar atau tidak sadar dari norma-norma yang berlaku didalam masyarakat sehingga perbuatannya tidak dapat dibenarkan oleh masyarakat yang bersangkutan; (3) Kriminalitas ditinjau dari aspek ekonomi ialah jika seseorang (atau lebih) dianggap merugikan orang lain dengan membebankan kepentingan ekonominya kepada masyarakat sekelilingnya sehingga ia dianggap sebagai penghambat atas kebahagiaan pihak lain. (Abdulsani, 1987: 11)

Definisi di atas menjelaskan bahwa kejahatan pada dasarnya ditekankan kepada perbuatan menyimpang dari ketentuan-ketentuan umum. Perbuatan menyimpang itu berasal dari perkembangan kepentingan bagi setiap individu atau kelompok yang dalam rangka usaha menuntut atau memenuhi kepentingan itu tidak semua orang atau kelompok dapat menyesuaikan diri dengan ketentuan-ketentuan umum tersebut. Jika seseorang atau kelompok tersebut mengalami kegagalan dalam memperjuangkan kepentingannya sendiri dan ternyata mempunyai akibat buruk terhadap orang banyak atau masyarakat

umum, maka perbuatan tersebut dapat dikatakan suatu kejahatan atau kriminalitas.

Untuk dapat mengklasifikasikan suatu perbuatan ke dalam perbuatan jahat, maka harus diketahui terlebih dahulu unsur-unsur dari kejahatan itu sendiri, yang antara lain: (a) Harus ada sesuatu perbuatan manusia. Berdasarkan hukum pidana positif yang berlaku di Indonesia yang dapat dijadikan subyek hukum hanyalah manusia; (b) Perbuatan itu harus sesuai dengan apa yang dirumuskan dalam ketentuan pidana; (c) Harus terbukti adanya dosa pada orang yang berbuat. Untuk dapat dikatakan seseorang berdosa (dalam hukum pidana) diperlukan adanya kesadaran pertanggungjawaban, adanya hubungan pengaruh dari keadaan jiwa orang atas perbuatannya, kehampaan alasan yang dapat melepaskan diri dari pertanggungjawaban; (d) Perbuatan itu harus berlawanan dengan hukum. Ada tiga penafsiran tentang istilah melawan hukum. Somons mengatakan melawan hukum artinya bertentangan dengan hukum, bukan saja hukum subyektif tetapi juga hukum obyektif. Pompe memperluas lagi dengan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Menurut Noyon melawan hukum berarti bertentangan dengan hak orang lain. Sedang menurut Hoge Raad bahwa melawan hukum berarti tanpa wewenang atau tanpa hak; (e) Terhadap perbuatan itu harus tersedia ancaman hukuman di dalam undang-undang. Menurut azas dalam pasal 1 ayat1 KUHP, tiada suatu perbuatan boleh dihukum, melainkan atas kekuatan ketentuan pidana dalam undang-undang yang ada terlebih dahulu daripada perbuatan itu.

Selain itu, Sutherland dalam bukunya *Principle of Criminology* juga menyebutkan unsur-unsur dalam kejahatan yang paling bergantung dan

saling mempengaruhi. Suatu perbuatan akan disebut kejahatan apabila memuat tujuh unsur. Unsur-unsur tersebut adalah: (a) Harus terdapat akibat-akibat tertentu yang nyata atau kerugian; (b) Kerugian tersebut harus dilarang oleh undang-undang, harus dikemukakan dengan jelas dalam hukum pidana; (c) Harus ada perbuatan atau sikap membiarkan sesuatu perbuatan yang disengaja yang menimbulkan akibat-akibat yang merugikan; (d) Harus ada maksud jahat; (e) ada hubungan kesatuan atau kesesuaian persamaan suatu hubungan kejadian diantara maksud jahat dengan perbuatan; (f) Harus ada hubungan sebab akibat diantara kerugian yang dilarang undang-undang dengan perbuatan yang disengaja atau keinginan sendiri; (g) Harus ada hukuman yang ditetapkan oleh undang-undang.

Jika dilihat secara umum, gejala-gejala kriminalitas adalah jika perilaku kejahatan itu sudah dirasakan merugikan, memuakkan, meresahkan bagi masyarakat pada umumnya. Gejala-gejala ini akan semakin jelas jika apa yang dirasakan oleh masyarakat sudah merupakan suatu penderitaan yang sekaligus telah merupakan masalah secara nasional.

Kriminalitas pun memiliki beberapa macam golongan, dalam dunia kepolisian, kriminalitas dapat digolongkan menjadi 4 (empat) macam, yaitu:

1. Kriminalitas/kejahatan Konvensional, yang terdiri dari: (a) Pembunuhan; (b) Anirat (Penganiayaan dengan pemberatan); (c) Penculikan; (d) Curas (Pencurian dengan kekerasan); (e) Curat (Pencurian dengan pemberatan); (f) R2 curas (Pencurian roda dua dengan kekerasan); (g) R2 curat (Pencurian roda dua dengan pemberatan); (h) Pemerksaan; (i) Kebakaran; (j)

Narkotika; (k) Lundup (penyelundupan); (l) Senpi/Handak (Senjata api dan Bahan Peledak); (m) Judi; (n) Curi kayu; (o) Kebakaran Hutan; (p) Pemasaran; (q) Dan Lain-lain.

2. Kriminalitas/kejahatan Transnasional, antara lain: (a) Narkotika; (b) Psikotropika; (c) Terorisme; (d) Perampokan/Pembajakan; (e) Perdagangan Manusia; (f) Pencucian Uang/Upal (Uang Palsu); (g) Kejahatan Dunia Maya; (h) Penyelundupan Senjata api; (i) Kejahatan Ekonomi Lintas Negara; (j) Kejahatan trans Nasional lainnya.
3. Kriminalitas/Kejahatan Terhadap kekayaan negara, yaitu: (a) Korupsi; (b) Illegal Logging; (c) Illegal Fising; (d) Illegal Mining; (e) Lingkungan Hidup; (f) Fiskal; (g) BBM Illegal, (h) Penyelundupan; (i) Cukai; (j) Telekomunikasi; (k) Karantina; (l) Pemalsuan Mata Uang dan Uang Kertas; (m) Kejahatan Terhadap Kekayaan negara Lainnya.
4. Kriminalitas/Kejahatan yang berimplikasi Kontogensi, terdiri dari: (a) Konflik Suku, Agama, Ras, dan Antar golongan; (b) Sparatisme; (c) Terhadap Keamanan Negara/Makar; (d) Terhadap Martabat Kedudukan Presiden/Wakil Presiden; (e) Konflik Oknum TNI/POLRI atau Konflik Aparat; (f) Bentrok Masa; (g) Pemogokan buruh; (h) Unjuk Rasa Anarkis; (i) Perkelahian Pelajar/Mahasiswa; (j) Kejahatan berimplikasi kontogensi lainnya.

