REKONSTRUKSI PENGAWASAN PENYIDIKAN DALAM MANAJEMEN PENGADUAN MASYARAKAT YANG BERBASIS KEADILAN

OLEH :

ONY TRIMURTI NUGROHO
NIM. 10302300138

DISERTASI

Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum

Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

Dipertahankan pada tanggal 13 Januari 2026

Di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

SEMARANG

2026

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

REKONSTRUKSI PENGAWASAN PENYIDIKAN DALAM

Oleh :

ONY TRI MURTI NUGROHO

NIM : 10302300246

DISERTASI

Untuk Memenuhi salah satu syarat
Guna Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum
Telah disahkan oleh Promotor dan Co Promotor pada tanggal
Seperti tertera dibawah ini
Semarang, 26 Februari 2026

Promotor

Prof. Dr. Anis Mashadurohatun,S.H, M.Hum
NIDN. 0621057002

Co-Promotor

Prof. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.
NIDN. 0607077601

Co-Promotor

Dr. Andri Winjaya Laksana, SH, MH
NIDN. 0620058302

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung Semarang

Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 0620046701

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

"Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu..." **(QS. An-Nisa: 135)**

"Hukum adalah untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Keadilan bukanlah sekadar teks yang mati, melainkan nurani yang hidup dalam setiap keputusan." **(Refleksi Hukum Progresif)**

"Kebenaran mungkin bisa disalahkan, namun kebenaran tidak akan pernah bisa dikalahkan. Integritas adalah mata uang yang berlaku di mana saja." **(Penulis)**

PERSEMBAHAN

Dengan segenap rasa syukur kepada Allah SWT, karya disertasi ini kupersembahkan kepada:

1. **Kedua Orang Tuaku Tercinta**, Pelenita jiwa dan sumber doa yang tak pernah putus. Terima kasih atas segala tetes keringat, air mata, dan kasih sayang tanpa syarat yang telah mengantarkanku hingga ke titik pencapaian ini. Keberhasilanku adalah wujud dari doa-doa mustajabmu.
2. **Istri dan Anak-anakku Tersayang**, Matahariku dan tempatku pulang. Terima kasih atas kesabaran yang luar biasa, pengertian yang tiada batas, dan senyuman yang selalu menjadi bahan bakar semangat ketika lelah menghampiri dalam menyelesaikan studi ini. Kalian adalah alasan terkuatku untuk terus berjuang.
3. **Institusi Kepolisian Negara Republik Indonesia**, Tempatku mengabdi dan mendharmabaktikan diri. Semoga karya ilmiah ini dapat menjadi setitik sumbangsih pemikiran untuk mewujudkan Polri yang Presisi, transparan, dan semakin dicintai masyarakat melalui penegakan hukum yang berkeadilan.
4. **Para Guru, Promotor, dan Co-Promotor**, Pelita ilmu yang telah membimbing dengan penuh ketulusan, kesabaran, dan kearifan, sehingga disertasi ini dapat terwujud dengan baik.
5. **Masyarakat Pencari Keadilan**, Inspirasi utama penelitian ini. Semoga rekonstruksi hukum yang dicita-citakan dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum yang lebih baik bagi seluruh anak bangsa.

Semarang, 2025
Ony Trimurti Nugroho

HALAMAN PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing/Tim Promotor dan masukkan Tim Penelaah/Tim Penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, 14 Desember 2025

ONY TRIMURTI NUGROHO
NIM. 10302300138

ABSTRAK

Kepolisian Negara Republik Indonesia memegang peran strategis sebagai penjaga gerbang (*gatekeeper*) dalam sistem peradilan pidana. Kewenangan penyidikan yang luas, termasuk upaya paksa, memiliki potensi besar untuk disalahgunakan (abuse of power) yang berimplikasi pada pelanggaran hak asasi manusia. Tingginya angka pengaduan masyarakat ke Ombudsman RI dan Komnas HAM terkait penundaan berlarut dan penyalahgunaan wewenang menunjukkan bahwa mekanisme pengawasan saat ini belum efektif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kelemahan sistem pengawasan penyidikan saat ini dan merekonstruksi model pengawasan yang berbasis nilai keadilan.

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme dengan metode penelitian hukum sosiologis (*socio-legal research*). Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan perbandingan. Teori yang digunakan sebagai pisau analisis adalah Teori Tujuan Hukum Gustav Radbruch (*Grand Theory*), Teori Penegakan Hukum Soerjono Soekanto (*Middle Theory*), dan Teori Pengawasan (*Applied Theory*).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pengawasan penyidikan saat ini mengalami disfungsi pada tiga aspek sistem hukum. Pertama, aspek substansi hukum: terdapat kekosongan norma terkait standar waktu penyelesaian pengaduan dan tumpang tindih kewenangan antar lembaga pengawas, serta lemahnya posisi tawar Kompolnas yang hanya berwenang memberikan saran tanpa kekuatan eksekutorial. Kedua, aspek struktur hukum: terjadi ego sektoral dan duplikasi penanganan antara pengawas internal (Propam/Itwasum) dan eksternal (Ombudsman/Kompolnas) serta ketiadaan integrasi data. Ketiga, aspek budaya hukum: kuatnya resistensi penyidik akibat solidaritas korps (*esprit de corps*) yang keliru dan ketakutan masyarakat akan kriminalisasi balik (*fear of retaliation*). Studi perbandingan menunjukkan Indonesia tertinggal dari model *Independent Office for Police Conduct* (IOPC) di Inggris yang memiliki kewenangan investigasi mandiri. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan rekonstruksi pengawasan penyidikan yang berbasis keadilan. Secara filosofis, paradigma pengawasan digeser dari sekadar penghukuman anggota menuju pemulihan hak masyarakat (*service recovery*). Secara normatif, diperlukan revisi regulasi untuk memberikan kekuatan rekomendasi yang mengikat (*binding recommendation*) bagi Kompolnas dan standarisasi perlindungan pelapor (*whistleblower*). Secara kelembagaan, dibentuk "Sistem Pengawasan Terintegrasi" melalui Forum Koordinasi Pengawasan Terpadu dan penerapan teknologi *Single ID Ticket* yang menghubungkan seluruh kanal pengaduan secara *real-time* dan transparan. Rekonstruksi ini diharapkan dapat mewujudkan penyidikan yang profesional, akuntabel, dan memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Kata Kunci **:** Rekonstruksi, Pengawasan Penyidikan, Pengaduan Masyarakat, Keadilan, Kompolnas.

ABSTRACT

The Indonesian National Police holds a strategic role as the gatekeeper in the criminal justice system. The broad investigative authority, including forced measures, carries a significant potential for abuse of power, which implies human rights violations. The high number of public complaints to the Ombudsman RI and Komnas HAM regarding undue delay and abuse of authority indicates that the current oversight mechanism is ineffective. This study aims to analyze the weaknesses of the current investigation oversight system and reconstruct an oversight model based on the value of justice.

This study employs a constructivism paradigm with a socio-legal research method. The approaches used are the statute approach, case approach, and comparative approach. The theories used for analysis are Gustav Radbruch's Theory of Legal Purpose (Grand Theory), Soerjono Soekanto's Theory of Law Enforcement (Middle Theory), and Supervision Theory (Applied Theory).

The results show that the implementation of investigation oversight currently suffers from dysfunction in three aspects of the legal system. First, the legal substance aspect: there is a vacuum of norms regarding complaint resolution timeline standards and overlapping authority among oversight bodies, as well as the weak bargaining position of the National Police Commission (Kompolnas), which is only authorized to give advice without executorial power. Second, the legal structure aspect: sectoral ego and duplication of handling occur between internal oversight (Propam/Itwasum) and external oversight (Ombudsman/Kompolnas), along with a lack of data integration. Third, the legal culture aspect: strong resistance from investigators due to misguided esprit de corps and public fear of retaliation. Comparative studies show that Indonesia lags behind the Independent Office for Police Conduct (IOPC) model in the UK, which possesses independent investigative powers. Therefore, this study recommends the reconstruction of investigation oversight based on justice. Philosophically, the oversight paradigm is shifted from merely punishing members to restoring public rights (service recovery). Normatively, regulatory revisions are needed to provide binding recommendations for Kompolnas and standardize whistleblower protection. Institutionally, an "Integrated Oversight System" is formed through the Integrated Oversight Coordination Forum and the implementation of Single ID Ticket technology that connects all complaint channels in real-time and transparently. This reconstruction is expected to realize professional, accountable investigations that fulfill the public's sense of justice.

Keywords **:** Reconstruction, Investigation Supervision, Public Complaints, Justice, National Police Commission (Kompolnas).

RINGKASAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia secara tegas menyatakan dirinya sebagai negara hukum (*Rechtsstaat*) sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsepsi negara hukum ini membawa implikasi fundamental bahwa seluruh tatanan kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara harus didasarkan pada hukum yang berlaku, bukan pada kekuasaan semata. Dalam kerangka negara hukum ini, hukum tidak hanya dimaknai sebagai kumpulan peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif, melainkan harus dipahami sebagai instrumen untuk mencapai tujuan hukum yang lebih tinggi, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum .

Untuk mewujudkan tujuan hukum tersebut, diperlukan sarana penegakan hukum yang efektif dan berkeadilan. Penegakan hukum merupakan kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Dalam sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*) di Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) memegang peranan yang sangat sentral dan strategis sebagai pintu gerbang utama (*gatekeeper*).

Sebagai *gatekeeper*, polisi adalah aparat penegak hukum yang pertama kali berinteraksi dengan masyarakat dan tersangka dalam sebuah peristiwa pidana. Keputusan polisi untuk memproses atau tidak memproses suatu peristiwa akan menentukan apakah seseorang akan masuk ke dalam sistem

peradilan pidana atau tidak . Peran strategis ini didukung oleh kewenangan yang sangat luas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Kewenangan tersebut meliputi tindakan penyelidikan dan penyidikan, yang di dalamnya terkandung wewenang upaya paksa (*dwang middelen*) seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan .

Secara filosofis dan sosiologis, kewenangan upaya paksa ini merupakan kewenangan yang sangat besar karena bersinggungan langsung dengan hak asasi manusia (HAM). Awaloedin Djamin bahkan menyebutkan bahwa wewenang penyidikan dapat dikatakan sebagai wewenang untuk melanggar HAM secara sah menurut undang-undang. Oleh karena itu, penggunaan wewenang ini harus dilakukan dengan sangat hati-hati, proporsional, dan menjunjung tinggi prinsip *due process of law*. Namun, besarnya kewenangan ini ibarat pedang bermata dua; di satu sisi diperlukan untuk menjaga keamanan dan ketertiban, namun di sisi lain memiliki potensi penyalahgunaan (*abuse of power*) yang sangat tinggi.

Realitas di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan (*gap*) antara harapan masyarakat akan polisi yang profesional dengan kenyataan penegakan hukum. Potensi penyelewengan dalam kegiatan penyidikan masih sering terjadi, baik berupa perlakuan diskriminatif, kekerasan (penyiksaan), rekayasa isi berkas perkara, hingga praktik korupsi dan kolusi. Penyimpangan ini seringkali mencederai rasa keadilan masyarakat, terutama bagi mereka yang tidak memiliki akses kekuasaan atau ekonomi. Fenomena viral di media sosial

yang menyudutkan kinerja penyidik menjadi indikator sosiologis bahwa kepercayaan publik terhadap Polri sedang dipertaruhkan .

Data empiris dari lembaga pengawas eksternal memperkuat indikasi tersebut. Ombudsman Republik Indonesia mencatat bahwa selama periode 2019 hingga triwulan I tahun 2024, terdapat 7.844 laporan masyarakat terkait pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Kepolisian. Laporan ini didominasi oleh dugaan maladministrasi berupa penundaan berlarut dalam penanganan perkara dan penyalahgunaan wewenang. Tingginya angka pengaduan masyarakat ini menunjukkan bahwa mekanisme kontrol atau pengawasan yang ada saat ini belum berjalan efektif.

Pengawasan (*oversight*) adalah elemen mutlak dalam manajemen penyidikan. Tanpa pengawasan yang ketat, penyidik dengan otoritasnya dapat membelokkan perkara sesuai kehendaknya: perkara pidana dijadikan perdata, tersangka dijadikan saksi, atau barang bukti dihilangkan. Pengawasan diperlukan untuk menjamin agar pelaksanaan tugas kepolisian sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks demokratisasi, pengawasan terbagi menjadi pengawasan internal (oleh Itwasum dan Propam) dan pengawasan eksternal (oleh Kompolnas, Ombudsman, Komnas HAM, dan masyarakat) .

Namun, problematika yuridis muncul ketika melihat kerangka regulasi pengawasan yang ada. Pengawasan internal seringkali dihadapkan pada kendala psikologis "jeruk makan jeruk" atau *esprit de corps* yang keliru, di mana solidaritas korps menutupi kesalahan anggota. Sementara itu, pengawasan eksternal seperti Kompolnas memiliki kewenangan yang sangat

terbatas. Kompolnas hanya berwenang "memberikan saran" dan "menerima keluhan", tanpa memiliki kewenangan eksekutorial atau investigasi independen untuk menindaklanjuti temuan penyimpangan . Akibatnya, pengaduan masyarakat seringkali berakhir tanpa penyelesaian yang memuaskan rasa keadilan.

Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan. Masyarakat pelapor seringkali terjebak dalam birokrasi pengaduan yang berbelit-belit tanpa kepastian kapan kasusnya akan selesai. Hal ini bertentangan dengan tujuan hukum untuk memberikan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Oleh karena itu, diperlukan suatu upaya fundamental untuk menata ulang atau merekonstruksi sistem pengawasan penyidikan. Rekonstruksi ini tidak hanya menyentuh aspek teknis, tetapi juga aspek filosofis, normatif, dan kelembagaan, dengan menjadikan "keadilan" sebagai basis utamanya. Penelitian ini hadir untuk menjawab urgensi tersebut melalui gagasan rekonstruksi pengawasan penyidikan dalam manajemen pengaduan masyarakat yang berbasis keadilan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, disertasi ini merumuskan tiga permasalahan pokok yang akan dikaji secara mendalam:

1. Bagaimana Konstruksi Hukum terkait Pelaksanaan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat saat ini?
2. Apa saja Kelemahan-kelemahan Pelaksanaan Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat?

3. Bagaimana Rekonstruksi Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat yang Berbasis Keadilan?

C. Metode Penelitian

Untuk menjawab rumusan masalah tersebut, penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yang komprehensif:

- **Paradigma Penelitian:** Menggunakan paradigma **Konstruktivisme**. Paradigma ini dipilih karena memandang hukum dan realitas sosial sebagai konstruksi mental yang bersifat relatif dan kontekstual, sehingga tepat untuk merancang bangunan hukum masa depan (rekonstruksi) .
- **Tipe Penelitian:** Penelitian hukum **Socio-Legal** (Yuridis Empiris). Penelitian ini tidak hanya mengkaji hukum sebagai norma (teks), tetapi juga hukum sebagai perilaku masyarakat dan bekerjanya hukum dalam realitas sosial.
- **Jenis Data:**
    - **Data Primer:** Diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan narasumber (Penyidik, Pengawas Internal/Eksternal, Pakar Hukum) dan observasi di lokasi penelitian (Polda Metro Jaya).
    - **Data Sekunder:** Diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) terhadap bahan hukum primer (UUD 1945, KUHAP, UU Polri), bahan hukum sekunder (buku, jurnal), dan tersier .

- **Analisis Data:** Menggunakan metode analisis kualitatif model interaktif Miles dan Huberman, yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi

D. Kerangka Teori

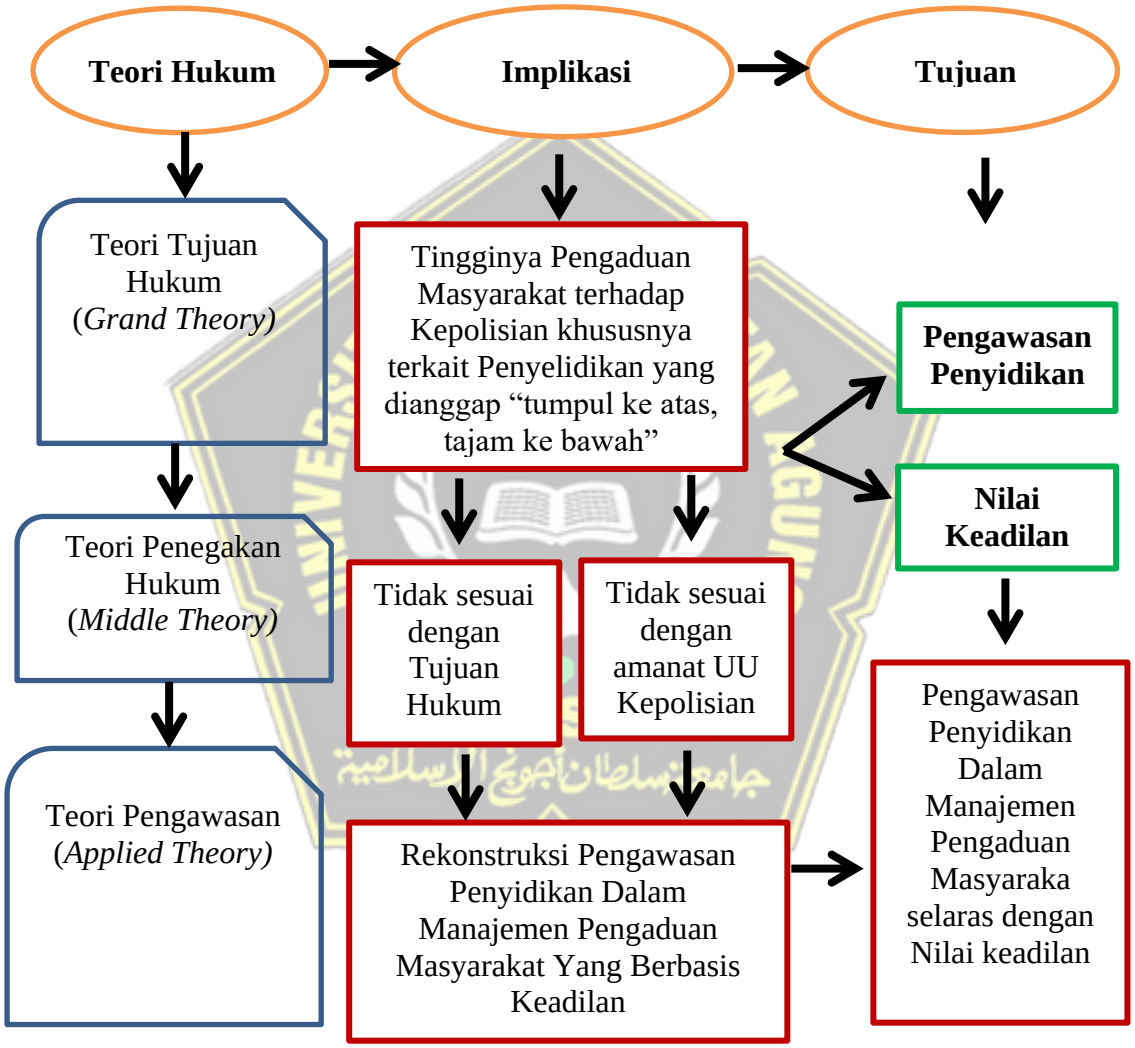
Penelitian ini menggunakan kerangka teoritis berlapis untuk membedah masalah dan menyusun rekonstruksi:

1. **Grand Theory (Teori Dasar): Teori Tujuan Hukum (Gustav Radbruch).** Hukum harus memenuhi tiga nilai dasar: Keadilan (*Gerechtigheit*), Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*), dan Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*). Radbruch mengajarkan bahwa jika terjadi ketegangan antara kepastian hukum (undang-undang positif) dengan keadilan, maka keadilan harus diutamakan. Teori ini digunakan untuk mengkritik praktik pengawasan saat ini yang terlalu prosedural dan mengabaikan keadilan substantif .
2. **Middle Theory (Teori Menengah): Teori Penegakan Hukum (Soerjono Soekanto).** Efektivitas penegakan hukum dipengaruhi oleh lima faktor: Undang-Undang, Aparat Penegak Hukum, Sarana/Fasilitas, Masyarakat, dan Kebudayaan. Teori ini digunakan untuk menganalisis faktor-faktor penyebab lemahnya pengawasan penyidikan saat ini, baik dari sisi regulasi, mentalitas aparat, maupun budaya hukum masyarakat .
3. **Applied Theory (Teori Terapan): Teori Pengawasan.** Pengawasan didefinisikan sebagai proses pengamatan pelaksanaan kegiatan organisasi untuk menjamin kesesuaian dengan rencana. Teori ini

digunakan untuk merancang mekanisme teknis pengawasan (internal dan eksternal) yang efektif dalam manajemen pengaduan

E. Kerangka Pemikiran

Skema Kerangka Pemikiran Penelitin Disertasi



F. Hasil Penelitian

1. Kajian Yuridis: Kelemahan Regulasi Pengawasan Saat Ini

Analisis terhadap aspek hukum menunjukkan bahwa pengaturan pengawasan penyidikan di Indonesia saat ini, meskipun telah diatur dalam berbagai regulasi (UU No. 2 Tahun 2002, Perpres No. 17 Tahun 2011, Perpol No. 2 Tahun 2024), masih mengandung kelemahan fundamental yang bersifat sistemik.

- **Kekosongan Hukum (*Rechtsvacuum*) Standar Waktu:** Terdapat kekosongan norma setingkat undang-undang yang mengatur secara rigid mengenai batas waktu penyelesaian pengaduan masyarakat terkait penyidikan. Perpol No. 2 Tahun 2024 hanya mengatur batas waktu pemberitahuan perkembangan (SP2HP/SP3D), namun tidak mengatur sanksi tegas jika penyelesaian substansi masalah berlarut-larut. Ketiadaan standar waktu yang mengikat ini menciptakan ruang diskresi yang luas bagi penyidik untuk menunda-nunda perkara ("peti es"), yang berkontribusi pada ketidakpastian hukum bagi pencari keadilan .
- **Tumpang Tindih Kewenangan (*Overlapping Authority*):** Analisis peraturan perundang-undangan menemukan adanya tumpang tindih kewenangan antara Itwasum, Divpropam, Kompolnas, dan Ombudsman. Keempat lembaga ini memiliki mandat pengawasan yang beririsan terhadap objek yang sama: kinerja kepolisian. Namun, tidak ada regulasi yang mengatur mekanisme koordinasi yang mengikat (*mandatory coordination*) di antara mereka. Akibatnya, sering terjadi duplikasi penanganan di mana satu kasus diperiksa oleh berbagai

lembaga secara parsial, atau sebaliknya terjadi saling lempar tanggung jawab karena ketidakjelasan *leading sector* .

- **Lemahnya Posisi Tawar Pengawas Eksternal:** Kelemahan paling krusial terletak pada konstruksi Pasal 38 UU No. 2 Tahun 2002 dan Perpres No. 17 Tahun 2011 yang menempatkan Kompolnas hanya sebagai pemberi "saran dan pertimbangan" kepada Presiden. Secara yuridis, "saran" tidak memiliki kekuatan eksekutorial atau mengikat (*non-binding*). Polri tidak memiliki kewajiban hukum untuk melaksanakan rekomendasi Kompolnas. Hal ini berbeda dengan praktik di negara maju di mana lembaga pengawas memiliki kewenangan investigasi. Kondisi ini menjadikan mekanisme *checks and balances* menjadi timpang dan tidak efektif .

2. **Realitas Manajemen Pengaduan Masyarakat: Antara Harapan dan Kenyataan**

Deskripsi dan analisis terhadap pelaksanaan manajemen pengaduan di lapangan mengungkapkan adanya kesenjangan serius antara sistem yang dibangun dengan efektivitasnya dalam memberikan keadilan.

- **Inefektivitas Pengawasan Internal:** Meskipun Polri telah memodernisasi sistem pengaduan melalui aplikasi *Dumas Presisi*, efektivitasnya di lapangan masih terkendala oleh faktor budaya hukum. Resistensi kultural berupa *Esprit de Corps* (jiwa korsa) yang dimaknai secara sempit masih kuat. Anggota pengawas internal (Propam) seringkali mengalami hambatan psikologis (*ewuh pakewuh*) untuk menindak tegas rekan sejawat atau atasan yang melakukan

penyimpangan. Pengawasan internal cenderung bersifat defensif dan baru bergerak reaktif ketika sebuah kasus menjadi viral di media sosial (*No Viral No Justice*).

- **Keterbatasan Pengawasan Eksternal:** Lembaga eksternal seperti Ombudsman RI dan Kompolnas menghadapi kendala struktural berupa ketimpangan sumber daya. Ombudsman dibanjiri ribuan laporan maladministrasi kepolisian (penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang) namun memiliki keterbatasan personil untuk menindaklanjutinya secara cepat. Kompolnas, tanpa kewenangan investigasi mandiri (*independent investigation*), seringkali hanya berfungsi sebagai "kantor pos" yang meneruskan keluhan masyarakat ke Polri dan menunggu jawaban klarifikasi yang seringkali normatif.
- **Studi Perbandingan (*Comparative Study*):** Jika dibandingkan dengan negara lain, sistem di Indonesia tertinggal.
    - **Inggris:** Memiliki *Independent Office for Police Conduct* (IOPC) yang memiliki kewenangan penuh melakukan investigasi mandiri (dengan penyidik sipil sendiri) terhadap kasus serius kepolisian, tidak bergantung pada penyidik polisi.
    - **Australia:** Memiliki *Police Integrity Commission* dengan kewenangan luar biasa (penyadapan, penggeledahan) untuk membongkar korupsi kepolisian.
    - **Kanada:** Menerapkan pengawasan sipil yang kuat untuk memediasi diskresi polisi dengan *rule of law*. Perbandingan ini menegaskan bahwa tanpa "gigi" (kewenangan

investigasi/eksekusi), lembaga pengawas di Indonesia sulit untuk memaksa akuntabilitas Polri.

3. Rekonstruksi Pengawasan Penyidikan Berbasis Keadilan

Untuk mengatasi permasalahan di atas, disertasi ini mengajukan konsep rekonstruksi yang komprehensif pada tiga level sistem hukum:

a. **Rekonstruksi Filosofis (Nilai)** Rekonstruksi dimulai dengan menggeser paradigma pengawasan. Berbasis pada teori Gustav Radbruch, pengawasan tidak boleh lagi hanya mengejar kepastian prosedur administrasi, tetapi harus berorientasi pada **Keadilan Substantif**. Paradigma pengawasan harus diubah dari sekadar "Menghukum Anggota" (pendekatan punitif) menjadi **"Memulihkan Layanan dan Hak Masyarakat"** (*service recovery*). Pengawasan harus berpihak pada masyarakat rentan (*affirmative action*) untuk menyeimbangkan relasi kuasa yang timpang antara warga negara dan aparat.

b. **Rekonstruksi Normatif (Substansi Hukum)** Diperlukan pembaruan regulasi melalui revisi UU Kepolisian atau peraturan terkait dengan substansi utama:

- **Penguatan Kewenangan Kompolnas:** Memberikan status **"Rekomendasi Mengikat" (*Binding Recommendation*)** pada temuan Kompolnas, sehingga Polri wajib melaksanakannya. Selain itu, memberikan **"Kewenangan Investigasi Terbatas"** bagi Kompolnas untuk melakukan pemeriksaan mandiri pada

kasus-kasus *high profile* atau yang melibatkan perwira tinggi, guna menjamin objektivitas.

- **Sanksi Tegas:** Mengatur sanksi administratif dan etik yang berat bagi pejabat Polri yang mengabaikan rekomendasi lembaga pengawas.
- **Perlindungan Pelapor:** Menstandarisasi regulasi perlindungan *whistleblower* spesifik kasus penyidikan, termasuk klausul anti-kriminalisasi balik bagi pelapor yang beritikad baik.

c. Rekonstruksi Kelembagaan dan Budaya **(Struktur & Kultur Hukum)**

- **Sistem Pengawasan Terintegrasi:** Membentuk **"Forum Koordinasi Pengawasan Terpadu"** yang menyatukan Itwasum, Propam, Kompolnas, Ombudsman, dan Komnas HAM dalam satu mekanisme kerja. Forum ini berfungsi sebagai *clearing house* untuk mencegah duplikasi penanganan dan memastikan kasus ditangani oleh lembaga yang paling tepat.
- **Integrasi Teknologi (*Single ID Ticket*):** Membangun sistem database nasional yang terhubung (*interoperable*) antara *Dumas Presisi* dengan sistem pengaduan eksternal. Setiap pengaduan mendapatkan satu Nomor Tiket Tunggal (*Single ID*) yang bisa dilacak progresnya secara *real-time* dan transparan oleh masyarakat, meminimalisir peluang manipulasi status perkara.
- **Rekonstruksi Budaya:** Membangun kultur transparansi di mana pengawasan dianggap sebagai kebutuhan organisasi, bukan ancaman. Menguatkan etika profesi penyidik yang humanis dan

berbasis pelayanan, serta meninggalkan kultur kekerasan dan arogansi kewenangan.

Dengan rekonstruksi ini, diharapkan pengawasan penyidikan tidak lagi menjadi macan kertas, melainkan menjadi instrumen efektif untuk mewujudkan penegakan hukum yang tidak hanya pasti secara aturan, tetapi juga adil bagi masyarakat dan bermanfaat bagi bangsa.

SUMMARY

A. Background

The State of Indonesia expressly declares itself as a state of law (*Rechtsstaat*) as stated in Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This conception of the state of law carries the fundamental implication that the entire order of nation, society, and state life must be based on the applicable law, not on power alone. Within the framework of this state of law, law is not only interpreted as a collection of normative laws and regulations, but must be understood as an instrument to achieve higher legal goals, namely justice, utility, and legal certainty .

To realize these legal goals, effective and fair law enforcement facilities are needed. Law enforcement is an activity to harmonize the relationship between values described in stable rules and attitudes as a series of final stage value elaboration, to create, maintain, and maintain peace of association. In the *criminal justice system* in Indonesia, the National Police of the Republic of Indonesia (Polri) plays a very central and strategic role as the main *gatekeeper*.

As *a gatekeeper*, the police are law enforcement officers who first interact with the public and suspects in a criminal event. The decision of the police to process or not process an event will determine whether a person will enter the criminal justice system or not . This strategic role is supported by very broad authority as stipulated in Law Number 2 of 2002 concerning the National Police and the Criminal Procedure Code (KUHAP). This authority includes investigative and investigative actions, which contain the authority to coercive efforts (*dwang middelen*) such as arrest, detention, search, and confiscation .

Philosophically and sociologically, the authority of this forced effort is a very large authority because it directly intersects with human rights (HAM). Awaloedin Djamin even mentioned that the authority to investigate can be said to be the authority to legally violate human rights according to the law. Therefore, the use of this authority must be carried out very carefully, proportionately, and uphold the principles of *due process of law*. However, this magnitude of authority is like a double-edged sword; on the one hand it is necessary to maintain security and order, but on the other hand it has a *very high potential for* abuse of power.

The reality on the ground shows that there is a *gap* between public expectations for professional police and the reality of law enforcement. The potential for misappropriation in investigation activities still often occurs, both in the form of discriminatory treatment, violence (torture), engineering the content of case files, to corrupt and collusion practices. These deviations often hurt society's sense of justice, especially for those who do not have access to power or the economy. The viral phenomenon on social media that corners the performance of investigators is a sociological indicator that public trust in the National Police is at stake.

Empirical data from external watchdogs reinforce this indication. The Ombudsman of the Republic of Indonesia noted that during the period 2019 to the first quarter of 2024, there were 7,844 public reports related to public services organized by the Police. This report is dominated by allegations of maladministration in the form of protracted delays in handling cases and abuse

of authority. The high number of public complaints shows that the current control or supervision mechanism is not effective.

Oversight is an absolute element in investigation management. Without strict supervision, investigators with their authority can deflect cases as they see fit: criminal cases are made civil, suspects are made witnesses, or evidence is eliminated. Supervision is needed to ensure that the implementation of police duties is in accordance with the plan and provisions of laws and regulations. In the context of democratization, supervision is divided into internal supervision (by Itwasum and Propam) and external supervision (by the National Police Commission, Ombudsman, Komnas HAM, and the public).

However, juridical problems arise when looking at the existing supervisory regulatory framework. Internal oversight is often faced with the psychological constraints of the erroneous "orange eats orange" or *esprit de corps* , in which corps solidarity masks the mistakes of members. Meanwhile, external supervision such as the National Police Commission has very limited authority. The National Police Commission is only authorized to "give suggestions" and "receive complaints", without having the executive authority or independent investigation to follow up on findings of irregularities . As a result, public complaints often end without a resolution that satisfies a sense of justice.

This condition creates legal uncertainty and injustice. The reporting community is often stuck in a convoluted complaint bureaucracy without certainty when the case will be resolved. This is contrary to the purpose of the law to provide justice, utility, and certainty. Therefore, a fundamental effort is

needed to reorganize or reconstruct the investigation supervision system. This reconstruction touches not only the technical aspect, but also the philosophical, normative, and institutional aspects, with "justice" as its main basis. This research is here to answer this urgency through the idea of reconstructing investigation supervision in justice-based management of public complaints.

B. Problem Formulation

Based on the above background, this dissertation formulates three main problems that will be studied in depth:

1. What is the Legal Construction related to the Implementation of Investigations in Public Complaint Management today?
2. What are the Weaknesses of the Implementation of Investigation Supervision in Public Complaint Management?
3. How is the Reconstruction of Investigation Supervision in Justice-Based Public Complaint Management?

C. Research Methods

To answer the formulation of this problem, this study uses a comprehensive legal research method:

- **Research Paradigm:** Using the **Constructivism paradigm**. This paradigm was chosen because it views law and social reality as mental constructs that are relative and contextual, so it is appropriate to design future legal buildings (reconstruction).

- **Research Type:** Socio-Legal (**Empirical Juridical)** legal research.This research not only examines law as a norm (text), but also law as community behavior and the work of law in social reality.
- **Data Type:**
    - **Primary Data:** Obtained directly from the field through *in-depth interviews* with resource persons (Investigators, Internal/External Supervisors, Legal Experts) and observations at the research site (Polda Metro Jaya).
    - **Secondary Data:** Obtained through *library research* on primary legal materials (1945 Constitution, Criminal Procedure Code, Police Law), secondary legal materials (books, journals), and tertiary.
- **Data Analysis:** Using Miles and Huberman's interactive model qualitative analysis methods, which include data reduction, data presentation, and conclusion/verification

D. Theoretical Framework

This study uses a layered theoretical framework to dissect the problem and construct a reconstruction:

1. **Grand Theory: The Theory of Legal Purpose (Gustav Radbruch).** Law must meet three basic values: Justice (*Gerechtigheit*), Legal Certainty (*Rechtssicherheit*), and Utility (*Zweckmassigkeit*). Radbruch taught that if there is a tension between legal certainty (positive law) and justice, then justice must take precedence. This theory is used to criticize current

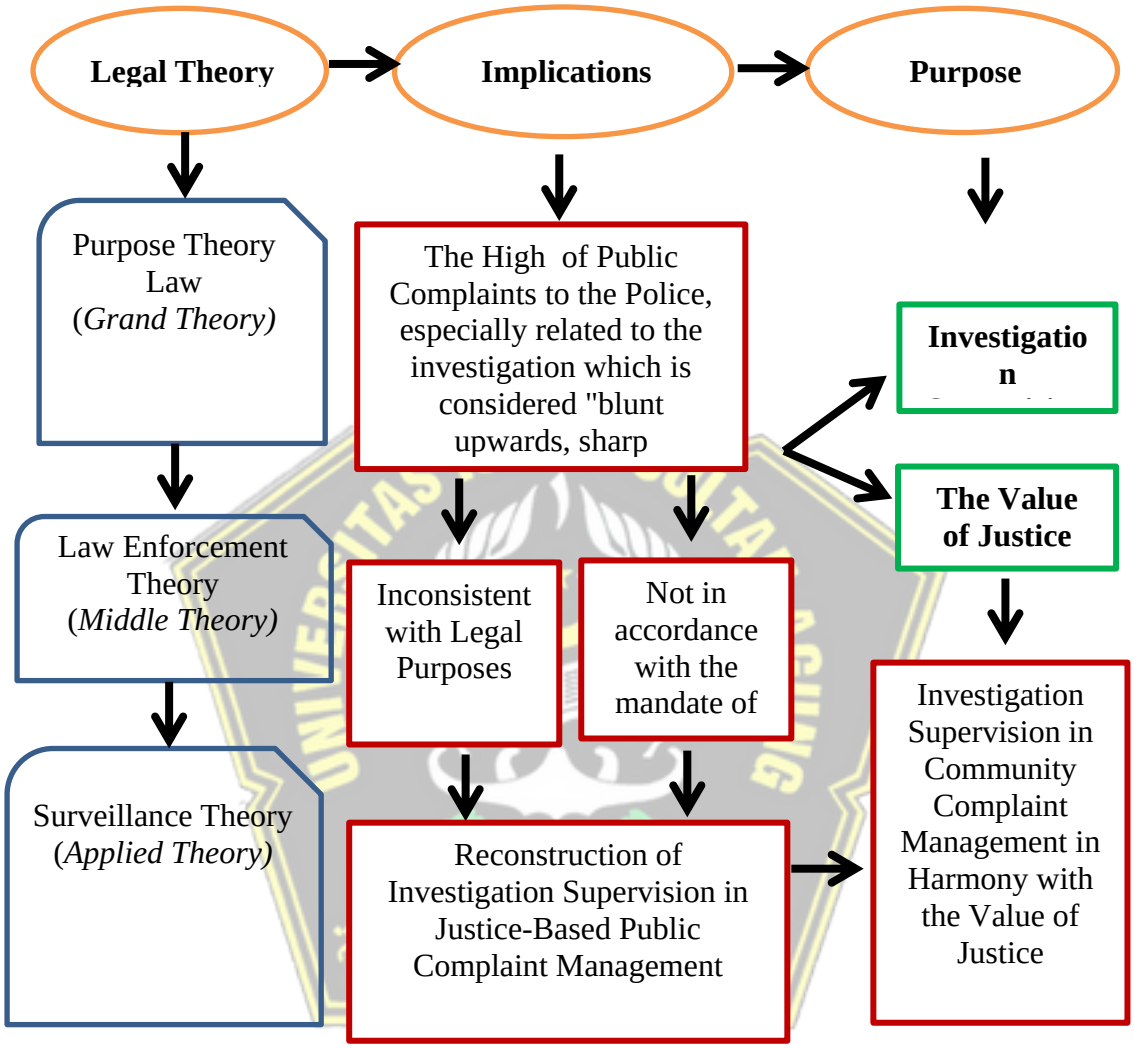
supervisory practices that are too procedural and ignore substantive justice

.

2. **Middle Theory: Law Enforcement Theory (Soerjono Soekanto).** The effectiveness of law enforcement is influenced by five factors: Law, Law Enforcement Apparatus, Facilities, Community, and Culture. This theory is used to analyze the factors that cause the current weak supervision of investigations, both in terms of regulations, the mentality of the apparatus, and the legal culture of the community .
3. **Applied Theory: Supervision Theory.** Supervision is defined as the process of observing the implementation of organizational activities to ensure conformity with the plan. This theory is used to design effective technical monitoring mechanisms (internal and external) in complaint management

E. Frame of Mind

Dissertation Researcher's Framework of Thought Scheme



F. Research Results

1. Juridical Review: Weaknesses of Current Supervisory Regulations

An analysis of the legal aspects shows that the current regulation of investigation supervision in Indonesia, although it has been regulated in various regulations (Law No. 2 of 2002, Presidential Regulation No. 17 of 2011, Perpol No. 2 of 2024), still contains fundamental systemic weaknesses.

- **Legal Vacuum (*Rechtsvacuum*) Standard Time:** There is a gap in the norm at the legal level that rigidly regulates the deadline for resolving public complaints related to investigations. Perpol No. 2 of 2024 only regulates the deadline for notification of developments (SP2HP/SP3D), but does not regulate strict sanctions if the resolution of the substance of the problem is protracted. The absence of this binding time standard creates a wide discretionary space for investigators to procrastinate cases ("iceboxes"), which contributes to legal uncertainty for justice seekers .
- **Overlapping *Authority*:** An analysis of laws and regulations found that there was an overlap of authority between Itwasum, Divpropam, Kompolnas, and the Ombudsman. These four institutions have a supervisory mandate that intersects with the same object: police performance. However, there is no regulation that regulates a binding coordination mechanism (*mandatory coordination*) between them. As a result, there is often duplication of handling where one case is partially examined by various institutions, or conversely there is a

mutual throwing of responsibility due to the lack of clarity of the *leading sector*.

- **Weak Bargaining Position of External Supervisors:** The most crucial weakness lies in the construction of Article 38 of Law No. 2 of 2002 and Presidential Regulation No. 17 of 2011 which places the National Police Commission only as a provider of "advice and consideration" to the President. Juridically, "suggestions" have no executorial or binding power. The National Police does not have a legal obligation to implement the recommendations of the National Police Commission. This is in contrast to the practice in developed countries where supervisory agencies have investigative authority. This condition makes the *checks and balances* mechanism uneven and ineffective.

2. The Reality of Community Complaint Management: Between Hope and Reality

The description and analysis of the implementation of complaint management in the field reveals a serious gap between the system built and its effectiveness in providing justice.

- **Ineffectiveness of Internal Supervision:** Although the National Police has modernized the complaint system through *the Dumas Presisi application*, its effectiveness in the field is still constrained by legal cultural factors. Cultural resistance in the form *of Esprit de Corps* (soul corpse) which is interpreted narrowly is still strong. Members of the internal supervisory board (Propam) often experience psychological obstacles (*ewuh pakewuh*) to take firm action against colleagues or

superiors who commit irregularities. Internal supervision tends to be defensive and only moves reactive when a case goes viral on social media (*No Viral No Justice*).

- **Limitations of External Supervision:** External institutions such as the Ombudsman of the Republic of Indonesia and Kompolnas face structural obstacles in the form of resource inequality. The Ombudsman is inundated with thousands of reports of police maladministration (protracted delays, abuse of authority) but has limited personnel to follow up quickly. Kompolnas, without the authority of *independent investigation*, often only functions as a "post office" that forwards public complaints to the National Police and waits for clarification answers that are often normative.
- **Comparative Study:** When compared to other countries, the system in Indonesia is lagging behind.
    - **The United Kingdom:** It has *the Independent Office for Police Conduct* (IOPC) which has full authority to conduct independent investigations (with its own civilian investigators) into serious police cases, independent of police investigators.
    - **Australia:** Has a *Police Integrity Commission* with extraordinary powers (wiretapping, searches) to expose police corruption.
    - **Canada:** Implement strong civilian oversight to mediate police discretion with the *rule of law*. This comparison confirms that without "teeth" (investigative/execution authority), it is difficult

for supervisory institutions in Indonesia to force accountability of the National Police.

3. Reconstruction of Justice-Based Investigation Supervision

To address the above problems, this dissertation proposes a comprehensive reconstruction concept at three levels of the legal system:

a. **Philosophical Reconstruction (Values)** Reconstruction begins with shifting the supervisory paradigm. Based on Gustav Radbruch's theory, supervision should no longer only pursue the certainty of administrative procedures, but should be oriented towards **Substantive Justice**. The supervisory paradigm must be changed from simply "Punishing Members" (a punitive approach) to **"Restoring Community Services and Rights"** (*service recovery*). Surveillance must be on the side of vulnerable communities (*affirmative action*) to balance the unequal power relations between citizens and the apparatus.

b. **Normative Reconstruction (Legal Substance)** Regulatory updates are required through the revision of the Police Law or regulations related to the main substance:

- **Strengthening the Authority of the National Police Commission:** Giving the status **of "*Binding Recommendation*"** to the findings of the National Police Commission, so that the National Police is obliged to implement it. In addition, it provides **"Limited Investigative Authority"** for the National Police Commission to conduct independent

examinations in *high-profile cases* or those involving high-ranking officers, in order to ensure objectivity.

- **Strict Sanctions:** Regulate heavy administrative and ethical sanctions for National Police officials who ignore the recommendations of supervisory agencies.
- **Whistleblower Protection:** Standardize *whistleblower protection regulations* specific to investigative cases, including anti-criminalization clauses for whistleblowers in good faith.

c. Institutional and Cultural Reconstruction **(Legal Structure & Culture)**

- **Integrated Supervision System:** Establish **an "Integrated Supervision Coordination Forum"** that unites Itwasum, Propam, Kompolnas, Ombudsman, and Komnas HAM in one working mechanism. This forum serves as a *clearing house* to prevent duplication of handling and ensure cases are handled by the most appropriate institutions.
- **Technology Integration (*Single ID Ticket*):** Build a national database system that is *interoperable* between *Dumas Presisi* and an external complaint system. Each complaint gets a Single Ticket Number (*Single ID)* whose progress can be tracked in *real-time* and transparently by the public, minimizing the opportunity for manipulation of the status of the case.
- **Cultural Reconstruction:** Build a culture of transparency where oversight is perceived as an organizational need, not a threat. Strengthen the ethics of the investigator profession that is humane

and service-based, and abandon the culture of violence and arrogance of authority.

With this reconstruction, it is hoped that investigation supervision will no longer be a paper tiger, but an effective instrument to realize law enforcement that is not only certain in terms of rules, but also fair for the community and beneficial to the nation.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, Pemilik segala ilmu dan pengetahuan. Atas limpahan rahmat, hidayah, dan karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan penyusunan Disertasi yang berjudul: **"REKONSTRUKSI PENGAWASAN PENYIDIKAN DALAM MANAJEMEN PENGADUAN MASYARAKAT YANG BERBASIS KEADILAN"**. Shalawat serta salam senantiasa tercurah kepada junjungan kita Nabi Besar Muhammad SAW, keluarga, sahabat, dan para pengikutnya hingga akhir zaman.

Disertasi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang. Penulis menyadari bahwa proses penyelesaian disertasi ini merupakan perjalanan panjang yang penuh tantangan, namun berkat dukungan, bimbingan, dan doa dari berbagai pihak, karya ini akhirnya dapat terwujud.

Dalam kesempatan yang mulia ini, dengan segala kerendahan hati dan rasa hormat yang mendalam, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di kampus yang menjunjung tinggi nilai-nilai Islam ini.

2. Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang beserta seluruh jajarannya, yang telah memfasilitasi proses akademik penulis.
3. Ketua Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum UNISSULA, yang telah memberikan arahan dan dukungan administratif selama masa studi.
4. Secara khusus dan istimewa, ucapan terima kasih yang tulus penulis sampaikan kepada Ibu **Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.** selaku **Promotor**, dan Bapak **Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.** selaku **Co-Promotor**. Terima kasih atas segala waktu, kesabaran, ilmu, bimbingan, dan motivasi yang tak henti-hentinya diberikan kepada penulis. Arahan beliau berdua telah menjadi pelita yang menerangi jalan penulis dalam menyelesaikan disertasi ini.
5. Segenap Tim Penguji Ujian Tertutup dan Ujian Terbuka, atas koreksi, saran, dan masukan konstruktif yang sangat berharga demi penyempurnaan substansi disertasi ini.
6. Seluruh Dosen dan Staf Pengajar Program Doktor Ilmu Hukum UNISSULA yang telah membagikan ilmu pengetahuan dan wawasan yang luas kepada penulis selama masa perkuliahan.
7. Pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia beserta seluruh rekan sejawat di institusi Polri, tempat penulis mengabdi. Terima kasih atas dukungan moril dan kesempatan yang diberikan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang tertinggi.

8. Teristimewa untuk kedua orang tua tercinta, yang doa-doanya menembus langit dan menjadi kekuatan terbesar bagi penulis. Serta kepada Istri dan Anak-anakku tersayang, terima kasih atas pengertian, pengorbanan waktu, dan kasih sayang yang menjadi sumber semangat penulis untuk terus berjuang menyelesaikan studi ini.
9. Rekan-rekan seperjuangan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Angkatan 2023, serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, yang telah memberikan bantuan dan dukungan dalam penyelesaian disertasi ini.

Penulis menyadari bahwa sebagai karya manusia, disertasi ini tidak luput dari kekurangan dan ketidaksempurnaan. Oleh *karena* itu, penulis membuka diri terhadap segala kritik dan saran yang membangun guna perbaikan di masa mendatang.

Akhir kata, penulis berharap semoga disertasi ini dapat memberikan kontribusi positif bagi pengembangan ilmu hukum di Indonesia, khususnya dalam perbaikan sistem pengawasan penyidikan Polri demi terwujudnya keadilan bagi seluruh masyarakat. Semoga Allah SWT senantiasa meridhoi langkah kita semua. *Aamiin Yaa Rabbal'alamin*.

Semarang, Desember 2025

Penulis,

ONY TRIMURTI NUGROHO
NIM. 10302300138

GLOSSARIUM

1) **Abuse of Power:** Penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang oleh pejabat publik untuk kepentingan pribadi atau golongan, yang menyimpang dari tujuan pemberian wewenang tersebut.
2) **Binding Recommendation:** Rekomendasi yang bersifat mengikat secara hukum, di mana pihak yang menerima rekomendasi wajib melaksanakannya dan dapat dikenakan sanksi jika mengabaikannya.
3) **Check and Balances:** Prinsip saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara untuk mencegah pemusatan kekuasaan dan penyalahgunaan wewenang.
4) **Civilian Oversight:** Pengawasan sipil terhadap institusi kepolisian yang dilakukan oleh lembaga di luar struktur kepolisian, seperti Kompolnas, Ombudsman, atau masyarakat sipil.
5) **Code of Silence:** Budaya diam atau menutup-nutupi kesalahan rekan sejawat dalam satu korps untuk menjaga nama baik institusi, seringkali menjadi penghambat pengawasan internal.
6) **Democratic Policing:** Model pemolisian yang tunduk pada supremasi hukum, akuntabel kepada otoritas sipil, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia serta nilai-nilai demokrasi.
7) **Diskresi Kepolisian:** Wewenang pejabat kepolisian untuk mengambil keputusan atau memilih tindakan dalam situasi tertentu berdasarkan penilaian sendiri demi kepentingan umum.

8) **Dumas Presisi:** Aplikasi digital pengaduan masyarakat terintegrasi yang dikembangkan oleh Polri sebagai sarana penyampaian keluhan secara elektronik.
9) **Due Process of Law:** Proses hukum yang adil dan layak, di mana setiap tindakan penegakan hukum harus sesuai dengan prosedur dan menghormati hak asasi manusia tersangka maupun korban.
10) **Dwang Middelen:** Upaya paksa dalam proses penyidikan, seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan, yang membatasi kebebasan individu.
11) **Esprit de Corps:** Jiwa korsa atau semangat kebersamaan dalam satu kesatuan; dalam konteks negatif dapat berupa solidaritas yang keliru untuk menutupi kesalahan anggota.
12) **Gatekeeper:** Peran kepolisian sebagai penjaga pintu gerbang sistem peradilan pidana yang menentukan apakah seseorang atau suatu kasus akan masuk ke dalam proses peradilan selanjutnya.
13) **Gelar Perkara:** Kegiatan penyampaian penjelasan tentang proses penyidikan oleh penyidik kepada peserta gelar, dilanjutkan diskusi untuk menghasilkan rekomendasi tindak lanjut penanganan perkara.
14) **Grand Theory:** Teori dasar atau teori besar yang menjadi landasan filosofis penelitian, dalam disertasi ini menggunakan Teori Tujuan Hukum Gustav Radbruch.
15) **Independent Office for Police Conduct (IOPC):** Lembaga pengawas kepolisian independen di Inggris yang memiliki kewenangan investigasi mandiri terhadap kasus serius kepolisian.

16) **Integrated Criminal Justice System:** Sistem peradilan pidana terpadu yang mensyaratkan sinkronisasi struktural, substansial, dan kultural antar subsistem (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Lapas).
17) **Itwasum (Inspektorat Pengawasan Umum):** Unsur pengawas internal Polri di tingkat Mabes yang bertugas menyelenggarakan pengawasan dan pemeriksaan umum.
18) **Keadilan Restoratif (Restorative Justice):** Penyelesaian tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, dan pihak terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula.
19) **Kompolnas (Komisi Kepolisian Nasional):** Lembaga kepolisian nasional yang berkedudukan di bawah Presiden, bertugas memberikan saran kebijakan dan menerima keluhan masyarakat tentang kinerja Polri.
20) **Maladministrasi:** Perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
21) **Miscarriage of Justice:** Peradilan sesat atau kegagalan peradilan yang mengakibatkan orang yang tidak bersalah dihukum atau orang yang bersalah bebas tanpa alasan hukum yang sah.
22) **Ombudsman Republik Indonesia:** Lembaga negara yang berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan.

23) **Propam (Profesi dan Pengamanan):** Divisi di Polri yang bertanggung jawab atas pembinaan profesi, pengamanan internal, dan penegakan disiplin serta kode etik anggota Polri.
24) **Rechtsstaat:** Konsep negara hukum yang menempatkan hukum sebagai landasan segala tindakan negara dan menjamin perlindungan hak asasi manusia.
25) **Rekonstruksi Hukum:** Upaya penataan ulang atau pembangunan kembali gagasan, ide, norma, dan kelembagaan hukum untuk memperbaiki sistem yang ada.
26) **SP2HP (Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan):** Surat yang diberikan penyidik kepada pelapor yang berisi informasi mengenai kemajuan penanganan perkara.
27) **Single ID Ticket:** Gagasan nomor tiket pengaduan tunggal yang terintegrasi secara nasional untuk memudahkan pelacakan status pengaduan masyarakat lintas lembaga.
28) **Whistleblower:** Pelapor tindak pidana atau pelanggaran yang mengetahui kejadian tersebut dan memberikan informasi kepada penegak hukum atau pengawas, yang membutuhkan perlindungan khusus.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL i
HALAMAN PENGESAHAN PROPOSAL DISERTASI... **Error! Bookmark not defined.**
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN..... ii
HALAMAN PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN..... iv
ABSTRAK v
RINGKASAN vii
SUMMARY xx
KATA PENGANTAR xxxiii
GLOSSARIUM..... xxxvi
DAFTAR ISI..... xl
DAFTAR SKEMA..... xliv
BAB I PENDAHULUAN 1
A. LATAR BELAKANG MASALAH..... 1
B. PERUMUSAN MASALAH 16
C. TUJUAN PENELITIAN..... 17
D. KEGUNAAN PENELITIAN..... 18
1. Kegunaan Teoritis..... **18**
2. Kegunaan Praktis..... **19**
E. KERANGKA KONSEPTUAL 19
1. Rekonstruksi **20**
2. Kepolisian Republik Indonesia..... **22**
3. Manajemen Pengaduan Masyarakat **27**
4. Pengawasan Eksternal **29**
5. Keadilan..... **32**
F. KERANGKA TEORI 36
1. Teori Tujuan Hukum sebagai *Grand Theory* **38**
2. Teori Efektivitas Hukum sebagai *Middle Theory*..... **42**
3. Teori Pengawasan sebagai *Applied Theory* **56**
G. KERANGKA PEMIKIRAN 58

H. METODE PENELITIAN 59
1. Paradigma Penelitian **59**
2. Tipe Penelitian **60**
3. Jenis Penelitian **61**
4. Sumber Jenis Data Penelitian **62**
5. Lokasi Penelitian **64**
6. Teknik Pengumpulan Data **64**
7. Teknik Analisis Data **65**
I. ORISINALITAS PENELITIAN 67
J. SISTEMATIKA PENULISAN 75
BAB II KERANGKA KONSEPTUAL DAN KERANGKA TEORITIS 77
A. Sejarah Kepolisian Negara Republik Indonesia 77
B. Perbandingan Penyelidikan & Penyidikan (KUHAP Lama vs KUHP Baru/UU 1 Tahun 2023) 117
C. Teori Manajemen Pengaduan Masyarakat 120
1. Konsepsi Manajemen Pengaduan dalam Pelayanan Publik **120**
2. Pengaturan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian **135**
3. Pengaduan Masyarakat sebagai Instrumen Pengawasan Eksternal **147**
D. Teori Pengawasan 165
1. Konsepsi Pengawasan Kepolisian **165**
2. Pengawasan Internal Kepolisian **170**
3. Pengawasan Eksternal Kepolisian **176**
E. Kerangka Teori Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat 187
1. Teori Tujuan Hukum sebagai *Grand Theory* **187**
2. Teori Penegakan Hukum sebagai *Middle Theory* **203**
3. Teori Pengawasan sebagai *Applied Theory* **209**
BAB III KONSTRUKSI HUKUM PELAKSANAAN PENYIDIKAN DALAM MANAJEMEN PENGADUAN MASYARAKAT DI INDONESIA SAAT INI 211
A. Analisis Kritis Penyidikan dalam Sistem Hukum Acara Pidana Indonesia 211
1. Penyidikan dalam Perspektif KUHAP **212**

2. Hubungan Penyidikan dengan Subsistem Peradilan Pidana Lainnya **219**
3. Potensi Penyimpangan dalam Pelaksanaan Penyidikan sebagai Urgensi Pengawasan **226**
B. Landasan Yuridis Pengawasan Penyidikan 236
1. Pengaturan dalam Undang-Undang Kepolisian **237**
2. Pengaturan dalam Peraturan Pelaksana **245**
3. Sinkronisasi Pengaturan Pengawasan Penyidikan **255**
C. Implementasi Pengawasan Penyidikan di Tingkat Kepolisian Resort 269
1. Mekanisme Pengawasan Hierarkis **277**
2. Instrumen Pengawasan dalam Manajemen Penyidikan **289**
3. Urgensi Pengawasan terhadap Perilaku Pelaksana Penyidikan **301**
BAB IV ANALISIS KELEMAHAN PELAKSANAAN PENGAWASAN PENYIDIKAN DALAM MANAJEMEN PENGADUAN MASYARAKAT DAN STUDI KOMPARASI 315
A. Realitas Pelaksanaan Pengawasan Penyidikan Melalui Pengaduan Masyarakat Saat Ini' 315
1. Mekanisme Pengelolaan Pengaduan di Internal Polri (Itwasum & Divpropam): **315**
2. Mekanisme Pengelolaan Pengaduan di Lembaga Eksternal: **324**
B. Analisis Efektivitas Manajemen Pengaduan Masyarakat dalam Sistem Peradilan Pidana 336
1. Analisis Faktor Substansi Hukum (Legal Substance): **343**
2. Analisis Faktor Struktur Hukum (Legal Structure): **351**
3. Analisis Faktor Budaya Hukum (Legal Culture): **367**
C. Implikasi Kelemahan Pengawasan Penyidikan Terhadap Pencapaian Keadilan 376
BAB V REKONSTRUKSI PENGAWASAN PENYIDIKAN DALAM MANAJEMEN PENGADUAN MASYARAKAT YANG BERBASIS KEADILAN 385
A. Studi Komparasi Perbandingan Mekanisme Pengawasan Penyidikan dan Pengelolaan Pengaduan di Negara Lain (*Comparative Study*) 385
B. Basis Filosofis Rekonstruksi Pengawasan Berbasis Keadilan 397

1. Reorientasi Nilai Keadilan (Grand Theory - Gustav Radbruch) **398**
2. Konsep Keadilan Progresif dalam Pengawasan **402**
C. Rekonstruksi Norma (Substansi Hukum) 405
1. Pembaruan Regulasi: Menuju Pengawasan yang Bertaring **405**
2. Standarisasi Regulasi Perlindungan Pelapor: Membangun Perisai Warga..... **410**
D. Rekonstruksi Kelembagaan dan Sistem (Struktur Hukum) 413
1. Model "Sistem Pengawasan Terintegrasi" (Integrated Oversight System): **413**
2. Integrasi Teknologi (E-Supervision): **419**
E. Rekonstruksi Budaya Hukum (Kultural) 421
BAB VI PENUTUP 425
A. Kesimpulan 425
B. Saran..... 429
C. Implikasi Penelitian..... 430
DAFTAR PUSTAKA 431

DAFTAR SKEMA

Halaman

Skema 1 Alur Pikir Penelitian Disertasi..... 62

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pasal 1 ayat (3) perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.[1] Konsep negara hukum tersebut mengandung makna bahwa segala tatanan dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara didasarkan atas hukum yang berlaku. Penempatan konsep negara hukum dalam konstitusi tersebut dapat dimaknai sebagai upaya melembagakan dan membudayakan ketaatan terhadap hukum dalam menjalankan roda pemerintahan.[2]

Konsep negara hukum ini tidak dapat dipahami hanya sebatas berfungsinya peraturan perundang-undangan semata, tetapi juga harus dipahami sebagai sasaran yang ingin dicapai dari tujuan hukum. Dalam pengertian sempit tujuan hukum dimaknai dengan terwujudnya keadilan, kemanfaatan, kepastian hukum. Dalam pengertian luas dimaknai sebagai terciptanya kehidupan yang teratur, tertib dan damai di tengah masyarakat. Untuk mewujudkan tercapainya tujuan hukum tersebut diperlukan sarana yaitu penegakan hukum. Penegakan hukum itu sendiri dapat diartikan sebagai kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap

---

[1] *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Perubahan Ketiga, LN Tahun 2006 No. 13, selanjutnya disebut Undang-Undang 1945 Perubahan Ketiga, Pasal. 1 ayat (3)

[2] Janpatar Simamora, 2013, *Mendesain Ulang Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia*, Catakan Pertama, Yogyakarta: Capiya Publishing, hlm. 41.

peraturan perundang-undangan, melalui proses peradilan pidana yang melibatkan peran aparat kepolisian, kejaksaan, advokad atau pengacara, dan juga badan-badan peradilan. [3] Sementara itu dalam arti yang lebih luas penegakan hukum dapat dimaknai sebagai: kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, baik melalui prosedur peradilan ataupun melalui prosedur arbitrase dan mekanisme penyelesaian sengketa lainnya (*alternative desputes or conflicts resolution*).[4]

Terkait dengan penegakan hukum sebagaimana disebutkan di atas, maka kembaga kepolisian merupakan pintu gerbang dari sistem peradilan pidana di Indonesia. Sebagai pintu gerbang dari sistem peradilan pidana, lembaga kepolisian memiliki interaksi yang tinggi dengan masyarakat. Beragamnya tugas polisi di era modern ini memposisikan polisi sebagai agen penegak hukum yang memiliki interaksi yang tinggi dengan masyarakat, khususnya interaksi polisi dengan berbagai jenis kejahatan di Masyarakat.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan salah satu landasan yuridis yang mengatur tentang keberadaan Polri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kedudukan Polri sebagai alat Negara telah memberikan paradigma baru dalam pelaksanaan tugas operasional kepolisian di Indonesia. Sebagaimana dinyatakan dalam konsideran huruf (b) UU No. 2 Tahun 2002 bahwa:

---

[3] Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 386.

[4] *Ibid.*, hln. 385

> “Pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada ,masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.”

Selanjutnya dalam pasal 16 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 disebutkan kewenangan Polri di bidang proses pidana, yaitu:

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 ditempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal 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.
l. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.”

Tindakan dalam proses pidana tersebut dapat dilakukan jika memenuhi syarat sebagai berikut:

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.
e. menghormati hak asasi manusia.”

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian mengatur dan menjadi dasar pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang memuat, antara lain pokok-pokok mengenai tujuan, susunan dan kedudukan kepolisian, tugas dan wewenang, keanggotaan, pembinaan profesi kepolisian, eksistensi lembaga kepolisian nasional, dan bantuan, hubungan kerjasama dengan lembaga-lembaga lain.[5]

Tanggung jawab untuk pemeliharaan keamanan dalam negeri (kamdagri) sepenuhnya ada di tangan Polri. Polri sebagai alat negara melaksanakan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat yang dilakukan oleh Polri harus menyentuh semua aspek dan lapisan masyarakat, baik yang tinggal di kota maupun desa.

Subsistem dari sistem peradilan pidana atau unsur sistem peradilan pidana atau unsur sistem peradilan pidana yang terdiri dari lembaga (institusi), aparatur dari lembaga-lembaga tersebut serta pranata yang berkaitan dengan kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan. Pembicaraan akan ditekankan pada penahapan serta wewenang unsur-unsur dari sistem peradilan pidana dalam sistem peradilan pidana berdasarkan ketentuan yang berlaku.

[5] Sadjijono dan Bagus Teguh Santoso, *Hukum Kepolisian di Indonesia Studi Kekuasaan dan Rekonstruksi Fungsi Polri dalam Fungsi Pemerintahan*, LaksBang PRESSindo, Surabaya, 2017, hal. 54

Pada tahapan masing-masing subsistem tersebut akan diuraikan secara khusus di Kepolisian. Proses peradilan pidana menyangkut kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas dari badan-badan peradilan pidana yang berjalan menurut tahap-tahap tertentu. Tiap tahap kegiatan tersebut menunjukkan sebagai satu rangkaian kesatuan utuh sebagai sistem roda berjalan. Tahap atau periodeisasi peradilan pidana dimulai dari tahap penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di muka pengadilan hingga pelaksanaan keputusan pengadilan. Pada tiap tahap terdapat beberapa kegiatan-kegiatan atau tindakan tindakan-tindakan yang harus dilakukan sebelum sampai pada tahap berikutnya.[6]

Kegiatan atau tindakan tersebut dilaksanakan oleh masing- masing badan peradilan pidana sesuai dengan tugas dan wewenangnya berdasarkan ketentuan yang berlaku. Kalau kita bandingkan sistematika tersebut dengan apa yang termuat di KUHAP, maka tampak kepada kita bahwa sistematika menurut KUHAP lebih menggambarkan rangkaian proses pidana tersebut sebagai sistem roda berjalan. Salah satu bentuk kegiatan tersebut adalah penyidikan yang menjadi fokus pembahasan dalam penelitian ini. Penyidikan berdasarkan Pasal 1 butir 2 KUHAP diartikan sebagai serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti, yang dengan bukti tersebut membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menentukan tersangkanya.[7] Dalam proses

[6] Kadri Husin, dan Budi Rizki Husin. 2022. *Sistem peradilan pidana di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 32

[7] Suswantoro, Slamet Suhartono, dan Fajar Sugianto. 2018. "Perlindungan Hukum Bagi Tersangka Dalam Batas Waktu Penyidikan Tindak Pidana Umum Menurut Hak Asasi Manusia." *Jurnal Hukum Magnum Opus* Vol. 1, No. 1, hlm. 43-52.

mengumpulkan bukti-bukti, penyidikan diberikan wewenang untuk melakukan tindakan- tindakan tertentu (upaya paksa) guna penyelesaian tugas penyidikan. Kewenangan melakukan tindakan tersebut tentu saja harus bersifat kausistis, sebab tidak semua peristiwa atau tindak pidana mempunyai latar belakang atau motivasi yang sama. Tindakan penyidikan dan upaya-upaya yang bersifat memaksa (*dwang middelen*) seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan pemeriksaan, surat-surat tidak digunakan dalam menghadapi setiap kasus, guna memenuhi pembuktian yang dipandang cukup untuk kepentingan penuntut dan proses persidangan atas perkara tersebut.[8]

Dalam tugas dan kewenangan kepolisian dalam penegakan hukum diranah penyelidikan dan penyidikan diatur dalam Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP sebagai hukum acara dalam penegakkan hukum positif. Berpijak pada fungsi dari kepolisian sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian, bahwa fungsi dari kepolisian adalah sebagai salah satu fungsi pemerintah negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya dalam Pasal 14 ayat (1) huruf i mengenai tugas dan wewenang kepolisian, dikatakan bahwa tugas pokok dari Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat,

[8] Anang Shophan Tornado, 2019, *Praperadilan: Sarana Perlindungan Tersangka dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. Bandung: Nusamedia, hlm. 51

dan lingkungan hidup dari gangguan dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Di dalam rangka melakukan penyidikan atau karena kewajibannya, penyidik sebagaimana diatur dalam pasal 7 (1) KUHAP, memiliki kewenangan untuk melakukan:

1. Menerima laporan dan pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana,
2. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian,
3. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal tersangka,
4. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan,
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat:
6. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang
7. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi:
8. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara:
9. Mengadakan penghentian penyidikan:
10. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Dengan kewenangan tersebut diharapkan oleh Undang-Undang bahwa kegiatan penyidikan yang meliputi kegiatan penyelidikan, penindakan, pemeriksaan, penyelesaian dan penyerahan berkas perkara dilakukan

berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam KUHAP, KUHP serta undang-undang lain yang mengatur kewenangan penyidik.

Di dalam posisi demikian, kegiatan penyidikan berpotensi untuk diselewengkan atau dibelokan oleh para pelaksana penyidikan untuk kepentingan-kepentingan tertentu. Bentuk-bentuk penyelewengan atau penyimpangan penyidik dapat berupa perlakuan yang diskriminasi, kekerasan polisi, rekayasa isi berkas perkara atau berita acara, korupsi, kolusi, maupun penyimpangan-penyimpangan lainnya.

Kenyataan di lapangan menunjukkan Masyarakat Indonesia khususnya pengguna media sosial *tik tok* kembali dihebohkan dengan salah satu unggahan dari akun yang bernama Joudy99. Dirinya membuat sebuah konten yang mengatakan 'Jika masyarakat sebenarnya tidak membutuhkan polisi. Hanya saja tidak enak pada negara'. Tidak butuh waktu lama unggahannya tersebut sudah ditonton oleh belasan juta orang, mendapatkan lebih dari 35 ribu like dan lebih dari 6.000 komentar. Di satu sisi unggahannya tersebut menuai pro dan kontra. Ada yang setuju namun banyak juga yang memberikan pembelaan kepada Polri. Karena Polri adalah salah satu lembaga terpenting di negeri ini.[9]

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Kepolisian merupakan salah satu aparat penegak hukum diantara sekian banyak aparat penegak hukum yang mempunyai kewenangan melakukan tugas penyelidikan dan penyidikan untuk semua perkara pidana. Atas dasar itu aparat kepolisian

[9] Ayurahmi Rais, “Siapa Joudy 99 yang Mendadak Viral, Berani Bilang Jika Masyarakat Tidak Butuh Polisi, Hanya Saja Tidak Enak Pada Negara” https://manadopost.jawapos.com/berita-utama/284726028/siapa-joudy-99-yang-mendadak-viral-berani-bilang-jika-masyarakat-tidak-butuh-polisi-hanya-saja-tidak-enak-pada-negara, diakes 13 September 2024

dituntut untuk dapat mengembangkan dirinya sebagai aparat hukum profesional yang mampu menerapkan hukum positif dalam kasus yang konkrit. Peningkatan sumber daya manusia dalam kepolisian tidak dapat ditunda-tunda lagi dengan percepatan munculnya aturan-aturan baru, adanya perubahan aturan, kompleksitas modus operandi kejahatan, dan jika hal tersebut tidak dilakukan maka niscaya penegakan hukum dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diketahui dalam proses peradilan pidana, penanganan awal yang dilakukan oleh Penyidik Polri selaku *gatekeeper* dalam sistem peradilan pidana, posisinya sangat strategis dan penting, mengingat hasil penanganan awal oleh gatekeeper ini akan mempengaruhi proses peradilan selanjutnya. Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh Claudia Mendias dan E. James Kehoe, bahwa:[10]

> "*Police officer are the gatekeepers of the criminal justice system. They introduce people into the system trough their decisions whether or not to arrest a person involved in a criminal incident.*"

Sementara itu, Victor E. Kappeler, juga mengemukakan pandangan yang hampir sama dengan pandangan Mendias dan Kehoe, bahwa:[11]

> "*Police hold a special place in the criminal justice system. Not only do the activities of law enforcement officers affect the operations of the entire criminal justice system, but police are said to be the "gate keepers" of the system: They are usually the first to make contact with accused offenders and are in a position to make some very important decisions about what will happen to those individuals.*"

---

[10] Claudia Mendias and E. James Kehoe, 2006, "Engagement of Policing Ideals and Their Relationship to The Exercise of Discretionary Powers", *Criminal Justice and Behavior*, Vol. 33 No.1, hlm. 70.

[11] Victor E. Kappeler, 2006, *Critical issues in police civil liability*. Illnois: Waveland Press, hlm. 21

Mengacu pendapat para ahli hukum tersebut di atas, maka dapat dipahami bahwa dalam integralitas sistem peradilan pidana, Penyidik Polri memiliki kedudukan yang sangat penting, karena hasil dari penanganan awal oleh Penyidik Polri selaku gatekeeper dalam sistem peradilan pidana akan sangat menentukan proses peradilan pidana selanjutnya. Artinya, penanganan awal oleh Penyidik Polri akan sangat berpengaruh dalam mewarnai proses penuntutan dan proses persidangan. Oleh karena itu untuk menjamin keberhasilan atau tercapainya tujuan penyidikan diperlukan adanya pengawasan.

Pengawasan adalah "proses pengamatan terhadap seluruh kegiatan Organisasi guna menjamin bahwa semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya".[12] Sebagai contoh dalam pelaksanaan penyidikan di tingkat Polres, fungsi pengawasan tidak hanya dilaksanakan oleh Kasat Serse, tetapi juga menjadi tanggung jawab Kapolres beserta para pembantunya seperti Waka Polres, Kapuskodal Ops dan Kasat Intel. Kegiatan pengawasan penyidikan sudah harus dilakukan mulai saat penerimaan laporan atau pengaduan, pelaksanaan penyelidikan, penindakan maupun pada saat penyelesaian perkara. Obyek atau sasaran pengawasan tidak hanya kepada kegiatan atau hasil penyidikan saja tetapi yang juga penting adalah pengawasan terhadap perilaku para pelaksana penyidikan. Perilaku para

[12] S. P. Sondang, 1988, *Proses Pengolahan Pembangunan Nasional*. Surabaya: CV. Haji Masagung, hlm. 169

pelasanan penyidikan tersebut antara lain perilaku pada saat menerima laporan, penyelidikan, penindakan, pemeriksaan, maupun pada saat penyelesaian perkara. Hal ini diperlukan agar tujuan penyidikan yaitu terungkapnya tindak pidana dan pelakunya dapat ditangkap serta disidangkan dalam pengadilan dapat berjalan sesuai aturan. Sehingga keberhasilan pelaksanaan penyidikan oleh satuan reserse ditentukan oleh penlaku para pelaksana penyidikan dan kontrol dari atasanya.

Pelaksana penyidikan dengan kewenangan atau otoritas yang dimiliki dapat membuat suatu perkara yang ditangani sesuai dengan kemauanya, seperti perkara pidana dijadikan perdata atau sebaliknya, barang bukti disusutkan/dihilangkan, tersangka dijadikan saksi atau sebaliknya, dan sebagainya. Oleh karena itu pengawasan oleh atasanya diperlukan untuk mengawasi apakah pelaksanaan penyidikan sudah memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam KUHAP maupun undang- undang yang lain. Hal ini diperlukan agar tujuan penyidikan yaitu terungkapnya perkara yang terjadi serta tertangkap pelakunya sehingga pelaku tersebut dapat disidangkan di pengadilan pidana. Selain itu pengawasan oleh atasan dapat mencegah kegiatan penyidikan disalahgunakan untuk kepentingan atau tujuan tertentu, seperti korupsi, kolusi, pemerasan, uang keamanan serta tidak melaksanakan prosedur yang berlaku seperti tidak mendatanpi Tempat Kejadian Perkara (TKP), melakukan kekerasan, tidak membuat laporan-laporan yang diwajibkan dan lain-lain.

Di dalam tahap penerimaan laporan atau pengaduan, pejabat yang bertanggung jawab untuk menerima laporan dan mendatangi TKP adalah regu jaga/petugas piket dibawah pimpinan seorang perwira yang disebut Perwira samapta (Pamapta). Dalam menerima laporan petugas jaga wajib memberikan pelayanan yang baik dan kepada pelapor tidak diperbolehkan dipungut biaya.

Terkait Manajemen Pengaduan Masyarakat pada Kepolisian diatur dalam Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Adapun pengertian pengaduan masyarakat dalam peraturan tersebut diatur pada Pasal 1 angka 10, yaitu

> "Pengaduan Masyarakat yang selanjutnya disebut Dumas adalah bentuk penerapan pengawasan masyarakat atau sumber daya manusia Polri yang disampaikan kepada Polri berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, atau keluhan terhadap pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan standar operasional prosedur Polri"

Lebih lanjut dalam Pasal 2 diatur bahwa Pengelolaan Dumas di lingkungan Polri dilaksanakan terhadap Dumas yang disampaikan oleh Pelapor. Dumas yang disampaikan tersebut terkait dengan: pelayanan Polri; penyimpangan perilaku SDM Polri; penyalahgunaan tugas, fungsi, dan wewenang; dan/atau proses penegakan hukum.

Setelah menerima laporan Pamapta beserta petugas jaga yang lain wajib mendatangi TKP, kemudian melaporkan hasilnya kepada Kapolres. Pelaporan dapat dilakukan secara lisan melalui telepon, HT atau tatap muka, sedangkan

secara tertulis menggunakan sistem yang berlaku seperti Buku register, format Laporan polisi dan berita acara pemeriksaan di TKP.

Apabila laporan tersebut dinilai sebagai peristiwa/tindak pidana maka Oleh Kapolres penangananya akan diserahkan kepada Satuan reserse. Di dalam melakukan penyidikan, Kasat serse harus berdasarkan aturan-aturan yang berlaku seperti KUHAP, KUHP maupun peraturan / perundang-undangan yang lain. Untuk mengendalikan dan mengawasi jalanya penyidikan dapat dilakukan dengan melihat buku register, kartu penanganan perkara, kartu kontrol penyidikan, gelar perkara, laporan- laporan, tata naskah, maupun dengan melihat buku-buku ekspedisi. Selain Itu, Kasat serse juga dapat mengamati langsung kegiatan penyidikan yang dilakukan para bawahanya, menanyakan langsung baik dengan cara memanggil maupun dengan menggunakan alat komunikasi seperti telepon dan HT. Terhadap para tersangka yang dikenakan penahanan, tanggung jawab pengawasanya berada pada petugas penjagaan di bawah pimpinan Pamapta

Selain itu kewenangan pengawasan juga dimiliki oleh Kasat Intel karena salah satu tugas pokok Intelejen Kepolisian adalah melakukan “pengamanan personil” yaitu mengamankan personil-personil agar tidak melakukan penyimpangan-penyimpangan. Kegiatan pengamanan personil oleh Intelejen Kepolisian dilakukan dengan melakukan penyelidikan terhadap informasi-informasi penyimpangan anggota dalam melaksanakan tugasnya. Dan apabila ditemukan bukti-bukti tentang penyelewengan atau penyalahgunaan wewenang oleh anggota, Satuan fungsi Inteipam Pol akan melaporkan kepada

Kapolres sehingga dapat dilakukan upaya-upaya pencegahan maupun penindakan terhadap penyimpangan tersebut. Menurt Djamin, “pengawasan diperlukan masyarakat, karena dengan adanya kewenangan bidang represif atau preventif yang diberikan undang-undang kepada Polisi, terutama wewenang penyidikan yang dapat dikatakan wewenang melanggar hak asasi manusia (HAM) secara syah Karena itulah pengawasan yang dapat menjamin perlindungan (hukum) bagi penduduk dari tindakan Kepolisian agar wewenang Kepolisian tidak salah dalam pelaksanaan, apalagi agar tidak menyalahgunakan wewenangnya.[13]

Untuk mengawasi kinerja kepolisian, berbagai negara telah membentuk lembaga-lembaga yang berfungsi untuk mengawasi kinerja kepolisian. Pengawasan memainkan peran yang sangat vital dalam sebuah negara demokrasi. Walau mereka tidak pernah dapat mengganti faktor organisasi yang tepat, pendidikan yang intensif, dan program pekerjaan yang positif, mereka tetap harus memberikan pelayanan sebagai jalan keluar yang krusial dalam menjaga kesatuan polisi yang demokratis.[14]

Pengawasan dalam demokratisasi polisi ada dua, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh organisasi polisi. Sementara pengawasan eksternal berasal dari luar organisasi polisi. Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat termasuk dalam pengawasan eksternal, selain pengadilan, ombudsman, dan legeslatif.[15]

---

[13] Awaloedin Djamin, 2001, *Administrasi Kepolisian RI Menghadapi Tahun 2000*. Lembang: Sanyata Sumasana Wira, hlm. 21

[14] George E. Berkley, 1969, *The democratic policeman*. Boston: Beacon Press. Hlm. 155

[15] *Ibid.*, hlm. 163

Di Indonesia, pengawasan internal Polri dilakukan oleh Inspektorat Pengawasan Umum (Irwasum) dan Divisi Profesi dan Pengamanan (Divpropam). Sementara pengawasan eksternal terhadap Polri dilakukan oleh banyak lembaga dan LSM, seperti Kompolnas, Ombudsman Republik Indonesia, Komnas HAM, KontraS, Imparsial.

