

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kepolisian Negara Republik Indonesia atau Polri (selanjutnya disebut dengan kepolisian) merupakan salah satu alat Negara di bidang hukum, dimana salah satu tupoksi atau tugas pokok dan fungsi adalah penegakan hukum di Indonesia, dalam menjalankan tugas tersebut, kepolisian di berikan wewenang dengan undang-undang. Undang-undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kepolisian), di dalam undang-undang tersebut kepolisian tidak hanya di berikan wewenang dalam penegakan hukum saja, juga di berikan kewenangan-kewenangan lain. Kewenangan-kewenangan tersebut antara lain adalah kewenangan dalam melayani masyarakat, pembinaan masyarakat dan tindakan-tindakan lain kepolisian menurut hukum yang bertanggung jawab, dimana dalam keadaan tertentu dapat digunakan untuk menjaga ketertiban masyarakat dan menentukan kebijakan dalam penegakan hukum.

Tindakan lain tersebut dalam bahasa hukum disebut dengan istilah diskresi. Menurut bahasa, diskresi (*discretion*) adalah kebijaksanaan, keleluasaan, penilaian, kebebasan untuk menentukan. Discretionary berarti kebebasan untuk menentukan atau memilih, terserah kepada kebijaksanaan seseorang. *Discretionary of act* :

kebebasan untuk bertindak.¹ Menurut Philipus M. Hadjon, kebebasan bertindak (*freies Ermessen*) pada dasarnya berarti : kebebasan untuk mengetrapkan peraturan dalam situasi konkrit, kebebasan untuk mengukur situasi konkrit tersebut, dan kebebasan untuk bertindak meskipun tidak ada atau belum ada pengaturannya secara tegas.²

Sebagai gambaran tentang sebuah diskresi, yaitu pada saat terjadi bom bali pertama yang terjadi pada tanggal 12 Oktober 2002. Pelaku pada kasus tersebut yaitu amrozi cs diterapkan penggunaan pasal tindak pidana terorisme. Padahal pada saat mereka melakukan pengeboman belum ada undang-undang yang mengatur tentang tindak pidana terorisme, dasar penerapan pasal tentang tindak pidana terorisme tersebut adalah dengan menggunakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Terorisme (Selanjutnya disebut Perpu Terorisme), sedangkan Perpu Terorisme tersebut ditetapkan pada tanggal 18 Oktober 2002.

Hal tersebut bertentangan dengan asas non-retroaktif, yaitu pada prinsipnya seseorang tidak boleh dipidana sebelum peraturan yang mengatur perbuatan tersebut telah diatur sebelumnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHPidana) : “*Suatu perbuatan tidak*

¹John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2006, hlm. 185-186 dan Peter Salim, 1996, *the Contemporary English-Indonesia Dictionary*, Seventh Edition, Modern English Press, Jakarta, hlm. 524-525, dalam Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta, FH UII Press, 2014, hlm. 122

²Philipus M. Hadjon, *Pengertian-pengertian dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Surabaya, Djumali, 1980, hlm.40-41, dalam Ridwan, *Ibid*, hlm.128

dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada". Namun, penerapan Perpu Terorisme secara surut ternyata memang diatur juga di dalam Perpu Terorisme Pasal 46 :

“ketentuan dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini dapat diberlakukan surut untuk tindakan hukum bagi kasus tertentu sebelum mulai berlakunya peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini, yang penerapannya di tetapkan dengan undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersendiri.”

Dari ketentuan pasal tersebut diatas, pemerintah mengkesampingkan asas non-retroaktif pada penegakan hukum kasus bom bali yang pertama tersebut. Berdasarkan ketentuan yang terdapat pada Pasal 46 Perpu Terorisme tersebut, dapat diketahui bahwa aturan pemberantasan tindak pidana terorisme dapat diberlakukan terhadap kasus yang terjadi sebelum berlakunya Perpu Terorisme melalui undang-undang atau perpu tersendiri, disini kita bisa membuat kesimpulan bahwa pemerintah saatitu menggunakan kewenangan diskresinya untuk kepentingan yang lebih luas yaitu masyarakat umum. Kewenangan diskresi tidak hanya di miliki pemerintah dalam hal ini lembaga eksekutif saja, namun juga miliki oleh institusi maupun lembaga yang di beri wewenang oleh undang-undang untuk melakukannya, institusi atau lembaga tersebut diantaranya adalah kepolisian.