Untuk itu perlu diketahui penyebab timbulnya kriminalitas. Beberapa ahli berikut mengemukakan pendapatnya mengenai penyebab timbulnya kriminalitas, meliputi:

1. Menurut Freud (Abdulsyani, 1987: 64) dapat dilihat dari beberapa sudut, yaitu: (a) Dari pelanggaran-pelanggaran terhadap kaidah-kaidah sosial dan hukum. (b) Dari sudut kemasyarakatan. Gejala-gejala kriminalitas ini dapat dipengaruhi oleh beberapa aspek: (i) Pengaruh penambahan penduduk; (ii) Pengaruh kemiskinan; (iii) Pengaruh teknologi. (c) Dari sudut psikologis.
2. Donal R. Cressey (dikutip dari Soerjono Soekanto: 1982), yang dapat menimbulkan kriminalitas dipengaruhi oleh: (a) Mobilitas sosial; (b) Persaingan dan pertentangan kebudayaan; (c) Ideology politik; (d) Ekonomi; (e) Kuantitas penduduk; (f) Agama; (g) Pendapatan dan pekerjaan. (AbdulSyani, 1987: 42-43)
3. Menurut Abdulsani, 1989: 20, latar belakang timbulnya kriminalitas dapat dilihat dari beberapa pendekatan, diantaranya: Pendekatan biologis, Pendekatan psikologis, dan Pendekatan sosiologis.
4. Menurut R. Owen (1771-1858), secara garis besar, faktor-faktor yang dapat menimbulkan kriminalitas terdiri dari dua bagian, yaitu faktor-faktor yang bersumber dari dalam diri individu (intern) dan faktor-faktor yang bersumber dari luar diri individu (ekstern). *Pertama*, faktor-faktor yang bersumber dari dalam diri individu (intern), meliputi: (a) Sifat khusus dalam diri individu, seperti: (i) Sakit jiwa, (ii) Daya emosional, (iii) Rendahnya mental, (iv) Anomi (dalam keadaan bingung); dan (b) Sifat umum dalam diri individu, seperti; (i) Umur, (ii) Sex, (iii) Kedudukan individu dalam masyarakat, (iv) Pendidikan Individu, (v) Masalah rekreasi atau hiburan individu. *Kedua*, faktor-faktor yang bersumber dari luar diri individu (ekstern), meliputi: (a) Faktor ekonomi seperti: (i) Perubahan harga, (ii)

Pengangguran, dan (iii) Urbanisasi; (b) Faktor agama; (c) Faktor bacaan; (d) Faktor film (televisi).

Dari berbagai pendapat ahli mengenai sebab-sebab terjadinya kriminalitas, peneliti menarik kesimpulan bahwa kriminalitas atau kejahatan dapat terjadi karena berbagai faktor, baik itu berdasarkan pendekatan biologi, sosiologi (kemasyarakatan), maupun psikologi. Selain itu, dapat pula dilihat dari faktor intern dan faktor eksternal pelaku itu sendiri.

Menyesuaikan dengan penelitian ini, peneliti menggabungkan pendapat para ahli mengenai penyebab timbulnya kriminalitas yaitu dengan melihat pada:

#### 1. Faktor ekonomi

Kriminalitas hanya suatu produk dari suatu system ekonomi yang buruk, terutama dari sistem ekonomi kapitalis. Tugas kriminologi adalah menunjukkan hubungan sesungguhnya antara bangunan ekonomi masyarakat itu dengan kejahatan. Untuk memperjelas bahwa faktor-faktor ekonomi itu dapat mengakibatkan timbulnya kriminalitas, maka dapat kita rinci atas beberapa bagian, yaitu:

##### a. Perubahan harga.

Keadaan-keadaan ekonomi dan kriminalitas mempunyai hubungan langsung, terutama mengenai kejahatan terhadap hak milik orang lain atau pencurian. Dalam hal ini, jika terjadi perubahan harga (cenderung naik), maka terdapat kecenderungan angka kejahatan akan semakin meningkat. Dengan berkurangnya daya beli, individu akan menimbulkan perhitungan dan pertimbangan-pertimbangan yang pasti, dengan

mengurangi kehendak-kehendak untuk berkonsumsi. Jika perhitungan dan pertimbangan-pertimbangan itu masih dapat dikuasai, maka masalahnya hanya pada upaya untuk meningkatkan pendapatan demi mengimbangi harga yang naik tersebut. Keadaan ini masih disebut normal. Akan tetapi, jika pada saat yang sama terjadi penurunan nilai mata uang, penambahan tanggungan keluarga, dan sebagainya, yang pada pokoknya mempengaruhi standar hidup sehingga menjadi begitu rendah, hal ini dapat menyebabkan timbulnya kriminalitas sebagai jalan keluarnya.

b. Pengangguran

Rendahnya tingkat pemilikan factor ekonomi disebabkan karena sempitnya lapangan pekerjaan, penambahan penduduk dan lain-lain, sehingga dapat menyebabkan semakin banyak pengangguran. Pengangguran dianggap sebagai penyebab timbulnya kejahatan, yang kesemuanya itu dilatarbelakangi oleh kondisi buruk factor ekonomi.

c. Kemiskinan

Kemiskinan dapat diartikan sebagai keadaan seseorang atau keluarga yang tidak mempunyai kemampuan untuk menghidupi dirinya atau keluarganya sendiri. Menurut Emil Salim (1984), kemiskinan lazimnya dilukiskan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok. Masyarakat dikatakan miskin apabila pendapatan mereka tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup yang paling pokok, seperti pangan, pakaian, tempat tinggal dan lain-lain.



Kemiskinan yang paling kuat sebagai pendorong timbulnya kejahatan adalah jika kemiskinan itu sudah sampai pada taraf struktural (kemiskinan struktural). Kemiskinan struktural merupakan kemiskinan yang langsung atau tidak langsung diakibatkan oleh berbagai kebijakan, peraturan, dan keputusan dalam pembangunan<sup>4</sup>. Kemiskinan struktural umumnya dapat dikenali dari transformasi ekonomi yang berjalan tidak seimbang dan ditandai dengan ketidakmampuan dibidang sumber daya, kesempatan berusaha, keterampilan, dan faktor-faktor lainnya yang menyebabkan perolehan pendapatan tidak seimbang dan mengakibatkan struktur sosial mengalami ketimpangan.