Pengaduan masyarakat menjadi sangat penting dalam pengawasan eksternal. Pengaduan masyarakat penting untuk membatasi lembaga pemerintahan (kepolisian) yang otoriter, memperkuat pemberdayaan masyarakat dan menegakkan akuntabilitas politik.[16] Hal ini dianggap sebagai faktor penting dalam meningkatkan kualitas pemerintahan. Pengaduan masyarakat terhadap penyimpangan yang dilakukan oleh polisi diterima oleh lembaga pengawasan eksternal. Kemudian pengaduan itu dicatat oleh masing-masing lembaga dan menjadi data pengaduan masyarakat.

Dalam pengawasan eksternal, peran serta masyarakat untuk ikut serta dalam pengawasan sangat diperlukan untuk menunjang kehidupan demokrasi. Lembaga pengawas eksternal kepolisian membuka diri dan menyediakan akses bagi masyarakat untuk ikut ambil bagian dalam mengawasi kinerja kepolisian, salah satu caranya bisa dilakukan melalui sarana pengaduan masyarakat terkait penyimpangan yang dilakukan oleh Polri. Dengan adanya lembaga-lembaga pengawas eksternal kepolisian yang menerima pengaduan masyarakat berarti terdapat berbagai macam pencatatan pengaduan yang dilakukan oleh lembaga-

[16] Dermot PJ Walsh, dan Vicky Conway. 2011. "Police governance and accountability: Overview of current issues." *Crime, law and social change* Vol. 55, hlm. 61-86.

lembaga pengawas eksternal kepolisian. Masing-masing lembaga pengawas eksternal kepolisian memiliki tugas dan wewenang yang berbeda-beda, serta memiliki format dan profil pencatatan pengaduan masyarakat yang berbeda-beda juga.

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini mencoba untuk menguraikan Kembali fungsi pengawasan dalam kegiatan penyidikan yang ternyata berpotensi untuk diselewengkan atau dibelokan oleh para pelaksana penyidikan untuk kepentingan-kepentingan tertentu dalam hal ini adalah kepolisian. Dalam hal ini maka Pengaduan masyarakat menjadi sangat penting dalam pengawasan eksternal untuk membatasi lembaga pemerintahan (kepolisian) yang berbasis pada nilai keadilan. Penelitian ini akan dilaksanakan dengan penelitian yang berjudul "**REKONSTRUKSI PENGAWASAN PENYIDIKAN DALAM MANAJEMEN PENGADUAN MASYARAKAT YANG BERBASIS KEADILAN"**

B. PERUMUSAN MASALAH

Dalam penelitian ini maka berfokus pada permasalahan bahwa terdapat permasalahan dalam Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat yang sulit memenuhi akses akan Keadilan. Dengan demikian terjadi suatu norma yang kabur antara *das sein* dan *das sollen*. Dimana pada tataran normatif Lembaga kepolisian merupakan pintu gerbang dari sistem peradilan pidana di Indonesia. Di sisi lain,masih adanya laporan masyarakat terkait pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Kepolisian sebanyak 7.844

selama periode 2019 hingga triwulan 1 tahun 2024 yang diterima oleh Ombudsman RI.[17]

.Atas dasar pemikiran yang dikemukakan di atas, permasalahan pokok yang akan dibahas dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Konstruksi Hukum terkait Pelaksanaan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat saat ini?
2. Apa saja Kelemahan-kelemahan Pelaksanaan Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat?
3. Bagaimana Rekonstruksi Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat yang Berbasis Keadilan?

C. TUJUAN PENELITIAN

Dari rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini disusun menggunakan paradigma *post-positivisme* yang secara umum digunakan untuk: (1) melakukan evaluasi secara ilmiah dan normatif-empiris serta implikasinya bagi masyarakat; (2) melihat pelaksanaanya dalam suatu perkara (kasus) terkait bekerjanya hukum; (3) Konstruksi regulasi dan politik terkait Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat. Dari apa yang disampaikan tersebut, adapun tujuan penelitian ini adalah untuk :

[17] Ombudsman, "Ombudsman RI Terima 7.844 Laporan Masyarakat Terkait Kepolisian", https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-terima-7844-laporan-masyarakat-terkait-kepolisian, diakses pada 3 Oktober 2024

1. Untuk menganalisis dan menemukan Konstruksi Hukum terkait Pelaksanaan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat saat ini.
2. Untuk menganalisis dan menemukan Kelemahan-kelemahan Pelaksanaan Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat.
3. Untuk menganalisis dan menemukan Rekonstruksi Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat yang Berbasis Keadilan.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

Berdasarkan pada rumusan masalah dan tujuan penelitian dalam penyusunan disertasi ini, maka kegunaan penelitian yang diharapkan adalah kegunaan secara teoretis maupun praktis, sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Untuk kepentingan akademis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang lebih jelas tentang:

a. bagaimana konsep tentang Pengawasan Penyidikan oleh Kepolisian;
b. bagaimana manajemen penyedikan yang digunakan terhadap kegiatan Penyidikan oleh Polri dan faktor-faktor apa yang mempengaruhi hal tersebut; dan
c. penataan ulang seperti apakah yang harus dilakukan terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi tersebut, agar Pengawasan

Penyidikan oleh Kepolisian dapat memenuhi akses keadilan masyarakat.

2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis terkait dengan kemanfaatan secara praktis dan pragmatis dalam penyusunan kebutuhan pembangunan hukum lingkungan hidup, baik secara strategis maupun praktis oleh institusi maupun personal yang mempunyai kewenangan antara lain :

a. Bagi aparat penegak hukum, diharapkan hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh sebagai referensi atau pertimbangan pemikiran dalam tugas penegakan hukum pidana yang diembannya khusus proses penyidikan.
b. Bagi masyarakat, khususnya pada pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders)* terkait dengan kepolisian, hasil penelitian ini dapat dijadikan rujukan guna mengevaluasi.
c. Bagi kalangan akademisi, hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah wawasan kognitif, afektif dan spikomotor ilmiah.

E. KERANGKA KONSEPTUAL[18]

Kerangka konseptual penelitian bertujuan: menjelaskan secara teoritis model konseptual variabel-variabel penelitian, tentang bagaimana pertautan teori yang berhubungan dengan variabel-variabel penelitian yang ingin

[18] Konseptual adalah merupakan definisi operasional dari berbagai istilah yang digunakan dalam penelitian guna menghindari perbedaan penafsiran dan dipergunakan untuk memberikan pegangan pada proses penelitian.

diteliti.[19] Kerangka konseptual yang baik menurut Uma Sekaran sebagaimana yang dikutip Iskandar, menjelaskan hal-hal sebagai berikut:[20]

> "1) Variabel-variabel penelitian yang akan diteliti harus jelas;
> 2) Kerangka konseptual haruslah menjelaskan hubungan antara variabel-variabel yang akan diteliti, dan ada teori yang melandasi;
> 3) Kerangka konseptual tersebut selanjutnya perlu dinyatakan dalam bentuk diagram, sehingga masalah penelitian yang akan dicari jawabannya mudah dipahami."

Apabila dicermati dari judul penelitian ini, maka ada 2 (dua) variabel penelitian,[21] yaitu: Pengawasan Penyidikan sebagai variabel independen[22] dan Rekonstruksi, Kepolisian Republik Indonesia, Nilai keadilan serta Manajemen Pengaduan Masyarakat sebagai variabel dependen.[23] Dalam penelitian ini, Penyidikan difokuskan pada penyidikan yang dilakukan oleh lembaga Kepolisian. Untuk memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai kerangka konsep penelitian ini, maka variabel dan sub-variabel tersebut dijelaskan sebagai berikut.

1. **Rekonstruksi**

   Menurut kamus ilmiah, rekonstruksi merupakan penyusunan kembali, dapat berupa peragaan (contoh ulang) (menurut perilaku/tindakan dulu), serta pengulangan kembali (seperti semula)[24],

---

[19] Iskandar, 2008. *Metodologi Penelitian Pendidikan dan Sosial (Kuantitatif dan Kualitatif)*. Jakarta: Gaung Persada Press, hlm. 54

[20] *Ibid.*

[21] Sugiyono, 2011, *Statistika untuk penelitian*, Cetakan ke-19 Bandung: Alfabeta, hlm. 2.Variabel penelitian adalah segala sesuatu yang berbentuk apa saja yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari sehingga diperoleh informasi tentang hal tersebut, kemudian ditarik kesimpulannya.

[22] *Ibid*., hlm. 4. Variabel independen (variabel bebas) adalah merupakan variabel yang mempengaruhi atau yang menjadi sebab perubahannya atau timbulnya variabel dependen (terikat).

[23] *Ibid*. Variabel dependen (variabel terikat) merupakan yang dipengaruhi atau yang menjadi akibat, karena adanya variabel bebas

[24] Pius Partanto dan M. Dahlan Barry, 2011, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya: Arkala, hlm. 671.

sehingga dalam hal Ini dapat diambil kesimpulan bahwasanya rekonstruksi merupakan sebuah pembentukan kembali atau penyusunan ulang untuk memulihkan hal yang sebenarnya yang awalnya tidakbenar menjadi benar. Adapun menurut B.N Marbun, rekonstruksi merupakan penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.[25]

Mengacu pada pengertian B.N Marbun tersebut, maka dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan rekonstruksi di sini adalah penataan kembali atau dapat dikatakan sebagai pembaharuan sistem atau bentuk. Apabila dikaitkan dalam kontes hukum, maka rekonstruksi hukum dapat memiliki arti sebagai konsep untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum. Setiap rumusan hukum harus diartikan menurut konteksnya sendiri-sendiri. Satu sama lain berada dalam ruang lingkup satu sistem hukum nasional, yaitu sistem hukum Indonesia.

Berkaitan dengan Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat Yang Berbasis Keadilan, maka penulis menggunakan definisi dari B.N Marbun dengan pengertian bahwa yang perlu ditata kembali adalah Rekonstruksi Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat yang berbasis Keadilan. Penataan ulang beserta pembaharuan sistem ini diperlukan dalam rangka memperkuat kembali fungsi Pengawasan Penyidikan sepenuhnya pada

[25] B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm.469.

Kepolisian selaku *gatekeeper* dalam proses pidana, dan memberi batasan pelaksanaan penyidikan oleh Kepolisian sebagai salah satu lembaga penegak hukum.

2. Kepolisian Republik Indonesia

Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, fungsi polisi di Indonesia pada saat ini adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.[26]

Selanjutnya terkait wewenang Kepolisian Negara Indonesia, maka Wewenang untuk melakukan tindakan yang diberikan kepada Kepolisian umumnya dapat dibedakan menjadi dua yaitu wewenang umum yang mendasarkan pada asas legalitas dan plichmatigheid yang sebagian besar bersifat preventif dan yang kedua adalah wewenang khusus yaitu wewenang untuk melakukan tugas sebagai alat negara khususnya penegakan hukum dimana sebagian besar adalah bersifat represif.

Dalam Doktrin Kepolisian Tata Tentrem Karta Raharja disebutkan bahwa tindakan petugas dianggap sah kendati tidak disebutkan dalam perundang-undangan sepanjang tidak melampaui batas kewenangannya dan tidak melanggar hak asasi manusia serta untuk kepentingan umum.[27] Tindakan tersebut harus berdasarkan penilaian yang dilatar belakangi

[26] Indonesia, *Undang-undang Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, UU No.2 tahun 2002. LN No.2, TLN No.4168, ps. 2.

[27] Warsito, *op. cit.*, hal. 99.

oleh kemampuan teknis dengan pengetahuan akan tugas-tugas Kepolisian. Adapun kewenangan lainnya disebutkan dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 2002 pasal 15, antara lain:

a. Dalam rangka menjalankan tugasnya Polri berwenang:
    1) Menerima laporan dan/atau pengaduan.
    2) Membantu menyelesaikan permasalahan warga 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 kepolisisan 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 sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain serta kegiatan masyarakat.
13) Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

b. Polri sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang:
1) Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya.
2) menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor.
3) Memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor.
4) Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik.
5) Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak dan senjata tajam.
6) Memberikan izin dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan.
7) Memberikan petunjuk, mendidik dan melatih aparat Kepolisian khusus dan petugas keamanan swakarsa dalam bidang teknis Kepolisian.
8) Melakukan kerjasama dengan Kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional

9) Melakukan pengawasan fungsional Kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait.
10) Mewakili Pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi Kepolisian internasional.
11) Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas Kepolisian.

Kemudian dalam pasal 16 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 disebutkan kewenangan Polri di bidang proses pidana, yaitu:

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 ditempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal 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.
l. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Tindakan dalam proses pidana tersebut dapat dilakukan jika memenuhi syarat sebagai berikut: - tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum.

a. selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan.
b. harus patut, masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya.
c. pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa.
d. menghormati hak asasi manusia.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian mengatur dan menjadi dasar pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang memuat, antara lain pokok-pokok mengenai tujuan, susunan dan kedudukan kepolisian, tugas dan wewenang,

keanggotaan, pembinaan profesi kepolisian, eksistensi lembaga kepolisian nasional, dan bantuan, hubungan kerjasama dengan lembaga-lembaga lain.[28]

Disisi lain tugas dan kewenangan kepolisian dalam penegakan hukum diranah penyelidikan dan penyidikan diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP sebagai hukum acara dalam penegakkan hukum positif. Berpijak pada fungsi dari kepolisian sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian, bahwa fungsi dari kepolisian adalah sebagai salah satu fungsi pemerintah negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya dalam Pasal 14 ayat (1) huruf i mengenai tugas dan wewenang kepolisian, dikatakan bahwa tugas pokok dari Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

3. Manajemen Pengaduan Masyarakat

Tjiptono berpendapat manajemen pengaduan (komplain) merupakan suatu sistem yang digunakan untuk memonitor sikap dan kepuasan para pelanggan, penyalur, dan partisipan lain dalam sistem

[28] Sadjijono dan Bagus Teguh Santoso 2017, *Hukum Kepolisian di Indonesia Studi Kekuasaan dan Rekonstruksi Fungsi Polri dalam Fungsi Pemerintahan*, Surabaya: LaksBang PRESSindo, , hal. 54

pemasaran sehingga ketika terjadi permasalahan, manajemen dapat mengambil langkah yang lebih cepat untuk menyelesaikannya. Pelayanan publik merupakan salah satu bidang kajian dalam Administrasi Publik.[29] Bagian kajian ini sangat penting bagi administrasi publik, karena selain menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk menguasai isu-isu masyarakat, juga dapat dipergunakan untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi pemerintah sehingga pemerintah bisa memberikan kemudahan kepada masyarakat.

Terkait Manajemen Pengaduan Masyarakat pada Kepolisian diatur dalam Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Adapun pengertian pengaduan masyarakat dalam peraturan tersebut diatur pada Pasal 1 angka 10, yaitu

> "Pengaduan Masyarakat yang selanjutnya disebut Dumas adalah bentuk penerapan pengawasan masyarakat atau sumber daya manusia Polri yang disampaikan kepada Polri berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, atau keluhan terhadap pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan standar operasional prosedur Polri"

Lebih lanjut dalam Pasal 2 diatur bahwa Pengelolaan Dumas di lingkungan Polri dilaksanakan terhadap Dumas yang disampaikan oleh Pelapor. Dumas yang disampaikan tersebut terkait dengan:

a. pelayanan Polri;
b. penyimpangan perilaku SDM Polri;

[29] Fandy Tjiptono, 2009. *Strategi Pemasaran*, Yogyakarta: Andi Offset.

c. penyalahgunaan tugas, fungsi, dan wewenang; dan/atau

d. proses penegakan hukum.

4. Pengawasan Eksternal

Pengawasan merupakan salah satu bentuk perlindungan terhadap manusia dari ancaman internal dan eksternal merupakan prioritas utama dalam negara modern. Loader dan Walker berpendapat bahwa keamanan merupakan kebutuhan publik, unsur-unsur pembangunan dari masyarakat yang baik, dan dalam negara demokrasi pemerintah memainkan peran untuk memenuhi kebutahan publik tersebut.[30]

Di sisi lain, masyarakat juga mempunyai peran yang sangat penting dalam pengawasan terhadap sektor keamanan. NGO dan komunitas bisa memunculkan perhatian publik terhadap isu-isu, fokus dan minat, khususnya isu-isu yang berkaitan dengan anggota komunitas. Cara itu bisa mempengaruhi kualitas kebijakan pemerintah dalam bentuk responsivitas dan akuntabilitas.[31]

Pengawasan memainkan peran yang sangat vital dalam demokratisasi polisi.[32] Pengawasan dalam demokratisasi polisi ada dua, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh organisasi polisi, sementara pengawasan eksternal berasal dari luar organisasi polisi. Pengawasan sipil termasuk

[30] Rajan Bhattarai, dan Rosy Cave (Ed). 2009. *Changing Security Dynamics in Nepal*. London: Saferworld, hlm. 163

[31] Eden Cole, dan David Nosworthy. 2009. *Civil Society and the Security Sector*. Jennewa: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), hlm. 113.

[32] Berkley, George, *op.cit.*, hlm.155

dalam pengawasan eksternal, selain pengadilan, ombudsman, dan legislatif.[33]

Ronny Lihawa menyebutkan bahwa pengawasan eksternal penting untuk menjamin transparansi, akuntabilitas, dan legitimasi kepolisian. masyarakat perlu mendapat jaminan dari lembaga eksternal polisi bahwa kegiatan polisi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundangundangan, harapan-harapan dan norma masyarakat yang berlaku.[34]

Terkait dengan pengawasan kepolisian, maka Cole dan Nosworthy menyebutkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat sipil merupakan bagian dari pengawasan eksternal. Masyarakat perlu melakukan pengawasan eksternal karena beberapa alasan, antara lain:[35]

a. Merupakan perwakilan pendapat masyarakat sipil dalam pembuatan kebijakan keamanan.
b. Meningkatkan dialog dan pemahaman antara masyarakat dengan institusi keamanan.
c. Memastikan transparansi dan akuntabilitas pemerintah.
d. Menjaga kelangsungan kebijakan keamanan.
e. Menggalakkan pemerintahan yang responsif.
f. Menyediakan spesialisasi informasi untuk perkembangan kebijakan.

---

[33] *Ibid.*, hlm. 163
[34] Lihawa, Ronny. (2007). Akuntabilitas Politik dan Operasional Polri. Jakarta: Propatria Institute, hlm. 8,
[35] Cole and Nosworthy, *op.cit.*, hlm. 112

g. Menyediakan media untuk berbagi informasi dengan masyarakat.

Dalam *Police Executive Research Forum*, menyebutkan terdapat beberapa konsep yang berkaitan dengan pengawasan eksternal, yaitu:[36]

a. Akuntabilitas

Proses pengaturan yang lebih formal, yang memberikan penjelasan dan melaporkan kepada perwakilan warga masyarakat tentang bagaimana pendanaan, sumber daya dan susunan kepegawaian yang digunakan dan dikerahkan dalam suatu badan pengawas. Ini termasuk pelaporan kinerja yang berkaitan dengan pelayanan dan pertemuan yang telah ditetapkan oleh perwakilan warga.

b. Transparansi

Proses dan kesempatan bagi warga atau wakil mereka untuk masuk dalam operasional dan organisasi polisi, untuk mengawasi, memeriksa atau meninjau kegiatan yang sedang berlangsung. Ini termasuk kesempatan untuk berkomentar atau melaporkan temuan mereka.

c. Pengawasan

Struktur formal yang umumnya disediakan oleh suatu kelompok, lembaga atau organisasi di luar kepolisian, yang

[36] Police Executive Research Forum. (2007). *Report to the Task Force on Governance and Cultural Change in the Royal Canadian Mounted Police: Examination of External Oversight Bodies of Police Forces.* Washington DC: Police Executive Research Forum, hlm. 6-7

memiliki kewenangan formal untuk melakukan pengamatan dalam periode tertentu atau melakukan investigasi masalah terhadap persoalan tertentu

d. Keterbukaan

Sebuah budaya kerja organisasi, dengan cara melakukan kegiatan operasi rutin, termasuk warga, kelompok atau lembaga. Ini berkembang menjadi pengaturan dan komitmen kemitraan untuk bekerja sama dalam suatu periode. Keterbukaan memberikan proses informasi akuntabilitas dan transparansi kepada warga, kelompok atau lembaga.

e. Kemitraan

Kemitraan adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan hubungan kerja jangka panjang dan pengaturan antar lembaga, biasanya untuk mengurangi kejahatan dan gangguan, dan termasuk manajemen pengembangan dan penetapan pendanaan bersama dan sumber daya untuk tujuan tersebut.

5. Keadilan

John Rawls mengonsepkan keadilan sebagai *fairness*, yang mengandung asas-asas bahwa setiap orang yang merdeka dan rasional dan berkehendak untuk mengembangkan kepentingannya sebaiknya mendapatkan suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulainya

dan itu adalah syarat yang pokok untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki[37].

Keadilan menurut John Rawls adalah, parameter yang wajib dipenuhi untuk memenuhi keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan kelompok. Terdapat (3) tiga unsur keadilan antara lain adalah kebebasan yang sama yang sebesar-besarnya *(equal liberty of principle)*, perbedaan *(differences principle)*, dan persamaan yang adil atas kesempatan *(equal opportunity principles[38]*.

Pada kenyataannya, ketiga prinsip itu terkadang tidak dapat diwujudkan secara bersama-sama karena jika jika diwujudkan secara bersama-sama, prinsip yang satu berbenturan dengan prinsip yang lain, John Rawls memprioritaskan bahwa prinsip kebebasan yang sama yang sebesar-besarnya secara leksikal berlaku terlebih dahulu dari pada prinsip kedua dan ketiga. Dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan harus diprioritaskan daripada prinsip kedua. Dengan demikian teori keadilan menurut John Rawls dapat disimpulkan sebagai berikut[39]:

a. Memaksimalkan kemerdekaan, pembatasan terhadap kemerdekaan ini hanya dipergunakan untuk kepentingan kemerdekaan itu sendiri;

[37] John Rawls, 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, hlm. 11
[38] *Ibid*, hlm. 22.
[39] *Ibid*

b. Kesetaraan bagi semua orang, baik kesetaraan dalam kehidupan sosial maupun kesetaraan dalam bentuk pemanfaatan kekayaan alam. Pembatasan dalam hal ini hanya dapat diijinkan bila ada kemungkinan keuntungan yang lebih besar;
c. Kesetaraan kesempatan untuk kejujuran, dan penghapusan terhadap ketidaksetaraan berdasarkan kelahiran dan kekayaan.

Menurut Plato, kesempurnaan individu hanya mungkin tercipta dalam konteks negara di bawah kendali para guru moral, para pimpinan yang bijak, para mitra bestari, yakni kaum aristokrat. Menurut Popper, model Plato tersebut merupakan kerajaan orang yang paling bijak dan menyerupai dewa.[40] Teori Keadilan yang dikemukanan Soediman Kartohadiprodjo berpendapat hukum itu bertujuan untuk mewujudkan masyarakat manusia yang tertib berkeadilan. Unsur keadilan yang menjadi unsur esensial dalam hukum itu adalah suatu penilaian yang dilakukan oleh manusia tentang perilaku manusia dalam hubungan dengan sesama manusia dalam suatu pergaulan hidup. Jadi, yang melakukan penilaian itu adalah manusia. Yang dinilai adalah perilaku manusia. Perilaku manusia yang dinilai itu adalah perilaku yang berlangsung atau yang terjadi dalam pergaulan hidup manusia, di dalam hubungan-hubungan kemasyarakatan antar-manusia.

[40] Bernard L. Tanya, 2010, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Waktu*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 40

Keadilan dalam hukum tidak dapat dipisahkan dari sila-sila Pancasila dan saling berkaitan dalam pengimplementasiannya dalam berbangsa dan bernegara sebagaimana tersebut dalam pernyataan Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*: "hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagian di dalamnya". [41] Menurut Hans Kelsen keadilan tentu saja juga digunakan dalam hukum, dari segi kecocokan dengan hukum positif terutama kecocokan dengan Undang-undang. Dia menggangap sesuatu yang adil hanya mengungkapkan nilai kecocokan relatif dengan sebuah norma "adil" hanya kata lain dari "benar".[42] Adapun karakteristik yang berkaitan dengan keadilan yang berdasarkan Pancasila, yaitu:

a) Sebagai Falsafah bangsa Indonesia dan merupakan hasil karya atau olah fikir bangsa Indonesia (*founding fathers/mothers*) yang sesuai dengan kultur dan sosial budaya bangsa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Falsafah Pancasila mencerminkan dasar negara dalam menemukan hakekat kebenaran yang menjadi pedoman dalam hidup.
b) Fleksibel, yang berarti dapat dilaksanakan dalam berbagai kondisi termasuk dalam perubahan jaman, seperti sejak dari orde

[41] Hans Kelsen, 2011, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media
[42] Hans Kelsen, 2009, *Pengantar Teori Hukum*, Bandung: Penerbit Nusa Media

lama, orde baru, dan periode reformasi sampai saat ini dapat tetap menempatkan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Perubahan periode kepemerintahan, tidak mengubah substansi dan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, akan tetapi tetap dapat memberikan kontribusi yang positif dalam era pemerintahan dalam berbagai periode untuk mencapai cita-cita dan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara. Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, bermakna bahwa adil adalah merupakan pemenuhan segala sesuatu yang berhubungan dengan hak dan kewajiban dalam kehidupkan berbanga dan bernegara. Hakikat keadilan dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, karena itu, apa yang biasanya adil atau tidak adil adalah bagian dari sebuah "pembagian". Situasi kedua adalah ketika cedera telah dilakukan dari kompensasi atau ganti rugi diklaim. Ini bukan hanya konteks penilaian mengenai *justice* atau keadilan atau *fairness* atau keadilan dibuat.

F. KERANGKA TEORI

Pada hakekatnya memecahkan masalah adalah dengan menggunakan pengetahuan ilmiah sebagai dasar argumen dalam mengkaji persoalan agar kita

mendapatkan jawaban yang dapat diandalkan.[43] Selain itu, dalam penelitian disertasi agar mendudukkan tiga landasan teoretis, yaitu: teori dasar/besar (grand theory), teori menengah (middle-range theory), dan teori aplikatif/terapan (applied theory).50 Dalam penelitian ini, sebagaimana telah dikemukakan pada latar belakang, bahwa diskresi merupakan bagian dari suatu proses penegakan hukum dan penegakan hukum merupakan sarana untuk mencapai tujuan hukum. Tugas teori hukum adalah untuk membuat jelas nilai-nilai hukum dan postulat-postulat hingga dasar-dasar filsafatnya yang paling dalam.[44]

Teori juga berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian dan desain penelitian serta langkah penelitian yang berhubungan dengan kepustakaan, issue kebijakan maupun narasumber penting lainnya.[45] Oleh karena itu, sebagai kerangka teori dalam penelitian ini digunakan: teori tujuan hukum sebagai teori dasar/besar (*grand theory*), teori penegakan hukum sebagai teori menengah (*middle range theory*) dan teori pengawasan sebagai teori aplikatif/terapan (*applied theory*). Adapun masing-masing teori tersebut sebagaimana diuraikan di bawah ini

[43] Jujun S. Soeryasumantri, 1978. *Filsafat Ilmu sebuah Pengantar Populer*, Jakarta: Sinar Harapan, hlm. 316

[44] Lawrance M. Friedman, 1967, (selanjutnya disebut W. Friedman II), *Legal Theory*, New York: Columbia University Press, hlm. 3-4

[45] Robert K. Yin, 1993, *Application of Case Study Research*, New Delhi: Sage Publication International Eduational and Professional Publisher New Bury Park, hlm.4-7. Bandingkan dengan Catherine Marshall dan Gretchen R. Rossman, 1994, *Designing Qualitative Research*, London: Sage Publications, hlm. 17-21.

1. Teori Tujuan Hukum sebagai *Grand Theory*

Gustav Radbruch adalah seorang filosof hukum dan seorang *legal scholar* dari Jerman yang terkemuka yang mengajarkan konsep tiga ide unsur dasar hukum. Radbruch mengatakan bahwa hukum itu harus memenuhi berbagai karya disebut sebagai nilai dasar dari hukum. Nilai dasar hukum tersebut adalah: keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.[46]

Ketiga konsep dasar tersebut dikemukakannya pada era Perang Dunia II. Tujuan hukum yang dikemukakannya tersebut oleh berbagai pakar diidentikkan juga sebagai tujuan hukum Adapun tiga tujuan hukum tersebut adalah keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.[47]

1) Keadilan

Konsep keadilan menjadi mahkota dari hukum seiring perkembangan paham hukum alam dalam sejarah hukum. Bahkan, hampir-hampir tidak dapat dibedakan antara konsep keadilan dengan konsep hukum alam itu sendiri. Menurut Aristoteles terdapat dua macam keadilan, keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan kepada tiap-tiap orang jatah menurut jasanya. Ia tidak menuntut supaya tiap-tiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya, bukan persamaan, melainkan kesebandingan, sedangkan

[46] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 21.
[47] Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982, 288.

keadilan komutatif ialah keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa seseorang.[48]

2) Kepastian Hukum

Satjipto Rahardjo memberikan pendapatnya tentang apa itu kriteria kepastian hukum. Menurut ajaran hukum progresif "Hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia." Pernyataan tersebut merupakan pangkal pikiran yang akhirnya memuncak pada tuntutan bagi kehadiran hukum progresif. Pernyataan tersebut mengandung paham mengenai hukum, baik konsep, fungsi serta tujuannya. Hal tersebut sekaligus merupakan ideal hukum yang menuntut untuk diwujudkan. Sebagai konsekuensinya, hukum merupakan suatu proses yang secara terus-menerus membangun dirinya menuju ideal tersebut. Inilah esensi hukum progresif.[49]

Dalam mendapatkan kepastian hukum tentu memiliki landasan regulasi aturan yang dapat memberikan jaminan perlindungan hukum tersebut, lebih lanjut dikatakan oleh Satjipto Rahardjo, ternyata peraturan bukan satu-satunya faktor yang

[48] L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Terjemahan: Oetarid Sadino, Pradnya Paramitha, Jakarta, 2009, hlm. 12

[49] Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 2

menyebabkan munculnya kepastian tersebut, melainkan juga faktor lain, seperti tradisi dari perilaku. Seperti dikatakan oleh Lord Sampford, kepastian itu menjadi ada karena orang menghendaki bahwa ia ada. Kepastian hukum itu memang merupakan suatu keadaan yang memerlukan usaha dari perjuangan dan tidak dating secara otomatis, begitu suatu undang-undang atau peraturan lain diterbitkan maka ada kepastian. Bukan demikian pernyataannya. Konsep yang benar adalah kepastian hukum merupakan wujud dari kepatuhan masyarakat berbangsa dan bernegara terhadap hukum yang dapat berbentuk undang-undang maupun kebiasaan, sehingga titik berat dari kepastian bukan pada hukumnya melainkan pada kepatuhan. Akan sangat berat bagi hukum jikalau kepastian itu adalah kepastian karena hukumnya.[50]

3) Kemanfaatan

Bekerjanya hukum di masyarakat efektif atau tidak. Dalam nilai kemanfaatan, hukum berfungsi sebagai alat untuk memotret fenomena masyarakat atau realita sosial. Dapat memberi manfaat atau berdaya guna (*utility*) bagi masyarakat. Penganut aliran utilitas menganggap bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penanganannya

[50] *Ibid.*, hlm. 79-80

didasarkan pada filsafat sosial, bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satualatnya. Salah seorang tokoh aliran utilitas yang paling radikal adalah Jeremy Benthan (1748-1832) yakni seorang filsuf, ekonom, yuris, dan reformer hukum, yang memiliki kemampuan untuk memformulasikan prinsip kegunaan/kemanfaatan (utilitas) menjadi doktrin etika, yang dikenal sebagai utilitarianism atau madzhab utilitis.[51]

Prinsip utility tersebut dikemukakan oleh Bentham dalam karya monumentalnya *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789). Bentham mendefinisikannya sebagaisifat segala benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan, atau kebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan, atau kejahatan, serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan. Aliranutilitas menganggap bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu hanyalah untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat. Aliran utilitas memasukkan ajaran moral praktis yang menurut penganutnya bertujuan untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin warga masyarakat. Bentham berpendapat, bahwa negara dan hukum

[51] Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2012, hal. 60

semata-mata ada hanya untuk manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat. Akan tetapi, konsep utilitas pun mendapatkan ktitikan tajam seperti halnya yang dialami oleh nilai pertama di atas, sehingga dengan adanya kritik-kritik terhadap prinsip kemanfaatan hukum tersebut, maka John Rawls, mengembangkan sebuah teori baru yang menghindari banyak masalah yang tidak terjawab oleh utilitarianism. Teori kritikan terhadap utilitas dinamakan teori Rawls atau *justice as fairness* (keadilan sebagai kejujuran).[52]

Oleh sebab itu pengunaan Teori tujuan hukum sebagai *Grand Theory* dalam penelitian disertasi ini sebagai pisau analisis dalam menata Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat yang berbasis Keadilan.

2. Teori Efektivitas Hukum sebagai *Middle Theory*

Dalam ranah ilmu hukum, khususnya sosiologi hukum, pembicaraan mengenai hukum tidak dapat dilepaskan dari realitas pelaksanaannya di tengah masyarakat. Hukum tidak semata-mata dipandang sebagai bangunan norma yang statis di dalam lembaran perundang-undangan (*law in books*), melainkan sebagai pranata yang hidup dan bergerak dinamis memengaruhi perilaku manusia (*law in*

[52] Teguh Prasetyo, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hal. 112.

action). [53] Salah satu pisau analisis yang paling komprehensif untuk membedah fenomena bekerjanya hukum di Indonesia adalah Teori Efektivitas Hukum yang dikemukakan oleh begawan sosiologi hukum Indonesia, Prof. Dr. Soerjono Soekanto, S.H., M.A. Pemikiran Soekanto menjadi fundamental karena mampu menjembatani kesenjangan antara cita-cita hukum (*das sollen*) yang tertuang dalam regulasi dengan realitas hukum (*das sein*) yang terjadi di lapangan.

Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas hukum diartikan sebagai kemampuan hukum untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah direncanakan sebelumnya. Secara sederhana, suatu hukum dikatakan efektif apabila orang-orang berperilaku sesuai dengan norma hukum tersebut, atau dengan kata lain, hukum tersebut berhasil mengarahkan atau mengubah perilaku manusia menjadi perilaku hukum yang diharapkan. [54] Efektivitas ini bukanlah suatu hal yang terjadi secara otomatis begitu palu diketuk di gedung parlemen. Efektivitas adalah sebuah proses sosial yang kompleks yang melibatkan interaksi antara aturan, aparat, fasilitas, lingkungan sosial, dan nilai-nilai budaya. Dalam konteks ini, hukum berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering*) yang bertujuan menciptakan ketertiban dan keadilan. Jika perilaku masyarakat menyimpang dari aturan, atau jika aturan tersebut

[53] Orlando, G. (2022). Efektivitas hukum dan fungsi hukum di Indonesia. *Tarbiyah bil Qalam: Jurnal Pendidikan Agama dan Sains*, *6*(1), hlm. 49-58.

[54] Soekanto, S. (1977). Kesadaran hukum dan kepatuhan hukum. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *7*(6), 462-471.

mandul dan tidak mampu memaksa kepatuhan, maka dapat dikatakan bahwa hukum tersebut tidak efektif.

Ukuran efektivitas hukum menurut Soekanto dapat dilihat dari taraf kepatuhan masyarakat dan aparat penegak hukum terhadap kaidah-kaidah hukum tersebut. Namun, kepatuhan ini pun memiliki gradasi. Ada kepatuhan yang didasarkan pada ketakutan akan sanksi (*compliance*), ada yang didasarkan pada keinginan untuk menjaga hubungan baik dengan pihak lain (*identification*), dan ada tingkat kepatuhan tertinggi di mana nilai-nilai hukum tersebut telah merasuk dan dianggap sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianut oleh individu tersebut (*internalization*). Sebuah sistem pengawasan atau penegakan hukum yang ideal haruslah mampu mendorong kepatuhan hingga pada tahap internalisasi, di mana hukum dipatuhi bukan karena ada polisi yang mengawasi, melainkan karena kesadaran bahwa hukum itu sendiri adalah kebutuhan untuk mencapai keadilan.[55]

Penting untuk dipahami bahwa ketika kita berbicara mengenai "masalah penegakan hukum", kita sebenarnya sedang berbicara mengenai ketidaksesuaian antara nilai-nilai yang seharusnya berlaku dengan pola perilaku yang senyatanya terjadi. Soerjono Soekanto menekankan bahwa gangguan terhadap penegakan hukum ini bisa terjadi pada tahap pembentukan hukum, tahap penegakan, maupun

[55] Dayanto. 2018. *Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia: Konsep dan Teknik pembentukannya Berbasis Good Legislation*. Yogyakarta: Deepublish CV Budi Utama. Hlm. 39.

tahap pemahaman di masyarakat. Oleh karena itu, analisis mengenai mengapa suatu pengawasan penyidikan lemah atau mengapa manajemen pengaduan masyarakat tidak berjalan, haruslah dibedah menggunakan kelima faktor utama yang menjadi pilar teori ini. Kelima faktor tersebut adalah faktor hukumnya sendiri (undang-undang), faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan. Kelima faktor ini tidak berdiri sendiri-sendiri, melainkan saling berkaitan erat dan membentuk satu kesatuan sistemik. Kelemahan pada satu faktor akan mereduksi efektivitas faktor lainnya, menciptakan efek domino yang berujung pada kegagalan sistem hukum secara keseluruhan.

Faktor pertama dan yang menjadi titik tolak penegakan hukum adalah faktor hukum itu sendiri atau undang-undang. Dalam perspektif teori Soerjono Soekanto, undang-undang berfungsi sebagai pedoman perilaku. Agar hukum dapat efektif, substansi undang-undang harus memenuhi syarat yuridis, sosiologis, dan filosofis. Secara yuridis, undang-undang tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*) dan tidak boleh tumpang tindih dengan peraturan sederajat. Seringkali, ketidakefektifan penegakan hukum bermula dari adanya "kekacauan norma" atau *conflict of norms*. Misalnya, ketika kewenangan pengawasan diberikan kepada beberapa lembaga sekaligus tanpa pembagian yurisdiksi yang jelas, hal ini akan menciptakan kebingungan di tingkat pelaksana dan membuka

celah bagi para pelanggar hukum untuk berlindung di balik ketidakpastian regulasi tersebut.

Lebih dalam lagi, Soekanto menekankan bahwa undang-undang yang baik haruslah undang-undang yang aspiratif dan responsif. Artinya, materi muatan hukum tersebut harus mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Jika sebuah aturan hukum dibentuk hanya berdasarkan kepentingan politik sesaat tanpa mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat, maka aturan tersebut akan menghadapi resistensi atau penolakan sosiologis. Dalam konteks pengawasan penyidikan, misalnya, jika aturan mengenai pengaduan masyarakat disusun terlalu kaku, birokratis, dan tidak memberikan perlindungan bagi pelapor, maka secara otomatis aturan tersebut akan mandul. Masyarakat akan enggan menggunakan mekanisme hukum formal dan lebih memilih memviralkan kasus di media sosial. Ini adalah bukti bahwa substansi hukum (undang-undang) gagal menangkap kebutuhan sosiologis masyarakat akan prosedur yang cepat dan transparan.[56]

Selain itu, kejelasan rumusan pasal juga menjadi kunci. Bahasa hukum haruslah tegas, jelas, dan tidak multitafsir (*lex certa*). Ketidakjelasan rumusan dalam undang-undang memberikan ruang diskresi yang terlalu luas dan liar bagi penegak hukum. Ketika undang-undang menggunakan frasa yang kabur seperti "dalam hal tertentu" atau

[56] Iqsandri, R. (2022). Pengaruh politik terhadap proses penegakan hukum di Indonesia. *Journal of criminology and justice*, *2*(1), hlm. 1-3.

"dapat", tanpa penjelasan lebih lanjut, maka hal ini menjadi pintu masuk bagi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Dalam teori efektivitas hukum, semakin jelas dan rinci suatu aturan (terutama yang menyangkut prosedur penegakan hukum dan sanksi), maka semakin kecil peluang terjadinya penyimpangan, dan semakin besar peluang hukum tersebut untuk efektif. Sebaliknya, kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) atau kekaburan norma (*vague norms*) adalah musuh utama dari kepastian dan efektivitas hukum.

Faktor kedua, dan yang seringkali dianggap sebagai faktor paling krusial dalam konteks negara berkembang seperti Indonesia, adalah faktor penegak hukum. Soerjono Soekanto menempatkan peran aparat penegak hukum—dalam hal ini kepolisian, jaksa, hakim, dan advokat—sebagai ujung tombak bekerjanya hukum. Sebagus apa pun undang-undang dibuat, jika aparat yang menjalankannya tidak memiliki integritas dan profesionalisme, maka hukum hanyalah tulisan mati di atas kertas. Penegak hukum adalah "manusia hukum" yang menerjemahkan teks-teks undang-undang yang bisu menjadi tindakan nyata yang memiliki konsekuensi bagi masyarakat. Oleh karena itu, kualitas penegak hukum menentukan kualitas keadilan yang dihasilkan.

Dalam pandangan Soekanto, permasalahan pada faktor ini mencakup aspek kualitas teknis (keterampilan/skill) dan aspek mentalitas. Aspek mentalitas atau kepribadian penegak hukum menjadi sorotan utama. Mentalitas penegak hukum yang baik adalah mentalitas

yang berorientasi pada pelayanan dan keadilan, bukan pada kekuasaan atau keuntungan pribadi. Namun, realitas sering menunjukkan adanya "mentalitas menerabas" atau budaya pragmatisme, di mana penegak hukum menggunakan kewenangannya untuk memperdagangkan hukum. Ketika seorang penyidik melakukan penundaan berlarut (*undue delay*) dalam menangani perkara atau melakukan tebang pilih kasus, hal ini bukan disebabkan oleh ketiadaan undang-undang, melainkan karena faktor mentalitas aparatur yang bermasalah.[57]

Disinilah letak pentingnya konsep diskresi. Soekanto mengakui bahwa penegak hukum, khususnya polisi, memiliki kewenangan diskresi, yaitu kebebasan mengambil keputusan berdasarkan penilaian sendiri dalam situasi yang mendesak. Diskresi diperlukan karena undang-undang tidak mungkin mengatur segala detail peristiwa yang terjadi di masyarakat. Namun, diskresi ini rawan disalahgunakan jika tidak dibarengi dengan moralitas yang tinggi. Efektivitas hukum sangat bergantung pada bagaimana diskresi ini digunakan: apakah untuk tujuan mulia mengisi kekosongan hukum demi keadilan, ataukah sebagai alat transaksional. Dalam konteks pengawasan, jika lembaga pengawas internal memiliki mentalitas "melindungi kawan" (*esprit de corps* yang negatif), maka mekanisme pengawasan tidak akan pernah efektif,

[57] Orlando, G. (2022). Efektivitas hukum dan fungsi hukum di Indonesia. *Tarbiyah bil Qalam: Jurnal Pendidikan Agama dan Sains*, *6*(1), hlm. 49-58.

karena pengawas dan yang diawasi berada dalam satu lingkaran mentalitas yang sama.[58]

Selain itu, koordinasi antar penegak hukum atau antar satuan kerja juga menjadi elemen penting dalam faktor ini. Ego sektoral adalah penghambat utama efektivitas. Dalam sistem peradilan pidana, polisi, jaksa, dan hakim seharusnya bekerja dalam satu nafas "Sistem Peradilan Pidana Terpadu" (*Integrated Criminal Justice System*). Namun, seringkali terjadi fragmentasi di mana masing-masing institusi berjalan sendiri-sendiri. Demikian pula dalam tubuh kepolisian, jika tidak ada integrasi antara fungsi reserse (penyidikan) dengan fungsi pengawasan (Itwasum/Propam), maka manajemen penanganan perkara akan menjadi carut-marut. Soekanto menegaskan bahwa tanpa sinkronisasi struktural dan substansial antar aparat, kepastian hukum akan mustahil terwujud.

Faktor ketiga dalam teori Soerjono Soekanto adalah sarana atau fasilitas. Faktor ini mencakup segala hal yang bersifat fisik maupun non-fisik yang berfungsi mendukung kelancaran proses penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Fasilitas ini meliputi sumber daya manusia yang terdidik dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, hingga teknologi yang mendukung. Seringkali, kegagalan penegakan hukum terjadi bukan karena aparatnya jahat atau undang-undangnya buruk,

[58] Soekanto, S., & Sulistyowati, B. (2017). Sosiologi suatu pengantar edisi revisi.hlm. 10-15.

melainkan karena ketiadaan alat pendukung yang memadai untuk bekerja.

Dalam era modern, definisi "fasilitas" ini meluas mencakup infrastruktur teknologi informasi. Ketika kita berbicara mengenai manajemen pengaduan masyarakat yang efektif, maka keberadaan sistem aplikasi digital yang terintegrasi (seperti *Dumas Presisi*) adalah mutlak. Jika sistem pengaduan masih dilakukan secara manual, dengan tumpukan berkas kertas yang rentan hilang atau rusak, maka transparansi dan akuntabilitas menjadi sulit dicapai. Fasilitas teknologi yang baik memungkinkan pelacakan (*tracking*) perkara secara *real-time*, meminimalisir interaksi tatap muka yang berpotensi suap, dan mempercepat alur birokrasi. Oleh karena itu, ketertinggalan teknologi atau ketiadaan integrasi data antar lembaga pengawas merupakan salah satu bentuk ketidakefektifan hukum dari sisi sarana.

Aspek anggaran juga menjadi bagian vital dari faktor fasilitas. Penegakan hukum adalah kegiatan yang mahal (*high cost*). Diperlukan anggaran untuk operasional penyidikan, anggaran untuk perlindungan saksi, hingga anggaran untuk pembinaan personel. Jika anggaran penyidikan minim, seringkali penyidik "terpaksa" mencari sumber dana lain yang tidak sah, yang pada akhirnya bermuara pada praktik koruptif atau pembebanan biaya kepada masyarakat pencari keadilan. Dalam perspektif teori ini, negara wajib menyediakan fasilitas yang proporsional dengan beban kerja aparat penegak hukum. Menuntut

polisi profesional tanpa memberikan fasilitas laboratorium forensik yang canggih atau anggaran penyidikan yang cukup adalah sebuah utopia. Dengan demikian, efektivitas hukum berbanding lurus dengan ketersediaan dan kualitas sarana pendukungnya.

Faktor keempat adalah masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Soerjono Soekanto menekankan bahwa penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, respons dan sikap masyarakat terhadap hukum sangat menentukan efektivitasnya. Faktor ini berkaitan erat dengan konsep "kesadaran hukum" (*legal consciousness*) dan "kepatuhan hukum" (*legal compliance*). Kesadaran hukum mencakup pengetahuan hukum, pemahaman hukum, sikap hukum, dan pola perilaku hukum.

Hukum akan efektif jika masyarakat memiliki kesadaran hukum yang tinggi. Namun, seringkali terjadi benturan antara aturan negara dengan kebiasaan masyarakat. Misalnya, masyarakat mungkin mengetahui bahwa menyuap petugas adalah perbuatan melanggar hukum, namun karena ingin urusannya cepat selesai dan menghindari prosedur yang berbelit, masyarakat justru menjadi inisiator terjadinya suap. Sikap permisif masyarakat terhadap pelanggaran hukum ini menjadi penghambat efektivitas penegakan hukum. Di sisi lain, ketidakpercayaan masyarakat (*public distrust*) terhadap aparat penegak hukum juga dapat memicu ketidakefektifan. Ketika masyarakat apatis

dan enggan melaporkan kejahatan karena berasumsi "lapor polisi malah keluar uang" atau "percuma lapor, tidak akan diproses", maka fungsi hukum sebagai alat kontrol sosial menjadi lumpuh.

Soekanto juga menyoroti stratifikasi sosial dalam masyarakat yang mempengaruhi penegakan hukum. Seringkali hukum tajam ke bawah dan tumpul ke atas karena adanya perbedaan akses terhadap keadilan (*access to justice*) antara kelompok kaya/berkuasa dengan kelompok miskin. Efektivitas hukum diuji ketika berhadapan dengan orang kuat. Jika masyarakat melihat bahwa hukum hanya berlaku keras bagi rakyat kecil, maka legitimasi hukum tersebut akan runtuh di mata publik. Oleh karena itu, partisipasi aktif masyarakat dalam pengawasan (kontrol sosial) sangat diperlukan. Masyarakat yang kritis dan berani melapor adalah aset bagi penegakan hukum, namun keberanian ini harus didukung oleh jaminan perlindungan hukum dari negara. Tanpa dukungan masyarakat, penegak hukum ibarat bekerja di ruang hampa.

Faktor kelima, dan yang paling abstrak namun sangat kuat pengaruhnya, adalah faktor kebudayaan. Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto adalah hasil karya, rasa, dan cipta yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Dalam konteks hukum, kebudayaan mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga harus dianut) dan apa yang dianggap buruk (sehingga harus dihindari). Hukum di Indonesia tidak tumbuh dari ruang

kosong, melainkan tumbuh di atas lahan budaya yang majemuk, dengan nilai-nilai tradisional yang masih kental.

Seringkali terjadi disonansi atau ketidakcocokan antara hukum modern (yang diadopsi dari Barat/Belanda) dengan budaya lokal. Salah satu contoh yang paling relevan dalam konteks birokrasi dan penegakan hukum di Indonesia adalah budaya "ewuh pakewuh" (rasa sungkan) dan budaya paternalistik (bapakisme). Budaya ewuh pakewuh, meskipun baik untuk menjaga harmoni sosial, menjadi kendala serius dalam penegakan hukum dan pengawasan internal. Seorang anggota Propam atau Itwasum mungkin merasa sungkan untuk menindak tegas atasan atau seniornya yang melakukan pelanggaran karena adanya hierarki budaya yang menuntut penghormatan berlebihan kepada yang lebih tua atau lebih tinggi pangkatnya.

Selain itu, terdapat pula budaya "jalan pintas" dan budaya kompromi yang menggerogoti efektivitas hukum. Penyelesaian masalah seringkali diupayakan melalui jalur kekeluargaan atau damai di tempat, yang sayangnya seringkali menyimpang dari prosedur hukum acara pidana yang benar. Soerjono Soekanto mengingatkan bahwa pasangan nilai yang berperan dalam hukum adalah nilai ketertiban dan nilai ketenteraman. Hukum Barat cenderung menekankan ketertiban (kepastian, keteraturan), sementara budaya Timur menekankan ketenteraman (harmoni, keselarasan). Efektivitas hukum tercapai jika mampu menyelaraskan kedua pasangan nilai ini. Namun, jika budaya

koruptif, budaya nepotisme, dan budaya tertutup (*code of silence*) lebih mendominasi daripada budaya transparansi dan akuntabilitas, maka reformasi hukum sekuat apa pun akan sulit menembus benteng budaya tersebut. Oleh karena itu, rekonstruksi hukum tidak cukup hanya dengan mengubah undang-undang, tetapi juga harus disertai dengan revolusi budaya hukum (*legal culture revolution*).

Kelima faktor efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Mereka bekerja secara simultan dan saling mempengaruhi. Undang-undang yang baik (Faktor Hukum) tidak akan efektif jika dijalankan oleh aparat yang korup (Faktor Penegak Hukum). Aparat yang jujur akan kesulitan bekerja jika tidak didukung oleh teknologi dan anggaran yang memadai (Faktor Sarana). Fasilitas yang canggih akan sia-sia jika masyarakatnya apatis dan tidak mau menggunakan fasilitas tersebut (Faktor Masyarakat). Dan semua faktor tersebut dibungkus oleh atmosfer budaya yang bisa mendukung atau justru melemahkan bekerjanya hukum (Faktor Kebudayaan).

Dalam analisis sosiologis, kegagalan penegakan hukum biasanya disebabkan oleh ketimpangan pada salah satu atau beberapa faktor tersebut. Misalnya, dalam kasus kemacetan penanganan pengaduan masyarakat terhadap kinerja penyidikan, kita bisa melihat bahwa mungkin aturannya (Perpol/Perkap) sudah ada, tetapi belum tegas sanksinya (Faktor Hukum). Penyidiknya mungkin memiliki beban kerja

berlebih atau integritas yang goyah (Faktor Penegak Hukum). Sistem pengaduannya mungkin belum terintegrasi antar lembaga (Faktor Sarana). Masyarakatnya mungkin takut melapor karena ancaman kriminalisasi balik (Faktor Masyarakat). Dan di dalam institusi kepolisian, mungkin masih kuat budaya melindungi korps di atas kebenaran (Faktor Kebudayaan).

Oleh karena itu, Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto mengajarkan bahwa upaya perbaikan atau rekonstruksi hukum harus dilakukan secara holistik atau menyeluruh. Tidak bisa hanya dengan pendekatan parsial. Memperbaiki sistem pengawasan penyidikan berarti harus menyentuh kelima aspek ini: merevisi undang-undang untuk mempertegas kewenangan pengawas, memperbaiki rekrutmen dan mentalitas penyidik, memodernisasi sistem teknologi informasi pengaduan satu pintu (*single window*), mengedukasi masyarakat akan hak-hak hukumnya, dan mengubah budaya organisasi kepolisian menjadi lebih transparan dan humanis.

Sebagai simpulan dari kerangka teoritis ini, Teori Efektivitas Hukum Prof. Soerjono Soekanto memberikan peta jalan yang komprehensif untuk memahami dinamika penegakan hukum. Teori ini menegaskan bahwa hukum adalah gejala sosial yang keberhasilannya ditentukan oleh kesesuaian antara aturan normatif dengan kenyataan empiris di lapangan. Efektivitas hukum adalah resultan dari interaksi

harmonis antara substansi hukum, struktur penegak hukum, fasilitas pendukung, partisipasi masyarakat, dan nilai-nilai budaya.

Bagi penelitian hukum yang bertujuan untuk melakukan rekonstruksi sistem, teori ini sangat relevan digunakan sebagai pisau analisis untuk mendiagnosa letak "penyakit" dalam sistem hukum yang ada saat ini. Dengan mengidentifikasi faktor mana yang paling lemah—apakah itu undang-undangnya, aparatnya, sarananya, masyarakatnya, atau budayanya—peneliti dapat merumuskan solusi rekonstruksi yang presisi dan membumi. Keadilan, sebagai tujuan akhir dari hukum, hanya dapat dicapai jika kelima faktor ini dikelola dan diarahkan untuk bekerja secara sinergis dalam satu sistem penegakan hukum yang efektif, efisien, dan akuntabel. Tanpa pemahaman mendalam mengenai kelima faktor ini, upaya penegakan hukum hanya akan terjebak pada formalitas prosedural tanpa menyentuh esensi keadilan yang diharapkan oleh masyarakat.

3. Teori Pengawasan sebagai *Applied Theory*

Pengawasan adalah usaha yang disusun secara sistematis untuk menentukan acuan kerja pada proses perencanaan sistem, mengkomarasi hasil kerja dengan acuan kerja, menganalisis terjadinya penyimpangan, dan segera mengambil langkah perbaikan yang dibutuhkan untuk keterjaminan penggunaan sumber daya

organisasi/perusahaan secara efektif dan efisien dalam rangka pencapaian tujuan organisasi.[59]

Berdasarkan pengertian pengawasan tersebut pada dasarnya kegiatan pengawasan dilaksanakaan untuk mengetahui secara segera terkait penyimpangan, penyalahgunaan, pemborosan, maupun problematika organisasi yang lain, kemudian dilakukan langkah koreksi dan perbaikan terhadap permasalahan tersebut. Dalam setiap menjalankan suatu pekerjaan diperlukan adanya pengawasan agar diketahui apakah pekerjaan tersebut telah sesuai dengan rencana.[60] Untuk melaksanakan pengawasan harus berpedoman pada rencana, perintah, tujuan dan kebijakan yang telah dibuat sebelunya.[61]

Secara lebih terperinci berikut fungsi pengawasan dalam manajemen yang dapat diketahui yaitu pertama menilai apakah setiap elemen/unit dalam organisasi menjalankan kebijakan dan aturan yang sesuai dengan tugas masingmasing. Kedua untuk menilai surat maupun laporan apakah telah mendeskripsikan aktivitas yang aktual dengan tepat dan teliti. Ketiga sebagai penilai terkait pengontrolan aktivitas manajemen apa sudah memadai dan dilaksanakan dengan efektif. Keempat menganalisis apakah aktivitas yang telah dikerjakan secara

[59] John R Schermerhorn, *Management*, (New York: John Wiley & Sons Inc, 2011) hlm. 12

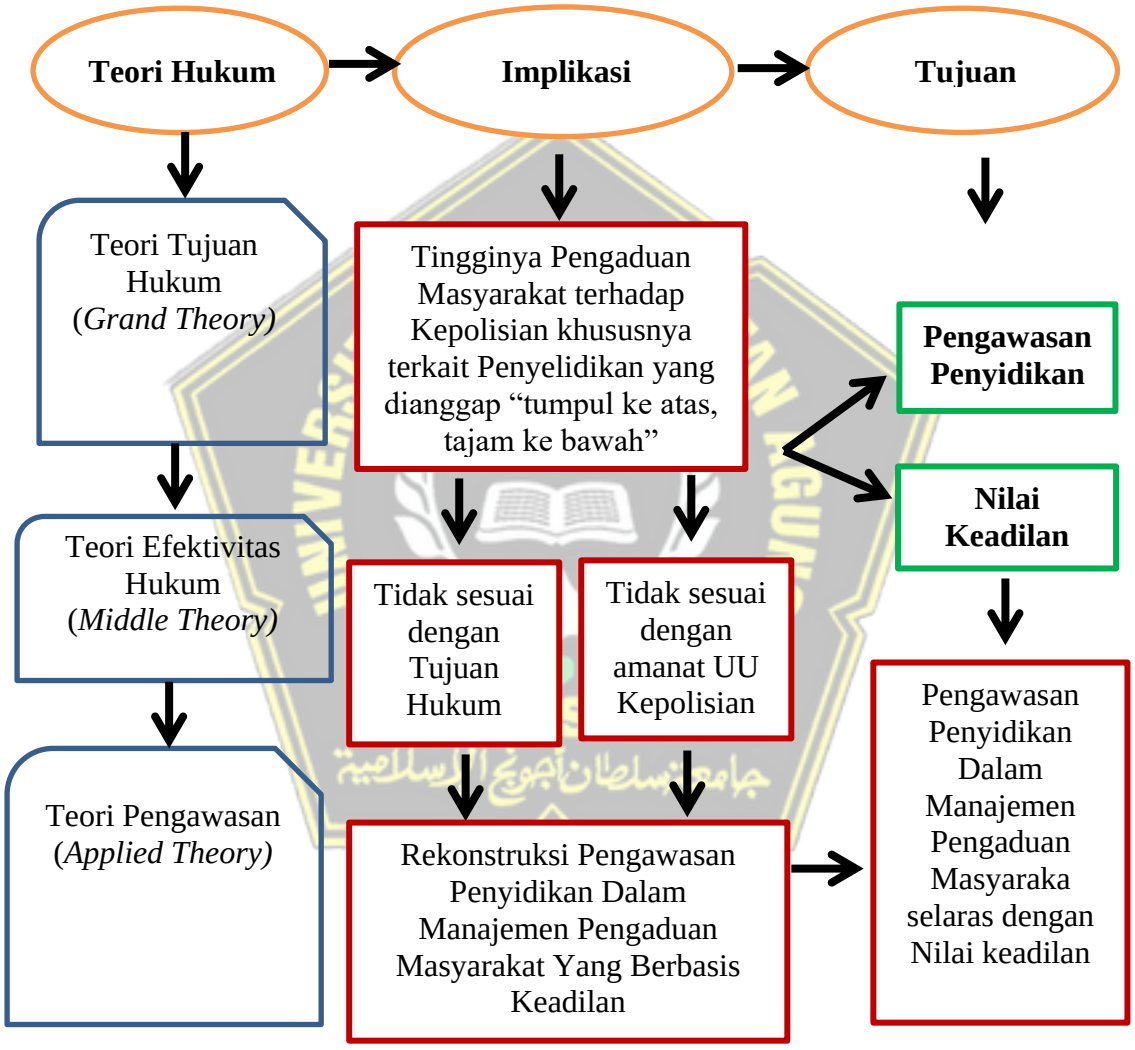
[60] Dian Ari Nugroho, *Pengantar Manajemen untuk Organisasi Bisnis Publik dan Nirlaba*, (Malang: Universitas Brawijaya Press,2017) hlm. 62.

[61] Maringan Masry Simbolon, *Dasar – Dasar Administrasi dan Manajemen*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 61

efektif meraih sasaran yang ditentukan sebelumnya dan meneliti apakah aktivitas dijalankan seefisien mungkin.[62]

G. KERANGKA PEMIKIRAN

Skema Kerangka Pemikiran Penelitin Disertasi



[62] *Ibid.*

H. METODE PENELITIAN

1. Paradigma Penelitian

Paradigma [63] yang digunakan dalam penelitian ini adalah konstruktivisme, yaitu paradigma yang dalam operasionalnya menggunakan cara pandang relativisme, dan realitas dilihat sebagai konstruksi sosial. Kebenaran suatu realitas bersiat relatif, berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial.[64] Hukum menurut paradigma konstruktivisme merupakan *law as relative and contextual consensus* (hukum merupakan kesepakatan, baik tertulis maupun tidak yang bersifat relatif dan kontekstual). Aliran ini memandang hukum sebagai *law as mental construction* sekaligus sebagai *law as experiential realities*.[65]

Paradigma kosntruktivisme berangkat dari keyakinan bahwa realitas itu beragam. Realitas berada dalam beragam konstruksi mental yang bersifat subyektif pada diri manusia (masyarakat), yang didasarkan pada pengamalan sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya yang bersifat lokal. Realitas yang diamati oleh peneliti tidak dapat digeneralisasikan.[66]

---

[63] Paradigma menurut George Ritzer adalah pandangan yang mendasar dari ilmuan tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh cabang (disiplin) ilmu pengetahuan. Paradigm membantu merumuskan tentang apa yang dipelajari, persoalan apa yang mesti dijawab, bagaimana seharusnya menjawabnya, serta aturan-aturan apa yang harus diikuti dalam menginterpretasikan informasi yang dikumpulkan dalam rangka menjawab persoalanpersoalan tersebut. George Ritzer, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta: Rajawali Pres, hlm. 8.

[64] Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, 2010, *Handbook of Qualitative Research*, Terjemah, Yogyakarta; Pustaka Pelajar, hlm. 134-135.

[65] Erlyn Indarti, "Diskresi dan Paradigma (Sebuah Telaah Filsafat Hukum)", Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Filsafat Hukum FH UNDIP, Semarang 4 November 2010, hlm. 30-31.

[66] FX. Adji Samekto, 2012, *Ilmu Hukum dalam Perkembangan Pemikiran Menuju Post-Modernisme*, Lampung; Indepth Publishing, hlm. 71.

Paradigma ini dipayungi aspek ontologis, epistemologis, metodologis dan aksiologis sebagai berikut:

a. Aspek ontologis terkait dengan pembangunan hukum pidana nasional sebagai sebuah kebutuhan yang terbentuk dari konstruksi sosial masyarakat yang tentu bersifat relatif.
b. Aspek epistemologis terkait dengan hubungan antara peneliti dengan objek yang diteliti, yaitu transaksionalis/subyektivis dan interaktif, di mana peneliti dan obyek penelitian terkait, sehingga peneliti juga dapat memberikan konstruksi.
c. Aspek metodologis berhubungan dengan metode atau cara yang digunakan peneliti untuk menemukan kebenaran suatu ilmu pengetahuan dengan teknik hermeneutical/dialektikal.
d. Aspek aksiologis dengan menempatkan nilai, etika, moral dan doktrin agama sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam suatu penelitian. Paradigma konstruktivisme menurut peneliti, tepat untuk penelitian hukum yang berorientasi pada kontruksi hukum ke depan.

2. Tipe Penelitian

Penelitian yang dilaksanakan tidak lain untuk mencapai suatu kebenaran ilmiah. Namun, untuk mencapai suatu kebenaran ilmiah tersebut ada dua pola pikir menurut sejarahnya, yaitu berpikir secara rasional dan berpikir secara empiris. Oleh karena itu untuk menemukan metode ilmiah maka digabungkan metode pendekatan rasional dan metode pendekatan empiris, rasionalisme memberikan kerangka pemikiran yang

logis sedangkan empirisme merupakan kerangka pembuktian atau pengujian untuk memastikan suatu kebenaran.[67] Penelitian yang dilakukan untuk penulisan ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang digunakan untuk menganalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.[68] Dalam buku Metode Penelitian hukum menurut Soejono Soekarto pada penelitian yuridis Empiris penelitian Terhadap identifikasi hukum dan penelitian terhadap pelaksanaan hukum.[69]

3. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian dalam ilmu sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya.[70] Penelitian kualitatif digunakan untuk menemukan makna yang tersembunyi dalam teks maupun fakta dalam realitas masyarakat. Dengan penelitian kualitatif dapat dilakukan pengamatan dan pengumpulan data dengan latar (setting) alamiah atau secara natural (naturalistic inquiry), tidak memanipulasi subyek yang

[67] Ronny Hanitijo Soemantri, 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia , hal. 36.

[68] Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta; Raja Grafindo Persada, hlm 43.

[69] Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta; Universitas Indonesia, hlm. 42

[70] Lexy J. Moeleong, 2001, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, hlm. 4.

diteliti.[71] Penelitian kualitatif dengan paradigma naturalistic inquiry juga tidak memerlukan penentuan populasi, variabel, sampel dan teknik sampling untuk melakukan generalisasi, karena obyek penelitiannya adalah gagasan kontruksi hukum yang ideal sesuai dengan konsep dan realitas yang ada di masyarakat.

Objek yang diteliti berupa domain-domain tertentu meliputi (1) Domain konsep yaitu pengawasan penyidikan dan menajemen pengaduan masyarakat; (2) Domain kepakaran, yaitu informan yang peneliti pandang sebagai ahli dalam hukum pidana. Informan (*key person*) yang dipilih jumlahnya juga tidak ditentukan secara terbatas, tetapi sesuai kebutuhan. Instrumen penelitian adalah peneliti sendiri.

Motif penelitian adalah untuk (1) *to understand* (2) *to critizise* (3) *to explore-descrip* seperti telah disinggung dalam merumuskan masalah dan tujuan penelitian

4. Sumber Jenis Data Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari penulisan kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*).[72] Data-data yang digunakan adalah data Sekunder dan data Primer.Data Sekunder merupakan data yang diperlukan untuk melengkapi data primer selain berupa peraturan Perundang-Undangan, data sekunder juga dapat berupa pendapat para ahli yang mengenai masalah-masalah dalam

[71] *Ibid.*, hlm. 6
[72] Soerjono Soekanto, 1991, *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta: UI Press, hlm. 76.

penelitian ini, yang disampaikan dalam berbagai litaratur baik dari buku-buku, naskah ilmiah, media masa dan lain-lain. Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan adalah:

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung terhadap objek penelitian yaitu Rekonstruksi Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat Yang Berbasis Keadilan dengan cara pengamatan (*observation*) dan wawancara (*interview*) kepada narasumber penelitian.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dengan cara studi kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, mengutip dan menelaah berbagai kepustakaan, azas-azas hukum yang berkaitan dengan masalah-masalah yang diteliti. Data sekunder terdiri dari 3 (tiga) bahan hukum, yaitu:

1) Bahan Hukum Primer dimaksud, antara lain yaitu:
    a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen.
    b) Undang-Undang Nomor 1 tahun 2023 tentang Hukum Pidana
    c) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 adalah Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)
    d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

e) Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia

2) Bahan hukum sekunder yaitu terdiri dari karya ilmiah, makalah dan tulisan ilmiah lainnya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

3) Bahan hukum tersier merupakan data pendukung yang berasal dari informasi dari media masa, kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum maupun data-data lainnya.

5. Lokasi Penelitian

Menetapkan lokasi penelitian merupakan hal yang cukup penting untuk mempersempit ruang lingkup serta mempertajam permasalahan yang ingin dikaji. Lokasi penelitian sampel yang dipilih oleh penulis adalah Kepolisian Daerah (Polda) DKI Jakarta yang selanjutnya dianalisis berkenaan dengan Pengawasan Penyidikan Dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat.

6. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data dilaksanakan dengan cara sebagai berikut:

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Mempelajari literatur-literatur untuk memperoleh data sekunder yang berhubungan dengan masalah yang diteliti berupa azas-azas

hukum, peraturan-peraturan hukum dan bahan hukum lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

1) Pengamatan atau pengamatan, dilaksanakan dengan jalan mengamati tentang penerapan Pengawasan Penyidikan Dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat.

2) Wawancara , wawancara ini dilakukan untuk mengumpulkan data primer yaitu dengan cara wawancara langsung secara terarah terhadap narasumber yang terkait dengan penelitian.

7. Teknik Analisis Data

Metode analisis data dalam penelitian ini mengguanakan metode kualitatif dengan mengutip pada pendapat Miles dan Huberman sebagaimana dikutip dan dijelaskan oleh Sugiyono, bahwa "Aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data, yaitu *data reduction, data display, dan conclusion/drawing/verification*."[73]

a. *Data Reduction* (Reduksi Data). Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya, dengan demikian data yang telah

[73] Sugiyono, 2013, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, hlm. 246

direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.[74]

b. Data Display (Penyajian Data). Dalam penyajian data, Miles dan Huberman sebagaimana dikutip Sugiyono mengemukakan: "*the most frequent form of display data for qualitative research data in the past has been narrative text*".[75] Maknanya, yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Selain dengan teks dan naratif, bahwa "dalam menyajikan data, juga dapat berupa grafik, matrik, jejaring kerja (network), dan chart."[76]

c. *Conclusion Drawing/Verification.* Langkah ketiga ini berupa penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah "merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori."[77]

Mengacu pada uraian penjelasan di atas, maka analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut

[74] *Ibid*., hlm. 247.
[75] *Ibid*., hlm. 249.
[76] *Ibid*.
[77] *Ibid*., hlm. 252-253.

a. Mentranskripkan seluruh hasil wawancara dari audio rekaman menjadi tulisan (*text/script*), agar memudahkan dalam memahami substansi jawaban dari para narasumber.
b. Menyortir, mengedit, mereduksi dan merestrukturisasi kalimat jawaban dari narasumber yang belum tertata atau terstruktur agar menjadi lebih tertata dan terstruktur dengan baik, sehingga lebih mudah dipahami, namun tidak merubah maksud atau opini dari nara sumber.
c. Mengorganisasikan jawaban-jawaban dari masing-masing narasumber pada setiap pertanyaan dan mengiuji dengan tolok ukur i sesuai yang diatur dalam KUHAP dan Undang-Undang Kepolisian, juga dikonfirmasi (uji konfirmasi) sehingga dapat diperoleh kesimpulan dan saran sebagai rekomendasi.

I. ORISINALITAS PENELITIAN

Penelitian dalam bentuk disertasi yang berjudul: REKONSTRUKSI PENGAWASAN PENYIDIKAN DALAM MANAJEMEN PENGADUAN MASYARAKAT YANG BERBASIS KEADILAN, ini merupakan ide/gagasan penulis yang orisinil, karena berdasarkan penelusuran penulis belum menemukan kajian yang sama dengan obyek penelitian ini, yang baik dari segi materi maupun objeknya atau setidak-tidaknya permasalahan yang diteliti tidak sama. Namun untuk menunjukkan keaslian penelitian ini akan diuraikan beberapa penelitian yaitu:

Tabel 1
Perbandingan Orisinalitas Penelitian Disertasi

Peneliti	Judul Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1. Sulistiandriatmoko [78]	Diskresi dalam Proses Peradilan Pidana di Indionesia (Studi Tentang Penggunaan Diskresi Oleh Penyidik Polri Dalam Penyidikan Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika).	hasil penelitian empiris dianalisis lebih lanjut dengan menggunakan metode normatif	penggunaan diskresi oleh Penyidik Polri cenderung lebih mengejar kepastian hukum dari pada mewujudkan keadilan, lebih mengutamakan pertimbangan hukum dari pada pertimbangan moral, dan cara berpikirnya lebih berorientasi pada hukum positif dari pada hukum alam. Hal itulah yang diduga menjadi salah satu penyebab terjadinya kelebihan hunian di Rutan dan Lapas di seluruh Indonesia.
2. Eva Achjani Zulfa[79]	Keadilan restoratif di Indonesia: studi tentang kemungkinan penerapan pendekatan keadilan restoratif dalam praktek penegakan hukum pidana)	metode penelitian kualitatif yang "multimethod in focus, involving an interpretive and naturalisilic approach ro its subject matter", dengan menggunakan berbagai sumber baik	Sebagai suatu filosofi pemidanaan, keadilan restoratif dapat membingkai berbagai kebijakan, gagasan program dan strategi penanganan perkara pidana sehingga diharapkan hasil proses tersebut dapat menciptakan keadilan yang dirasakan oleh pelaku, korban rnaupun masyarakat dan menjawab berbagai permasalahan yang

[78] Sulistiandriatmoko, 2024, "Diskresi dalam Proses Peradilan Pidana di Indionesia (Studi Tentang Penggunaan Diskresi Oleh Penyidik Polri Dalam Penyidikan Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika), *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok

[79] Eva Achjani Zulfa, 2009, "Keadilan restoratif di Indonesia: studi tentang kemungkinan penerapan pendekatan keadilan restoratif dalam praktek penegakan hukum pidana)", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta

Peneliti	Judul Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
		data yang diperoleh melalui penelitian lapangan, maupun Studi dokumen	dihadapi oleh sistem peradilan pidana saat ini.
3. Rudepel Petrus Leo [80]	Indikasi Penyalah-Gunaan Diskresi Dalam Penegakan Hukum Pidana Di Kepolisian Daerah Nusa Tenggara Timur	penelitian hukum nondoktrinal. Data yang digunakan data primer yang diperoleh dari studi lapangan (field research) dan data sekunder dari studi pustaka (*documentary research*). Analisa data dilakukan secara kualitatif.	Sebab-musebab terjadi penyalah-gunaan diskresi dalam penegakan hukum pidana oleh aparat kepolisian terdiri atas: Pertama, variabel independen yakni stratifikasi sosial, morfologi sosial, budaya, organisasi sosial, dan kontrol sosial. Kedua, delapan variabel antara I dan duabelas variabel antara II yang memunculkan variabel ketiga sebagai variabel dependen yakni praktik penyimpangan dalam penggunaan diskresi oleh aparat kepolisian. Ada beberapa variabel baru yang tidak dikemukakan para ahli sebagai variabel independen yakni: agama atau keyakinan, ras, jenis kelamin, usia, dan jenis tindak pidana tertentu yang mendapat reaksi keras melebihi reaksi terhadap jenis tindak pidana lainnya.

[80] Rudepel Petrus Leo, 2017. "Indikasi Penyalah-Gunaan Diskresi Dalam Penegakan Hukum Pidana Di Kepolisian Daerah Nusa Tenggara Timur". *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan

Penelitian disertasi yang berjudul **"Rekonstruksi Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat yang Berbasis Keadilan"** memiliki posisi strategis dan distingsi yang jelas dalam khazanah ilmu hukum, khususnya dalam ranah sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*). Untuk membuktikan keaslian dan menemukan kebaruan (*novelty*) yang fundamental, diperlukan pemetaan kritis terhadap *state of the art* dari penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki irisan tema. Berdasarkan penelusuran literatur yang komprehensif, penulis menegaskan bahwa disertasi ini adalah gagasan orisinil yang belum pernah dikaji dengan spesifikasi objek, pendekatan masalah, dan tujuan rekonstruksi yang sama. Argumentasi orisinalitas ini dibangun melalui dialektika perbandingan dengan tiga penelitian terdahulu yang relevan, yakni karya Sulistiandriatmoko, Eva Achjani Zulfa, dan Rudepel Petrus Leo, untuk kemudian mengkristalkan kebaruan yang ditawarkan disertasi ini.

Pembedaan pertama dan mendasar dapat dilihat dari komparasi dengan penelitian **Sulistiandriatmoko** yang berjudul *"Diskresi dalam Proses Peradilan Pidana di Indonesia"*. Penelitian Sulistiandriatmoko menitikberatkan fokusnya pada aspek penggunaan kewenangan diskresi oleh penyidik, khususnya dalam tindak pidana narkotika. Temuan utamanya menggarisbawahi bahwa diskresi penyidik cenderung terjebak pada positivisme hukum yang kaku demi kepastian hukum, sehingga mengabaikan aspek keadilan dan moralitas, yang secara kausalitas berkontribusi pada *overcrowding* di Lembaga Pemasyarakatan.

Letak perbedaan fundamental (*gap*) dengan disertasi penulis adalah pada objek materiil dan orientasi penyelesaian masalah. Jika Sulistiandriatmoko berfokus pada "tindakan diskresi" itu sendiri sebagai objek kajian, maka disertasi penulis bergeser lebih ke hulu, yakni pada "mekanisme pengawasan" terhadap tindakan penyidik tersebut. Disertasi ini tidak hanya menyoroti bagaimana diskresi dilakukan, tetapi bagaimana sistem manajemen pengaduan masyarakat (*public complaints management*) dapat difungsikan sebagai instrumen kontrol (pengawasan) yang efektif. Kebaruan disertasi penulis di sini terletak pada tawaran konsep pengawasan yang tidak hanya bersifat administratif-birokratis, melainkan pengawasan yang direkonstruksi agar berbasis nilai keadilan. Penulis masuk ke dalam ranah manajerial pengawasan penyidikan (Wassidik) yang merespons pengaduan masyarakat, sebuah area yang luput dari pembahasan mendalam Sulistiandriatmoko yang lebih fokus pada dampak diskresi terhadap pemidanaan.

Selanjutnya, distingsi orisinalitas kedua dibangun melalui perbandingan dengan penelitian **Eva Achjani Zulfa** tentang *"Keadilan Restoratif di Indonesia"*. Karya monumental tersebut membahas pergeseran paradigma penghukuman menuju pemulihan, di mana keadilan restoratif diposisikan sebagai filosofi pemidanaan untuk menyelesaikan konflik pidana dengan melibatkan korban, pelaku, dan masyarakat. Fokus Eva Achjani adalah pada *metode penyelesaian perkara* dan filosofi yang melandasinya.

Sebaliknya, disertasi penulis memiliki fokus yang berbeda secara diametral. Penulis tidak sedang meneliti tentang metode penyelesaian perkara

(seperti RJ), melainkan meneliti *sistem kelembagaan dan tata kelola* pengawasan ketika proses penyidikan tersebut bermasalah. Meskipun disertasi penulis dan penelitian Eva Achjani sama-sama bermuara pada "keadilan", namun "basis keadilan" dalam disertasi ini diletakkan dalam konteks manajemen pengaduan (Dumas), bukan pada mediasi penal. *Novelty* yang penulis tawarkan adalah bagaimana mengintegrasikan nilai-nilai keadilan ke dalam prosedur penanganan komplain masyarakat. Jika Eva Achjani menawarkan "obat" berupa Restorative Justice untuk perkara pidana, maka disertasi ini menawarkan "sistem imun" berupa Rekonstruksi Manajemen Pengaduan untuk menjaga kesehatan institusi penyidikan. Penelitian penulis mengisi kekosongan literatur mengenai bagaimana keluhan masyarakat seharusnya dikelola agar menjadi alat *check and balances* yang berkeadilan, bukan sekadar prosedur formalitas belaka.

Perbandingan ketiga dilakukan terhadap penelitian **Rudepel Petrus Leo** mengenai *"Indikasi Penyalahgunaan Diskresi dalam Penegakan Hukum Pidana di Polda NTT"*. Penelitian ini menggunakan pendekatan nondoktrinal (sosiologis) yang sangat kental, dengan hasil yang menunjukkan bahwa penyimpangan diskresi disebabkan oleh variabel sosiologis seperti stratifikasi sosial, budaya, hingga intervensi kekuasaan. Fokus Rudepel adalah mencari faktor penyebab (*causa*) terjadinya penyimpangan secara empiris di wilayah spesifik.