Mengapa kepolisian di berikan kewenangan berupa diskresi? Karena kepolisian merupakan lembaga di bidang penegakan hukum dengan kewenangan yang begitu besar dan bersentuhan langsung dengan kehidupan bermasyarakat yang kompleks, oleh karena itu untuk dapat mendistribusikan kewenangan yang besar tersebut di tengah-tengah masyarakat dengan baik, kepolisian di berikan wewenang berupa

diskresi kepolisian, hal ini dilakukan dengan tujuan mereka tetap dapat menjalankan fungsinya pada situasi di mana terjadi kekosongan hukum, peraturan dan situasi atau permasalahan yang belum diatur oleh sebuah peraturan sebelumnya di masyarakat. Di institusi kepolisian, tindakan diskresi kepolisian merupakan kebijaksanaan kepolisian dalam mengkesampingkan peraturan untuk suatu kepentingan yang lebih besar, namun dapat dipertanggung jawabkan menurut hukum.

Bentuk dari tindakan tersebut adalah sebuah kebijaksanaan, hal itu dikarenakan belum adanya sebuah peraturan yang mengatur tentang adanya tindakan tersebut. Pada dasarnya langkah diskresi dilakukan sebagai bentuk tanggung jawab kepolisian yang diberikan oleh negara. Sebagaimana dikatakan oleh Momo Kelana bahwa hukum tidak mungkin mengatur seluruh persoalan secara rinci, dan di pihak lain hukum selalu ketinggalan dari perkembangan yang terjadi dalam tata kehidupan masyarakat. Untuk mencegah dilakukannya tindakan yang tidak perlu oleh aparat kepolisian selaku penegak hukum akibat kekosongan dalam hukum atau terdapat lebih dari satu peraturan perundang-undangan yang mengatur hal yang sama atau peraturan perundang-undangan tertentu yang tidak efektif, maka dalam pelaksanaan tugas dianut asas kewajiban atau *plichtmatigheid* yang dalam pelaksanaannya terlihat dalam bentuk-bentuk diskresi.³

Sebagai contoh, yaitu ketika terjadi sebuah kemacetan di jalan raya dikarenakan matinya *Traffic Light*, maka kepolisian bisa melakukan tindakan pengaturan arus

³Momo Kelana, *Memahami Undang-Undang Kepolisian*, Jakarta, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, 1998, hlm.93.

lalu-lintas dengan menyuruh berhenti, menjalankan atau melawan arus lalu-lintas dengan mengkesampingkan rambu-rambu yang ada. Soerjono mengatakan bahwa, seorang polisi lalu lintas terkadang dinamakan *law enforcement officer*, di dalam fungsinya sebagai *law enforcement officer* atau penerap hukum, maka berfungsi sebagai aparat yang melaksanakan hukum (yang didalam banyak hal merupakan hukum positif tertulis) sebagai aparat penerap atau pelaksana hukum, dia berperan sebagai pihak yang harus melaksanakan hukum dengan sebaik-baiknya. Akan tetapi, pada keadaan tertentu, dia menghadapi situasi-situasi di mana tidak ada peraturan yang tegas dan jelas yang mengatur situasi yang sedang di hadapi, maka di dalam situasi tersebut dia harus mengadakan diskresi.⁴

Rambu lalu-lintas merupakan peraturan yang ada di jalan raya, semua pengendara kendaraan bermotor wajib mematuhi rambu-rambu tersebut, namun adakalanya ketika polisi melakukan pengaturan dan membuat diskresi karena suatu hal atau keadaan tertentu, maka semua pengendara wajib mematuhi perintah petugas kepolisian tersebut. Banyak permasalahan yang terjadi di masyarakat, khususnya tindak pidana yang dilakukan oleh masyarakat, dan permasalahan itu terkadang sangat kompleks dan rumit, sehingga sangat rawan terjadi gesekan di masyarakat. Disinilah kepolisian mengambil peran dengan diskresinya, sehingga permasalahan-permasalahan itu dapat di filter oleh kepolisian dengan penilaiannya, tindak pidana

⁴Soerjono Soekanto, *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial*, Bandung, Alumni, 1982, hlm.86

yang mana yang sekiranya bisa diajukan di pengadilan maupun yang diselesaikan diluar Pengadilan.

Penyelesaian perkara diluar pengadilan dengan menggunakan diskresi kepolisian, meskipun di dalam UU Kepolisian tidak menjelaskan tentang rincian tindakan yang diatur, namun sebagai tindaklanjut tentang adanya tindakan diskresi kepolisian tersebut kepolisian mengeluarkan Peraturan Kapolri Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Pedoman Dasar Strategi Dan Implementasi Pemolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri (selanjutnya disebut dengan Perkap Polmas). Peraturan Kapolri atau Perkap tersebut merupakan pedoman bagi kepolisian untuk melaksanakan penyelesaian masalah yang terkait dengan kejahatan dan ketidak tertiban secara proaktif bersama-sama masyarakat.