Kemiskinan struktural juga diartikan sebagai kemiskinan yang sudah menyangkut golongan tertentu dalam masyarakat yang tidak mampu meningkatkan derajat hidup secara layak karena struktur sosial masyarakat itu tidak dapat menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya dimiliki. Biasanya kelompok orang yang miskin struktural ini tidak memiliki kemampuan yang memadai, tidak memiliki keahlian, dan tidak memiliki modal. Keadaan demikian cenderung kumulatif, artinya kemiskinan selanjutnya dapat mempengaruhi keluarga dan keturunannya. Terlebih jika kondisi kehidupannya tanpa pekerjaan dan tidak memungkinkan untuk mendapat uang yang cukup. Keadaan demikian sangat memungkinkan bagi orang-orang yang terdesak untuk melakukan tindakan kriminalitas atas dorongan untuk hidup layak. Jadi,

---

<sup>4</sup> Kemiskinan ini disebabkan oleh tatanan kelembagaan. Kelembagaan adalah pengertian yang luas yang tidak hanya mencakup tatanan organisasi, tetapi juga aturan-aturan main yang diterapkan. (Nugroho, 2003: 167)

kemiskinan merupakan faktor pendorong seseorang untuk melakukan perbuatan kriminalitas. (Abdulsyani, 1987: 61-62)

d. Faktor Pendidikan

Keberhasilan pembangunan sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksana pembangunan tersebut. Pembangunan akan berhasil jika kualitas sumber daya manusianya handal. Rendahnya kualitas sumber daya manusia yang tersedia merupakan faktor yang mendorong rendahnya tingkat apresiasi dan partisipasi masyarakat terhadap program pembangunan yang dicanangkan. Rendahnya kualitas sumber daya manusia juga dapat menjadi faktor munculnya kriminalitas yang diakibatkan dari kesenjangan mendapatkan kesempatan kerja. Kesempatan kerja yang semakin kompetitif menuntut adanya kualitas sumber daya manusia yang berpendidikan. Dengan tingkat apresiasi dan partisipasi yang rendah tersebut dari masyarakat dapat menjadi salah satu faktor penyebab kegagalan program pembangunan baik secara regional maupun nasional.

e. Mobilitas Sosial

Mobilitas sosial, merupakan pola tertentu yang dapat mengatur suatu kelompok sosial, yang mencakup hubungan antar individu didalam kelompok itu. Mobilitas yang terjadi antar objek sosial yang sederajat disebut mobilitas horizontal, seperti beralih pekerjaan. Sedangkan mobilitas yang terjadi antar objek sosial yang lebih tinggi (tidak sederajat) disebut

mobilitas vertical seperti kenaikan pangkat. Pergerakan sosial inilah yang dapat menimbulkan kriminalitas, sebab perubahan kearah kehidupan yang lebih baik ini terkadang tidak melihat hak orang lain. Individu cenderung memfokuskan bagaimana berusaha untuk merubah statusnya menjadi lebih baik dan mengenyampingkan cara untuk mencapai keinginannya tersebut. Persaingan hidup yang ketat membuat banyak orang melakukan “jalan pintas” dalam memperbaiki status kehidupannya.

### **C. Penegakan Hukum**

Usaha memberantas kejahatan atau kriminalitas telah terus dilakukan oleh semua pihak, baik pemerintah maupun masyarakat, karena setiap orang mendambakan kehidupan bermasyarakat yang tenang dan damai. Namun, di negara manapun kejahatan selalu dapat saja terjadi, sepanjang dalam negara tersebut hidup manusia-manusia yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda. Oleh karena itu, kriminalitas atau kejahatan harus dicegah dan diberantas dengan penegakan hukum.

Penegakan hukum itu sendiri menurut adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua

subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

Asshiddiqie (2011) juga berpendapat bahwa pengertian penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu, penerjemahan perkataan '*law enforcement*' ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan 'penegakan hukum' dalam arti luas dan dapat pula digunakan istilah 'penegakan peraturan' dalam arti sempit. Perbedaan antara formalitas aturan hukum yang tertulis dengan cakupan nilai keadilan yang dikandungnya ini bahkan juga timbul dalam bahasa Inggris sendiri dengan dikembangkannya istilah '*the rule of law*' versus '*the rule of just law*' atau dalam istilah '*the rule of law and not of man*' versus istilah '*the rule by*

*law*' yang berarti '*the rule of man by law*'. Dalam istilah '*the rule of law*' terkandung makna pemerintahan oleh hukum, tetapi bukan dalam artinya yang formal, melainkan mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya. Karena itu, digunakan istilah '*the rule of just law*'. Dalam istilah '*the rule of law and not of man*' dimaksudkan untuk menegaskan bahwa pada hakikatnya pemerintahan suatu negara hukum modern itu dilakukan oleh hukum, bukan oleh orang. Istilah sebaliknya adalah '*the rule by law*' yang dimaksudkan sebagai pemerintahan oleh orang yang menggunakan hukum sekedar sebagai alat kekuasaan belaka.

Pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut adalah, sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri, dalam hal ini dibatasi pada undang-undang saja.

Undang-undang dalam arti material adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun Daerah yang sah (Purbacaraka & Soerjono Soekanto, 1979). Mengenai berlakunya undang-undang tersebut, terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif. Asas-asas tersebut antara lain (Purbacaraka & Soekanto, 1979): (a) Undang-undang tidak berlaku surut; (b) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi; (c) Mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula; (d) Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum,

apabila pembuatnya sama; (e) Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu; (f) Undang-undang tidak dapat diganggu guat; (g) Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestaian ataupun pembaharuan (inovasi).

2. Faktor penegak hukum. Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapat pengertian dari golongan sasaran, disamping mampu menjalankan atau membawakan peranan yang dapat diterima oleh mereka. Ada beberapa halangan yang mungkin dijumpai pada penerapan peranan yang seharusnya dari golongan sasaran atau penegak hukum, Halangan-halangan tersebut, adalah: (a) Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi; (b) Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi; (c) Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat proyeksi; (d) Belum ada kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan material; (e) Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.

Halangan-halangan tersebut dapat diatasi dengan membiasakan diri dengan sikap-sikap, sebagai berikut: (a) Sikap yang terbuka terhadap pengalaman maupun penemuan baru; (b) Senantiasa siap untuk menerima perubahan setelah menilai kekurangan yang ada pada saat itu; (c) Peka

terhadap masalah-masalah yang terjadi di sekitarnya; (d) Senantiasa mempunyai informasi yang selengkap mungkin mengenai pendiriannya; (e) Orientasi ke masa kini dan masa depan yang sebenarnya merupakan suatu urutan; (f) Menyadari akan potensi yang ada dalam dirinya; (g) Berpegang pada suatu perencanaan dan tidak pasrah pada nasib; (h) Percaya pada kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi di dalam meningkatkan kesejahteraan umat manusia; (i) Menyadari dan menghormati hak, kewajiban, maupun kehormatan diri sendiri dan hak lain; (j) Berpegang teguh pada keputusan-keputusan yang diambil atas dasar penalaran dan perhitungan yang mantap.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berjalan dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya.

Sarana atau fasilitas mempunyai peran yang sangat penting dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyeraskan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual. Khususnya untuk sarana atau fasilitas tersebut, menurut Purbacaraka dan Soekanto (1983) sebaiknya dianut jalan pikiran, sebagai berikut: (a) Yang tidak ada-diadakan yang baru betul; (b) Yang rusak atau salah-diperbaiki atau dibetulkan; (c) Yang kurang-ditambah; (d) Yang macet-dilancarkan; (e) Yang mundur atau merosot-dimajukan atau ditingkatkan.