Di sinilah letak kebaruan disertasi penulis yang bersifat rekonstruktif. Jika penelitian Rudepel berhenti pada diagnosa "mengapa penyimpangan

terjadi" (aspek etiologi kriminal/sosiologi hukum), disertasi penulis melangkah lebih jauh ke tahap "apa solusi sistemiknya" (aspek rekayasa sosial/hukum). Penulis tidak hanya memotret fenomena kemacetan atau penyimpangan penyidikan yang dikeluhkan masyarakat, tetapi menawarkan sebuah model rekonstruksi hukum. Disertasi ini mengusung ide pembaharuan hukum pada level struktur dan substansi pengawasan. *Novelty*-nya adalah perumusan model manajemen pengaduan yang mampu meminimalisir pengaruh variabel-variabel negatif (seperti intervensi yang ditemukan Rudepel) melalui sistem pengawasan yang terukur dan berbasis nilai keadilan. Penulis mentransformasi temuan masalah di lapangan menjadi sebuah gagasan akademis berupa re-desain sistem pengawasan penyidikan.

Berdasarkan analisis komparatif di atas, **Kebaruan (*Novelty*)** utama yang diajukan dalam disertasi ini dapat dikristalkan dalam beberapa poin penting yang belum tersentuh oleh ketiga penelitian sebelumnya, maupun penelitian lain secara umum:

1) **Pertama, Kebaruan Konseptual: Pergeseran Paradigma Pengawasan.** Penelitian terdahulu umumnya memandang pengaduan masyarakat (Dumas) hanya sebagai data sekunder atau indikator ketidakpuasan semata. Disertasi ini menempatkan Manajemen Pengaduan Masyarakat sebagai *core subject* (inti masalah) dalam reformasi penyidikan. *Novelty*-nya terletak pada gagasan untuk merekonstruksi posisi pengaduan masyarakat dari sekadar "laporan administratif" menjadi "instrumen hukum" yang memiliki daya paksa dalam mekanisme pengawasan

penyidikan (Wassidik). Penulis menawarkan konsep di mana manajemen pengaduan tidak lagi pasif, melainkan menjadi basis utama dalam menilai akuntabilitas penyidikan. Ini adalah lompatan pemikiran dari pengawasan internal yang tertutup menuju pengawasan partisipatif yang terlembaga.

2) **Kedua, Kebaruan Filosofis: Integrasi Nilai Keadilan dalam Manajemen Birokrasi.** Seringkali, manajemen pengaduan dan pengawasan penyidikan dipandang sebagai isu teknis administratif (SOP) semata. Penelitian Sulistiandriatmoko berbicara kepastian hukum, dan Eva Achjani berbicara keadilan substantif dalam putusan/penyelesaian. Disertasi ini mengisi celah dengan membawa "Nilai Keadilan" masuk ke dalam ruang-ruang teknis manajemen pengaduan. Kebaruannya adalah merumuskan bagaimana parameter "keadilan" dapat dioperasionalkan dalam prosedur penanganan komplain. Artinya, respons terhadap pengaduan masyarakat tidak hanya diukur dari kecepatan (durasi), tetapi dari apakah respons tersebut memulihkan rasa keadilan pelapor. Ini menawarkan perspektif baru bahwa efisiensi birokrasi pengaduan harus tunduk pada efektivitas pencapaian keadilan.
3) **Ketiga, Kebaruan Pragmatis: Model Rekonstruksi Sistem.** Berbeda dengan penelitian Rudepel yang bersifat deskriptif-analitis terhadap penyimpangan, disertasi ini bersifat preskriptif-rekonstruktif. *Novelty* penelitian ini adalah dihasilkannya sebuah model atau desain baru pengawasan penyidikan yang terintegrasi. Penulis merancang rekonstruksi aturan dan mekanisme yang memangkas birokrasi "bola ping-pong" dalam

penanganan pengaduan, menciptakan sistem yang lebih responsif dan transparan. Model ini dirancang untuk menutup celah penyalahgunaan wewenang yang tidak terjangkau oleh sistem pengawasan konvensional saat ini.

Dengan demikian, orisinalitas disertasi ini mutlak dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Penelitian ini tidak mereplikasi apa yang sudah ada, melainkan mensintesiskan masalah-masalah yang ditemukan dalam penelitian terdahulu (seperti kaku-nya diskresi, pentingnya keadilan, dan faktor penyebab penyimpangan) untuk kemudian melahirkan sebuah solusi baru: **Rekonstruksi sistem pengawasan penyidikan melalui manajemen pengaduan masyarakat yang tidak lagi prosedural semata, melainkan berwatak substantif demi terwujudnya keadilan.** Inilah kontribusi teoritis dan praktis yang menjadi *magnum opus* dari disertasi ini, membedakannya secara tegas dari kajian-kajian sebelumnya.

J. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan disertasi berjudul: REKONSTRUKSI PENGAWASAN PENYIDIKAN DALAM MANAJEMEN PENGADUAN MASYARAKAT YANG BERBASIS KEADILAN, disusun dalam VI (enam) Bab, sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan. Pada bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah yang menguraikan adanya problematika filosofis, yuridis, teoritis dan sosiologis, sehingga muncul isu hukum yang di kaji dan mengapa

penting sebagai hasil dari penelitian untuk menjawab persoalan hukum tersebut. Salain itu, untuk memberikan jaminan kemurnian penelitian, maka juga dibandingkan dengan disertasi yang lain dalam orisinalitas penelitian, kemudian digambarkan dalam kerangka berpikir dan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. diakhiri dengan paparan tentang sistematika penelitian.

BAB II : Kerangka Konseptual dan Kerangka Teoritis

BAB III : Kajian Menurut Aspek Hukum atau Peraturan Perundang-Undangan terkait Pengawasan Penyidikan oleh Kepolisian

BAB IV : Deskripsi dan analisis terhadap Manajemen Pengaduan Masyarakat yang diperoleh dari Lembaga-Lembaga Negara

BAB V : Rekonstruksi Pengawasan Penyidikan Dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat Yang Berbasis Keadilan

BAB VI : Bagian penutup, yang berisikan kesimpulan, saran dalam mengatasi masalah yang dirumuskan dalam disertasi ini dan bab ini ditutup dengan implikasi kajian.

BAB II

KERANGKA KONSEPTUAL DAN KERANGKA TEORITIS

A. Sejarah Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pengertian tentang polisi sepanjang sejarah ternyata berbeda-beda, pengertian polisi yang sekarang tidak sama dengan pengertian polisi pada mulanya. Tiap-tiap negara juga cenderung memberi istilah dalam bahasanya sendiri. Di Amerika Serikat dan Inggris dipakai istilah "*Police*", di Jerman digunakan istilah "*Polizei*", sedangkan di Belanda digunakan istilah "*Politie*". Istilah Polisi pada mulanya berasal dari perkataan Yunani yaitu "*Politea*", yang berarti seluruh pemerintahan negara kota. Pada saat itu (diabad sebelum masehi) negara Yunani terdiri dari kota-kota yang dinamakan "*Polis*". Jadi pada zaman itu arti polisi demikian luasnya bahkan meliputi seluruh pemerintahan negara kota, termasuk juga didalamnya urusan-urusan keagamaan seperti penyembahan terhadap dewa-dewanya, termasuk dalam urusan pemerintahan.[81]

Selain itu di Jerman dikenal kata "*Polizei*", yang mengandung arti luas yaitu meliputi keseluruhan pemerintahan negara, istilah tersebut masih dipakai sampai dengan akhir abad pertengahan, kemudian berkembang dengan munculnya teori Catur Praja dari Van Vollenhoven yang membagi pemerintahan dalam empat bagian, yaitu:[82]

---

[81] Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, PT.Gramedia Widia Sarana Indonesia, Jakarta, 1994, hal.10.

[82] C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1982, hal.337.

a. *Bestuur*; Hukum Tata Pemerintahan

b. *Politie* ; Hukum Kepolisian

c. *Justitie*; Hukum Acara Peradilan

d. *Regeling*; Hukum Perundang-undangan.

Dalam teori tersebut dapat dilihat bahwa polisi tidak lagi merupakan keseluruhan pemerintahan negara akan tetapi merupakan organ yang berdiri sendiri, yang mempunyai wewenang dan kewajiban menjalankan pengawasan bahkan bila perlu dengan paksaan yang diperintah melakukan suatu perbuatan atau tidak melakukan suatu perbuatan sesuai dengan kewajibannya masing-masing. Dalam pengertian ini maka kekuasaan polisi dianggap sebagai istilah yang menggambarkan tugas, status, organisasi, wewenang dalam melaksanakan tugas serta tanggung jawab sebagai seorang anggota Kepolisian. Polri merupakan suatu profesi, ini bisa dilihat bahwa Polri memiliki ciri-ciri sebagai layaknya suatu profesi.

Pengertian polisi menurut Vollenhoven adalah termasuk organ-organ pemerintahan yang berwenang dan berkewajiban untuk mengusahakan dengan jalan pengawasan dan bila perlu dengan paksaan bahwa yang diperintah berbuat atau tidak berbuat menurut kewajibannya masing-masing yang terdiri atas:[83]

[83] M. Gaussyah, *Peranan dan Kedudukan POLRI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2014, hal. 34

a. Melihat cara menolak bahwa yang diperintahkan itu melaksanakan kewajiban umumnya;

b. Mencari secara aktif perbuatan-perbuatan yang tidak melaksanakan kewajiban umum tadi;

c. Memaksa yang diperintahkan itu untuk melaksanakan kewajiban umumnya dengan melalui pengadilan;

d. Memaksa yang diperintahkan itu untuk melaksanakan kewajiban umum itu tanpa perantaraan pengadilan; dan

e. Memberi pertangungjawaban dari apa yang tercantum dalam pekerjaan tersebut.

Menurut Wahid, bahwa pengertian polisi adalah seorang "*protector*" dan wakil rakyat yang berkewajiban mengayomi martabat manusia (*human dighnity*) dan sebagai subjek aktif atas pemanisfestasian peraturan perundang-undangan, dengan menjadikan hukum dan hak asasi manusia sebagai muatan mutlak dalam pelaksanaan tugas kepolisian.[84] Para pakar di bidang kepolisian menyimpulkan bahwa dalam istilah polisi terdapat tiga pengertian, yakni:[85]

a. Polisi sebagai fungsi;

[84] Abdul Wahid, *Hukum, Suksesi dan Arogansi Kekuasaan*, Tarsito, Bandung, 1994, hlm. 43
[85] Gde Yasa Tohjiwa, *Catatan Kritis*, Gramedia Jakarta, 1996, hlm. 1

b. Polisi sebagai organ kenegaraan; dan

c. Polisi sebagai pejabat atau petugas.

Pada dasarnya polisi adalah alat negara yang diberi peranan untuk menegakan hukum dan mewujudkan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, polisi bertindak sebagai pelayan, pengayom, dan pelindung masyarakat. Polisi sebagai bagian dari masyarakat sipil (*civillian society*) memegang tanggung jawab penuh atas keselamatan dan keamanan masyarakat. Segala urusan yang menyangkut keamanan dalam negeri merupakan urusan dan kewenangan polisi.

Polisi pertama kali ada di Yunani dengan nama *politea* yaitu seluruh pemerintahan negara kota dan polis, yang artinya adalah suatu kekuatan yang sengaja dibangun untuk mempertahankan diri dari ancaman pihak luar. Pengertian tersebut bertahan selama ratusan tahun. Setelah fungsifungsi kenegaraan berkembang dan menjadi bagian yang berdiri sendiri maka pengertian tersebut mulai bergeser. Polisi tidak lagi memiliki arti makro kenegaraan tetapi telah menjadi bagian dari suatu fungsi kenegaraan.[86]

Polisi terus berkembang baik secara fungsi maupun organisasinya, begitu pula dengan yang tejadi di Indonesia, sejak awal adanya polisi

[86] Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian Indonesia*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2005 hal. 5.

hingga sekarang polisi terus berkembang. Adapun perkembangan Kepolisian Indonesia dimulai sejak masa Pendudukan Belanda Walaupun semasa V.O.C telah ada Kepolisian, akan tetapi dapat dikatakan bahwa dasar untuk susunan Kepolisian mulai terdapat semasa pemerintahan Gubernur Jenderal Inggris Raffles. Pada masa itu lahir sebuah "*Regulation*" tanggal 11 Februari 1814 dan peraturan-peraturan tentang tata usaha kehakiman (*justisi*) pada pengadilan daerah jawa yang masing-masing menjadi dasar dari "*Indlandsch Reglement*" dan "*Reglement op de Rechterlijke Organisatie*"[87]

Pada Tahun 1817, Direktur "Djustisi" dan "Binnenlandsch bestuur" duduk dalam suatu kepanitiaan yang bertugas mengajukan usul-usul mengenai reorganisasi Kepolisian. Akan tetapi permulaan reorganisasi Kepolisian baru terjadi pada tahun 1897 yang ditandai lahirnya jabatan opsiner polisi dan kemudian dikenal dengan nama inspektur polisi. Pada tahun 1911 ditetapkan suatu keputusan mengenai reorganisasi Kepolisian. Kemudian pada tahun 1914 diadakan tambahan dan perubahan terhadap keputusan tahun 1911, sehingga terdapatlah dasar-dasar susunan dari polisi kota. Reorganisasi pada awalnya ditujukan pada kota-kota tertentu saja yaitu, Jakarta, Semarang dan Surabaya. Dengan tidak mengurangi hak kekuasaan residen/kepala daerah dan asisten residen dibentuk pimpinan

[87] M. Oudang, *Perkembangan Hukum Kepolisian Indonesia* Mahabarata, Jakarta, 1952, hal. 8.

harian dari Kepolisian setempat yang dikepalai oleh seorang komisaris polisi kelas I yang langsung membawahi residen/kepala daerah.[88]

Pada tahun 1912 dibentuk polisi bersenjata, yang menjadi suatu alat kekuasaan sipil dalam tangan pemerintah di daerah-daerah yang baru diamankan oleh tentara, yakni untuk : a. Menjamin keamanan, ketertiban dan ketentraman. b. Mempertahankan kekuasaan dalam waktu kekacauan, sampai jika perlu tentara melimpahkan tugasnya c. Untuk mengkonsolidasi keadaan di daerah-daerah yang baru dikuasai dengan nyata.[89]

Polisi bersenjata berkembang dengan cepat, tetapi cepat pula merosot. Mereka tak mampu memberantas kejahatan didesa-desa. Akibat reorganisasi polisi dikota-kota kriminalitas melonjak didesa-desa, kemudian lambat laun berakhirlah riwayatnya, akan tetapi pegawai yang tersisa kemudian dididik di sekolah polisi dan di pekerjakan sebagai polisi lapangan.[90]

Polisi lapangan terbentuk pada tahun 1920 sebagai suatu pasukan pilihan dari polisi umum, polisi lapangan ini menggantikan polisi bersenjata. Pembentukan polisi lapangan dimaksudkan untuk melaksanakan tugas preventif dari Kepolisian dan juga dapat melakukan tugas pengusutan walaupun seharusnya tugas ini dilaksanakan oleh pegawai pamong praja dan reserse daerah. Reserse Daerah (*Gewestelijke*

[88] *Ibid*., hal. 12
[89] *Ibid*., hal. 15.
[90] *Ibid*.

Recherce) dibentuk pada tahun 1920 dimaksudkan untuk melakukan pekerjaan pengusutan kejahatan diluar kota. Setelah tahun 1922 Reserse Daerah juga mempunyai campur tangan dalam tugas politik-polisionil, karena pekerjaannya dilapangan politik, terkenal juga sebagai reserse politik, kemudian menjelma sebagai bagian dari politik dengan nama P.I.D. Pada masa itu secara umum tujuan Kepolisian adalah mengusahakan kepatuhan penduduk terhadap peraturan peraturan pemerintah Hindia Belanda.[91]

Selanjutnya pada masa Pendudukan Jepang, tidak Seperti pada masa Belanda dimana polisi terdiri dari berjenis-jenis susunan Kepolisian, pada masa pendudukan Jepang hanya ada satu jenis susunan Kepolisian. Akan tetapi Kepolisian ini tidak tersusun sebagai suatu organisasi dengan satu pusat, melainkan terpecah kedalam tingkat regional yang masing-masing mempunyai pusatnya sendiri-sendiri. Pusat-pusat Kepolisian berkedudukan di:

a. Jakarta untuk Jawa dan Madura
b. Bukit tinggi untuk Sumatera
c. Makasar untuk Timur-Besar
d. Banjarmasin untuk Kalimantan.[92]

Pembagian daerah kekuasaan disesuaikan dengan pembagian daerah pertahanan militer, yang berpusat di Markas Besar Tentara Selatan

[91] Warsito, *op.cit.*, hal. 109.
[92] M.Oudang, *op.cit.*, hal. 32

(*Nampo-Gun*) di Singapore (*Shonan*). Dalam tiap-tiap lingkungan daerah diadakan Pemerintahan Militer, Jawa-Madura dan Sumatera diduduki oleh Angkatan Darat (*Riku-gun*), Kalimantan dan Timur Besar oleh Angkatan Laut (*Kaigun*). Masing-masing lingkungan daerah dibagi dalam syu, yang luasnya sama dengan keresidenan dahulu. Tiap-tiap syu dikepalai oleh seorang Syutyokan (kepala daerah). Pejabat inilah yang menjadi kepala Kepolisian di keresidenan seperti residen sebelum peperangan. Ia bertanggung jawab terhadap keamanan dan ketentraman umum dalam keresidenan. Pimpinan sehari-hari dijalankan oleh kepala bagian Kepolisian (*keisatsu-butyo*), kemudian disebut kepala bagian keamanan (*Chinang-Butyo*).[93]

Pada masa ini, yang diutamakan pada penyelenggaraan tugas Kepolisian adalah penyelenggaraan keamanan dalam negeri yang dititikberatkan pada Kepolisian preventif dan pelaksanaannya dilakukan oleh kenpeitai dan bagian khusus (Tokko-koto) dari polisi. Masalah kriminal menjadi masalah sekunder, yang utama adalah perkara-perkara yang mempunyai latar belakang politik. Segala usaha Kepolisian dipusatkan pada pemberantasan gerakan-gerakan atau unsur-unsur yang menentang pemerintahan tentara Jepang. Seluruh kegiatan dipusatkan untuk menangkal usaha-usaha provokasi, infiltrasi dan sabotase. Dalam melaksanakan kegiatannya, tentara Jepang mewajibkan seluruh penduduk turut serta. Dengan jalan demikian diletakan tanggung jawab keamanan

[93] *Ibid*. hal. 34.

dan ketentraman dalam kampung atau desa secara kolektif pada masyarakat.[94] Tujuan Kepolisian pada masa ini adalah menjaga keamanan dan ketertiban umum, akan tetapi hanya semata mata untuk keamanan dan ketertiban saja tidak dikaitkan dengan tujuan kesejahteraan sehingga seringkali polisi bertindak sewenang-wenang dengan dalih untuk ketertiban.[95]

Pada Masa Agresi Belanda (1945-1949), dimulai pada tahun 1945, Belanda mendaratkan tentaranya bersama tentara Sekutu untuk menerima penyerahan Indonesia dari tentara Jepang. Pada saat itu dimulai penyusunan Polisi. Di Timur Besar dan Kalimantan, pimpinan NICA (Tata Usaha Sipil dari Hindia Belanda) mempekerjakan kembali bekas pegawai polisi yang menjadi tawanan pemerintahan Jepang. Tenaga-tenaga ini dikerahkan untuk pembentukan kesatuan-kesatuan polisi. Yang dilakukan Belanda pertama kali adalah membentuk penjagaan polisi pada tempat yang menjadi markas-markas mereka. Di bawah pimpinan pembesarpembesar tentara Inggris, tercipta suatu organisasi dengan nama "*civil Police*" yang anggota-anggotanya terdiri dari pegawai-pegawai Polisi Republik Indonesia dan pegawai polisi Belanda.[96]

Pada waktu tentara Sekutu meninggalkan Indonesia, Belanda membubarkan "*Civil Police*". Pegawai-pegawai Belanda yang masuk dalam *Civil Police* sebagian masuk dalam dinas Kepolisian Belanda dan

[94] *Ibid*., hal. 36.
[95] Warsito, *op.cit*., hal. 112.
[96] M. Oudang, *op.cit.,* hal. 48

sebagian lagi tinggal di Jakarta menolak bekerjasama dengan Kepolisian Belanda. Ketika itu terbentuklah Polisi umum (*Algemeene Politie*) dari Hindia Belanda yang anggotanya diangkat untuk ditugaskan di seluruh Hindia Belanda.[97]

Polisi Istimewa dikenal pula dengan sebutan "Bijzonder Politie" adalah alat Kepolisian terakhir yang diciptakan Belanda. Satuan ini diciptakan pada tahun 1948, yakni beberapa bulan sebelum tentaranya melakukan aksi militer kedua menuju Yogyakarta. Tugas utama dari Polisi Istimewa ialah mempertahankan keamanan dan ketertiban secara preventif dengan kekuatan fisik maupun senjata. Karena dimaksudkan sebagai tulang punggung dari Kepolisian, maka polisi istimewa mempunyai anggota-anggota terpilih dengan persenjataan luar biasa. Anggotanya dipilih dari polisi dan tentara yang terbaik. Perlengkapannya memungkinkan terselenggaranya mobilitas tinggi dan hubungan cepat serta persenjataan yang sangat modern menyamai tentara.[98]

Dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan tanggal 19 Agustus 1945 ditetapkan bahwa polisi masuk kedalam lingkungan Departemen Dalam Negeri. Dengan demikian Instansi Kepolisian Negara mempunyai kedudukan yang sama dengan Dinas Kepolisian Umum pada masa pemerintahan Hindia Belanda. Pada tanggal 29 September 1945, Raden Said Soekanto Tjokrodiatmodjo diangkat oleh Presiden Soekarno sebagai

[97] *Ibid*
[98] *Ibid*., hal. 62

Kepala Kepolisian Negara Indonesia yang pertama. Beliau memulai tugasnya dalam keadaan serba kurang dan sulit karena harus menghadapi kekacauan-kekacauan dan pertempuran-pertempuran akibat pendaratan tentara inggris dan Belanda. Pada tanggal 1 Oktober 1945, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Maklumat yang ditandatangani oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung, mengenai penetapan Kantor Kejaksaan kedalam lingkungan Departemen Kehakiman. Sedangkan kantor dan badan Kepolisian masuk kedalam lingkungan Departemen Dalam Negeri. Dengan demikian Kepolisian dan Kejaksaan yang pada pemerintahan tentara Jepang tergabung dalam satu departemen (chian-bu) kembali lagi ke departemen-departemen asalnya seperti sebelum peperangan. Dengan berlakunya instruksi bersama, Perdana Menteri sebagai pimpinan tertinggi Kepolisian bertanggung jawab atas penguasaan Kepolisian.[99]

Untuk melancarkan pembangunan Kepolisian, Pemerintah mengeluarkan Penetapan Pemerintah No.11/S.D./1946 yang menyatakan bahwa mulai tanggal 1 Juli 1946, Instansi Kepolisian dikeluarkan dari lingkungan Departemen Dalam Negeri dan dijadikan instansi tersendiri langsung dibawah pimpinan Perdana Menteri. Tetapi belum juga penetapan tersebut dilaksanakan, Belanda melancarkan agresinya yang pertama sehingga polisi negara harus turut serta dalam usaha pertahanan,

[99] *Ibid*., hal. 66

disamping menunaikan tugas Kepolisian biasa, pada saat itu polisi dikerahkan juga untuk berada di garis depan medan peperangan.

Berdasarkan penetapan Dewan Pertahanan Negara yaitu Penetapan tanggal 1 Agustus 1947 No. 112 Tentang Militerisasi Polisi Negara, maka secara resmi polisi negara dimiliterisasikan. Seluruh anggota Polisi Negara disamping memakai tanda-tanda pangkat polisi juga menggunakan tanda-tanda pangkat tentara. Pada saat itu polisi bersama dengan tentara ditugaskan menjaga keamanan diperbatasan kota, perbatasan daerah keresidenan (Daerah Istimewa) atau ditempat lain yang dipandang perlu. Polisi negara juga berwenang menangkap dan menuntut seseorang yang melakukan pelanggaran dan atau kejahatan yang harus diadili oleh pengadilan sipil. Polisi negara dapat pula menangkap anggota tentara untuk segera diserahkan kepada komando tentara yang bersangkutan dengan disertai laporan pendapat.

Kemudian dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1947 ditentukan bahwa Jaksa Agung melakukan pengawasan terhadap para jaksa dan polisi dalam menjalankan pengusutan atas kejahatan dan pelanggaran. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1947 inilah yang menjadi dasar bagi Jaksa Agung sebagai kepala dari *Rechtspolitie* (polisi hukum). Tetapi Undang-undang ini hanya berlaku sesaat, kemudian dicabut oleh Undang-undang Nomor 19 Tahun 1948. Mulai 15 Juli 1949, dengan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1949, pimpinan Kepolisian negara kembali diserahkan kepada Menteri Pertahanan (Menteri Koordinator Keamanan Hamengku Buwono

IX). Sesudah 29 Desember 1949, yakni Pembentukan Negara Republik Indonesia Serikat, pimpinan tertinggi dari Instansi Kepolisian Negara Indonesia beralih ketangan Perdana Menteri yang pada saat itu dipegang oleh Dr. Halim.

Selanjutnya pada masa Republik Indonesia Serikat Pada masa Pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS), berdasarkan Keputusan Presiden RIS Nomor 22 Tahun 1950, organisasi polisi dipecah menjadi dua yaitu polisi negara dengan polisi federal atau polisi RIS yang bertugas menjalankan tugas Kepolisian didaerah Jakarta dan wilayah diluar daerah bagian. Polisi RIS inilah yang bertugas menjamin keamanan dan ketertiban umum. Akan tetapi dalam prakteknya hubungan dan kerjasama antara polisi RIS dengan polisi negara tidak terjalin dengan baik. Keduanya tidak mampu bekerjasama dengan baik guna mewujudkan keamanan dan ketertiban umum.[100]

Untuk memecahkan soal pembatasan tugas dan kerjasama antara polisi federal dan polisi negara bagian dibentuklah suatu Komisi Kepolisian berdasarkan Penetapan Perdana Menteri RIS Nomor 1/P.M./1950. Komisi ini diketuai oleh Perdana Menteri dan anggota-anggotanya adalah Menteri Kehakiman, Menteri Dalam Negeri, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian dari RIS dan para menteri/Direktur utusan dalam negeri atau kepala Kepolisian dari tiap negara bagian.

[100] *Ibid*.

Pada masa Demokrasi Parlementer (1950-1959), setelah terbentuk Negara Kesatuan pada tanggal 1 Agustus 1950, Polisi Negara Republik Indonesia kembali dilebur dalam susunan Kepolisian negara yang berpusat di Jakarta. Instansi Kepolisian negara di tempat lain dihapuskan. Untuk penyelesaian pekerjaan yang ada diluar Jakarta diadakan kantor cabang Instansi Kepolisian Negara yang kemudian dihapuskan dalam bulan Desember 1950. Dalam membawahi Polri, Perdana menteri dibantu oleh satu biro keamanan di kantor KB. Pol. R. Soeprapto. Jumlah anggota Polri cukup memadai. Kedudukan Polri yang yang mulanya sama dengan pegawai negeri sipil di ubah dengan Peraturan Gaji Polisi (PG-Pol). Setelah ditetapkan sebagai militer dalam periode demokrasi terpimpin, kedudukan kepegawaian anggota Polri disamakan dengan angkatan perang.[101]

Pada tanggal 1 Juli 1955, rumusan "Tri Brata" diresmikan oleh Kepala Negara sebagai pedoman hidup anggota-anggota Kepolisian Republik Indonesia dan oleh sebab itu juga menjadi kode etik profesi Polri, dirumuskan oleh Prof. Mr. Djokosoetono dengan dibantu oleh Prof. DR. Prijono, keduanya adalah guru besar di PTIK. Tribrata pertama kali diucapkan sebagai "kaul" oleh mahasiswa angkatan II PTIK pada tanggal 3 Mei 1954.[102]

[101] *Ibid.*, hal. 9

[102] Harsja W. Bachtiar, *Ilmu Kepolisian, Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan Yang Baru*, (Jakarta, PTIK dan PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1994), hal. 51.

Pada masa periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965) Pemilihan Umum pertama setelah Proklamasi 1945 dilaksanakan secara demokratis dan aman pada tahun 1955. Tanggal 15 Juli 1959, dengan Surat Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1959 dibentuklah Departemen Kepolisian dan Kepala Kepolisian Negara berubah menjadi Menteri Muda Kepolisian yang memimpin Departemen Kepolisian. Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961 Tentang Kepolisian memperkokoh keberadaan Departemen Kepolisian yang dipimpin Menteri/Kepala Kepolisian Negara RI yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Dengan Undang-undang ini pula dinyatakan bahwa Polri merupakan bagian dari ABRI.[103]

Pada masa Periode Orde Baru (1966-1998) Pada tanggal 1 juli 1969, sebutan Pangak dikembalikan menjadi Kepala Kepolisian, dengan mengganti singkatan KKN menjadi Kapolri.[104] Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 79 Tahun 1969, tugas dan tanggung jawab Polri adalah sebagai berikut:[105]

a. Polri bertanggung jawab sebagai alat negara penegak hukum, terutama dibidang keamanan dan ketertiban masyarakat, sesuai dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961 dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 152 Tahun 1969 (pasal 37 ayat 1).

[103] *Ibid.*, hal. 10
[104] *Ibid.*
[105] Warsito, *op.cit*., hal. 129.

b. Polri berkewajiban mendukung kebijaksanaan Pertahanan dan Keamanan Nasional dengan menyelenggarakan pembinaan terhadap kegiatan Polri dibidang yang diperlukan guna pelaksanaan tugastugas Kepolisian.

c. Polri dapat diberi tugas khusus, berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan operasi bakti dan kekaryaan ABRI sesuai dengan ketentuan Menteri Pertahanan dan Keamanan / Pangab.

Peraturan yang mengatur tentang wewenang polisi sesudah kemerdekaan pada pokoknya adalah melanjutkan peraturan-peraturan yang sudah ada sejak zaman Hindia Belanda. Sesudah Staatblad 1941 Nomor 44 banyak dibuat peraturan-peraturan, tetapi hanya mengenai status dan organisasi. Sedangkan peraturan yang mengatur mengenai wewenang polisi baru ada dengan diberlakukannya Undangu-ndang Pokok Kepolisian Nomor 13 Tahun 1961. Peraturan yang mengatur mengenai wewenang polisi ini sangat penting karena peraturan-peraturan tersebut yang menjadi suatu batasan mengenai sah atau tidaknya tindakan polisi. Pada tahun 1981 lahir Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 yang dikenal dengan nama Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana. Dengan lahirnya Undang-undang ini maka fungsi dan wewenang Kepolisian sebagai aparat penegak hukum semakin jelas. Pada tahun 1997 lahir Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 Tentang Pertahanan dan Keamanan Negara.

Pada Era Reformasi yang dimulai pada bulan Februari 1998 Presiden Habibie mengeluarkan Inpres Nomor 2 Tahun 1998 Tentang Pemisahan Polri dari ABRI. Kemudian ia menugaskan Menhankam untuk menindak lanjuti Inpres tersebut dengan memperbaharui Undang-undang Pertahanan dan Keamanan Negara yaitu Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 agar Polri kembali mandiri. Polri membentuk suatu kepanitiaan guna merumuskan reformasi Polri dengan paradigma baru, seperti supremasi hukum, moral dan etika Kepolisian, profesional dalam bidang penegakan hukum yang tidak diskriminatif, tidak berpihak dan tidak menjadi alat penguasa, serta menjadi pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat.

Berkaitan dengan di undangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah atau lebih dikenal dengan nama Undang-undang Otonomi Daerah, ada desakan dari masyarakat agar Polri melakukan desentralisasi. Berdasarkan Tap MPR Nomor VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan TNI dengan Polri, maka Polri kembali menjadi lembaga sipil. Kemudian pada tahun 2002 diberlakukannya Undang-undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian.

Pada tahun 2003 lahir berbagai peraturan mengenai Kepolisian, yaitu Keputusan Kapolri NO.POL:KEP/32/VII/2003 tentang Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia, Keputusan Kapolri NO.POL: KEP/33/VII/2003 tentang Tata Cara Sidang Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Selain itu di tahun 2003 juga lahir Peraturan Pemerintah Nomor 1/2003 Tentang Pemberhentian Anggota

Kepolisian Negara Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 2/2003 Tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Peraturan Pemerintah Nomor 3/2003 Tentang Pelaksanaan Teknis Institusional Peradilan Umum Bagi Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kemudian pada tahun 2004 diberlakukan peraturanperaturan mengenai disiplin Polri, yaitu Keputusan Kapolri NO.POL:KEP/43/IX/2004 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Keputusan kapolri NO.POL:KEP/44/IX/2004 tentang Tata Cara Sidang Disiplin Bagi Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Konsep kenegaraan yang ditemukan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dalam kerangka negara hukum inilah keberadaan Polri sebagai alat negara yang berperan sebagai penegak hukum, pengayom, pelindung, pembimbing dan pelayan masyarakat dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan serta keamanan dalam negeri menjalankan fungsinya. Namun demikian, perjalanan sejarah Polri telah mengalami beberapa kali perubahan baik dalam fungsi, tugas maupun peranannya, yang dapat digambarkan sebagai berikut:[106]

a. Sejak dulu polisi merupakan bagian dari pasukan bersenjata, khususnya dalam perang kemerdekaan. Polri dianggap sebagai bagian dari kekuatan bersenjata dalam revolusi fisik dalam rangka

[106] M. Gaussyah, *op.cit*, hal. 45-46

menegakkan dan membela NKRI. Kemudian, berdampak timbulnya budaya yang mengarah pada militeristik di lingkungan polisi;

b. Sejarah perjalanan Polri selama lebih dari 57 tahun merupakan refleksi konfigurasi politik Pemerintahan Negara Republik Indonesia, demikian pula keberadaan Polri yang terintegrasi di ABRI untuk menghindari upaya perpecahan di Kesatuan Republik Indonesia oleh kekuatan-kekuatan politik untuk kepentingannya walaupun hal ini tidak dapat dipertahankan selamanya;

c. Keberadaan Polri dalam lingkungan ABRI telah berdampak negatif terhadap efektifitas pelaksanaan tugas pokok, fungsi, dan peran Polri sehingga tidak mampu secara maksimal mengembangkan diri melaksanakan misinya;

d. Angkatan Perang (TNI-AD, TNI-AU, TNI-AL) yang seharusnya menitik beratkan pelaksanaan tugasnya pada kemampuan sistem teknologi persenjataan, tidak akan efektif dalam melaksanakan tugasnya apabila harus membagi konsentrasi kekuatan dan kemampuannya dengan tugas di bidang kepolisian. Hal ini didasarkan pada kenyataan adanya perbedaan yang hakiki antara dunia polisi dan dunia militer;

e. Adanya legitimasi peraturan perundang-undangan yang mengatur keberadaan Polri dalam lingkungan ABRI, ternyata tidak berdampak positif bagi meningkatnya kinerja Polri selama ini;

f. Kepolisian secara universal pada umumnya menganut pola yang hampir sama yaitu mengarah kepada *National Police System* yang merupakan bagian dari fungsi pemerintahan dan sistem administrasi negara yang bersangkutan. Karena itu, perlu adanya identifikasi kembali terhadap kedudukan Polri dari aspek hukum tata negara;

g. Di dalam penjelasan tentang pokok-pokok pikiran pembukaan UUD 1945, terdapat kata melindungi yang sesungguhnya mempunyai dua makna yaitu : melindungi masyarakat dan melindungi kedaulatan negara; dan

h. Dalam Pasal 10 UUD 1945 hanya dinyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara dan tidak memasukkan Polisi di dalamnya. Hal ini karena polisi memang bukan bagian dari Angkatan Perang.

Pada abad ke V sebelum masehi, fungsi Kepolisian adalah meliputi seluruh kegiatan-kegiatan dan usaha yang dilakukan oleh seluruh pemerintahan negara kota. Dengan demikian fungsi Kepolisian masih meliputi seluruh urusan kesejahteraan, keamanan dan ketertiban serta tugas-tugas pemerintahan yang lainnya. Fungsi Kepolisian Pada abad ke XVI di Prancis adalah seluruh kegiatan kenegaraan selain dalam bidang *deffentie, deplomatie, finantie* dan *yustitie*. Kemudian Fungsi Kepolisian di negara Belanda dapat diketahui dari teori Van Vollenhoven yang

membagi pemerintahan menjadi 4 bagian yaitu *bestuur, rechtspraack, regelling dan politie*. Ini berarti fungsi Kepolisian sudah terlepas dari bagian fungsi pemerintahan yang disebut *bestuur*.

Pada abad XVIII di Jerman terdapat 2 macam Polizei yaitu: - Wehl Fahrt Polizei yaitu sekelompok polisi yang bertugas mengusahakan kesejahteraan rakyat. - Sicherheit Polizei yaitu sekelompok polisi yang bertugas menjaga keamanan, ketertiban dan penolakan bahaya. [107] Berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, fungsi polisi di Indonesia pada saat ini adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.[108]

Selanjutnya terkait wewenang Kepolisian Negara Indonesia, maka Wewenang untuk melakukan tindakan yang diberikan kepada Kepolisian umumnya dapat dibedakan menjadi dua yaitu wewenang umum yang mendasarkan pada asas legalitas dan plichmatigheid yang sebagian besar bersifat preventif dan yang kedua adalah wewenang khusus yaitu wewenang untuk melakukan tugas sebagai alat negara khususnya penegakan hukum dimana sebagian besar adalah bersifat represif.

Dalam Doktrin Kepolisian Tata Tentrem Karta Raharja disebutkan bahwa tindakan petugas dianggap sah kendati tidak disebutkan dalam

[107] Warsito, *op.cit.*, hal. 85.

[108] Indonesia, *Undang-undang Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, UU No.2 tahun 2002. LN No.2, TLN No.4168, ps. 2.

perundang-undangan sepanjang tidak melampaui batas kewenangannya dan tidak melanggar hak asasi manusia serta untuk kepentingan umum.[109] Tindakan tersebut harus berdasarkan penilaian yang dilatar belakangi oleh kemampuan teknis dengan pengetahuan akan tugas-tugas Kepolisian. Adapun kewenangan lainnya disebutkan dalam Undangundang Nomor 2 tahun 2002 pasal 15, antara lain:

c. Dalam rangka menjalankan tugasnya Polri berwenang:

14) Menerima laporan dan/atau pengaduan.

15) Membantu menyelesaikan permasalahan warga yang dapat mengganggu ketertiban umum.

16) Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat.

17) Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa

18) Mengeluarkan peraturan kepolisisan dalam lingkup kewenangan administratif Kepolisian.

19) Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan Kepolisian dalam rangka pencegahan.

20) Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian.

[109] Warsito, *op. cit.*, hal. 99.

21) Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang.

22) Mencari keterangan dan barang bukti.

23) Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional.

24) Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat

25) Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain serta kegiatan masyarakat.

26) Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

d. Polri sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang:

12) Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya.

13) menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor.

14) Memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor.

15) Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik.

16) Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak dan senjata tajam.

17) Memberikan izin dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan.

18) Memberikan petunjuk, mendidik dan melatih aparat Kepolisian khusus dan petugas keamanan swakarsa dalam bidang teknis Kepolisian.

19) Melakukan kerjasama dengan Kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional

20) Melakukan pengawasan fungsional Kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait.

21) Mewakili Pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi Kepolisian internasional.

22) Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas Kepolisian.

Kemudian dalam pasal 16 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 disebutkan kewenangan Polri di bidang proses pidana, yaitu:

m. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan.

n. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan.

o. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan.

p. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri.

q. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat.

r. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.

s. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara.

t. Mengadakan penghentian penyidikan.

u. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum.

v. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang ditempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana.

w. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum.

x. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Tindakan dalam proses pidana tersebut dapat dilakukan jika memenuhi syarat sebagai berikut: - tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum.

f. selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan.
g. harus patut, masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya.
h. pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa.
i. menghormati hak asasi manusia.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian mengatur dan menjadi dasar pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang memuat, antara lain pokok-pokok mengenai tujuan, susunan dan kedudukan kepolisian, tugas dan wewenang, keanggotaan, pembinaan profesi kepolisian, eksistensi lembaga kepolisian nasional, dan bantuan, hubungan kerjasama dengan lembaga-lembaga lain.[110]

Disisi lain tugas dan kewenangan kepolisian dalam penegakan hukum diranah penyelidikan dan penyidikan diatur dalam Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP sebagai hukum acara dalam penegakkan hukum positif. Berpijak pada fungsi dari kepolisian

[110] Sadjijono dan Bagus Teguh Santoso, *Hukum Kepolisian di Indonesia Studi Kekuasaan dan Rekonstruksi Fungsi Polri dalam Fungsi Pemerintahan*, LaksBang PRESSindo, Surabaya, 2017, hal. 54

sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian, bahwa fungsi dari kepolisian adalah sebagai salah satu fungsi pemerintah negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya dalam Pasal 14 ayat (1) huruf i mengenai tugas dan wewenang kepolisian, dikatakan bahwa tugas pokok dari Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Kedudukan polisi di berbagai negara di dunia selalu bergantung kepada sistem pemerintahan dan sistem peradilan pidana yang dianut, bahkan, sistem administrasi kepolisian merupakan subsistem dari kedua sistem tersebut. Sistem administrasi negara berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi kepolisian pada tatanan preventif dan represif sehingga mempunyai ciri-ciri fungsi utama administrasi negara yang meliputi fungsi pengaturan, perizinan, pelaksanaan tugas pokok, pengelolaan, pengawasan, dan penyelesaian perselisihan-perselisihan. Sistem peradilan pidana berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi kepolisian pada tatanan represif sehingga akan mempunyai ciri sistem pidana. Dalam menentukan kedudukan Polri harus dapat memenuhi tuntutan atau harapan dari masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan tugas Polri sebagaimana yang menjadi harapan masyarakat ketika reformasi

bergulir. Kedudukan Polri hendaknya dapat meningkatkan citra penyelenggaraan negara, baik di dalam negeri maupun di dunia internasional dengan dasar rujukan aspek-aspek kepolisian yang bersifat universal.

Kedudukan Polri dalam sistem ketatanegaraan (salah satu bagian dari kekuasaan eksekutif) harus menghasilkan sinergi optimal bagi kepentingan nasional dan memungkinkan dinamika peran kepolisian pada tatanan nasional, regional dan internasional semakin baik. Polri dituntut pula untuk dapat mewujudkan keamanan, ketertiban, kedamaian, dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat. Untuk dapat memenuhi tuntutan masyarakat tersebut, kedudukan Polri harus dapat memberikan jaminan kemandirian dan profesionalisme, baik dalam aspek pembinaan maupun operasional.

Kedudukan Polri yang berkaitan dengan fungsi penegakan hukum selalu berkaitan dengan sistem peradilan pidana *(Criminal Justice System*). Di Indonesia unsur *Criminal Justice System* (CJS) terdiri atas Kepolisian, Kejaksaan, dan Kehakiman. Ketiga unsur tersebut satu sama lain memiliki tugas yang berbeda. Oleh karena itu, struktur keorganisasian CJS harus ada garis kerjasama (koordinasi), sebagai contoh, adanya Mahkamah Agung, Kehakiman Kejaksaan, dan Kepolisian (Mahkehjapol).[111]

[111] Oetojo Oesman, Forum Makehjapol Diadakan Untuk Menciptakan Kepastian Hukum, Dispen Polda Aceh, Machdum Sakti, Edisi 11 Maret – April 1997, Banda Aceh, 1997.

Kedudukan Polri dalam kerangka CJS sangat rentan terhadap pengaruh faktor sistem pemerintahan yang dianut suatu negara. Namun demikian dalam era reformasi yang menuntut adanya demokratisasi dan HAM, Polri akan lebih efektif dan efisien dalam mewujudkan fungsinya sebagai penegak hukum bila kedudukannya dalam sistem peradilan pidana tetap dipertahankan. Untuk itu, kedudukan Polri juga harus disetarakan dengan kedua lembaga penegak hukum lainnya, yaitu Kehakiman dan Kejaksaan. Hal ini untuk mempermudah adanya koordinasi dan saling kerjasama yang saling mengisi (interdependensi, dan bukan dependensi).

Untuk menciptakan koordinasi antara ketiga unsur dari CJS tanpa ada unsur intervensi dari satu lembaga terhadap lembaga lain, diperlukan adanya syarat kesamaan dalam kedudukannya, sebagaimana kedudukan Kejaksaan Agung maupun Mahkamah Agung, walau secara kelembagaan bahwa Kejaksaan Agung adalah bagian dari fungsi eksekutif dan Mahkamah Agung adalah salah satu dari lembaga tinggi negara. Namun demikian, sebagaimana sifat tugas dan peranannya sebagai penyidik, Polri menempati urutan terdepan sebagai gerbang pertama dalam sistem penegakan hukum.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan salah satu landasan yuridis yang mengatur tentang keberadaan Polri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kedudukan Polri sebagai alat Negara telah memberikan paradigma baru dalam pelaksanaan tugas operasional kepolisian di Indonesia.

Sebagaimana dinyatakan dalam konsideran huruf (b) UU No. 2 Tahun 2002 bahwa:

> "Pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada ,masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia."

Tanggung jawab untuk pemeliharaan keamanan dalam negeri (kamdagri) sepenuhnya ada di tangan Polri. Polri sebagai alat negara melaksanakan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat yang dilakukan oleh Polri harus menyentuh semua aspek dan lapisan masyarakat, baik yang tinggal di kota maupun desa.

Subsistemm dari sistem peradilan pidana atau unsur sistem peradilan pidana atau unsur sisteme peradilan pidana yang terdiri dari lembaga (institusi), aparatur dari lembaga-lembaga tersebut serta pranata yang berkaitan dengan kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan. Pembicaraan akan ditekankan pada penahapan serta wewenang unsur-unsur dari sistem peradilan pidana dalam sistem peradilan pidana berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Pada tahapan masing-masing subsistem tersebut akan diuraikan secara khusus di Kepolisian. Proses peradilan pidana menyangkut

kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas dari badan-badan peradilan pidana yang berjalan menurut tahap-tahap tertentu. Tiap tahap kegiatan tersebut menunjukkan sebagai satu rangkaian kesatuan utuh sebagai sistem roda berjalan. Tahap atau periodeisasi peradilan pidana dimulai dari tahap penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di muka pengadilan hingga pelaksanaan keputusan pengadilan. Pada tiap tahap terdapat beberapa kegiatan-kegiatan atau tindakan tindakan-tindakan yang harus dilakukan sebelum sampai pada tahap berikutnya.

Kegiatan atau tindakan tersebut dilaksanakan oleh masing- masing badan peradilan pidana sesuai dengan tugas dan wewenangnya berdasarkan ketentuan yang berlaku. Kalau kita bandingkan sistematika tersebut dengan apa yang termuat di KUHAP, maka tampak kepada kita bahwa sistematika menurut KUHAP lebih menggambarkan rangkaian proses pidana tersebut sebagai sistem roda berjalan. Oleh karena itu, pada uraian berikut berturut-turut diulas tentang penahapan-penahapan dalam sistem peradilan pidana dan bagaimana regulasi yang menjadi dasar dari setiap lembaga harus dipedomani dalam pelaksanaannya beserta masalah-masalah yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan tersebut:

a. Penyelidikan

Makna penyelidikan hal ini disebabkan tidak setiap peristiwa yang terjadi diduga sebagai telah terjadi tindak pidana atau menampakkan bentuknya sebagai tindak pidana. Oleh karena itu, sebelum melangkah pada tahap upaya paksa (*dwang middelen*)

penahanan, maka perlu diadakan penyelidikan terlebih dahulu. Menurut KUHAP dalam Pasal 1 butir 5, yang dimaksud dengan penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan oleh undang-undang ini. Berdasarkan hasil penyelidikan tersebut dan setelah ditentukan adanya tindak pidana yang telah dilakukan, barulah berlanjut pada proses penyidikan. Jadi penyelidikan adalah suatu tindakan yang harus dilakukan oleh polisi dalam hal dimulainya awal proses peradilan pidana.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan penyilidikan harus atau wajib bagi kepolisian untuk dilakukan terhadap adanya dugaan telah terjadi suatu tindak pidana. Dimulainya proses peradilan pidana, tampak kepada kita bahwa fungsi penyelidikan merupakan alat penyaring atau filter terhadap peristiwa-peristiwa apakah dapat dilakukan penyidikan terhadapnya atau tidak. Fungsi penyaring inilah yang menempatkan kedudukan polisi sebagai penyelidik dan/atau penyidik, sebagai penjaga pintu gerbang proses peradilan pidana dalam sistem peradilan.

Berdasarkan wewenangnya polisi dapat menilai dan menentukan suatu peristiwa sebagai tindak pidana atau bukan. Jika peristiwa tertentu dianggap sebagai tindak pidana, polisi melakukan tindakan penyelidikan. Kewenangan yang dimiliki oleh polisi tersebut tidak dapat diartikan bahwa polisi boleh menggunakan hak

atau wewenangnya berdasarkan pada kriteria “mau atau tidak mau”, tetapi menggunakan wewenang kepolisian lebih ditekankan pada “kewajiban” menggunakan wewenang. Fungsi penyelidikan yang diikuti serangkaian tindakan penyidikan merupakan dasar dan alasan yang kuat baik dari segi hukum maupun segi pembuktiannya.

Hasil penyilidikan sebelum diserahkan kepada penyidik harus dicantumkan dalam berita acara serta dilaporkan guna dijadikan dasar oleh penyidik dalam menentukan tindakan apa yang diperlukan dan bukti apa yang perlu dikumpulkan. Dengan demikian, agar jelas ditentukan tindak pidana apa yang telah dilakukan dan siapa yang sekiranya bertanggung jawab terhadap tindak pidana.

b. Penyidikan

Penyidikan berdasarkan Pasal 1 butir 2 KUHAP diartikan sebagai serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti, yang dengan bukti tersebut membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menentukan tersangkanya. Dalam proses mengumpulkan bukti-bukti, penyidikan diberikan wewenang untuk melakukan tindakan- tindakan tertentu (upaya paksa) guna penyelesaian tugas penyidikan. Kewenangan melakukan tindakan tersebut tentu saja harus bersifat kausistis,

sebab tidak semua peristiwa atau tindak pidana mempunyai latar belakang atau motivasi yang sama. Tindakan penyidikan dan upaya-upaya yang bersifat memaksa (*dwang middelen*) seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan pemeriksaan, surat-surat tidak digunakan dalam menghadapi setiap kasus, guna memenuhi pembuktian yang dipandang cukup untuk kepentingan penuntut dan proses persidangan atas perkara tersebut.

Bagaimana wewenang dan tata cara atau prosedur tindakan penyidikan secara jelas ditentukan dalam KUHAP, khususnya dalam bab-bab yang ada hubungannya dengan tindakan penyidikan, antara lain sebagai berikut:

1) Bab I : Ketentuan umum
2) Bab IV : Penyidik dan Penuntut Umum
3) Bab V : Penangkapan, Penahanan, Penggeledahan Badan, Pemeriksaan Rumah, Penyitaan, dan Pemeriksaan Surat
4) Bab VI : Tersangka dan Terdakwa
5) Bab VII : Bantuan Hukum
6) Bab VIII : Berita Acara
7) Bab IX : Sumpah atau janji
8) Bab XIV : Penyidikan

c. Penangkapan

Menurut KUHAP dalam Pasal 1 butir 20 yang diartikan dengan penangkapan adalah suatu tindakan penyidikan berupa pengekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila cukup bukti guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan/atau peradilan dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang.

Dari perumusan tersebut maka yang dimaksud dengan pengekangan sementara waktu kebebasan tersangka, tidak lain adalah pengekangan secara fisik atau *psysical custody* yang berbeda dengan misalnya memberhentikan seseorang dijalan guna ditanyai. Berarti penangkapan merupakan menempatkan seseorang di bawah pengawasan tertentu dan di tempat yang telah ditentukan. KUHAP berdasarkan Pasal 16 dan 17 menentukan penangkapan dilakukan oleh penyelidik atas perintah penyidik atau oleh penyidik sendiri apabila seseorang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkna bukti permulaan yang cukup. Menurut KUHAP berdasarkan dua pasal di atas, penangkapan dilakukan terhadap seseorang yang "diduga keras" melakukan tindak pidana berdasarkan "bukti permulaan yang cukup". Dalam praktik penafsiran atas rumusan di atas sering tidak singkron.

d. Penahanan

Menurut Pasal 1 butir 21 KUHAP, penahanan adalah penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik atau penuntut umum atau hakim berdasarkan penetapannya, dalam hal ini serta menurut cara yang mengatur penangkapan, maka penahanan tersangka atau terdakwa dapat terjadi pada setiap tingkat pemeriksaan, yaitu untuk kepentingan penyidik, untuk kepentingan penuntutan, untuk kepentingan pemeriksaan di muka pengadilan negeri, dan tingkat banding dan tingkat kasasi.

Berdasarkan Pasal 21 KUHAP, alasan penahanan dilakukan terhadap tersangka atau terdakwa yaitu diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup, dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti, dan/atau mengulangi tindak pidana.

e. Penggeledahan

Menurut Pasal 1 butir 18 penggeledahan badan adalah tindakan penyidik untuk mengadakan pemeriksaan badan dan atau pakaian tersangka untuk mencari benda yang diduga keras ada pada badannya atau dibawa, untuk disita. Jadi guna kepentingan penyelidikan, dapat dilakukan penggeledahan rumag atau

penggeledahan pakaian atau penggeledahan badan menurut tata cara yang ditentukan undang-undang.

f. Penyitaan

Menurut Pasal 1 butir 16 KUHAP, penyitaan adalah tindakan penyidik untuk mengambil alih dan atau menyimpan dibawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak, berwujud atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyelidikan, penuntutan dan peradilan. Dari perumusan tersebut ternyata penyitaan biasanya dilakukan bersamaan dengan penggeledahan, kecuali dalam hal tertangkap tangan.

g. Berakhirnya

Tugas Polisi dalam Penyelidikan Pada dasarnya penyelidikan telah dianggap selesai apabila berkas perkara yang diserahkan penyidik kepada penuntut umum telah diterima dan dinyatakan lengkap (P-21), setelah tenggang waktu 14 (empat belas) hari dari penyerahan (Pasal 110 ayat (4) KUHAP).

Penegakan hukum dapat menjamin kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum pada era modrenisasi globalisasi saat ini dapat dilaksanakan, apabila berbagai dimensi kehidupan hukum selalu menjaga keselarasan, keseimbangan dan keserasian antara moralitas sipil yang didasarkan oleh nilai-nilai aktual di dalam masyarakat beradab. Sebagai

proses kegiatan yang meliputi berbagai pihak termasuk masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan adalah keharusan untuk melihat penegakan hukum pidana sebagai suatu sistem peradilan pidana.

Menurut Syafrudin, penegakan hukum pidana melalui beberapa tujuan tertentu, beberapa tahap sebagai usaha atau proses rasional yang sengaja dilaksanakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu, tahap-tahap tersebut adalah:[112]

a. Tahap formulasi

Tahap penegakan hukum pidana in abstactro oleh pembuat undang-undang yang melakukan kegiatan memilih yang sesuai dengan keadaan dan situasi masa kini dan yang datang, kemudian merumuskan dalam bentuk peraturan undang-undang yang paling baik dalam arti memenuhi syarat dan daya guna. Tahap ini disebut dengan tahap legislatif.

b. Tahap aplikasi

Tahap penegakan hukum pidana (tahap penerapan hukum) oleh aparat penegak hukum, mulai dari kepolisian sampai ke pengadilan. Dengan demikian aparat penegak hukum bertugas menegakan serta menerapkan peraturan-peraturan perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh pembuat undang-undang,

[112] Muladi, *op.cit.*, hal. 157

dalam melaksanakan tugas ini para aparat hukum harus berpegang teguh pada nilai-nilai keadilan. Tahap ini disebut tahap yudikatif.

c. Tahap Eksekusi

Tahap penegakan pelaksaan hukum serta secara konkret oleh aparat- aparat pelaksana pidana, pada tahap ini aparat pelaksana pidana bertugas menegakan peraturan-peraturan perundang-undangan melalui penerapan pidana yang telah diterapkan oleh putusan pengadilan. Dengan demikian proses pelaksanaan pemidanaan yang telah diterapakan dalam pengadilan, aparat-aparat pelaksanaan pidana itu dalam pelaksanaan tugasnya harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh pembuat undang-undang. Ketiga tahap penegakan hukum pidana tersebut dilihat sebagai suatu usaha atau proses rasional yang sengaja direncanakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Jelas harus merupakan jalinan mata rantai aktifitas yang terputus, bersumber dari nilai-nilai dan bermuara pada pidana dan pemidanaan.

Bekerjanya subsistem dalam Sistem Peradilan Pidana (SPP) di Indonesia secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP). KUHAP mengatur empat subsistem dalam SPP, yaitu penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, dan pelaksanaan putusan atau pidana. KUHAP mengatur

kewenangan polisi selaku penyidik untuk memproses kasus setelah menerima laporan dari korban atau masyarakat atas dugaan adanya tindak pidana. Kemudian pihak kepolisian menindaklanjuti laporan korban dengan melakukan penyelidikan dan penyidikan.

Untuk kepentingan pengembangan kasus, penyidik berwenang menetapkan tersangka, bahkan menahan tersangka. Hasil penyelidikan dan penyidikan diserahkan ke Jaksa Penuntut Umum (JPU). Jaksa Penuntut Umum melanjutkan pekerjaan Penyidik, untuk itu selanjutnya dapat memeriksa lebih lanjut korban, dan tersangka. JPU juga mempunyai kewenangan untuk menahan tersangka dan jika JPU merasa berkas perkara telah cukup bukti, maka berkas itu diajukan ke pengadilan untuk disidangkan. Masing-masing lembaga penegak hukum mempunyai kewenangan yang berbeda-beda dalam penegakan hukum. Penyidik merupakan pejabat polisi Negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

Dalam Peraturan Kepala Badan Reserse Kriminal Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pengorganisasian Penyidikan Tindak Pidana (PERKABA), kompetensi petugas penyidik dan penyidik pembantu salah satunya adalah memiliki kemampuan dan integritas moral yang tinggi. Dapat diartikan bahwa memiliki integritas moral yang tinggi adalah memiliki kemauan dan kesungguhan dari setiap penegak hukum terutama

penyidik untuk melakukan tugas wewenangnya dengan sebaik mungkin dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dalam Pasal 3 huruf (f) PERKABA Nomor 3 Tahun 2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pelaksanaan 33 Penyidikan Tindak Pidana, berisi mengenai dalam melaksanakan proses penyidikan, penyidik harus memperhatikan beberapa hal yaitu hak saksi/korban, hak asasi manusia, dan memperhatikan etika profesi kepolisian. Kasus yang terjadi dimasyarakat masih menunjukan bahwa penyidik sebagai penegak hukum masih kurang dalam menjunjung tinggi hak saksi/korban seperti kasus yang telah dijelaskan sebelumnya, banyak dari penyidik yang melakukan *victim blaming*, padahal seorang penyidik seharusnya menjadi pelindung bagi korban yang melakukan pengaduan.

B. Perbandingan Penyelidikan & Penyidikan (KUHAP Lama vs KUHP Baru/UU 1 Tahun 2023)

Perubahan mendasar dalam hukum pidana nasional melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Baru) membawa implikasi serius terhadap pelaksanaan hukum acara pidana (penyelidikan dan penyidikan). Jika KUHAP (UU No. 8 Tahun 1981) sangat kental dengan nuansa perlindungan hak asasi tersangka dalam prosedur formal, maka UU No. 1 Tahun 2023 memperluas dimensi tersebut dengan memasukkan nilai-nilai

keseimbangan, keadilan restoratif, dan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Berikut adalah tabel perbandingan paradigma penyidikan antara rezim KUHAP lama dengan paradigma baru yang dibawa oleh UU No. 1 Tahun 2023:

Tabel 2.1: Perbandingan Paradigma Penyelidikan & Penyidikan

No.	Aspek Pembeda	KUHAP (UU No. 8 Tahun 1981)	Paradigma Baru (UU No. 1 Tahun 2023)
1.	**Filosofi Dasar**	**Retributif & Prosedural.** Fokus utama adalah kepastian hukum formil. Penyidikan bertujuan untuk membuat terang tindak pidana guna menemukan tersangka untuk dihukum (pembalasan/penjeraan).	**Keseimbangan & Integratif.** Menyeimbangkan kepastian hukum dengan keadilan dan kemanfaatan. Mengusung *Daad-Dader Strafrecht* (Keseimbangan antara perbuatan dan pelaku) serta tujuan pemidanaan yang korektif, restoratif, dan rehabilitatif.
2.	**Asas Legalitas**	**Legalitas Formil (Kaku).** Penyidik hanya boleh memproses perbuatan yang secara tegas dilarang oleh undang-undang tertulis (*Nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*).	**Legalitas Materiil (Fleksibel).** Mengakui adanya "Hukum yang Hidup dalam Masyarakat" (*The Living Law*). Penyidik wajib mempertimbangkan hukum adat/kebiasaan yang berlaku di masyarakat setempat, tidak hanya terpaku pada teks undang-undang.
3.	**Tujuan Penyidikan**	**Berorientasi pada "Menghukum".** Mengumpulkan bukti untuk melimpahkan perkara ke Penuntut Umum agar terdakwa dapat diadili dan dipidana.	**Berorientasi pada "Menyelesaikan Masalah".** Tidak semata-mata untuk memidana, tetapi juga mempertimbangkan penyelesaian konflik, pemulihan korban, dan

			pencegahan (*Restorative Justice* menjadi ruh dalam penegakan hukum).
4.	**Diskresi Penyidik**	**Terbatas pada Penghentian Penyidikan (SP3).** Diskresi seringkali dimaknai sempit hanya jika tidak cukup bukti atau bukan tindak pidana demi kepastian hukum.	**Diskresi Berbasis Keadilan (Pemaafan Hakim).** Membuka ruang bagi pendekatan *Judicial Pardon* (Pemaafan Hakim) yang dapat diantisipasi sejak tahap penyidikan untuk perkara ringan, serta penyelesaian di luar peradilan (*Diversi*).
5.	**Posisi Korban**	**Saksi/Alat Bukti.** Korban seringkali hanya diposisikan sebagai saksi pelapor untuk membuktikan kesalahan tersangka.	**Subjek Utama.** Kepentingan dan pemulihan korban menjadi pertimbangan utama dalam menentukan kelanjutan proses penyidikan.
6.	**Ukuran Keberhasilan**	**P-21 (Kelengkapan Berkas).** Keberhasilan diukur dari diserahkannya berkas perkara ke Jaksa Penuntut Umum (JPU).	**Penyelesaian Perkara (Case Clearance).** Keberhasilan tidak hanya P-21, tetapi juga penyelesaian perkara melalui *Restorative Justice* (RJ) atau penghentian yang berkeadilan.

Sumber : Data Sekunder yang diolah

Berdasarkan tabel di atas, terlihat jelas bahwa UU No. 1 Tahun 2023 menuntut adanya **rekonstruksi mentalitas penyidik**. Dalam rezim KUHAP lama (UU 8/1981), penyidik bekerja layaknya "mesin pencari kesalahan" yang bekerja kaku berdasarkan teks undang-undang. Namun, dengan hadirnya UU No. 1 Tahun 2023, penyidik dituntut menjadi "problem solver" atau penyelesai masalah sosial.

C. Teori Manajemen Pengaduan Masyarakat

1. Konsepsi Manajemen Pengaduan dalam Pelayanan Publik

Manajemen pengaduan masyarakat merupakan suatu sistem yang digunakan untuk memonitor sikap dan kepuasan para pelanggan, penyalur, dan partisipan lain dalam sistem pelayanan sehingga ketika terjadi permasalahan, manajemen dapat mengambil langkah yang lebih cepat untuk menyelesaikannya. [113] Dalam konteks pelayanan publik, manajemen pengaduan berfungsi sebagai mekanisme umpan balik yang memungkinkan masyarakat menyampaikan keluhan, saran, atau kritik terhadap penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Sistem ini tidak sekadar berfungsi sebagai wadah penampungan keluhan, melainkan juga sebagai instrumen strategis dalam proses perbaikan berkelanjutan (*continuous improvement*) penyelenggaraan pelayanan publik yang berorientasi pada kepuasan masyarakat.

Secara etimologis, istilah 'pengaduan' berasal dari kata 'adu' yang mengandung makna menyampaikan atau melaporkan sesuatu kepada pihak yang berwenang. Dalam terminologi hukum administrasi, pengaduan dapat dipahami sebagai bentuk komunikasi dari masyarakat kepada penyelenggara negara yang berisi ketidakpuasan, saran, atau kritik terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. [114] Pengaduan masyarakat dalam perspektif ini merupakan manifestasi dari hak konstitusional warga negara

[113] Fandy Tjiptono, *Manajemen Jasa* (Yogyakarta: Andi Offset, 2000), hlm. 173.
[114] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 56.

untuk menyampaikan pendapat dan memperoleh pelayanan yang baik dari negara sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Merlin Stone, literatur akademik tentang manajemen pengaduan telah berkembang secara signifikan dalam beberapa dekade terakhir. Pengaduan pelanggan tidak lagi dipandang sebagai sesuatu yang negatif, melainkan sebagai kesempatan berharga untuk meningkatkan kualitas layanan dan membangun hubungan yang lebih baik dengan penerima layanan.[115] Paradigma ini juga berlaku dalam sektor publik, di mana pengaduan masyarakat dipandang sebagai instrumen penting untuk mendorong perbaikan berkelanjutan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pergeseran paradigma ini menandai transformasi fundamental dalam memahami pengaduan, dari sesuatu yang dianggap mengganggu menjadi sumber informasi yang sangat berharga bagi organisasi.

Dalam perspektif administrasi publik, pelayanan publik merupakan salah satu bidang kajian fundamental yang menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk menguasai isu-isu masyarakat, serta dapat dipergunakan untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi pemerintah sehingga pemerintah bisa memberikan kemudahan kepada masyarakat.[116] Pelayanan publik yang berkualitas tidak hanya diukur dari ketersediaan layanan semata, melainkan juga dari kemampuan

[115] Merlin Stone, "Literature Review on Complaints Management," *Journal of Database Marketing & Customer Strategy Management* 18 (2011): 108-122

[116] R. Salam, "Improving Public Services in Realizing Good Governance in Indonesia," *ENDLESS: International Journal of Future Studies* 6, no. 2 (2023): 439-452

penyelenggara untuk merespons kebutuhan dan keluhan masyarakat secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, manajemen pengaduan menjadi komponen integral dalam sistem pelayanan publik yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Konsep pelayanan publik dalam tradisi hukum administrasi Indonesia mengalami perkembangan yang dinamis seiring dengan perubahan paradigma pemerintahan dari *government-centric* menuju *citizen-centric*.[117] Transformasi ini membawa implikasi signifikan terhadap cara pandang pemerintah dalam mengelola pengaduan masyarakat. Jika sebelumnya pengaduan dianggap sebagai kritik yang mengancam legitimasi pemerintahan, kini pengaduan dipandang sebagai bentuk partisipasi aktif masyarakat yang konstruktif dalam memperbaiki kualitas pelayanan publik. Perubahan paradigma ini sejalan dengan prinsip demokrasi deliberatif yang menekankan pentingnya dialog dan partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan.

Alina Filip dalam penelitiannya tentang manajemen pengaduan sebagai proses pembelajaran kepuasan pelanggan menegaskan bahwa informasi yang dikumpulkan dari pengaduan pelanggan memiliki signifikansi besar bagi proses manajemen mutu, karena dapat digunakan untuk memperbaiki dan belajar tentang kelemahan dalam kualitas produk dan sistem penyampaian layanan.[118] Pemahaman tentang sumber-sumber

[117] Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 78.

[118] Alina Filip, "Complaint Management: A Customer Satisfaction Learning Process," *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 93 (2013), hlm. 271-275.

ketidakpuasan potensial dan reaksi pelanggan terhadap situasi negatif merupakan persyaratan wajib dalam merancang strategi pemulihan layanan yang efektif. Perspektif ini menegaskan bahwa pengaduan bukan sekadar ekspresi ketidakpuasan, melainkan juga sumber data empiris yang sangat berharga untuk pengembangan kebijakan dan perbaikan sistem.

Strategi pemulihan layanan (*service recovery strategy*) dalam konteks manajemen pengaduan publik memiliki dimensi yang lebih kompleks dibandingkan dengan sektor privat. Hal ini disebabkan oleh karakteristik pelayanan publik yang bersifat monopolistik dan esensial bagi kehidupan masyarakat.[119] Masyarakat tidak memiliki pilihan untuk beralih ke penyedia layanan lain ketika mengalami ketidakpuasan terhadap pelayanan pemerintah. Kondisi ini menempatkan manajemen pengaduan sebagai mekanisme kompensasi yang krusial untuk menjamin bahwa hak-hak masyarakat tetap terlindungi meskipun dalam situasi monopoli pelayanan. Efektivitas pemulihan layanan tidak hanya diukur dari kecepatan respons, tetapi juga dari kemampuan untuk mencegah terulangnya permasalahan serupa di masa mendatang.

Dalam konteks pemerintahan yang baik (*good governance*), penerapan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik, dan efektivitas menjadi sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik.[120] Kualitas pelayanan publik sangat bergantung pada implementasi

[119] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 112.

[120] Noer Bunka Rahmawati dan Muhammad Baharudin Zubakhrum Tjenreng, "Peran Good Governance dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik: Perspektif Teoretis," *Jurnal PKM Manajemen Bisnis* 5, no. 1 (2025), hlm. 313-323.

prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi keterbukaan, pertanggungjawaban kepada publik, dan responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat. Manajemen pengaduan dalam kerangka good governance berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan prinsip-prinsip tersebut dengan praktik penyelenggaraan pelayanan publik sehari-hari. Tanpa mekanisme pengaduan yang efektif, prinsip-prinsip *good governance* akan tetap menjadi konsep abstrak yang sulit diukur implementasinya.

Prinsip transparansi dalam manajemen pengaduan mengharuskan penyelenggara pelayanan publik untuk memberikan informasi yang jelas tentang prosedur pengaduan, status penanganan pengaduan, dan hasil penyelesaian pengaduan kepada masyarakat. [121] Prinsip akuntabilitas menuntut adanya pertanggungjawaban yang jelas dari setiap pejabat yang menangani pengaduan, sehingga masyarakat dapat mengetahui siapa yang bertanggung jawab atas penanganan pengaduan mereka. Sementara itu, prinsip partisipasi publik memberikan ruang bagi masyarakat untuk tidak hanya menyampaikan pengaduan, tetapi juga terlibat dalam proses evaluasi dan perbaikan sistem pengaduan itu sendiri. Integrasi ketiga prinsip ini dalam manajemen pengaduan akan menciptakan sistem yang responsif dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Definisi pengaduan dalam konteks regulasi Indonesia dapat ditemukan dalam Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 tentang

[121] SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm. 45.

Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik. Dalam Pasal 1 angka 8 peraturan tersebut dijelaskan bahwa Pengaduan adalah penyampaian keluhan yang disampaikan pengadu kepada pengelola pengaduan pelayanan publik atas pelayanan pelaksana yang tidak sesuai dengan standar pelayanan, atau pengabaian kewajiban dan/atau pelanggaran larangan oleh penyelenggara.[122] Definisi ini memberikan landasan hukum yang jelas mengenai ruang lingkup dan mekanisme pengaduan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Norma hukum ini menegaskan bahwa pengaduan memiliki objek yang spesifik, yaitu pelayanan yang tidak sesuai standar dan pelanggaran kewajiban atau larangan oleh penyelenggara.

Analisis terhadap definisi pengaduan dalam Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 menunjukkan bahwa terdapat dua kategori utama pengaduan yang diakui secara hukum. Kategori pertama adalah pengaduan yang berkaitan dengan ketidaksesuaian pelayanan dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan. Kategori kedua adalah pengaduan yang berkaitan dengan pengabaian kewajiban atau pelanggaran larangan oleh penyelenggara pelayanan publik.[123] Pembedaan kategori ini memiliki implikasi penting dalam penanganan pengaduan, karena masing-masing kategori memerlukan pendekatan dan mekanisme penyelesaian yang berbeda. Pengaduan kategori pertama lebih bersifat administratif dan dapat

[122] Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik, Pasal 1 angka 8.

[123] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 234.

diselesaikan melalui perbaikan prosedur atau peningkatan kapasitas, sedangkan pengaduan kategori kedua dapat berimplikasi pada sanksi administratif atau bahkan pidana bagi penyelenggara yang melanggar.

Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan kerangka hukum yang komprehensif mengenai hak-hak masyarakat dalam pelayanan publik. Pasal 18 undang-undang tersebut menyebutkan bahwa masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara, Ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal penyelenggara tidak melaksanakan kewajiban atau melanggar larangan.[124] Ketentuan ini menegaskan bahwa pengaduan merupakan hak fundamental masyarakat yang dilindungi oleh peraturan perundang-undangan. Keberadaan *multiple channels* untuk menyampaikan pengaduan mencerminkan komitmen negara untuk memastikan bahwa masyarakat memiliki akses yang memadai untuk memperjuangkan hak-haknya dalam memperoleh pelayanan publik yang berkualitas.

Pengaturan mengenai hak masyarakat untuk mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik merupakan manifestasi dari prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang menjamin perlindungan hak-hak warga negara terhadap tindakan pemerintah.[125] Dalam konteks ini, pengaduan berfungsi sebagai mekanisme kontrol sosial yang memungkinkan

[124] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 18.

[125] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001), hlm. 167.

masyarakat untuk memantau dan mengevaluasi kinerja pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Hak untuk mengadukan bukanlah hak yang berdiri sendiri, melainkan merupakan bagian integral dari hak-hak dasar lainnya seperti hak untuk memperoleh perlakuan yang sama di hadapan hukum dan hak untuk mendapatkan pelayanan yang adil dan tidak diskriminatif. Oleh karena itu, pemerintah berkewajiban untuk tidak hanya menyediakan saluran pengaduan, tetapi juga menjamin bahwa pengaduan tersebut akan ditangani secara serius dan profesional.

Urgensi manajemen pengaduan dalam pelayanan publik tidak dapat dipisahkan dari konsep akuntabilitas pemerintahan. Sebagaimana dikemukakan oleh Harry Blair, akuntabilitas negara kepada warganya untuk penyampaian layanan publik merupakan komponen sentral dari sistem pemerintahan demokratis. Mekanisme yang menghubungkan warga negara dengan kombinasi pemimpin politik terpilih dan penyedia layanan menjadi kunci dalam menjamin akuntabilitas tersebut.[126] Pengaduan masyarakat dalam hal ini berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan kepentingan publik dengan respons pemerintah. Tanpa mekanisme pengaduan yang berfungsi dengan baik, hubungan akuntabilitas antara pemerintah dan masyarakat menjadi terputus, sehingga berpotensi menimbulkan kesenjangan antara ekspektasi masyarakat dan kinerja pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Adapun konsep

[126] Harry Blair, "Citizen Participation and Political Accountability for Public Service Delivery in India: Remapping the World Bank's Routes," *Journal of South Asian Development* (2018), hlm. 1-26.

akuntabilitas dalam manajemen pengaduan memiliki beberapa dimensi yang saling terkait

a. Dimensi pertama adalah akuntabilitas hierarkis, yaitu pertanggungjawaban dari bawahan kepada atasan dalam struktur birokrasi pemerintahan.[127]
b. Dimensi kedua adalah akuntabilitas legal, yaitu pertanggungjawaban berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.
c. Dimensi ketiga adalah akuntabilitas profesional, yaitu pertanggungjawaban berdasarkan standar dan etika profesi.
d. Dimensi keempat adalah akuntabilitas politik, yaitu pertanggungjawaban kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan.

Manajemen pengaduan yang efektif harus mampu mengakomodasi keempat dimensi akuntabilitas tersebut, sehingga setiap pengaduan dapat ditangani dengan mempertimbangkan aspek hierarkis, legal, profesional, dan politik secara komprehensif. Dalam kerangka konseptual yang lebih luas, manajemen pengaduan berkaitan erat dengan teori keadilan organisasional (*organizational justice theory*). Teori ini menekankan bahwa persepsi keadilan dari sudut pandang penerima layanan menjadi faktor penentu dalam kepuasan dan kepercayaan terhadap penyelenggara

[127] Indriyanto Seno Adji, *Humanisme dan Pembaruan Penegakan Hukum* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 89.

layanan. [128] Keadilan distributif, keadilan prosedural, dan keadilan interaksional menjadi tiga dimensi yang harus diperhatikan dalam mengelola pengaduan masyarakat. Penerapan teori keadilan organisasional dalam manajemen pengaduan menuntut penyelenggara untuk tidak hanya memastikan hasil yang adil (keadilan distributif), tetapi juga proses yang adil (keadilan prosedural) dan perlakuan yang adil (keadilan interaksional) dalam setiap tahapan penanganan pengaduan.

Keadilan distributif dalam konteks pengaduan berkaitan dengan hasil penyelesaian pengaduan yang dirasakan adil oleh pengadu. Hasil yang adil tidak selalu berarti mengabulkan semua permintaan pengadu, melainkan hasil yang proporsional dan sesuai dengan substansi pengaduan yang disampaikan. [129] Keadilan prosedural berkaitan dengan proses penanganan pengaduan yang transparan, konsisten, dan tidak bias. Masyarakat akan merasakan keadilan prosedural ketika mereka diperlakukan secara sama tanpa diskriminasi dan diberikan kesempatan yang cukup untuk menyampaikan argumen dan bukti-bukti pendukung. Keadilan interaksional berkaitan dengan kualitas interaksi antara petugas pengelola pengaduan dengan pengadu. Perlakuan yang hormat, empati, dan profesional dari petugas akan meningkatkan persepsi keadilan interaksional meskipun hasil pengaduan tidak selalu sesuai dengan harapan pengadu.

---

[128] Reihane Boghrati, Amir Sepehri, dan Pei-Yu Chen, "Navigating Consumer Complaints: The Impact of Firm Resolution Strategy on Complaint Escalation," *ESSEC Business School Research Paper* (2025).

[129] Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana* (Bandung: Alumni, 2005), hlm. 156.

Penerapan *good governance* pada pelayanan publik memerlukan model pengembangan yang relevan dengan perilaku aparatur pelayanan. Saputra dan Nugroho mengusulkan model pengembangan pelayanan publik dengan pendekatan *positive reinforcement theory*, yaitu pendekatan berbasis perilaku yang memetakan faktor-faktor yang berpengaruh pada level individu, kelompok, maupun organisasi terhadap perilaku transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, integritas, dan fairness dari petugas pelayanan.[130] Perilaku tersebut didukung oleh budaya pelayanan, manajemen kinerja, ketangkasan belajar, serta kepemimpinan berbasis transformasional, otentik, dan melayani. Model ini menegaskan bahwa kualitas manajemen pengaduan sangat dipengaruhi oleh kompetensi dan perilaku aparatur yang menangani pengaduan.

Pendekatan berbasis perilaku dalam manajemen pengaduan menekankan pentingnya internalisasi nilai-nilai pelayanan prima oleh setiap aparatur yang terlibat dalam penanganan pengaduan.[131] Budaya pelayanan yang berorientasi pada kepuasan masyarakat harus menjadi landasan dalam setiap interaksi antara petugas pengelola pengaduan dengan masyarakat. Manajemen kinerja yang efektif akan memastikan bahwa setiap pengaduan ditangani sesuai dengan standar operasional prosedur yang telah ditetapkan. Ketangkasan belajar (*learning agility*) memungkinkan organisasi untuk

[130]N. Saputra dan R. Nugroho, "Good Governance pada Pelayanan Publik: Sebuah Usulan Model Pengembangan Berbasis Perilaku," Jurnal MSDA (Manajemen Sumber Daya Aparatur) 9, no. 1 (2021): 11-26, https://doi.org/10.33701/jmsda.v9i1.1559.

[131] Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan (Bandung: Alumni, 2006), 78.

terus memperbaiki sistem pengaduan berdasarkan pengalaman dan umpan balik dari masyarakat. Sementara itu, kepemimpinan yang transformasional, otentik, dan melayani akan memberikan teladan dan arahan bagi seluruh aparatur dalam mengimplementasikan manajemen pengaduan yang berkualitas.

Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga yang berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik memiliki peran penting dalam memastikan efektivitas manajemen pengaduan. Ombudsman bertugas menerima pengaduan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, termasuk BUMN, BUMD, dan badan lainnya yang melakukan penyelenggaraan pelayanan publik. [132] Kehadiran Ombudsman menjadi mekanisme checks and balances yang memperkuat sistem pengaduan dalam tata kelola pemerintahan. Ombudsman berfungsi sebagai lembaga penengah antara masyarakat dan pemerintah dalam menyelesaikan sengketa pelayanan publik secara non-litigasi.

Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman terhadap penyelenggaraan pelayanan publik merupakan bentuk pengawasan eksternal yang bersifat represif, karena pengawasan tersebut dilakukan oleh lembaga di luar lembaga atau organ pemerintahan yang diawasi. Pada dasarnya pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman berbasis dari

[132] Ayu Desiana, "Analisis Konsep Pengawasan Ombudsman terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik," *Jurnal Ilmu Hukum INOVATIF* 6 (2013), hlm. 1-12.

pengawasan masyarakat, kemudian pengawasan lebih lanjut dilakukan oleh Ombudsman terhadap pengaduan masyarakat tentang tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh pejabat publik.[133] Mekanisme ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat melalui pengaduan menjadi fondasi utama dalam sistem pengawasan pelayanan publik. Ombudsman tidak dapat menjalankan fungsi pengawasannya tanpa adanya pengaduan dari masyarakat sebagai pemicu investigasi.

Konsep maladministrasi dalam konteks pengawasan Ombudsman memiliki cakupan yang luas, meliputi berbagai bentuk penyimpangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Maladministrasi dapat berupa penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, pengabaian kewajiban hukum, tidak memberikan pelayanan, tidak kompeten, dan berbagai bentuk penyimpangan lainnya.[134] Pemahaman yang komprehensif tentang konsep maladministrasi penting bagi masyarakat agar dapat mengidentifikasi kapan suatu tindakan penyelenggara dapat dikategorikan sebagai maladministrasi dan dapat diadukan kepada Ombudsman. Sosialisasi tentang konsep maladministrasi menjadi tanggung jawab bersama antara Ombudsman, pemerintah, dan organisasi masyarakat sipil untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat dalam memperjuangkan hak-haknya.

---

[133] *Ibid.*

[134] Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 45.

Digitalisasi telah membawa transformasi signifikan dalam manajemen pengaduan pelayanan publik. Penelitian terbaru menunjukkan bahwa penerapan sistem pengaduan berbasis elektronik dapat meningkatkan efisiensi penyampaian layanan publik dengan menyederhanakan biaya dan waktu pemrosesan, serta mempersulit praktik korupsi dalam pelayanan publik.[135] Namun demikian, digitalisasi juga membawa tantangan tersendiri, terutama terkait dengan kesenjangan akses teknologi di berbagai lapisan masyarakat. Disparitas digital (digital divide) antara masyarakat perkotaan dan pedesaan, serta antara generasi muda dan lansia, dapat menimbulkan ketidakadilan dalam akses terhadap sistem pengaduan elektronik.

Implementasi sistem pengaduan elektronik merupakan bagian dari agenda besar transformasi digital pemerintahan (*e-government*) yang bertujuan meningkatkan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas pelayanan publik.[136] Sistem pengaduan elektronik memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan pengaduan kapan saja dan dari mana saja tanpa harus datang secara fisik ke kantor pemerintahan. Selain itu, sistem elektronik juga memudahkan pelacakan status penanganan pengaduan secara real-time, sehingga masyarakat dapat memantau perkembangan pengaduan mereka. Namun demikian, implementasi sistem elektronik harus tetap mempertahankan alternatif saluran pengaduan konvensional untuk

[135] E. Üstündağlı Erten, "Complaint Management through the E-State Portal: Is Digitalization Actually Beneficial?," *Proceedings* 101, no. 1 (2024), hlm. 1.

[136] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm. 16.

mengakomodasi masyarakat yang belum memiliki akses atau kemampuan menggunakan teknologi digital. Prinsip inklusivitas harus menjadi pertimbangan utama dalam desain sistem pengaduan elektronik.

Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah Indonesia telah mengembangkan berbagai inisiatif termasuk Mal Pelayanan Publik (MPP) yang mengintegrasikan berbagai layanan dalam satu lokasi. Penelitian menunjukkan bahwa MPP berhasil memfasilitasi layanan terintegrasi yang menyederhanakan akses publik terhadap berbagai layanan pemerintah dan non-pemerintah secara efisien. [137] Transparansi dan akuntabilitas dalam MPP diwujudkan melalui mekanisme informasi terbuka, pengawasan, dan manajemen pengaduan yang responsif. Keberadaan MPP juga memudahkan koordinasi penanganan pengaduan yang melibatkan lebih dari satu instansi pemerintah, sehingga masyarakat tidak perlu berpindah dari satu kantor ke kantor lainnya untuk menyelesaikan permasalahan yang kompleks.

Berdasarkan uraian di atas, maka terlihat manajemen pengaduan masyarakat merupakan komponen esensial dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Sistem pengaduan yang efektif tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme penanganan keluhan, tetapi juga sebagai instrumen pembelajaran organisasi, peningkatan akuntabilitas, dan penguatan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Keberhasilan

[137] Nur Izzaturrahmah, Kevin Arya Pranaja, dan Helen Dian Fridayani. "From Bureaucracy to Innovation: Evaluating the Impact of Public Service Malls on Good Governance in Yogyakarta." *Agile Governance and Innovation Measurement Journal* 2, no. 1 (2025), hlm. 26-39.

manajemen pengaduan sangat bergantung pada komitmen penyelenggara untuk merespons secara cepat dan tepat, serta membangun sistem yang transparan dan akuntabel. Dalam konteks penegakan hukum oleh kepolisian, manajemen pengaduan memiliki dimensi yang lebih kompleks karena berkaitan dengan pelaksanaan wewenang yang berpotensi mempengaruhi hak asasi manusia. Oleh karena itu, pengaturan dan implementasi manajemen pengaduan di lingkungan kepolisian memerlukan pendekatan khusus yang mempertimbangkan karakteristik tugas dan fungsi kepolisian.

2. Pengaturan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai salah satu alat negara memiliki fungsi yang sangat strategis dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, serta perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Fungsi-fungsi tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menempatkan Polri dalam posisi yang memiliki interaksi tinggi dengan masyarakat.[138] Interaksi yang intensif ini berimplikasi pada tingginya potensi pengaduan masyarakat terhadap kinerja dan pelayanan kepolisian. Berbeda dengan instansi pemerintah lainnya, kepolisian memiliki wewenang untuk melakukan tindakan upaya

[138] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 2.

paksa yang dapat membatasi kebebasan dan hak asasi manusia, sehingga pengawasan melalui pengaduan menjadi sangat krusial.

Karakteristik tugas kepolisian yang bersifat langsung berhadapan dengan masyarakat (*street-level bureaucracy*) membuat institusi ini sangat rentan terhadap kritik dan pengaduan. Polisi beroperasi di garis depan pelayanan publik dengan diskresi yang luas dalam pengambilan keputusan di lapangan.[139] Diskresi kepolisian (*police discretion*) memungkinkan anggota polisi untuk mengambil keputusan dalam situasi yang tidak selalu dapat diprediksi dan diatur secara rigid oleh peraturan. Namun demikian, diskresi yang luas ini juga berpotensi menimbulkan penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang jika tidak diimbangi dengan mekanisme pengawasan yang memadai. Manajemen pengaduan masyarakat dalam konteks ini berfungsi sebagai mekanisme korektif terhadap pelaksanaan diskresi kepolisian yang berpotensi merugikan masyarakat.

Dalam rangka mengatur mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat di lingkungan kepolisian, telah diterbitkan Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Peraturan ini mencabut Peraturan Kepolisian Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan memberikan kerangka hukum

[139] Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012), hlm. 67.

yang lebih komprehensif dalam pengelolaan pengaduan masyarakat.[140] Pembaruan regulasi ini mencerminkan komitmen kepolisian untuk terus memperbaiki sistem pengaduan sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan dinamika penegakan hukum kontemporer.

Evolusi regulasi pengaduan masyarakat di lingkungan kepolisian menunjukkan adanya proses pembelajaran institusional yang berkelanjutan. Peraturan Kepolisian Nomor 9 Tahun 2018 yang sebelumnya berlaku memiliki beberapa kelemahan, antara lain kurang jelasnya mekanisme tindak lanjut pengaduan, belum adanya integrasi sistem elektronik, dan terbatasnya jaminan perlindungan bagi pelapor.[141] Peraturan Kepolisian Nomor 2 Tahun 2024 hadir untuk menjawab berbagai kelemahan tersebut dengan mengatur mekanisme yang lebih detail, mengintegrasikan sistem elektronik dalam pengelolaan pengaduan, dan memberikan jaminan perlindungan yang lebih kuat bagi pelapor. Perubahan regulasi ini juga merupakan respons terhadap berbagai kritik dari masyarakat dan rekomendasi dari lembaga pengawas seperti Kompolnas dan Ombudsman.

Pasal 1 angka 10 Peraturan Kepolisian Nomor 2 Tahun 2024 memberikan definisi yang komprehensif tentang Pengaduan Masyarakat (Dumas), yaitu: "Pengaduan Masyarakat yang selanjutnya disebut Dumas adalah bentuk penerapan pengawasan masyarakat atau sumber daya

[140] Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 31.

[141] Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan* (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 234.

manusia Polri yang disampaikan kepada Polri berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, atau keluhan terhadap pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan standar operasional prosedur Polri." [142] Definisi tersebut menunjukkan bahwa pengaduan masyarakat di lingkungan kepolisian tidak hanya terbatas pada keluhan, tetapi juga mencakup sumbangan pikiran, saran, dan gagasan yang konstruktif.

Analisis terhadap definisi Dumas dalam Peraturan Kepolisian Nomor 2 Tahun 2024 menunjukkan adanya perluasan konsep pengaduan dari sekadar keluhan menjadi bentuk partisipasi yang lebih luas. Hal ini mencerminkan pendekatan yang lebih partisipatif dalam hubungan antara kepolisian dan masyarakat, di mana masyarakat tidak hanya menjadi objek pelayanan tetapi juga subjek yang aktif dalam perbaikan kualitas pelayanan kepolisian.[143] Penyertaan elemen 'sumbangan pikiran, saran, dan gagasan' dalam definisi Dumas mengindikasikan bahwa kepolisian membuka ruang dialog yang lebih konstruktif dengan masyarakat. Pendekatan ini sejalan dengan konsep community policing yang menekankan kemitraan antara polisi dan masyarakat dalam mewujudkan keamanan dan ketertiban.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Kepolisian Nomor 2 Tahun 2024, pengelolaan Dumas di lingkungan Polri dilaksanakan terhadap Dumas yang disampaikan oleh Pelapor terkait dengan: (a) pelayanan Polri; (b) penyimpangan perilaku SDM Polri; (c) penyalahgunaan tugas, fungsi, dan

[142] *Ibid*., Pasal 1 angka 10.
[143] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 156.

wewenang; dan/atau (d) proses penegakan hukum.[144] Ruang lingkup pengaduan yang luas ini mencerminkan kesadaran bahwa berbagai aspek kinerja kepolisian perlu mendapat pengawasan dari masyarakat. Keempat kategori pengaduan tersebut mencakup hampir seluruh spektrum tugas dan fungsi kepolisian, mulai dari pelayanan administratif hingga penegakan hukum pidana.

Kategori pertama, yaitu pengaduan terkait pelayanan Polri, mencakup berbagai aspek pelayanan kepolisian kepada masyarakat seperti penerbitan Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), dan pelayanan lainnya. Pengaduan dalam kategori ini umumnya berkaitan dengan kualitas pelayanan, kecepatan respons, transparansi prosedur, dan profesionalisme petugas dalam memberikan layanan.[145] Pelayanan administratif kepolisian merupakan bentuk interaksi yang paling sering terjadi antara masyarakat dengan kepolisian. Oleh karena itu, kualitas pelayanan administratif memiliki pengaruh signifikan terhadap citra dan kepercayaan masyarakat terhadap institusi kepolisian secara keseluruhan.

Standar pelayanan kepolisian telah diatur dalam berbagai peraturan internal kepolisian yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Setiap satuan kerja kepolisian yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat wajib memiliki

[144] *Ibid*., Pasal 2.

[145] Yusril Ihza Mahendra, Dinamika Tata Negara Indonesia (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 89.

standar pelayanan yang mencakup persyaratan, prosedur, waktu pelayanan, biaya, dan produk pelayanan.[146] Pengaduan masyarakat terhadap pelayanan kepolisian dapat berupa keluhan atas pelayanan yang tidak sesuai dengan standar yang telah ditetapkan, seperti penundaan yang tidak wajar, pemungutan biaya di luar ketentuan, atau perlakuan yang tidak ramah dari petugas. Penanganan pengaduan dalam kategori ini relatif lebih sederhana karena dapat diselesaikan melalui mekanisme administratif internal dengan mengoreksi kesalahan dan memperbaiki prosedur pelayanan.

Kategori kedua, yaitu penyimpangan perilaku SDM Polri, mencakup pengaduan terhadap perilaku anggota kepolisian yang tidak sesuai dengan kode etik profesi kepolisian atau norma-norma sosial yang berlaku. Penyimpangan perilaku dapat berupa tindakan yang melanggar disiplin, etika profesi, atau bahkan tindak pidana yang dilakukan oleh oknum anggota kepolisian.[147] Pengaduan dalam kategori ini memerlukan penanganan yang lebih serius karena berkaitan dengan integritas dan profesionalisme anggota kepolisian. Perilaku menyimpang dari satu anggota dapat berdampak pada citra institusi kepolisian secara keseluruhan dan menurunkan kepercayaan masyarakat.

Kode etik profesi kepolisian mengatur standar perilaku yang harus ditaati oleh setiap anggota kepolisian dalam menjalankan tugas dan kehidupan sehari-hari. Peraturan Kepolisian Nomor 7 Tahun 2022 tentang

[146] Marcus Lukman, Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah (Bandung: UNPAD, 1996), 45.

[147] David Bayley, Patterns of Policing: A Comparative International Analysis (New Brunswick: Rutgers University Press, 1990), 78.

Kode Etik Profesi dan Komisi Kode Etik Polri menetapkan berbagai norma etika yang mencakup etika kelembagaan, etika kenegaraan, etika kemasyarakatan, dan etika kepribadian.[148] Pelanggaran terhadap kode etik dapat berimplikasi pada sanksi etik yang dijatuhkan oleh Komisi Kode Etik Polri (KKEP), mulai dari peringatan tertulis hingga pemberhentian tidak dengan hormat. Pengaduan masyarakat menjadi salah satu sumber informasi yang penting untuk mengungkap pelanggaran kode etik yang mungkin tidak terdeteksi oleh mekanisme pengawasan internal.

Kategori ketiga, yaitu penyalahgunaan tugas, fungsi, dan wewenang, merupakan kategori yang sangat penting mengingat kepolisian memiliki wewenang yang luas termasuk wewenang untuk melakukan upaya paksa dalam proses penegakan hukum. Sebagaimana dikemukakan oleh Awaloedi Djamin, pengawasan diperlukan masyarakat karena dengan adanya kewenangan bidang represif atau preventif yang diberikan undang-undang kepada polisi, terutama wewenang penyidikan yang dapat dikatakan wewenang melanggar hak asasi manusia secara sah, diperlukan pengawasan yang dapat menjamin perlindungan hukum bagi penduduk dari tindakan kepolisian agar wewenang kepolisian tidak salah dalam pelaksanaan, apalagi agar tidak menyalahgunakan wewenangnya.[149]

Wewenang kepolisian yang berpotensi disalahgunakan mencakup berbagai aspek, mulai dari wewenang melakukan penangkapan, penahanan,

---

[148] Samuel Walker, *The New World of Police Accountability* (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2005), hlm. 112.

[149] Awaloedi Djamin, *Administrasi Kepolisian Republik Indonesia* (Bandung: Kenyataan, 2007).

penggeledahan, penyitaan, hingga penggunaan kekuatan dalam pengendalian massa. Dalam konteks penyidikan tindak pidana, penyidik memiliki wewenang yang sangat luas untuk mengumpulkan alat bukti dan menentukan tersangka.[150] Penyalahgunaan wewenang dalam penyidikan dapat berupa penangkapan tanpa bukti permulaan yang cukup, penahanan yang berlebihan, penggeledahan tanpa izin, atau penyitaan barang yang tidak relevan dengan perkara. Pengaduan masyarakat menjadi mekanisme kontrol untuk memastikan bahwa wewenang kepolisian digunakan sesuai dengan ketentuan hukum dan tidak melanggar hak asasi manusia.

Kategori keempat, yaitu proses penegakan hukum, mencakup pengaduan terkait dengan pelaksanaan tugas kepolisian dalam bidang penyelidikan dan penyidikan tindak pidana. Pengaduan dalam kategori ini dapat berkaitan dengan ketidakpuasan terhadap proses penanganan laporan, dugaan rekayasa perkara, penghentian penyidikan yang tidak berdasar, atau pelanggaran prosedur dalam pelaksanaan upaya paksa seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan.[151] Pengaduan terkait proses penegakan hukum memiliki kompleksitas yang tinggi karena bersinggungan dengan sistem peradilan pidana yang melibatkan berbagai lembaga penegak hukum lainnya seperti kejaksaan dan pengadilan.

Pengaduan terkait proses penyidikan dapat disampaikan oleh berbagai pihak yang berkepentingan, termasuk pelapor atau korban tindak

[150] Robert Reiner, *The Politics of the Police* (Oxford: Oxford University Press, 2010), hlm. 167.

[151] Tim Newburn, *Handbook of Policing* (London: Willan Publishing, 2008), hlm. 234.

pidana yang merasa laporannya tidak ditangani secara serius, tersangka atau keluarganya yang merasa hak-haknya dilanggar, atau pihak ketiga yang mengetahui adanya penyimpangan dalam proses penyidikan. [152] Penanganan pengaduan dalam kategori ini memerlukan kehati-hatian ekstra karena dapat berimplikasi pada proses penegakan hukum yang sedang berjalan. Di satu sisi, pengaduan harus ditangani secara serius untuk memastikan tidak ada penyimpangan dalam penyidikan. Di sisi lain, penanganan pengaduan tidak boleh menjadi alat untuk mengintervensi proses penyidikan yang dilakukan secara profesional dan sesuai hukum.

Dalam hal mekanisme penyampaian pengaduan, Peraturan Kepolisian Nomor 2 Tahun 2024 mengatur bahwa Dumas dapat disampaikan secara langsung maupun tidak langsung. Penyampaian secara langsung dapat dilakukan dengan datang ke unit pelayanan Dumas di tingkat Mabes Polri, Polda, Polres, maupun Polsek. Sementara penyampaian secara tidak langsung dapat dilakukan melalui media elektronik, termasuk melalui laman Dumas Presisi atau aplikasi Polri Presisi. [153] Ketersediaan berbagai saluran pengaduan ini bertujuan untuk memudahkan masyarakat dalam menyampaikan pengaduan sesuai dengan preferensi dan kemampuan masing-masing.

[152] Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.

[153] Hukumonline, "Cara Menyampaikan Komplain atas Pelayanan Polisi,", https://www.hukumonline.com/klinik/a/cara-menyampaikan-komplain-atas-pelayanan-polisi-lt506e0a67f2204/, diakses 6 September 2025

Salah satu hal baru dalam Peraturan Kepolisian Nomor 2 Tahun 2024 adalah adanya pelayanan Dumas terintegrasi dan pengelolaan pelayanan Dumas secara elektronik melalui aplikasi pengelolaan pengaduan masyarakat. [154] Inovasi ini mencerminkan upaya modernisasi dalam pengelolaan pengaduan yang sejalan dengan perkembangan teknologi informasi dan tuntutan masyarakat akan layanan yang lebih cepat dan mudah diakses. Sistem terintegrasi memungkinkan pengaduan yang disampaikan melalui berbagai saluran dapat dikelola dalam satu database yang terpusat, sehingga memudahkan pemantauan dan pelaporan.

Peraturan Kepolisian Nomor 2 Tahun 2024 juga memberikan jaminan perlindungan terhadap identitas pelapor. Layanan aplikasi Pengaduan Masyarakat Polri dirancang dengan standar keamanan informasi yang ketat, di mana semua data pribadi pelapor yang dimasukkan ke dalam sistem akan dienkripsi secara aman untuk mencegah akses tidak sah atau penyalahgunaan data.[155] Jaminan kerahasiaan ini penting untuk mendorong masyarakat agar tidak ragu menyampaikan pengaduan. Kekhawatiran akan kemungkinan intimidasi atau pembalasan dari pihak yang diadukan sering kali menjadi hambatan psikologis bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan.

Terkait dengan hak-hak pelapor, Peraturan Kepolisian Nomor 2 Tahun 2024 menjamin beberapa hak penting, yaitu: (1) hak untuk mendapat

[154] "Perpol tentang Pengaduan Masyarakat Dumas Terbaru 2024," Itwasum Polri, 8 Februari 2024, https://www.yonomaulana.com/2024/02/perpol-tentang-pengaduan-masyarakat.html.

[155] Dumas Presisi Polri, "Layanan Aplikasi Pengaduan Masyarakat, https://dumaspresisi.polri.go.id/, diakses 6 November 2025

pemberitahuan perkembangan penanganan Dumas (SP3D) yang wajib disampaikan paling lambat 20 hari kerja sejak diterimanya Dumas; (2) hak untuk mendapat hasil klarifikasi Dumas; dan (3) hak untuk mendapat pemberitahuan penyelesaian penanganan Dumas yang wajib disampaikan paling lambat 40 hari kerja sejak SP3D diterima.[156] Ketentuan mengenai batasan waktu ini memberikan kepastian hukum bagi pelapor dan mendorong penyelenggara untuk menyelesaikan pengaduan secara tepat waktu.

Dalam struktur organisasi kepolisian, pengelolaan pengaduan masyarakat melibatkan berbagai satuan kerja. Di tingkat Mabes Polri, Inspektorat Pengawasan Umum (Itwasum) memiliki peran penting dalam membantu Kapolri menyelenggarakan pengawasan dan pemeriksaan umum dalam lingkungan Polri.[157] Selain itu, Divisi Profesi dan Pengamanan (Divpropam) juga memiliki peran dalam menangani pengaduan yang berkaitan dengan pelanggaran kode etik dan disiplin anggota kepolisian. Koordinasi antara Itwasum dan Divpropam menjadi kunci dalam penanganan pengaduan yang komprehensif.

Mekanisme koordinasi dalam penanganan pengaduan masyarakat di lingkungan kepolisian diatur sedemikian rupa untuk memastikan bahwa setiap pengaduan dapat ditangani oleh satuan kerja yang paling kompeten dan berwenang.[158] Pengaduan yang berkaitan dengan pelayanan

[156] *Ibid.*

[157] Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 4 ayat (1).

[158] Peraturan Kapolri Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana.

administratif akan ditangani oleh satuan kerja yang memberikan pelayanan tersebut dengan pengawasan dari Itwasum. Pengaduan yang berkaitan dengan pelanggaran disiplin dan etik akan ditangani oleh Propam. Sementara pengaduan yang berkaitan dengan proses penyidikan akan ditangani oleh atasan penyidik yang bersangkutan dengan koordinasi dari Bareskrim atau Ditreskrim. Mekanisme koordinasi ini penting untuk menghindari tumpang tindih penanganan dan memastikan bahwa setiap pengaduan mendapat respons yang tepat.

Dalam konteks pengawasan internal kepolisian, pengawasan terhadap pelaksanaan penyidikan dilakukan melalui berbagai mekanisme. Kasat Reskrim bertanggung jawab untuk mengendalikan dan mengawasi jalannya penyidikan melalui berbagai instrumen seperti buku register, kartu penanganan perkara, kartu kontrol penyidikan, gelar perkara, laporan-laporan, tata naskah, maupun buku-buku ekspedisi. Pengawasan juga dapat dilakukan melalui pengamatan langsung terhadap kegiatan penyidikan yang dilakukan para bawahannya.[159] Mekanisme pengawasan internal ini berjalan bersamaan dengan mekanisme pengawasan eksternal melalui pengaduan masyarakat.

Pengaturan pengaduan masyarakat di lingkungan kepolisian juga tidak terlepas dari kerangka hukum yang lebih luas tentang pelayanan publik. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan landasan hukum umum mengenai standar pelayanan, hak dan

[159] Kunarto, *Etika Kepolisian* (Jakarta: Cipta Manunggal, 1997), hlm. a56.

kewajiban masyarakat, serta mekanisme pengaduan dan penyelesaian sengketa pelayanan publik yang juga berlaku bagi institusi kepolisian sebagai penyelenggara pelayanan publik.[160] Kerangka hukum yang komprehensif ini memberikan jaminan bahwa pengaduan masyarakat terhadap kepolisian akan ditangani sesuai dengan standar yang berlaku bagi seluruh penyelenggara pelayanan publik di Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa pengaturan pengaduan masyarakat di lingkungan kepolisian telah mengalami perkembangan yang signifikan dengan diterbitkannya Peraturan Kepolisian Nomor 2 Tahun 2024. Peraturan ini memberikan kerangka hukum yang lebih modern dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat akan layanan pengaduan yang efektif, efisien, dan menjamin perlindungan terhadap pelapor. Namun demikian, efektivitas pengaturan ini sangat bergantung pada implementasi di lapangan dan komitmen seluruh jajaran kepolisian untuk merespons pengaduan masyarakat dengan sungguh-sungguh. Tantangan yang dihadapi meliputi konsistensi penerapan di seluruh tingkatan kepolisian, kompetensi petugas pengelola pengaduan, serta budaya organisasi yang menghargai kritik dan masukan dari masyarakat.

3. Pengaduan Masyarakat sebagai Instrumen Pengawasan Eksternal

Pengawasan terhadap kepolisian merupakan elemen fundamental dalam sistem pemerintahan demokratis. Sebagaimana dikemukakan oleh

[160]Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Kempe Ronald Hope, pengawasan sipil (*civilian oversight*) telah muncul sebagai pendekatan yang dipilih untuk mengawasi kepolisian dalam mendukung masyarakat yang lebih demokratis.[161] Prinsip dasar dari kepolisian demokratis mengharuskan kekuasaan kepolisian digunakan sesuai dengan rule of law dan bukan menurut kehendak penguasa atau agen kepolisian semata. Pengawasan sipil menjadi mekanisme penyeimbang yang memastikan bahwa kepolisian tetap akuntabel kepada masyarakat yang dilayaninya.

Dalam konteks pengawasan demokratis terhadap kepolisian, terdapat dua bentuk pengawasan utama, yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh organisasi kepolisian sendiri, sementara pengawasan eksternal berasal dari luar organisasi kepolisian.[162] Pengaduan masyarakat merupakan salah satu instrumen penting dalam pengawasan eksternal, di samping pengawasan oleh lembaga-lembaga lain seperti pengadilan, ombudsman, dan legislatif. Kedua bentuk pengawasan ini bersifat komplementer dan saling memperkuat dalam menjamin akuntabilitas kepolisian.

European Parliament dalam studinya tentang pengawasan demokratis terhadap kepolisian menegaskan bahwa banyak negara telah membentuk badan pengawasan eksternal untuk kepolisian menyusul

[161] Kempe Ronald Hope Sr., "Civilian Oversight for Democratic Policing and its Challenges: Overcoming Obstacles for Improved Police Accountability," *Journal of Applied Security Research* 16, no. 4 (2020),.

[162] European Parliament, *Democratic Oversight of the Police* (Brussels: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2022).

masalah perilaku buruk yang berulang dan kegagalan mekanisme kontrol internal. Badan pengawasan non-kepolisian ini sangat bervariasi dalam hal mandat, kekuasaan investigasi, dan sumber daya untuk menjalankan misinya.[163] Kebutuhan akan pengawasan yang akuntabel dan transparan menjadi penting untuk legitimasi kepolisian yang banyak yurisdiksi memilih untuk membentuk badan pengawasan publik yang independen. Pengalaman internasional ini memberikan pelajaran berharga bagi Indonesia dalam mengembangkan sistem pengawasan kepolisian yang efektif.

Thomas E. Perez dalam penelitiannya tentang mekanisme pemerintahan eksternal untuk akuntabilitas kepolisian mengidentifikasi empat tujuan dasar dari pengawasan eksternal: (1) menegakkan hukum yang melarang perilaku buruk kepolisian; (2) mempromosikan kepercayaan publik terhadap pemerintah; (3) mencegah perilaku buruk kepolisian; dan (4) mendorong reformasi sistemik.[164] Keempat tujuan ini merefleksikan pentingnya pengawasan eksternal tidak hanya dalam aspek penindakan, tetapi juga dalam aspek pencegahan dan perbaikan sistemik. Pengaduan masyarakat berkontribusi pada keempat tujuan tersebut dengan cara yang berbeda-beda. Pengaduan masyarakat dalam konteks pengawasan eksternal memiliki fungsi yang multidimensi, yaitu:

[163] *Ibid*.

[164] Thomas E. Perez, "External Governmental Mechanisms of Police Accountability: Three Investigative Structures," *Policing and Society* 10, no. 1 (2000), hlm. 47-77

a. pengaduan berfungsi untuk membatasi lembaga pemerintahan, termasuk kepolisian, yang berpotensi menjadi otoriter. Loader dan Walker berpendapat bahwa keamanan merupakan kebutuhan publik dan unsur pembangunan masyarakat yang baik, di mana dalam negara demokrasi pemerintah memainkan peran untuk memenuhi kebutuhan publik tersebut.[165] Pengawasan melalui pengaduan masyarakat menjadi mekanisme penyeimbang terhadap kekuasaan kepolisian. Tanpa pengawasan yang efektif, kepolisian berpotensi menggunakan kekuasaannya secara sewenang-wenang, yang pada akhirnya akan merusak tatanan demokrasi.

b. pengaduan masyarakat berfungsi untuk memperkuat pemberdayaan masyarakat (*citizen empowerment*). Dalam perspektif partisipasi warga negara, keterlibatan masyarakat dalam pengawasan pemerintahan merupakan salah satu pilar demokrasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Yadav dalam penelitiannya tentang partisipasi warga negara dalam pengambilan keputusan pemerintahan, partisipasi warga negara merupakan landasan masyarakat demokratis yang memungkinkan individu untuk mempengaruhi kebijakan publik dan hasil yang mempengaruhi kehidupan mereka.[166] Melalui pengaduan, masyarakat tidak hanya menjadi

[165] Ian Loader dan Neil Walker, *Civilizing Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

[166] B. Yadav, "Citizen Participation in Government Decision-Making," *RESEARCH REVIEW International Journal of Multidisciplinary* 9, no. 4 (2024), hlm. 267-271.

objek pasif dari pelayanan pemerintah, tetapi juga menjadi subjek aktif yang turut menentukan kualitas pelayanan yang mereka terima.

c. pengaduan masyarakat berfungsi untuk menegakkan akuntabilitas politik. Jonathan A. Fox dalam studinya tentang akuntabilitas sosial menekankan bahwa inisiatif transparansi dapat meningkatkan efisiensi penyampaian layanan publik dan mekanisme umpan balik warga melalui audit publik dapat memberikan dampak langsung terhadap kinerja penyampaian layanan publik.[167] Akuntabilitas politik ini menjadi penting karena menghubungkan tindakan aparatur negara dengan pertanggungjawaban kepada publik. Dalam konteks kepolisian, akuntabilitas politik memastikan bahwa kebijakan dan tindakan kepolisian sejalan dengan kehendak rakyat yang direpresentasikan melalui sistem demokrasi.

Di Indonesia, pengawasan eksternal terhadap Polri dilakukan oleh berbagai lembaga, termasuk Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas), Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), serta berbagai lembaga swadaya masyarakat seperti KontraS dan Imparsial.[168] Keberagaman lembaga pengawasan ini mencerminkan kompleksitas tugas kepolisian yang memerlukan pengawasan dari berbagai perspektif. Setiap lembaga memiliki fokus dan

[167] Jonathan A. Fox, "Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?," *World Development* 72 (2015), hlm. 346-361.

[168] M. Nasser, "Peran Komisi Kepolisian Nasional dalam Pengawasan Fungsional Polri," *Jurnal Hukum Sasana* 7, no. 1 (2021), hlm. 96-116.

pendekatan yang berbeda dalam mengawasi kepolisian, sehingga secara bersama-sama dapat memberikan gambaran yang komprehensif tentang kinerja kepolisian.

Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) sebagai lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki tugas membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Kompolnas juga memiliki wewenang untuk menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.[169] Kedudukan Kompolnas yang langsung di bawah Presiden menunjukkan pentingnya fungsi pengawasan terhadap kepolisian dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Namun demikian, terdapat kritik terhadap efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh Kompolnas. Fungsi pengawasan yang dilakukan Kompolnas dinilai tidak mengikat, karena Kompolnas hanya dapat menampung keluhan masyarakat terkait dengan pelayanan kepolisian dan melanjutkannya ke Markas Besar Polri tanpa dapat menindaklanjutinya secara independen. Bahkan hasil rekomendasi tersebut tidak mengikat, berbeda dengan di negara lain yang menempatkan komisi kepolisian sebagai lembaga pengawas yang memiliki wewenang investigasi bahkan penangkapan.[170]

[169] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 38 ayat (1).

[170] Sukamto Satoto, "Membangun Kemandirian dan Profesionalisme Polisi Republik Indonesia Sebagai Pelindung Pengayom dan Penegak Hukum," *Jurnal Inovatif* 7, no. 3 (2012).

Keterbatasan wewenang ini menjadikan Kompolnas lebih bersifat simbolis daripada substantif dalam menjalankan fungsi pengawasannya.

Penelitian yang dilakukan oleh Amostian, Yusriyadi, dan Silviana menekankan perlunya reformasi Polri melalui penguatan fungsi dan kewenangan Kompolnas dalam melakukan pengawasan eksternal terhadap Polri. Gagasan ini tidak hanya dapat dituangkan di dalam tingkatan peraturan presiden, melainkan diperlukan adanya penguatan fungsi Kompolnas dalam tingkatan undang-undang dengan melakukan revisi terhadap UU Polri agar dapat lebih mengefektifkan kedudukan Kompolnas di Indonesia.[171] Penguatan kewenangan Kompolnas melalui revisi undang-undang merupakan langkah konstitusional yang diperlukan untuk menjadikan pengawasan eksternal terhadap kepolisian lebih efektif.

Pentingnya pengawasan terhadap Polri menyusul besarnya kewenangan yang dimiliki institusi tersebut dalam menjalankan tugasnya. Pengawasan menjadi instrumen vital untuk menjaga profesionalisme anggota Polri, mencegah potensi penyimpangan, serta memastikan setiap kewenangan yang dijalankan tetap proporsional. Besarnya kewenangan kepolisian memerlukan penyeimbang melalui pengawasan yang efektif. Tanpa pengawasan yang memadai, kewenangan yang besar berpotensi disalahgunakan dan menimbulkan kerugian bagi masyarakat serta merusak citra institusi kepolisian.

[171] A. Amostian, Yusriyadi, dan A. Silviana, "Reformasi Polri Melalui Penguatan Fungsi dan Kewenangan Komisi Kepolisan Nasional dalam Melakukan Pengawasan Eksternal terhadap Polri," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 5, no. 3 (2023), hlm. 510-522.

Dalam konteks reformasi kepolisian, Kompolnas mengungkapkan tiga kunci penting, yaitu instrumen digital, hak asasi manusia (HAM), dan pengawasan. Pengawasan mencakup pengawasan internal kepolisian melalui Divisi Profesi dan Pengamanan (Propam) dan pengawasan eksternal melalui Kompolnas. Penguatan Kompolnas agar efektif melakukan pengawasan dan mencegah pelanggaran serta memberikan temuan-temuan yang dapat mengubah kebijakan menjadi penting untuk dipikirkan.[172] Integrasi ketiga elemen ini dalam reformasi kepolisian akan menciptakan sistem pengawasan yang komprehensif dan responsif terhadap dinamika penegakan hukum kontemporer.

Penelitian Holona LeAnne Ochs tentang partisipasi publik dalam kepolisian menganalisis dampak pengawasan warga negara terhadap insiden penggunaan kekuatan mematikan oleh kepolisian. Penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi warga negara memiliki potensi untuk melayani kepentingan publik dan kepolisian dengan baik apabila dirancang secara memadai.[173] Namun, pendekatan reaktif terhadap tinjauan eksternal kepolisian mungkin tidak memberikan efek yang diharapkan terhadap insiden penggunaan kekuatan mematikan dari waktu ke waktu. Temuan ini

[172] Muhammad Choirul Anam, "Kompolnas Ungkap 3 Kunci Reformasi Polri: Digital, HAM, dan Pengawasan," Liputan6.com, 14 September 2025, https://www.liputan6.com/news/read/6158924/kompolnas-ungkap-3-kunci-reformasi-polri-digital-ham-dan-pengawasan.

[173] Holona LeAnne Ochs, "Public Participation in Policing: The Impact of Citizen Oversight on the Incidence of Lethal Force over Time in the Largest U.S. Cities," Justice Research and Policy 11 (2009), HLM. 105.

menegaskan pentingnya desain sistem pengawasan yang proaktif dan preventif, bukan sekadar reaktif terhadap pelanggaran yang sudah terjadi.

Aden dan koleganya dalam studinya tentang akuntabilitas eksternal dan badan pengawasan independen menegaskan bahwa badan pengaduan sangat penting khususnya ketika investigasi kriminal tidak relevan atau gagal. Rekomendasi kebijakan dari badan akuntabilitas independen sangat signifikan dalam kaitannya dengan akuntabilitas dan peningkatan kepatuhan terhadap hak asasi manusia.[174] Dalam konteks Indonesia, temuan ini memperkuat argumen untuk memperkuat independensi dan kewenangan lembaga pengawas kepolisian seperti Kompolnas agar dapat memberikan rekomendasi kebijakan yang efektif.

Studi tentang akuntabilitas sosial dan perubahan kelembagaan yang dilakukan oleh Ali dan koleganya menunjukkan bahwa badan pengawasan warga negara (*Citizen Oversight Agencies*/COAs) dapat mengurangi disparitas rasial dalam hasil kepolisian tergantung pada cakupan kewenangan dan tingkat diskresi yang diberikan oleh institusi yang ada kepada petugas kepolisian.[175] Semakin luas cakupan kewenangan dan semakin besar diskresi yang diberikan oleh institusi yang ada, semakin besar kemungkinan perubahan dalam hasil kelembagaan. Temuan ini memiliki implikasi penting bagi desain sistem pengawasan kepolisian di Indonesia,

[174] H. Aden et al., "External Accountability: The Limited Influence of Oversight Bodies on the Governance of Police Stops," dalam Governing Police Stops Across Europe, ed. E. Aston et al. (Cham: Palgrave Macmillan, 2024)

[175] Ali et al., "Social Accountability and Institutional Change: The Case of Citizen Oversight of Police," *Public Administration Review* (2019), https://doi.org/10.1111/puar.13055.

terutama dalam konteks menjamin keadilan dan non-diskriminasi dalam pelayanan kepolisian.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) dalam *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity* menekankan bahwa sistem akuntabilitas internal dan eksternal yang kuat memainkan peran penting dalam sistem penegakan hukum yang profesional dan akuntabel.[176] Mekanisme pengaduan merupakan salah satu komponen kunci dari sistem akuntabilitas tersebut. Standar internasional yang ditetapkan UNODC menjadi acuan bagi negara-negara dalam mengembangkan sistem akuntabilitas kepolisian yang sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan *rule of law*.

Penelitian yang dilakukan oleh Puddister dan Chin tentang pengawasan dan akuntabilitas untuk insiden serius di Kanada menunjukkan bahwa Kanada mempraktikkan model kepolisian demokratis, yaitu kepolisian berdasarkan persetujuan publik, dapat dipertanggungjawabkan kepada pejabat terpilih, dan patuh terhadap rule of law. [177] Metode akuntabilitas kepolisian yang eksternal terhadap struktur kepolisian, seperti pengawasan sipil, dapat menjadi esensial dalam memediasi ketegangan rule of law. Pengalaman Kanada dapat menjadi referensi bagi Indonesia dalam mengembangkan model pengawasan kepolisian yang demokratis dan berbasis pada persetujuan publik.

---

[176] United Nations Office on Drugs and Crime, *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity* (Vienna: UNODC, 2011).

[177] Puddister dan Chin, "Oversight and Accountability for Serious Incidents in Canada: Who Polices the Police?," *Canadian Public Administration* (2023), https://doi.org/10.1111/capa.12538.

Dalam perspektif partisipasi warga negara yang lebih luas, terlihat bahwa partisipasi, inklusi, transparansi, dan akuntabilitas (PITA) merupakan prinsip-prinsip kritis yang dapat diintegrasikan ke dalam intervensi untuk meningkatkan hasil pembangunan.[178] Inisiatif akuntabilitas dapat memberikan manfaat langsung terhadap kinerja penyampaian layanan publik melalui mekanisme umpan balik warga yang menghasilkan rencana aksi yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam konteks pengaduan terhadap kepolisian, prinsip-prinsip PITA harus menjadi landasan dalam merancang dan mengimplementasikan sistem pengaduan yang efektif.

Keterlibatan warga negara dalam tata kelola partisipatif. maka keahlian warga (*citizen expertise*) sangat berharga secara epistemik ketika didasarkan pada pengalaman yang berbeda dan tidak umum serta pada wawasan kolektif, bukan hanya individual. Keterwakilan menjadi kunci legitimasi demokratis dari ahli warga dalam konteks kebijakan. Dalam konteks pengaduan terhadap kepolisian, pengalaman langsung masyarakat dengan pelayanan kepolisian memberikan informasi yang berharga untuk perbaikan sistem. Akumulasi pengalaman individual masyarakat dalam pengaduan dapat memberikan gambaran kolektif tentang permasalahan sistemik dalam pelayanan kepolisian yang perlu diperbaiki.

Michels dalam penelitiannya tentang inovasi dalam tata kelola demokratis menunjukkan bahwa partisipasi warga dapat berkontribusi

[178] John Gaventa dan Rosemary McGee, "Citizen Engagement in Public Services in Low- and Middle-Income Countries," *Campbell Systematic Reviews* (2021)

terhadap demokrasi yang lebih baik melalui berbagai mekanisme, termasuk meningkatkan legitimasi keputusan, memperbaiki kualitas kebijakan, dan memperkuat ikatan antara warga dan pemerintah.[179] Pengaduan masyarakat terhadap kepolisian merupakan salah satu bentuk partisipasi yang dapat berkontribusi pada perbaikan kualitas pelayanan kepolisian. Partisipasi melalui pengaduan tidak hanya bermanfaat bagi penyelesaian masalah individual, tetapi juga berkontribusi pada perbaikan kebijakan dan praktik kepolisian secara sistemik.

Berdasarkan uraian di atas, maka pengaduan masyarakat merupakan instrumen pengawasan eksternal yang sangat penting dalam menjamin akuntabilitas kepolisian dalam masyarakat demokratis. Pengaduan berfungsi tidak hanya sebagai mekanisme penanganan keluhan individual, tetapi juga sebagai: (1) instrumen pembatasan terhadap potensi otoritarianisme lembaga kepolisian; (2) mekanisme pemberdayaan masyarakat dalam pengawasan; dan (3) alat penegakan akuntabilitas politik. Efektivitas pengaduan sebagai instrumen pengawasan eksternal sangat bergantung pada desain kelembagaan yang memadai, independensi badan pengawas, dan komitmen untuk menindaklanjuti temuan-temuan dari pengaduan masyarakat.

Dalam konteks Indonesia, penguatan pengawasan eksternal melalui pengaduan masyarakat memerlukan reformasi yang komprehensif,

[179] A. Michels, "Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy?," *International Review of Administrative Sciences* 77, no. 2 (2011), hlm. 275-293.

termasuk penguatan kewenangan Kompolnas, peningkatan kapasitas Ombudsman dalam menangani pengaduan terkait kepolisian, serta pengembangan mekanisme partisipasi publik yang lebih efektif. Rekonstruksi pengawasan penyidikan dalam manajemen pengaduan masyarakat yang berbasis keadilan sebagaimana menjadi fokus penelitian ini, memerlukan pendekatan yang mengintegrasikan berbagai elemen pengawasan tersebut dalam kerangka yang koheren dan efektif. Keberhasilan rekonstruksi ini akan sangat bergantung pada political will dari pengambil kebijakan, komitmen institusi kepolisian untuk berubah, serta partisipasi aktif masyarakat dalam mengawal proses reformasi.

Dimensi keadilan dalam pengawasan kepolisian melalui pengaduan masyarakat memiliki aspek yang sangat mendasar dalam konteks negara hukum Indonesia. Keadilan dalam penanganan pengaduan tidak hanya mencakup keadilan substantif berupa hasil penyelesaian yang adil, tetapi juga keadilan prosedural berupa proses penanganan yang transparan dan tidak diskriminatif. Setiap warga negara yang menyampaikan pengaduan terhadap tindakan kepolisian berhak untuk diperlakukan secara sama di hadapan hukum tanpa memandang latar belakang sosial, ekonomi, atau politik mereka. Jaminan keadilan ini menjadi fondasi legitimasi sistem pengaduan dalam masyarakat demokratis.

Implementasi sistem pengaduan masyarakat yang berkeadilan menghadapi berbagai tantangan struktural dan kultural. Dari sisi struktural, keterbatasan sumber daya manusia dan infrastruktur di berbagai tingkatan

kepolisian menjadi hambatan dalam menangani pengaduan secara optimal. Banyak satuan kerja kepolisian yang tidak memiliki personel khusus yang terlatih untuk menangani pengaduan masyarakat. Dari sisi kultural, masih terdapat resistensi dari sebagian anggota kepolisian terhadap pengawasan eksternal, yang dianggap sebagai intervensi terhadap independensi kepolisian dalam menjalankan tugas. Perubahan budaya organisasi yang menempatkan pengaduan masyarakat sebagai masukan yang konstruktif memerlukan waktu dan komitmen kepemimpinan yang konsisten.

Dari perspektif sosiologi hukum, efektivitas sistem pengaduan masyarakat sangat dipengaruhi oleh tingkat kesadaran hukum dan kepercayaan masyarakat terhadap sistem tersebut. Masyarakat yang memiliki kesadaran hukum tinggi akan lebih berani menyampaikan pengaduan ketika mengalami atau menyaksikan penyimpangan dalam pelayanan kepolisian. Sebaliknya, masyarakat dengan kesadaran hukum yang rendah cenderung menerima begitu saja kondisi pelayanan yang tidak sesuai standar tanpa melakukan pengaduan. Selain itu, kepercayaan terhadap efektivitas sistem pengaduan juga menjadi faktor penentu. Jika masyarakat tidak percaya bahwa pengaduan mereka akan ditangani secara serius dan memberikan hasil yang nyata, maka mereka akan enggan untuk menyampaikan pengaduan.

Perbandingan dengan sistem pengawasan kepolisian di berbagai negara menunjukkan variasi model yang dapat menjadi referensi bagi pengembangan sistem di Indonesia. Di Inggris, Independent Office for

Police Conduct (IOPC) memiliki kewenangan penuh untuk melakukan investigasi independen terhadap pengaduan serius yang melibatkan kepolisian. Di Afrika Selatan, Independent Police Investigative Directorate (IPID) dibentuk khusus untuk menangani pengaduan terhadap tindakan kepolisian yang melanggar hak asasi manusia. Di Amerika Serikat, berbagai kota memiliki Civilian Review Boards yang terdiri dari warga sipil untuk mengawasi perilaku kepolisian. Masing-masing model memiliki kelebihan dan kekurangan yang perlu dianalisis secara mendalam untuk menemukan formula yang paling sesuai dengan konteks sosial, hukum, dan politik Indonesia.

Integrasi sistem pengaduan masyarakat dengan sistem pengawasan internal kepolisian menjadi kunci efektivitas pengawasan secara keseluruhan. Pengawasan internal yang dilakukan oleh Inspektorat Pengawasan (Itwas) dan Divisi Profesi dan Pengamanan (Propam) harus berjalan sinergis dengan pengawasan eksternal melalui pengaduan masyarakat. Informasi dari pengaduan masyarakat dapat menjadi trigger bagi pengawasan internal untuk melakukan pemeriksaan lebih lanjut terhadap dugaan penyimpangan. Sebaliknya, temuan pengawasan internal juga perlu dikomunikasikan kepada masyarakat sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas institusional. Koordinasi yang baik antara pengawasan internal dan eksternal akan menciptakan sistem checks and balances yang efektif dalam menjaga integritas kepolisian.

Pemanfaatan teknologi informasi dalam sistem pengaduan masyarakat membuka peluang baru untuk meningkatkan aksesibilitas, transparansi, dan efisiensi penanganan pengaduan. Sistem pengaduan berbasis elektronik memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan pengaduan dari mana saja dan kapan saja tanpa perlu datang secara fisik ke kantor kepolisian. Teknologi juga memungkinkan pelacakan status pengaduan secara real-time, sehingga masyarakat dapat memantau perkembangan penanganan pengaduan mereka. Analisis big data dari pengaduan yang terkumpul dapat memberikan pola dan tren yang berguna untuk identifikasi permasalahan sistemik dan perumusan kebijakan pencegahan. Namun demikian, digitalisasi sistem pengaduan harus tetap mempertimbangkan prinsip inklusivitas untuk memastikan bahwa semua lapisan masyarakat, termasuk yang tidak memiliki akses teknologi, tetap dapat menyampaikan pengaduan.

Perlindungan terhadap pelapor atau whistleblower merupakan elemen krusial dalam sistem pengaduan yang efektif. Kekhawatiran akan intimidasi, pembalasan, atau stigmatisasi sosial sering kali menjadi hambatan psikologis bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan, terutama pengaduan yang melibatkan pejabat atau petugas kepolisian yang memiliki kekuasaan. Jaminan kerahasiaan identitas pelapor sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepolisian Nomor 2 Tahun 2024 merupakan langkah positif, namun perlu diperkuat dengan mekanisme perlindungan yang lebih komprehensif. Pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa

sistem perlindungan whistleblower yang kuat dapat meningkatkan jumlah dan kualitas pengaduan yang diterima, yang pada gilirannya berkontribusi pada peningkatan akuntabilitas kepolisian.

Media massa dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) memainkan peran penting sebagai *intermediary* antara masyarakat dan sistem pengawasan kepolisian. Media dapat berfungsi sebagai amplifier yang memperbesar resonansi pengaduan masyarakat sehingga mendapat perhatian dari otoritas yang berwenang. Investigasi jurnalistik terhadap dugaan penyimpangan kepolisian telah berkontribusi signifikan dalam mengungkap kasus-kasus yang mungkin tidak terdeteksi oleh mekanisme pengawasan formal. Sementara itu, LSM yang bergerak di bidang hak asasi manusia dan reformasi sektor keamanan dapat memberikan pendampingan dan advokasi bagi masyarakat yang menyampaikan pengaduan. Kolaborasi antara mekanisme pengaduan formal dengan peran media dan LSM dapat menciptakan ekosistem pengawasan yang lebih komprehensif dan efektif.

Sistem pengaduan masyarakat harus didesain sebagai mekanisme pembelajaran organisasi yang berkelanjutan. Setiap pengaduan yang diterima, terlepas dari substansi dan hasil penanganannya, mengandung informasi yang berharga untuk perbaikan sistem. Analisis terhadap pola pengaduan dapat mengidentifikasi kelemahan struktural dalam organisasi kepolisian, kesenjangan kompetensi personel, atau ketidaksesuaian prosedur dengan kebutuhan masyarakat. Evaluasi berkala terhadap efektivitas penanganan pengaduan perlu dilakukan untuk mengukur tingkat

kepuasan masyarakat dan mengidentifikasi area yang memerlukan perbaikan. Hasil evaluasi ini harus ditindaklanjuti dengan perubahan kebijakan, prosedur, atau praktik yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepolisian.

Pengaduan masyarakat terhadap kepolisian memiliki dimensi hak asasi manusia yang sangat penting. Hak untuk menyampaikan pengaduan merupakan bagian dari hak atas perlindungan hukum yang dijamin oleh konstitusi dan instrumen hak asasi manusia internasional. Dalam konteks ini, pengaduan berfungsi sebagai mekanisme pemulihan (*remedy*) bagi individu yang hak-haknya dilanggar oleh tindakan kepolisian. Standar internasional yang ditetapkan oleh PBB mewajibkan negara untuk menyediakan mekanisme pengaduan yang efektif, independen, dan dapat diakses oleh semua korban pelanggaran hak asasi manusia oleh aparat penegak hukum. Indonesia sebagai negara yang telah meratifikasi berbagai instrumen hak asasi manusia internasional berkewajiban untuk memastikan bahwa sistem pengaduan terhadap kepolisian memenuhi standar-standar tersebut.

Dengan demikian, manajemen pengaduan masyarakat dalam konteks pengawasan kepolisian harus dipahami sebagai bagian integral dari sistem demokrasi dan *rule of law*. Pengaduan bukan sekadar ekspresi ketidakpuasan individual, melainkan manifestasi dari hak konstitusional warga negara untuk berpartisipasi dalam pengawasan pemerintahan dan memastikan bahwa kekuasaan negara, termasuk kekuasaan kepolisian,

dijalankan sesuai dengan hukum dan untuk kepentingan masyarakat. Rekonstruksi pengawasan penyidikan dalam manajemen pengaduan masyarakat yang berbasis keadilan sebagaimana menjadi fokus disertasi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis dan praktis bagi pengembangan sistem pengawasan kepolisian yang lebih efektif, responsif, dan berkeadilan di Indonesia. Keberhasilan rekonstruksi ini akan sangat bergantung pada sinergi antara reformasi regulasi, penguatan kelembagaan, transformasi budaya organisasi, dan partisipasi aktif masyarakat dalam mengawal proses perubahan menuju kepolisian yang profesional, modern, dan terpercaya.

D. Teori Pengawasan

1. Konsepsi Pengawasan Kepolisian

Dalam tatanan negara hukum yang demokratis, keberadaan institusi kepolisian tidak dapat dilepaskan dari prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi sebagai manifestasi dari kedaulatan rakyat. Kepolisian sebagai salah satu aparatur penegak hukum memiliki kewenangan yang bersifat istimewa, yakni kewenangan untuk menggunakan kekuatan fisik secara sah (*legitimate use of force*) dan merampas kebebasan warga negara dalam kerangka penegakan hukum. Sifat kewenangan yang demikian inherent dengan potensi penyalahgunaan, sehingga meniscayakan adanya

mekanisme pengawasan yang efektif sebagai instrumen kontrol demokratis.[180]

Konsepsi pengawasan kepolisian dalam perspektif demokratisasi bertitik tolak dari pemahaman bahwa kekuasaan yang tidak diawasi cenderung mengalami deviasi dan penyimpangan. Lord Acton dalam adagiumnya yang terkenal menyatakan bahwa "*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*." Aksioma ini menemukan relevansinya dalam konteks penyelenggaraan fungsi kepolisian yang memiliki kewenangan besar dalam ranah penegakan hukum. Apaladin Djamin sebagai pakar kepolisian Indonesia menegaskan bahwa pengawasan diperlukan masyarakat karena dengan adanya kewenangan bidang represif atau preventif yang diberikan undang-undang kepada polisi, terutama wewenang penyidikan yang dapat dikatakan sebagai wewenang melanggar hak asasi manusia secara sah, maka diperlukan pengawasan yang dapat menjamin perlindungan hukum bagi penduduk dari tindakan kepolisian agar wewenang kepolisian tidak salah dalam pelaksanaan, apalagi tidak menyalahgunakan wewenangnya.[181]

Secara etimologis, terminologi "pengawasan" (*oversight* atau *supervision*) mengandung makna suatu aktivitas sistematis untuk memantau, mengevaluasi, dan mengoreksi pelaksanaan tugas dan kewenangan suatu institusi agar sesuai dengan norma-norma hukum yang

[180] Sklansky, David Alan. "Police and democracy." *Mich. L. Rev.* 103 (2004), hlm.1699.
[181] Awaloedin Djamin, *op.cit.*, hlm. 60.

berlaku serta nilai-nilai yang dianut masyarakat. George R. Terry mendefinisikan pengawasan sebagai proses pengamatan terhadap seluruh kegiatan organisasi guna menjamin bahwa semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.[182] Dalam konteks kepolisian, pengawasan tidak semata-mata ditujukan pada aspek hasil kinerja (*output*), melainkan juga mencakup aspek prosedural (*due process*) dan aspek perilaku (*conduct*) personel kepolisian dalam menjalankan tugasnya.

Paradigma pemolisian demokratis (*democratic policing*) yang berkembang pasca-era Perang Dingin telah memberikan dimensi baru dalam konseptualisasi pengawasan kepolisian. David Bayley dalam karyanya yang monumental "*Democratizing the Police Abroad*" merumuskan prinsip-prinsip fundamental pemolisian demokratis yang meliputi pemberian prioritas operasional tertinggi kepada pelayanan kebutuhan warga negara dan kelompok masyarakat secara individual, akuntabilitas kepada hukum ketimbang kepada pemerintah, serta perlindungan hak asasi manusia terutama yang diperlukan untuk aktivitas politik yang tidak terkekang sebagai ciri khas demokrasi.[183] Prinsip-prinsip ini mengimplikasikan bahwa pengawasan kepolisian dalam negara demokratis harus bersifat multilayer dan melibatkan berbagai aktor baik dari internal institusi maupun eksternal.

---

[182] George R. Terry, *op.cit.*, hlm. 42

[183] David Bayley, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It* (Washington D.C.: National Institute of Justice, 2001), hlm. 13.

Organisasi Keamanan dan Kerja Sama Eropa (OSCE) dalam dokumen "*Guidebook on Democratic Policing*" mengartikulasikan bahwa pemolisian demokratis mensyaratkan kepolisian untuk menganggap dan memposisikan dirinya sebagai institusi yang akuntabel kepada hukum, kepada pejabat publik yang terpilih secara demokratis, kepada masyarakat yang dilayaninya, dan kepada individu warga negara yang berinteraksi dengannya.[184] Konsepsi ini menempatkan pengawasan tidak sekadar sebagai instrumen kontrol eksternal, melainkan juga sebagai bagian integral dari kultur organisasi kepolisian yang berorientasi pada pelayanan publik.

Dalam perspektif kelembagaan, pengawasan kepolisian dalam kerangka demokratisasi dapat dikategorisasikan menjadi dua dimensi utama, yakni pengawasan internal (*internal oversight*) dan pengawasan eksternal (*external oversight*). Pengawasan internal dilaksanakan oleh struktur hierarkis dalam tubuh organisasi kepolisian sendiri, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh institusi-institusi di luar kepolisian yang memiliki mandat untuk melakukan pemantauan, evaluasi, dan koreksi terhadap kinerja kepolisian.[185] Kedua dimensi pengawasan ini bersifat komplementer dan saling memperkuat dalam membangun akuntabilitas kepolisian yang komprehensif.

---

[184] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Guidebook on Democratic Policing*, 2nd ed. (Vienna: OSCE, 2008), hlm. 25.

[185] Amostian, Yusriyadi, dan Ana Silviana, "Reformasi Polri Melalui Penguatan Fungsi Dan Kewenangan Komisi Kepolisian Nasional Dalam Melakukan Pengawasan Eksternal Terhadap Polri," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 5, no. 3 (2023), hlm. 510-522

Prinsip *democratic oversight* dalam pemolisian demokratis menegaskan bahwa dalam menjalankan peran dan fungsinya, polisi harus menjunjung tinggi prinsip transparansi, akuntabilitas, responsivitas, kontrol institusi demokratik yang merepresentasikan kepentingan publik, serta membuka partisipasi masyarakat luas. Dalam konteks ini, paling tidak terdapat lima pilar yang saling bergantung dalam pemolisian demokratis, yaitu kontrol internal institusi keamanan (kepolisian), kontrol pemerintah/eksekutif, pengawasan parlemen, *judicial review*, dan pengawasan masyarakat sipil (*civil society oversight*).[186]

Relevansi konsepsi pengawasan kepolisian dalam konteks Indonesia tidak dapat dilepaskan dari trajektori sejarah reformasi kepolisian pasca-1998. Pemisahan Polri dari ABRI pada tanggal 1 April 1999 yang difinalkan melalui Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 telah mengubah paradigma kepolisian Indonesia dari militeristik menjadi sipil. Konsekuensi logisnya adalah tuntutan untuk membangun mekanisme pengawasan yang selaras dengan prinsip-prinsip pemolisian demokratis dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.[187] Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai landasan yuridis utama kepolisian pasca-reformasi telah menggariskan berbagai ketentuan yang berorientasi pada akuntabilitas dan

[186] Reynold E.P. Hutagalung, "Democratic Policing Manivestasi Independensi Polri dan Implementasi Perubahan Lingkungan Strategis di Era Demokrasi," *Jurnal Keamanan Nasional* 3, no. 2 (November 2017), hlm. 253-269.

[187] Sri Yanuarti, "Polri Di Era Demokrasi: Dinamika Pemikiran Internal." *Journal of Political Research* 8, no. 1 (2011), hlm.16.

pengawasan, meskipun dalam implementasinya masih memerlukan penguatan berkelanjutan.

2. Pengawasan Internal Kepolisian

Pengawasan internal merupakan lini pertama dalam sistem akuntabilitas kepolisian yang dilaksanakan oleh struktur-struktur hierarkis dalam organisasi Polri. Mekanisme pengawasan internal didesain untuk memastikan bahwa setiap personel kepolisian menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, standar operasional prosedur, serta kode etik profesi kepolisian. Dalam struktur organisasi Polri, terdapat beberapa organ yang secara khusus mengemban fungsi pengawasan internal, meliputi Inspektorat Pengawasan Umum (Irwasum/Itwasum), Divisi Profesi dan Pengamanan (Divpropam), serta fungsi Intelijen Keamanan.

a. Inspektorat Pengawasan Umum (Irwasum)

Inspektorat Pengawasan Umum Polri atau yang dalam praktik kedinasan disebut Irwasum merupakan unsur pembantu pimpinan dan pelaksana staf bidang pengawasan yang berkedudukan langsung di bawah Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri). Kedudukan dan fungsi Irwasum diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia yang telah mengalami beberapa kali perubahan. Pasal 4 ayat (1) Keputusan Presiden tersebut menggariskan bahwa tugas pokok Irwasum adalah

membantu Kapolri dalam menyelenggarakan pengawasan dan pemeriksaan umum serta pembendaharaan di lingkungan Polri termasuk satuan-satuan organisasi non-struktural yang berada di bawah pengendalian Kapolri.

Dalam melaksanakan tugasnya, Irwasum menyelenggarakan fungsi-fungsi yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan tugas pokok Polri di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, serta perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, Irwasum juga melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara di lingkungan Polri untuk memastikan akuntabilitas dan transparansi penggunaan anggaran.[188] Fungsi pengawasan yang diemban Irwasum bersifat preventif dan korektif, artinya tidak hanya ditujukan untuk mendeteksi penyimpangan yang telah terjadi, melainkan juga untuk mencegah terjadinya penyimpangan melalui pembinaan dan pemantauan berkelanjutan.

Di tingkat kewilayahan, fungsi pengawasan internal dilaksanakan oleh Inspektorat Pengawasan Daerah (Itwasda) yang berkedudukan di bawah Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda). Berdasarkan Peraturan Kapolri tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Satuan Organisasi pada Tingkat Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah, Itwasda merupakan unsur pembantu pimpinan dan pelaksana staf pada Polda yang bertugas menyelenggarakan pengawasan dan pemeriksaan umum serta

[188] Mohd Yusuf Dm, "Analisis Terhadap Pembatasan Dan Pengawasan Kewenangan Kepolisian Di Indonesia." *Milthree Law Journal* 1, no. 2 (2024), hlm. 149-180.

perbendaharaan di lingkungan Polda termasuk terhadap satuan-satuan organisasi non-struktural yang berkedudukan di bawah pengendalian Kapolda.

Itwasda sebagai organ pengawasan internal di tingkat daerah memiliki peran strategis dalam menerima aduan masyarakat yakni dalam bentuk informasi, keluhan, ketidakpuasan, dan/atau penyimpangan atas kinerja Kepolisian Daerah guna mendapatkan penyelesaian dan kepastian hukum. Dalam perspektif hukum progresif, fungsi pengawasan preventif oleh Inspektorat Pengawasan Daerah melalui aduan masyarakat merupakan manifestasi dari responsivitas institusi kepolisian terhadap kebutuhan dan keluhan masyarakat. Faktor pendorong pelaksanaan pengawasan antara lain mencakup adanya koordinasi dan kerja sama yang baik antar satuan fungsi, struktur kepolisian berjenjang yang bersifat mutlak, dan dukungan masyarakat terhadap keberadaan Itwasda. Namun demikian, faktor penghambat pelaksanaan fungsi pengawasan juga perlu diidentifikasi, di antaranya adalah kewenangan Itwasda yang terbatas dan penerimaan aduan masyarakat yang tidak satu pintu.[189]

b. Divisi Profesi dan Pengamanan (Divpropam)

Divisi Profesi dan Pengamanan Kepolisian Negara Republik Indonesia atau yang lazim disingkat Divpropam Polri merupakan salah satu

[189] Dian Trisusilowaty, Anggita Doramia Lumbanraja, dan Suteki, "Fungsi Pengawasan oleh Inspektorat Pengawasan Daerah Berbasis Pengaduan Masyarakat dalam Perspektif Hukum Progresif," *Law Reform* 15, no. 1 (2019), hlm.. 30

unsur pengawas dan pembantu pimpinan di bidang pembinaan profesi dan pengamanan di lingkungan internal institusi Polri. Divpropam Polri berkedudukan langsung di bawah Kapolri dan dipimpin oleh seorang perwira tinggi berpangkat Inspektur Jenderal Polisi. Secara historis, Divpropam dibentuk sejak Polri dikeluarkan dari status ABRI untuk dikembalikan sebagai polisi sipil, terhitung mulai tanggal 27 Oktober 2002 dengan Keputusan Kapolri Nomor: Kep/53/X/2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Polri.[190]

Tugas Divpropam secara umum adalah membina dan menyelenggarakan fungsi pertanggungjawaban profesi dan pengamanan internal termasuk penegakan disiplin dan ketertiban di lingkungan Polri, serta pelayanan pengaduan masyarakat tentang adanya penyimpangan tindakan anggota/PNS Polri. Ditinjau dari struktur organisasi dan tata cara kerjanya, Propam terdiri dari tiga bidang fungsi dalam bentuk sub-organisasi yaitu Biro Pengamanan Internal (Biro Paminal), Biro Pertanggungjawaban Profesi (Biro Wabprof), dan Biro Provos.

Biro Pengamanan Internal (Biro Paminal) bertanggung jawab atas fungsi pengamanan di lingkungan internal organisasi Polri. Fungsi pengamanan internal ini meliputi pengamanan personel, materiel, kegiatan, dan bahan keterangan, termasuk penyelidikan terhadap kasus pelanggaran/dugaan pelanggaran/penyimpangan dalam pelaksanaan tugas Polri pada tingkat pusat dalam batas kewenangan yang ditetapkan. Biro

[190] Keputusan Kapolri Nomor: Kep/53/X/2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Polri.

Pertanggungjawaban Profesi (Biro Wabprof) mengemban fungsi pertanggungjawaban profesi yang meliputi perumusan/pengembangan standar dan kode etik profesi, penilaian/akreditasi penerapan standar profesi, serta pembinaan dan penegakan etika profesi termasuk audit investigasi. Sedangkan Biro Provos mewadahi fungsi penegakan disiplin dan ketertiban di lingkungan Polri melalui pembinaan disiplin, penegakan hukum, dan penyelesaian perkara pelanggaran disiplin.

Divpropam tidak hanya berada di tingkat Mabes Polri, tetapi juga memiliki perpanjangan di tingkat kewilayahan. Di tingkat Polda, Propam dinamakan Bidang Profesi dan Pengamanan (Bidpropam), sedangkan di tingkat Polres disebut Seksi Profesi dan Pengamanan (Sipropam). Dalam melaksanakan tugasnya, Divpropam mempunyai kewajiban menyelenggarakan berbagai kegiatan yang meliputi pembinaan fungsi Propam bagi satuan-satuan Propam di jajaran Polda, pemantauan dan supervisi staf termasuk pemberian arahan, pemberian dukungan bimbingan teknis maupun bantuan kekuatan dalam pelaksanaan fungsi Propam, perencanaan kebutuhan personel dan anggaran termasuk pertimbangan penempatan karier, pengumpulan, pengolahan, dan penyajian statistik terkait sumber daya maupun hasil pelaksanaan tugas satuan Propam, serta penyelenggaraan fungsi pelayanan pengaduan masyarakat tentang sikap dan perilaku anggota atau PNS Polri.

Dasar hukum penegakan disiplin dan kode etik profesi kepolisian diatur dalam berbagai regulasi, di antaranya Peraturan Pemerintah Nomor 2

Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 tentang Kode Etik Profesi dan Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia. [191] Regulasi-regulasi ini memberikan kerangka normatif bagi Divpropam dalam melakukan penegakan disiplin dan etika profesi terhadap anggota Polri yang melakukan pelanggaran.

c. Fungsi Intelijen Keamanan dalam Pengamanan Personel

Selain Irwasum dan Divpropam, fungsi pengawasan internal kepolisian juga dilaksanakan oleh satuan fungsi Intelijen Keamanan (Intelkam) melalui tugas pengamanan personel. Kewenangan pengawasan ini melekat pada Kasatintelkam karena salah satu tugas pokok Intelijen Kepolisian adalah melakukan pengamanan personil, yaitu mengamankan personel-personel agar tidak melakukan penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan tugas kepolisian.

Kegiatan pengamanan personel oleh Intelijen Kepolisian dilakukan dengan melakukan penyelidikan terhadap informasi-informasi penyimpangan anggota dalam melaksanakan tugasnya. Apabila ditemukan bukti-bukti tentang penyelewengan atau penyalahgunaan wewenang oleh anggota, satuan fungsi Intelkam akan melaporkan kepada pimpinan

[191] Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia; Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 tentang Kode Etik Profesi dan Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia.

kepolisian setempat sehingga dapat dilakukan upaya-upaya pencegahan maupun penindakan terhadap penyimpangan tersebut. Fungsi ini bersifat detektif dan preventif sekaligus, karena tidak hanya mendeteksi pelanggaran yang telah terjadi tetapi juga mencegah terjadinya pelanggaran melalui pengamatan dan pengawasan dini.

Dalam konteks pelaksanaan penyidikan di tingkat kewilayahan, fungsi pengawasan tidak hanya dilaksanakan oleh Kepala Satuan Reserse (Kasat Serse), tetapi juga menjadi tanggung jawab Kepala Kepolisian Resor (Kapolres) beserta para pembantunya seperti Wakil Kapolres, Kepala Pusat Kendali Operasi, dan Kepala Satuan Intelijen Keamanan. Kegiatan pengawasan penyidikan sudah harus dilakukan mulai saat penerimaan laporan atau pengaduan, pelaksanaan penyelidikan, penindakan maupun pada saat penyelesaian perkara. Objek atau sasaran pengawasan tidak hanya kepada kegiatan atau hasil penyidikan saja, tetapi yang juga penting adalah pengawasan terhadap perilaku para pelaksana penyidikan.

3. Pengawasan Eksternal Kepolisian

Pengawasan eksternal merupakan pilar kedua dalam sistem akuntabilitas kepolisian yang dilaksanakan oleh institusi-institusi di luar struktur organisasi kepolisian. Berbeda dengan pengawasan internal yang bersifat hierarkis dalam organisasi, pengawasan eksternal memberikan perspektif independen dan objektif dalam menilai kinerja kepolisian. Dalam konteks Indonesia, pengawasan eksternal terhadap Polri dilakukan oleh

berbagai lembaga negara dan organisasi masyarakat sipil, di antaranya Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas), Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), serta berbagai organisasi masyarakat sipil yang bergerak di bidang pemantauan kepolisian.

a. Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas)

Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) merupakan lembaga kepolisian nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kompolnas dibentuk sebagai wujud amanat konstitusional untuk membangun mekanisme pengawasan terhadap kinerja kepolisian dalam rangka menjamin profesionalisme dan kemandirian Polri. [192] Secara kelembagaan, Kompolnas adalah lembaga non-struktural yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berpedoman pada prinsip tata pemerintahan yang baik. Kompolnas berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.[193]

Keberadaan Kompolnas secara operasional didasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2005 tentang Komisi Kepolisian Nasional yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional. Peraturan Presiden ini memberikan landasan hukum yang lebih komprehensif bagi pelaksanaan

[192] Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

[193] Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional.

fungsi, tugas, dan kewenangan Kompolnas. Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 mengatur fungsi Kompolnas, yang berbunyi: "Kompolnas melaksanakan fungsi pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri untuk menjamin profesionalisme dan kemandirian Polri." Pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional tersebut dilakukan melalui kegiatan pemantauan dan penilaian terhadap kinerja dan integritas anggota dan pejabat Polri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011, terdapat dua hal pokok yang menjadi tugas Kompolnas. Tugas pertama adalah membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri, sedangkan tugas kedua adalah memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. [194] Dalam menjalankan tugasnya, Kompolnas memiliki tiga kewenangan utama, yakni mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengembangan sumber daya manusia Polri, dan pengembangan sarana dan prasarana Polri; memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri; serta menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden. Namun demikian, efektivitas Kompolnas sebagai lembaga pengawas eksternal masih menjadi perdebatan di kalangan akademisi dan

[194] Amostian, , Yusriyadi, dan Silviana, *op.cit.*, hlm 510-522.

praktisi hukum. Beberapa pandangan kritis menyoroti bahwa kewenangan-kewenangan yang diberikan kepada Kompolnas hanyalah sebatas melakukan pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri yang tidak memiliki kewenangan penyidikan sendiri. Hal ini berbeda dengan praktik di negara lain yang menempatkan komisi kepolisian sebagai lembaga pengawas dengan wewenang investigasi bahkan penangkapan.[195]

Studi perbandingan hukum menunjukkan bahwa di Inggris dan Wales misalnya, *Independent Office for Police Conduct* (IOPC) sebagai lembaga pengawas kepolisian memiliki kewenangan luas dalam melakukan pengawasan kepolisian termasuk kewenangan melakukan penyelidikan dan penyidikan sendiri terkait keluhan masyarakat terhadap kepolisian. [196] Kondisi ini berbeda dengan Kompolnas yang hanya bertindak sebagai pengamat pasif dalam proses penyelidikan dan penyidikan anggota kepolisian yang diduga melakukan pelanggaran kode etik atau pidana. Oleh karena itu, diperlukan penguatan fungsi dan kewenangan Kompolnas agar dapat lebih efektif dalam melakukan pengawasan eksternal terhadap Polri.[197]

b. Ombudsman Republik Indonesia

Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik

[195] Rahmanidar, "Peran dan Fungsi Komisi Polisi Nasional dalam Melakukan Pengawasan Profesionalitas dan Kemandirian," *Jurnal Dimensi* 3, no. 3, hlm. 4

[196] Dahlil Marjon, "Kewenangan Komisi Kepolisian Nasional Terhadap Peningkatan Profesionalisme Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)." *Jurnal Hukum Sasana* 7, no. 1 (2021), hlm. 9

[197] Amostian, Yusriyadi, dan Ana Silviana, *op.cit.*, hlm. 510-522.

yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.[198] Dasar hukum keberadaan Ombudsman adalah Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Dalam konteks pengawasan kepolisian, Ombudsman berperan mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Polri, termasuk di dalamnya pelayanan dalam ranah penegakan hukum. Tugas Ombudsman RI sebagai lembaga pengawas pelayanan publik meliputi menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, melakukan pemeriksaan substansi atas laporan, menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman, melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi, serta melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya.[199]

Berdasarkan catatan Ombudsman RI, Kepolisian Negara Republik Indonesia termasuk salah satu instansi penyelenggara pelayanan publik yang banyak dikeluhkan masyarakat. Data laporan masyarakat yang diterima oleh Ombudsman dalam lima tahun terakhir menunjukkan bahwa

[198] Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

[199] Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Ombudsman menerima kurang lebih 3.308 laporan terkait dengan pelayanan kepolisian. Sejumlah isu yang dilaporkan masyarakat meliputi penyalahgunaan kewenangan dalam laporan-laporan terkait dugaan maladministrasi, lemahnya pengawasan, hingga ketidakmerataan kualitas layanan dari pusat hingga daerah.[200]

Dalam laporan tahunan Ombudsman, Polri secara konsisten menjadi salah satu instansi yang paling banyak dilaporkan atas dugaan maladministrasi. Data menunjukkan bahwa masih ditemukan oknum petugas yang melakukan dugaan permintaan imbalan barang, uang, dan jasa pada sejumlah fasilitas layanan baik di layanan SIM, SAMSAT, SKCK atau SPKT, serta keluhan atau dugaan kekerasan pada proses penangkapan, penahanan dan permintaan keterangan (proses BAP) kepada tersangka pidana yang berdimensi HAM.[201]

Mekanisme kerja Ombudsman dalam pengawasan pelayanan publik kepolisian dilakukan melalui strategi preventif, kuratif, dan korektif. Strategi preventif meliputi sosialisasi dan edukasi kepada penyelenggara dan masyarakat tentang pentingnya budaya hukum dan pelayanan publik yang baik. Strategi kuratif dilakukan dengan menerima dan memeriksa laporan masyarakat mengenai dugaan maladministrasi, di mana Ombudsman RI memiliki kewenangan untuk merekomendasikan kepada

[200] "Soal Reformasi Polri, Ombudsman ingatkan catatan laporan masyarakat," ANTARA News, 5 Desember 2025, https://www.antaranews.com/berita/5289301/soal-reformasi-polri-ombudsman-ingatkan-catatan-laporan-masyarakat

[201] Ombudsman Republik Indonesia, "Apa Kabar Pelayanan Publik Polri?" diakses melalui https://ombudsman.go.id/pengumuman/r/artikel---apa-kabar-pelayanan-publik-polri-

penyelenggara layanan publik untuk memperbaiki maladministrasi yang terjadi. Strategi korektif ditempuh dengan menindaklanjuti rekomendasi Ombudsman RI dan melakukan evaluasi terhadap perbaikan yang dilakukan oleh penyelenggara layanan publik.

c. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia atau Komnas HAM merupakan lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.[202] Dalam konteks pengawasan kepolisian, Komnas HAM berperan sebagai pengawas eksternal yang memantau dan mengevaluasi praktik-praktik kepolisian yang berpotensi atau terbukti melanggar hak asasi manusia.

Komnas HAM berwenang melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran HAM berat dengan berlandaskan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Dalam melakukan penyelidikan, Komnas HAM dapat membentuk tim ad hoc yang terdiri dari Komisi Hak Asasi Manusia dan unsur masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Komnas HAM juga memiliki wewenang pengawasan yang bertujuan

[202] Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

mengevaluasi kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah yang dilakukan secara berkala atau insidentil dengan cara memantau, mencari fakta, menilai guna mencari dan menemukan ada tidaknya diskriminasi ras dan etnis yang ditindaklanjuti dengan rekomendasi.[203]

Sepanjang tahun 2024, Komnas HAM mencatat berbagai kasus dugaan pelanggaran HAM yang melibatkan aparat kepolisian. Data menunjukkan bahwa Komnas HAM telah menerima dan menangani 2.305 kasus dugaan pelanggaran HAM dari seluruh Indonesia maupun luar negeri, dengan Polri menjadi pihak yang paling banyak diadukan dengan 663 laporan.[204] Tren serupa juga terjadi pada tahun-tahun sebelumnya, di mana Polri secara konsisten menjadi institusi yang paling banyak dilaporkan ke Komnas HAM. Pada tahun 2021 misalnya, tercatat 661 aduan terkait kepolisian yang masuk ke Komnas HAM.[205]

Komnas HAM dan Polri telah menjalin koordinasi yang diwujudkan dalam *Memorandum of Understanding* (MoU) serta pendidikan dan pelatihan bagi aparat kepolisian dalam bidang hak asasi manusia. Dalam Rapat Kerja Pengawasan Itwasum pada Februari 2023, Polri mengklaim Komnas HAM dan beberapa lembaga negara lain sebagai mitra pengawas eksternal Polri. Hal ini memberi ruang bagi Komnas HAM untuk melakukan

---

[203] Demas Brian Wicaksono, "Potensi, Implikasi dan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dengan Kepolisian Republik Indonesia." *Yurispruden: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang* 8, no. 1 (2025), hlm. 17-35.