Namun dengan adanya Perkap Polmas tersebut, yang perlu di ketahui bahwa tidak semua kasus tindak pidana dapat di selesaikan di luar jalur peradilan. Hal ini di karenakan adanya kasus-kasus yang berat seperti halnya pembunuhan, penganiayaan berat, dan kasus-kasus *extra-ordinary crime* atau kejahatan-kejahatan di luar kejahatan konvensional. Antara lain : kejahatan narkoba, terorisme, korupsi, perdagangan manusia dan lain sebagainya. Serta kasus-kasus yang menjadi atensi pimpinan kepolisian, seperti halnya kasus 3C (Curat, Curas, dan Curwan). Curat adalah pencurian dengan pemberatan, dan curwan yaitu pencurian hewan ternak, sebagaimana disebutkan Pasal 363 KUHPidana. Curas yaitu pencurian yang didahului, disertai atau dilakukan dengan kekerasan sebagai mana di sebutkan Pasal

365 KUHPidana. Hal itu menjadi atensi dari pimpinan kepolisian, dikarenakan kasus-kasus tersebut merupakan kejahatan yang meresahkan masyarakat.

Sebuah contoh kasus terjadi di Desa Tlagah, Kecamatan Galis, Kabupaten Bangkalan, kasus tersebut adalah pengrusakan barang dan pembakaran rumah milik Nawawi (Kepala Desa Tlagah, Kecamatan Galis) yang diduga dilakukan oleh H.Halib alias Abd. Choliq bin H.Imron. Kasus pembakaran rumah tersebut sebagaimana dijelaskan pada Pasal 187 ayat (1) KUHPidana *“Barangsiapa dengan sengaja menimbulkan kebakaran, ledakan atau banjir, diancam dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun, jika karena perbuatan tersebut di atas timbul bahaya umum bagi barang”* dan kasus pengrusakan mobil sebagaimana disebutkan pada Pasal 406 ayat (1) KUHPidana :

“Barangsiapa dengan sengaja dan melawan hukum menghancurkan, merusakkan, membikin tak dapat dipakai atau menghilangkan barang sesuatu yang seluruhnya atau sebagian milik orang lain, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun delapan bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.”

1.2. Rumusan masalah

- 1.2.1. Apakah perkara pidana dapat di selesaikan diluar pengadilan oleh Kepolisian?
- 1.2.2. Bagaimana proses penyelesaian perkara pidana kasus pembakaran dan pengrusakan barang yang diselesaikan diluar pengadilan oleh Kepolisian Resort Bangkalan?

1.3. Tujuan

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah perkara pidana dapat di selesaikan di luar pengadilan oleh Kepolisian.
2. Untuk mengetahui bagaimana proses penyelesaian perkara terhadap perkara pidana yang diselesaikan diluar pengadilan khususnya di Kepolisian Resort Bangkalan.

1.4. Kegunaan

1. Dari hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan pengetahuan yang lebih kepada penulis tentang penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan oleh kepolisian.
2. Penelitian ini diharapkan akan memberikan wawasan serta pandangan tentang bagaimana proses penyelesaian perkara terhadap suatu perkara yang diselesaikan diluar pengadilan khususnya di Kepolisian Resort Bangkalan.
3. Penelitian ini di harapkan menjadi bahan referensi, sumber informasi, dan sumbangan pemikiran baru di dalam kalangan akademis dan praktisi pada umumnya. Serta kepolisian pada khususnya, yaitu sebagai masukan dalam penegakkan hukum yang dilakukan oleh kepolisian. Serta diharapkan dapat mengembangkan khasanah ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum di bidang penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan pada khususnya.