4. Faktor masyarakat, yakni tempat berkalunya hukum. Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Masyarakat Indonesia mempunyai kecendrungan yang besar untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Pasanagn nilai yang berperan dalam hukum, adalah sebagai berikut ( Purbacaraka & Soerjono soekantu): (a) Nilai ketertiban dan nilai ketentraman; (b) Nilai jasmani/kebendaan dan nilai rohani/keakhlakan; (c) Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/inovatisme. Di Indonesia masih berlaku hukum adat, hukum adat adalah merupakan hukum kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.

Secara konsepsional, inti dan arti penegakan hukum menurut Soekanto (1979) terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dalam sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk meniptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.



Mencegah kejahatan berarti menghindarkan masyarakat dari jatuhnya korban, penderitaan, serta kerugian-kerugian lainnya. Kegiatan pencegahan kejahatan secara nasional menurut Ninik & Yulius (1987: 33-34), meliputi: (a) Pemanfaatan masyarakat dan lembaga-lembaga yang telah ada. (b) Pencegahan serta usaha mengurangi segala macam disorganisasi sosial. (c) Penggalakan penyuluhan hukum dan pemberian bantuan hukum.

Penegakan hukum atau penanggulangan kejahatan juga mencakup tindakan preventif dan represif terhadap kejahatan. Usaha yang menunjukkan pembinaan, pendidikan, dan penyadaran terhadap masyarakat umum sebelum terjadi gejala perbuatan kejahatan, pada dasarnya merupakan tindakan pencegahan atau preventif. Sedangkan usaha yang menunjukkan upaya pemberantasan terhadap tindakan kejahatanyang sedang terjadi merupakan tindakan represif.

Penanggulangan kriminalitas juga dapat dilakukan melalui 2 (dua) kategori, yaitu: *Pertama, Treatment* (perlakuan), yang berdasarkan penerapan hukum ini secara umum dapat dibedakan atas dua bagian menurut jenjang berat dan ringannya suatu perlakuan, yaitu: (1) Perlakuan yang tidak menerapkan sanksi-sanksi pidana, artinya perlakuan yang paling ringan diberikan kepada orang yang belum terlanjur melakukan kejahatan. Dalam perlakuan ini, suatu penyimpangan dianggap belum begitu berbahaya sehingga perlakuan tersebut bisa dianggap sebagai usaha pencegahan; (2)Perlakuan dengan memberikan sanksi-sanksi pidana secara tidak langsung, artinya tidak berdasarkan putusan yang menyatakan suatu hukuman terhadap pelaku kejahatan. Jadi, dapat disimpulkan bahwa perlakuan ini mengandung dua tujuan pokok, yaitu

pertama sebagai upaya pencegahan atau penyadaran terhadap pelaku kejahatan agar tidak melakukan hal-hal yang lebih buruk lagi (agar tidak terjadi pelanggaran yang lebih besar lagi), dan kedua dimaksudkan agar pelaku kejahatan dikemudian hari tidak lagi melakukan pelanggaran hukum, baik pelanggaran seperti yang telah dilakukan maupun pelanggaran-pelanggaran yang mungkin lebih besar merugikan masyarakat dan pemerintah. *Kedua, Punishment* (penghukuman), dimaksudkan sebagai suatu rangkaian pembalasan atas perbuatan melanggar hukum. Penghukuman merupakan tindakan untuk memberikan penderitaan terhadap pelaku kejahatan yang sebanding atau mungkin lebih berat dari akibat yang ditimbulkan oleh perbuatan kejahatan tersebut, baik itu hukuman pemenjaraan ataupun penderaan.

Secara umum upaya penanggulangan kriminalitas dilakukan dengan metode moralistik, artinya pembinaan yang dilakukan dengan cara membantu mental-spiritual kearah positif. Selain itu juga dapat digunakan metode abolisionalistik, yaitu pembinaan yang dilakukan dengan cara konsepsional yang harus direncanakan atas dasar hasil penelitian kriminologis, dengan menggali sumber-sumber penyebabnya dari faktor-faktor yang berhubungan dengan perbuatan kejahatan. Metode penanggulangan ini secara konsepsional akan lebih efektif jika disertai oleh metode operasional, yaitu pencegahan yang dilakukan oleh pihak kepolisian.

Sistem peradilan (*criminal justice system*) adalah sistem dalam satu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi mengandung pengertian mengendalikan, yang bermakna mencegah (prevensi)

dan membrantas (represi). Karena kejahatan itu tidak mungkin dihilangkan sama sekali, maka mengendalikan berarti pula menjaga agar kejahatan atau gangguan kamtibmas itu selalu dalam batas toleransi masyarakat. Secara faktual tujuan sistem peradilan itu digambarkan sebagai berikut: (a) Mencegah agar masyarakat terhindar dari sasaran atau menjadi korban kejahatan. (b) Secepatnya kasus kejahatan yang terjadi diselesaikan agar masyarakat puas dan merasa aman, karena keadilan dapat cepat ditegakkan. (c) Mengusahakan agar para pelaku kejahatan tidak melakukan/mengulangi kejahatannya lagi (Kunarto, 1997: 129-130).

Pelaksanaan dari sistem peradilan itu adalah Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Pemasyarakatan. Idealnya keempat aparat ini dapat bekerja sama secara kompak dan pelaksanaan tugasnya mengalir dalam satu garis linier tanpa terkotak-kotak dan terhambat oleh apapun agar kecepatan, obyektifitas dan kebenaran dapat segera ditampilkan secara transparan, yang semuanya itu lalu dapat menghadirkan rasa adil atau keadilan dari masyarakat (Kunarto, 1997: 129-130). Pelaksana dari sistem peradilan tersebut dapat disebut juga sebagai aparatur penegak hukum, mencakup pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat (orangnya) penegak hukum. Dalam arti sempit, aparatur penegak hukum yang terlibat dalam proses tegaknya hukum itu, dimulai dari saksi, polisi, penasehat hukum, jaksa, hakim, dan petugas sipir pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur terkait mencakup pula pihak-pihak yang bersangkutan dengan tugas atau perannya yaitu terkait dengan kegiatan pelaporan atau pengaduan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian,

penjatuhan vonis dan pemberian sanksi, serta upaya pemasyarakatan kembali (resosialisasi) terpidana.

Dalam proses bekerjanya aparaturnya penegak hukum itu, terdapat tiga elemen penting yang mempengaruhi, yaitu: (i) institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya; (ii) budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya, dan (iii) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materielnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistemik haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan itu sendiri secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

Salah satu aparaturnya penegak hukum adalah Kepolisian yang merupakan gerbang utama pelaporan kejadian kejahatan. Kata polisi berdasarkan kamus Besar Bahasa Indonesia adalah: (1) Badan pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (menangkap orang yang melanggar hukum dan sebagainya). (2) Anggota Badan Pemerintah (Pegawai Negara yang bertugas menjaga keamanan dan sebagainya). Para cendekiawan di bidang kepolisian menyimpulkan bahwa dalam kata polisi terdapat tiga pengertian, yaitu; (1) Polisi sebagai fungsi, (2) Polisi sebagai organ kenegaraan, dan (3) Polisi sebagai pejabat atau petugas (Kunarto, 1997:56). Kepolisian adalah segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Anggota Kepolisian

Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kepolisian Negara Republik Indonesia 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. Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah Kepolisian Nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan perannya. Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan peran dan fungsi kepolisian meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Dalam rangka pelaksanaan peran dan fungsi kepolisian, wilayah negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia (Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002).

Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Pengembangan fungsi kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh : (1) Kepolisian khusus; (2) Penyidik pegawai negeri sipil; dan/atau (3) Bentuk-bentuk pengamanan swakarsa. Sedangkan tugas POLRI sebagaimana dimuat dalam Undang-undang No. 2 tahun 2002 tentang POLRI, merupakan suatu bentuk rangkaian tujuan dan peran POLRI dalam kehidupan bernegara untuk mewujudkan keamanan dalam negeri (pasal 13) dengan kegiatan, peran, kewajiban dan sekaligus suatu tujuan yang mencakup rumusan “memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum dan memberikan

perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat”. Dalam rumusan tugas pokok tersebut terdapat tiga komponen utama tugas yang meliputi: (a) Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat (*maintaining security and public order*); (b) Menegakkan hukum (*Enforce The Law*); dan (c) Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat (*Servicing and protecting life and property*). (UU Kepolisian No. 2 tahun 2002)

Komponen pertama, memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam hal ini bahwa keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan suatu situasi atau kondisi dimana tidak ada gangguan maupun ancaman dalam kehidupan masyarakat. Dalam kondisi yang demikian, tugas POLRI adalah menjaga dan mempertahankan situasi, meningkatkan kualitas keamanan dan ketertiban, memberikan bimbingan berupa penerangan dan pendidikan masyarakat (*social education*), dalam kapasitas penyelenggaraan fungsi kepolisian yang bersifat preventif (*preventive function*).

Komponen kedua, menegakkan hukum. Dalam penyelenggaraan tugas pokok ini, bagi POLRI lebih menitikberatkan pada usaha-usaha yang bersifat pembinaan hukum (*Law engineering*), menjaga dan memelihara hukum (*Law maintaining*) dan pemaksaan hukum (*Law enforcement*), dengan tujuan untuk dapat menjamin ketaatan hukum, ketertiban hukum dan tegaknya hukum di dalam masyarakat.

Komponen yang ketiga, memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Tugas POLRI yang ini berkaitan dengan usaha-

usaha penciptaan rasa damai, rasa tentram, rasa nyaman, dan rasa terlindung masyarakat oleh polisinya (*preserving the place protecting life and property*). Hal ini merupakan bentuk pelayanan dalam pelaksanaan fungsi pelayanan masyarakat (*Social service function*), ketiga komponen tersebut merupakan satu kesatuan yang utuh yang pada hakekatnya adalah “*security serving by the police*”.

Tugas dan kewenangan POLRI diatur dalam Undang-undang Nomor 20 tahun 1998 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia dalam Pasal 30 ayat (4) yang mengatur tentang tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia: (1) Selaku alat Negara penegak hukum, memelihara serta meningkatkan tertib hukum dan bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan dan keamanan Negara lain yang membina ketenteraman masyarakat dalam wilayah Negara guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat; (2) Melaksanakan tugas kepolisian selaku pengayom dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat bagi tegaknya ketentuan peraturan perundang-undangan; (3) Membimbing masyarakat demi terciptanya kondisi yang menunjang terselenggaranya usaha dan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam angka 1 dan angka 2 dalam ayat (4) ini.

Secara Universal, tugas Polri meliputi tugas preventif (memelihara keamanan serta ketertiban umum) dan tugas represif (menegakkan hukum). Tugas preventif adalah tugas yang luas hampir tanpa batas, dirumuskan dengan kata-kata berbuat apa saja boleh asal keamanan terpelihara dan asal tidak

melanggar hukum itu sendiri. Pada tugas ini yang digunakan adalah asas oportunitas, utilitas dan asas kewajiban. (Kunarto, 2001: 109-110)

Dalam pelaksanaan tugas preventif terbagi dalam 2 kelompok besar penugasan, yang pertama adalah bersifat bimbingan, penyuluhan dan pembinaan yang mengarah pembentukan masyarakat yang patuh dan taat hukum serta mampu menolak terhadap kejahatan, atau masyarakat mempunyai daya tangkal tinggi atas semua jenis kejahatan. Sedangkan kelompok besar yang kedua adalah upaya POLRI untuk mencegah bertemunya unsur Niat (N) dan unsure Kesempatan (K) agar tidak terjadi Kejahatan (rumus:  $N+K=J$ ) dengan melakukan kegiatan-kegiatan; mengatur, menjaga, mengawal, dan patrol (TURJAWALI). Kelompok pertama ini dinamakan fungsi Bimmas atau Bimbingan Masyarakat sedangkan kelompok dua dinamakan Fungsi Samapta. Setiap kegiatan masyarakat pada hakekatnya mengandung faktor korelatif kriminogen (FKK) yang manakala tidak teratasi dengan baik akan menjadi *Police Hazard* (PH) yang sudah potensial untuk menjadi kejahatan. Menghilangkan FKK adalah tugas fungsi Bimmas dan menghilangkan PH adalah tugas fungsi Samapta. Keduanya sebenarnya merupakan tugas utama Polri. Disinilah keberhasilan Polri itu dipertaruhkan. Masyarakat tata-tentram-karta-raharja (TTKR) adalah symbol keberhasilan itu yang bermakna masyarakat yang kalis (terhindar) dari segala bentuk perilaku negatif, menyimpang dan kajahatan. Masyarakat yang makmur dalam keadilan dan adil dalam kemakmuran (Kunarto, 1997: 153-154). Adapun tugas-tugas yang bersifat preventif berupa:

a. Pengaturan (*Regularize*)



Merupakan tugas polisi yang begitu elementer, dengan kegiatan-kegiatan menata perilaku tertib, menata situasi tertib, menata kondisi dan property tertib, dan mempertahankan suasana tata tetap tertib, ketaatan pada peraturan. Tindakan-tindakan kepolisian yang bersifat mengatur dapat bersifat mengajak, mempengaruhi dengan berbagai pendekatan, yang implementasinya dilakukan dengan berbagai cara: (1) Penyadaran melalui pendidikan dan penerangan atau penyuluhan atau sosialisasi suatu kebijakan atau peraturan; (2) Membuat tanda-tanda atau rambu-rambu berupa keharusan, anjuran, atau keharusan/kewajiban untuk ditaati; (3) Membuat penghalang, bangunan, garis polisi, barikade agar orang tetap pada posisinya, tempatnya karena dianggap dapat membahayakan dirinya atau orang lain; (4) Peringatan-peringatan dengan bunyi-bunyian atau lampu pengatur/sinyal untuk diperhatikan atau ditaati; (5) Dengan teguran dari yang lunak sampai dengan yang keras agar orang menaati peraturan dan berperilaku tertib, termasuk dengan cara memberikan bentuk sanksi denda.