[204] Komnas HAM, "Catatan Akhir Tahun 2024 Hak Asasi Manusia di Indonesia," Desember 2024, https://www.komnasham.go.id/files/20241210-catatan-akhir-tahun-2024-hak-asasi-$WSV79CZD.pdf

[205] "Polisi Paling Banyak Dilaporkan Melanggar HAM sepanjang 2021," *IDN Times*, 28 Desember 2021, https://www.idntimes.com/news/indonesia/polisi-paling-banyak-dilaporkan-melanggar-ham-sepanjang-2021-00-gg3v5-8hbdsn

kerja pengawasan di bidang HAM bagi Polri.[206] Kerja sama ini diharapkan dapat memperkuat pengarusutamaan (*mainstreaming*) hak asasi manusia dalam pelaksanaan tugas kepolisian dan mencegah terjadinya pelanggaran HAM oleh aparat kepolisian.

d. Organisasi Masyarakat Sipil

Pengawasan eksternal terhadap kepolisian juga dilaksanakan oleh organisasi masyarakat sipil (*civil society organizations*) yang bergerak di bidang pemantauan hak asasi manusia dan reformasi sektor keamanan. Dalam konteks Indonesia, berbagai organisasi masyarakat sipil telah memainkan peran penting dalam mengawasi kinerja kepolisian dan mengadvokasi korban-korban penyalahgunaan wewenang kepolisian. Di antara organisasi-organisasi tersebut adalah Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), Imparsial (Organisasi Pemantau Keamanan), Lembaga Bantuan Hukum (LBH), Amnesty International Indonesia, dan berbagai organisasi lainnya.[207]

Masyarakat sipil memiliki peran yang sangat penting dalam pengawasan terhadap sektor keamanan. Organisasi non-pemerintah (NGO) dan komunitas dapat memunculkan perhatian publik terhadap isu-isu

[206] Komnas HAM, "Komnas HAM Optimalkan Pengarustamaan HAM di Kepolisian," 21 Februari 2023, https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2023/2/21/2312/komnas-ham-optimalkan-pengarustamaan-ham-di-kepolisian.html

[207] "Pelayanan Polri Terhadap Unjuk Rasa Lebih Adaptif, Wakapolri: 'Semua Berbasis Kajian, Riset, dan Masukan Publik'," Berita Merdeka Online, November 2025, https://www.beritamerdekaonline.com/pelayanan-polri-terhadap-unjuk-rasa-lebih-adaptif-wakapolri-semua-berbasis-kajian-riset-dan-masukan-publik/merdeka/

kepolisian, fokus, dan minat, khususnya isu-isu yang berkaitan dengan anggota komunitas. Cara tersebut dapat mempengaruhi kualitas kebijakan pemerintah dalam bentuk responsivitas dan akuntabilitas. [208] Dalam perspektif pemolisian demokratis, pengawasan masyarakat sipil (*civil society oversight*) merupakan salah satu dari lima pilar yang saling bergantung bersama dengan kontrol internal institusi keamanan, kontrol pemerintah/eksekutif, pengawasan parlemen, dan *judicial review*.[209]

Organisasi masyarakat sipil seperti KontraS dan Imparsial secara aktif melakukan pemantauan terhadap praktik-praktik kepolisian yang berpotensi melanggar hak asasi manusia. Berdasarkan pemantauan dan penanganan kasus yang dilakukan oleh berbagai organisasi masyarakat sipil, tercatat sejumlah permasalahan dalam praktik kepolisian di antaranya adalah penggunaan kekerasan berlebihan dalam penanganan demonstrasi, penyiksaan dalam proses pemeriksaan tersangka, serta diskriminasi dalam pemberian pelayanan.[210]

Selain melakukan pemantauan, organisasi masyarakat sipil juga berperan dalam memberikan bantuan hukum kepada korban penyalahgunaan wewenang kepolisian, melakukan advokasi kebijakan untuk perbaikan regulasi terkait kepolisian, serta menyelenggarakan pendidikan publik tentang hak-hak warga negara dalam berhadapan dengan

---

[208] Ian Loader dan Neil Walker, *op.cit.*

[209] Hutagalung, *op.cit.*, hlm. 253-269.

[210] LBH Jakarta, "Kewenangan Tanpa Pengawasan: Polisi Konsisten Jadi Aktor Pelanggar HAM," 17 Juli 2022, https://bantuanhukum.or.id/kewenangan-tanpa-pengawasan-polisi-konsisten-jadi-aktor-pelanggar-ham/

kepolisian. Dalam forum-forum perumusan kebijakan kepolisian, organisasi masyarakat sipil juga dilibatkan untuk memberikan masukan dan perspektif dari sudut pandang masyarakat.[211]

Dalam perkembangan terkini, Polri mulai membuka ruang dialog yang lebih luas dengan organisasi masyarakat sipil. Berbagai forum diskusi dan konsultasi publik diselenggarakan dengan melibatkan organisasi seperti Kompolnas, PBHI, YLBHI, Imparsial, KontraS, Koalisi Perempuan, Amnesty International Indonesia, dan Walhi untuk merumuskan standar-standar baru dalam pengamanan aksi unjuk rasa yang lebih menghormati hak asasi manusia.[212] Partisipasi publik dalam proses perumusan kebijakan kepolisian merupakan langkah positif menuju pemolisian yang lebih demokratis dan akuntabel.

Pengaduan masyarakat menjadi sangat penting dalam kerangka pengawasan eksternal karena berfungsi untuk membatasi potensi otoriterisme lembaga pemerintahan termasuk kepolisian, memperkuat pemberdayaan masyarakat, dan menegakkan akuntabilitas politik. Pengaduan masyarakat terhadap penyimpangan yang dilakukan oleh polisi dapat diterima oleh berbagai lembaga pengawasan eksternal termasuk Kompolnas, Ombudsman RI, Komnas HAM, maupun organisasi masyarakat sipil. Masing-masing lembaga pengawas eksternal kepolisian

[211] Organisasi Masyarakat Sipil Minta Pengawasan Eksternal Polri Diperbaiki," *Tempo*, November 2025, https://www.tempo.co/hukum/organisasi-masyarakat-sipil-minta-pengawasan-eksternal-polri-diperbaiki-2090940

[212] Polri Siapkan Standar Baru Pengamanan Aksi Unjuk Rasa," *Lampost*, November 2025, https://lampost.co/nasional/polri-siapkan-standar-baru-pengamanan-aksi-unjuk-rasa/

memiliki tugas dan wewenang yang berbeda-beda serta memiliki format dan profil pencatatan pengaduan masyarakat yang berbeda-beda pula, namun semuanya bertujuan untuk memperkuat akuntabilitas kepolisian.

E. Kerangka Teori Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat

1. Teori Tujuan Hukum sebagai *Grand Theory*

Radbruch mengatakan bahwa hukum itu harus memenuhi berbagai karya disebut sebagai nilai dasar dari hukum. Nilai dasar hukum tersebut adalah keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Sekalipun ketiga-tiganya itu merupakan nilai dasar dari hukum, namun di antara mereka terdapat suatu *Spannungsverhaltnis* (ketegangan), oleh karena di antara ketiga nilai dasar hukum tersebut masing-masing mempunyai tuntutan yang berbeda satu sama lainnya, sehingga ketiganya mempunyai potensi untuk saling bertentangan.

Seandainya kita lebih cenderung berpegang pada nilai kepastian hukum atau dari sudut peraturannya, maka sebagai nilai ia segera menggeser nilai-nilai keadilan dan kegunaan. Karena yang penting pada nilai kepastian itu adalah peraturan itu sendiri. Tentang apakah peraturan itu telah memenuhi rasa keadilan dan berguna bagi masyarakat adalah di luar pengutamaan nilai kepastian hukum. Begitu juga jika kita lebih cenderung berpegang kepada nilai kegunaan saja, maka sebagai nilai ia akan menggeser nilai kepastian hukum maupun nilai keadilan, karena yang

penting bagi nilai kegunaan adalah kenyataan apakah hukum tersebut bermanfaat atau berguna bagi masyarakat. Demikian juga halnya jika kita hanya berpegang pada nilai keadilan saja, maka sebagai nilai ia akan menggeser nilai kepastian dan kegunaan, karena nilai keadilan tersebut tidak terikat kepada kepastian hukum ataupun nilai kegunaan, disebabkan oleh karena sesuatu yang dirasakan adil belum tentu sesuai dengan nilai kegunaan dan kepastian hukum.[213] Dengan demikian kita harus dapat membuat kesebandingan di antara ketiga nilai itu atau dapat mengusahakan adanya kompromi secara proporsional serasi, seimbang dan selaras antara ketiga nilai tersebut.

Menurut Satjipto Rahardjo, diantara keselarasan dan konflik tersebut, masyarakat perlu mencapai ketertiban. Ketertiban masyarakat dapat dicapai apabila masyarakat mampu mengelola kebiasaan dan nilai kesusilaan. Kebiasaan merupakan tingkah laku yang bersumber dari naluri alamiah manusia yang muncul sebagai sebuah kepentingan, sedangkan nilai kesusilaan bersumber dari sesuatu di luar diri manusia seperti nilai-nilai agama. Kebiasaan ini seringkali tidak sesuai dengan nilai kesusilaan.[214]

Keabsahan berlakunya hukum dari segi peraturannya barulah merupakan satu segi, bukan merupakan satu-satunya penilaian, tetapi lebih dari itu sesuai dengan potensi ketiga nilai-nilai dasar yang saling bertentangan. Apa yang sudah dinilai sah atas dasar persyaratan yang harus

[213] Ibnu Artadi, 2006, "Hukum: Antara Nilai-Nilai Kepastian, Kemanfaatan dan Keadilan", *Hukum dan Dinamika Masyarakat*, hlm 68..

[214] Satjipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Adhitya Bakti, hlm. 15

dipenuhi oleh suatu peraturannya, bisa saja dinilai tidak sah dari kegunaan atau manfaat bagi masyarakat.

Dalam menyesuaikan peraturan hukum dengan peristiwa konkrit atau kenyataan yang berlaku dalam masyarakat (*Werkelijkheid)*, bukanlah merupakan hal yang mudah, karena hal ini melibatkan ketiga nilai dari hukum itu. Oleh karena itu dalam praktek tidak selalu mudah untuk mengusahakan kesebandingan antara ketiga nilai tersebut. Keadaan yang demikian ini akan memberikan pengaruh tersendiri terhadap efektivitas bekerjanya peraturan hukum dalam masyarakat. Misalnya; seorang pemilik rumah menggugat penyewa rumah ke pengadilan, karena waktu perjanjian sewa-menyewa telah lewat atau telah berakhir sesuai dengan waktu yang diperjanjikan. Tetapi penyewa belum dapat mengosongkan rumah tersebut karena alasan belum mendapatkan rumah sewa yang lain sebagai tempat penampungannya. Ditinjau dari sudut kepastian hukum, penyewa harus mengosongkan rumah tersebut karena waktu perjanjian sewa telah lewat sebagaimana yang telah diperjanjikan.[215]

Apakah hal ini, dirasakan adil kalau si penyewa pada saat itu belum ada rumah lain untuk menampungnya? dalam hal ini, hakim dapat memutuskan: memberi kelonggaran misalnya selama waktu 6 (enam) bulan kepada penyewa untuk mengosongkan rumah tersebut. Ini merupakan kompromi atau kesebandingan antara nilai kepastian hukum dengan nilai

[215] Satjipto Rahardjo, *Op.cit*, hal. 37

keadilan, begitu juga nilai manfaat atau kegunaan terasa juga bagi si penyewa yang harus mengosongkan rumah tersebut.

Adalah lazim bahwa kita melihat efektifitas bekerjanya hukum itu dari sudut peraturan hukumnya, sehingga ukuran-ukuran untuk menilai tingkah dan hubungan hukum antara para pihak yang mengadakan perjanjian itu, didasarkan kepada peraturan hukumnya. Tetapi sebagaimana dicontohkan di atas, jika nilai kepastian hukum itu terlalu dipertahankan, maka ia akan menggeser nilai keadilan.

Kalau kita bicara tentang nilai kepastian hukum, maka sebagai nilai tuntutannya adalah semata-mata peraturan hukum positif atau peraturan perundang-undangan. Pada umumnya bagi praktisi hanya melihat pada peraturan perundang-undangan saja atau melihat dari sumber hukum yang formil.

Sebagaimana diketahui undang-undang itu, tidak selamanya sempurna dan tidak mungkin undang-undang itu dapat mengatur segala kebutuhan hukum dalam masyarakat secara tuntas. Adakalanya undang-undang itu tidak lengkap dan adakalanya undang-undang itu tidak ada ataupun tidak sempurna. Keadaan ini tentunya menyulitkan bagi hakim untuk mengadili perkara yang dihadapinya. Namun, dalam menjalankan fungsinya untuk menegakkan keadilan, maka hakim tentunya tidak dapat membiarkan perkara tersebut terbengkalai atau tidak diselesaikan sama sekali.

1) Keadilan

Konsep keadilan menjadi mahkota dari hukum seiring perkembangan paham hukum alam dalam sejarah hukum. Bahkan, hampir-hampir tidak dapat dibedakan antara konsep keadilan dengan konsep hukum alam itu sendiri. Menurut Aristoteles terdapat dua macam keadilan, keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan kepada tiap-tiap orang jatah menurut jasanya. Ia tidak menuntut supaya tiap-tiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya, bukan persamaan, melainkan kesebandingan, sedangkan keadilan komutatif ialah keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa seseorang.[216]

Menurut Plato, kesempurnaan individu hanya mungkin tercipta dalam konteks negara di bawah kendali para guru moral, para pimpinan yang bijak, para mitra bestari, yakni kaum aristokrat. Menurut Popper, model Plato tersebut merupakan kerajaan orang yang paling bijak dan menyerupai dewa.[217] Teori Keadilan yang dikemukanan Soediman Kartohadiprodjo berpendapat hukum itu bertujuan untuk mewujudkan masyarakat manusia yang tertib berkeadilan. Unsur keadilan yang menjadi unsur esensial dalam hukum itu adalah suatu penilaian yang dilakukan oleh manusia tentang perilaku manusia dalam hubungan

[216] L.J. van Apeldoorn, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Terjemahan: Oetarid Sadino, Jakarta: Pradnya Paramitha, hlm. 12

[217] Bernard L. Tanya, 2010, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Waktu*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 40

dengan sesama manusia dalam suatu pergaulan hidup. Jadi, yang melakukan penilaian itu adalah manusia. Yang dinilai adalah perilaku manusia. Perilaku manusia yang dinilai itu adalah perilaku yang berlangsung atau yang terjadi dalam pergaulan hidup manusia, di dalam hubungan-hubungan kemasyarakatan antar-manusia.

Secara khusus, Soediman Kartohadiprodjo menulis dan membahas penerapan keadilan (*iustitia*) sesuai dalam Pancasila dalam sila kedua dan sila ke lima sebagaimana tertuang dalam tujuan negara untuk menciptakan keadilan berupa nilai yang harus diwujudkan secara bersama oleh rakyat Indonesia. Penerapan sila "Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab" di Indonesia diharapkan dapat dilaksanakan dengan baik dan merata, mengingat negara Indonesia sebagai negara yang majemuk terdiri dari beraneka ragam suku, agama, ras dan budaya, sehingga diperlukan suatu pemahamanan yang mendalam terhadap karakter dan adat setiap suku di Indonesia. Nilai-nilai dalam sila ini harus dijalankan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena itu diperlukan:

a) Pengakuan akan harkat dan martabat manusia dengan segala hak dan kewajiban asasinya.
b) Perlakuan yang adil terhadap sesama manusia sebagai makhluk beradab atau berbudaya yang memiliki daya cipta, rasa, dan karsa.
c) Perlindungan hukum.

Kemanusiaan yang adil dan beradab ini mencerminkan filosofis antropologis yang bermakna bahwa hakikat manusia adalah merupakan

kodrat rohani (jiwa) dan raga, sifat kodrat individu dan makhluk sosial, kedudukan kodrat mahluk pribadi berdiri sendiri dan sebagai mahluk Tuhan Yang Maha Esa.[218] Manusia memiliki hakikat pribadi yang mono pluralis sebagai mahkluk Tuhan yang Maha Esa yang mempunyai akal untuk dapat berpikir secara sistematis dan dapat saling menghargai satu sama lain. Sedangkan Keadilan sosial adalah keadilan yang pelaksanaannya tergantung dari struktur proses ekonomi, politik, sosial, budaya dan ideologis dalam masyarakat.[219] Maka struktur sosial adalah hal pokok dalam mewujudkan keadilan sosial. Keadilan sosial tidak hanya menyangkut upaya penegakan keadilan-keadilan tersebut melainkan masalah kepatutan dan pemenuhan kebutuhan hidup yang wajar bagi masyarakat.

Dari pengertian diatas diketahui bahwa keadilan sosial adalah suatu cita-cita akhir yang akan dicapai dari berbagai struktur, seperti keadilan, kapatutan dan pemenuhi hajat hidup masyarakat secara merata. Untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia bermakna untuk memberikan kesempatan yang sama bagi seluruh rakyat Indonesia dalam mendapatkan hak dan diperlakukan sama dengan dan antar setiap warga negara, seperti pemberian:

a) Kesejahteraan / perekonomian.
b) Sosial dan politik.

[218] Kaelan. 2016. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma, hlm 80-82

[219] Adiwijaya, Surip Stanislaus, dan Robertus Septiandry. 2023. “Realisasi Sila Keadilan Sosial Pancasila: Tinjauan Filosofis atas Sila V Pancasila." *Seminar Nasional Filsafat Teologi*, hlm. 1

c) Pertahanan dan keamanan.

Konsep keadilan sosial tidak dapat dipisahkan dari keadilan ekonomi, dengan memberikan kesempatan yang sama terhadap seluruh rakyat Indonesia dalam memperoleh kesempatan dalam berbagai bidang. Konsep keadilan ini harus didasari dan dijiwai oleh hakekat keadilan manusia yaitu keadilan dalam hubungan manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lain, manusia dengan masyarakat, bangsa dan negaranya serta hubungan manusia dengan Tuhannya.[220]

Keadilan dalam hukum tidak dapat dipisahkan dari sila-sila Pancasila dan saling berkaitan dalam pengimplementasiannya dalam berbangsa dan bernegara sebagaimana tersebut dalam pernyataan Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*: "hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagian di dalamnya". [221] Menurut Hans Kelsen keadilan tentu saja juga digunakan dalam hukum, dari segi kecocokan dengan hukum positif terutama kecocokan dengan Undang-undang. Dia menggangap sesuatu yang adil hanya mengungkapkan nilai kecocokan relatif dengan sebuah norma "adil" hanya kata lain dari "benar".[222]

[220] Ferry Irawan Febriansyah, 2017. "Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa" *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 13, No. 25, hlm. 368780.

[221] Hans Kelsen, 2011, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media

[222] Hans Kelsen, 2009. *Pengantar Teori Hukum*, Bandung: Penerbit Nusa Media.

Adapun karakteristik yang berkaitan dengan keadilan yang berdasarkan Pancasila, yaitu:

a) Sebagai Falsafah bangsa Indonesia dan merupakan hasil karya atau olah fikir bangsa Indonesia (*founding fathers/mothers*) yang sesuai dengan kultur dan sosial budaya bangsa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Falsafah Pancasila mencerminkan dasar negara dalam menemukan hakekat kebenaran yang menjadi pedoman dalam hidup.
b) Fleksibel, yang berarti dapat dilaksanakan dalam berbagai kondisi termasuk dalam perubahan jaman, seperti sejak dari orde lama, orde baru, dan periode reformasi sampai saat ini dapat tetap menempatkan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Perubahan periode kepemerintahan, tidak mengubah substansi dan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, akan tetapi tetap dapat memberikan kontribusi yang positif dalam era pemerintahan dalam berbagai periode untuk mencapai cita-cita dan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara. Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, bermakna bahwa adil adalah merupakan pemenuhan segala sesuatu yang berhubungan dengan hak dan kewajiban dalam kehidupkan berbanga dan bernegara. Hakikat keadilan dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, karena itu, apa yang biasanya adil atau tidak adil adalah bagian dari sebuah “pembagian”.

Situasi kedua adalah ketika cedera telah dilakukan dari kompensasi atau ganti rugi diklaim. Ini bukan hanya konteks penilaian mengenai *justice* atau keadilan atau *fairness* atau keadilan dibuat.

2) Kepastian Hukum

L.J. Van Apeldoorn berpendapat bahwa kepastian hukum adalah kepastian suatu undang-undang. Namun kepastian hukum tidak menciptakan keadilan oleh karena nilai pasti dalam undang-undang mewajibkan hal yang tentu sedangkan kepentingan manusia atau penduduk tidak pernah pasti. Misalnya undang-undang antar penduduk dibuat secara umum (yaitu memberi peraturan-peraturan yang umum), walaupun alasannya tidak selalu tepat, karena beranekawarnanya urusan-urusan manusia sangat tidak tentu, padahal undang-undang harus menetapkan sesuatu yang tentu. Tidak sempurnanya hukum, dalam praktek untuk sebagian tertampung, karena hakim pada melakukan hukum dalam hal-hal yang nyata, dalam mentafsirkan peraturan-peraturan, dapat mempergunakan tafsiran bebas untuk menghilangkan atau mengurangkan ketidakadilan. Tetapi usaha itu mengurangi kepastian hukum dan tak selamanya dapat dilakukan. Jadi hukum terpaksa harus mengorbankan keadilan sekedarnya guna kepentingan daya guna: ia terpaksa mempunyai sifat kompromi. Bahkan ada terdapat sejumlah besar peraturan-peraturan hukum yang sama sekali tidak

mewujudkan keadilan, melainkan semata-mata didasarkan pada kepentingan daya guna.[223]

Rochmat Soemitro berpendapat berbeda, kepastian hukum adalah keadilan oleh karena kepastian hukum yang terwujud dalam undang-undang sudah mengakomodasi nilai keadilan. Kepastian hukum merupakan certainty yakni tujuan setiap undang- undang. Dalam membuat undang-undang dan peraturan-peraturan yang mengikat umum harus diusahakan supaya ketentuan yang dimuat dalam undang-undang adalah jelas, tegas, dan tidak mengandung arti ganda atau memberi peluang untuk ditafsirkan lain. Kepastian hukum banyak bergantung pada susunan kalimat, susunan kata, dan penggunaan istilah yang sudah dibakukan. Untuk mencapai tujuan tersebut penggunaan bahasa hukum secara tepat sangat diperlukan. Karena bahasa hukum adalah juga bahasa Indonesia.[224]

Satjipto Rahardjo memberikan pendapatnya tentang apa itu kriteria kepastian hukum. Menurut ajaran hukum progresif "Hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia." Pernyataan tersebut merupakan pangkal pikiran yang akhirnya memuncak pada tuntutan bagi kehadiran hukum progresif. Pernyataan tersebut mengandung paham mengenai hukum, baik konsep, fungsi serta

[223] L.J. van Apeldoorn, *Op.Cit*., hlm. 14-15
[224] Rochmat Soemitro, 1999, *Asas dan Dasar Perpajakan* Jilid 2, Bandung: Eresco, hlm. 21

tujuannya. Hal tersebut sekaligus merupakan ideal hukum yang menuntut untuk diwujudkan. Sebagai konsekuensinya, hukum merupakan suatu proses yang secara terus-menerus membangun dirinya menuju ideal tersebut. Inilah esensi hukum progresif.[225]

Satjipto Rahardjo menentang pendapat L.J. van Aperldoorn maupun Rochmat Soemitro. Kepastian hukum bukan terletak pada pastinya suatu undang- undang. Demikian juga bahwa kepastian hukum bukan kristalisasi keadilan. Hukum selalu dibicarakan dalam kaitan dengan kepastian hukum dan oleh karena itu, kepastian hukum sudah menjadi primadona dalam wacana mengenai hukum. Kepastian hukum itu merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Begitu datang hukum, maka datanglah kepastian. Menurut Satjipto Rahardjo, ini merupakan beban berlebihan yang diletakkan di pundak hukum. Lebih daripada itu, pemahaman dan keyakinan yang terlalu besar seperti itu, memiliki risiko besar untuk menyesatkan. Ini karena kepastian hukum sudah didewakan menjadi ideologi dalam hukum.

Maka pemahaman tentang kepastian seperti tersebut di atas tidak bisa diterima. Opsi tersebut menempatkan hukum pada satu sudut (saja) dalam jagat ketertiban yang luas sekali. Pemahaman tentang hukum yang demikian itu berimbas pula pada pemahaman tentang kepastian

[225] Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 2

hukum. Hubungan antara hukum dan kepastian hukum tidaklah bersifat mutlak. Hukum tidak serta merta menciptakan kepastian hukum. Yang benar dan mutlak adalah bahwa hukum menciptakan kepastian peraturan, dalam arti adanya peraturan, seperti undang- undang. Begitu suatu undang- undang X dikeluarkan, maka pada saat yang sama muncul kepastian peraturan. Tidak ada keragu-raguan mengenai hal tersebut, oleh karena siapa pun segera dapat menyimak kepastian kehadiran undang-undang X tersebut. Sebaiknya dipisahkan antara kepastian peraturan dan kepastian hukum, agar kita dapat lebih seksama mengetahui masalah kepastian hukum itu. Kendati demikian ternyata, bahwa kehadiran suatu peraturan itu masih juga menimbulkan keragu-raguan, yang berarti berkurangnya nilai kepastian tersebut. Keadaan tersebut terjadi, oleh karena dalam jagat perundang-undangan, suatu peraturan, tanpa disadari ternyata bertentangan dengan peraturan lain.[226]

Dalam mendapatkan kepastian hukum tentu memiliki landasan regulasi aturan yang dapat memberikan jaminan perlindungan hukum tersebut, lebih lanjut dikatakan oleh Satjipto Rahardjo, ternyata peraturan bukan satu-satunya faktor yang menyebabkan munculnya kepastian tersebut, melainkan juga faktor lain, seperti tradisi dari perilaku. Seperti dikatakan oleh Lord Sampford, kepastian itu menjadi ada karena orang menghendaki bahwa ia ada. Kepastian hukum itu memang merupakan suatu keadaan yang memerlukan usaha dari

[226] Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Kompas, hlm. 77-79

perjuangan dan tidak dating secara otomatis, begitu suatu undang-undang atau peraturan lain diterbitkan maka ada kepastian. Bukan demikian pernyataannya. Konsep yang benar adalah kepastian hukum merupakan wujud dari kepatuhan masyarakat berbangsa dan bernegara terhadap hukum yang dapat berbentuk undang-undang maupun kebiasaan, sehingga titik berat dari kepastian bukan pada hukumnya melainkan pada kepatuhan. Akan sangat berat bagi hukum jikalau kepastian itu adalah kepastian karena hukumnya.[227]

3) Kemanfaatan

Eksistensi hukum bertujuan untuk memberikan keamanan dan ketertiban serta menjamin adanya kesejahteraan yang diperoleh masyarakat dari Negara sebagai payung bermasyarakat. Kaidah hukum di samping kepentingan manusia terhadap bahaya yang mengancamnya, juga mengatur hubungan di antara manusia.[228]

Kemanfaatan hukum adalah asas yang menyertai asas keadilan dan kepastian hukum. Dalam melaksanakan asas kepastian hukum dan asas keadilan, seyogyanya dipertimbangkan asas kemanfaatan. Sehingga kemanfaatan tidak jangan hanya semata mengejar pada *hedonism*e, namun juga sejalan dengan keadilan dan kepastian hukum.

[227] *Ibid.*, hlm. 79-80

[228] Sudikno Mertokusumo, 2011, *Teori Hukum*, Cetakan ke 1 Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, hlm.16.

Identifikasi setiap permasalahan merupakan tugas dari hukum untuk memberikan jaminan adanya kepastian hukum. Masyarakat berkembang secara pesat di dunia komunitasnya atau dalam bernegara, hal ini dipengaruhi oleh perkembangan zaman sehingga kebutuhan harus dipenuhi sesuai zamanya. Keberlakuan ini secara langsung tidak memiliki relevansi dengan kepastian hukum, karenannya hukum akan bersifat statis tanpa adanya penyesuaian antara hukum dan perilaku masyarakat kekinian atau terjadi kekacuan hukum. Untuk itu perlu hukum yang kontekstual, dalam arti dapat mengakomodir praktik-praktik sosial di masyarakat dengan diatur oleh norma hukum.

Ajaran-ajaran hukum yang dapat diterapkan, menurut Johnson, agar tercipta korelasi antara hukum dan masyarakatnya, yaitu hukum sosial yang lebih kuat dan lebih maju daripada ajaran-ajaran yang diciptakan oleh hukum perseorangan.[229]

Artikulasi hukum ini akan menciptakan hukum yang sesuai cita-cita masyarakat. Karenanya muara hukum tidak hanya keadilan dan kepastian hukum, akan tetapi aspek kemanfaatan juga harus terpenuhi. Penganut mazhab utilitarianisme memperkenalkan tujuan hukum yang ketiga, disamping keadilan dan kepastian hukum. Dilanjutkannya, tujuan hukum itu adalah untuk kemanfaatan bagi seluruh orang.[230]

---

[229] Alvin S. Johnson, 2006, *Sosiologi Hukum*, Cetakan ke 3 Jakarta: Asdi Mahastya, hlm. 204.

[230] Dardji Darmohardjo, dan Shidarta. 2006, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 160.

Diantara ketiga nilai dasar terdapat suatu *Spannungsverhaltnis* (ketegangan), oleh karena di antara ketiga nilai dasar hukum tersebut masing-masing mempunyai tuntutan yang berbeda satu sama lainnya, sehingga ketiganya mempunyai potensi untuk saling bertentangan. Apabila diambil sebagai contoh kepastian hukum maka sebagai nilai ia segera menggeser nilai-nilai keadilan dan kegunaan kesamping. Menurut Radbruch, jika terjadi ketegangan antara nilai-nilai dasar tersebut, kita harus menggunakan dasar atau asas prioritas dimana prioritas pertama selalu jatuh pada nilai keadilan, baru nilai kegunaan atau kemanfaatan dan terakhir kepastian hukum. Ini menunjukkan bahwa Radbruch menempatkan nilai keadilan lebih utama daripada nilai kemanfaatan dan nilai kepastian hukum dan menempatkan nilai kepastian hukum dibawah nilai kemanfaatan hukum. Pendapat berbeda dikemukakan oleh Achmad Ali yang menyatakan bahwa ia sendiri setuju dengan asas prioritas tetapi tidak dengan menetapkan urutan prioritas sebagaimana dikemukakan oleh Radbruch. Ia menganggap merupakan hal yang lebih realistis jika kita menganut asas prioritas yang kasuistis. Yang ia maksudkan ketiga nilai dasar hukum diprioritaskan sesuai kasus yang dihadapi. Menurutnya jika asas prioritas kasuistis ini yangdianut maka sistem hukum kita akan terhindar dari berbagai konflik yang tidak terpecahkan. Di atas disebutkan bahwa antara nilai-nilai dasar hukum dapat terjadi ketegangan. Ketegangan tersebut muncul pada saat hukum tersebut diterapkan dalam proses persidangan di pengadilan. Hal ini terjadi karena dalam proses penerapan hukum di

Pengadilan terdapat faktor yang mempengaruhi para penegak hukum, diantaranya adalah norma yang berlakubagi mereka yang ditetapkan oleh pembuat Undang-Undang serta kekuatan sosial dan pribadi.[231]

Hubungan antara hukum dan kepastian hukum sebagai *Middle Theory* tidaklah bersifat mutlak. Hukum tidak serta merta menciptakan kepastian hukum. Yang benar dan mutlak adalah bahwa hukum menciptakan kepastian peraturan, dalam arti adanya peraturan, seperti undang-undang. Begitu suatu undang-undang X dikeluarkan, maka pada saat yang sama muncul kepastian peraturan.

Penelitian ini akan mengelaborasi pemikiran Gustav Radbruch tentang tiga nilai dasar hukum yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, termasuk konsep *Spannungsverhältnis* yang menggambarkan ketegangan di antara ketiga nilai tersebut serta bagaimana mencapai keseimbangan proporsional dalam penegakan hukum. Oleh sebab itu pengunaan Teori tujuan hukum sebagai *Grand Theory* dalam penelitian disertasi ini sebagai pisau analisis dalam menata Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat yang berbasis Keadilan.

2. Teori Penegakan Hukum sebagai *Middle Theory*

Dalam hal penegakan hukum di Indonesia, Satjipto Raharjo berpandangan bahwa pada umumnya kita masih terpaku cara penegakan

---

[231] Achmad Ali, 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: PT. Toko Gunung Agung;

hukum yang konvensional, termasuk kultur. Hukum yang dijalankan berwatak liberal dan memiliki kultur liberal yang hanya menguntungkan sejumlah kecil orang (*privileged few*) di atas "penderitaan" banyak orang.[232] Untuk mengatasi ketidakseimbangan dan ketidakadilan itu, kita bisa melakukan langkah tegas (*affirmative action*). Langkah tegas itu dengan menciptakan suatu kultur penegakan hukum yang beda, sebutlah kultur kolektif. Mengubah kultur individual menjadi kolektif dalam penegakan hukum memang bukan hal yang mudah.

Sudikno Mertokusumo [233], mengatakan bahwa hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, sehingga hukum harus dilaksanakan secara normal, damai, tetapi dapat terjadi pula pelanggaran hukum, sehingga hukum harus ditegakkan agar hukum menjadi kenyataan. Dalam penegakan hukum mengandung tiga unsur, pertama kepastian hukum (*rechtssicherheit*), yang berarti bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku dan tidak boleh menyimpang, atau dalam pepatah meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan (*fiat justitia et pereat mundus*). Hukum harus dapat menciptakan kepastian hukum karena hukum bertujuan untuk ketertiban masyarakat. Kedua kemanfaatan (*zweekmassigkeit*), karena hukum untuk manusia maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai justru karena hukumnya diterapkan menimbulkan keresahan masyarakat.

[232] Satjipto Rahardjo, Membedah Hukum,… h. 142-143

[233] Sudikno Mertokusumo, 'Penemuan Hukum Sebuah Pengantar' (Yogyakarta: Liberty, 2007). h. 160-161

Ketiga keadilan (*gerechtigheit*), bahwa dalam pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus adil karena hukum bersifat umum dan berlaku bagi setiap orang dan bersifat menyamaratakan. Tetapi hukum tidak identik dengan keadilan karena keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan.

Hukum atau undang-undang dalam arti materiel merupakan peraturan tertulis yang berlaku secara umum dan dibuat oleh peguasa pusat maupun daerah yang sah. Pakar hukum yang sangat terkenal dengan teori penegakan hukum adalah Soerjono Soekanto. Ia mengemukakan lima faktor yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Kelima faktor itu, meliputi :

1. "faktor hukum atau undang-undang;
2. faktor penegak hukum;
3. faktor sarana atau fasilitas;
4. faktor masyarakat; dan
5. faktor kebudayaan."[234]

Penegak hukum adalah kalangan yang secara langsung yang berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law enforcement*, akan tetapi juga mencakup *peace maintenance* (penegakan secara damai). [235] Yang termasuk kalangan penegak hukum, meliputi mereka yang bertugas dibidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, pengacara dan pemasyarakatan. Sarana atau fasilitas merupakan segala hal yang dapat digunakan untuk mendukung dalam proses penegakan hukum.

[234] Salim, dan Erlies S. Nurbani, 2017, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hal. 307.
[235] *Ibid.*

Sarana atau fasilitas itu, meliputi tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Masyarakat dimaknakan sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama. Masyarakat dalam konteks penegakan hukum erat kaitannya, dimana hukum hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Sedangkan faktor yang kelima dalam penegakan hukum, yaitu kebudayaan. Kebudayaan diartikan sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum.[236] Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung aturan hukum itu sendiri.

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :[237]

1. “Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis;
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan;
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi;
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.”

[236] Soerjono Soekanto, 2014, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, (selanjutnya disingkat Soerjono Soekanto I), hal. 9.

[237] Soerjono Soekanto, 1983, *Penegakan Hukum*, Bima Cipta, Bandung, (selanjutnya disingkat Soerjono Soekanto II), hal. 80.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik. Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut :[238]

a. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada;
b. Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan;
c. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat;
d. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Pada elemen ketiga, tersediannya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini Soerjono Soekanto

[238] *Ibid*, hal. 82.

memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana. Adapun elemen-elemen tersebut adalah :

a. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik;
b. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya;
c. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi;
d. Prasarana yang rusak segera diperbaiki;
e. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya;
f. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu :

a. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik;
b. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah berwibawa;
c. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.

Elemen tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu, pendekatan paling tepat

dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektif atau tidaknya hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal. Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negatif. Sedangkan dorongan yang sifatnya eksternal karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar masyarakat tunduk kepada hukum.

3. Teori Pengawasan sebagai *Applied Theory*

Pengawasan memiliki banyak pengertian Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir menyatakan bahwa setiap udah serta tindakan dalam rangka untuk mengetahi sampai diman pelakanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.

Djamaluddin Tanjung dan Supardan memberikan pengertian bahwa pengawasan menjadi salah satu fungsi menajemen dalam menjamin agar proses pelaksanaan kerja berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam perencanaan. Dengan proses pengawasan yang tepat akan mudah di identifikasi tentang penyimpangan, penyalahgunaan, kebocoran, penyelewengan dan dan lain sebagainya. (Nurkinan, 2018: 34).

Selain itu pendapat lain tentang pengawasan turut dikemukakan oleh Suyono Sukanto (2014:99) bahwa pengawasan merupakan usaha memberi petunjuk pada para pelaksana agar mereka selalu bertindak sesuai dengan rencana yang telah disiapkan. Dalam pengawasan Suyono Sukanto memberikan alur mulai dari penentuan standar, supervisi kegiatan (pemeriksaan), perbandingan hasil dengan standar dan terakhir evaluasi terhadap standar kegiatan yang telah dilakukan. Donnely juga mengemukakan dalam teori pengawasannya mengatakan bahwa proses pengawasan di bagi menjadi 3 yaitu pra Pengawasan, Pengawasan Saat Bekerja Langsung, dan Pasca Pegawasan (Donelly, 1996: 12):

Terkait dengan pengawasan kepolisian, maka Cole dan Nosworthy menyebutkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat sipil merupakan bagian dari pengawasan eksternal. Masyarakat perlu melakukan pengawasan eksternal karena beberapa alasan, antara lain:[239]

a. Merupakan perwakilan pendapat masyarakat sipil dalam pembuatan kebijakan keamanan.
b. Meningkatkan dialog dan pemahaman antara masyarakat dengan institusi keamanan.
c. Memastikan transparansi dan akuntabilitas pemerintah.
d. Menjaga kelangsungan kebijakan keamanan.
e. Menggalakkan pemerintahan yang responsif.
f. Menyediakan media untuk berbagi informasi dengan masyarakat.

[239] Cole and Nosworthy, *op.cit.*, hlm. 112

BAB III

KONSTRUKSI HUKUM PELAKSANAAN PENYIDIKAN DALAM MANAJEMEN PENGADUAN MASYARAKAT DI INDONESIA SAAT INI

A. Analisis Kritis Penyidikan dalam Sistem Hukum Acara Pidana Indonesia

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen.[240] Konsekuensi logis dari prinsip negara hukum tersebut adalah bahwa segala aspek kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara harus didasarkan pada supremasi hukum. Dalam konteks penegakan hukum pidana, salah satu instrumen yang esensial adalah sistem peradilan pidana yang terintegrasi, dimana penyidikan merupakan salah satu tahapan fundamental yang menentukan kualitas proses peradilan pidana selanjutnya.

Gustav Radbruch mengajarkan bahwa tujuan hukum adalah untuk mencapai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.[241] Dalam rangka mewujudkan tujuan hukum tersebut, diperlukan penegakan hukum yang efektif dan berkeadilan melalui sistem peradilan pidana. Penyidikan sebagai tahapan awal dalam proses peradilan pidana memiliki peran yang sangat strategis dalam menentukan keberhasilan penegakan hukum secara keseluruhan.

---

[240] Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen, Pasal 1 ayat (3).

[241] Gustav Radbruch dalam Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 19.

1. Penyidikan dalam Perspektif KUHAP

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang diundangkan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 merupakan kodifikasi hukum acara pidana nasional yang menggantikan Het Herziene Inlandsch Reglement (HIR) sebagai warisan hukum kolonial Belanda. Kehadiran KUHAP dimaksudkan untuk mengoreksi praktik peradilan masa lalu yang tidak sejalan dengan perlindungan hak asasi manusia serta memberikan legalisasi hak asasi kepada tersangka atau terdakwa untuk membela kepentingannya dalam proses peradilan pidana.

Pasal 1 butir 2 KUHAP memberikan definisi penyidikan sebagai "serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya." [242] Definisi tersebut mengandung beberapa unsur esensial yang harus dipahami secara komprehensif dalam konteks penegakan hukum pidana.

M. Yahya Harahap dalam karyanya yang monumental menjelaskan bahwa penyidikan merupakan tindakan lanjutan dari penyelidikan yang bertujuan untuk mencari dan mengumpulkan bukti guna membuat terang tindak pidana yang terjadi serta menemukan tersangkanya.[243] Penyidikan berbeda dengan penyelidikan karena penyidikan sudah bersifat represif,

---

[242] Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, LN Tahun 1981 No. 76, TLN No. 3209, Pasal 1 butir 2.

[243] M. Yahya Harahap, P*embahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, Edisi Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 109.

yaitu bertujuan untuk menuntaskan kasus pidana dengan menemukan pelaku dan mengumpulkan bukti-bukti untuk diajukan ke penuntut umum.

Andi Hamzah menegaskan bahwa penyidikan merupakan bagian dari proses penegakan hukum pidana yang dimulai ketika penyidik mengetahui atau menerima laporan tentang terjadinya suatu peristiwa yang diduga merupakan tindak pidana.[244] Dari perspektif teoritis, penyidikan memiliki karakteristik sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan oleh penyidik berdasarkan kewenangan yang diberikan undang-undang dengan tujuan untuk mengungkap kebenaran materiil tentang suatu peristiwa pidana.

Berdasarkan rumusan Pasal 1 butir 2 KUHAP tersebut, dapat diidentifikasi unsur-unsur konstitutif penyidikan yang meliputi: pertama, adanya serangkaian tindakan yang dilakukan oleh penyidik; kedua, tindakan tersebut dilakukan berdasarkan ketentuan hukum acara pidana yang berlaku; ketiga, tujuan penyidikan adalah untuk mencari dan mengumpulkan bukti; keempat, hasil penyidikan digunakan untuk membuat terang tindak pidana yang terjadi; dan kelima, penyidikan bertujuan untuk menemukan tersangka pelaku tindak pidana.

Penyelidikan berdasarkan Pasal 1 butir 5 KUHAP didefinisikan sebagai "serangkaian tindakan penyelidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat

[244] Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia, Edisi Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 120.

atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini."[245] Dengan demikian, penyelidikan merupakan tahap pendahuluan yang bersifat administratif sebelum dilakukannya penyidikan terhadap suatu perkara pidana.

Hubungan antara penyelidikan dan penyidikan bersifat fungsional dan hierarkis. M. Yahya Harahap menjelaskan bahwa penyelidikan bukanlah tindakan yang berdiri sendiri terpisah dari fungsi penyidikan, melainkan merupakan tindakan tahap pertama permulaan penyidikan.[246] Penyelidikan berfungsi sebagai filter awal untuk menentukan apakah suatu peristiwa memenuhi kriteria sebagai tindak pidana sehingga dapat ditindaklanjuti dengan penyidikan.

Perbedaan mendasar antara penyelidikan dan penyidikan terletak pada sifat dan tujuannya. Penyelidikan bersifat eksploratif-administratif dengan tujuan untuk menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana, sedangkan penyidikan bersifat represif-yudisial dengan tujuan untuk mencari dan mengumpulkan bukti guna membuat terang tindak pidana dan menemukan tersangkanya. Keduanya merupakan kesatuan fungsional dalam proses peradilan pidana yang saling melengkapi.

Pasal 7 ayat (1) KUHAP memberikan kewenangan yang luas kepada penyidik dalam melaksanakan tugas penyidikan.[247] Kewenangan tersebut

[245] KUHAP, Pasal 1 butir 5.
[246] M. Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm. 101.
[247] KUHAP, Pasal 7 ayat (1).

meliputi: menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana; melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian; menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka; melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan; melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat; mengambil sidik jari dan memotret seseorang; memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi; mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara; mengadakan penghentian penyidikan; serta mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Selain kewenangan yang diatur dalam KUHAP, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia juga memberikan kewenangan tambahan kepada penyidik Polri dalam bidang proses pidana.[248] Pasal 16 undang-undang tersebut mengatur kewenangan yang meliputi: melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan; melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan; membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan; serta berbagai kewenangan lainnya yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas penyidikan.

[248]Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, LN Tahun 2002 No. 2, TLN No. 4168, Pasal 16.

Proses penyidikan dalam sistem hukum acara pidana Indonesia meliputi beberapa tahapan yang sistematis dan terstruktur. Tahapan-tahapan tersebut dimulai dari penyelidikan sebagai tindakan pendahuluan, kemudian dilanjutkan dengan penindakan, pemeriksaan, dan penyelesaian berkas perkara. Setiap tahapan memiliki karakteristik dan prosedur yang berbeda namun saling terkait sebagai satu kesatuan proses penyidikan.

Tahap penindakan merupakan salah satu tahap krusial dalam penyidikan yang melibatkan penggunaan upaya paksa (dwangmiddelen) oleh penyidik. Upaya paksa tersebut meliputi penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan pemeriksaan surat. Penggunaan upaya paksa ini harus dilakukan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam KUHAP dengan memperhatikan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Upaya paksa (*dwangmiddelen*/*coercive measures*) merupakan instrumen penting dalam sistem peradilan pidana yang memberikan kewenangan kepada aparat penegak hukum untuk melakukan tindakan yang membatasi hak asasi manusia secara sah demi kepentingan penyidikan. KUHAP mengatur berbagai bentuk upaya paksa yang meliputi penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan pemeriksaan surat.

Penangkapan berdasarkan Pasal 1 butir 20 KUHAP adalah "suatu tindakan penyidik berupa pengekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan dalam hal serta menurut

cara yang diatur dalam undang-undang ini."[249] Syarat penangkapan diatur dalam Pasal 17 KUHAP yang mensyaratkan adanya bukti permulaan yang cukup bahwa seseorang diduga keras melakukan tindak pidana.[250]

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 telah memberikan tafsir konstitusional terhadap frasa "bukti permulaan yang cukup" dengan menyatakan bahwa bukti permulaan yang cukup harus dimaknai sebagai minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 KUHAP dan disertai dengan pemeriksaan calon tersangkanya.[251] Putusan ini memperkuat perlindungan hak asasi manusia dalam proses penyidikan dengan mencegah kesewenang-wenangan dalam penetapan tersangka.

Penahanan berdasarkan Pasal 1 butir 21 KUHAP adalah "penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik, atau penuntut umum atau hakim dengan penetapannya, dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini." [252] Penahanan merupakan bentuk upaya paksa yang paling krusial karena menyangkut perampasan kebebasan yang merupakan hak asasi fundamental.

Pasal 21 KUHAP mengatur syarat penahanan yang meliputi syarat objektif berdasarkan jenis dan ancaman pidana serta syarat subjektif berdasarkan kekhawatiran yang faktual bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, akan merusak atau menghilangkan barang bukti, atau

[249] KUHAP, Pasal 1 butir 20.
[250] KUHAP, Pasal 17.
[251] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
[252] KUHAP, Pasal 1 butir 21.

akan mengulangi tindak pidana.[253] Kedua syarat ini bersifat kumulatif sehingga penahanan tidak dapat dilakukan hanya berdasarkan salah satu syarat saja.[254]

Penggeledahan diatur dalam Pasal 32 dan Pasal 33 KUHAP yang memberikan kewenangan kepada penyidik untuk memasuki rumah tempat tinggal atau tempat lain dalam rangka penyidikan.[255] Penggeledahan harus dilakukan dengan surat izin ketua pengadilan negeri setempat, kecuali dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak. Tujuan penggeledahan adalah untuk menemukan barang bukti atau tersangka yang bersembunyi.

Penyitaan berdasarkan Pasal 1 butir 16 KUHAP adalah "serangkaian tindakan penyidik untuk mengambil alih dan atau menyimpan di bawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak, berwujud atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyidikan, penuntutan dan peradilan."[256] Penyitaan dilakukan terhadap benda-benda yang dapat dijadikan barang bukti dalam perkara pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 38 dan Pasal 39 KUHAP.[257]

Andi Sofyan dan Abd Asis menjelaskan bahwa penggunaan upaya paksa dalam penyidikan harus dilakukan dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan penegakan hukum dan perlindungan

[253] KUHAP, Pasal 21 ayat (1) dan ayat (4).
[254] Lihat https://marinews.mahkamahagung.go.id/artikel/esensial-syarat-objektif-dan-subjektif-atas-kewenangan-0Ar, diakses tanggal 6 Desember 2025.
[255] KUHAP, Pasal 32 dan Pasal 33.
[256] KUHAP, Pasal 1 butir 16.
[257] KUHAP, Pasal 38 dan Pasal 39.

hak asasi manusia.[258] Setiap tindakan upaya paksa mempengaruhi kebebasan seseorang sehingga prosedur hukum yang jelas dan pengawasan yang ketat diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang.

2. Hubungan Penyidikan dengan Subsistem Peradilan Pidana Lainnya

Sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) merupakan suatu jaringan yang terdiri dari beberapa subsistem yang saling terkait dan saling bergantung dalam menanggulangi kejahatan. Mardjono Reksodiputro mendefinisikan sistem peradilan pidana sebagai sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan yang diartikan sebagai usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat.[259] Pengendalian kejahatan tersebut dilakukan melalui proses yang melibatkan berbagai subsistem peradilan pidana.

Muladi menjelaskan bahwa sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) merupakan sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan yang dapat dibedakan dalam 3 (tiga) aspek, yaitu sinkronisasi struktural, sinkronisasi substansial, dan sinkronisasi kultural.[260] Sinkronisasi struktural berkaitan dengan keselarasan dalam

[258] Andi Sofyan dan Abd Asis, *Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar* (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 83.

[259] Mardjono Reksodiputro, Sistem Peradilan Pidana Indonesia: *Melihat Kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-batas Toleransi* (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI, 1993), hlm. 84-85.

[260] Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995), hlm. 1.

rangka hubungan antar lembaga penegak hukum, sinkronisasi substansial berkaitan dengan keselarasan vertikal dan horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif, sedangkan sinkronisasi kultural berkaitan dengan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.

Romli Atmasasmita memandang sistem peradilan pidana dari perspektif operasional sebagai suatu network yang menggunakan hukum pidana materiil, hukum pidana formil, dan hukum pelaksanaan pidana.[261] Sistem tersebut bekerja melalui serangkaian tahapan yang dimulai dari penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan, hingga pelaksanaan putusan pengadilan. Setiap tahapan dilaksanakan oleh subsistem yang berbeda namun saling terkait dalam mencapai tujuan peradilan pidana.

Nursyamsudin dan Samud dalam penelitiannya menjelaskan bahwa sistem peradilan pidana terpadu menurut KUHAP memerlukan sinkronisasi dalam tiga aspek yaitu sinkronisasi substansi, struktur, dan kultur.[262] Ketiga pilar tersebut harus berjalan secara serasi dan selaras agar dapat menjalankan sistem peradilan pidana yang benar-benar terpadu. Keterpaduan ini diperlukan untuk mencegah fragmentasi dalam sistem

[261] Romli Atmasasmita, Sistem Peradilan Pidana: Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme (Bandung: Binacipta, 1996), hlm. 16.

[262]Nursyamsudin dan Samud, "Sistem Peradilan Pidana Terpadu (Integrated Criminal Justice System) Menurut KUHAP," Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam, Vol. 7 No. 1 (2022), hlm. 149-160, DOI: 10.24235/mahkamah.v7i1.10413.

peradilan pidana yang dapat menghambat pencapaian tujuan peradilan pidana.

Barda Nawawi Arief menekankan bahwa penambahan kata "terpadu" (*integrated*) di belakang sistem peradilan pidana dimaksudkan untuk memberikan tekanan agar integrasi dan koordinasi lebih diperhatikan, sebab fragmentasi dalam sistem peradilan pidana merupakan suatu isu yang mengganggu di berbagai negara.[263] Keterpaduan tersebut berkaitan dengan kesamaan prosedur di mana setiap subsistem peradilan pidana harus mengikuti prosedur yang sama, serta kesamaan tujuan di mana semua subsistem harus memiliki tujuan yang sama yaitu menanggulangi kejahatan hingga batas toleransi yang dapat diterima masyarakat.

Achmad Budi Waskito dalam penelitiannya menemukan bahwa subsistem dalam sistem peradilan pidana secara fungsional dan kelembagaan belum menunjukkan adanya keterpaduan yang ideal.[264] Komponen-komponen pendukung terkesan terpisah antara satu dengan yang lainnya serta cenderung bersifat "instansi sentris". Kondisi ini menunjukkan perlunya penguatan koordinasi dan sinkronisasi antar subsistem peradilan pidana untuk mencapai tujuan sistem peradilan pidana yang efektif dan berkeadilan.

---

[263] Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana tentang Sistem Peradilan Pidana Terpadu (Integrated Criminal Justice System)* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2019), hlm. 12.

[264] Achmad Budi Waskito, "Implementasi Sistem Peradilan Pidana Dalam Perspektif Integrasi," Jurnal Daulat Hukum, Vol. 1 No. 1 (2018), hlm. 287-304. Lihat https://jurnal.unissula.ac.id/index.php/RH/article/view/2648.

Hubungan antara penyidikan dan penuntutan merupakan hubungan fungsional yang diatur secara tegas dalam KUHAP. Pasal 109 ayat (1) KUHAP mengatur bahwa dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum.[265] Pemberitahuan ini disebut sebagai Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) yang merupakan titik awal koordinasi antara penyidik dan penuntut umum.

Setelah penyidikan dinyatakan selesai, penyidik menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum sebagaimana diatur dalam Pasal 110 KUHAP.[266] Penyerahan berkas perkara ini disebut tahap pertama (tahap I) yang selanjutnya akan diteliti dan dipelajari oleh penuntut umum. Apabila penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan belum lengkap, penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi (prapenuntutan).

Mekanisme prapenuntutan ini menunjukkan adanya hubungan koordinatif dan korektif antara penyidik dan penuntut umum. Penuntut umum dapat memberikan petunjuk kepada penyidik untuk melengkapi berkas perkara yang dianggap belum memenuhi syarat untuk dilimpahkan ke pengadilan. Hubungan ini bersifat fungsional karena masing-masing institusi memiliki kewenangan yang berbeda namun saling melengkapi dalam proses peradilan pidana.

[265] KUHAP, Pasal 109 ayat (1).
[266] KUHAP, Pasal 110.

Hasil penyidikan yang dituangkan dalam berkas perkara menjadi dasar bagi penuntut umum untuk menyusun surat dakwaan. Pasal 139 KUHAP mengatur bahwa setelah penuntut umum menerima atau menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan.[267] Keputusan ini sangat bergantung pada kualitas hasil penyidikan yang dilakukan oleh penyidik.

Surat dakwaan yang disusun oleh penuntut umum berdasarkan hasil penyidikan menjadi dasar pemeriksaan di persidangan. Pasal 143 ayat (2) KUHAP mengatur bahwa surat dakwaan harus memuat uraian secara cermat, jelas dan lengkap mengenai tindak pidana yang didakwakan dengan menyebutkan waktu dan tempat tindak pidana itu dilakukan.[268] Uraian tersebut didasarkan pada hasil penyidikan yang telah dilakukan oleh penyidik.

Pemeriksaan di sidang pengadilan bertujuan untuk menguji dan membuktikan kebenaran materiil dari dakwaan penuntut umum yang disusun berdasarkan hasil penyidikan.[269] Hakim akan memeriksa alat bukti yang dikumpulkan selama penyidikan, mendengar keterangan saksi-saksi yang diperiksa selama penyidikan, serta mempertimbangkan keterangan terdakwa. Kualitas penyidikan akan sangat menentukan kualitas pembuktian di persidangan.

[267]KUHAP, Pasal 139.
[268]KUHAP, Pasal 143 ayat (2).
[269]Lihat KUHAP Bab XVI tentang Pemeriksaan di Sidang Pengadilan.

Pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan oleh jaksa sebagaimana diatur dalam Pasal 270 KUHAP.[270] Meskipun pelaksanaan putusan bukan merupakan ranah penyidikan, namun hasil penyidikan tetap memiliki keterkaitan dengan tahap ini, terutama dalam hal barang bukti yang disita selama penyidikan. Barang bukti tersebut akan dikembalikan kepada yang berhak, dirampas untuk negara, dimusnahkan atau dirusak, atau digunakan untuk kepentingan lain sesuai dengan putusan pengadilan.

Dengan demikian, penyidikan memiliki hubungan fungsional dengan seluruh subsistem peradilan pidana lainnya. Hasil penyidikan menjadi dasar bagi tahapan selanjutnya dalam proses peradilan pidana sehingga kualitas penyidikan akan sangat menentukan kualitas proses peradilan pidana secara keseluruhan.

Claudia Mendias dan E. James Kehoe mengemukakan bahwa "*Police officers are the gatekeepers of the criminal justice system. They introduce people into the system through their decisions whether or not to arrest a person involved in a criminal incident*."[271] Pandangan ini menunjukkan bahwa polisi sebagai penyidik memiliki peran sebagai penjaga gerbang (*gatekeeper*) dalam sistem peradilan pidana karena keputusan mereka untuk menangkap atau tidak menangkap seseorang akan

[270] KUHAP, Pasal 270.

[271] Claudia Mendias dan E. James Kehoe, *The Criminal Justice System: An Introduction* (London: Sage Publications, 2001), hlm. 45.

menentukan apakah seseorang akan masuk ke dalam sistem peradilan pidana.

Victor E. Kappeler juga mengemukakan pandangan yang senada dengan menyatakan bahwa "*Police hold a special place in the criminal justice system. Not only do the activities of law enforcement officers affect the operations of the entire criminal justice system, but police are said to be the gatekeepers of the system*."[272] Polisi merupakan pihak pertama yang melakukan kontak dengan tersangka pelaku tindak pidana dan berada dalam posisi untuk membuat keputusan-keputusan penting tentang apa yang akan terjadi pada individu tersebut.

Edi Setiadi dan Kristiani menegaskan bahwa dalam integralitas sistem peradilan pidana, penyidik Polri memiliki kedudukan yang sangat penting karena hasil dari penanganan awal oleh penyidik selaku gatekeeper akan sangat menentukan proses peradilan pidana selanjutnya.[273] Penanganan awal oleh penyidik akan sangat berpengaruh dalam mewarnai proses penuntutan dan proses persidangan.

Armunanto Hutahaean dan Erlyn Indarti dalam penelitiannya menjelaskan bahwa lembaga penyidik dalam sistem peradilan pidana terpadu di Indonesia memiliki peran strategis sebagai subsistem pertama yang menentukan arah dan kualitas proses peradilan pidana.[274] Oleh

[272] Victor E. Kappeler, *Critical Issues in Police Civil Liabilit*y, Fifth Edition (Long Grove: Waveland Press, 2013), hlm. 28.

[273] Edi Setiadi dan Kristiani, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Sistem Penegakan Hukum di Indonesia* (Depok: Prenada Media Group, 2019), hlm. 47.

[274] Armunanto Hutahaean dan Erlyn Indarti, "Lembaga Penyidik dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16 No. 1 (2019), hlm. 27-41.

karena itu, diperlukan pengawasan yang efektif terhadap pelaksanaan penyidikan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak tersangka dan tercapainya tujuan sistem peradilan pidana.

Nyoman Satyayudha Dananjaya mengkaji sistem peradilan pidana terpadu dari perspektif subsistem kepolisian dan menyimpulkan bahwa keselarasan dan keterkaitan antar komponen dalam sistem peradilan pidana akan membentuk suatu *integrated criminal justice system* yang ideal.[275] Polisi sebagai penyidik diharapkan dapat bekerja sama dengan subsistem lainnya yaitu kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan untuk membentuk sistem peradilan pidana yang terpadu dan berkeadilan.

3. Potensi Penyimpangan dalam Pelaksanaan Penyidikan sebagai Urgensi Pengawasan

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai salah satu subsistem dalam sistem peradilan pidana memiliki fungsi yang sangat strategis sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan

[275] Nyoman Satyayudha Dananjaya, "Sistem Peradilan Pidana Terpadu (Integrated Criminal Justice System) Di Kaji Dari Perspektif Sub Sistem Kepolisian," *Vyavahara Duta*, Vol. 9 No. 1 (2014), hlm. 4

pelayanan kepada masyarakat.[276] Dalam pelaksanaan fungsi penegakan hukum, khususnya dalam kegiatan penyidikan, penyidik diberikan kewenangan yang luas untuk melakukan upaya paksa yang berpotensi membatasi hak asasi manusia.

Kewenangan yang luas tersebut berpotensi untuk disalahgunakan oleh oknum penyidik untuk kepentingan-kepentingan tertentu. Hasil penelitian Juliana di Bidang Profesi dan Pengamanan Polda Aceh menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan kewenangan penyidikan seringkali terjadi penyalahgunaan wewenang berupa menerima suap, penggelapan barang bukti, pemerasan terhadap pihak yang berperkara, dan pelanggaran prosedur penangkapan serta penahanan.[277] Temuan ini menunjukkan perlunya pengawasan yang efektif terhadap pelaksanaan penyidikan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang.

Yoan Barbara Runtunuwu dalam kajiannya tentang penyiksaan dan upaya paksa menjelaskan bahwa penangkapan dan penahanan yang seharusnya dilakukan untuk kepentingan pemeriksaan demi tegaknya keadilan dan ketertiban dalam masyarakat, ternyata masih ditemukan tindakan penegak hukum yang menyimpang dari KUHAP.[278] Masih terdapat kekurangan atau penyimpangan yang berkaitan dengan

[276] Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 2.

[277] Juliana, "Tindak Pidana Penyalahgunaan Wewenang yang Dilakukan oleh Penyidik Polri (Suatu Penelitian di Bidang Profesi dan Pengamanan Polda Aceh)," *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Pidana, Universitas Syiah Kuala* (2017), hlm. 13.

[278] Yoan Barbara Runtunuwu, "Penyiksaan dan Upaya Paksa: Tinjauan Hukum Positif di Indonesia," Tahta Media Publishing (2023), hlm. 4.

perlindungan hak asasi manusia tersangka dalam proses penyidikan sehingga tersangka menderita lahir batin akibat sikap tindak para aparat penegak hukum.

Untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia dan agar aparat penegak hukum menjalankan tugasnya secara konsekuen, KUHAP telah mengatur mekanisme pengawasan melalui lembaga praperadilan. Pasal 1 butir 10 jo. Pasal 77 KUHAP memberikan kewenangan kepada pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus tentang sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan.[279] Praperadilan berfungsi sebagai kontrol yudisial terhadap tindakan upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik.

Pengawasan terhadap upaya paksa sangat penting untuk mencegah pelanggaran hak individu dan penyalahgunaan wewenang oleh aparat penegak hukum.[280] Setiap tindakan upaya paksa mempengaruhi kebebasan seseorang, seperti penangkapan dan penahanan yang merampas kemerdekaan, penggeledahan yang melibatkan hak privasi, serta penyitaan yang menyangkut kepemilikan pribadi. Oleh karena itu, prosedur hukum yang jelas dan pengawasan ketat diperlukan untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan penegakan hukum dan perlindungan hak asasi.

Dalam praktik penyidikan, terdapat berbagai bentuk penyimpangan yang berpotensi terjadi dan merugikan hak-hak tersangka maupun

[279] KUHAP, Pasal 1 butir 10 jo. Pasal 77.

[280] Bagus Teguh Santoso, "Upaya Paksa (Dwang Middelen) Dalam Dugaan Terjadinya Tindak Pidana Bagi Penyidik." *MIMBAR YUSTITIA: Jurnal Hukum dan Hak Asasi Manusia* 6, no. 1 (2022), hlm. 75-94.

masyarakat. Bentuk-bentuk penyimpangan tersebut dapat dikategorikan dalam beberapa jenis berdasarkan karakteristik dan dampaknya, yaitu:

a. perlakuan diskriminatif dalam penyidikan. Perlakuan diskriminatif terjadi ketika penyidik memberikan perlakuan yang berbeda terhadap tersangka atau pihak-pihak yang berperkara berdasarkan status sosial, ekonomi, politik, atau latar belakang lainnya. Amir Ilyas menjelaskan bahwa asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) mengharuskan setiap orang diperlakukan sama tanpa membedakan latar belakangnya. [281] Perlakuan diskriminatif dalam penyidikan merupakan pelanggaran terhadap asas ini dan dapat menimbulkan ketidakadilan dalam proses peradilan pidana;
b. Penggunaan kekerasan dalam penyidikan. Kekerasan dalam penyidikan dapat berupa kekerasan fisik maupun psikis terhadap tersangka dengan tujuan untuk memperoleh pengakuan atau keterangan. Praktik kekerasan ini bertentangan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan dapat dikategorikan sebagai penyiksaan (*torture*) yang dilarang oleh hukum internasional maupun hukum nasional. Penggunaan kekerasan tidak hanya melanggar hak-hak tersangka tetapi juga dapat menghasilkan keterangan yang tidak valid karena diberikan di bawah tekanan;

[281] Amir Ilyas, *Asas-asas Hukum Pidana: Memahami Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana Sebagai Syarat Pemidanaan* (Yogyakarta: Rangkang Education & PuKAP-Indonesia, 2012), hlm. 21.

c. Rekayasa berkas perkara atau berita acara. Rekayasa berkas perkara terjadi ketika penyidik melakukan manipulasi atau pemalsuan terhadap isi berita acara pemeriksaan, baik dengan mengubah keterangan saksi, menambah atau mengurangi fakta, atau membuat berita acara yang tidak sesuai dengan kenyataan. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa faktor penegak hukum merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, termasuk dalam hal integritas dan profesionalitas penyidik.[282] Rekayasa berkas perkara merupakan bentuk ketidakjujuran yang dapat merusak keadilan dalam proses peradilan pidana;

d. Korupsi dan penyuapan dalam penyidikan. Korupsi dalam penyidikan dapat berupa menerima suap dari tersangka atau pihak-pihak yang berkepentingan dengan imbalan perlakuan khusus, penghentian penyidikan, atau manipulasi hasil penyidikan. Praktik korupsi ini sangat merusak integritas sistem peradilan pidana dan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga kepolisian sebagai penegak hukum;

e. Kolusi dalam penyidikan. Kolusi terjadi ketika penyidik bekerja sama secara tidak sah dengan pihak-pihak tertentu untuk menguntungkan atau merugikan pihak tertentu dalam proses penyidikan. Kolusi dapat terjadi antara penyidik dengan tersangka,

[282] Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo, 1983), hlm. 8.

saksi, korban, atau pihak-pihak lain yang berkepentingan dengan hasil penyidikan;

f. Penyalahgunaan wewenang lainnya. Selain bentuk-bentuk penyimpangan di atas, terdapat berbagai bentuk penyalahgunaan wewenang lainnya seperti: melakukan penangkapan atau penahanan tanpa prosedur yang sah; tidak memberitahukan hak-hak tersangka; menghalangi tersangka untuk didampingi penasihat hukum; tidak membuat berita acara penyidikan; melakukan penggeledahan atau penyitaan tanpa izin yang sah; serta berbagai bentuk pelanggaran prosedur lainnya.

Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia memberikan definisi pengaduan masyarakat (Dumas) sebagai "bentuk penerapan pengawasan masyarakat atau sumber daya manusia Polri yang disampaikan kepada Polri berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, atau keluhan terhadap pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan standar operasional prosedur Polri." [283] Pengaduan masyarakat ini merupakan salah satu instrumen pengawasan eksternal terhadap kinerja kepolisian.

[283] Indonesia, Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 1 angka 10.

Pasal 2 Perpol 2/2024 mengatur bahwa pengelolaan pengaduan masyarakat di lingkungan Polri dilaksanakan terhadap pengaduan yang terkait dengan: pelayanan Polri; penyimpangan perilaku sumber daya manusia Polri; penyalahgunaan tugas, fungsi, dan wewenang; dan/atau proses penegakan hukum.[284] Dengan demikian, pengaduan masyarakat mencakup pengaduan terhadap penyimpangan dalam pelaksanaan penyidikan yang menjadi fokus penelitian ini.

Pengaduan masyarakat menjadi sangat penting dalam pengawasan eksternal untuk membatasi kekuasaan kepolisian yang berpotensi disalahgunakan. Dalam negara demokrasi, masyarakat memiliki peran yang sangat penting dalam pengawasan terhadap sektor keamanan. Lembaga pengawas eksternal kepolisian membuka diri dan menyediakan akses bagi masyarakat untuk ikut ambil bagian dalam mengawasi kinerja kepolisian, salah satunya melalui sarana pengaduan masyarakat.

A'an Efendi dalam penelitiannya menjelaskan bahwa penyalahgunaan wewenang dapat diartikan sebagai tindakan pejabat publik yang menyimpang dari tujuan kewenangan untuk kepentingan umum, dengan melampaui atau mencampuradukkan wewenang, atau bertindak sewenang-wenang. [285] Dalam konteks penyidikan, penyalahgunaan wewenang terjadi ketika penyidik menggunakan

[284]Perpol 2/2024, Pasal 2.

[285]A'an Efendi, "Interpretasi Modern Makna Menyalahgunakan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi," Jurnal Yudisial, Vol. 12 No. 3 (2020), hlm. 327, DOI: 10.29123/jy.v12i3.380.

kewenangannya untuk tujuan-tujuan di luar tujuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan batasan normatif tentang penyalahgunaan wewenang yang meliputi tiga kategori, yaitu: melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang.[286] Ketiga kategori ini dapat diterapkan dalam konteks penyidikan untuk mengidentifikasi dan mengklasifikasikan bentuk-bentuk penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh penyidik.

Melampaui wewenang dalam penyidikan terjadi ketika penyidik melakukan tindakan di luar kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, misalnya melakukan penangkapan terhadap orang yang tidak memenuhi syarat untuk ditangkap atau menahan tersangka melebihi jangka waktu yang ditentukan. Mencampuradukkan wewenang terjadi ketika penyidik menggunakan kewenangannya untuk tujuan yang berbeda dari tujuan yang telah ditetapkan, misalnya menggunakan wewenang penahanan untuk memaksa tersangka memberikan pengakuan. Bertindak sewenang-wenang terjadi ketika penyidik melakukan tindakan tanpa dasar hukum yang jelas atau bertentangan dengan prinsip-prinsip umum penyelenggaraan negara yang baik.

[286] Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 17-18.

Laden Marpaung menjelaskan bahwa penyimpangan dalam penyidikan memiliki dampak yang luas terhadap keseluruhan sistem peradilan pidana.[287] Hasil penyidikan yang cacat akan menghasilkan dakwaan yang lemah, pembuktian yang tidak kuat, dan pada akhirnya dapat mengakibatkan putusan yang tidak mencerminkan keadilan. Dengan demikian, penyimpangan dalam penyidikan tidak hanya merugikan tersangka tetapi juga korban dan masyarakat secara luas.

Awaloedin Djamin menegaskan bahwa pengawasan terhadap penyidikan diperlukan oleh masyarakat karena dengan adanya kewenangan di bidang represif atau preventif yang diberikan undang-undang kepada polisi, terutama wewenang penyidikan yang dapat dikatakan sebagai wewenang yang dapat melanggar hak asasi manusia secara sah.[288] Pengawasan diperlukan untuk menjamin perlindungan hukum bagi penduduk dari tindakan kepolisian agar wewenang kepolisian tidak salah dalam pelaksanaan, apalagi agar tidak menyalahgunakan wewenangnya.

Penyalahgunaan wewenang dalam penegakan hukum, termasuk dalam penyidikan, merupakan salah satu faktor yang menyebabkan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan

[287] Laden Marpaung, Tindak Pidana Korupsi: Masalah dan Pemecahannya, Asas-Teori-Praktek Hukum Pidana (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 65.

[288] Awaloedin Djamin, Administrasi Kepolisian (Bandung: Sanyata Sumanasa Wira, 1995), hlm. 192.

pidana. [289] Indeks kepercayaan publik terhadap kepolisian sangat dipengaruhi oleh kualitas pelaksanaan tugas kepolisian, termasuk dalam pelaksanaan penyidikan. Oleh karena itu, pencegahan dan penanggulangan penyimpangan dalam penyidikan menjadi sangat penting untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan pidana.

Terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan penyidikan. Faktor-faktor tersebut dapat dikategorikan dalam faktor internal dan faktor eksternal yang saling berinteraksi dan mempengaruhi perilaku penyidik dalam melaksanakan tugasnya.

Faktor internal meliputi aspek-aspek yang berkaitan dengan individu penyidik dan institusi kepolisian, seperti: kualitas sumber daya manusia penyidik; sistem rekrutmen dan pendidikan penyidik; sistem pengawasan internal kepolisian; budaya organisasi kepolisian; serta sistem reward dan punishment dalam organisasi kepolisian. Faktor eksternal meliputi aspek-aspek di luar institusi kepolisian yang mempengaruhi pelaksanaan penyidikan, seperti: kelemahan regulasi yang mengatur penyidikan; kurangnya pengawasan eksternal yang efektif; tekanan dari pihak-pihak yang berkepentingan; serta kondisi sosial ekonomi yang mempengaruhi integritas penyidik.

[289] Fahrizal S. Siagian, et.al. "Kebijakan Pemberantasan Korupsi Berbasis Keadilan: Perbandingan Antara Indonesia Dan Denmark." *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 10, no. 1 (2024), hlm. 29-52..

Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat bahwa potensi penyimpangan dalam pelaksanaan penyidikan merupakan masalah serius yang memerlukan perhatian dan penanganan yang komprehensif. Diperlukan sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan internal maupun eksternal, untuk mencegah dan menanggulangi penyimpangan dalam penyidikan. Pengaduan masyarakat sebagai salah satu mekanisme pengawasan eksternal memiliki peran penting dalam mengidentifikasi dan melaporkan penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan penyidikan. Oleh karena itu, rekonstruksi pengawasan penyidikan dalam manajemen pengaduan masyarakat yang berbasis keadilan menjadi sangat penting untuk mewujudkan penegakan hukum yang berkeadilan dan melindungi hak-hak warga negara dalam proses peradilan pidana. Pembahasan mengenai manajemen pengaduan masyarakat dan rekonstruksi pengawasan penyidikan akan diuraikan lebih lanjut dalam bab-bab selanjutnya.

B. Landasan Yuridis Pengawasan Penyidikan

Pengawasan penyidikan merupakan elemen esensial dalam sistem peradilan pidana Indonesia yang berfungsi sebagai instrumen kendali terhadap pelaksanaan kewenangan penyidik dalam menjalankan tugas penegakan hukum. Landasan yuridis pengawasan penyidikan tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang membentuk suatu kerangka regulasi hierarkis dan sistematis. Pemahaman yang komprehensif terhadap landasan yuridis ini menjadi prasyarat

fundamental untuk menganalisis efektivitas mekanisme pengawasan penyidikan dalam mewujudkan prinsip keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Bagian ini akan menguraikan secara mendalam pengaturan pengawasan penyidikan dalam 3 (tiga) dimensi, yaitu: pengaturan dalam Undang-Undang Kepolisian, pengaturan dalam peraturan pelaksana, serta sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan yang mengatur pengawasan penyidikan.

1. Pengaturan dalam Undang-Undang Kepolisian

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan dasar hukum utama yang mengatur eksistensi, kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang kepolisian dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Secara konstitusional, keberadaan undang-undang ini merupakan implementasi dari amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia yang secara fundamental mengubah paradigma kepolisian dari bagian integral Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menjadi institusi sipil yang mandiri dan profesional.[290]

[290] Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168, Pasal 2.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 menegaskan bahwa fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Rumusan normatif ini mencerminkan transformasi filosofis kepolisian dari pendekatan yang bersifat represif-militeristik menuju pendekatan yang lebih humanis dan berorientasi pada pelayanan publik. Penjelasan umum undang-undang ini secara eksplisit menyatakan bahwa perubahan paradigma tersebut dimaksudkan agar watak sipil kepolisian lebih menonjol dibandingkan watak militer yang sebelumnya sangat dominan dalam pelaksanaan tugas kepolisian di lapangan.[291]

Dalam konteks sistem peradilan pidana terpadu, Kepolisian Negara Republik Indonesia menempati posisi strategis sebagai gatekeeper yang menentukan arah dan kualitas proses peradilan pidana selanjutnya. Tugas pokok kepolisian sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 13 meliputi 3 (tiga) dimensi utama: pertama, memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; kedua, menegakkan hukum; dan ketiga, memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.[292] Ketiga dimensi tugas pokok tersebut saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain dalam kerangka mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan

[291] *Ibid*., Penjelasan Umum.
[292] Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, op.cit., Pasal 13.

tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Pengaturan pembinaan profesi kepolisian dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 merupakan manifestasi konkret dari upaya membangun akuntabilitas dan profesionalisme institusi kepolisian. Pasal 14 ayat (1) menguraikan secara rinci tugas kepolisian dalam rangka menyelenggarakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, yang meliputi berbagai aspek mulai dari pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli hingga penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.[293] Khusus terkait fungsi pengawasan, Pasal 14 ayat (1) huruf g secara eksplisit menyatakan bahwa kepolisian bertugas melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa.[294]

Bab V Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pembinaan Profesi memberikan kerangka normatif yang komprehensif mengenai standar profesionalisme kepolisian. Pasal 28 ayat (1) menetapkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia tunduk pada kekuasaan peradilan umum, suatu ketentuan yang menegaskan prinsip supremasi hukum dan

[293] *Ibid*., Pasal 14 ayat (1).
[294] *Ibid*., Pasal 14 ayat (1) huruf g.

kesetaraan di hadapan hukum bagi setiap anggota kepolisian.[295] Lebih lanjut, ayat (2) pasal yang sama mengatur bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tunduk pada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum pidana militer,[296] suatu ketentuan yang mencerminkan dualisme yurisdiksi yang masih melekat pada anggota kepolisian dalam masa transisi pascareformasi.

Pasal 29 mengatur secara spesifik mengenai pembinaan kemampuan profesi pejabat kepolisian yang dilaksanakan melalui pembinaan etika profesi dan pengembangan pengetahuan serta pengalaman penugasan secara berjenjang, berlanjut, dan terpadu.[297] Pendekatan pembinaan yang bersifat sistematis dan berkelanjutan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa setiap anggota kepolisian memiliki kompetensi yang memadai dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, termasuk dalam konteks penyidikan tindak pidana yang memerlukan keahlian teknis dan pemahaman hukum yang mendalam.

Pasal 30 memberikan jaminan hukum bagi anggota kepolisian dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan menetapkan bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak dengan hormat.[298] Pemberhentian dengan hormat dilakukan apabila: mencapai batas usia pensiun, pertimbangan yang bersangkutan, tidak memenuhi syarat jasmani dan/atau rohani, atau

[295] *Ibid*., Pasal 28 ayat (1).
[296] *Ibid*., Pasal 28 ayat (2).
[297] *Ibid*., Pasal 29 ayat (1).
[298] *Ibid*., Pasal 30.

gugur dalam melaksanakan tugas. Sementara itu, pemberhentian tidak dengan hormat dilakukan apabila: melakukan tindak pidana, melakukan pelanggaran, meninggalkan tugas atau hal lain. Ketentuan ini memberikan kepastian hukum sekaligus menjadi instrumen pengendalian disiplin dan integritas anggota kepolisian.