1.5. Keaslian

Dalam menyusun penelitian ini, telah dilakukan perbandingan terhadap penulisan penelitian-penelitian lain dengan judul yang serupa dengan penelitian yang disusun, hal ini dilakukan untuk menghindari adanya duplikasi hasil karya orang lain. Dari hasil perbandingan tersebut, diketahui bahwa tidak ditemukan kesamaan terhadap tulisan-tulisan lain yang serupa dengan apa yang telah disusun dalam penelitian ini. Baik terhadap judul, isi, serta pembahasan pada penelitian lain yang telah ditelaah dengan penelitian yang disusun. Dari awal penyusunan hingga disusunnya penelitian ini, belum ada yang fokus pada peranan kepolisian, serta kewenangan dalam hal ini diskresi kepolisian yang dimiliki oleh kepolisian, di dalam menyelesaikan perkara pidana di luar pengadilan. Hal ini diperkuat juga dengan contoh kasus yang dilakukan penelitian, serta praktiknya di dalam kehidupan nyata, sebagai aplikasi penerapan teori yang dipakai di dalam tulisan ini.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah jenis penelitian empiris. Jenis penelitian tersebut dipilih karena selama ini, penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan merupakan sesuatu yang masih baru dalam dunia hukum pidana di Indonesia, dan hampir belum ada norma-norma atau aturan hukum yang mengatur akan hal tersebut. Akan tetapi pada prakteknya hal tersebut sering terjadi. Hal ini menjadikan adanya sebuah kesenjangan antara *das solen* dan *das sein*, yaitu kesenjangan antara

keadaan teoritis dengan fakta-fakta hukum yang ada. Hal tersebut menjadikan adanya situasi ketidaktahuan, yang kemudian di kaji lebih dalam untuk pemenuhan kepuasan akademik.

1.6.2. Metode Pendekatan

Karena menggunakan jenis penelitian empiris dalam mengkaji sesuatu hal yang masih dianggap pbaru, maka metode pendekatan yang diterapkan didalam menyusun penelitian ini yaitu menggunakan metode pendekatan Yuridis Sosiologis. Metode pendekatan Yuridis Sosiologis yaitu jenis pendekatan yang beranjak dari norma atau aturan hukum yang ada, kemudian disesuaikan dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat.

Penelitian ini juga bersifat eksploratif, karena dalam menyusun penelitian ini umumnya dilakukan terhadap pengetahuan yang masih baru. Hal itu dikarenakan masih belum adanya informasi tentang norma-norma atau ketentuan yang mengatur tentang hal tersebut, atau walaupun sudah ada, masih relatif sedikit. Juga masih belum adanya dan/atau sedikitnya literatur atau karya ilmiah lainnya yang menulis tentang penyelesaian perkara pidana diluar pengadilan. Terkait dengan hal tersebut, maka dalam menyusun penelitian ini, dilakukan penelitian eksplorasi. Hal itu dilakukan dengan cara mengeksplorasi secara mendalam sesuatu hal yang masih belum terungkap tersebut, serta ingin mendalami pengetahuan mengenai suatu gejala tertentu.

1.6.3. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah menggunakan metode pengumpulan data primer, yang dimaksud pengumpulan data primer adalah mengadakan penelitian di lapangan atas praktik yang terjadi langsung pada objeknya, dalam hal ini adalah di kepolisian khususnya Kepolisian Resort Bangkalan secara langsung. Hal itu dilakukan dengan cara :

a. Observasi

Di dalam menyusun penelitian ini, terlebih dahulu dilakukan pengamatan terhadap kasus yang terjadi secara langsung, observasi dilakukan terhadap sampel kasus yang akan di bahas yaitu kasus pembakaran dan pengrusakan barang milik Nawawi. Hal itu bertujuan untuk memperoleh data yang cukup valid, data tersebut didapat dengan cara melakukan penelitian terhadap berkas perkara kasus tersebut di Kepolisian Resor Bangkalan.

b. Wawancara/interview

Adalah hasil wawancara terhadap pejabat-pejabat maupun dengan responden-responden, atau ahli yang berkaitan dengan permasalahan yang terjadi. Hal ini bertujuan untuk melihat pandangan dari parapraktisi serta ahli tersebut mengenai kasus yang sedang di bahas, serta membandingkannya dalam praktek yang dilakukan dalam kehidupan sehari-hari.

1.6.4. Metode Analisa Data

Data yang dikumpulkan melalui kegiatan pengumpulan data belum memberikan arti bagi tujuan penelitian. Penelitian tersebut masih belum dapat menarik kesimpulan bagi tujuan penelitiannya, sebab data-data yang dibutuhkan masih merupakan data mentah sehingga diperlukan usaha untuk mengolahnya. Setelah semua data terkumpul kemudian akan dilakukan analisa data dengan menghubungkan dengan masalah-masalah yang terjadi, kemudian dilakukan analisa data agar dapat dipertanggung jawabkan, analisa data akan dilakukan secara normatif kualitatif dimana hasil yang akan dilaporkan dalam bentuk skripsi.