b. Penjagaan (*Guard*)

Suatu bentuk tindakan kepolisian yang bersifat statis, merupakan tugas untuk melakukan pengamatan, pengawasan, pencermatan, dan perhatian terhadap subyek atau obyek dengan situasi dan kondisi lingkungannya. Subyek atau obyek penjagaan dapat berupa orang, benda, maupun situasi atau keadaan.

c. Pengawalan (*Escort*)

Pengawalan yang merupakan tugas polisi dapat dilakukan untuk beberapa kegiatan yang berkaitan dengan tempat-tempat tertentu, baik udara, laut,

maupun didarat dan jalan raya. Pengawasan dilakukan mengingat akan adanya bahaya atau resiko (*hazard*). Ada dua macam resiko yang serius menjadi perhatian polisi, yaitu yang pertama, resiko kriminalitas (*crime hazard*) yang berkaitan dengan ancaman dan gangguan kejahatan. Kedua, resiko kecelakaan (*accident hazard*) yang berkaitan dengan kejadian-kejadian yang tidak diinginkan. Cara-cara melakukan pengawasan, perlu memperhatikan Standard Metode Pengawasan (SMP), sesuai dengan tindakan status obyek yang dikawal, baik dalam kondisi bergerak maupun tidak bergerak, ada dua cara pengawasan, yaitu: (1) Pengawasan terbuka, adalah suatu pengawasan yang dilakukan dengan identifikasi yang jelas dan mudah dikenali baik alat, sarana maupun seragam petugas yang digunakan untuk melindungi subyek atau obyek; (2) Pengawasan tertutup, merupakan pengawasan tersamar dengan maksud subyek yang dikawal lebih leluasa melakukan aktivitas, tetapi tidak luput dari sasaran pengamanan atau perlindungan sehingga suasana tetap terlihat dinamis.

d. Patroli

Patroli merupakan bentuk tugas kepolisian dengan titik berat menggunakan metode pengawasan dan pengamatan secara bergerak (*moving activity*), terhadap kegiatan masyarakat maupun untuk: (1) Mempertahankan keadaan yang tertib dan aman; (2) Meniadakan atau mengurangi peluang atau kesempatan yang mendorong terjadinya pelanggaran atau kejahatan; (3) Mencegah orang yang berniat melakukan kejahatan atau pelanggaran; (4) Melindungi orang agar tidak menjadi korban kejahatan; (5) Pendudukan kedatangan polisi di tempat-tempat yang rawan kejahatan. Kesemuanya itu

untuk kepentingan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan (pasal 14 ayat (1) a).

Keempat fungsi tersebut merupakan bentuk penyelenggaraan tugas dan kegiatan kepolisian yang banyak berkaitan dengan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk analisis kriminalistik yang digunakan dalam pembuktian (Soehardi, 2010: 28-32). Sedangkan tugas represif adalah tugas terbatas, kewenangannya dibatasi oleh KUHP, sehingga dasarnya bersifat legalitas yang berarti semua tindakannya harus berlandaskan hukum. Adapun tujuan tindakan represif dimaksudkan untuk membangkitkan efek jera, rasa takut berbuat atau rasa penyesalan terhadap perbuatan pelanggaran atau kejahatan. Tugas polisi yang bersifat represif sebagaimana diatur dalam pasal 14 ayat (1) huruf g dan h, memberikan kepada polisi keluasaan-keluasaan tindakan yang dapat dilakukan menjalankan fungsi represif yang diawali dari penyelidikan dan penyidikan dengan wewenang-wewenang represifnya, yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana, sesuai hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Terdapat dua macam tugas yang diberikan kepada polisi dalam melakukan tindakan represif menurut undang-undang no. 8 tahun 1981 tentang KUHP dan undang-undang no. 2 tentang POLRI pasal 14 ayat (1) huruf g, yaitu:

a. Penyelidikan

Adalah serangkaian tindakan kepolisian untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana, guna menentukan dapat tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-

undang. Tindakan ini menitikberatkan pada kegiatan-kegiatan mencermati, memeriksa, meneliti, malacak, dan mencari informasi yang ada kaitannya dengan peristiwa yang terjadi dan diduga sebagai suatu tindak pidana. Apabila ternyata dari penyelidikan tersebut menghasilkan cukup banyak bukti awal atau bukti permulaan yang dipersyaratkan yaitu adanya saksi, bukti, dan tersangka, maka akan ditindaklanjuti dengan penyidikan.

#### b. Penyidikan

Adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang, untuk mencari serta mengumpulkan bukti-bukti, yang dengan bukti tersebut dapat membuat terang tentang perkara pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Keberhasilan penyidikan kepolisian tersebut sangat ditentukan oleh: (1) Penyelenggaraan indentifikasi kepolisian; (2) Kedokteran kepolisian; (3) Laboratorium forensic; dan (4) Psikologi kepolisian. Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara pasal 15, untuk kepentingan penyidikan maka Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang: (1) Menerima laporan dan/atau pengaduan; (2) Membantu menyelesaikan permasalahan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum; (3) Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat; (4) Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa; (5) Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian; (6) Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan; (7) Melakukan tindakan pertama di

tempat kejadian; (8) Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang; (9) Mencari keterangan dan barang bukti; (10) Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional; (11) Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat; (12) Memberikan bantuan pengamanan dalam bidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain serta kegiatan masyarakat; dan (13) Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Kepolisian sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya, berwenang: (1) Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya; (2) Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik; (3) Member izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam; (4) Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor; (5) Memberikan Surat Izin Pengemudi kendaraan bermotor; (6) Memberikan petunjuk, mendidik dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian; (7) Melakukan kerjasama dengan kepolisian Negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional; dan (8) Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Seperti dikutip Soedjono Dirdjosisworo (Abdusyani, 1987) Walter C. Reckless dalam bukunya, *The crime Problem* (1961), mengemukakan bahwa konsepsi umum dalam upaya penanggulangan kriminalitas yang berhubungan dengan mekanisme peradilan pidana dan partisipasi masyarakat secara sederhana dapat dijelaskan sebagai berikut: (a) Peningkatan dan pementapan

aparatur penegak hukum, meliputi pemantapan organisasi, personel dan sarana-sarana untuk menyaksikan perkara pidana; (b) Perundang-undangan yang dapat berfungsi menganalisis dan membendung kejahatan dan mempunyai jangkauan ke masa depan; (c) Mekanisme peradilan pidana yang efektif dan memenuhi syarat-syarat cepat, tepat, murah, dan sederhana; (d) Koordinasi antar aparatur penegak hukum dan aparatur pemerintah lainnya yang berhubungan untuk meningkatkan daya guna dalam penanggulangan kriminalitas; (e) Partisipasi masyarakat untuk membantu kelancaran pelaksanaan penanggulangan kriminalitas.