Pasal 31 mengatur aspek kesejahteraan anggota kepolisian sebagai prasyarat terwujudnya profesionalisme, dengan menetapkan bahwa pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dijamin oleh undang-undang.[299] Jaminan hukum ini mencakup perlindungan dari tuntutan pidana dan perdata apabila dalam melaksanakan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan, dengan tetap memperhatikan prinsip proporsionalitas dan akuntabilitas. Pasal 32 ayat (1) lebih lanjut menegaskan bahwa pembinaan kemampuan profesi pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia diselenggarakan melalui pembinaan etika profesi dan pengembangan pengetahuan serta pengalaman penugasan yang terpadu.[300]

Dimensi internasional dalam pembinaan profesi kepolisian diakui dalam Pasal 33 yang membuka kemungkinan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam rangka peningkatan profesionalisme.[301] Kerja sama internasional ini dapat meliputi pertukaran informasi, pendidikan dan pelatihan, serta operasi bersama dalam menangani

[299] *Ibid*., Pasal 31.
[300] *Ibid*., Pasal 32 ayat (1).
[301] *Ibid*., Pasal 33.

kejahatan lintas negara. Ketentuan ini mencerminkan kesadaran bahwa profesionalisme kepolisian tidak dapat dibangun secara terisolasi, melainkan memerlukan benchmarking dan pembelajaran dari praktik terbaik kepolisian internasional.

Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 34 dan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 merupakan seperangkat norma perilaku yang mengikat setiap anggota kepolisian dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Pasal 34 ayat (1) menetapkan bahwa sikap dan perilaku pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia terikat pada Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.[302] Kode etik ini berfungsi sebagai pedoman moral dan profesional yang membedakan tindakan yang dapat diterima dan tidak dapat diterima dalam pelaksanaan tugas kepolisian.

Pasal 34 ayat (2) menyatakan bahwa Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menjadi pedoman bagi pengemban fungsi kepolisian lainnya dalam melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. [303] Ketentuan ini memperluas cakupan aplikasi kode etik melampaui batas institusional Polri untuk mencakup berbagai entitas yang mengemban fungsi kepolisian, seperti polisi khusus dan satuan pengamanan. Universalitas penerapan kode etik ini mencerminkan kesadaran bahwa standar perilaku

[302]Ibid., Pasal 34 ayat (1).
[303]Ibid., Pasal 34 ayat (2).

profesional harus konsisten diterapkan oleh siapa pun yang menjalankan fungsi kepolisian.

Mekanisme penegakan kode etik diatur dalam Pasal 35 yang menetapkan pembentukan Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 35 ayat (1) mengamanatkan bahwa pelanggaran Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia oleh pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia diselesaikan oleh Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia.[304] Keberadaan komisi khusus ini menunjukkan keseriusan dalam menegakkan standar etik dan profesionalisme kepolisian melalui mekanisme yang terstruktur dan akuntabel. Pasal 35 ayat (2) lebih lanjut mengatur bahwa ketentuan mengenai susunan organisasi dan tata kerja Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur dengan Keputusan Kapolri.[305]

Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 mengatur pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional yang kemudian dikenal sebagai Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas). Pasal 37 ayat (1) menetapkan bahwa Lembaga Kepolisian Nasional yang disebut Komisi Kepolisian Nasional berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. [306] Kedudukan langsung di bawah Presiden ini memberikan legitimasi dan independensi yang kuat bagi Kompolnas dalam menjalankan fungsi pengawasannya terhadap kinerja kepolisian.

[304] *Ibid*., Pasal 35 ayat (1).
[305] *Ibid*., Pasal 35 ayat (2).
[306] *Ibid*., Pasal 37 ayat (1).

Pasal 37 ayat (2) mengatur keanggotaan Komisi Kepolisian Nasional yang terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, seorang Sekretaris merangkap anggota, dan 6 (enam) orang anggota.[307] Komposisi keanggotaan yang beragam ini dimaksudkan untuk memastikan representasi berbagai perspektif dalam pengawasan kepolisian. Pasal 38 ayat (1) menegaskan bahwa Komisi Kepolisian Nasional bertugas: (a) membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan (b) memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.[308]

Pasal 38 ayat (2) mengatur kewenangan Komisi Kepolisian Nasional yang meliputi: (a) mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengembangan sumber daya manusia Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pengembangan sarana dan prasarana Kepolisian Negara Republik Indonesia; (b) memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang profesional dan mandiri; dan (c) menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden. [309] Kewenangan menerima saran dan keluhan masyarakat ini menjadikan

[307] *Ibid*., Pasal 37 ayat (2).
[308] *Ibid*., Pasal 38 ayat (1).
[309] Ibid., Pasal 38 ayat (2).

Kompolnas sebagai jembatan komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah dalam konteks pengawasan kepolisian.

2. Pengaturan dalam Peraturan Pelaksana

Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional merupakan peraturan pelaksana yang memberikan elaborasi lebih detail mengenai kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang Kompolnas sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002. Pasal 2 Perpres ini menegaskan bahwa Kompolnas merupakan lembaga non struktural yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berpedoman pada prinsip tata pemerintahan yang baik, berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.[310] Penegasan status sebagai lembaga non struktural memberikan kejelasan mengenai kedudukan kelembagaan Kompolnas dalam struktur pemerintahan.

Pasal 3 ayat (1) secara eksplisit mengatur fungsi pengawasan Kompolnas dengan menyatakan bahwa Kompolnas melaksanakan fungsi pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri untuk menjamin profesionalisme dan kemandirian Polri.[311] Rumusan normatif ini memberikan landasan hukum yang jelas bagi Kompolnas untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja kepolisian secara keseluruhan,

[310] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional, Pasal 2.
[311] *Ibid*., Pasal 3 ayat (1).

termasuk dalam konteks pelaksanaan penyidikan. Pasal 3 ayat (2) lebih lanjut menjelaskan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional tersebut dilaksanakan melalui kegiatan pemantauan dan penilaian terhadap kinerja dan integritas anggota dan pejabat Polri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[312]

Pasal 4 mengatur tugas Kompolnas yang meliputi: (a) membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri; dan (b) memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. [313] Kedua tugas ini menempatkan Kompolnas sebagai mitra strategis Presiden dalam menentukan arah kebijakan dan kepemimpinan kepolisian nasional. Sementara itu, Pasal 7 merinci kewenangan Kompolnas yang meliputi: (a) mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Polri, pengembangan sumber daya manusia Polri, dan pengembangan sarana dan prasarana Polri; (b) memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri; dan (c) menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.[314]

Pasal 8 memberikan kewenangan tambahan yang signifikan bagi Kompolnas dalam menjalankan fungsi pengawasannya, dengan

[312] *Ibid*., Pasal 3 ayat (2).
[313] *Ibid*., Pasal 4.
[314] *Ibid*., Pasal 7.

menyatakan bahwa dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Kompolnas dapat meminta data dan keterangan kepada anggota dan pejabat di lingkungan Polri, instansi pemerintah, masyarakat, dan/atau pihak lain yang dipandang perlu.[315] Kewenangan untuk mengakses data dan informasi ini menjadi prasyarat esensial bagi efektivitas fungsi pengawasan Kompolnas, mengingat tanpa akses informasi yang memadai, pengawasan tidak dapat dilakukan secara komprehensif dan objektif.

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana merupakan regulasi teknis yang mengatur secara komprehensif prosedur dan mekanisme penyidikan tindak pidana di lingkungan Polri. Peraturan ini diterbitkan sebagai penyempurnaan dan penyesuaian dengan perkembangan hukum, termasuk aturan yang berhubungan dengan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 130/PUU-XIII/2015, sekaligus sebagai pengganti Peraturan Kapolri Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana.[316]

Pengaturan mengenai pengawasan penyidikan dalam Perkap ini terdapat dalam Bab VII yang mengatur tentang Pengawasan dan Pengendalian Penyidikan. Pasal 9 mengatur bahwa pengawasan penyidikan dilakukan dalam dua bentuk: pengawasan rutin dan

[315] *Ibid*., Pasal 8.

[316] Indonesia, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1135.

pengawasan insidentil.[317] Pengawasan rutin dilaksanakan oleh atasan penyidik secara berkala dan terstruktur untuk memastikan bahwa proses penyidikan berjalan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan. Sementara itu, pengawasan insidentil dilaksanakan apabila terdapat: (a) adanya dugaan pelanggaran atau penyimpangan yang dilakukan Penyidik dan/atau Penyidik Pembantu dalam menangani perkara berdasarkan pengaduan masyarakat; dan (b) penyelidikan dan/atau penyidikan yang menjadi perhatian publik.

Pasal 12 mengatur mengenai keadilan restoratif dalam proses penyidikan, yang mencerminkan perkembangan paradigma penegakan hukum yang tidak semata-mata berorientasi pada penghukuman, melainkan juga pada pemulihan keharmonisan sosial.[318] Keadilan restoratif merupakan penyelesaian tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku, keluarga korban, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, atau pemangku kepentingan untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil melalui perdamaian dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula. Pengaturan ini memberikan fleksibilitas bagi penyidik untuk menempuh jalur penyelesaian alternatif yang lebih humanis dan berorientasi pada keadilan substantif.

[317]Ibid., Pasal 9.
[318]Ibid., Pasal 12.

Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan regulasi terbaru yang mengatur mekanisme penanganan pengaduan masyarakat. Peraturan ini mencabut dan menggantikan Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dinilai sudah tidak sesuai dengan kebutuhan organisasi, perkembangan masyarakat, teknologi, dan peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 angka 10 memberikan definisi normatif mengenai Pengaduan Masyarakat (Dumas) sebagai bentuk penerapan pengawasan masyarakat atau sumber daya manusia Polri yang disampaikan kepada Polri berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, atau keluhan terhadap pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan standar operasional prosedur Polri.[319] Rumusan definisi ini mencerminkan pergeseran paradigma yang menempatkan pengaduan masyarakat bukan sekadar sebagai keluhan, melainkan sebagai instrumen partisipasi aktif masyarakat dalam pengawasan kinerja kepolisian.

Pasal 2 mengatur ruang lingkup pengelolaan Dumas yang meliputi: (a) pelayanan Polri; (b) penyimpangan perilaku SDM Polri; (c) penyalahgunaan tugas, fungsi, dan wewenang; dan/atau (d) proses

[319] Indonesia, Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 119, Pasal 1 angka 10.

penegakan hukum.[320] Cakupan yang luas ini menunjukkan bahwa pengaduan masyarakat dapat menjangkau berbagai aspek kinerja kepolisian, tidak terbatas pada pelanggaran hukum semata tetapi juga mencakup kualitas pelayanan dan profesionalisme kerja. Pasal 3 lebih lanjut mengatur bahwa pengelolaan Dumas bertujuan untuk mewujudkan Polri yang profesional, akuntabel, sinergi, dan transparan.[321] Tujuan ini sejalan dengan program transformasi Polri menuju institusi yang PRESISI (Prediktif, Responsibilitas, dan Transparansi berkeadilan).

Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 tentang Kode Etik Profesi dan Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan regulasi yang mengatur secara komprehensif mengenai standar etika dan mekanisme penegakan kode etik di lingkungan Polri.[322] Peraturan ini merupakan penyempurnaan dari peraturan-peraturan sebelumnya yang mengatur kode etik profesi kepolisian, termasuk Peraturan Kapolri Nomor 14 Tahun 2011 tentang Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Substansi pengaturan dalam Perpol ini meliputi 4 (empat) dimensi etika yang mengikat setiap anggota Polri, yaitu:

a. etika kenegaraan yang mengatur sikap moral anggota Polri terhadap negara dan bangsa;

[320]Ibid., Pasal 2.
[321]Ibid., Pasal 3.
[322]Indonesia, Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2022 tentang Kode Etik Profesi dan Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia.

b. etika kelembagaan yang mengatur sikap moral anggota Polri terhadap institusi Polri sebagai wadah pengabdian;
c. etika kemasyarakatan yang mengatur sikap moral anggota Polri dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; dan
d. etika kepribadian yang mengatur standar moral dan perilaku individual anggota Polri.

Keempat dimensi etika ini membentuk suatu kerangka komprehensif yang memandu perilaku anggota Polri dalam setiap aspek pelaksanaan tugasnya.

Peraturan ini juga mengatur secara detail mengenai susunan organisasi dan tata kerja Komisi Kode Etik Polri (KKEP) sebagai lembaga yang berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran kode etik profesi. KKEP dibentuk di setiap tingkatan satuan kerja Polri mulai dari tingkat Kepolisian Sektor hingga tingkat Markas Besar Polri. Mekanisme pemeriksaan oleh KKEP dilakukan melalui tahapan pemeriksaan pendahuluan, sidang KKEP, dan dapat dilanjutkan dengan banding ke Komisi Banding Kode Etik apabila pihak yang diperiksa keberatan dengan putusan KKEP.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pengawasan, dan Pembinaan Teknis Terhadap Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil, dan Bentuk-Bentuk Pengamanan Swakarsa merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 14 ayat

(2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002.[323] Peraturan pemerintah ini mengatur secara detail mekanisme koordinasi dan pengawasan yang dilakukan Polri terhadap entitas-entitas yang mengemban fungsi kepolisian terbatas di luar struktur organisasi Polri.

Pasal 2 menetapkan bahwa koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap pengemban fungsi kepolisian terbatas dilaksanakan secara proporsional dan berjenjang mulai dari tingkat daerah sampai dengan tingkat pusat. [324] Prinsip proporsionalitas dan penjenjangan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa pengawasan dilakukan secara efektif dan efisien sesuai dengan hierarki dan cakupan kewenangan masing-masing tingkatan. Pengemban fungsi kepolisian terbatas yang dimaksud meliputi: (a) Kepolisian Khusus (Polsus); (b) Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS); dan (c) Pengamanan Swakarsa (Pam Swakarsa).

Pengawasan terhadap Kepolisian Khusus mencakup aspek operasional dan administratif dalam pelaksanaan fungsi kepolisian khusus di bidang masing-masing. Polsus bertugas melaksanakan pengamanan, pencegahan, penangkalan, dan penindakan nonyustisiil sesuai dengan bidang teknisnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya. Sementara itu, pengawasan terhadap PPNS dilakukan untuk memastikan bahwa pelaksanaan tugas penyidikan

[323]Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pengawasan, dan Pembinaan Teknis Terhadap Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil, dan Bentuk-Bentuk Pengamanan Swakarsa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5298.

[324] *Ibid*., Pasal 2.

dilakukan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dan koordinasi dengan penyidik Polri sebagaimana diamanatkan dalam KUHAP.

Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia mengatur kerangka kelembagaan pengawasan internal Polri. Dalam struktur organisasi Mabes Polri, terdapat dua unsur utama yang mengemban fungsi pengawasan: pertama, Inspektorat Pengawasan Umum (Itwasum) yang berada di bawah Kapolri; dan kedua, Divisi Profesi dan Pengamanan (Divpropam) yang juga berada langsung di bawah Kapolri.

Pasal 7 Perpres tersebut mengatur bahwa Inspektorat Pengawasan Umum bertugas menyelenggarakan pengawasan di lingkungan Polri untuk memberikan penjaminan kualitas dan memberikan konsultasi serta memfasilitasi kegiatan pengawasan lembaga pengawas eksternal di lingkungan Polri.[325] Itwasum melaksanakan fungsi pengawasan dan pemeriksaan umum (Wasrik) yang meliputi audit, reviu, pemantauan, dan evaluasi terhadap seluruh aspek manajerial di lingkungan Polri. Pasal 8 lebih lanjut mengatur bahwa Itwasum dipimpin oleh Inspektur Pengawasan Umum Polri (Irwasum) dengan pangkat Komisaris Jenderal Polisi.[326]

[325] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 7.

[326] *Ibid*., Pasal 8.

Divisi Profesi dan Pengamanan (Divpropam) memiliki tugas membina dan menyelenggarakan fungsi pertanggungjawaban profesi dan pengamanan internal termasuk penegakan disiplin dan ketertiban di lingkungan Polri, serta pelayanan pengaduan masyarakat tentang adanya penyimpangan tindakan anggota atau pegawai negeri sipil Polri. Divpropam terdiri dari tiga biro utama: Biro Pengawasan dan Penyidikan Profesi (Rowabprof), Biro Pengamanan Internal (Ropaminal), dan Biro Provos. Struktur ini mencerminkan pembagian tugas yang jelas dalam menangani berbagai aspek pertanggungjawaban profesi dan pengamanan internal.

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2011 tentang Pengawasan dan Pemeriksaan Rutin memberikan panduan teknis pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Itwasum dan Inspektorat Pengawasan Daerah (Itwasda) di tingkat Kepolisian Daerah.[327] Peraturan ini mengatur objek pengawasan dan pemeriksaan (Wasrik), standar pelaksanaan Wasrik, dan mekanisme pelaporan hasil Wasrik. Objek Wasrik Itwasum meliputi satuan kerja di lingkungan Mabes Polri dan satuan kerja kewilayahan di lingkungan Kepolisian Daerah dan Kepolisian Resor, sedangkan objek Wasrik Itwasda meliputi satuan kerja di lingkungan Polda dan satuan kerja Polres.

[327]Indonesia, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2011 tentang Pengawasan dan Pemeriksaan Rutin, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 675.

3. Sinkronisasi Pengaturan Pengawasan Penyidikan

Tinjauan terhadap keseluruhan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengawasan penyidikan menunjukkan adanya upaya pembentuk regulasi untuk membangun kerangka pengawasan yang hierarkis dan sistematis. Dalam perspektif teori hierarki norma yang dikembangkan oleh Hans Kelsen, setiap norma hukum harus bersumber pada norma yang lebih tinggi tingkatannya (*grundnorm* atau *basic norm*), sehingga membentuk suatu tatanan norma yang berjenjang.[328] Aplikasi teori ini dalam konteks pengawasan penyidikan menunjukkan bahwa peraturan-peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Kapolri merupakan derivasi dari norma-norma dasar yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menempatkan Undang-Undang di bawah UUD 1945 dan di atas Peraturan Pemerintah.[329] Dalam konteks pengawasan penyidikan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 menjadi sumber legitimasi bagi peraturan-peraturan pelaksana di

[328] Hans Kelsen, General Theory of Law and State, (New York: Russell & Russell, 1961), hlm. 110.

[329] Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Pasal 7 ayat (1).

bawahnya. Perpres Nomor 17 Tahun 2011 tentang Kompolnas, PP Nomor 43 Tahun 2012 tentang Koordinasi dan Pengawasan, serta berbagai Perkap dan Perpol yang mengatur teknis pengawasan penyidikan semuanya bersumber pada amanat undang-undang tersebut.

Analisis harmonisasi vertikal menunjukkan bahwa secara umum terdapat konsistensi antara norma-norma dalam undang-undang dengan norma-norma dalam peraturan pelaksananya. Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 yang mengatur tentang Lembaga Kepolisian Nasional dijabarkan secara konsisten dalam Perpres Nomor 17 Tahun 2011 tentang Kompolnas. Demikian pula, Pasal 14 ayat (2) yang mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, PPNS, dan pengamanan swakarsa diimplementasikan dalam PP Nomor 43 Tahun 2012.[330]

Meskipun secara umum terdapat harmonisasi dalam pengaturan pengawasan penyidikan, analisis mendalam mengungkapkan beberapa kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang berpotensi menghambat efektivitas pengawasan, yaitu:

a. terdapat kekosongan dalam pengaturan mengenai mekanisme koordinasi antara pengawasan internal (Itwasum dan Divpropam) dengan pengawasan eksternal (Kompolnas dan Ombudsman). Meskipun masing-masing lembaga memiliki dasar hukum yang

[330]Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, op.cit., Pasal 14 ayat (2).

jelas, belum terdapat regulasi yang secara spesifik mengatur bagaimana lembaga-lembaga tersebut berkoordinasi dalam menangani pengaduan masyarakat yang sama.

b. terdapat kekosongan dalam pengaturan mengenai standar waktu penyelesaian pengaduan masyarakat terkait penyimpangan penyidikan. Perpol Nomor 2 Tahun 2024 memang mengatur prosedur pengelolaan pengaduan masyarakat, namun tidak menetapkan standar waktu yang terukur untuk setiap tahapan penanganan. Ketiadaan standar waktu ini berpotensi menyebabkan penundaan berlarut yang merugikan kepentingan pelapor dan mengurangi kepercayaan publik terhadap mekanisme pengawasan.

c. terdapat kekosongan dalam pengaturan mengenai perlindungan bagi pelapor (*whistleblower protection*) yang melaporkan penyimpangan penyidikan. Meskipun Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban telah mengatur perlindungan bagi pelapor, implementasinya dalam konteks pengaduan terhadap penyimpangan penyidikan belum diatur secara spesifik dalam peraturan kepolisian. Kekosongan ini berpotensi menimbulkan keengganan masyarakat untuk melaporkan penyimpangan penyidikan karena khawatir akan mendapat tindakan balasan.

Selain kekosongan hukum, analisis juga mengidentifikasi beberapa tumpang tindih (*overlapping*) dalam pengaturan pengawasan penyidikan yang berpotensi menimbulkan ketidakjelasan kewenangan dan duplikasi fungsi. Pertama, terdapat tumpang tindih kewenangan antara Kompolnas dan Divpropam dalam menerima dan menangani pengaduan masyarakat mengenai kinerja kepolisian. Pasal 38 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 memberikan kewenangan kepada Kompolnas untuk menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian. Di sisi lain, Divpropam juga memiliki kewenangan untuk menerima dan menangani pengaduan masyarakat tentang adanya penyimpangan tindakan anggota Polri. Tumpang tindih ini dapat menimbulkan kebingungan bagi masyarakat mengenai lembaga mana yang harus dituju untuk menyampaikan pengaduan.

Kedua, terdapat tumpang tindih kewenangan pengawasan antara Itwasum dan Divpropam dalam konteks pengawasan terhadap perilaku dan kinerja penyidik. Itwasum memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dan pemeriksaan umum terhadap seluruh aspek manajerial di lingkungan Polri termasuk bidang operasional, sementara Divpropam memiliki kewenangan untuk mengawasi perilaku dan kinerja anggota Polri dalam pelaksanaan tugas. Batasan antara pengawasan manajerial operasional dan pengawasan perilaku dalam konteks penyidikan tidak selalu jelas, sehingga berpotensi menimbulkan duplikasi atau sebaliknya kekosongan pengawasan.

Ketiga, terdapat tumpang tindih antara mekanisme pengawasan internal Polri dengan mekanisme praperadilan yang diatur dalam KUHAP. Pasal 77 KUHAP memberikan hak kepada tersangka, keluarga, atau penasihat hukumnya untuk mengajukan praperadilan guna memeriksa keabsahan penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan, atau penghentian penuntutan.[331] Mekanisme praperadilan ini pada hakikatnya merupakan bentuk pengawasan yudisial terhadap tindakan penyidik. Tumpang tindih dengan pengawasan internal Polri terjadi ketika pengaduan mengenai penyimpangan penyidikan diajukan baik melalui mekanisme internal maupun praperadilan secara bersamaan, yang dapat menghasilkan putusan atau rekomendasi yang saling bertentangan.

Evaluasi terhadap efektivitas pengaturan pengawasan penyidikan dapat dilakukan dengan mempertimbangkan data empiris mengenai pengaduan masyarakat. Data dari Ombudsman Republik Indonesia menunjukkan bahwa selama periode 2019 hingga triwulan 1 tahun 2024, Ombudsman menerima 7.844 laporan masyarakat terkait pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Kepolisian.[332] Data terbaru hingga Desember 2025 menunjukkan bahwa dalam lima tahun terakhir, Ombudsman menerima kurang lebih 3.308 laporan terkait dengan pelayanan kepolisian,

[331] Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209, Pasal 7 ayat (1).

[332] Ombudsman Republik Indonesia, "Ombudsman RI Terima 7.844 Laporan Masyarakat Terkait Kepolisian," https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-terima-7844-laporan-masyarakat-terkait-kepolisian, diakses 6 Desember 2025.

menempatkan Polri masuk dalam sepuluh besar laporan terbanyak yang diterima Ombudsman.[333]

Tingginya jumlah pengaduan masyarakat tersebut mengindikasikan beberapa permasalahan fundamental. Pertama, masih terdapat kesenjangan antara standar pelayanan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dengan implementasi di lapangan. Kedua, mekanisme pengawasan internal belum sepenuhnya efektif dalam mencegah dan menangani penyimpangan sebelum berkembang menjadi pengaduan ke lembaga eksternal. Ketiga, terdapat permasalahan dalam koordinasi dan sinergi antara berbagai lembaga pengawas baik internal maupun eksternal.

Dugaan maladministrasi yang dilaporkan masyarakat meliputi penundaan berlarut, penyimpangan prosedur, tidak memberikan layanan, dan berbagai bentuk penyimpangan lainnya. Temuan ini menunjukkan bahwa permasalahan pengawasan penyidikan tidak terbatas pada aspek substantif penegakan hukum semata, melainkan juga mencakup aspek administratif dan pelayanan. Hal ini memperkuat argumen bahwa diperlukan pendekatan pengawasan yang komprehensif yang mencakup seluruh aspek pelaksanaan tugas penyidikan.

Berdasarkan analisis harmonisasi, identifikasi kekosongan hukum dan tumpang tindih, serta evaluasi efektivitas pengaturan, dapat

[333]Kompas.com, "Ombudsman Terima 3.308 Laporan Masyarakat Terkait Kinerja Polri," https://nasional.kompas.com/read/2025/12/05/15272051/ombudsman-terima-3308-laporan-masyarakat-terkait-kinerja-polri, 5 Desember 2025, diakses 6 Desember 2025.

disimpulkan bahwa diperlukan rekonstruksi pengaturan pengawasan penyidikan untuk mewujudkan sistem pengawasan yang lebih efektif dan berkeadilan. Rekonstruksi ini perlu memperhatikan beberapa aspek kunci, yaitu:

a. perlu dilakukan penguatan koordinasi antara lembaga pengawas internal dan eksternal melalui pembentukan mekanisme koordinasi yang terstruktur dan terlembaga. Koordinasi ini dapat diwujudkan melalui pembentukan forum koordinasi berkala atau penyusunan nota kesepahaman (*memorandum of understanding*) antar lembaga;
b. perlu dilakukan penyempurnaan regulasi untuk mengisi kekosongan hukum yang teridentifikasi, khususnya mengenai standar waktu penyelesaian pengaduan dan perlindungan bagi pelapor. Standar waktu yang terukur akan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dan mendorong penanganan pengaduan yang lebih responsif. Perlindungan bagi pelapor akan mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan penyidikan tanpa kekhawatiran akan tindakan balasan;
c. perlu dilakukan klarifikasi pembagian kewenangan antara berbagai lembaga pengawas untuk menghindari tumpang tindih dan duplikasi fungsi. Klarifikasi ini dapat dilakukan melalui revisi peraturan yang ada atau penerbitan peraturan baru yang secara spesifik mengatur pembagian kewenangan. Kejelasan pembagian kewenangan akan meningkatkan efisiensi pengawasan dan memberikan kepastian bagi

masyarakat mengenai lembaga yang berwenang menangani pengaduannya;

d. perlu dilakukan penguatan peran Kompolnas sebagai lembaga pengawas eksternal. Perpres Nomor 17 Tahun 2011 yang menjadi dasar hukum Kompolnas dinilai belum memberikan kewenangan yang memadai bagi Kompolnas untuk menjalankan fungsi pengawasannya secara efektif.[334] Penguatan peran Kompolnas dapat dilakukan melalui revisi Perpres atau bahkan peningkatan pengaturan ke level undang-undang untuk memberikan kewenangan yang lebih kuat dan mandiri. Hal ini sejalan dengan rekomendasi Wakil Presiden dan berbagai pihak yang mendorong penguatan peran Kompolnas pasca berbagai kasus yang melibatkan anggota Polri;

e. perlu dilakukan integrasi sistem informasi pengawasan yang memungkinkan berbagai lembaga pengawas untuk berbagi data dan informasi secara real-time. Sistem informasi terintegrasi akan memudahkan koordinasi antar lembaga, mencegah duplikasi penanganan pengaduan yang sama, dan memungkinkan pemantauan terhadap tren dan pola penyimpangan penyidikan. Perpol Nomor 2 Tahun 2024 telah mengamanatkan pengembangan sistem aplikasi Dumas Presisi yang mengintegrasikan pengelolaan pengaduan

[334] Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011, op.cit., Pasal 9.

masyarakat secara nasional.[335] Pengembangan lebih lanjut dari sistem ini perlu diintegrasikan dengan sistem pengawasan lembaga-lembaga eksternal untuk membentuk ekosistem pengawasan yang komprehensif.

Perkembangan teknologi informasi memberikan peluang signifikan untuk meningkatkan efektivitas pengawasan penyidikan. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 telah mengamanatkan penggunaan aplikasi e-mp (electronic management penyidikan) sebagai instrumen pengawasan dan pengendalian penyidikan.[336] Aplikasi ini memungkinkan atasan penyidik untuk memantau perkembangan penanganan perkara secara real-time, memberikan arahan dan petunjuk, serta mengidentifikasi potensi penyimpangan pada tahap awal. Integrasi teknologi dalam pengawasan penyidikan sejalan dengan program transformasi digital Polri menuju institusi yang lebih modern dan akuntabel.

Pengembangan sistem Dumas Presisi sebagaimana diamanatkan dalam Perpol Nomor 2 Tahun 2024 merupakan langkah maju dalam pengelolaan pengaduan masyarakat secara terintegrasi. Sistem ini dirancang dengan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan data pribadi pelapor dengan menerapkan standar keamanan informasi yang

[335] Indonesia, Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024, op.cit., Konsiderans huruf b.

[336] Indonesia, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019, op.cit., Bab VII tentang Pengawasan dan Pengendalian Penyidikan.

ketat, termasuk enkripsi data untuk mencegah akses tidak sah atau penyalahgunaan data. Pengintegrasian berbagai kanal pengaduan ke dalam satu sistem terpadu akan memudahkan masyarakat dalam menyampaikan pengaduan sekaligus memungkinkan pelacakan status penanganan pengaduan secara transparan. Namun demikian, pemanfaatan teknologi dalam pengawasan penyidikan juga menghadapi sejumlah tantangan. Kesenjangan digital antara wilayah perkotaan dan pedesaan berpotensi menciptakan ketimpangan dalam akses masyarakat terhadap mekanisme pengaduan berbasis digital. Kapasitas sumber daya manusia kepolisian dalam mengoperasikan sistem teknologi informasi juga perlu ditingkatkan secara berkelanjutan. Selain itu, aspek keamanan siber perlu mendapat perhatian serius mengingat sensitifitas data pengaduan masyarakat yang dikelola dalam sistem. Oleh karena itu, pengembangan sistem pengawasan berbasis teknologi perlu dibarengi dengan penguatan infrastruktur, peningkatan kapasitas SDM, dan penyempurnaan regulasi terkait keamanan data.

Perbandingan dengan sistem pengawasan kepolisian di negara-negara lain dapat memberikan perspektif berharga untuk penyempurnaan sistem pengawasan penyidikan di Indonesia. Di berbagai negara dengan tradisi demokrasi yang kuat, pengawasan terhadap kepolisian umumnya dilakukan melalui kombinasi mekanisme internal dan eksternal yang saling melengkapi. Model pengawasan independen yang diterapkan di beberapa negara Eropa dan Amerika Utara memberikan kewenangan yang

lebih kuat kepada lembaga pengawas eksternal untuk melakukan investigasi terhadap dugaan penyimpangan kepolisian secara mandiri tanpa bergantung pada kepolisian itu sendiri.

Di Inggris misalnya, Independent Office for Police Conduct (IOPC) memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi mandiri terhadap kasus-kasus serius yang melibatkan anggota kepolisian. IOPC memiliki penyidik sendiri yang tidak berasal dari kepolisian, sehingga dapat menjamin objektivitas dan independensi investigasi. Model serupa juga diterapkan di Australia melalui berbagai police integrity commission di tingkat negara bagian yang memiliki kewenangan investigasi yang kuat dan independen dari kepolisian.

Dalam konteks Indonesia, penguatan peran Kompolnas menuju model pengawasan independen yang lebih kuat memerlukan dukungan regulasi yang memadai. Saat ini, Kompolnas lebih berfungsi sebagai lembaga pemberi saran dan pertimbangan kepada Presiden dengan kewenangan pengawasan yang terbatas. Peningkatan kewenangan Kompolnas untuk dapat melakukan investigasi mandiri terhadap pengaduan masyarakat mengenai penyimpangan penyidikan akan memperkuat akuntabilitas kepolisian dan meningkatkan kepercayaan publik. Namun demikian, perubahan ini memerlukan kajian mendalam mengenai implikasi kelembagaan dan regulasi yang diperlukan.

Analisis sinkronisasi peraturan perundang-undangan pengawasan penyidikan memiliki implikasi praktis yang signifikan bagi pelaksanaan pengawasan di lapangan, yaitu:

a. kejelasan regulasi akan memberikan kepastian hukum bagi para pelaku dalam sistem pengawasan mengenai kewenangan, prosedur, dan batasan masing-masing. Penyidik akan memahami dengan jelas standar perilaku yang harus dipenuhi dan konsekuensi dari penyimpangan. Atasan penyidik akan memiliki pedoman yang tegas dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan pengendalian. Masyarakat akan mengetahui hak-haknya dalam mengajukan pengaduan dan mekanisme yang tersedia untuk mendapatkan keadilan.
b. harmonisasi regulasi akan meningkatkan efisiensi penanganan pengaduan masyarakat. Dengan pembagian kewenangan yang jelas antara berbagai lembaga pengawas, tidak akan terjadi duplikasi penanganan yang membuang sumber daya dan waktu. Mekanisme rujukan antar lembaga yang terstandar akan memastikan bahwa setiap pengaduan ditangani oleh lembaga yang paling kompeten. Sistem informasi terintegrasi akan memungkinkan pelacakan status pengaduan secara real-time dan mencegah manipulasi atau penghilangan berkas pengaduan.
c. penyempurnaan regulasi akan mendorong perubahan budaya organisasi kepolisian menuju institusi yang lebih terbuka terhadap

kritik dan pengawasan. Keterbukaan terhadap pengawasan merupakan indikator kedewasaan organisasi yang menunjukkan kepercayaan diri dan komitmen terhadap perbaikan berkelanjutan. Perubahan budaya ini tidak dapat terjadi secara instan, melainkan memerlukan sosialisasi yang intensif, keteladanan pimpinan, dan konsistensi dalam penerapan sanksi terhadap pelanggaran. Regulasi yang komprehensif dan harmonis akan menjadi fondasi bagi transformasi budaya organisasi tersebut.

d. kerangka regulasi yang kuat akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap institusi kepolisian. Kepercayaan publik merupakan modal sosial yang sangat berharga bagi kepolisian dalam menjalankan fungsinya. Masyarakat yang percaya kepada kepolisian akan lebih kooperatif dalam proses penegakan hukum, lebih bersedia memberikan informasi yang diperlukan, dan lebih mendukung program-program kepolisian. Sebaliknya, ketidakpercayaan publik akan menghambat efektivitas fungsi kepolisian dan dapat memicu konflik sosial. Oleh karena itu, penyempurnaan regulasi pengawasan penyidikan bukan sekadar pemenuhan formalitas hukum, melainkan investasi strategis untuk membangun legitimasi sosial kepolisian.

Landasan yuridis pengawasan penyidikan sebagaimana diuraikan dalam bagian ini menunjukkan bahwa Indonesia telah memiliki kerangka regulasi yang cukup komprehensif untuk mengatur pengawasan terhadap

pelaksanaan fungsi penyidikan oleh kepolisian. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai norma dasar telah mengatur prinsip-prinsip fundamental pengawasan kepolisian yang kemudian dijabarkan dalam berbagai peraturan pelaksana. Namun demikian, analisis sinkronisasi mengungkapkan adanya kekosongan hukum dan tumpang tindih pengaturan yang perlu direkonstruksi untuk mewujudkan sistem pengawasan penyidikan yang lebih efektif dan berkeadilan. Tingginya angka pengaduan masyarakat terhadap pelayanan kepolisian menjadi indikator empiris bahwa diperlukan perbaikan yang sistematis dan berkelanjutan terhadap kerangka regulasi dan implementasi pengawasan penyidikan.

Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, dalam negara hukum yang demokratis, pengawasan terhadap penyelenggara negara merupakan conditio sine qua non bagi terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih.[337] Kepolisian sebagai salah satu pilar penegakan hukum tidak dapat dikecualikan dari prinsip ini. Rekonstruksi pengaturan pengawasan penyidikan dalam manajemen pengaduan masyarakat yang berbasis keadilan menjadi keniscayaan untuk memastikan bahwa fungsi penyidikan dilaksanakan sesuai dengan asas legalitas, proporsionalitas, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Dengan demikian, cita-cita mewujudkan Polri yang PRESISI (Prediktif, Responsibilitas, dan

[337] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 158.

Transparansi berkeadilan) dapat terwujud secara nyata dalam pelayanan kepada masyarakat.

C. Implementasi Pengawasan Penyidikan di Tingkat Kepolisian Resort

Dalam membedah konstruksi hukum yang berlaku saat ini (*ius constitutum*) terkait mekanisme pengawasan penyidikan, terdapat satu titik krusial yang sering kali menjadi sumber ketidakpastian hukum dan ketidakadilan bagi masyarakat pencari keadilan (*justice seekers*), yaitu adanya dualisme mekanisme pelaporan tindak pidana. Dualisme ini termanifestasi dalam bentuk Laporan Polisi (LP) dan Pengaduan Masyarakat (Dumas). Secara teoritis dan normatif, pembedaan ini dimaksudkan untuk mengefisienkan kinerja kepolisian dalam memilah mana peristiwa yang murni pidana dan mana yang memerlukan pendalaman materiil. Namun, dalam praktik empirisnya, ketidakjelasan Standard Operating Procedure (SOP) yang memisahkan penanganan Dumas dan LP, serta mekanisme kontrol melalui Gelar Perkara Khusus yang menyertainya, justru sering kali menjadi celah terjadinya *abuse of power*, transaksional, hingga penundaan berlarut (*undue delay*). Analisis mendalam pada bagian ini akan menguraikan kekaburan batas antara keduanya serta mengkritisi bias internal yang melekat pada syarat pelaksanaan Gelar Perkara Khusus ketika masyarakat merasa tidak puas dengan kinerja penyidik.

Secara fundamental, konstruksi hukum saat ini membedakan Laporan Polisi (LP) dan Pengaduan Masyarakat (Dumas) berdasarkan implikasi yuridis yang ditimbulkannya. Laporan Polisi, sebagaimana diatur dalam Kitab

Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan Peraturan Kapolri, merupakan 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. Karakteristik utama LP adalah sifatnya yang *pro justitia*. Ketika sebuah LP terbit, maka secara otomatis mesin penegakan hukum bekerja; penyidik memiliki kewajiban hukum (*legal obligation*) untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan, serta pelapor mendapatkan tanda bukti lapor yang memiliki kekuatan administratif. Dalam konstruksi ini, akuntabilitas penyidik langsung terikat pada register perkara yang harus dipertanggungjawabkan perkembangannya melalui Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP).

Berbeda secara diametral dengan Laporan Polisi, Pengaduan Masyarakat (Dumas) dalam konstruksi hukum saat ini sering kali ditempatkan di ruang "abu-abu" atau pra-justitia. Dumas sering digunakan sebagai saluran bagi masyarakat yang belum memiliki bukti permulaan yang cukup, atau dalam kasus-kasus tertentu, digunakan oleh penyidik sebagai mekanisme "uji petik" sebelum menaikkan status menjadi Laporan Polisi (biasanya disebut sebagai Laporan Informasi atau LI). Masalah mendasar dalam SOP penanganan Dumas saat ini adalah tidak adanya standarisasi yang kaku mengenai *timeline* dan kewajiban responsivitas yang setara dengan LP. Jika LP memiliki batasan waktu penyidikan yang relatif terukur dalam Peraturan Kepolisian, Dumas sering kali terombang-ambing dalam birokrasi surat-menyurat. SOP yang ada

saat ini cenderung memberikan diskresi yang terlalu luas bagi aparat untuk menentukan apakah sebuah Dumas layak dinaikkan menjadi LP atau diarsipkan. Ketiadaan parameter yang objektif dan transparan dalam proses "penelaahan" Dumas ini membuka peluang terjadinya subjektivitas penyidik, di mana laporan dari pihak tertentu mungkin diproses dengan cepat (atensi), sementara laporan dari masyarakat awam mengendap tanpa kejelasan status.

Kritik terhadap konstruksi SOP Dumas versus LP ini semakin tajam ketika kita meninjau mekanisme transformasinya. Dalam banyak kasus yang ditemukan di lapangan, masyarakat diarahkan untuk membuat Dumas terlebih dahulu daripada langsung membuat LP, dengan alasan "pendalaman" atau "konsultasi". Praktik ini, meskipun secara administratif terlihat rapi, sejatinya merupakan bentuk penghambatan akses keadilan (*barrier to justice*). Ketika masyarakat hanya memegang tanda terima surat pengaduan (bukan Tanda Bukti Lapor/TBL), posisi tawar mereka sangat lemah. Mereka tidak memiliki hak penuh untuk menuntut SP2HP secara berkala sebagaimana pelapor dalam LP. SOP yang mengatur transisi dari Dumas ke LP saat ini masih sangat birokratis dan tertutup. Tidak ada mekanisme *check and balances* eksternal yang dapat memaksa penyidik untuk segera menerbitkan LP jika bukti dalam Dumas sudah mencukupi. Akibatnya, nasib sebuah pengaduan sangat bergantung pada *good will* penyidik atau atasan penyidik, bukan pada kekuatan pembuktian yang diajukan.

Lebih jauh lagi, instrumen pengawasan yang seharusnya menjadi korektor atas kinerja penyidik dalam menangani LP maupun Dumas adalah

mekanisme Gelar Perkara, khususnya Gelar Perkara Khusus. Dalam Peraturan Kepolisian yang mengatur tentang Pengawasan Penyidikan, Gelar Perkara Khusus dirancang sebagai sarana untuk merespons keluhan masyarakat (komplain) atas penanganan perkara yang dinilai lambat, tidak profesional, atau menyimpang. Secara normatif, ini adalah terobosan yang baik. Namun, analisis kritis terhadap syarat dan tata cara pelaksanaan Gelar Perkara Khusus menunjukkan adanya bias internal yang sangat kuat, yang pada akhirnya mereduksi efektivitas pengawasan itu sendiri.

Masalah utama dalam konstruksi hukum Gelar Perkara Khusus saat ini terletak pada siapa yang memiliki otoritas untuk menentukan "perlu atau tidaknya" gelar tersebut dilaksanakan. Syarat formil untuk mengajukan Gelar Perkara Khusus ketika pelapor tidak puas adalah mengajukan permohonan kepada atasan penyidik atau Biro Pengawasan Penyidikan (Wassidik). Di sinilah letak bias objektivitasnya. Pihak yang menilai validitas komplain pelapor adalah institusi yang sama (bahkan sering kali satu atap/satu direktorat) dengan pihak yang dilaporkan. Tidak ada pelibatan pihak eksternal yang independen dalam tahap *screening* permohonan Gelar Perkara Khusus. Akibatnya, permohonan masyarakat sering kali ditolak dengan alasan "penanganan sudah sesuai prosedur" atau "belum ditemukan indikasi penyimpangan", padahal penilaian tersebut dilakukan secara sepihak oleh internal kepolisian tanpa melalui forum gelar yang terbuka.

Objektivitas Gelar Perkara Khusus semakin dipertanyakan ketika kita membedah komposisi peserta gelar. Meskipun aturan memungkinkan

kehadiran ahli atau pihak lain, namun kendali penuh jalannya gelar perkara berada di tangan pimpinan gelar yang notabene adalah pejabat struktural kepolisian. Dalam konteks di mana pelapor merasa tidak puas karena menduga adanya "main mata" atau keberpihakan penyidik, mekanisme internal seperti ini tidak memberikan jaminan ketidakberpihakan (*impartiality*). Konstruksi hukum saat ini belum memberikan ruang bagi adanya pengawas eksternal yang memiliki hak suara atau hak veto dalam kesimpulan gelar perkara. Peran pengawas eksternal (seperti Kompolnas atau Ombudsman) sering kali hanya sebatas pemantau pasif, bukan pengambil keputusan. Hal ini menjadikan Gelar Perkara Khusus seolah-olah hanya menjadi panggung formalitas untuk melegitimasi keputusan penyidik yang sebelumnya sudah dipersoalkan oleh pelapor.

Selain itu, SOP mengenai tindak lanjut hasil Gelar Perkara Khusus juga mengandung kelemahan substansial. Rekomendasi yang dihasilkan dari gelar perkara sering kali bersifat administratif dan internal. Jika ditemukan pelanggaran prosedur, sanksinya sering kali hanya berupa teguran atau mutasi, namun tidak serta merta memulihkan hak pelapor yang terlanjur dirugikan. Misalnya, jika sebuah kasus dihentikan (SP3) secara tidak sah dan kemudian dibuka kembali melalui Gelar Perkara Khusus, tidak ada mekanisme ganti rugi waktu dan biaya bagi pelapor atas kelalaian penyidik sebelumnya. Konstruksi hukum saat ini hanya fokus pada koreksi administratif, tetapi abai terhadap pemulihan keadilan substantif bagi pengadu.

Kondisi ini diperparah dengan tidak adanya aksesibilitas data yang transparan mengenai hasil Gelar Perkara. Berita Acara Gelar Perkara sering kali dianggap sebagai dokumen rahasia yang tidak dapat diakses secara utuh oleh pelapor. Pelapor hanya menerima surat pemberitahuan hasil gelar yang isinya sangat sumir dan kesimpulan semata, tanpa mengetahui dinamika argumentasi hukum yang terjadi di dalam forum gelar. Ketertutupan ini mempertebal dinding ketidakpercayaan publik. Masyarakat dipaksa untuk percaya pada kesimpulan yang dibuat oleh "kolega" dari penyidik yang mereka laporkan. Logika *corps d'esprit* (jiwa korsa) yang salah kaprah sering kali mewarnai proses pengambilan keputusan dalam gelar perkara, di mana kecenderungan untuk melindungi institusi atau rekan sejawat lebih dominan daripada semangat menegakkan kebenaran materil.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa konstruksi hukum pengawasan penyidikan saat ini, khususnya terkait manajemen Dumas, SOP Laporan Polisi, dan mekanisme Gelar Perkara Khusus, masih sarat dengan problem struktural. SOP yang ada belum mampu menarik garis demarkasi yang tegas dan berkeadilan antara Dumas dan LP, sehingga sering kali merugikan pelapor. Sementara itu, Gelar Perkara Khusus yang digadang-gadang sebagai solusi atas ketidakpuasan masyarakat, justru terjebak pada prosedur birokratis yang bias internal dan minim objektivitas. Sistem ini menempatkan masyarakat (pelapor) pada posisi subordinat yang memohon keadilan, bukan sebagai subjek hukum yang berhak menuntut akuntabilitas negara.

Lebih Lanjut, Dalam konteks pelaksanaan fungsi penyidikan tindak pidana, Polres menempati posisi strategis sebagai ujung tombak penegakan hukum di tingkat kewilayahan yang bersinggungan langsung dengan masyarakat. Kedudukan ini menjadikan Polres sebagai institusi yang paling intensif dalam menangani berbagai perkara pidana yang terjadi di tengah masyarakat, sehingga keberhasilan penyidikan tindak pidana sangat ditentukan oleh efektivitas pelaksanaan tugas di tingkat Polres.[338]

Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, fungsi kepolisian merupakan salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam menjalankan fungsi penegakan hukum tersebut, khususnya di bidang penyidikan tindak pidana, Polres melaksanakan kegiatan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002.

Pelaksanaan fungsi penyidikan di tingkat Polres membawa konsekuensi logis akan perlunya mekanisme pengawasan yang efektif dan sistematis. Pengawasan dalam konteks ini tidak hanya dimaksudkan untuk memastikan tercapainya tujuan penyidikan, yaitu membuat terang suatu tindak pidana yang

[338] ihat Pasal 1 angka 5 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja pada Tingkat Kepolisian Resort dan Kepolisian Sektor.

terjadi dan menemukan tersangkanya, melainkan juga untuk menjamin bahwa proses penyidikan dilaksanakan sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku dan tidak melanggar hak-hak asasi tersangka maupun pihak-pihak yang terkait. Urgensi pengawasan ini semakin mengemuka mengingat kewenangan penyidikan yang sangat luas dapat berpotensi disalahgunakan apabila tidak diikuti dengan mekanisme kontrol yang memadai.[339]

Anotasi Awaldjamin dalam analisisnya tentang pengawasan kepolisian menegaskan bahwa pengawasan diperlukan masyarakat karena dengan adanya kewenangan bidang represif atau preventif yang diberikan undang-undang kepada Polisi, terutama wewenang penyidikan yang dapat dikatakan wewenang melanggar hak asasi manusia (HAM) secara sah. Oleh karena itu, pengawasan diperlukan untuk menjamin perlindungan hukum bagi penduduk dari tindakan kepolisian agar wewenang kepolisian tidak salah dalam pelaksanaan, apalagi agar tidak menyalahgunakan wewenangnya.[340]

Dalam tataran empiris, implementasi pengawasan penyidikan di tingkat Polres menghadapi berbagai tantangan yang kompleks. Hal ini tercermin dari data pengaduan masyarakat yang diterima oleh Ombudsman Republik Indonesia terkait pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Kepolisian sebanyak 7.844 selama periode 2019 hingga triwulan 1 tahun 2024. Angka tersebut mengindikasikan bahwa masih terdapat permasalahan dalam

[339] Awaloedin Djamin, *Administrasi Kepolisian RI* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm. 145-146.

[340] *Ibid*., hlm. 147. Djamin menegaskan bahwa pengawasan diperlukan masyarakat karena dengan adanya kewenangan bidang represif atau preventif yang diberikan undang-undang kepada Polisi, terutama wewenang penyidikan yang dapat dikatakan wewenang melanggar HAM secara sah.

penyelenggaraan layanan kepolisian, termasuk di dalamnya pelaksanaan fungsi penyidikan yang belum sepenuhnya memenuhi harapan masyarakat.[341]

Berdasarkan pertimbangan tersebut, pembahasan mengenai implementasi pengawasan penyidikan di tingkat Kepolisian Resort menjadi sangat penting untuk dikaji secara mendalam. Pembahasan ini akan mencakup tiga aspek utama, yaitu mekanisme pengawasan hierarkis yang melibatkan struktur komando dalam organisasi Polres, instrumen-instrumen yang digunakan dalam pengawasan penyidikan, serta pengawasan terhadap perilaku pelaksana penyidikan dalam setiap tahapan penanganan perkara.

1. Mekanisme Pengawasan Hierarkis

Pengawasan hierarkis dalam konteks penyidikan tindak pidana merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan secara berjenjang melalui struktur komando organisasi kepolisian. Konsep ini berpijak pada prinsip bahwa setiap pelaksana penyidikan berada di bawah tanggung jawab dan pengawasan atasan langsungnya secara berjenjang hingga ke pimpinan tertinggi di tingkat satuan kerja. Pengawasan hierarkis bersifat melekat (*built-in control*) yang terintegrasi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari dan merupakan konsekuensi logis dari sistem organisasi yang menganut prinsip kesatuan komando (*unity of command*).[342]

Sujamto dalam kajiannya tentang aspek-aspek pengawasan di Indonesia mengemukakan konsep pengawasan melekat, pengawasan

[341] Data pengaduan masyarakat kepada Ombudsman Republik Indonesia periode 2019 - Triwulan I 2024.

[342] George R. Terry, *Principles of Management*, 8th ed. (Homewood, IL: Richard D. Irwin, Inc., 1977), hlm. 481-482.

atasan langsung, dan pengawasan fungsional yang kesemuanya merupakan bagian integral dari sistem pengawasan dalam organisasi pemerintahan. Pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh setiap atasan terhadap bawahannya sebagai konsekuensi dari hubungan hierarkis dalam organisasi. Dalam konteks kepolisian, pengawasan melekat ini teraktualisasi dalam hubungan antara atasan penyidik dengan penyidik pelaksana yang menangani perkara.[343]

Peraturan Kepolisian yang mengatur tentang manajemen penyidikan tindak pidana secara eksplisit mengakomodasi konsep pengawasan hierarkis ini. Berdasarkan ketentuan yang berlaku, subjek pengawasan dan pengendalian penyidikan meliputi atasan penyidik dan pejabat pengemban fungsi pengawasan penyidikan. Objek pengawasan mencakup seluruh rangkaian kegiatan penyidikan mulai dari penerimaan laporan, pelaksanaan penyelidikan, penindakan, pemeriksaan, hingga penyelesaian dan penyerahan berkas perkara.[344]

Dalam perspektif sistem, Lawrence M. Friedman mengemukakan teori sistem hukum yang terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Pengawasan hierarkis dalam penyidikan dapat ditempatkan dalam komponen struktur hukum yang mencakup

[343] Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm. 53-54.

[344] Lihat Pasal 78 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana (yang kemudian dicabut dan diganti dengan Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019).

kelembagaan dan mekanisme yang menjalankan aturan hukum. Efektivitas pengawasan hierarkis sangat bergantung pada bekerjanya struktur organisasi kepolisian dalam mengimplementasikan norma-norma pengawasan yang telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.[345]

Kepolisian Resort (Polres) sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia Tingkat Kepolisian Resort dan Kepolisian Sektor, memiliki struktur organisasi yang terdiri dari unsur pimpinan, unsur pengawas dan pembantu pimpinan, unsur pelaksana tugas pokok, dan unsur pendukung. Struktur organisasi ini membentuk kerangka hierarkis yang menjadi basis pelaksanaan pengawasan penyidikan secara berjenjang.[346]

Kapolres (Kepala Kepolisian Resort) menempati posisi tertinggi dalam struktur organisasi Polres dan memegang tanggung jawab penuh atas seluruh pelaksanaan tugas kepolisian di wilayah hukumnya, termasuk pelaksanaan fungsi penyidikan. Kapolres bertugas memimpin, membina, dan mengawasi serta mengendalikan satuan-satuan organisasi dalam lingkungan Polres. Dalam kaitannya dengan pengawasan penyidikan, Kapolres bertanggung jawab untuk memastikan bahwa seluruh kegiatan penyidikan yang dilaksanakan oleh jajaran Polres berjalan sesuai dengan

[345] Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm. 14-16.

[346] Pasal 7 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja pada Tingkat Kepolisian Resort dan Kepolisian Sektor.

ketentuan hukum yang berlaku dan tidak terjadi penyimpangan yang dapat merugikan kepentingan masyarakat maupun institusi kepolisian.[347]

Tanggung jawab pengawasan Kapolres terhadap penyidikan tidak bersifat langsung dalam artian mengawasi setiap detail teknis penyidikan, melainkan lebih bersifat strategis dan policy-oriented. Kapolres menetapkan kebijakan dan arahan umum tentang prioritas penanganan perkara, alokasi sumber daya penyidikan, serta standar kinerja yang harus dicapai oleh jajaran penyidik. Kapolres juga berwenang untuk mengambil keputusan atas permasalahan-permasalahan strategis dalam penyidikan, seperti penentuan status perkara yang meresahkan masyarakat atau perkara yang memerlukan koordinasi lintas sektoral.[348]

Dalam praktik penandatanganan dokumen penyidikan, Kapolres berperan sebagai pejabat yang menandatangani Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) yang disampaikan kepada pelapor. Meskipun Kapolres dapat mendelegasikan penandatanganan SP2HP kepada Wakapolres dan/atau Kasatreskrim, namun tanggung jawab pengawasan tetap berada pada Kapolres. Hal ini menunjukkan bahwa Kapolres memiliki fungsi supervisi terhadap pelaksanaan dan hasil penyidikan yang dilaksanakan oleh bawahannya.

Wakapolres (Wakil Kepala Kepolisian Resort) merupakan pembantu utama Kapolres yang bertugas membantu Kapolres dalam

[347] Pasal 8 ayat (1) dan (2) Perkap Nomor 23 Tahun 2010. Kapolres adalah pimpinan Polres yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kapolda.

[348] Ibid., Pasal 8 ayat (3) yang mengatur tentang tugas Kapolres dalam memimpin, membina dan mengawasi/mengendalikan satuan-satuan organisasi dalam lingkungan Polres.

memimpin Polres dan dalam hal Kapolres berhalangan, Wakapolres bertindak atas nama Kapolres. Dalam konteks pengawasan penyidikan, Wakapolres memiliki tugas untuk mengawasi dan mengevaluasi kinerja satuan-satuan di bawahnya, termasuk Satuan Reserse Kriminal (Satreskrim) yang merupakan pelaksana utama fungsi penyidikan. Wakapolres melaksanakan kendali operasional sehari-hari terhadap pelaksanaan tugas pokok Polres, sehingga pengawasan terhadap penyidikan juga merupakan bagian dari tugas kendali operasional tersebut.[349]

Kedudukan Wakapolres dalam struktur pengawasan penyidikan bersifat strategis karena Wakapolres berada pada posisi yang dapat menjembatani antara kebijakan pimpinan tertinggi (Kapolres) dengan pelaksanaan teknis operasional penyidikan di lapangan. Wakapolres dapat melakukan intervensi pengawasan ketika terdapat permasalahan dalam pelaksanaan penyidikan yang memerlukan penanganan segera namun belum memerlukan eskalasi ke Kapolres. Peran ini menjadikan Wakapolres sebagai filter pertama dalam mekanisme pengawasan hierarkis di tingkat Polres.

Kasat Reskrim (Kepala Satuan Reserse Kriminal) merupakan pejabat yang paling bertanggung jawab secara langsung terhadap pelaksanaan fungsi penyidikan di tingkat Polres. Kasat Reskrim bertugas menyelenggarakan dan membina fungsi penyelidikan dan penyidikan

[349] *Ibid.*, Pasal 10

tindak pidana dengan memberikan pelayanan dan perlindungan khusus kepada korban, pelaku, remaja, anak, dan wanita, serta menyelenggarakan koordinasi dan pengawasan operasional dan administrasi penyidikan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sesuai ketentuan hukum dan perundang-undangan.[350]

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan penyidikan, Kasat Reskrim memiliki beberapa tugas spesifik yang meliputi: pertama, memastikan bahwa setiap perkara yang ditangani oleh penyidik di bawah komandonya telah memenuhi syarat formil dan materiil sesuai ketentuan hukum acara pidana; kedua, melakukan evaluasi terhadap perkembangan penanganan perkara secara berkala melalui mekanisme gelar perkara dan laporan-laporan penyidikan; ketiga, memberikan arahan dan petunjuk kepada penyidik dalam hal terdapat kendala atau permasalahan dalam pelaksanaan penyidikan; keempat, memastikan bahwa hak-hak tersangka, saksi, dan korban dipenuhi selama proses penyidikan.[351]

Kasat Reskrim juga bertanggung jawab untuk melakukan penganalisisan kasus beserta penanganannya serta mengkaji efektivitas pelaksanaan tugas Satuan Reskrim. Pelaksanaan pengawasan penyidikan tindak pidana yang dilakukan oleh penyidik pada unit reskrim Polsek dan Sat Reskrim Polres juga menjadi tanggung jawab Kasat Reskrim. Dengan demikian, Kasat Reskrim mengemban fungsi pengawasan yang bersifat

[350] Pasal 23 ayat (2) Perkap Nomor 23 Tahun 2010 tentang tugas Kasat Reskrim.

[351] *Ibid*., Pasal 23 ayat (3) tentang fungsi Kasat Reskrim dalam menyelenggarakan penyidikan dan pengawasan.

teknis operasional dan langsung berkaitan dengan substansi penanganan perkara.[352]

KBO Sat Reskrim (Kepala Bagian Operasi Satuan Reserse Kriminal) atau dalam nomenklatur yang berbeda disebut sebagai KBO Reskrim, merupakan pembantu Kasat Reskrim yang bertugas menyelenggarakan administrasi penyidikan. Dalam konteks pengawasan, KBO Sat Reskrim berperan sebagai pengawas langsung terhadap pelaksanaan penyidikan yang dilakukan oleh para penyidik di bawah Satuan Reserse Kriminal. KBO Sat Reskrim bertanggung jawab untuk memastikan tertib administrasi penyidikan, meliputi kelengkapan dokumen, kepatuhan terhadap prosedur, dan pemenuhan standar waktu penyelesaian perkara.[353]

Peran pengawasan KBO Sat Reskrim menjadi sangat penting dalam menjaga kualitas proses penyidikan dari aspek formal-prosedural. Setiap berkas perkara yang ditangani oleh penyidik harus melalui verifikasi KBO Sat Reskrim sebelum diajukan kepada Kasat Reskrim. Mekanisme ini menciptakan sistem check and balance internal yang dapat mencegah terjadinya kesalahan prosedural dalam penyidikan yang dapat berdampak pada batalnya hasil penyidikan di tahap selanjutnya dalam sistem peradilan pidana.[354]

---

[352] Noer Adhe Purnama, "Model Pengawasan Ombudsman RI dalam Menindaklanjuti Pengaduan Masyarakat terhadap Proses Penyelidikan di Kepolisian." *Proceedings Series on Social Sciences & Humanities* 23 (2025), hlm. 28-40.

[353] Pasal 24 Perkap Nomor 23 Tahun 2010 tentang tugas KBO Sat Reskrim.

[354] *Ibid.*

Kapuskodal Ops (Kepala Pusat Pengendali Operasi) merupakan pejabat pembantu Kapolres yang bertugas menyelenggarakan administrasi dan pengawasan operasional, perencanaan dan pengendalian operasi kepolisian, pelayanan fasilitas dan perawatan tahanan, serta pelayanan atas permintaan saksi/korban kejahatan. Dalam kaitannya dengan pengawasan penyidikan, Kapuskodal Ops memiliki fungsi untuk menjamin dinamika dan keterpanduan kegiatan operasional oleh segenap unsur pelaksana utama Polres, termasuk di dalamnya kegiatan penyidikan yang dilaksanakan oleh Satuan Reserse Kriminal.[355]

Fungsi Kapuskodal Ops dalam pengawasan penyidikan lebih bersifat koordinatif dan integratif. Kapuskodal Ops tidak langsung mengawasi substansi penyidikan, melainkan lebih kepada memastikan bahwa pelaksanaan penyidikan terintegrasi dengan baik dalam keseluruhan operasi kepolisian di wilayah Polres. Kapuskodal Ops juga berperan dalam pengendalian operasi kepolisian yang melibatkan fungsi penyidikan, seperti operasi pemberantasan kejahatan tertentu yang memerlukan koordinasi lintas satuan fungsi.[356]

Kasat Intelkam (Kepala Satuan Intelijen dan Keamanan) memiliki peran khusus dalam pengawasan penyidikan yang berbeda dengan pejabat-pejabat pengawas lainnya. Salah satu tugas pokok intelijen kepolisian adalah melakukan pengamanan personil, yaitu mengamankan

[355] Pasal 12 Perkap Nomor 23 Tahun 2010 tentang Kapuskodal Ops.
[356] *Ibid.*

personil-personil agar tidak melakukan penyimpangan-penyimpangan. Kegiatan pengamanan personil oleh intelijen kepolisian dilakukan dengan melakukan penyelidikan terhadap informasi-informasi penyimpangan anggota dalam melaksanakan tugasnya.[357]

Dalam konteks pengawasan penyidikan, Kasat Intelkam melalui fungsi Intelkam Pol bertugas untuk mendeteksi dini potensi penyimpangan yang dilakukan oleh personil penyidik. Apabila ditemukan bukti-bukti tentang penyelewengan atau penyalahgunaan wewenang oleh anggota penyidik, Satuan fungsi Intelkam akan melaporkan kepada Kapolres sehingga dapat dilakukan upaya-upaya pencegahan maupun penindakan terhadap penyimpangan tersebut. Dengan demikian, Kasat Intelkam mengemban fungsi pengawasan preventif-detektif terhadap perilaku personil penyidik.[358]

Mekanisme pengawasan hierarkis dalam penyidikan di tingkat Polres tidak berjalan secara parsial pada masing-masing pejabat pengawas, melainkan terintegrasi dalam suatu sistem koordinasi yang melibatkan seluruh unsur organisasi. Koordinasi dalam pengawasan penyidikan dilakukan melalui berbagai mekanisme formal, seperti rapat koordinasi, gelar perkara, dan pelaporan berjenjang. Mekanisme ini memastikan bahwa informasi tentang perkembangan penanganan perkara dapat mengalir dengan baik dari tingkat pelaksana hingga ke pimpinan, dan

[357] Awaloedin Djamin, *Op.Cit*., hlm. 152.
[358] *Ibid*., hlm. 153-154.

sebaliknya arahan dari pimpinan dapat tersampaikan dengan efektif kepada pelaksana.[359]

Alur pengawasan dalam penyidikan dimulai sejak penerimaan laporan atau pengaduan dari masyarakat. Ketika laporan diterima oleh Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu (SPKT), informasi tersebut segera diteruskan kepada Kapolres dan Kasat Reskrim untuk mendapatkan disposisi penanganan. Kasat Reskrim kemudian menunjuk tim penyidik untuk menangani perkara dan memberikan arahan awal tentang langkah-langkah penyidikan yang perlu dilakukan. Sejak saat itu, mekanisme pengawasan hierarkis mulai berjalan dimana setiap perkembangan penyidikan harus dilaporkan secara berjenjang kepada atasan penyidik.[360]

Pengawasan terhadap pelaksanaan penyidikan dilakukan melalui beberapa tahapan yang terintegrasi dengan proses penyidikan itu sendiri. Pada tahap penyelidikan, pengawasan difokuskan pada kepatuhan pelaksanaan penyelidikan terhadap prosedur yang berlaku dan ketepatan dalam menentukan apakah suatu peristiwa merupakan tindak pidana atau bukan. Setelah penyelidikan selesai, wajib dilaksanakan gelar perkara untuk menentukan peristiwa tersebut diduga tindak pidana atau bukan tindak pidana. Mekanisme gelar perkara ini menjadi instrumen pengawasan yang efektif karena melibatkan forum diskusi kelompok

[359] Lihat Peraturan Kepala Badan Reserse Kriminal Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Standar Operasional Prosedur Pengawasan Penyidikan Tindak Pidana.

[360] Prosedur penerimaan laporan dan disposisi penanganan perkara di tingkat Polres berdasarkan Perkap Nomor 6 Tahun 2019.

untuk mendapatkan tanggapan, masukan, dan koreksi guna menghasilkan rekomendasi untuk menentukan tindak lanjut proses penyidikan.[361]

Pada tahap penyidikan, pengawasan dilakukan terhadap pelaksanaan setiap kegiatan penyidikan yang meliputi pemeriksaan, penindakan (penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan), dan pengumpulan alat bukti. Atasan penyidik secara berkala harus mengevaluasi perkembangan penyidikan melalui laporan-laporan yang disampaikan oleh penyidik. Apabila ditemukan kendala atau permasalahan dalam pelaksanaan penyidikan, atasan penyidik dapat memberikan arahan untuk mengatasi permasalahan tersebut atau mengambil langkah-langkah korektif yang diperlukan.[362]

Supervisi merupakan salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh atasan penyidik untuk memastikan bahwa penyidikan berjalan sesuai dengan rencana dan prosedur yang berlaku. Supervisi dilaksanakan secara rutin sesuai jadwal yang telah ditetapkan dan secara insidentil sesuai dengan kebutuhan. Supervisi rutin dilakukan untuk memantau perkembangan penanganan perkara secara berkala, sedangkan supervisi insidentil dilakukan ketika terdapat permasalahan khusus yang memerlukan penanganan segera dari atasan penyidik.[363]

Meskipun mekanisme pengawasan hierarkis telah diatur secara sistematis dalam berbagai peraturan kepolisian, implementasinya di

[361] Pasal 9 ayat (1) dan (2) Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana.
[362] *Ibid*., Pasal 36 tentang pengawasan dan pengendalian penyidikan.
[363] *Ibid*., Pasal 37 tentang supervisi penyidikan.

tingkat Polres menghadapi berbagai tantangan dan problematika. Salah satu tantangan utama adalah belum adanya struktur atau organ khusus yang bertugas melakukan pengawasan penyidikan di tingkat Polres, sebagaimana yang terdapat pada tingkat Bareskrim Mabes Polri dan tingkat Polda yang telah membentuk Bagian Wassidik (Pengawasan Penyidik) atau Biro Wassidik yang secara khusus bertugas melakukan pengawasan.[364]

Di tingkat kewilayahan seperti Polres, permasalahan serta tantangan dalam perkara penyidikan yang dihadapi lebih rumit dan kompleks. Selain itu, pejabat pengemban pengawasan seperti Kapolres, Kasat Reskrim, dan KBO Sat Reskrim mempunyai tugas atau kegiatan lain di luar kegiatan melakukan pengawasan dalam penyidikan. Misalnya, Kasat Reskrim seringkali harus melaksanakan perintah Kapolres menjadi perwira pengawas dalam kegiatan razia, sedangkan KBO Sat Reskrim secara rutin menjadi perwira dalam kegiatan operasional lainnya. Kondisi ini menyebabkan pelaksanaan fungsi pengawasan penyidikan tidak dapat dilakukan secara optimal.[365]

Tantangan lain yang dihadapi adalah keterbatasan sumber daya manusia dan sarana prasarana untuk mendukung pelaksanaan pengawasan penyidikan. Rasio antara jumlah penyidik dengan jumlah perkara yang ditangani seringkali tidak proporsional, sehingga beban kerja penyidik

[364] M. N. Qomarudin, "Peran Dan Fungsi Pejabat Pengawas Penyidik Polri Dalam Pengawasan Internal Terkait Terjadinya Maladministrasi Dalam Proses Penyidikan (Studi di Polresta Pontianak Kota)." *Jurnal Nestor Magister Hukum* 2, no. 2 (2014), hlm. 1-27.

[365] *Ibid*., hlm. 7.

menjadi sangat tinggi. Kondisi ini berdampak pada menurunnya intensitas pengawasan karena atasan penyidik juga menghadapi beban kerja yang tinggi dalam mengawasi perkara-perkara yang ditangani oleh bawahannya.

Problematika pengawasan hierarkis juga muncul dalam bentuk kecenderungan pengawasan yang bersifat pasif. Apabila tidak ada laporan atau pengaduan dari masyarakat atau lembaga dan institusi di luar Polri yang disampaikan ke Satuan Reskrim atau dilaporkan ke Propam, maka pengawasan penyidikan cenderung pasif. Pengawasan baru aktif dilakukan ketika terdapat komplain atau permasalahan yang dilaporkan, sementara potensi penyimpangan yang belum terlaporkan tidak terdeteksi secara dini. Kondisi ini menunjukkan bahwa pengawasan hierarkis belum sepenuhnya berjalan secara proaktif dan preventif.[366]

2. Instrumen Pengawasan dalam Manajemen Penyidikan

Instrumen pengawasan penyidikan merupakan seperangkat sarana atau alat yang digunakan untuk melakukan pemantauan, pengendalian, dan evaluasi terhadap pelaksanaan penyidikan tindak pidana. Instrumen-instrumen ini berfungsi sebagai media yang memungkinkan atasan penyidik dan pejabat pengawas untuk mengetahui perkembangan penanganan perkara, mengidentifikasi permasalahan yang timbul, serta mengambil langkah-langkah korektif yang diperlukan. Dalam perspektif

[366] *Ibid.*, hlm. 15

manajemen organisasi, instrumen pengawasan merupakan bagian integral dari fungsi pengendalian (*controlling*) yang bertujuan untuk memastikan bahwa pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana dan standar yang telah ditetapkan. [367] Keberadaan instrumen pengawasan dalam penyidikan memiliki beberapa fungsi strategis, yaitu:

a. fungsi dokumentasi yang memastikan bahwa setiap kegiatan penyidikan tercatat dan terdokumentasikan dengan baik sehingga dapat ditelusuri dan diverifikasi,
b. fungsi transparansi yang memungkinkan pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengetahui perkembangan penanganan perkara,
c. fungsi akuntabilitas yang menjamin bahwa penyidik dapat mempertanggungjawabkan setiap tindakan yang dilakukan dalam proses penyidikan,
d. fungsi *early warning system* yang dapat mendeteksi secara dini potensi permasalahan atau penyimpangan dalam pelaksanaan penyidikan.[368]

Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana sebagai penyempurnaan dan penyesuaian dengan perkembangan hukum dari Perkap Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan

[367] George R. Terry, *Op.Cit*., hlm. 487-488.
[368] Sujamto, *Op.Cit*., hlm. 58-59.

Tindak Pidana, mengatur berbagai instrumen yang digunakan dalam pelaksanaan dan pengawasan penyidikan. Instrumen-instrumen tersebut meliputi berbagai dokumen administrasi penyidikan, mekanisme pelaporan, serta sarana pengendalian yang terintegrasi dalam sistem manajemen penyidikan tindak pidana.[36]

Buku register merupakan instrumen pengawasan penyidikan yang paling fundamental dan telah digunakan sejak lama dalam praktik kepolisian. Buku register berfungsi sebagai catatan resmi tentang penerimaan laporan, perkembangan penanganan perkara, dan status akhir perkara yang ditangani oleh satuan reserse. Melalui buku register, atasan penyidik dapat memantau jumlah perkara yang masuk, perkara yang sedang dalam proses, dan perkara yang telah selesai ditangani.

Dalam sistem administrasi penyidikan di Polres, terdapat beberapa jenis buku register yang digunakan, antara lain: Buku Register B-1 (Register Laporan Polisi), Buku Register B-2 (Register Penyelidikan), Buku Register B-3 (Register Penyidikan), Buku Register B-18 (Register Administrasi Penyidikan) dan sebagainya. Masing-masing buku register memiliki fungsi spesifik dalam mencatat tahapan-tahapan penanganan perkara sehingga dapat digunakan sebagai alat kontrol untuk memastikan bahwa setiap tahapan dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang berlaku.

Fungsi pengawasan buku register terletak pada kemampuannya untuk menyajikan informasi agregat tentang kinerja penyidikan di tingkat satuan kerja. Melalui analisis data buku register, atasan penyidik dapat

mengetahui tren penanganan perkara, mengidentifikasi bottleneck atau hambatan dalam proses penyidikan, serta mengevaluasi produktivitas penyidik dalam menyelesaikan perkara. Data buku register juga dapat digunakan sebagai dasar untuk menyusun laporan kinerja satuan dan perencanaan alokasi sumber daya penyidikan.

Seiring dengan perkembangan teknologi informasi, buku register manual secara bertahap mulai dilengkapi atau digantikan dengan sistem registrasi elektronik. Bareskrim Polri telah mengembangkan aplikasi E-Manajemen Penyidikan yang memungkinkan pencatatan dan pemantauan perkara secara digital. Sistem ini memudahkan akses informasi tentang perkembangan perkara secara *real-time* dan terintegrasi antar tingkat satuan kerja. Namun demikian, dalam praktiknya implementasi sistem elektronik ini masih menghadapi berbagai kendala teknis dan belum sepenuhnya optimal di seluruh Polres.[369]

Kartu penanganan perkara merupakan instrumen pengawasan yang bersifat individual untuk setiap perkara yang ditangani. Kartu ini memuat informasi lengkap tentang identitas perkara, kronologi kejadian, para pihak yang terlibat, dan perkembangan penanganan perkara dari waktu ke waktu. Melalui kartu penanganan perkara, atasan penyidik dapat melakukan pemantauan terhadap progress penanganan setiap perkara secara spesifik tanpa harus mempelajari keseluruhan berkas perkara.

[369] Recki Agustoni, "Optimalisasi Penyidik Satuan Reskrim Dalam Pemanfaatan Aplikasi E-Manajemen Penyidikan di Polres Banyumas." *Police Studies Review* 7, no. 8 (2023), hlm.. 185-242.

Fungsi kartu penanganan perkara dalam pengawasan meliputi: pertama, sebagai resume perkara yang memudahkan atasan penyidik untuk memahami substansi perkara dengan cepat; kedua, sebagai catatan kronologis yang mencatat setiap tindakan penyidikan yang telah dilakukan; ketiga, sebagai reminder atau pengingat tentang agenda penyidikan yang harus dilaksanakan; keempat, sebagai alat evaluasi untuk menilai kesesuaian penanganan perkara dengan rencana penyidikan yang telah ditetapkan.

Kartu kontrol penyidikan memiliki fungsi yang lebih spesifik sebagai alat pengendalian waktu dan tahapan penyidikan. Kartu ini mencatat target waktu penyelesaian untuk setiap tahapan penyidikan dan realisasi pencapaiannya. Melalui kartu kontrol, atasan penyidik dapat mengidentifikasi perkara-perkara yang mengalami keterlambatan dalam penanganannya dan mengambil langkah-langkah akselerasi yang diperlukan. Kartu kontrol juga berfungsi sebagai *early warning system* untuk mencegah terjadinya perkara yang terbengkalai atau tidak tertangani dalam waktu yang wajar.

Penggunaan kartu penanganan perkara dan kartu kontrol penyidikan dalam praktik di Polres bervariasi tergantung pada kebijakan masing-masing satuan kerja. Beberapa Polres telah mengimplementasikan sistem kartu ini secara konsisten sebagai bagian dari Standard Operating Procedure (SOP) internal, sementara Polres lainnya masih mengandalkan mekanisme pengawasan yang lebih informal. Standarisasi penggunaan

instrumen ini menjadi tantangan tersendiri dalam upaya meningkatkan efektivitas pengawasan penyidikan secara nasional.[370]

Gelar perkara merupakan instrumen pengawasan penyidikan yang bersifat kolektif dan partisipatif. Berdasarkan Pasal 1 angka 24 Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana, gelar perkara adalah kegiatan penyampaian penjelasan tentang proses penyelidikan dan penyidikan oleh penyidik kepada peserta gelar dan dilanjutkan diskusi kelompok untuk mendapatkan tanggapan, masukan, dan koreksi guna menghasilkan rekomendasi untuk menentukan tindak lanjut proses penyelidikan dan penyidikan.

Gelar perkara memiliki signifikansi strategis dalam pengawasan penyidikan karena melibatkan berbagai pihak dalam mengevaluasi dan memberikan masukan terhadap penanganan perkara. Kegiatan ini tidak hanya menjadi forum pengawasan internal, tetapi juga menjadi sarana untuk memastikan bahwa penanganan perkara dilakukan secara objektif, profesional, dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Melalui gelar perkara, potensi kesalahan dalam penyidikan dapat diidentifikasi dan dikoreksi sebelum berdampak lebih luas.[371]

Berdasarkan ketentuan yang berlaku, gelar perkara dilaksanakan dengan 2 (dua) cara, yaitu gelar perkara biasa dan gelar perkara khusus. Gelar perkara biasa adalah gelar perkara yang dilaksanakan atas inisiatif

---

[370] *Ibid.*

[371] I Kade Dwi Suryawandika, "Kedudukan Ahli dalam Gelar Perkara Khusus tahap Penyidikan Berdasarkan Perkap 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana." *Banua Law Review* 3, no. 2 (2021), hlm. 116-133.

penyidik dan dipimpin ketua tim penyidik atau atasan penyidik. Gelar perkara biasa dilaksanakan untuk berbagai keperluan dalam proses penyidikan, seperti menentukan status perkara, mengevaluasi pelaksanaan penyidikan, dan menentukan arah penanganan perkara selanjutnya. Pelaksanaan gelar perkara biasa dapat mengundang fungsi pengawasan dan fungsi hukum Polri.[372]

Gelar perkara khusus adalah gelar perkara yang dilaksanakan atas adanya komplain dari pengadu, baik dari pihak pelapor maupun terlapor, atau atas perintah pimpinan Polri, atau permintaan dari pengawas internal dan pengawas eksternal Polri, atau atas permintaan penyidik. Gelar perkara khusus dilaksanakan untuk: merespons pengaduan masyarakat dari pihak yang berperkara dan/atau penasihat hukumnya setelah ada perintah dari atasan penyidik; membuka kembali penyidikan berdasarkan putusan praperadilan; dan menindaklanjuti perkara yang menjadi perhatian masyarakat. Pelaksanaan gelar perkara khusus wajib mengundang fungsi pengawasan dan fungsi hukum Polri serta ahli.[373]

Mekanisme gelar perkara diawali dengan penyusunan rencana gelar perkara oleh penyidik yang meliputi: nomor dan tanggal laporan polisi; uraian kasus posisi; identitas tersangka dan saksi/korban; pimpinan dan peserta gelar perkara; penyidik yang memaparkan; serta resume, tempat, tanggal, dan jam pelaksanaan gelar perkara. Rencana gelar perkara

[372] Pasal 32 Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Gelar Perkara Biasa.
[373] Pasal 33 Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Gelar Perkara Khusus.

disampaikan kepada fungsi analis untuk kemudian disusun jadwal gelar perkara yang dikoordinasikan dengan penyidik.