Berkenaan dengan kinerja penegakan hukum di negara kita selama ini, sebenarnya juga memerlukan analisis yang lebih menyeluruh lagi. Upaya penegakan hukum hanya satu elemen saja dari keseluruhan persoalan kita sebagai negara Hukum yang mencita-citakan upaya menegakkan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum tidak mungkin akan tegak, jika hukum itu sendiri tidak atau belum mencerminkan perasaan atau nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakatnya. Hukum tidak mungkin menjamin keadilan jika materinya sebagian besar merupakan warisan masa lalu yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman. Artinya, persoalan yang kita hadapi bukan saja berkenaan dengan upaya penegakan hukum tetapi juga pembaruan hukum atau pembuatan hukum baru. Karena itu, ada empat fungsi penting yang memerlukan perhatian yang seksama, yaitu (i) pembuatan hukum (*'the legislation of law'* atau *'law and rule making'*), (ii) sosialisasi, penyebarluasan dan bahkan pembudayaan hukum (*socialization and promulgation of law*, dan (iii) penegakan hukum (*the enforcement of law*).

Ketiganya membutuhkan dukungan (iv) administrasi hukum (*the administration of law*) yang efektif dan efisien yang dijalankan oleh pemerintahan (eksekutif) yang bertanggungjawab (*accountable*). Karena itu, pengembangan administrasi hukum dan sistem hukum dapat disebut sebagai agenda penting yang keempat sebagai tambahan terhadap ketiga agenda tersebut di atas. Dalam arti luas, '*the administration of law*' itu mencakup pengertian pelaksanaan hukum (*rules executing*) dan tata administrasi hukum itu sendiri dalam pengertian yang sempit. (Asshiddiqie, 2011)

Dalam menanggulangi kejahatan atau pelanggaran hukum, aparat penegak hukum tidaklah selalu berjalan mulus, mereka juga mengalami beberapa kendala. Jika dikaji dan ditelaah secara mendalam, setidaknya terdapat tujuh faktor penghambat penegakan hukum di Indonesia, ketujuh faktor tersebut yaitu: *Pertama*, lemahnya *political will dan political action* para pemimpin negara ini, untuk menjadi hukum sebagai panglima dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, supremasi hukum masih sebatas retorika dan jargon politik yang didengung-dengungkan pada saat kampanye. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang ada saat ini masih lebih merefleksikan kepentingan politik penguasa ketimbang kepentingan rakyat. *Ketiga*, rendahnya integritas moral, kredibilitas, profesionalitas dan kesadaran hukum aparat penegak hukum (Hakim, Jaksa, Polisi dan Advokat) dalam menegakkan hukum. *Keempat*, minimnya sarana dan prasana serta fasilitas yang mendukung kelancaran proses penegakan hukum. *Kelima*, tingkat kesadaran dan budaya hukum masyarakat yang masih rendah serta kurang respek terhadap hukum. *Keenam*, paradigma penegakan hukum masih

positivis-legalistis yang lebih mengutamakan tercapainya keadilan formal (*formal justice*) daripada keadilan substansial (*substantial justice*). *Ketujuh*, kebijakan (*policy*) yang diambil oleh para pihak terkait (*stakeholders*) dalam mengatasi persoalan penegakan hukum masih bersifat parsial, tambal sulam, tidak komprehensif dan tersistematis.

Mencermati berbagai problem yang menghambat proses penegakan hukum sebagaimana diuraikan di atas. Langkah dan strategi yang sangat mendesak (*urgent*) untuk dilakukan saat ini sebagai solusi terhadap persoalan tersebut ialah melakukan pembenahan dan penataan terhadap sistem hukum yang ada. Menurut Lawrence Meir Friedman di dalam suatu sistem hukum terdapat tiga unsur (*three elements of legal system* yaitu, struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur hukum (*legal culture*). Dalam konteks Indonesia, reformasi terhadap ketiga unsur sistem hukum yang dikemukakan oleh Friedman tersebut sangat mutlak untuk dilakukan. Terkait dengan struktur sistem hukum, perlu dilakukan penataan terhadap intitusi hukum yang ada seperti lembaga peradilan, kejaksaan, kepolisian, dan organisasi advokat. Selain itu perlu juga dilakukan penataan terhadap institusi yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap lembaga hukum. Dan hal lain yang sangat penting untuk segera dibenahi terkait dengan struktur sistem hukum di Indonesia adalah birokrasi dan administrasi lembaga penegak hukum.

Pembangunan dan kemajuan disatu sisi membawa nuansa positif namun dibalik itu pasti terdapat hal-hal yang bersifat negatif yang orang menyebutnya sebagai limbah pembangunan yang wujud nyatanya adalah kebodohan, kemiskinan, pengangguran, dan kriminalitas. Peningkatan



pengetahuan masyarakat mendorong tuntutan pelayanan POLRI yang lebih tinggi, dimana POLRI dipastikan belum dapat mewujudkannya, karena Negara belum mampu mendukungnya. Kenyataan ini adalah tantangan yang tidak kalah utamanya dari ancaman nyata. POLRI juga menghadapi tantangan berupa berbagai bentuk kejahatan berdimensi baru. Aparat penegak hukum pun belum siap menghadapinya.

Disimpulkan, tugas POLRI yang begitu luas dan kompleks, dengan perkiraan perkembangan tantangan yang semakin besar dan modern, sedang pengembangan kemampuan internal tidak akan terjadi secara besar-besaran bahkan cenderung tetap, untuk itu POLRI memang perlu diorganisasikan dengan lebih baik terus agar mampu menghadapi semua tantangan secara efektif dan efisien. Namun lebih dari itu, POLRI harus ditunjang dengan manusia-manusia (khususnya unsur pimpinan) yang cerdas dan tangguh.

#### **D. Kinerja POLRI Selaku Aparat Penegak Hukum**

Kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Para atasan sering tidak memperhatikan kecuali sudah amat buruk atau segala sesuatu jadi serba salah. Terlalu sering manajer tidak mengetahui betapa buruknya kinerja telah merosot sehingga organisasi/instansi menghadapi krisis yang serius. Kesan-kesan buruk organisasi yang mendalam berakibat dan mengabaikan tanda-tanda peringatan adanya kinerja yang merosot.

Anwar Prabu Mangkunegara (2000 : 67) mendefinisikan kinerja sebagai hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang

pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Kemudian menurut Maluyu S.P. Hasibuan (2001:34) mengemukakan kinerja (prestasi kerja) adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu. Selain itu, Mahsun (2006) mengartikan kinerja sebagai gambaran tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi yang tertuang dalam strategi perencanaan suatu organisasi. Menurut Pasolong (2007) konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (perindividu) dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi. Sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai organisasi. Kinerja individu dan kinerja organisasi mempunyai keterkaitan yang sangat erat karena tercapainya tujuan organisasi tidak bisa dilepaskan dari peran aktif individu sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan dalam organisasi tersebut.

Berdasarkan uraian di atas penulis menyimpulkan bahwa kinerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai oleh seorang individu dan kelompok dalam suatu aktivitas sesuai dengan tugas, peran dan fungsinya yang telah ditetapkan oleh organisasi dalam mencapai tujuan suatu organisasi yang telah ditetapkan. Dalam suatu organisasi, penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Untuk organisasi pelayanan public seperti kepolisian atau POLRI, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk

menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis.

Untuk melakukan penilaian kinerja organisasi publik, beberapa ahli mengemukakan pendapatnya, yaitu sebagai berikut:

1. Menurut Kumorotomo (1996) menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain: (a) Efisiensi; (b) Efektivitas; (c) Keadilan; dan (d) Daya Tanggap
2. Menurut Dwiyanto (1995: 52) ada beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu: (a) Produktivitas; (b) Kualitas pelayanan; (c) Responsivitas; (d) Responsibilitas; dan (d) Akuntabilitas.
3. Menurut Salim & Woodward (Pasolong, 2008: 207) melihat kinerja berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, efisiensi, efektivitas, dan persamaan pelayanan.
4. Menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (Pasolong, 2008: 207) membagi lima indikator pengukuran kinerja pelayanan, yaitu tangibles, reliability, responsiveness/responsivitas, assurance/kepastian, dan empathy/perlakuan.
5. Lenvinne (1990) dalam Pasolong (2008: 208) membagi 3 indikator kinerja pelayanan public, yaitu responsiveness atau responsivitas, responsibility atau responsibilitas, dan accountability atau akuntabilitas.

Berbagai perpektif dalam melihat kinerja pelayanan publik diatas memperlihatkan bahwa indikator-indikator yang dipergunakan untuk menyusun kinerja pelayanan publik ternyata sangat bervariasi. Secara garis besar, berbagai parameter yang dipergunakan untuk melihat kinerja pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi dua pendekatan. Pendekatan pertama melihat kinerja pelayanan publik dari perspektif pemberi pelayanan dan pendekatan kedua melihat kinerja pelayanan publik dari perspektif pengguna jasa. Pembagian pendekatan atau perspektif dalam melihat kinerja pelayanan publik tersebut hendaknya tidak dilihat secara diametrik, melainkan tetap dipahami sebagai suatu bentuk sudut pandang yang saling berinteraksi diantara keduanya. Dari beberapa teori pengukuran kinerja organisasi pelayanan publik, dapat disingkat menjadi:

#### 1. Produktivitas

Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*. Konsep produktivitas seperti itu dirasa terlalu sempit sehingga *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting. Dengan demikian, produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan.

Efisiensi pelayanan merupakan perbandingan antara input dan output. efisiensi terkait dengan hubungan antara output berupa barang atau pelayanan yang dihasilkan dengan sumber daya yang digunakan untuk menghasilkan output tersebut. Suatu organisasi dikatakan efisien apabila

mampu menghasilkan output sebesar-besarnya dengan input yang serendah-rendahnya (Mahmudi, 2010: 85). Dwiyanto (2006) juga mengatakan hal yang demikian, dimana suatu organisasi pelayanan dapat dikatakan efisien apabila birokrasi pelayanan dapat menyediakan input pelayanan seperti biaya dan waktu pelayanan yang dapat meringankan masyarakat pengguna jasa. Efisiensi kinerja Polres Lampung Tengah dapat dianalisis dengan tolak ukur berupa perbandingan antara sumber daya yang dimiliki (anggaran dan manusia) dengan rasa aman.

Efektivitas yaitu suatu perbandingan antara hasil yang seharusnya dengan hasil yang dicapai (Pasolong, 2008: 207). Efektivitas terkait hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai atau disebut juga perbandingan antara output dengan tujuan. Suatu organisasi dikatakan efektif apabila output yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan. Efektivitas Polres Lampung Tengah dapat dianalisis dengan tolak ukur berupa tingkat keberhasilan Polres Lampung Tengah dalam mengungkap kasus kriminalitas dan dengan melihat pergerakan angka kriminalitas 3 tahun terakhir.

## 2. Kualitas pelayanan

Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kualitas pelayanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Kualitas pelayanan dapat dilihat dari parameter sebagai berikut: kesederhanaan prosedur pelayanan, keterbukaan informasi pelayanan, kepastian pelaksanaan pelayanan, mutu

produk pelayanan, tingkat professional petugas, tertib pengelolaan administrasi dan manajemen, serta sarana dan prasarana.

Kesederhanaan prosedur pelayanan, yaitu mencakup Standar Prosedur Pelayanan (SPO) yaitu mengenai kemudahan atau kecepatan proses pelayanan. Selain itu, kesederhanaan prosedur pelayanan juga membahas mengenai pelaksanaan pelayanan dan kesulitan mengurus pernyataan dalam proses pelayanan. Keterbukaan informasi pelayanan, yaitu mencakup masalah keterbukaan informasi mengenai prosedur, persyaratan, biaya dalam pelayanan dan keterbukaan sikap petugas dalam memberikan pelayanan. Kepastian pelaksanaan pelayanan, yaitu mencakup ketepatan waktu penyelesaian dan kesesuaian biaya yang harus dibayar dengan tarif resmi. Mutu produk pelayanan, yaitu kualitas pelayanan yang meliputi aspek cara kerja pelayanan dan kepuasan terhadap mutu produk pelayanan. Tingkat professional petugas, yaitu mencakup tingkat kemampuan keterampilan kerja petugas mengenai sikap, perilaku, kedisiplinan dalam memberikan pelayanan. Selain itu juga mencakup ada tidaknya praktek pungli yang dilakukan petugas. Tertib pengelolaan administrasi dan manajemen, yaitu mencakup pengelolaan dan penyimpanan dokumen/berkas pelayanan. Selain itu juga mengenai ketersediaan fasilitas penunjang kelancaran, kemudahan dalam pelayanan, misalnya telepon, monitor TV, dan lain-lain. Sarana dan prasarana pelayanan, yaitu mencakup fungsi dan daya guna dari sarana dan prasarana tersebut dalam menunjang kelancaran proses pelayanan.

### 3. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidaksiharasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Responsivitas Polres Lampung Tengah dapat dari parameter sebagai berikut: (a) keselarasan program dan kegiatan dengan kebutuhan masyarakat/harapan masyarakat; dan (b) Ada tidaknya keluhan dari masyarakat pengguna jasa terhadap sikap dan tindakan aparat Polres Lampung Tengah.

### 4. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit (Lenvine, 1990). Oleh karena itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas. Responsibilitas Polres Lampung Tengah dapat dilihat melalui keterkaitan kebutuhan masyarakat dengan kebijakan yang dibuat dan pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

## 5. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh masyarakat. Konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi jika kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dimasyarakat. Akuntabilitas Polres Lampung Tengah dinilai dengan parameter, yaitu kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan nilai atau norma yang berkembang dimasyarakat. Selain itu juga dinilai dengan bentuk pertanggungjawaban Polres Lampung Tengah kepada masyarakat.