Dalam pelaksanaan gelar perkara, penyidik melaksanakan paparan tentang kronologi perkara, hasil penyelidikan/penyidikan yang telah dilakukan, kendala yang dihadapi, dan rencana tindak lanjut. Peserta gelar perkara kemudian memberikan tanggapan, masukan, dan koreksi terhadap paparan penyidik. Akhir pelaksanaan gelar perkara harus menghasilkan suatu kesimpulan tentang proses penanganan perkara yang sudah dilaksanakan, proses penanganan yang akan dilakukan, serta bagaimana tindak lanjut kasus tersebut. Hasil gelar perkara dapat dijadikan bahan laporan dan bahan analisa/kajian.

Fungsi gelar perkara sebagai sarana kontrol pengawasan terhadap atasan penyidik kepada penyidik sangat signifikan agar tercapai keadilan, kemanfaatan hukum, dan kepastian hukum. Gelar perkara juga berfungsi sebagai wadah bagi korban/pelapor dalam menyampaikan komplain hukum dalam pelaksanaan penyidikan. Dengan demikian, gelar perkara menjadi instrumen pengawasan yang tidak hanya bersifat internal kepolisian, tetapi juga memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan penyidikan.[374]

Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) merupakan instrumen pengawasan penyidikan yang sekaligus berfungsi

[374] Andi Munafri D. Mappatunru, *Hukum Acara Pidana Seri: Penyelidikan, Penyidikan Dan Upaya Paksa*. (Yogyakarta: Deepublish, 2023), hlm. 109

sebagai media transparansi dan akuntabilitas kepada masyarakat. SP2HP adalah surat yang diberikan kepada pelapor atau pengadu tentang perkembangan hasil penyelidikan dan penyidikan yang ditandatangani oleh atasan penyidik. Dalam hal menjamin akuntabilitas dan transparansi penyidikan, penyidik wajib memberikan SP2HP kepada pihak pelapor baik diminta atau tidak diminta secara berkala.[375]

SP2HP sekurang-kurangnya memuat tentang: pokok perkara; tindakan penyidikan yang telah dilaksanakan dan hasilnya; masalah/kendala yang dihadapi dalam penyidikan; rencana tindakan selanjutnya; dan himbauan atau penegasan kepada pelapor tentang hak dan kewajibannya demi kelancaran dan keberhasilan penyidikan. SP2HP yang dikirimkan kepada pelapor ditandatangani oleh ketua tim penyidik dan diketahui oleh pengawas penyidik, tembusannya wajib disampaikan kepada atasan langsung.

Dalam SP2HP, di sisi pojok kanan atas tertera kode yang mengindikasikan keterangan status perkara: A1 (Perkembangan hasil penelitian Laporan); A2 (Perkembangan hasil penyelidikan belum dapat ditindaklanjuti ke penyidikan); A3 (Perkembangan hasil penyelidikan akan dilakukan penyidikan); A4 (Perkembangan hasil penyidikan); dan A5 (Surat Perintah Penghentian Penyelidikan/SP3). Sistem pengkodean ini

[375] Pasal 39 ayat (1) Peraturan Kapolri Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pengawasan dan Pengendalian Penanganan Perkara Pidana di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia (yang telah dicabut namun prinsipnya tetap berlaku dalam pengaturan selanjutnya).

memudahkan pemantauan status perkara baik oleh pihak internal kepolisian maupun oleh pelapor.

SP2HP pertama kali diberikan adalah pada saat setelah mengeluarkan surat perintah penyidikan dalam waktu 3 (tiga) hari laporan polisi dibuat. SP2HP yang diberikan kepada pelapor berisi pernyataan bahwa laporan telah diterima, nama penyidik, dan nomor telepon/HP. Waktu pemberian SP2HP pada tingkat penyidikan diatur berdasarkan tingkat kesulitan kasus: untuk kasus ringan, SP2HP diberikan pada hari ke-10, hari ke-20, dan hari ke-30; untuk kasus sedang, SP2HP diberikan pada hari ke-15, hari ke-30, hari ke-45, dan hari ke-60; untuk kasus sulit, SP2HP diberikan pada hari ke-15, hari ke-30, hari ke-45, hari ke-60, hari ke-75, dan hari ke-90; dan untuk kasus sangat sulit, SP2HP diberikan pada hari ke-20, hari ke-40, hari ke-60, hari ke-80, hari ke-100, dan hari ke-120.

Fungsi pengawasan SP2HP terletak pada mekanisme yang mengharuskan penyidik untuk secara berkala melaporkan perkembangan penyidikan tidak hanya kepada atasan, tetapi juga kepada pelapor. Mekanisme ini menciptakan dual accountability dimana penyidik bertanggung jawab kepada atasan secara hierarkis dan kepada masyarakat sebagai penerima layanan. Apabila pelapor tidak menerima SP2HP sesuai dengan jadwal yang ditetapkan, pelapor dapat melaporkan kepada atasan penyidik, dan jika atasan penyidik juga tidak mengindahkan laporan

tersebut, pelapor dapat melanjutkan pengaduan ke tingkat yang lebih tinggi.[376]

Laporan-laporan penyidikan merupakan instrumen pengawasan yang mengalir secara berjenjang dalam struktur organisasi kepolisian. Berbagai jenis laporan yang wajib dibuat dalam proses penyidikan berfungsi tidak hanya sebagai dokumentasi kegiatan, tetapi juga sebagai media pengawasan dan pengendalian oleh atasan penyidik. Laporan-laporan ini mencakup Laporan Hasil Penyelidikan (LHP), laporan perkembangan penyidikan, laporan kendala dan hambatan, serta laporan penyelesaian perkara.[377]

Laporan Hasil Penyelidikan (LHP) adalah laporan tertulis yang dibuat oleh penyelidik yang berisi tentang hasil penyelidikan terhadap suatu peristiwa yang diduga tindak pidana. LHP menjadi dasar untuk menentukan apakah suatu peristiwa dapat ditingkatkan ke tahap penyidikan atau tidak. Pengawasan terhadap kualitas LHP menjadi penting untuk memastikan bahwa keputusan peningkatan ke penyidikan didasarkan pada bukti permulaan yang cukup dan tidak semata-mata berdasarkan laporan yang tidak substantif.[378]

Laporan perkembangan penyidikan dibuat secara berkala oleh penyidik untuk disampaikan kepada atasan penyidik. Laporan ini memuat

[376] Pasal 11 ayat (1) huruf a Peraturan Kapolri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Sistem Informasi Penyidikan juncto Pasal 12 huruf c Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2010.

[377] Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019, Bab tentang Laporan Penyidikan.

[378] Pasal 1 angka 21 Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang definisi Laporan Hasil Penyelidikan.

informasi tentang kegiatan penyidikan yang telah dilakukan, hasil yang dicapai, kendala yang dihadapi, dan rencana tindak lanjut. Melalui laporan perkembangan ini, atasan penyidik dapat memantau progress penanganan perkara dan memberikan arahan apabila diperlukan. Frekuensi pelaporan dapat ditentukan berdasarkan tingkat prioritas perkara atau sesuai dengan kebijakan satuan kerja.[379]

Sistem informasi penyidikan sebagaimana diatur dalam Peraturan Kapolri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Sistem Informasi Penyidikan mengintegrasikan berbagai laporan penyidikan dalam suatu platform informasi yang terstruktur. Informasi penyidikan melalui SP2HP disampaikan kepada pelapor, pengadu atau keluarga, dan pimpinan atau atasan tersangka khusus bagi tersangka berstatus sebagai PNS, TNI, Polri, dan penyelenggara negara lainnya. Sistem ini memungkinkan pemantauan penyidikan secara lebih komprehensif dan terintegrasi.

Tata naskah dan ekspedisi merupakan instrumen pengawasan yang bersifat administratif namun memiliki fungsi penting dalam menjamin tertib administrasi penyidikan. Tata naskah mengatur tentang format, prosedur pembuatan, dan pengesahan berbagai dokumen dalam proses penyidikan. Kepatuhan terhadap tata naskah menjadi indikator formalitas dan legalitas proses penyidikan yang dapat menjadi dasar evaluasi oleh atasan penyidik maupun oleh penuntut umum pada tahap selanjutnya.

[379] *Ibid*., ketentuan tentang laporan perkembangan penyidikan.

Buku ekspedisi berfungsi sebagai catatan pengiriman dan penerimaan dokumen penyidikan, baik internal maupun eksternal. Melalui buku ekspedisi, dapat ditelusuri alur dokumen mulai dari pembuatan, pengiriman, hingga penerimaan oleh pihak yang dituju. Fungsi pengawasan buku ekspedisi terletak pada kemampuannya untuk mengidentifikasi keterlambatan atau kehilangan dokumen yang dapat berdampak pada kelancaran proses penyidikan. Buku ekspedisi juga menjadi bukti formal tentang penyampaian dokumen-dokumen penting seperti panggilan, surat perintah, dan penyerahan berkas perkara.

Pengawasan melalui tata naskah dan ekspedisi menjadi semakin penting dalam konteks sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Kesalahan administratif dalam penyidikan dapat menyebabkan tertolaknya berkas perkara oleh penuntut umum atau bahkan batalnya proses hukum selanjutnya. Oleh karena itu, atasan penyidik harus memastikan bahwa seluruh dokumen penyidikan dibuat dan disampaikan sesuai dengan ketentuan tata naskah yang berlaku.[380]

3. Urgensi Pengawasan terhadap Perilaku Pelaksana Penyidikan

Pengawasan terhadap perilaku pelaksana penyidikan merupakan dimensi pengawasan yang tidak kalah pentingnya dengan pengawasan terhadap proses dan hasil penyidikan. Perilaku penyidik dalam

[380] Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 120-121.

melaksanakan tugasnya sangat menentukan kualitas penegakan hukum dan perlindungan hak-hak para pihak yang terlibat dalam proses penyidikan. Penyimpangan perilaku penyidik dapat berupa perlakuan yang diskriminasi, kekerasan, rekayasa isi berkas perkara atau berita acara, korupsi, kolusi, maupun penyimpangan-penyimpangan lainnya yang bertentangan dengan prinsip-prinsip profesionalisme dan integritas kepolisian.[381]

Kewenangan penyidikan yang sangat luas memberikan diskresi yang besar kepada penyidik dalam menentukan tindakan-tindakan penyidikan. Pelaksana penyidikan dengan kewenangan atau otoritas yang dimiliki dapat membuat suatu perkara yang ditangani sesuai dengan kemauannya, seperti perkara pidana dijadikan perdata atau sebaliknya, barang bukti disusutkan atau dihilangkan, tersangka dijadikan saksi atau sebaliknya, dan sebagainya. Kondisi ini menciptakan potensi penyalahgunaan kewenangan yang harus dicegah melalui mekanisme pengawasan perilaku yang efektif.[382]

Pengawasan perilaku penyidik juga terkait dengan pemenuhan standar etika profesi kepolisian. Setiap anggota Polri dalam menjalankan tugasnya wajib mematuhi Kode Etik Profesi Kepolisian yang mengatur tentang sikap dan perilaku yang harus dijunjung tinggi oleh anggota kepolisian. Pelanggaran terhadap kode etik dapat dikenakan sanksi melalui

[381] Awaloedin Djamin, *Op.Cit.*, hlm. 156-157.
[382] Ibid., hlm. 158.

mekanisme sidang Kode Etik Profesi Polri. Pengawasan perilaku penyidik menjadi instrumen untuk mendeteksi dan mencegah pelanggaran etika profesi dalam pelaksanaan tugas penyidikan.

Tahap penerimaan laporan atau pengaduan merupakan pintu masuk proses penanganan perkara pidana oleh kepolisian. Pada tahap ini, pengawasan perilaku difokuskan pada sikap dan tindakan petugas dalam menerima dan memproses laporan masyarakat. Pejabat yang bertanggung jawab untuk menerima laporan dan mendatangi tempat kejadian perkara (TKP) adalah regu jaga/petugas piket di bawah pimpinan seorang perwira yang disebut Perwira Samapta (Pamapta).

Dalam menerima laporan, petugas jaga wajib memberikan pelayanan yang baik dan kepada pelapor tidak diperbolehkan dipungut biaya. Pengawasan terhadap perilaku petugas pada tahap ini meliputi: pertama, sikap responsif dan profesional dalam menerima laporan; kedua, ketaatan terhadap prosedur penerimaan laporan yang berlaku; ketiga, tidak adanya pungutan liar atau gratifikasi; keempat, perlakuan yang setara dan tidak diskriminatif terhadap setiap pelapor; kelima, pemberian informasi yang jelas tentang hak-hak pelapor dan prosedur selanjutnya.[383]

Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia mengatur mekanisme pengaduan

[383] Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 1 angka 10 tentang definisi Dumas.

masyarakat yang dapat digunakan untuk melaporkan penyimpangan perilaku dalam pelayanan kepolisian, termasuk pada tahap penerimaan laporan. Pengaduan masyarakat adalah bentuk penerapan pengawasan masyarakat atau sumber daya manusia Polri yang disampaikan kepada Polri berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, atau keluhan terhadap pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan standar operasional prosedur Polri.[384]

Tahap penyelidikan merupakan rangkaian kegiatan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan. Pada tahap ini, pengawasan perilaku difokuskan pada cara-cara penyelidik dalam mengumpulkan informasi dan keterangan yang diperlukan untuk menentukan status peristiwa. Penyelidik harus menjalankan tugasnya dengan memperhatikan prinsip-prinsip legalitas, profesionalitas, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.[385]

Pengawasan perilaku penyelidik pada tahap ini meliputi: pertama, kesesuaian metode penyelidikan dengan ketentuan hukum yang berlaku; kedua, tidak adanya tindakan intimidasi atau kekerasan dalam mengumpulkan informasi; ketiga, objektivitas dalam menilai dan melaporkan temuan penyelidikan; keempat, tidak adanya manipulasi fakta atau informasi untuk kepentingan tertentu; kelima, perlindungan terhadap

[384] *Ibid*., Pasal 2 tentang ruang lingkup Dumas.

[385] Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) tentang definisi penyelidikan.

kerahasiaan identitas pihak-pihak yang memberikan informasi jika diperlukan.[386]

Salah satu aspek penting dalam pengawasan perilaku pada tahap penyelidikan adalah memastikan bahwa penyelidik tidak melakukan penetapan status secara prematur atau tanpa dasar yang cukup. Hasil penyelidikan yang telah dilaporkan oleh tim penyelidik wajib dilaksanakan gelar perkara untuk menentukan peristiwa tersebut diduga tindak pidana atau bukan tindak pidana. Mekanisme gelar perkara ini menjadi pengawasan kolektif terhadap objektivitas kesimpulan penyelidikan.[387]

Tahap penindakan merupakan tahapan yang paling rentan terhadap penyalahgunaan kewenangan karena melibatkan tindakan-tindakan yang langsung mempengaruhi kebebasan dan hak-hak individu, seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan. Pengawasan perilaku pada tahap ini menjadi sangat krusial untuk memastikan bahwa setiap tindakan penindakan dilakukan sesuai dengan prosedur hukum dan tidak melanggar hak-hak tersangka maupun pihak-pihak lain yang terkait.[388]

Dalam melakukan penangkapan, penyidik harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam KUHAP, antara lain: penangkapan hanya dapat dilakukan berdasarkan bukti permulaan yang cukup;

[386] Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019, Bab tentang Penyelidikan.
[387] Pasal 9 ayat (1) Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019.
[388] M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 157-158.

penangkapan harus dilengkapi dengan surat perintah penangkapan kecuali dalam hal tertangkap tangan; tersangka yang ditangkap berhak mengetahui dasar penangkapan dan dakwaan yang disangkakan; keluarga tersangka harus diberitahu tentang penangkapan; dan hak-hak tersangka selama dalam penangkapan harus dipenuhi.[389]

Penahanan juga merupakan tindakan yang memerlukan pengawasan ketat mengingat dampaknya yang sangat signifikan terhadap kebebasan individu. Pengawasan perilaku pada tindakan penahanan meliputi: kesesuaian penahanan dengan syarat-syarat yang ditentukan undang-undang; pemberian surat perintah penahanan; pemenuhan hak-hak tersangka selama penahanan; kondisi tempat penahanan; serta prosedur perpanjangan dan pengalihan jenis penahanan. Terhadap para tersangka yang dikenakan penahanan, tanggung jawab pengawasannya berada pada petugas penjagaan di bawah pimpinan Pamapta.[390]

Penggeledahan dan penyitaan sebagai tindakan yang menyentuh hak atas privasi dan hak milik juga memerlukan pengawasan perilaku yang ketat. Penyidik harus memastikan bahwa penggeledahan dan penyitaan dilakukan dengan izin dari pengadilan kecuali dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak. Setiap barang yang disita harus dicatat dan diberikan tanda terima kepada pemiliknya. Pengawasan terhadap perilaku penyidik

[389] Pasal 17, 18, dan 19 KUHAP tentang Penangkapan.
[390] Pasal 20, 21, 22, 23, 24, 29, 30, dan 31 KUHAP tentang Penahanan.

dalam pengelolaan barang bukti menjadi penting untuk mencegah penyusutan, kerusakan, atau hilangnya barang bukti.[391]

Tahap pemeriksaan saksi, ahli, dan tersangka merupakan tahapan yang sangat menentukan kualitas pembuktian dalam perkara pidana. Pengawasan perilaku pada tahap ini difokuskan pada cara-cara penyidik dalam melakukan pemeriksaan untuk memperoleh keterangan yang diperlukan. Pemeriksaan harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip *due process of law* dan penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia.[392]

Pengawasan perilaku penyidik dalam pemeriksaan meliputi: pertama, tidak adanya paksaan, intimidasi, atau kekerasan dalam memperoleh keterangan; kedua, pemenuhan hak tersangka untuk didampingi penasihat hukum; ketiga, pemberian kesempatan kepada tersangka untuk mengajukan saksi yang meringankan; keempat, objektivitas dalam pencatatan keterangan dalam berita acara pemeriksaan; kelima, tidak adanya manipulasi atau rekayasa keterangan.

Kode Etik Profesi Polri mengatur bahwa dalam melakukan pemeriksaan, penyidik harus menghormati hak-hak tersangka sebagaimana dijamin oleh undang-undang. Tersangka tidak boleh dipaksa untuk memberikan keterangan yang memberatkan dirinya sendiri (*non self-incrimination*). Pemeriksaan harus dilakukan dalam waktu yang wajar

[391] Pasal 32, 33, 34, 38, 39, 40, dan 41 KUHAP tentang Penggeledahan dan Penyitaan.
[392] Pasal 52, 53, 54, 55, 56, dan 57 KUHAP tentang Hak-hak Tersangka dalam Pemeriksaan.

dan tersangka harus diberikan istirahat yang cukup. Penyimpangan terhadap ketentuan-ketentuan ini dapat dikenakan sanksi etik maupun sanksi pidana.

Tahap penyelesaian perkara merupakan tahap akhir dari proses penyidikan yang meliputi pemberkasan, penyerahan berkas perkara, dan penyerahan tersangka serta barang bukti kepada penuntut umum. Pengawasan perilaku pada tahap ini difokuskan pada integritas penyidik dalam menyelesaikan perkara sesuai dengan fakta dan bukti yang diperoleh selama penyidikan, tanpa adanya intervensi atau pengaruh dari pihak-pihak tertentu.[393]

Pengawasan terhadap perilaku penyidik dalam penyelesaian perkara meliputi: pertama, konsistensi antara hasil pemeriksaan dengan resume perkara yang dibuat; kedua, tidak adanya pengubahan atau penghapusan fakta-fakta penting dalam berkas perkara; ketiga, kepatuhan terhadap prosedur penyerahan berkas perkara kepada penuntut umum; keempat, ketaatan terhadap arahan petunjuk dari penuntut umum apabila berkas dinyatakan belum lengkap; kelima, tidak adanya penundaan yang tidak beralasan dalam penyerahan tersangka dan barang bukti.

Pada tahap ini, potensi penyimpangan yang perlu diwaspadai antara lain: penghentian penyidikan yang tidak sah; pemberian status "perkaranya bukan tindak pidana" atau "tidak cukup bukti" secara tidak tepat;

[393] Pasal 8, 12, 75, 100, 138, 205, dan 212 KUHAP tentang Pemberkasan dan Penyerahan Berkas Perkara.

perlambatan proses penyelesaian perkara untuk kepentingan tertentu; serta manipulasi barang bukti atau keterangan dalam berkas perkara. Pengawasan oleh atasan penyidik dan mekanisme gelar perkara menjadi instrumen untuk mencegah penyimpangan-penyimpangan tersebut.[394]

Seksi Profesi dan Pengamanan (Sipropam) merupakan unsur pengawas dan pembantu pimpinan yang berada di bawah Kapolres dengan tugas khusus melaksanakan pembinaan dan pemeliharaan disiplin, pengamanan internal, pelayanan pengaduan masyarakat yang diduga dilakukan oleh anggota Polri dan/atau PNS Polri, melaksanakan sidang disiplin dan/atau kode etik profesi Polri, serta rehabilitasi personel. Dalam konteks pengawasan perilaku penyidik, Sipropam memiliki peran strategis sebagai penegak disiplin dan etika profesi.[395]

Sipropam menyelenggarakan fungsi: pelayanan pengaduan masyarakat tentang penyimpangan perilaku dan tindakan personel Polri; penegakan disiplin, ketertiban, dan pengamanan internal personel Polres; pelaksanaan sidang disiplin dan/atau kode etik profesi serta pemuliaan profesi personel; pengawasan dan penilaian terhadap personel Polres yang sedang dan telah menjalankan hukuman disiplin dan/atau kode etik profesi; dan penerbitan rehabilitasi personel Polres yang telah melaksanakan hukuman dan yang tidak terbukti melakukan pelanggaran disiplin dan/atau kode etik profesi.[396]

---

[394] M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hlm. 321-322.

[395] Pasal 28 ayat (2) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010.

[396] *Ibid*., Pasal 28 ayat (3) tentang fungsi Sipropam.

Dalam struktur Sipropam terdapat unit-unit yang memiliki tugas spesifik, yaitu Unit Provos dan Unit Pengamanan Internal (Paminal). Unit Provos bertugas melakukan pelayanan pengaduan masyarakat tentang penyimpangan perilaku dan tindakan personel Polri, penegakan disiplin dan ketertiban personel Polres, pelaksanaan sidang disiplin dan/atau kode etik profesi, serta pelaksanaan pengawasan dan penilaian terhadap personel Polres yang sedang dan telah menjalankan hukuman disiplin dan/atau kode etik profesi.[397]

Unit Pengamanan Internal (Paminal) bertugas melakukan pengamanan internal dalam rangka penegakan disiplin dan pemuliaan profesi, penyiapan proses dan keputusan rehabilitasi personel Polres yang telah melaksanakan hukuman dan yang tidak terbukti melakukan pelanggaran disiplin dan/atau kode etik profesi. Unit ini juga melakukan penyelidikan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh personel Polri/PNS Polri.[398]

Apabila terdapat pengaduan atau ditemukan indikasi penyimpangan perilaku oleh penyidik, Sipropam akan melakukan penelitian dan pemeriksaan untuk menentukan apakah terdapat pelanggaran disiplin atau kode etik. Apabila terbukti terjadi pelanggaran, personel yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi melalui sidang disiplin atau sidang kode etik profesi sesuai dengan tingkat pelanggarannya. Sanksi yang dapat

[397] *Ibid*., Pasal 29 ayat (1) tentang Unit Provos.
[398] *Ibid*., Pasal 29 ayat (2) tentang Unit Paminal.

dijatuhkan bervariasi mulai dari teguran hingga pemberhentian tidak dengan hormat.[399]

Pengawasan terhadap perilaku pelaksana penyidikan tidak hanya dilakukan secara internal oleh institusi kepolisian, tetapi juga melibatkan pengawasan eksternal dari berbagai lembaga dan masyarakat. Dalam konteks demokratisasi polisi, pengawasan eksternal menjadi komponen penting untuk memastikan akuntabilitas kepolisian kepada publik. Beberapa lembaga yang melakukan pengawasan eksternal terhadap kepolisian antara lain Kompolnas, Ombudsman Republik Indonesia, Komnas HAM, serta berbagai lembaga swadaya masyarakat.[400]

Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dengan tugas memberikan saran kepada Presiden tentang arah kebijakan kepolisian dan pertimbangan dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri, selain juga mengemban fungsi pengawasan fungsional terhadap kinerja Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kompolnas dapat menerima dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat terkait kinerja kepolisian, termasuk dalam pelaksanaan penyidikan.

Ombudsman Republik Indonesia juga memiliki kewenangan untuk menerima pengaduan masyarakat terkait pelayanan publik yang diselenggarakan oleh kepolisian. Data pengaduan masyarakat yang

[399] Peraturan Kapolri tentang Tata Cara Sidang Disiplin dan Sidang Kode Etik Profesi Polri.
[400] Dahlil Marjon, "Authority of National Police Commission to Enhance The Professionalism of National Police of Indonesia," *International Journal of Social and Local Economic Governance* 1, no. 1 (April 2015), hlm. 34-41.

diterima oleh Ombudsman RI terkait pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Kepolisian menjadi indikator penting untuk mengevaluasi kinerja kepolisian dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Kolaborasi antara Ombudsman dengan fungsi pengawasan penyidikan di kepolisian menjadi model integrasi pengawasan internal dan eksternal yang dapat meningkatkan akuntabilitas pelaksanaan penyidikan.

Pengaduan masyarakat menjadi sangat penting dalam pengawasan eksternal untuk membatasi lembaga pemerintahan (kepolisian) yang otoriter, memperkuat pemberdayaan masyarakat, dan menegakkan akuntabilitas politik. Hal ini dianggap sebagai faktor penting dalam meningkatkan kualitas pemerintahan. Dengan adanya lembaga-lembaga pengawas eksternal kepolisian yang menerima pengaduan masyarakat, terdapat berbagai macam pencatatan pengaduan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tersebut. Integrasi dan sinkronisasi data pengaduan dari berbagai lembaga dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif tentang permasalahan dalam pelaksanaan penyidikan.

Implementasi pengawasan penyidikan di tingkat Kepolisian Resort merupakan suatu sistem yang kompleks dan multidimensional yang melibatkan berbagai unsur organisasi, instrumen, dan mekanisme yang saling terkait. Mekanisme pengawasan hierarkis yang melibatkan Kapolres, Wakapolres, Kasat Reskrim, KBO Sat Reskrim, Kapuskodal Ops, Kasat Intelkam, dan Sipropam membentuk jaringan pengawasan

berlapis yang secara konseptual mampu menjamin terselenggaranya penyidikan yang profesional, transparan, dan akuntabel.

Instrumen-instrumen pengawasan yang meliputi buku register, kartu penanganan perkara, kartu kontrol penyidikan, gelar perkara, SP2HP, laporan-laporan penyidikan, serta tata naskah dan ekspedisi menyediakan sarana untuk memantau, mengendalikan, dan mengevaluasi pelaksanaan penyidikan. Masing-masing instrumen memiliki fungsi spesifik yang saling melengkapi dalam menciptakan sistem pengawasan yang efektif.

Pengawasan terhadap perilaku pelaksana penyidikan pada setiap tahapan penanganan perkara, mulai dari penerimaan laporan, penyelidikan, penindakan, pemeriksaan, hingga penyelesaian perkara, menjadi dimensi pengawasan yang krusial untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan dan pelanggaran hak-hak para pihak. Peran Sipropam dalam penegakan disiplin dan etika profesi serta integrasi pengawasan internal dan eksternal menjadi elemen penting dalam mewujudkan pengawasan penyidikan yang komprehensif.

Namun demikian, implementasi pengawasan penyidikan di tingkat Polres masih menghadapi berbagai tantangan, antara lain: belum adanya struktur khusus pengawas penyidikan di tingkat Polres; keterbatasan sumber daya manusia dan sarana prasarana; kecenderungan pengawasan yang bersifat pasif; serta belum optimalnya implementasi sistem pengawasan berbasis teknologi informasi. Tantangan-tantangan tersebut memerlukan upaya rekonstruksi yang sistematis untuk mewujudkan

pengawasan penyidikan yang lebih efektif dalam rangka mewujudkan keadilan bagi masyarakat.

BAB IV

ANALISIS KELEMAHAN PELAKSANAAN PENGAWASAN PENYIDIKAN DALAM MANAJEMEN PENGADUAN MASYARAKAT DAN STUDI KOMPARASI

A. Realitas Pelaksanaan Pengawasan Penyidikan Melalui Pengaduan Masyarakat Saat Ini'

Dalam tatanan negara hukum yang demokratis, kepolisian memegang peran sentral sebagai pemelihara keamanan dan penegak hukum. Namun, besarnya kewenangan yang dimiliki Polri, khususnya dalam ranah penyidikan, membawa risiko penyalahgunaan yang dapat mencederai rasa keadilan masyarakat. Oleh karena itu, mekanisme pengawasan menjadi kebutuhan mutlak. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa pengawasan terhadap penyidikan tidak hanya bergantung pada lembaga eksternal, tetapi pertama-tama bertumpu pada mekanisme internal Polri sendiri. Bagian ini akan menguraikan bagaimana realitas pengelolaan pengaduan masyarakat di tubuh internal Polri, mulai dari aspek regulasi terbaru, pemanfaatan teknologi, hingga tantangan budaya organisasi yang masih membayangi.

1. Mekanisme Pengelolaan Pengaduan di Internal Polri (Itwasum & Divpropam):

Sistem pengawasan internal Polri merupakan lini pertahanan pertama (*first line of defense*) dalam menjaga profesionalisme anggota

kepolisian.[401] Dalam struktur organisasi Polri, fungsi ini diemban utamanya oleh Inspektorat Pengawasan Umum (Itwasum) dan Divisi Profesi dan Pengamanan (Divpropam). Kedua organ ini memiliki peran vital dalam merespons keluhan masyarakat. Untuk memahami bagaimana mekanisme ini bekerja saat ini, kita perlu membedah tiga aspek krusial: implementasi regulasi terbaru, digitalisasi pengaduan, dan hambatan kultural yang melingkupinya.

a. Implementasi Peraturan Kepolisian No. 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat

Langkah progresif telah diambil oleh Polri dengan diterbitkannya Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perpol) Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Peraturan ini hadir untuk menggantikan peraturan sebelumnya, yaitu Perpol Nomor 9 Tahun 2018, yang dinilai sudah tidak relevan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan dinamika teknologi informasi. Perubahan regulasi ini bukan sekadar pergantian nomor surat, melainkan mencerminkan upaya institusi untuk memperbaiki sistem yang selama ini dianggap memiliki celah, seperti ketidakjelasan tindak lanjut dan minimnya integrasi data.

Dalam regulasi terbaru ini, definisi Pengaduan Masyarakat (Dumas) diperluas maknanya. Dumas tidak lagi hanya dipandang sebagai "keluhan"

[401] Page, J. M. (2023). Defensive Killing by Police: Analyzing Uncertain Threat Scenarios. *J. Ethics & Soc. Phil.*, *24*, hlm. 315.

atau ekspresi kekecewaan semata. Pasal 1 angka 10 Perpol No. 2 Tahun 2024 mendefinisikan Dumas sebagai bentuk penerapan pengawasan masyarakat yang disampaikan kepada Polri berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, atau keluhan terhadap pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan prosedur operasional Polri. Definisi ini menunjukkan pergeseran paradigma bahwa masyarakat ditempatkan sebagai mitra aktif dalam mengawasi kinerja polisi, bukan sekadar objek pelayanan.[402]

Secara operasional, mekanisme pengelolaan pengaduan di internal Polri kini memiliki ruang lingkup yang sangat spesifik namun komprehensif. Berdasarkan Pasal 2 peraturan tersebut, pengaduan yang dikelola mencakup empat area utama: pelayanan Polri, penyimpangan perilaku SDM Polri, penyalahgunaan tugas dan wewenang, serta proses penegakan hukum. Poin terakhir, yakni "proses penegakan hukum", menjadi sangat relevan dalam konteks disertasi ini karena menyasar langsung pada jantung persoalan penyidikan yang sering dikeluhkan masyarakat.

Pembagian tugas dalam menangani pengaduan ini juga diatur sedemikian rupa untuk menghindari tumpang tindih. Itwasum memiliki peran sentral dalam membantu Kapolri menyelenggarakan pengawasan dan pemeriksaan umum, termasuk memantau penanganan pengaduan yang bersifat manajerial atau operasional. Sementara itu, Divpropam memegang

[402] Rahmathoni, L. Y. (2024). Perbedaan Makna Restorative Justice Pasca Perma No. 1 Tahun 2024 pada Sistem Hukum Pidana di Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, *5*(10).hlm. 1-10.

peran kunci dalam menangani pengaduan yang berkaitan dengan etika dan disiplin anggota. Divpropam bertugas membina dan menyelenggarakan fungsi pertanggungjawaban profesi, pengamanan internal, serta menangani aduan tentang penyimpangan perilaku anggota.

Koordinasi antara Itwasum dan Divpropam menjadi kunci efektivitas regulasi ini. Mekanisme yang dibangun mengharuskan pengaduan yang berkaitan dengan proses penyidikan—misalnya dugaan ketidakprofesionalan penyidik—ditangani oleh atasan penyidik dengan koordinasi Bareskrim, sementara jika ditemukan unsur pelanggaran etika atau disiplin, maka Propam akan mengambil alih. Namun, implementasi di lapangan menunjukkan bahwa efektivitas regulasi ini sangat bergantung pada konsistensi aparat di tingkat bawah, terutama di Polres dan Polsek, dalam merespons aduan sesuai standar baru yang ditetapkan.[403]

Perpol No. 2 Tahun 2024 juga membawa angin segar terkait perlindungan pelapor. Salah satu kelemahan di masa lalu adalah ketakutan masyarakat untuk melapor karena khawatir identitasnya bocor. Regulasi baru ini memberikan jaminan kerahasiaan identitas pelapor dan menggunakan standar keamanan informasi yang ketat, termasuk enkripsi data, untuk mencegah akses tidak sah. Jaminan ini krusial untuk mendorong keberanian masyarakat dalam melakukan kontrol sosial terhadap institusi kepolisian yang memiliki kewenangan upaya paksa sangat besar.

[403] Marwenny, E. (2024). Penegakan Hukum Terhadap Polisi Yang Terlibat Dalam Peredaran Narkotika (Studi Kasus Peredaran Sabu Teddy Minahasa). *Jurnal Kajian Hukum Dan Kebijakan Publik| E-ISSN: 3031-8882*, *2*(1), hlm. 8-14.

b. Efektivitas Aplikasi Dumas Presisi dan Kendala Teknis/SDM di Lapangan

Seiring dengan tuntutan zaman, Polri telah melakukan transformasi digital dalam manajemen pengaduan melalui peluncuran aplikasi *Dumas Presisi* dan integrasi layanan elektronik lainnya. Hal ini diamanatkan dalam Perpol No. 2 Tahun 2024 yang mengatur tentang pelayanan Dumas terintegrasi secara elektronik. Tujuannya sangat mulia, yaitu meningkatkan efisiensi, transparansi, dan memudahkan masyarakat melapor tanpa harus datang secara fisik ke kantor polisi.

Aplikasi *Dumas Presisi* dirancang untuk menjadi solusi atas keluhan klasik masyarakat mengenai sulitnya memantau perkembangan laporan. Dengan sistem ini, masyarakat seharusnya dapat melacak status penanganan pengaduan mereka secara *real-time*.[404] Selain itu, digitalisasi ini diharapkan dapat mempersempit ruang gerak praktik korupsi atau pungli yang sering terjadi dalam interaksi tatap muka, serta memangkas birokrasi yang berbelit-belit.

Namun, realitas implementasi teknologi ini di lapangan tidak seindah konsepnya. Berdasarkan analisis terhadap kondisi di berbagai satuan wilayah, terdapat tantangan teknis dan sumber daya manusia (SDM) yang signifikan. Salah satu kendala utama adalah kesenjangan digital (*digital divide*) dan infrastruktur yang belum merata. Meskipun aplikasi

[404] Wahyuningsih, I., Remmang, H., & Setiawan, L. (2024). ANALISIS KUALITAS PELAYANAN PENGADUAN MASYARAKAT MELALUI METODE APLIKASI DUMAS PRESISI PADA SUB BAGIAN DUMAS ITWASDA POLDA SULSEL. *Indonesian Journal of Business and Management*, *6*(2), hlm. 270-276.

tersedia, tidak semua masyarakat, terutama di daerah pedesaan, memiliki akses atau kemampuan untuk menggunakannya. Di sisi lain, dari internal kepolisian, infrastruktur pendukung di tingkat Polsek atau Polres di daerah terpencil seringkali belum memadai untuk mendukung sistem yang terintegrasi penuh secara *online*.[405]

Masalah yang lebih pelik terletak pada kapasitas SDM pengelola pengaduan. Sistem yang canggih tidak akan efektif jika operator di belakangnya tidak memiliki kompetensi yang memadai. Masih banyak ditemukan satuan kerja yang tidak memiliki personel khusus yang terlatih untuk menangani pengaduan masyarakat berbasis digital. Seringkali, tugas operator aplikasi Dumas dibebankan sebagai tugas tambahan kepada anggota yang sudah memiliki beban kerja tinggi, sehingga respons terhadap aduan yang masuk menjadi lambat atau tidak tertangani dengan baik.

Selain itu, aspek keamanan siber menjadi isu krusial. Mengingat sensitifnya data pengaduan yang seringkali menyangkut aib atau kasus pidana sensitif, keamanan data pelapor adalah prioritas mutlak. Perpol No. 2 Tahun 2024 memang menjamin enkripsi , namun ancaman kebocoran data atau peretas tetap menjadi tantangan yang harus diwaspadai. Jika masyarakat tidak percaya bahwa data mereka aman di aplikasi *Dumas*

[405] Naja, A., & Andiyansari, P. (2023). Strategi Komunikasi Bidhumas Polda DIY dalam Menciptakan Brand Image Program Aplikas E-Dumas Presisi. *ANALOGI Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, *1*(1), hlm. 20-33.

Presisi, mereka akan enggan menggunakannya dan kembali pada cara konvensional atau bahkan memilih diam.[406]

Integrasi data antar satuan kerja juga masih menjadi pekerjaan rumah. Idealnya, sistem informasi pengawasan terintegrasi memungkinkan berbagai unit pengawas (Itwasum, Propam, Wassidik) untuk berbagi data secara *real-time*. Namun, ego sektoral dan silo data antar fungsi di internal Polri seringkali menghambat kelancaran aliran informasi ini. Akibatnya, pelapor mungkin mendapatkan informasi yang berbeda dari unit yang berbeda, atau pengaduan mereka "ping-pong" antar satuan fungsi tanpa penyelesaian yang jelas.

c. Hambatan Psikologis dan Kultural ("Esprit de Corps") dalam Penanganan Aduan Terhadap Rekan Sejawat

Di luar aspek regulasi dan teknologi, tantangan terbesar dalam mekanisme pengawasan internal Polri adalah faktor budaya organisasi. Institusi kepolisian, yang memiliki sejarah panjang sebagai bagian dari angkatan bersenjata sebelum reformasi, masih mewarisi kultur yang semi-militeristik. Salah satu ciri kuat dari kultur ini adalah semangat korsa atau *Esprit de Corps*.[407]

Esprit de Corps sejatinya adalah nilai positif yang membangun solidaritas dan kebersamaan dalam menghadapi tugas berat di lapangan. Namun, dalam konteks pengawasan dan penegakan disiplin, nilai ini

[406] Aziz, M. A. (2023). Strategi Penanganan Pengaduan Masyarakat (Dumas) Guna Meningkatkan Profesionalisme Anggota Polri. *Jurnal Litbang Polri*, *26*(3), hlm. 148-154.

[407] Maculan, A., & Rodelli, M. (2023). Prison officers and esprit de corps. Ingroup and outgroup relationships in prison. *Punishment & Society*, *25*(4), hlm. 1023-1041.

seringkali bermetamorfosis menjadi solidaritas yang keliru. Terdapat hambatan psikologis yang nyata ketika anggota pengawas internal (baik di Propam maupun Itwasum) harus memeriksa atau menindak rekan sejawat, teman satu angkatan, atau bahkan atasan mereka sendiri.[408]

Resistensi budaya ini terlihat dari pandangan sebagian anggota kepolisian yang masih menganggap pengawasan, terutama yang berasal dari luar atau yang dipicu oleh aduan masyarakat, sebagai bentuk intervensi terhadap independensi mereka. Ada perasaan tidak nyaman (*ewuh pakewuh*) untuk membuka kesalahan rekan sendiri. Hal ini diperparah jika anggota yang dilaporkan memiliki posisi strategis atau pengaruh kuat di internal satuan kerja.

Fenomena ini menyebabkan mekanisme pengawasan internal seringkali tumpul ke dalam. Pengawasan internal cenderung pasif dan baru bergerak reaktif ketika ada tekanan eksternal yang kuat atau ketika sebuah kasus menjadi viral di masyarakat. Jika tidak ada keributan publik, laporan pengaduan masyarakat yang masuk ke kotak saran atau aplikasi seringkali berakhir tanpa tindak lanjut yang transparan, atau diselesaikan secara "kekeluargaan" yang tidak memenuhi rasa keadilan pelapor.[409]

Selain itu, struktur hierarki yang sangat kental dalam tubuh Polri juga mempengaruhi objektivitas pengawasan. Dalam sistem komando,

---

[408] Uwen, G. S. O., & Ekpenyong, B. A. (2024). "Esprit de Corps": Ingroup Identity Construction and Contextual Conceptualisations Among the (Para) military Discourse Community. *Journal of Language, Identity & Education*, *23*(6), hlm. 793-808.

[409] Fitzgerald, J. (2023). The Magic of Esprit de Corps Isn't Really Magic. *Regenerating Education as a Living System: Success Stories of Systems Thinking in Action (Bridging Theory and Practice).*, hlm. 79-95.

bawahan dituntut loyal kepada atasan. Hal ini menyulitkan fungsi pengawasan internal ketika objek pengaduan adalah seorang atasan atau pimpinan wilayah. Mekanisme pengawasan yang bersifat hierarkis, di mana atasan menghukum bawahan, mungkin berjalan cukup baik, namun mekanisme koreksi terhadap atasan atau sesama perwira seringkali terbentur tembok tebal solidaritas korps.

Kondisi kultural ini diperparah oleh persepsi bahwa melindungi reputasi institusi (korps) lebih penting daripada membuka "borok" internal. Padahal, menutup-nutupi kesalahan anggota justru akan menggerus kepercayaan publik terhadap institusi Polri secara keseluruhan dalam jangka panjang. Akuntabilitas yang seharusnya menjadi prinsip utama dalam pemolisian demokratis seringkali dikalahkan oleh loyalitas sempit kelompok.

Dampak dari hambatan kultural ini sangat signifikan terhadap nasib pengaduan masyarakat. Masyarakat sering merasa skeptis melapor ke Propam atau Itwasum karena anggapan "jeruk makan jeruk" atau polisi pasti akan membela polisi. Ketidakpercayaan ini muncul karena pengalaman empiris di mana aduan masyarakat seringkali berhenti di tengah jalan dengan alasan "tidak cukup bukti" tanpa penjelasan yang memadai, atau sanksi yang diberikan kepada anggota yang melanggar dinilai terlalu ringan dan tidak memberikan efek jera.

Sebagai kesimpulan awal pada bagian ini, dapat dikatakan bahwa secara normatif dan teknis, Polri telah melakukan upaya serius untuk

membenahi manajemen pengaduan melalui Perpol No. 2 Tahun 2024 dan aplikasi *Dumas Presisi*. Regulasi sudah tersedia dan instrumen teknologi sudah dibangun. Namun, efektivitas dari semua instrumen tersebut masih terganjal oleh tembok tebal budaya organisasi *Esprit de Corps* yang salah kaprah dan kendala kapasitas SDM di lapangan. Tanpa adanya reformasi budaya yang mendasar dan komitmen pimpinan untuk menembus hambatan psikologis ini, mekanisme pengawasan internal Polri akan sulit untuk mencapai tujuan keadilan yang diharapkan oleh masyarakat pencari keadilan. Rekonstruksi yang akan dibahas pada bab selanjutnya menjadi sangat urgen untuk mengatasi kesenjangan antara aturan formal (*das sollen*) dan realitas kultural (*das sein*) ini.

2. Mekanisme Pengelolaan Pengaduan di Lembaga Eksternal:

Setelah menelaah dinamika pengawasan di internal kepolisian, analisis ini beralih pada lapisan kedua dari sistem akuntabilitas, yaitu pengawasan eksternal. Dalam negara demokrasi, keberadaan lembaga pengawas eksternal adalah keniscayaan untuk menyeimbangkan besarnya kekuasaan koersif yang dimiliki polisi. Lord Acton mengingatkan bahwa kekuasaan yang tidak diawasi cenderung korup, dan dalam konteks kepolisian, korupsi kekuasaan itu bermanifestasi pada pelanggaran hak asasi manusia dan ketidakadilan prosedural. Di Indonesia, mekanisme pengawasan eksternal ini utamanya dijalankan oleh tiga lembaga negara: Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Kepolisian Nasional

(Kompolnas), dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Meskipun secara normatif ketiga lembaga ini memiliki mandat pengawasan, realitas di lapangan menunjukkan adanya disparitas antara harapan publik dengan efektivitas penyelesaian pengaduan. Bagian ini akan membedah anatomi pengawasan ketiga lembaga tersebut, menganalisis data empiris pengaduan, serta mengurai hambatan struktural yang membuat pengawasan eksternal seringkali dianggap "macan ompong" dalam menghadapi resistensi institusi kepolisian.

a. Ombudsman Republik Indonesia: Analisis Data Laporan Maladministrasi Kepolisian

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) memegang peranan sentral sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Dasar hukum keberadaannya yang kuat, yakni Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menempatkan ORI sebagai garda terdepan dalam merespons keluhan masyarakat terhadap birokrasi, termasuk kepolisian. Dalam perspektif administrasi publik, kepolisian bukan hanya alat penegak hukum, melainkan juga penyelenggara pelayanan publik. Oleh karena itu, setiap penyimpangan prosedur dalam penyidikan dikategorikan sebagai tindakan maladministrasi yang menjadi objek pengawasan Ombudsman.

Realitas data menunjukkan fakta yang memprihatinkan mengenai kualitas pelayanan kepolisian. Berdasarkan statistik yang dihimpun,

Kepolisian Negara Republik Indonesia secara konsisten menempati posisi teratas sebagai instansi yang paling banyak dilaporkan oleh masyarakat ke Ombudsman. Dalam rentang waktu lima tahun terakhir saja, Ombudsman menerima kurang lebih 3.308 laporan spesifik terkait pelayanan kepolisian. Bahkan, jika ditarik data yang lebih luas mencakup periode 2019 hingga triwulan pertama tahun 2024, total laporan masyarakat terkait pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Kepolisian mencapai angka fantastis, yakni 7.844 laporan.

Tingginya angka pengaduan ini bukan sekadar statistik belaka, melainkan cerminan dari keresahan publik yang meluas. Analisis terhadap substansi laporan mengungkapkan bahwa jenis dugaan maladministrasi yang paling dominan adalah penundaan berlarut (*undue delay*) dan penyalahgunaan wewenang. Penundaan berlarut dalam proses penyidikan menjadi "penyakit kronis" yang paling sering dikeluhkan. Masyarakat pelapor seringkali dihadapkan pada ketidakpastian hukum ketika laporan polisi yang mereka buat tidak kunjung diproses, "menggantung" selama berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun tanpa kejelasan status, atau yang lazim dikenal dengan istilah "peti es".

Fenomena penundaan berlarut ini seringkali berakar pada ketiadaan transparansi dalam proses penyidikan. Pelapor tidak mendapatkan Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) secara berkala sebagaimana diamanatkan aturan, sehingga mereka buta terhadap progres kasusnya. Dalam banyak kasus yang dilaporkan ke Ombudsman, penundaan

ini seringkali menjadi modus transaksional. Ada indikasi kuat bahwa lambatnya penanganan perkara bukan semata karena beban kerja penyidik yang tinggi (*overload*), melainkan sebagai upaya "mengulur waktu" untuk memancing korban atau pelapor memberikan imbalan barang, uang, atau jasa agar kasusnya diprioritaskan. Praktik ini jelas mencederai rasa keadilan, karena akses terhadap keadilan (*access to justice*) menjadi bergantung pada kemampuan finansial pelapor, bukan pada fakta hukum.

Selain penundaan berlarut, maladministrasi berupa penyalahgunaan wewenang dan penyimpangan prosedur juga mendominasi laporan di Ombudsman. Penyimpangan prosedur ini kerap terjadi dalam pelaksanaan upaya paksa, seperti penangkapan dan penahanan yang tidak sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Ombudsman sering menerima aduan mengenai penangkapan tanpa surat perintah, penggeledahan tanpa izin yang sah, hingga penetapan tersangka yang terkesan dipaksakan tanpa bukti permulaan yang cukup. Tindakan-tindakan ini menunjukkan arogansi kekuasaan di mana kewenangan diskresi kepolisian digunakan secara sewenang-wenang tanpa mengindahkan standar operasional prosedur (SOP).

Mekanisme penyelesaian yang ditawarkan Ombudsman, meskipun komprehensif mulai dari tahap pemeriksaan substansi, klarifikasi, mediasi, hingga rekomendasi, seringkali terkendala pada tahap eksekusi rekomendasi. Ombudsman memang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan rekomendasi yang bersifat final dan mengikat secara

administratif bagi terlapor dan atasan terlapor untuk memperbaiki maladministrasi. Namun, dalam praktiknya, kepatuhan institusi kepolisian untuk melaksanakan tindakan korektif (corrective action) terkadang masih rendah atau bersifat formalitas semata.

Sifat pengawasan Ombudsman yang represif—artinya bergerak setelah ada laporan kejadian—juga memiliki keterbatasan dalam melakukan perbaikan sistemik jika tidak diiringi dengan kemauan politik dari internal Polri. Meskipun Ombudsman dapat melakukan investigasi atas prakarsa sendiri (*own motion investigation*), jangkauan pengawasan ini masih terbatas dibandingkan luasnya kewenangan penyidikan yang dimiliki polisi di seluruh pelosok Indonesia. Akibatnya, Ombudsman seringkali terjebak pada penyelesaian kasus per kasus (kasuistik) dan kesulitan mendorong perubahan budaya hukum secara masif di tubuh kepolisian. Laporan-laporan yang masuk menumpuk, sementara kapasitas penyelesaian Ombudsman terbatas, menciptakan *bottleneck* baru dalam sistem pengawasan eksternal.

Kesimpulannya, data di Ombudsman RI mengonfirmasi bahwa wajah pelayanan penyidikan Polri masih dipenuhi bopeng maladministrasi. Dominasi laporan penundaan berlarut dan penyalahgunaan wewenang menegaskan bahwa manajemen penyidikan belum berjalan secara profesional dan akuntabel. Ombudsman telah berupaya maksimal dengan instrumen hukum yang ada, namun tanpa reformasi sistemik dalam manajemen penyidikan Polri, Ombudsman akan terus kebanjiran laporan

yang sama berulang kali, yang menandakan bahwa mekanisme perbaikan internal Polri belum berjalan efektif.

b. Kompolnas: Kendala Kewenangan yang Terbatas pada "Pemberian Saran"

Lembaga pengawas eksternal kedua yang memiliki mandat spesifik terhadap kepolisian adalah Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas). Dibentuk berdasarkan amanat reformasi melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri dan diperkuat dengan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011, Kompolnas diharapkan menjadi pengawas sipil yang kuat untuk menjamin profesionalisme dan kemandirian Polri. Posisi Kompolnas sangat strategis secara struktur ketatanegaraan karena berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Namun, realitas operasional menunjukkan adanya jurang yang lebar antara posisi strategis tersebut dengan efektivitas pengawasan di lapangan.

Analisis terhadap peran Kompolnas dalam menangani pengaduan masyarakat mengungkap sebuah kelemahan fundamental: keterbatasan kewenangan. Fungsi utama Kompolnas sebagaimana diatur dalam regulasi adalah membantu Presiden menetapkan arah kebijakan Polri dan memberikan pertimbangan dalam pengangkatan Kapolri. Terkait keluhan masyarakat, kewenangan Kompolnas dibatasi hanya pada "menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden". Frasa "menyampaikan" ini menjadi titik lemah krusial.

Dalam praktiknya, mekanisme penanganan pengaduan di Kompolnas seringkali berhenti pada fungsi administratif sebagai "kotak pos". Ketika masyarakat mengadu ke Kompolnas mengenai ketidakadilan dalam penyidikan, Kompolnas tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan independen atau mengambil alih perkara tersebut. Tindakan yang dapat dilakukan Kompolnas hanyalah melakukan klarifikasi dengan mengirimkan surat kepada instansi Polri terkait (biasanya ke Itwasum atau Propam) untuk meminta penjelasan. Jawaban dari Polri tersebut kemudian diteruskan kembali kepada pelapor. Mekanisme klarifikasi surat-menyurat ini seringkali tidak memuaskan pencari keadilan karena jawaban yang diberikan Polri cenderung normatif dan defensif.

Kritik tajam sering dialamatkan kepada Kompolnas karena dianggap "macan ompong" atau sekadar lembaga stempel. Fungsi pengawasan fungsional yang diemban Kompolnas dinilai tidak memiliki daya paksa (*coercive power*). Berbeda dengan lembaga pengawas kepolisian di negara maju, seperti *Independent Office for Police Conduct* (IOPC) di Inggris yang memiliki kewenangan melakukan investigasi mandiri dan penangkapan, Kompolnas di Indonesia sama sekali tidak memiliki kewenangan pro-justitia atau investigasi independen. Kompolnas tidak bisa memanggil paksa penyidik yang nakal, tidak bisa menyita barang bukti, dan tidak bisa melakukan olah TKP ulang untuk menguji kebenaran laporan masyarakat.

Ketiadaan fungsi penyidikan independen ini membuat Kompolnas sangat bergantung pada itikad baik Polri. Jika Polri merespons klarifikasi

Kompolnas dengan lambat atau dengan data yang tidak akurat, Kompolnas tidak memiliki instrumen hukum yang cukup kuat untuk menekan Polri agar lebih transparan. Rekomendasi yang dikeluarkan Kompolnas pun tidak bersifat mengikat secara hukum (*legally binding*). Polri boleh melaksanakan rekomendasi tersebut, boleh juga mengabaikannya tanpa konsekuensi sanksi yang jelas. Hal ini menyebabkan wibawa Kompolnas di mata anggota kepolisian di tingkat bawah (Polres/Polsek) seringkali dipandang sebelah mata.

Studi yang dilakukan oleh berbagai peneliti hukum juga menyoroti bahwa keterbatasan ini berakar pada regulasi yang ada. Peraturan Presiden dinilai tidak cukup kuat untuk memberikan "gigi" bagi Kompolnas dalam menghadapi institusi sekuat Polri. Diperlukan penguatan landasan hukum setingkat Undang-Undang atau revisi Undang-Undang Polri untuk memberikan kewenangan investigatif kepada Kompolnas. Tanpa kewenangan investigasi, Kompolnas hanya akan terus terjebak dalam rutinitas administratif meneruskan surat keluhan, sementara substansi ketidakadilan yang dialami masyarakat tidak tersentuh.

Lebih jauh lagi, komposisi dan sumber daya Kompolnas juga menjadi kendala. Dengan jumlah komisioner yang terbatas dan dukungan anggaran yang tidak sebanding dengan luasnya wilayah hukum kepolisian se-Indonesia, Kompolnas kesulitan melakukan pemantauan langsung ke lapangan secara intensif. Pengawasan menjadi elitis dan berjarak, lebih banyak dilakukan dari balik meja di Jakarta ketimbang turun melihat realitas

penyidikan di daerah. Akibatnya, banyak kasus-kasus penyimpangan di daerah terpencil yang luput dari radar pengawasan Kompolnas.

Kondisi ini menciptakan siklus frustrasi bagi masyarakat. Mereka datang ke Kompolnas dengan harapan mendapat keadilan karena merasa buntu melapor ke Propam (internal). Namun, di Kompolnas, laporan mereka kembali diteruskan ke internal Polri untuk diklarifikasi. Pada akhirnya, nasib laporan tersebut kembali ditentukan oleh mekanisme internal Polri yang sejak awal diragukan objektivitasnya oleh pelapor. Lingkaran setan ini menegaskan bahwa tanpa rekonstruksi kewenangan, Kompolnas belum mampu menjadi antitesis yang efektif bagi potensi penyalahgunaan kekuasaan Polri.

c. Komnas HAM: Penanganan Aduan Terkait Kekerasan dan Pelanggaran HAM dalam Penyidikan

Lembaga pengawas eksternal ketiga yang memiliki peran vital adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Fokus pengawasan Komnas HAM sangat spesifik dan fundamental, yaitu pada aspek perlindungan hak asasi manusia dalam pelaksanaan tugas kepolisian. Mengingat polisi adalah institusi yang diberi wewenang menggunakan kekerasan secara sah (*legitimate use of force*), potensi gesekan dengan hak asasi manusia sangatlah tinggi. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 memberikan mandat kepada Komnas HAM untuk melakukan pemantauan dan penyelidikan terhadap dugaan pelanggaran HAM.

Data statistik pengaduan di Komnas HAM menyajikan fakta yang meresahkan. Polri secara konsisten menjadi institusi yang paling banyak diadukan oleh masyarakat terkait dugaan pelanggaran HAM. Sepanjang tahun 2024, dari total 2.305 kasus yang ditangani Komnas HAM, sebanyak 663 laporan ditujukan kepada Polri. Tren ini bukan fenomena baru, melainkan pola yang berulang dari tahun ke tahun, seperti pada tahun 2021 di mana tercatat 661 aduan terkait kepolisian.

Dominasi laporan terhadap Polri di Komnas HAM didominasi oleh isu kekerasan dan penyiksaan (*torture*) dalam proses penyidikan. Praktik penyiksaan seringkali terjadi di ruang-ruang interogasi tertutup sebagai jalan pintas (*shortcut*) untuk mengejar pengakuan tersangka. Budaya penyidikan yang masih berorientasi pada pengakuan tersangka (*confession-oriented*) ketimbang pembuktian ilmiah (*scientific crime investigation*) menjadi akar masalahnya. Penyidik, dalam tekanan untuk segera mengungkap kasus, tak jarang menggunakan cara-cara intimidasi, kekerasan fisik, hingga penyiksaan psikis untuk memaksa tersangka mengaku.

Komnas HAM mencatat berbagai bentuk kekerasan, mulai dari pemukulan saat penangkapan, penyiksaan selama dalam tahanan, hingga penembakan yang diklaim sebagai tindakan tegas terukur namun seringkali dipertanyakan proporsionalitasnya. Selain kekerasan fisik, aspek pelanggaran HAM lainnya yang sering diadukan adalah kriminalisasi terhadap aktivis atau masyarakat adat, serta diskriminasi dalam penegakan

hukum. Hal ini menunjukkan bahwa penyidikan belum sepenuhnya berjalan berdasarkan prinsip "Due Process of Law", melainkan masih diwarnai oleh pendekatan kekuasaan yang represif.

Penanganan aduan di Komnas HAM memiliki tantangan tersendiri dibandingkan Ombudsman atau Kompolnas. Isu yang ditangani Komnas HAM menyangkut integritas fisik dan nyawa manusia, sehingga ekspektasi publik sangat tinggi. Komnas HAM memiliki wewenang penyelidikan pro-justitia khusus untuk pelanggaran HAM yang berat berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000. Namun, untuk kasus-kasus pelanggaran HAM yang tidak masuk kategori "berat" (seperti penyiksaan dalam kasus pidana umum), kewenangan Komnas HAM sebatas memberikan rekomendasi kepada Polri.

Sama seperti Kompolnas dan Ombudsman, rekomendasi Komnas HAM juga seringkali menghadapi tembok resistensi. Meskipun Polri dan Komnas HAM telah memiliki nota kesepahaman (MoU) dan kerja sama pelatihan HAM, implementasi di tingkat taktis seringkali berbeda. Ketika Komnas HAM mengeluarkan rekomendasi bahwa telah terjadi pelanggaran HAM dalam sebuah penyidikan, respons kepolisian seringkali defensif atau menyangkal. Mekanisme pertanggungjawaban anggota yang melakukan kekerasan pun seringkali hanya berhenti pada sidang disiplin atau etik internal, jarang yang ditarik ke ranah pidana umum, sehingga melanggengkan impunitas.

Selain itu, Komnas HAM juga menyoroti isu diskriminasi ras dan etnis dalam pemolisian. Berdasarkan wewenangnya dalam UU No. 40

Tahun 2008, Komnas HAM memantau potensi diskriminasi dalam penegakan hukum. Laporan masyarakat menunjukkan bahwa kelompok minoritas atau masyarakat miskin seringkali mendapatkan perlakuan yang berbeda dan lebih kasar dalam proses penyidikan dibandingkan kelompok elit. Hal ini mencederai prinsip *equality before the law* yang menjadi pilar keadilan.

Peran Komnas HAM menjadi sangat krusial sebagai "alarm moral" bagi kepolisian. Pengaduan yang masuk ke Komnas HAM adalah indikator keras bahwa reformasi kultural Polri—untuk meninggalkan budaya militeristik yang kekerasan menuju polisi sipil yang humanis—belum tuntas. Tingginya angka aduan kekerasan menunjukkan bahwa instrumen internal seperti Peraturan Kapolri tentang Implementasi Standar HAM belum sepenuhnya terinternalisasi dalam perilaku setiap anggota penyidik di lapangan.

Analisis terhadap ketiga lembaga ini, terlihat benang merah permasalahan pengawasan eksternal di Indonesia. Ombudsman, Kompolnas, dan Komnas HAM masing-masing memiliki mandat yang mulia, namun semuanya menghadapi kendala struktural yang serupa: ketiadaan kewenangan eksekutorial yang mengikat. Ketiga lembaga ini lebih berfungsi sebagai pemberi rekomendasi atau "pengawas tanpa tangan". Mereka dapat melihat, menilai, dan menyarankan, namun tidak dapat memaksa Polri untuk memperbaiki diri.

Akibatnya, manajemen pengaduan masyarakat yang tersebar di ketiga lembaga ini seringkali berakhir antiklimaks. Masyarakat yang mengadu dilempar dari satu lembaga ke lembaga lain, sementara inti permasalahan—yakni ketidakadilan dalam penyidikan—tetap tidak terselesaikan. Data statistik yang tinggi dari ketiga lembaga ini seharusnya menjadi tamparan keras bahwa mekanisme *check and balances* dalam sistem peradilan pidana kita sedang tidak baik-baik saja. Ego sektoral, tumpang tindih kewenangan yang tidak diimbangi dengan daya paksa, serta resistensi internal Polri membuat sistem pengawasan eksternal di Indonesia memerlukan rekonstruksi mendasar, bukan sekadar perbaikan kosmetik belaka. Diperlukan sebuah terobosan hukum yang mampu mengintegrasikan kekuatan ketiga lembaga ini dan memberikan mereka kewenangan yang lebih bertaring untuk memaksa akuntabilitas kepolisian, demi terwujudnya keadilan yang substantif bagi masyarakat.

B. Analisis Efektivitas Manajemen Pengaduan Masyarakat dalam Sistem Peradilan Pidana

Sistem Peradilan Pidana (SPP) di Indonesia bukan sekadar mesin birokrasi yang bekerja secara otomatis dari penyelidikan hingga pemasyarakatan, melainkan sebuah ekosistem penegakan hukum yang menuntut adanya akuntabilitas dan transparansi. Dalam kerangka negara hukum yang demokratis, partisipasi masyarakat melalui mekanisme pengaduan (*public complaints*) memegang peranan vital sebagai instrumen *check and*

balances. Pengaduan masyarakat (Dumas) berfungsi sebagai alarm dini terhadap potensi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), maladministrasi, hingga korupsi yudisial yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. Namun, keberadaan saluran pengaduan semata tidak menjamin terciptanya keadilan. Isu utamanya terletak pada efektivitas pengelolaan pengaduan tersebut: apakah pengaduan hanya ditampung sebagai formalitas administratif, atau benar-benar ditindaklanjuti untuk memperbaiki kinerja penegakan hukum.

Efektivitas manajemen pengaduan masyarakat dalam SPP tidak bisa dilepaskan dari teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto. Menurut teori ini, bekerjanya hukum di masyarakat sangat bergantung pada lima faktor utama: faktor hukum (undang-undang), faktor aparat penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan. Jika dikaitkan dengan manajemen pengaduan, kegagalan dalam satu faktor saja dapat menyebabkan stagnasi, di mana laporan masyarakat menumpuk tanpa penyelesaian (*undue delay*), yang pada akhirnya menggerus kepercayaan publik terhadap institusi peradilan.

Menganalisis dari aspek pertama, yaitu faktor hukum atau regulasi, Indonesia sejatinya memiliki landasan normatif yang cukup kuat terkait hak masyarakat untuk melapor dan mengawasi jalannya peradilan. Mulai dari UU Pelayanan Publik, KUHAP, hingga berbagai Peraturan Kapolri dan Peraturan Jaksa Agung yang mengatur mekanisme pengaduan internal. Namun, efektivitas hukum sering kali terbentur pada ketidakjelasan standar operasional

prosedur (SOP) lintas sektoral. Dalam praktiknya, sering terjadi kebingungan yurisdiksi mengenai ke mana masyarakat harus mengadu ketika menghadapi ketidakadilan dalam proses pra-ajudikasi maupun ajudikasi. Apakah ke Propam, Kompolnas, Komjak, Ombudsman, atau Badan Pengawas Mahkamah Agung?

Banyaknya kanal pengaduan ini, ironisnya, justru sering menciptakan fenomena "bola ping-pong" birokrasi. Masyarakat yang melapor sering kali dilempar dari satu instansi ke instansi lain dengan alasan kewenangan, tanpa adanya satu pintu terpadu yang mampu mengawal pengaduan tersebut hingga tuntas. Dalam konteks efektivitas hukum, regulasi yang ada belum sepenuhnya mampu menciptakan sistem "satu atap" yang terintegrasi secara substansial. Akibatnya, kepastian hukum bagi pelapor menjadi kabur. Efektivitas regulasi di sini dipertanyakan karena aturan yang ada lebih fokus pada *cara melapor*, namun minim dalam mengatur sanksi tegas bagi aparat yang *mengabaikan laporan*.

Faktor kedua, dan yang paling krusial, adalah mentalitas aparat penegak hukum. Sebagus apapun sistem manajemen pengaduan dirancang, efektivitasnya sangat bergantung pada integritas dan profesionalisme individu yang menjalankannya. Dalam banyak kasus, pengaduan masyarakat terkait kinerja penyidik atau penuntut umum sering kali disikapi dengan resistensi korps (*esprit de corps*) yang keliru. Masih terdapat budaya di kalangan aparat untuk saling melindungi rekan sejawat yang melakukan kesalahan, yang

menyebabkan pengaduan masyarakat berakhir tanpa kejelasan atau dihentikan dengan alasan "tidak cukup bukti" yang subjektif.

Selain itu, responsivitas aparat menjadi tolok ukur utama. Manajemen pengaduan yang efektif menuntut adanya *speedy response*. Keterlambatan dalam merespons pengaduan masyarakat dalam tahap penyidikan, misalnya, dapat berakibat fatal seperti hilangnya alat bukti atau kadaluarsanya masa penahanan. Ketidakefektifan penegak hukum dalam merespons Dumas sering kali dipicu oleh beban kerja yang berlebihan (*overload*), namun tidak jarang pula disebabkan oleh faktor non-teknis seperti intervensi atasan atau adanya konflik kepentingan. Oleh karena itu, reformasi kultural di tubuh aparat penegak hukum adalah prasyarat mutlak agar manajemen pengaduan dapat berjalan efektif.

Faktor Sarana dan Fasilitas: Digitalisasi vs Kesenjangan Teknologi

Beranjak ke faktor sarana dan fasilitas, era digital telah mendorong institusi penegak hukum seperti Polri, Kejaksaan, dan Mahkamah Agung untuk meluncurkan berbagai aplikasi pengaduan berbasis daring (seperti Dumas Presisi, SP4N-LAPOR, atau aplikasi e-Dumas lainnya). Secara teori, digitalisasi ini seharusnya meningkatkan efektivitas dengan memangkas birokrasi, memungkinkan pelacakan status laporan secara *real-time*, dan menjamin anonimitas pelapor. Fasilitas ini adalah langkah maju yang signifikan dalam mempermudah akses keadilan (*access to justice*).

Akan tetapi, efektivitas fasilitas teknologi ini masih menghadapi tantangan besar. Pertama, sistem yang sering kali *down* atau tidak terawat

(maintenance buruk). Kedua, belum terintegrasinya sistem pengaduan antar-lembaga dalam SPP secara menyeluruh (Integrated Criminal Justice System Database). Seringkali data pengaduan di kepolisian tidak sinkron dengan data di kejaksaan. Ketiga, adanya *digital divide* atau kesenjangan digital di masyarakat. Fasilitas canggih ini mungkin efektif bagi masyarakat urban yang melek teknologi, namun bagi masyarakat pedesaan atau kelompok marginal, akses terhadap pengaduan digital masih menjadi barang mewah. Akibatnya, fasilitas yang ada belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara merata, yang berarti efektivitas hukum dari aspek sarana belum optimal.

Faktor masyarakat memegang peranan unik dalam analisis ini. Kesadaran hukum masyarakat Indonesia saat ini sedang mengalami pergeseran drastis. Ketidakpercayaan terhadap efektivitas jalur pengaduan formal telah melahirkan fenomena sosiologis baru yang dikenal dengan istilah *"No Viral, No Justice"*. Fenomena ini adalah kritik paling keras terhadap manajemen pengaduan konvensional. Masyarakat cenderung memilih memviralkan kasus ketidakadilan di media sosial daripada melapor melalui loket resmi, karena persepsi bahwa aparat baru akan bertindak cepat jika ada tekanan publik yang masif.

Dari perspektif efektivitas hukum, fenomena ini adalah pedang bermata dua. Di satu sisi, viralitas efektif memaksa aparat bekerja cepat dan transparan. Namun di sisi lain, ini menandakan kegagalan sistemik dari manajemen pengaduan yang ada. Hukum seharusnya bekerja berdasarkan sistem, bukan berdasarkan algoritma media sosial atau tekanan massa. Jika efektivitas

penegakan hukum bergantung pada viral atau tidaknya sebuah kasus, maka asas *equality before the law* (persamaan di hadapan hukum) telah tercederai. Masyarakat yang tidak memiliki akses ke media sosial atau tidak mampu memviralkan kasusnya berpotensi terabaikan, menciptakan ketimpangan keadilan.

Faktor terakhir menurut Soerjono Soekanto adalah kebudayaan hukum. Budaya hukum mencakup nilai-nilai, pandangan, dan sikap masyarakat serta aparat terhadap hukum itu sendiri. Dalam konteks manajemen pengaduan, terdapat budaya birokrasi yang masih bersifat paternalistik dan feodal. Masyarakat sering kali merasa "ewuh pakewuh" (sungkan) atau takut untuk melaporkan aparat yang bermasalah karena khawatir akan adanya kriminalisasi balik atau dipersulit urusannya di masa depan.

Di sisi internal institusi, budaya transparansi belum sepenuhnya mengakar. Pengaduan masyarakat sering dianggap sebagai gangguan atau serangan terhadap institusi, bukan sebagai masukan konstruktif untuk perbaikan. Budaya tertutup ini menghambat efektivitas manajemen pengaduan. Transparansi penanganan perkara sering kali hanya sebatas jargon, sementara proses internal (seperti sidang etik atau disiplin) dilakukan secara tertutup dan hasilnya tidak dikomunikasikan dengan baik kepada pelapor. Tanpa perubahan budaya hukum yang mendasar—dari budaya kekuasaan menjadi budaya pelayanan—mekanisme pengaduan hanya akan menjadi "kotak saran" yang tidak pernah dibuka.

Berdasarkan analisis kelima faktor efektivitas hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa manajemen pengaduan masyarakat dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia saat ini masih belum mencapai tingkat efektivitas yang ideal. Meskipun faktor regulasi dan fasilitas (teknologi) telah mengalami kemajuan, hambatan utama masih terletak pada faktor aparat (integritas), faktor masyarakat (ketidakpercayaan), dan faktor budaya hukum (resistensi birokrasi).

Efektivitas hukum tidak hanya diukur dari tersedianya aplikasi pelaporan atau lengkapnya aturan perundang-undangan, melainkan pada *outcome* nyata berupa tindak lanjut yang objektif dan transparan atas setiap laporan yang masuk. Untuk meningkatkan efektivitas, diperlukan integrasi sistem pengaduan satu pintu nasional yang menghubungkan seluruh subsistem peradilan pidana, penguatan perlindungan bagi pelapor (*whistleblower*), serta sanksi yang tegas dan transparan bagi aparat yang terbukti mengabaikan pengaduan masyarakat. Hanya dengan cara inilah kepercayaan publik dapat dipulihkan, dan stigma *"No Viral, No Justice"* dapat perlahan dihapuskan, mengembalikan marwah hukum sebagai panglima yang bekerja dalam kesunyian sistem, bukan dalam kebisingan media sosial.

Setelah membedah realitas implementasi pengawasan baik di internal maupun eksternal Polri, analisis ini melangkah lebih dalam untuk membedah "mengapa" kondisi tersebut terjadi. Menggunakan pisau analisis Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman, efektivitas penegakan hukum ditentukan oleh tiga elemen: substansi, struktur, dan budaya hukum. Bagian ini akan

berfokus secara eksklusif pada **Substansi Hukum (*Legal Substance*)**, yaitu aturan, norma, dan regulasi yang menjadi landasan bekerjanya pengawasan. Seringkali, kegagalan pengawasan di lapangan bukan semata karena keburukan mental aparat, melainkan karena kerangka hukum yang melandasinya memang rapuh, memiliki celah kosong (*rechtsvacuum*), atau saling bertabrakan (*conflict of norms*).

1. Analisis Faktor Substansi Hukum (Legal Substance):

Substansi hukum merupakan "perangkat lunak" dari sistem peradilan. Tanpa aturan yang jelas, tegas, dan sinkron, struktur lembaga pengawas (seperti Propam atau Kompolnas) akan kehilangan arah. Dalam konteks pengawasan penyidikan Polri, analisis terhadap substansi hukum mengungkapkan dua kelemahan fundamental yang bersifat sistemik: pertama, adanya kekosongan hukum terkait standar waktu penyelesaian pengaduan yang menciptakan ketidakpastian; dan kedua, tumpang tindih kewenangan serta ketiadaan mekanisme *checks and balances* yang mengikat secara hukum.

a. Kekosongan Hukum Terkait Standar Waktu Penyelesaian Pengaduan dan Ketidakpastian Prosedural

Asas kepastian hukum (*rechtssicherheit*) adalah salah satu dari tiga nilai dasar hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, di samping keadilan dan kemanfaatan[1]. Dalam manajemen pengaduan masyarakat, kepastian hukum ini harus mewujud dalam bentuk kepastian prosedur dan kepastian waktu. Masyarakat yang mencari keadilan berhak mengetahui

kapan pengaduan mereka akan diproses dan kapan akan selesai. Namun, analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang ada menunjukkan adanya kekosongan norma (*vacuum of norm*) yang signifikan terkait standarisasi waktu penyelesaian sengketa penyidikan.[410]

Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat memang telah diterbitkan sebagai upaya perbaikan regulasi. Pasal-pasal di dalamnya mengatur hak pelapor untuk mendapatkan Surat Pemberitahuan Perkembangan Penanganan Dumas (SP3D) dalam waktu 20 hari kerja dan pemberitahuan penyelesaian dalam 40 hari kerja[2]. Namun, regulasi ini masih menyisakan celah substansial. Batasan waktu tersebut lebih bersifat administratif (pemberitahuan surat) dan bukan batasan waktu penyelesaian substansi masalah (*case resolution*).[411]

Tidak ditemukan aturan setingkat Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang secara rigid menetapkan "batas waktu maksimal" bagi kepolisian untuk menyelesaikan sebuah dugaan pelanggaran penyidikan. Akibatnya, istilah "sedang dalam proses" atau "masih didalami" menjadi jawaban standar yang bisa bertahan selama berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun tanpa melanggar aturan tertulis apapun secara eksplisit. Ketiadaan standar waktu yang mengikat ini menciptakan ruang diskresi

[410] Mustamin, M., Renggong, R., & Madiong, B. (2025). ANALISIS HUKUM KEPUASAN MASYARAKAT TERHADAP PELAYANAN POLISI REPUBLIK INDONESIA DI POLSEK WOLO. *Indonesian Journal of Legality of Law*, *7*(2), hlm. 231-238.

[411] Pratiwi, W. (2021). Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan Polri Polres Semarang. *JPeHI (Jurnal Penelitian Hukum Indonesia)*, *2*(01), hlm. 51-67.

yang terlalu luas bagi pengawas internal. Dalam praktiknya, penanganan pengaduan seringkali bergantung pada beban kerja dan subjektivitas pejabat pengawas, bukan pada sistem yang terukur.

Kekosongan hukum ini berkontribusi langsung pada tingginya angka laporan maladministrasi berupa "penundaan berlarut" di Ombudsman RI[3]. Ketika hukum tidak menetapkan batas akhir (*deadline*) yang tegas disertai sanksi, maka penundaan tidak dianggap sebagai pelanggaran hukum, melainkan hanya kelambanan administratif biasa. Hal ini sangat merugikan pencari keadilan, terutama dalam kasus-kasus di mana barang bukti berisiko rusak atau saksi kunci mungkin meninggal dunia seiring berjalannya waktu. Dalam konteks penyidikan, waktu adalah esensi dari keadilan itu sendiri (*justice delayed is justice denied*).[412]

Selain masalah waktu, substansi hukum yang mengatur perlindungan pelapor (*whistleblower*) dalam konteks pengaduan kepolisian juga masih lemah. Meskipun Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban sudah ada, implementasinya secara spesifik untuk pelapor penyimpangan penyidikan di lingkungan internal Polri belum diatur secara detail dalam peraturan kepolisian[4]. Kekosongan pengaturan teknis ini menyebabkan masyarakat enggan melapor karena takut akan

[412] Alamsyah, M. V., Setiadi, R., & Ikhwan, S. (2022). Analisis Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Terhadap Kualitas Pelayanan Publik Bidang KB-KKK DP3KB di Kabupaten Brebes. *Jurnal Kewarganegaraan*, *6*(3), hlm. 5621-5630.

dikriminalisasi balik atau diintimidasi, mengingat pelapor seringkali harus berhadapan dengan penyidik yang memiliki kewenangan upaya paksa.[413]

b. Tumpang Tindih Kewenangan Antar Lembaga Pengawas (*Overlapping Authority*)

Permasalahan substansi hukum yang kedua dan tidak kalah peliknya adalah tumpang tindih kewenangan (*overlapping authority*) antar berbagai lembaga pengawas. Sistem pengawasan kepolisian di Indonesia diatur oleh berbagai regulasi yang berbeda-beda, yang sayangnya seringkali tidak harmonis. Hal ini menciptakan "hutan regulasi" yang membingungkan masyarakat. Setidaknya terdapat empat institusi utama yang menerima pengaduan masyarakat terkait penyidikan: Itwasum Polri, Divpropam Polri, Kompolnas, dan Ombudsman RI. Masing-masing memiliki dasar hukum sendiri namun dengan objek pengawasan yang beririsan.

Analisis yuridis menemukan bahwa tumpang tindih ini terjadi karena legislator tidak memberikan demarkasi (batas) yang tegas mengenai yurisdiksi masing-masing lembaga. Sebagai contoh, Divpropam berwenang menangani pelanggaran etika dan disiplin anggota , sementara Itwasum berwenang melakukan pengawasan umum dan pemeriksaan. Di sisi lain, Kompolnas juga diberi wewenang menerima saran dan keluhan masyarakat[77]. Masalah timbul ketika satu peristiwa—misalnya penyidik meminta uang kepada korban—dapat dikategorikan sekaligus sebagai

[413] Hasibuan, E. S. (2021). Persepsi masyarakat terhadap penerimaan anggota Polri. *Jurnal Hukum Sasana*, *7*(1), hlm. 33-50.

pelanggaran etika (ranah Propam), penyimpangan manajerial (ranah Itwasum), dan penurunan citra Polri (ranah Kompolnas).[414]

Akibat dari tumpang tindih pengaturan ini adalah ketidakjelasan "siapa bertanggung jawab atas apa". Seringkali terjadi duplikasi penanganan di mana satu pengaduan diproses oleh beberapa lembaga sekaligus, yang memboroskan sumber daya negara. Atau sebaliknya, terjadi fenomena saling lempar tanggung jawab, di mana Propam merasa itu ranah Itwasum, dan Itwasum merasa itu ranah atasan penyidik. Masyarakat yang awam hukum menjadi korban dari birokrasi pengawasan yang berbelit ini[8].

Untuk memperjelas keruwetan regulasi ini, tabel berikut menyajikan matriks tumpang tindih kewenangan berdasarkan analisis peraturan perundang-undangan yang berlaku:

Tabel 2

Matriks Tumpang Tindih Kewenangan Pengawasan

Penyidikan dalam Peraturan Perundang-Undangan

Lembaga Pengawas	**Dasar Hukum Utama**	**Objek Pengaduan/Pengawasan**	**Bentuk Produk Akhir**	**Potensi Tumpang Tindih**
Divpropam Polri (Internal)	Perpres No. 52/2010 & Perpol No. 7/2022	Pelanggaran etika profesi, disiplin, dan penyimpangan perilaku anggota.	Putusan Sidang Etik/Disiplin (Sanksi administratif).	Beririsan dengan Itwasum dalam hal pengawasan perilaku saat bertugas.

[414] Marwenny, E. (2024). Penegakan Hukum Terhadap Polisi Yang Terlibat Dalam Peredaran Narkotika (Studi Kasus Peredaran Sabu Teddy Minahasa). *Jurnal Kajian Hukum Dan Kebijakan Publik| E-ISSN: 3031-8882*, *2*(1), hlm. 8-14.

Itwasum Polri (Internal)	Perpres No. 52/2010 & Perkap No. 18/2011	Pengawasan umum, pemeriksaan kinerja, dan manajemen penyidikan.	Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) & Rekomendasi.	Beririsan dengan Propam dalam hal pengawasan kinerja penyidik.
Kompolnas (Eksternal)	UU No. 2/2002 & Perpres No. 17/2011	Kinerja kepolisian secara fungsional & keluhan masyarakat.	Rekomendasi/Saran kepada Presiden & Kapolri[12].	Menerima keluhan yang sama dengan Propam tapi tanpa wewenang eksekusi.
Ombudsman RI (Eksternal)	UU No. 37/2008 & UU No. 25/2009	Maladministrasi pelayanan publik (termasuk penundaan penyidikan).	Rekomendasi perbaikan layanan/administrasi.	Objek "maladministrasi" seringkali sama dengan "pelanggaran disiplin" di Propam.

Sumber: Diolah dari Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, Perpres No. 17 Tahun 2011, dan Perpol No. 2 Tahun 2024.

Dari tabel di atas, terlihat jelas bahwa substansi hukum yang ada menciptakan duplikasi. Keempat lembaga tersebut sama-sama membuka pintu pengaduan untuk objek yang nyaris identik: kinerja penyidik yang tidak profesional. Namun, substansi hukum tidak mengatur mekanisme koordinasi yang mengikat (*mandatory coordination mechanism*) di antara mereka. Tidak ada aturan yang mewajibkan Propam untuk melimpahkan data ke Kompolnas, atau sebaliknya. Akibatnya, pengawasan berjalan secara parsial dan terkotak-kotak (sektoral).[415]

[415] Dm, M. Y. (2024). Analisis Terhadap Pembatasan Dan Pengawasan Kewenangan Kepolisian Di Indonesia. *Milthree Law Journal*, *1*(2), hlm. 149-180.

c. Belum Adanya Mekanisme *Checks and Balances* yang Mengikat (*Binding Mechanism*)

Kelemahan substansi hukum yang paling fatal adalah ketiadaan kekuatan eksekutorial pada lembaga pengawas eksternal. Dalam teori demokrasi, pengawasan harus memiliki prinsip *checks and balances* yang efektif. Namun, analisis terhadap UU No. 2 Tahun 2002 dan Perpres No. 17 Tahun 2011 menunjukkan bahwa hubungan antara Kompolnas dan Polri tidak bersifat setara dalam konteks pengawasan. Kompolnas ditempatkan hanya sebagai pemberi "saran dan pertimbangan".

Diksi "saran" dan "pertimbangan" dalam norma hukum memiliki implikasi yuridis yang lemah. Saran tidak memiliki kekuatan mengikat (*non-binding*). Polri secara hukum tidak wajib melaksanakan rekomendasi Kompolnas. Jika Kapolri atau penyidik mengabaikan saran Kompolnas, tidak ada sanksi hukum yang diatur dalam undang-undang bagi mereka. Hal ini berbeda secara diametral dengan kewenangan lembaga peradilan yang putusannya memiliki kekuatan eksekutorial. Kondisi ini menempatkan Kompolnas dalam posisi inferior secara hukum dibandingkan objek yang diawasinya.[416]

Bahkan, Ombudsman RI yang memiliki wewenang mengeluarkan rekomendasi yang secara normatif wajib dilaksanakan, seringkali menghadapi kendala di lapangan karena sanksi atas ketidakpatuhan lebih bersifat administratif dan bergantung pada atasan terlapor[16]. Mekanisme

[416] Awaluddin,. (2023). *Hitam Putih Eksistensi kepolisian*. Nas Media Pustaka. Hlm. 15-20.

sanksi yang diatur dalam UU Pelayanan Publik seringkali tidak cukup menakutkan bagi aparat penegak hukum yang memiliki *power* besar.

Dalam konteks manajemen penyidikan, ketiadaan mekanisme yang mengikat ini membuat pengaduan masyarakat seringkali berakhir di meja administrasi. Kompolnas hanya bisa meneruskan surat keluhan ke Inspektorat Polri dan menunggu jawaban[17]. Kompolnas tidak diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan upaya paksa, seperti memanggil penyidik, menyita berkas perkara, atau melakukan gelar perkara tandingan (*independent review*). Hal ini dikonfirmasi oleh pendapat Amostian dkk, yang menyatakan bahwa fungsi pengawasan Kompolnas tidak mengikat dan berbeda dengan komisi kepolisian di negara lain yang memiliki wewenang investigasi[18].

Lebih jauh lagi, substansi hukum yang mengatur Praperadilan dalam KUHAP sebagai bentuk pengawasan horizontal juga memiliki keterbatasan. Praperadilan hanya menguji aspek formil (sah tidaknya penangkapan/penahanan) dan tidak menyentuh aspek materiil atau perilaku etis penyidik[19]. Pelanggaran perilaku seperti kekerasan verbal, permintaan uang, atau keberpihakan penyidik seringkali lolos dari jangkauan Praperadilan. Sementara itu, mekanisme etik di Propam bersifat internal dan tertutup, yang seringkali memicu keraguan publik akan objektivitasnya.

Ketiadaan "gigi" hukum pada lembaga pengawas eksternal ini menciptakan ketimpangan relasi kuasa. Polisi sebagai pemegang monopoli penggunaan kekerasan fisik yang sah (*state monopoly on violence*) diawasi

oleh lembaga sipil yang hanya bersenjatakan "surat saran". Dalam perspektif *Legal Substance*, ini adalah kecacatan desain regulasi. Hukum tidak menyediakan instrumen pemaksa (*coercive instrument*) bagi pengawas untuk mendisiplinkan yang diawasi. Tanpa perbaikan pada substansi hukum ini—yakni dengan menaikkan status rekomendasi pengawas menjadi mengikat atau memberikan kewenangan investigasi independen—maka manajemen pengaduan masyarakat hanya akan menjadi mekanisme prosedural tanpa dampak substantif terhadap keadilan.

Secara keseluruhan, analisis faktor substansi hukum menyimpulkan bahwa kerangka regulasi pengawasan penyidikan di Indonesia saat ini masih rapuh. Ada kekosongan aturan mengenai standar waktu yang pasti, ada hutan regulasi yang tumpang tindih tanpa koordinasi, dan ada kekosongan wewenang eksekutorial pada lembaga pengawas eksternal. Semua ini berkontribusi pada inefektivitas sistem peradilan pidana, di mana pengaduan masyarakat seringkali gagal dikonversi menjadi perbaikan kinerja maupun keadilan bagi korban. Rekonstruksi hukum yang akan diajukan dalam disertasi ini menjadi mutlak diperlukan untuk menambal celah-celah normatif tersebut.

2. Analisis Faktor Struktur Hukum (Legal Structure):

Menganalisis struktur pengawasan penyidikan di tubuh Kepolisian Republik Indonesia (Polri) saat ini, kita dihadapkan pada sebuah paradoks modernisasi. Di satu sisi, terdapat upaya digitalisasi yang masif melalui peluncuran aplikasi **Dumas Presisi** (Pengaduan Masyarakat Prediktif,

Responsibilitas, Transparansi Berkeadilan) yang digadang-gadang sebagai wujud integrasi pelayanan publik. Namun, di sisi lain, fakta empiris dan struktural menunjukkan bahwa aplikasi tersebut hanyalah sebuah "cangkang digital" yang membungkus realitas birokrasi yang masih sangat terfragmentasi, parsial, dan sektoral. Kelemahan struktur yang paling mendasar dalam manajemen pengaduan masyarakat saat ini adalah belum terintegrasinya secara penuh subsistem pengawasan yang ada. Terdapat keterpisahan yang tajam (*institutional decoupling*) antara fungsi pengawasan etika dan disiplin yang dijalankan oleh Divisi Profesi dan Pengamanan (Divpropam), fungsi pengawasan teknis penyidikan yang dijalankan oleh Biro Pengawasan Penyidikan (Korwassidik/Birowassidik), dan fungsi pengawasan umum yang dipegang oleh Inspektorat Pengawasan Umum (Itwasum). Kondisi ini menciptakan struktur yang "terkotak-kotak", di mana satu pengaduan masyarakat sering kali harus dipecah ke dalam berbagai kanal birokrasi yang tidak saling berkomunikasi, mengakibatkan inefisiensi dan ketidakpastian hukum.

Secara struktural, aplikasi Dumas Presisi saat ini beroperasi lebih sebagai portal penerimaan satu pintu (*single entry point*), namun tidak diikuti dengan mekanisme penyelesaian satu atap (*one stop solution*). Ketika masyarakat memasukkan laporan melalui aplikasi tersebut, distribusi penanganan laporan di belakang layar (*back-end*) masih bekerja berdasarkan logika birokrasi manual yang terpisah-pisah. Struktur yang ada saat ini membedakan secara kaku antara pelanggaran "perilaku" dan

pelanggaran "teknis yuridis". Jika masyarakat mengeluhkan perilaku penyidik yang arogan atau meminta imbalan, laporan tersebut didisposisikan ke Propam. Namun, jika keluhan tersebut menyangkut lambatnya proses penyidikan, tidak adanya SP2HP, atau ketidakprofesionalan dalam penerapan pasal, maka ranahnya digeser ke Wassidik. Masalah struktural timbul ketika satu kasus mengandung kedua unsur tersebut secara bersamaan—hal yang sangat lazim terjadi. Dalam struktur saat ini, tidak ada mekanisme "komando terpadu" yang mampu menangani kedua aspek tersebut secara simultan. Akibatnya, pelapor sering kali "di-ping-pong" atau dipaksa menunggu proses di satu satuan kerja selesai sebelum satuan kerja lain bergerak, menciptakan *bottleneck* birokrasi yang parah.

Kelemahan struktur ini semakin nyata terlihat dalam ketiadaan kendali terpadu di bawah Itwasum sebagai pengawas tertinggi internal. Idealnya, dalam sebuah struktur organisasi modern, Itwasum berfungsi sebagai *leading sector* atau "menara pengawas" yang mengorkestrasi seluruh gerak pengawasan, baik itu aspek etik di Propam maupun aspek teknis di Wassidik. Namun, fakta di lapangan menunjukkan bahwa Itwasum, Propam, dan Wassidik (Bareskrim) sering kali berjalan sendiri-sendiri dengan ego sektoral masing-masing. Struktur organisasi saat ini tidak memberikan kewenangan eksekutorial langsung kepada Itwasum untuk mengintervensi atau menyatukan penanganan kasus yang kompleks di lintas divisi. Data pengaduan yang masuk ke Propam sering kali tidak

terhubung (*unlinked*) dengan data perkembangan perkara di Wassidik. Hal ini menyebabkan terjadinya "birokrasi buta"; Wassidik bisa saja menyatakan penyidikan berjalan sesuai prosedur (secara teknis), sementara di saat yang sama Propam sedang memproses penyidik yang sama atas dugaan pelanggaran etik dalam kasus tersebut. Ketiadaan *Integrated Case Management System* yang sejati membuat pengawasan menjadi tumpul dan parsial.

Dampak dari struktur yang terkotak-kotak ini sangat merugikan masyarakat pencari keadilan. Alur birokrasi yang memisahkan kanal etik dan kanal penyidikan memaksa masyarakat untuk berjuang di dua medan pertempuran yang berbeda untuk satu masalah yang sama. Struktur ini tidak efisien dan melelahkan. Sebagai contoh, ketika seorang pelapor mengeluhkan adanya rekayasa kasus, ia harus membuktikan pelanggaran kode etik penyidik di sidang disiplin Propam, dan secara terpisah harus mengajukan Gelar Perkara Khusus di Wassidik untuk membatalkan penetapan tersangkanya. Kedua proses ini berjalan dalam koridor struktur yang berbeda, dengan jadwal yang berbeda, dan pejabat pemutus yang berbeda pula. Sering kali terjadi putusan yang kontradiktif: Propam menyatakan penyidik bersalah melanggar etik, namun Wassidik menyatakan proses penyidikan sudah sah secara formil. Kelemahan struktur inilah yang menyebabkan putusan pengawasan sering kali tidak solutif. Tidak adanya satu "Lembaga Pengawas Terpadu" atau *task force* permanen

yang menggabungkan fungsi etik dan teknis membuat rekomendasi yang dihasilkan bersifat parsial dan tidak tuntas menyelesaikan akar masalah.

Lebih jauh lagi, fragmentasi struktur ini diperburuk oleh belum adanya satu *Single Identification Number* (Nomor Identitas Tunggal) untuk setiap pengaduan yang berlaku lintas sektoral. Nomor registrasi pengaduan di Dumas Presisi sering kali berbeda referensinya ketika masuk ke meja penyidik di daerah atau meja paminal. Hal ini menyulitkan fungsi *tracking* dan kontrol oleh pimpinan. Struktur yang ada saat ini masih sangat bergantung pada laporan manual berjenjang dari Polres ke Polda, lalu ke Mabes. Dalam perjalanan laporan berjenjang ini, distorsi informasi sangat mungkin terjadi. Tanpa adanya struktur pengawasan yang terintegrasi secara *real-time*, Itwasum di tingkat pusat kesulitan untuk memantau apakah rekomendasi dari Propam telah dijalankan oleh penyidik di lapangan, atau apakah petunjuk dari Wassidik telah dipatuhi. Struktur yang terdesentralisasi tanpa kendali pusat yang kuat ini menciptakan celah bagi oknum di daerah untuk "memainkan" perkara tanpa terdeteksi oleh sistem pengawasan pusat.

Kelemahan struktur juga terlihat dari posisi Wassidik yang berada di bawah struktur Bareskrim (Badan Reserse Kriminal). Secara teoritis, fungsi pengawasan seharusnya terpisah dari fungsi pelaksana (operasional) untuk menjamin objektivitas (*separation of power*). Namun, saat ini Wassidik berada satu atap dengan penyidik yang diawasinya (Bareskrim). Struktur ini menciptakan konflik kepentingan inheren dan bias psikologis

esprit de corps. Sementara itu, Itwasum yang berada di luar struktur reserse, sering kali dianggap terlalu jauh dari teknis penyidikan sehingga rekomendasi yang diberikan kurang "menggigit" atau kurang teknis. Kekosongan struktur pengawasan eksternal yang kuat di dalam internal Polri ini menyebabkan fungsi *check and balances* tidak berjalan optimal. Dumas Presisi pada akhirnya hanya menjadi alat statistik untuk menghitung jumlah keluhan yang masuk, namun gagal menjadi alat manajemen untuk memastikan setiap keluhan diselesaikan secara terintegrasi.

Struktur birokrasi yang "terkotak-kotak" ini juga berimplikasi pada inefisiensi sumber daya. Terjadi duplikasi pemeriksaan yang membebani anggaran dan waktu. Pelapor harus diperiksa berulang kali oleh unit yang berbeda: diperiksa oleh Paminal untuk dugaan etika, diperiksa oleh Wassidik untuk gelar perkara, dan diperiksa oleh Itwasum untuk klarifikasi umum. Padahal, substansi yang ditanyakan relatif sama. Jika struktur pengawasan ini diintegrasikan dalam satu *Manajemen Pengaduan Terpadu*, pemeriksaan bisa dilakukan satu kali oleh tim gabungan (*joint investigation team*) dari unsur Propam, Wassidik, dan Itwasum. Namun, struktur hukum dan organisasi saat ini belum memfasilitasi model kerja kolaboratif semacam itu. Masing-masing satuan kerja berlindung di balik Peraturan Kapolri (Perkap) dan Standar Operasional Prosedur (SOP) masing-masing yang sering kali tumpang tindih (*overlapping*).

Ketiadaan sinkronisasi antara Propam dan Wassidik juga melahirkan fenomena "saling tunggu". Propam sering kali menunda

pemeriksaan etik dengan alasan menunggu kepastian hukum teknis pidananya dari proses penyidikan atau praperadilan. Sebaliknya, penyidik berdalih tetap melanjutkan perkara karena belum ada putusan sidang etik yang menyatakan mereka bersalah. Lingkaran setan (*vicious circle*) birokrasi ini terjadi karena kelemahan struktur organisasi yang tidak memiliki mekanisme pemutus sengketa kewenangan internal. Tidak ada otoritas tunggal di bawah Kapolri yang secara spesifik diberi mandat "superbody" untuk mengambil alih penanganan pengaduan yang macet akibat benturan birokrasi antar-satker ini. Dumas Presisi, sebagai etalase teknologi, gagal menembus tembok tebal sekat-sekat birokrasi ini.

Lebih Lanjut, Analisis terhadap efektivitas manajemen pengaduan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari tinjauan terhadap struktur hukum (*legal structure*) yang menopangnya. Lawrence M. Friedman mendefinisikan struktur hukum sebagai kerangka atau wadah yang memberi bentuk dan batasan terhadap keseluruhan hukum, yang meliputi kelembagaan, aparat penegak hukum, serta bagaimana lembaga-lembaga tersebut diorganisasikan dan berinteraksi satu sama lain. [417]Jika substansi hukum adalah "aturan mainnya", maka struktur hukum adalah "mesin" dan "pemain" yang menjalankannya. Dalam konteks pengawasan penyidikan Polri, struktur hukum ini melibatkan interaksi kompleks antara lembaga

[417] Siagian, F. S. (2023). Optimizing Lawrence Meir Friedman's Legal System Theory in the Authority to Investigate Corruption Crimes in Indonesia. *JUSTICES: Journal of Law*, *2*(4), hlm. 185-201.

pengawas internal (Itwasum, Divpropam) dan lembaga pengawas eksternal (Kompolnas, Ombudsman RI, Komnas HAM).

Analisis mendalam terhadap struktur hukum pengawasan penyidikan di Indonesia menyingkap realitas kelembagaan yang rapuh dan terfragmentasi. Meskipun secara nominal Indonesia memiliki banyak lembaga pengawas (*multi-layered oversight bodies*), namun keberadaan mereka belum mampu menciptakan mekanisme kontrol yang efektif. Dua isu struktural utama yang menjadi penghambat terbesar adalah: pertama, kuatnya ego sektoral antar lembaga yang memicu duplikasi penanganan dan fenomena saling lempar tanggung jawab; dan kedua, ketimpangan struktural berupa keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) dan anggaran lembaga pengawas dalam merespons volume pengaduan yang sangat masif.

a. Ego Sektoral Antar Lembaga dan Fenomena "Ping-Pong" Birokrasi

Salah satu penyakit kronis dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia, yang juga menjangkiti sistem pengawasan kepolisian, adalah ego sektoral. Achmad Budi Waskito dalam penelitiannya mengonfirmasi bahwa komponen-komponen pendukung sistem peradilan pidana cenderung bersifat "instansi sentris" dan terpisah satu sama lain.[418] Ego sektoral ini bermanifestasi dalam bentuk keengganan untuk berbagi data, minimnya koordinasi operasional, dan kecenderungan masing-masing lembaga untuk

[418] Achmad Budi Waskito, 2018, *Implementasi Sistem Peradilan Pidana Dalam Perspektif Integrasi*, Jurnal Daulat Hukum, Vol 1, No 1, hlm. 1- 10.

berjalan sendiri-sendiri sesuai tafsir kewenangannya masing-masing, tanpa melihat tujuan besar penegakan keadilan secara utuh.

Dalam manajemen pengaduan masyarakat, ego sektoral ini menciptakan inefisiensi yang luar biasa berupa duplikasi penanganan (*duplication of handling*). Karena tidak adanya satu pintu pengaduan nasional yang terintegrasi penuh antar lembaga negara (Ombudsman, Kompolnas, Polri), masyarakat yang frustrasi seringkali mengirimkan laporan yang sama ke semua lembaga tersebut secara bersamaan. Fenomena "surat kaleng" atau "tembusan ke segala penjuru" adalah indikator keputusasaan publik. Akibatnya, satu kasus penyimpangan penyidikan di sebuah Polres bisa jadi sedang diproses administrasinya oleh Propam, diklarifikasi oleh Kompolnas, dan diperiksa oleh Ombudsman dalam waktu yang bersamaan.

Kondisi ini, alih-alih mempercepat penyelesaian, justru memperlambat kinerja birokrasi pengawasan. Sumber daya negara yang terbatas habis digunakan untuk mengurusi administrasi kasus yang sama di berbagai meja yang berbeda. Lebih buruk lagi, ketiadaan "Single ID Ticket" atau nomor registrasi tunggal nasional membuat pelacakan status pengaduan menjadi mustahil dilakukan secara lintas sektoral. Propam mungkin sudah menutup kasus karena dianggap tidak cukup bukti, sementara Ombudsman masih melakukan pemeriksaan, dan Kompolnas masih menunggu surat balasan. Disparitas penanganan ini membingungkan pencari keadilan dan menurunkan wibawa negara.

Dampak paling nyata dari fragmentasi struktur ini adalah fenomena saling lempar tanggung jawab atau yang lazim disebut "ping-pong birokrasi". Struktur pengawasan eksternal saat ini (khususnya Kompolnas) didesain sangat bergantung pada respons struktur internal Polri. Ketika Kompolnas menerima aduan, tindakan struktural yang diambil adalah mengirimkan surat klarifikasi ke Itwasum atau Propam. Di sinilah letak masalahnya: struktur internal Polri seringkali merespons dengan jawaban formalitas atau normatif. Ketika jawaban tersebut diteruskan Kompolnas ke pelapor, pelapor merasa tidak puas dan kembali mengadu ke Kompolnas. Kompolnas kemudian menyurati Polri kembali. Siklus surat-menyurat ini bisa berlangsung berbulan-bulan tanpa menyentuh substansi masalah, yakni apakah penyidikan benar-benar berjalan adil atau tidak.

Struktur kelembagaan yang terpisah-pisah ini juga dimanfaatkan oleh oknum penyidik nakal untuk berlindung. Dengan memanfaatkan celah komunikasi antar lembaga pengawas, oknum penyidik dapat mengulur waktu atau memberikan informasi yang berbeda kepada lembaga yang berbeda. Tidak adanya forum gelar perkara gabungan yang rutin dan melembaga antara pengawas eksternal dan internal menyebabkan verifikasi kebenaran materiil sulit dilakukan. Pengawasan terjebak pada "perang berkas" administratif, bukan pada investigasi fakta lapangan.

Selain itu, ego sektoral juga terlihat dari resistensi struktur internal Polri (Divpropam dan Itwasum) untuk membuka akses data penyidikan secara transparan kepada pengawas eksternal. Seringkali, permintaan

klarifikasi dari Ombudsman atau Kompolnas dijawab dengan dalih "kerahasiaan proses penyidikan" atau "independensi penyidik". Padahal, transparansi adalah kunci akuntabilitas. Struktur yang tertutup (*closed structure*) ini merupakan warisan kultur militeristik yang belum sepenuhnya hilang, di mana "urusan dalam rumah tangga" dianggap tabu untuk dicampuri pihak luar. Akibatnya, lembaga pengawas eksternal kesulitan menilai objektivitas penanganan perkara karena minimnya akses terhadap Berita Acara Pemeriksaan (BAP) atau bukti-bukti lain yang dikuasai penyidik.[419]

Keadaan ini diperparah dengan belum optimalnya fungsi koordinasi yang diamanatkan regulasi. Meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2012 mengatur tentang koordinasi, namun dalam praktiknya, koordinasi tersebut seringkali hanya bersifat seremonial dalam bentuk rapat-rapat atau MoU, namun minim implementasi teknis operasional dalam penanganan kasus per kasus[2]. Tidak ada mekanisme *joint investigation* (investigasi bersama) yang terstruktur untuk kasus-kasus *high profile* atau kasus yang menjadi perhatian publik, sehingga masing-masing lembaga tetap bekerja dalam sekat-sekat dinding institusinya.

[419] Riadi, M., & Kurniawati, D. (2022). Presisi sebagai Inovasi dan Strategi Membangun Citra Kepolisian Daerah Sumatera Utara. *Perspektif, 11*(4), hlm. 1569-1581.

b. Ketimpangan Struktural: Keterbatasan SDM dan Anggaran dalam Merespons Volume Pengaduan

Analisis struktur hukum tidak lengkap tanpa membedah aspek kapasitas kelembagaan (*institutional capacity*), yang meliputi ketersediaan Sumber Daya Manusia (SDM) dan dukungan anggaran. Terdapat ketimpangan struktural yang sangat mencolok (*asymmetric structure*) antara besarnya organisasi yang diawasi (Polri) dengan kecilnya organisasi yang mengawasi (Kompolnas, Ombudsman, Komnas HAM). Ketimpangan ini menciptakan lubang besar dalam jaring pengawasan, di mana ribuan potensi penyimpangan lolos begitu saja karena minimnya mata yang mengawasi.[420]

Mari kita lihat data empirisnya. Polri adalah organisasi raksasa dengan personel mencapai lebih dari 400.000 orang yang tersebar di seluruh pelosok nusantara, dari tingkat Mabes hingga ribuan Polsek. [421]Setiap hari, ribuan proses penyidikan berlangsung di seluruh Indonesia. Sebagai pembanding, mari kita lihat struktur Kompolnas. Berdasarkan Perpres No. 17 Tahun 2011, Kompolnas hanya terdiri dari 9 orang anggota (komisioner) dibantu oleh sekretariat yang jumlah stafnya terbatas[3]. Secara logika manajemen, adalah mustahil bagi sebuah komisi dengan personel segelintir

[420] Rejeki, A. S., Madiong, B., & Oner, B. (2025). FUNGSI INSPEKTORAT PENGAWASAN KEPOLISIAN DAERAH SULAWESI SELATAN TERHADAP PROSES PENYIDIKAN PERKARA PENGANIAYAAN. *Indonesian Journal of Legality of Law*, *8*(1), hlm. 72-76.

[421] https://kemenimipas.go.id/berita-utama/perkuat-sinergi-kemenimipas-polri-teken-nota-kesepahaman-dan-perjanjian-kerja-sama#:~:text=Tanpa%20kehadiran%20dan%20kolaborasi%20yang%20solid%20dari,yang%20teruji%2C%E2%80%9D%20ujar%20Menteri%20Imipas%2C%20Agus%20Andrianto. Diakses pada 14 Desember 2025.

untuk mengawasi kinerja ratusan ribu polisi secara efektif dan mendalam (*span of control* yang tidak rasional).

Keterbatasan SDM ini berdampak langsung pada metode pengawasan. Karena kekurangan orang, pengawasan eksternal terpaksa dilakukan secara pasif (*desk-based oversight*).[422] Pengawas hanya mampu membaca laporan di atas meja, menganalisis dokumen, dan mengirim surat. Kegiatan pemantauan langsung ke lapangan (*on-site monitoring*) atau investigasi faktual hanya bisa dilakukan secara selektif pada kasus-kasus yang sangat viral atau mendapat atensi Presiden. Ribuan kasus "kecil" yang menimpa rakyat biasa di daerah terpencil seringkali tidak tersentuh verifikasi faktual karena ketiadaan anggaran perjalanan dinas atau ketiadaan staf investigator.

Ombudsman RI juga menghadapi kendala serupa. Dengan mandat mengawasi seluruh sektor pelayanan publik (bukan hanya polisi, tapi juga pemda, BUMN, pertanahan, dll), sumber daya Ombudsman terpecah. Meskipun Ombudsman memiliki perwakilan di provinsi, rasio antara jumlah asisten Ombudsman dengan jumlah laporan masyarakat sangat tidak seimbang. Data menunjukkan bahwa dalam periode 2019-2024 saja terdapat 7.844 laporan terkait kepolisian.[423] Jika dibagi rata dengan jumlah personel Ombudsman yang menangani kepolisian, beban kerja per orang

[422] Bassot, B. (2022). *Doing qualitative desk-based research: A practical guide to writing an excellent dissertation*. Policy Press. Hlm. 1-10.

[423] https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-terima-7844-laporan-masyarakat-terkait-kepolisian diakses pada 14 Desember 2025.

sangat tinggi (*overload*), yang berujung pada lambatnya penyelesaian laporan.

Berikut adalah tabel simulasi perbandingan beban kerja pengawasan untuk menggambarkan ketimpangan struktural ini:

Tabel 3:

Analisis Ketimpangan Struktural Pengawasan Penyidikan

Indikator	**Institusi yang Diawasi (Polri)**	**Lembaga Pengawas (Kompolnas/Ombudsman)**	**Implikasi Struktural**
Jangkauan Wilayah	Menjangkau hingga desa (Bhabinkamtibmas/Polsek). Struktur vertikal lengkap.	Terpusat di Jakarta (Kompolnas) atau Ibukota Provinsi (Ombudsman).	*Blind spot* pengawasan di daerah pelosok sangat besar. Masyarakat daerah sulit akses.
Wewenang Upaya Paksa	Memiliki wewenang penuh (tangkap, tahan, geledah, sita).	Tidak memiliki wewenang upaya paksa (hanya klarifikasi/rekomendasi).	Posisi tawar pengawas lemah, tidak bisa memaksa pembukaan data.
Jumlah Personel	± 450.000 personel (termasuk ribuan penyidik).	Terbatas (puluhan hingga ratusan staf pendukung).	Rasio pengawas vs terawasi tidak ideal (*Impossible Mandate*).
Metode Kerja	Operasional lapangan, pro-justitia, didukung teknologi forensik.	Administratif, surat-menyurat, non-pro justitia.	Pengawasan tidak mampu mengimbangi kompleksitas modus penyimpangan penyidikan.

Sumber: Analisis Penulis berdasarkan Data Organisasi Polri dan Regulasi Terkait.

Selain kuantitas, kualitas atau kompetensi SDM pengawas juga menjadi isu struktural. Pengawasan penyidikan memerlukan keahlian teknis

hukum pidana dan reserse yang mumpuni. Pengawas harus memahami seluk-beluk pemberkasan, taktik interogasi, dan prosedur forensik untuk bisa menemukan celah rekayasa kasus. Namun, struktur rekrutmen di lembaga pengawas eksternal seringkali diisi oleh figur-figur generalis atau akademisi yang mungkin kuat secara teoretis namun kurang memahami taktik teknis penyidikan di lapangan. Akibatnya, argumentasi pengawas seringkali mudah dipatahkan oleh penyidik dengan dalih "teknis penyidikan".

Di sisi internal Polri (Itwasum dan Propam), kendala SDM juga terjadi namun dalam bentuk yang berbeda. Masalah utamanya adalah rotasi personel (*tour of duty*). Anggota yang bertugas di Propam adalah anggota Polri aktif yang sewaktu-waktu akan dipindahkan kembali ke satuan operasional atau reserse. Struktur ini menciptakan konflik kepentingan struktural (*structural conflict of interest*). Seorang pemeriksa Propam mungkin merasa enggan menindak keras seorang Kasat Reskrim, karena ia sadar suatu saat nanti ia bisa saja menjadi bawahan Kasat Reskrim tersebut. Ketiadaan jalur karir khusus (*specialized career path*) bagi pengawas internal membuat independensi pemeriksa menjadi bias. Mereka adalah "polisi yang mengawasi polisi", yang terikat pada hierarki dan masa depan karir di institusi yang sama.[424]

[424] Kim, S. C., Sekhon, S. S., Shin, W. R., Ahn, G., Cho, B. K., Ahn, J. Y., & Kim, Y. H. (2022). Modifications of mRNA vaccine structural elements for improving mRNA stability and translation efficiency. *Molecular & cellular toxicology*, *18*(1), hlm. 1-8.

Keterbatasan anggaran (*budgetary constraint*) juga menjadi faktor penentu. Pengawasan yang efektif membutuhkan biaya mahal: biaya turun ke TKP, biaya menghadirkan ahli independen, biaya perlindungan saksi pelapor, dan biaya teknologi sistem pengaduan. Seringkali, anggaran lembaga pengawas seperti Kompolnas masih "menempel" atau sangat terbatas dalam pos anggaran negara, sehingga ruang gerak operasionalnya sempit. Tanpa dukungan anggaran yang memadai, pengawasan hanya menjadi macan kertas yang indah dalam regulasi namun lumpuh dalam aksi.

Ketimpangan struktur ini berimplikasi pada ketidakadilan bagi masyarakat kecil. Mereka yang memiliki akses kekuasaan atau kemampuan memviralkan kasus mungkin akan mendapatkan perhatian dari pengawas yang terbatas itu. Namun, bagi mayoritas masyarakat yang diam (*silent majority*), laporan mereka tertumpuk dalam antrean birokrasi pengawasan yang kekurangan orang dan dana. Struktur hukum yang ada saat ini gagal menyediakan mekanisme koreksi yang cepat dan murah bagi pencari keadilan.

Secara keseluruhan, analisis faktor struktur hukum menunjukkan bahwa sistem pengawasan penyidikan di Indonesia mengalami disfungsi kelembagaan. Ego sektoral memecah belah kekuatan pengawasan, sementara ketimpangan sumber daya membuat pengawasan menjadi tidak berdaya di hadapan raksasa birokrasi kepolisian. Struktur yang ada saat ini ibarat "kepala kecil, badan besar"; fungsi pengawasannya kerdil dibandingkan dengan besarnya kekuasaan yang harus diawasi. Rekonstruksi

struktur hukum—melalui penguatan kelembagaan, integrasi sistem, dan penambahan sumber daya—bukanlah pilihan, melainkan keharusan mendesak untuk menyelamatkan marwah penegakan hukum itu sendiri.

3. Analisis Faktor Budaya Hukum (Legal Culture):

Elemen ketiga dan yang seringkali paling sulit untuk direformasi dalam sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman adalah budaya hukum (*legal culture*). Jika substansi hukum adalah aturan mainnya dan struktur hukum adalah mesin penggeraknya, maka budaya hukum adalah "bensin" atau energi yang menghidupkan sistem tersebut. Budaya hukum mencakup nilai, sikap, persepsi, dan perilaku masyarakat serta aparat penegak hukum terhadap hukum itu sendiri. Dalam konteks pengawasan penyidikan, analisis budaya hukum menjadi krusial karena regulasi yang sempurna dan struktur yang lengkap akan lumpuh jika mentalitas manusianya menolak untuk diawasi atau enggan menggunakan mekanisme pengawasan yang tersedia.

Analisis mendalam terhadap realitas sosiologis di lapangan menyingkap dua sisi mata uang budaya hukum yang saling berkontribusi terhadap inefektivitas manajemen pengaduan masyarakat.[425] Di satu sisi, terdapat **budaya hukum internal** kepolisian yang ditandai dengan resistensi penyidik terhadap pengawasan eksternal akibat pemahaman *Esprit de Corps* yang keliru. Di sisi lain, terdapat **budaya hukum eksternal**

[425] Wawancara dengan Kadiv Propam Polda Metro Jaya DKI Jakarta pada 1 Desember 2025.

masyarakat yang cenderung pragmatis, apatis, dan dihantui ketakutan akan kriminalisasi balik (*fear of retaliation*), yang menyebabkan partisipasi publik dalam pengawasan menjadi terhambat.

a. Resistensi Penyidik Terhadap Pengawasan Eksternal: Antara Diskresi dan Solidaritas Korps

Budaya organisasi kepolisian di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjangnya. Sebagaimana dicatat dalam sejarah, Polri pernah menjadi bagian dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) selama puluhan tahun sebelum akhirnya dipisahkan pada masa reformasi[1]. Warisan kultur militeristik ini, meskipun secara formal telah ditinggalkan menuju pemolisian sipil (*civilian policing*), secara kultural masih menyisakan residu yang kuat dalam pola pikir dan perilaku anggota. Salah satu manifestasi paling nyata adalah kuatnya jiwa korsa atau *Esprit de Corps*.

Dalam konteks operasional tempur, jiwa korsa adalah kebajikan. Namun, dalam konteks penegakan hukum dan akuntabilitas publik, jiwa korsa yang dimaknai secara sempit seringkali bermetamorfosis menjadi tembok solidaritas yang menutup diri dari koreksi luar. Resistensi penyidik terhadap pengawasan eksternal seringkali berakar dari mentalitas "Kami vs Mereka" (*Us vs Them*). Lembaga pengawas eksternal seperti Kompolnas, Ombudsman, atau LSM seringkali dipersepsikan bukan sebagai mitra untuk memperbaiki kinerja, melainkan sebagai pihak asing yang "mencari-cari kesalahan" atau mengganggu independensi penyidikan.

Sikap resisten ini diperkuat oleh pemahaman yang rigid mengenai kewenangan diskresi kepolisian (*police discretion*). Diskresi, sebagaimana diakui dalam ilmu kepolisian, memungkinkan petugas mengambil keputusan penilaian sendiri dalam situasi yang mendesak[3]. Namun, budaya hukum di kalangan penyidik seringkali mencampuradukkan antara "diskresi" dengan "kesewenang-wenangan". Ketika lembaga pengawas mempertanyakan sebuah tindakan penyidikan—misalnya alasan penahanan atau penghentian penyidikan—penyidik seringkali berlindung di balik tameng "kewenangan diskresi" dan "independensi penyidik" untuk menolak transparansi. Kritik atau pengaduan masyarakat dianggap sebagai intervensi terhadap otoritas hukum yang mereka miliki.

Fenomena ini menciptakan apa yang disebut sebagai *Code of Silence* [426](Kode Senyap) atau budaya diam di kalangan internal. Ketika terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh seorang penyidik, rekan sejawatnya cenderung diam atau menutup-nutupi kesalahan tersebut demi menjaga nama baik korps atau karena perasaan sungkan (*ewuh pakewuh*) terhadap rekan satu angkatan. Hal ini membuat mekanisme pengawasan internal menjadi tumpul, dan ketika pengawas eksternal mencoba masuk, mereka membentur tembok birokrasi yang solid. Akuntabilitas, yang merupakan prinsip dasar demokrasi, dikalahkan oleh loyalitas kelompok.

[426] Kutnjak Ivkovich, S., Nam, Y., & Borovec, K. (2025). Shades of police corruption: are predictors of the code of silence related to corruption seriousness?. *Journal of Criminological Research, Policy and Practice*, *11*(4), hlm. 351-365.

Selain itu, terdapat resistensi kultural yang bersifat defensif. Dalam budaya birokrasi kepolisian yang hierarkis, mengakui kesalahan seringkali dianggap sebagai aib atau kegagalan yang dapat mematikan karir. Akibatnya, ketika ada pengaduan masyarakat yang masuk melalui Ombudsman atau Kompolnas, respons pertama dari satuan kerja terlapor seringkali adalah penyangkalan (*denial*) atau upaya mencari pembenaran prosedural, bukan introspeksi diri. Budaya "anti-kritik" ini menghambat proses pembelajaran organisasi (*organizational learning*), di mana pengaduan seharusnya dilihat sebagai umpan balik berharga untuk perbaikan sistem, bukan sebagai serangan terhadap institusi.[427]

Resistensi ini juga tercermin dalam respons terhadap rekomendasi lembaga pengawas. Karena secara substansi hukum rekomendasi Kompolnas atau Ombudsman seringkali tidak memiliki daya paksa eksekutorial, budaya hukum aparat cenderung meremehkan rekomendasi tersebut. Jika tidak ada tekanan politik yang kuat (misalnya atensi Presiden atau viral di media sosial), rekomendasi perbaikan seringkali hanya berakhir di laci meja tanpa tindak lanjut konkret. Ini menunjukkan bahwa kepatuhan hukum (*legal obedience*) aparat penyidik terhadap mekanisme pengawasan eksternal masih rendah dan lebih didasarkan pada ketakutan akan sanksi atasan, bukan kesadaran akan akuntabilitas publik.

[427] Zhang, X., Chu, Z., Ren, L., & Xing, J. (2023). Open innovation and sustainable competitive advantage: The role of organizational learning. *Technological forecasting and social change*, *186*, hlm. 122114.

b. Budaya Hukum Masyarakat yang Pragmatis dan Ketakutan Melapor (*Fear of Retaliation*)

Efektivitas sistem pengaduan masyarakat tidak hanya bergantung pada penerimanya (polisi), tetapi juga pada pelapornya (masyarakat). Analisis terhadap budaya hukum masyarakat Indonesia menunjukkan adanya hambatan serius yang membuat mekanisme pengawasan partisipatif ini tidak berjalan optimal. Dua karakteristik dominan dalam budaya hukum masyarakat kita saat ini adalah sikap pragmatis-transaksional dan ketakutan akan dampak balik pelaporan.

Sikap pragmatis masyarakat muncul sebagai respons adaptif terhadap sistem yang dinilai lambat dan berbelit-belit. Dalam sosiologi hukum, dikenal adagium di masyarakat: "Lapor hilang ayam, malah jadi hilang kambing". Ungkapan ini mencerminkan persepsi publik bahwa berurusan dengan birokrasi penyidikan membutuhkan biaya tinggi, waktu lama, dan tenaga ekstra[4]. Akibatnya, budaya hukum masyarakat bergeser menjadi transaksional. Alih-alih melaporkan penyimpangan (seperti permintaan uang oleh penyidik) ke Propam atau Ombudsman, banyak masyarakat justru memilih untuk "berdamai" dengan penyimpangan tersebut. Mereka lebih memilih membayar pungli (*bribery*) agar urusannya cepat selesai daripada menempuh jalur pengaduan yang dianggap tidak pasti hasilnya.

Budaya pragmatis ini menciptakan lingkaran setan (*vicious cycle*). Penyidik nakal merasa nyaman melakukan penyimpangan karena

masyarakat cenderung permisif dan mau membayar, sementara masyarakat terus membayar karena merasa itulah satu-satunya cara mendapatkan pelayanan. Dalam kondisi ini, mekanisme pengaduan masyarakat menjadi mandul. Pengaduan hanya dilakukan oleh mereka yang benar-benar tidak mampu membayar atau yang memiliki keberanian ekstra, sementara mayoritas masyarakat memilih diam (*silent majority*) demi kelancaran urusan pribadi mereka.

Faktor kedua yang lebih mengkhawatirkan adalah budaya takut atau *fear of retaliation*. Masyarakat enggan melaporkan penyalahgunaan wewenang penyidik karena takut akan dikriminalisasi balik. Penyidik memiliki kewenangan upaya paksa dan penguasaan terhadap instrumen hukum yang dapat digunakan untuk menekan pelapor. Fenomena saling lapor atau penggunaan pasal-pasal karet (seperti pencemaran nama baik dalam UU ITE) untuk membungkam kritik terhadap pejabat publik telah menciptakan efek jera (*chilling effect*) di tengah masyarakat. Pelapor yang berniat baik mengawasi kinerja polisi justru berisiko dijadikan tersangka dengan tuduhan mencemarkan nama baik institusi atau pejabat.

Kekhawatiran ini diperparah oleh minimnya perlindungan bagi pelapor (*whistleblower*) dalam konteks penyidikan kepolisian. Sebagaimana dianalisis pada bagian substansi hukum, terdapat kekosongan regulasi spesifik yang menjamin keamanan fisik dan hukum bagi warga yang melaporkan polisi. Tanpa jaminan perlindungan yang pasti, kalkulasi

rasional masyarakat akan selalu menyimpulkan bahwa melapor adalah tindakan yang "lebih banyak mudharatnya daripada manfaatnya".

Selain itu, terdapat pula budaya hukum masyarakat yang apatis dan skeptis. Ketidakpercayaan publik (*public distrust*) terhadap efektivitas penegakan hukum memunculkan sikap putus asa. "Percuma Lapor Polisi" menjadi tagar yang sempat viral dan mencerminkan hilangnya harapan masyarakat terhadap mekanisme formal. Ketika jalur formal dianggap buntu, budaya hukum masyarakat bergeser ke jalur non-formal atau "pengadilan jalanan" di media sosial. Fenomena *No Viral No Justice* adalah bukti nyata dari perubahan budaya hukum ini. Masyarakat lebih percaya pada kekuatan viralitas media sosial untuk menekan kepolisian agar bekerja profesional, ketimbang percaya pada mekanisme pengawasan internal seperti Propam atau Itwasum.[428]

Pergeseran ke arah *Viral Justice* ini, meskipun efektif dalam jangka pendek untuk kasus-kasus tertentu, sebenarnya menandakan kegagalan sistem pengawasan yang sistematis. Keadilan seharusnya tidak bergantung pada seberapa banyak *like* atau *share* yang didapat, melainkan pada sistem yang bekerja otomatis. Budaya memviralkan kasus menunjukkan bahwa masyarakat memandang hukum bukan lagi sebagai panglima, melainkan opini publik sebagai penentu keadilan.

[428] Sesaningrum, S. E., Purnamasari, H., & Yudha, T. (2025). Membangun Kembali Kepercayaan Publik Terhadap Kepolisian Melalui Pelayanan Yang Responsif. *Jdp (Jurnal Dinamika Pemerintahan)*, *8*(02), hlm. 993-958.

Di sisi lain, bagi masyarakat kelas bawah yang tidak memiliki akses teknologi atau modal sosial untuk memviralkan kasus, mereka seringkali pasrah menerima ketidakadilan. Persepsi bahwa hukum "tajam ke bawah, tumpul ke atas" [6] begitu melekat kuat, sehingga mereka merasa pengaduan adalah hak istimewa (*privilege*) orang kaya atau berkuasa. Budaya fatalisme ini membuat banyak kasus penyimpangan penyidikan terhadap rakyat kecil tidak pernah muncul ke permukaan dan tidak pernah tercatat dalam statistik pengaduan lembaga negara.

Berikut adalah tabel perbandingan untuk menggambarkan kesenjangan antara budaya hukum ideal yang diharapkan dengan realitas budaya hukum saat ini:

Tabel 4:

Analisis Kesenjangan Budaya Hukum dalam Pengawasan Penyidikan

Aspek Budaya Hukum	**Kondisi Ideal (Das Sollen)**	**Realitas Saat Ini (Das Sein)**	**Implikasi terhadap Pengawasan**
Sikap Internal Polri	Terbuka, akuntabel, memandang pengawasan sebagai sarana perbaikan kinerja.	Resisten, defensif, *Esprit de Corps* sempit (menutupi kesalahan rekan).	Pengawasan internal tumpul, rekomendasi eksternal sering diabaikan.
Persepsi Diskresi	Diskresi digunakan untuk keadilan dan kemanfaatan umum.	Diskresi sering dijadikan tameng untuk kesewenang-wenangan dan menolak transparansi.	Kesulitan menguji objektivitas tindakan penyidik.
Sikap Masyarakat	Partisipatif, kritis, percaya pada	Pragmatis, transaksional ("damai" lebih	Angka pengaduan tidak mencerminkan

	mekanisme hukum formal.	baik), apatis (*Percuma Lapor Polisi*).	jumlah pelanggaran sebenarnya (*dark number*).
Motivasi Melapor	Menegakkan kebenaran dan memperbaiki sistem.	*Fear of Retaliation* (takut dikriminalisasi balik), melapor hanya jika viral.	Mekanisme pengaduan formal kehilangan legitimasi, digantikan "pengadilan medsos".

Sumber: Analisis Penulis berdasarkan Teori Sistem Hukum Friedman dan Data Empiris.

Dari tabel tersebut, terlihat jelas bahwa faktor budaya hukum menjadi penghambat utama bekerjanya sistem pengawasan. Substansi hukum yang diperbaiki dan struktur lembaga yang diperkuat tidak akan berdaya jika budaya hukum aparatnya masih resisten dan budaya hukum masyarakatnya masih pragmatis-takut.

Penting juga untuk menyoroti fenomena *Victim Blaming* yang masih terjadi dalam budaya penyidikan kita[7]. Dalam kasus-kasus tertentu, seperti kekerasan seksual, korban yang melapor justru seringkali disudutkan atau diperlakukan tidak empatik oleh penyidik. Budaya patriarki yang masih kental di sebagian aparat penegak hukum membuat korban enggan melapor atau melanjutkan pengaduan, bukan karena tidak ada bukti, tetapi karena trauma menghadapi sikap aparat. Ini adalah bagian dari budaya hukum negatif yang menghambat akses keadilan.

Secara keseluruhan, analisis faktor budaya hukum menyimpulkan bahwa reformasi pengawasan penyidikan tidak bisa hanya dilakukan

dengan pendekatan legal-formalistik (mengubah aturan). Diperlukan pendekatan kultural yang mendalam. Bagi internal Polri, tantangannya adalah mengubah *mindset* dari penguasa menjadi pelayan, dan dari solidaritas korps yang tertutup menjadi integritas profesi yang terbuka. Bagi masyarakat, tantangannya adalah membangun keberanian dan kesadaran hukum, yang tentunya harus didukung oleh jaminan perlindungan negara yang nyata. Tanpa rekonstruksi budaya hukum ini, manajemen pengaduan masyarakat hanya akan menjadi macan kertas administratif yang gagal menghadirkan keadilan substantif.

C. Implikasi Kelemahan Pengawasan Penyidikan Terhadap Pencapaian Keadilan

Analisis terhadap realitas manajemen pengaduan masyarakat, faktor substansi, struktur, dan budaya hukum sebagaimana telah diuraikan pada bagian-bagian sebelumnya, bermuara pada satu pertanyaan fundamental: apa dampak dari semua kelemahan tersebut terhadap tujuan hukum itu sendiri? Gustav Radbruch, dalam *Grand Theory* yang menjadi landasan disertasi ini, menegaskan bahwa hukum harus melayani tiga nilai dasar: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Kelemahan sistem pengawasan penyidikan bukan sekadar persoalan administratif atau manajerial, melainkan merupakan ancaman eksistensial bagi pencapaian nilai-nilai dasar tersebut.

Ketika mekanisme koreksi (*corrective mechanism*)—baik internal maupun eksternal—gagal mendeteksi dan menindak penyimpangan penyidikan, maka kerusakan yang ditimbulkan bersifat sistemik dan jangka

panjang. Implikasi ini tidak hanya dirasakan oleh individu yang berperkara, tetapi juga merusak tatanan sistem peradilan pidana secara keseluruhan. Bagian ini akan menguraikan tiga implikasi krusial dari lemahnya pengawasan penyidikan, yaitu terjadinya *miscarriage of justice*, erosi kepercayaan publik, dan pelanggaran prinsip *due process of law*.

1. Terjadinya *Miscarriage of Justice* (Peradilan Sesat) Akibat Penyimpangan yang Tidak Terkoreksi

Implikasi paling fatal dari lemahnya pengawasan penyidikan adalah terjadinya *miscarriage of justice* atau peradilan sesat. Dalam sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*),[429] kepolisian memegang peran sebagai penjaga gerbang utama (*gatekeeper*). Sebagaimana dikemukakan oleh Claudia Mendias dan E. James Kehoe, keputusan polisi untuk menangkap atau memproses seseorang menentukan apakah individu tersebut akan masuk ke dalam sistem peradilan pidana atau tidak. Jika di tahap awal ini terjadi kesalahan atau rekayasa, dan mekanisme pengawasan gagal mengoreksinya, maka seluruh proses selanjutnya di kejaksaan dan pengadilan akan tercemar (*tainted*).

Peradilan sesat akibat kelemahan pengawasan penyidikan dapat bermanifestasi dalam dua bentuk ekstrem. Pertama, penghukuman terhadap orang yang tidak bersalah (*convicting the innocent*). Hal ini seringkali terjadi akibat praktik rekayasa kasus (*fabrication of evidence*) atau pemaksaan

[429] Gottschalk, P. (2024). Deferred prosecution agreements as miscarriage of justice: An exploratory study of corporate convenience. *Journal of Economic Criminology*, *4*, hlm. 100059.

pengakuan melalui penyiksaan yang luput dari deteksi pengawas. Ketika penyidik bekerja di bawah tekanan target atau pesanan pihak tertentu, dan pengawas internal (Propam/Itwasum) tidak berfungsi kritis menguji alat bukti, maka berkas perkara yang cacat materiil dapat lolos ke meja hijau. Prinsip "garbage in, garbage out" berlaku di sini; hasil penyidikan yang buruk akan menghasilkan putusan pengadilan yang sesat.[430]

Kedua, pembebasan orang yang bersalah (*letting the guilty go free*). Lemahnya pengawasan membuka celah bagi praktik transaksional untuk menghentikan penyidikan (SP3) secara tidak sah atau merusak barang bukti. Tanpa pengawasan yang ketat, oknum penyidik memiliki diskresi liar untuk "memainkan" pasal atau menghilangkan alat bukti vital demi keuntungan pribadi. Akibatnya, korban kejahatan tidak mendapatkan keadilan, dan pelaku kejahatan tetap bebas berkeliaran, yang pada gilirannya mengancam keamanan masyarakat luas.

Fenomena *miscarriage of justice* ini diperparah oleh ketiadaan mekanisme koreksi yang cepat. Ketika masyarakat melaporkan dugaan rekayasa kasus ke Kompolnas atau Ombudsman, respons yang lambat dan kewenangan yang terbatas membuat koreksi seringkali datang terlambat. Seringkali, koreksi baru terjadi setelah korban menjalani hukuman penjara bertahun-tahun dan mengajukan Peninjauan Kembali (PK) dengan bukti baru. Ini adalah bukti kegagalan sistem pengawasan preventif. Seharusnya,

[430] Murthy, K. V. (2022). Critical Analysis of Falsification and Fabrication of Evidence and False Labelling under Indian Legal System. *Law Essentials J.*, *3*, hlm. 160.

pengawasan yang efektif mampu menghentikan rekayasa kasus sejak di tingkat penyidikan, sebelum berkas dilimpahkan ke penuntut umum.

Kegagalan mengoreksi penyimpangan ini mencederai rasa keadilan masyarakat secara mendalam. Keadilan substantif terkubur di bawah formalitas prosedur yang dimanipulasi. Negara, melalui aparat kepolisiannya, yang seharusnya menjadi pelindung hak asasi warga negara, justru menjadi aktor utama pelanggaran hak tersebut. Dalam perspektif teori keadilan, kondisi ini menciptakan ketidakadilan struktural di mana hukum hanya tajam kepada mereka yang tidak memiliki akses kekuasaan atau ekonomi untuk "membeli" integritas penyidikan.

2. Menurunnya Kepercayaan Publik (*Public Trust*) Terhadap Institusi Polri

Kepercayaan publik adalah mata uang yang paling berharga bagi institusi kepolisian dalam negara demokrasi. Tanpa kepercayaan publik (*public trust*), [431] legitimasi kepolisian untuk menegakkan hukum akan runtuh. Implikasi sosiologis dari lemahnya pengawasan penyidikan dan penanganan pengaduan yang buruk adalah erosi kepercayaan masyarakat terhadap Polri. Data empiris dari Ombudsman RI yang mencatat ribuan laporan terkait kepolisian setiap tahunnya , serta konsistensi Polri sebagai institusi paling banyak diadukan ke Komnas HAM[3], adalah indikator kuantitatif dari krisis kepercayaan ini.

[431] Intemann, K. (2023). Science communication and public trust in science. *Interdisciplinary Science Reviews*, *48*(2), hlm. 350-365.

Ketika masyarakat merasa bahwa mekanisme pengaduan internal (Propam/Itwasum) tidak efektif dan cenderung membela korps (*Esprit de Corps*), skeptisisme publik meningkat. Munculnya fenomena tagar viral seperti #PercumaLaporPolisi atau #NoViralNoJustice di media sosial adalah manifestasi nyata dari ketidakpercayaan tersebut. Masyarakat beranggapan bahwa saluran formal sudah buntu, sehingga satu-satunya cara untuk mendapatkan keadilan dan perhatian pengawas adalah dengan memviralkan kasus di ruang publik. Ini menandakan delegitimasi terhadap sistem pengawasan formal yang dibangun negara.

Menurunnya *public trust* memiliki dampak operasional yang serius. Kepolisian yang tidak dipercaya akan kesulitan mendapatkan partisipasi masyarakat dalam pengungkapan kejahatan. Masyarakat akan enggan menjadi saksi, enggan memberikan informasi intelijen, atau bahkan bersikap apatis terhadap seruan ketertiban. Dalam jangka panjang, hal ini akan meningkatkan biaya sosial penegakan hukum dan menyuburkan praktik main hakim sendiri (*vigilante justice*) karena masyarakat merasa polisi tidak bisa diandalkan untuk menyelesaikan sengketa secara adil.

Lebih jauh, ketidakpercayaan ini menciptakan stigma negatif yang digeneralisasi. Kerja keras ribuan polisi yang jujur dan profesional tertutup oleh perilaku segelintir oknum penyidik nakal yang tidak ditindak tegas oleh sistem pengawasan. Kegagalan memisahkan "oknum" dari "institusi" terjadi karena institusi dianggap membiarkan atau bahkan melindungi penyimpangan tersebut. Akibatnya, citra Polri sebagai Pelindung, Pengayom, dan Pelayan

Masyarakat sebagaimana amanat Pasal 13 UU No. 2 Tahun 2002 [4] menjadi kabur di mata publik.

Analisis Thomas E. Perez mengenai tujuan pengawasan eksternal menyebutkan bahwa salah satu tujuan utamanya adalah mempromosikan kepercayaan publik terhadap pemerintah[5]. Kegagalan mekanisme pengawasan di Indonesia untuk memenuhi tujuan ini berdampak pada alienasi masyarakat dari institusi kepolisian. Rekonstruksi pengawasan, dengan demikian, bukan hanya kebutuhan hukum, tetapi juga strategi mutlak untuk memulihkan modal sosial Polri (kepercayaan) agar dapat menjalankan fungsinya secara efektif di tengah masyarakat demokratis.

3. Tidak Terpenuhinya Hak-Hak Korban dan Tersangka (Asas *Due Process of Law*)

Sistem peradilan pidana modern dibangun di atas prinsip *Due Process of Law* (proses hukum yang adil dan layak). Prinsip ini mensyaratkan bahwa penegakan hukum tidak boleh dilakukan dengan cara melanggar hukum. Negara tidak boleh memberantas kejahatan dengan cara-cara jahat. Namun, kelemahan pengawasan penyidikan berimplikasi langsung pada terabaikannya prinsip ini, baik bagi tersangka maupun korban.[432]

Bagi tersangka, lemahnya pengawasan membuka ruang terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang serius. Data Komnas HAM yang menyoroti tingginya angka penyiksaan [6] menunjukkan bahwa hak tersangka

[432] Pennington, K. (2023). *The Prince and the Law, 1200-1600: Sovereignty and rights in the Western legal tradition*. Univ of California Press.hlm. 302.

untuk bebas dari intimidasi dan kekerasan seringkali dilanggar demi mengejar pengakuan. Hak tersangka untuk mendapatkan bantuan hukum, hak untuk segera diperiksa, dan hak untuk diberitahu sangkaan dengan jelas, seringkali diabaikan oleh penyidik yang bekerja tanpa kontrol ketat. Penahanan yang sewenang-wenang atau diperpanjang tanpa alasan sah adalah bentuk perampasan kemerdekaan yang sering terjadi ketika pengawasan yudisial dan internal lemah.

Dalam konsep perlindungan HAM, Awaloedin Djamin menegaskan bahwa wewenang penyidikan adalah wewenang yang melanggar HAM secara sah (seperti menangkap dan menahan), sehingga pengawasan mutlak diperlukan agar pelaksanaannya sesuai prosedur[7]. Ketika pengawasan absen, wewenang sah tersebut berubah menjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Tersangka diperlakukan sebagai objek, bukan subjek hukum yang memiliki martabat. Asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) tergerus oleh praktik penyidikan yang agresif dan tidak akuntabel.

Di sisi lain, bagi korban tindak pidana, kelemahan pengawasan berimplikasi pada ketidakpastian hukum dan pengabaian hak atas keadilan (*right to justice*). Fenomena "penundaan berlarut" yang menjadi mayoritas laporan di Ombudsman adalah bentuk pelanggaran hak korban. Korban yang melapor berharap mendapatkan perlindungan dan kepastian, namun justru dihadapkan pada birokrasi yang lamban dan transaksional. Ketiadaan *update* perkembangan kasus (SP2HP) dan penghentian penyidikan (SP3) yang tidak

transparan membuat korban mengalami viktimisasi sekunder (*secondary victimization*) oleh sistem peradilan.[433]

Keadilan restoratif (*Restorative Justice*) yang digaungkan Polri melalui Perpol No. 8 Tahun 2021 juga berpotensi menyimpang tanpa pengawasan yang kuat. Alih-alih memulihkan keadaan, RJ bisa disalahgunakan sebagai sarana "transaksi perkara" untuk menghentikan kasus bagi mereka yang mampu membayar, sementara korban dipaksa berdamai di bawah tekanan. Tanpa pengawasan yang memastikan bahwa perdamaian terjadi secara sukarela dan adil, RJ hanya akan menjadi instrumen impunitas.

Secara keseluruhan, implikasi dari tidak terpenuhinya *Due Process of Law* adalah runtuhnya integritas sistem peradilan. Keadilan tidak bisa dicapai melalui cara-cara yang tidak adil. Kemenangan dalam menegakkan hukum menjadi tidak bermakna jika diraih dengan menginjak-injak hak asasi manusia. Tabel berikut merangkum implikasi kelemahan pengawasan tersebut:

Tabel 6:

Matriks Implikasi Kelemahan Pengawasan Penyidikan

Dimensi Implikasi	**Bentuk Konkret di Lapangan**	**Dampak Jangka Panjang**
Yuridis (*Miscarriage of Justice*)	- Rekayasa kasus (salah tangkap). - Penghentian penyidikan transaksional. - *Unfair trial* akibat bukti cacat.	- Hilangnya kepastian hukum. - Pelaku kejahatan bebas, orang tidak bersalah dihukum. - Rusaknya tatanan sistem peradilan.
Sosiologis (*Public Trust*)	- Viralitas kasus (#PercumaLaporPolisi).	- Delegitimasi institusi Polri. - Disharmoni sosial.

[433] Brundage, J. A., & Eichbauer, M. H. (2022). *Medieval canon law*. Routledge.hlm. 20-25.

	- Enggan melapor/menjadi saksi. - Main hakim sendiri.	- Resistensi masyarakat terhadap hukum.
HAM (*Due Process of Law*)	- Penyiksaan/Kekerasan dalam penyidikan. - Penahanan sewenang-wenang. - Penelantaran laporan korban.	- Pelanggaran konstitusional. - Trauma psikologis bagi korban/tersangka. - Impunitas aparat penegak hukum.

Sumber: Analisis Penulis berdasarkan Data Ombudsman, Komnas HAM, dan Teori Keadilan.

Dari uraian di atas, menjadi jelas bahwa mempertahankan *status quo* sistem pengawasan penyidikan saat ini bukanlah pilihan. Risiko yang ditanggung oleh negara dan masyarakat terlalu besar. Kelemahan pengawasan yang berimplikasi pada peradilan sesat, hilangnya kepercayaan publik, dan pelanggaran HAM menuntut adanya langkah drastis dan fundamental. Hal inilah yang menjadi landasan sosiologis dan yuridis yang kuat untuk mengajukan konsep **Rekonstruksi Pengawasan Penyidikan dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat yang Berbasis Keadilan**, yang akan dibahas secara komprehensif pada Bab V disertasi ini.

BAB V

REKONSTRUKSI PENGAWASAN PENYIDIKAN DALAM MANAJEMEN PENGADUAN MASYARAKAT YANG BERBASIS KEADILAN

A. Studi Komparasi Perbandingan Mekanisme Pengawasan Penyidikan dan Pengelolaan Pengaduan di Negara Lain (*Comparative Study*)

Dalam upaya merekonstruksi pengawasan penyidikan di Indonesia, sangat penting untuk tidak hanya melihat ke dalam (*inward looking*), tetapi juga melakukan komparasi dengan praktik terbaik (*best practices*) di negara-negara demokrasi mapan. Studi perbandingan hukum dan kelembagaan ini bertujuan untuk memberikan perspektif global mengenai bagaimana negara lain menjawab tantangan universal kepolisian, yaitu potensi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dan impunitas. Berdasarkan tinjauan literatur dan praktik internasional, terdapat tiga model pengawasan yang relevan untuk dijadikan rujukan bagi Indonesia, yaitu model independensi penuh di Inggris, model komisi integritas di Australia, dan model pemolisian demokratis di Kanada. Ketiga model ini menawarkan pendekatan yang jauh lebih progresif dibandingkan mekanisme yang saat ini berjalan di Indonesia.

1. Inggris (*United Kingdom*): Model Independensi Penuh

Kerajaan Inggris, khususnya wilayah hukum Inggris dan Wales, menawarkan salah satu model pengawasan kepolisian yang paling maju dan independen di dunia melalui lembaga yang bernama *Independent Office for Police Conduct* (IOPC). IOPC merupakan evolusi dari lembaga

sebelumnya, *Independent Police Complaints Commission* (IPCC), yang direformasi untuk memperkuat mandat independensi dan kepercayaan publik. Eksistensi IOPC merepresentasikan paradigma bahwa polisi tidak boleh mengawasi polisi (*police investigating police*) dalam kasus-kasus serius, karena benturan kepentingan institusional akan selalu menghalangi objektivitas pencarian keadilan.[434]

Studi mendalam mengenai IOPC menunjukkan bahwa lembaga ini memiliki kewenangan penuh untuk melakukan investigasi independen terhadap pengaduan serius yang melibatkan kepolisian. Kata kunci "independen" di sini bukan sekadar label, melainkan termanifestasi dalam struktur operasionalnya. Berbeda dengan Kompolnas di Indonesia yang masih bergantung pada penyelidik internal Polri (Propam/Itwasum) untuk mengklarifikasi kasus, IOPC memiliki tim penyidik sendiri. Para penyidik IOPC ini direkrut dari kalangan sipil profesional dan bukan merupakan anggota kepolisian aktif. Desain kelembagaan ini memutus mata rantai *Esprit de Corps* atau solidaritas korps yang seringkali menjadi penghalang utama dalam pengungkapan kebenaran di kasus kekerasan atau korupsi kepolisian.

Kewenangan IOPC mencakup spektrum yang luas, mulai dari investigasi kematian dalam tahanan kepolisian (*death in custody*), penembakan fatal oleh petugas, tuduhan korupsi serius, hingga

[434] Aulia, N. A., Husen, L. O., Hidjaz, K., & Abbas, I. (2024). The Nature of the Position and Function of the National Police Commission in Supervising the Performance of the Republic Of Indonesia National Police. *Pakistan Journal of Life & Social Sciences*, *22*(2).hlm. 1-10

penyalahgunaan wewenang yang mencederai kepercayaan publik. Ketika sebuah insiden serius terjadi atau pengaduan masyarakat masuk, IOPC memiliki mandat hukum untuk langsung mengambil alih kendali investigasi dari kepolisian setempat. Dalam proses investigasi tersebut, penyidik IOPC memiliki wewenang layaknya polisi (*police powers*), seperti kewenangan untuk memanggil saksi, menyita barang bukti, dan mengamankan tempat kejadian perkara (TKP). Hal ini menciptakan keseimbangan kekuatan (*balance of power*) di mana pengawas memiliki instrumen yang setara dengan yang diawasi.[435]

Pembeda utama model Inggris ini dengan Indonesia terletak pada kemandirian proses investigasi. Di Indonesia, ketika masyarakat melaporkan dugaan rekayasa kasus penyidikan ke Kompolnas, Kompolnas hanya berwenang meneruskan laporan tersebut ke Polri untuk diklarifikasi. Artinya, "wasit" yang memeriksa kebenaran laporan tersebut tetaplah institusi Polri itu sendiri. Sebaliknya, di Inggris, IOPC bertindak sebagai "penyidik eksternal" yang masuk ke dalam sistem untuk mencari fakta secara mandiri tanpa intervensi dari kepala kepolisian. Temuan investigasi IOPC bukan sekadar saran, melainkan dasar kuat untuk penuntutan pidana atau sanksi disiplin berat. Jika investigasi IOPC menyimpulkan adanya

[435] Jen, A. L. (2022). Polemik Rang Undang-undang Suruhanjaya Bebas Aduan Salah Laku Polis 2019 (RUU IPCMC 2019) dan Rang Undang-undang Suruhanjaya Bebas Tatakelakuan Polis 2020 (RUU IPCC 2020): The Polemics of the Independent Police Complaints and Misconduct Commission (IPCMC) Bill 2019 and Independent Police Conduct Commission (IPCC) Bill 2020. *Journal of the Malaysian Parliament*, *2*.hlm. 4-12.

tindak pidana, berkasnya langsung dilimpahkan ke Kejaksaan (*Crown Prosecution Service*) untuk penuntutan, melewati birokrasi kepolisian.

Selain itu, IOPC juga menerapkan standar transparansi yang sangat tinggi. Setiap hasil investigasi kasus yang menjadi perhatian publik dipublikasikan laporannya secara terbuka, sehingga masyarakat dapat menilai akuntabilitas proses tersebut. Mekanisme ini membangun kepercayaan publik (*public trust*) yang kuat. Masyarakat Inggris percaya bahwa jika mereka diperlakukan tidak adil oleh polisi, ada lembaga negara yang memiliki "gigi" dan keberanian untuk membela hak mereka. Hal ini sangat kontras dengan situasi di Indonesia di mana pengaduan seringkali berakhir tanpa kejelasan atau dengan jawaban normatif dari internal kepolisian yang sulit diverifikasi kebenarannya oleh pihak luar.

Model independensi penuh yang diterapkan IOPC mengajarkan bahwa efektivitas pengawasan penyidikan sangat bergantung pada pemisahan kewenangan investigasi. Selama fungsi investigasi terhadap pelanggaran polisi masih dimonopoli oleh polisi sendiri (melalui Propam), maka keraguan publik akan objektivitas hasil pemeriksaan tidak akan pernah hilang. IOPC membuktikan bahwa kehadiran penyidik sipil yang terlatih dan independen adalah kunci untuk menembus tembok kebisuan (*blue wall of silence*) yang sering melindungi oknum polisi nakal. Bagi Indonesia, model ini memberikan inspirasi tentang perlunya mentransformasi lembaga pengawas eksternal agar memiliki kapasitas

investigasi mandiri, setidaknya untuk kasus-kasus yang berdampak besar pada rasa keadilan masyarakat.

2. Australia: Model Komisi Integritas

Bergeser ke Benua Australia, sistem pengawasan kepolisian di sana menerapkan model desentralisasi yang kuat melalui *Police Integrity Commission* atau komisi integritas kepolisian di tingkat negara bagian. Mengingat struktur kepolisian Australia yang berbasis negara bagian (seperti *New South Wales Police Force*, *Victoria Police*, dll), pengawasan dilakukan oleh lembaga independen yang dibentuk oleh parlemen negara bagian dengan mandat khusus untuk memberantas korupsi dan penyimpangan serius di tubuh kepolisian. Salah satu contoh paling prominen adalah *Law Enforcement Conduct Commission* (LECC) di New South Wales yang menggantikan *Police Integrity Commission* (PIC) sebelumnya.[436]

Studi tentang komisi integritas di Australia menunjukkan karakteristik pengawasan yang sangat "berotot". Lembaga ini didesain sebagai badan pengawas permanen dengan kewenangan investigasi yang kuat dan independen, terpisah sepenuhnya dari struktur kepolisian. Pembeda utama model Australia adalah pemberian kewenangan luar biasa (*extraordinary powers*) kepada komisi ini yang menyerupai, bahkan dalam beberapa aspek melebihi, kewenangan kepolisian itu sendiri. Komisi

[436] Prenzler, T., & Ransley, J. (2024). Australia's new national anti-corruption commission: Background and critique. *Public Integrity*, *26*(5), hlm.507-519.

integritas di Australia memiliki wewenang untuk melakukan penyadapan (*wiretapping*), pengintaian (*surveillance*), penggeledahan, penyitaan, hingga menggelar dengar pendapat publik (*public hearings*) di mana saksi dapat dipanggil secara paksa untuk memberikan keterangan di bawah sumpah.[437]

Kewenangan menggelar *public hearing* merupakan fitur unik dan sangat efektif dari model Australia. Dalam mekanisme ini, dugaan penyimpangan kepolisian atau korupsi penyidikan dibedah secara terbuka di hadapan publik. Pejabat polisi yang diduga terlibat dipanggil dan diperiksa secara transparan. Mekanisme ini tidak hanya berfungsi untuk mencari kebenaran materiil, tetapi juga sebagai sanksi sosial dan sarana edukasi publik. Bandingkan dengan mekanisme sidang etik kepolisian di Indonesia yang seringkali tertutup atau mekanisme klarifikasi Kompolnas yang hanya berbasis surat-menyurat di belakang meja. Keterbukaan proses di Australia memaksa akuntabilitas kepolisian ke level yang jauh lebih tinggi.

Selain itu, keputusan dan rekomendasi yang dihasilkan oleh komisi integritas di Australia memiliki bobot yang lebih mengikat dibandingkan rekomendasi Kompolnas di Indonesia. Meskipun wewenang penuntutan pidana tetap berada di tangan direktur penuntutan umum, namun temuan fakta dan bukti yang dikumpulkan oleh komisi integritas diakui validitasnya

[437] Prenzler, T., & Porter, L. (2022). Advanced strategies in police integrity management. *Exploring contemporary police challenges*, hlm. 112-123.

secara hukum. Komisi ini juga memiliki kewenangan untuk merekomendasikan pemecatan petugas kepolisian yang terbukti tidak jujur atau korup, dan rekomendasi tersebut sangat sulit untuk diabaikan oleh komisioner kepolisian karena besarnya legitimasi politik dan publik yang dimiliki oleh komisi integritas.[438]

Fokus utama model Australia adalah pada integritas dan anti-korupsi. Mereka menyadari bahwa penyimpangan dalam penyidikan—seperti rekayasa kasus, penghilangan barang bukti, atau suap—adalah bentuk korupsi peradilan yang merusak sendi-sendi negara hukum. Oleh karena itu, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan inquisitorial yang agresif untuk membongkar jaringan korupsi di dalam tubuh kepolisian. Komisi ini tidak menunggu laporan masyarakat (pasif), tetapi aktif melakukan operasi intelijen untuk mendeteksi penyimpangan. Hal ini sangat berbeda dengan model pengawasan di Indonesia yang cenderung reaktif menunggu aduan masuk.

Penerapan model komisi integritas di Australia memberikan pelajaran berharga bahwa untuk melawan penyimpangan kepolisian yang terorganisir atau sistemik, diperlukan lembaga pengawas yang dilengkapi dengan peralatan dan kewenangan intelijen yang memadai. Pengawas tidak bisa hanya mengandalkan dokumen administratif yang disodorkan oleh polisi, tetapi harus mampu mencari bukti sendiri melalui penyadapan dan

[438] Prenzler, T., & Maguire, M. (2023). Reforming Queensland's police complaints system: Recent inquiries and the prospects of a best practice model. *Current issues in criminal justice*, *35*(3), hlm. 324-339.

investigasi tertutup. Bagi Indonesia, model ini menunjukkan bahwa penguatan Kompolnas atau Ombudsman tidak cukup hanya dengan menambah anggaran, tetapi harus disertai dengan penambahan kewenangan pro-justitia terbatas, khususnya untuk menginvestigasi dugaan korupsi dan penyalahgunaan wewenang dalam proses penyidikan.

3. Kanada: Model *Democratic Policing*

Kanada menawarkan perspektif yang sedikit berbeda namun sangat relevan, yaitu pendekatan *Democratic Policing* (Pemolisian Demokratis) dengan penekanan pada pengawasan sipil (*civilian oversight*) yang kuat. Model Kanada menekankan bahwa kepolisian harus beroperasi berdasarkan persetujuan publik (*policing by consent*) dan bertanggung jawab kepada otoritas sipil yang terpilih secara demokratis.[439] Penelitian yang dilakukan oleh Puddister dan Chin tentang pengawasan dan akuntabilitas untuk insiden serius di Kanada menegaskan bahwa negara ini mempraktikkan model di mana polisi patuh terhadap *rule of law* dan akuntabel kepada pejabat terpilih.[440]

Inti dari model Kanada adalah peran pengawasan sipil sebagai mediator ketegangan antara aturan hukum (*rule of law*) dan diskresi kepolisian. Dalam pelaksanaan tugas penyidikan, polisi pasti membutuhkan diskresi (kebijaksanaan) untuk mengambil keputusan cepat. Namun,

[439] Anugrah, S. P. B. (2025). INTERVENSI KEMANUSIAAN DARI AMNESTY INTERNATIONAL TERHADAP ISU DISKRIMINASI HAM UNTUK FIRST NATION DI KANADA PASCA 2016. *HUMANITIS: Jurnal Homaniora, Sosial dan Bisnis*, *3*(7), hlm. 242-247.

[440] Kate Puddister,2015, Inviting Judicial Review: A Comprehensive Analysis Of Canadian Appellate Court Reference Cases, Department of Political Science
McGill University, Montreal, hlm .20-25.

diskresi ini rawan disalahgunakan menjadi kesewenang-wenangan. Di sinilah lembaga pengawas sipil di Kanada, seperti *Civilian Review and Complaints Commission* (CRCC) untuk *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP) atau *Special Investigations Unit* (SIU) di tingkat provinsi Ontario, mengambil peran. Mereka memastikan bahwa penggunaan diskresi tidak melanggar hak asasi manusia dan tetap dalam koridor hukum.

Pembeda utama model Kanada adalah tingginya akuntabilitas publik dan supremasi sipil. Di Kanada, polisi bertanggung jawab kepada pejabat terpilih (Menteri atau Walikota) yang merepresentasikan rakyat, namun operasional penyidikan sehari-hari tetap independen dari intervensi politik. Lembaga pengawas sipil berfungsi untuk menjaga keseimbangan ini. Mereka memiliki mandat untuk meninjau kebijakan kepolisian (*policy review*) selain menangani pengaduan individu. Artinya, jika ada pola pengaduan yang berulang tentang metode penyidikan tertentu, lembaga pengawas dapat melakukan audit sistemik dan merekomendasikan perubahan kebijakan yang wajib dipertimbangkan secara serius oleh kepolisian.

Salah satu fitur menonjol di Kanada, khususnya di provinsi Ontario, adalah keberadaan *Special Investigations Unit* (SIU). SIU adalah lembaga sipil yang memiliki mandat tunggal untuk menginvestigasi insiden di mana polisi menyebabkan kematian, cedera serius, atau dugaan kekerasan seksual. Direktur dan penyidik SIU adalah warga sipil yang tidak boleh berstatus sebagai polisi aktif. Ketika SIU mengaktifkan mandatnya, polisi

wajib bekerja sama sepenuhnya dan tidak boleh melakukan investigasi paralel yang dapat mengganggu kerja SIU. Model ini secara efektif menghilangkan konflik kepentingan dalam penanganan kasus kekerasan polisi.

Selain itu, model *Democratic Policing* di Kanada juga menekankan partisipasi masyarakat yang inklusif. Badan-badan pengawas kepolisian seringkali melibatkan perwakilan komunitas dalam dewan pengawasnya untuk memastikan bahwa suara masyarakat didengar dalam perumusan kebijakan keamanan. Hal ini menciptakan hubungan yang lebih harmonis antara polisi dan masyarakat, karena masyarakat merasa memiliki kontrol demokratis terhadap institusi kepolisian. Akuntabilitas tidak hanya dimaknai sebagai hukuman bagi yang salah, tetapi sebagai proses dialogis untuk memperbaiki kualitas layanan kepolisian secara berkelanjutan.

Bagi Indonesia, model Kanada memberikan wawasan tentang pentingnya memperkuat aspek "sipil" dalam pengawasan kepolisian. Pengawasan bukan hanya soal menghukum oknum, tetapi soal memastikan bahwa kebijakan dan praktik penyidikan selaras dengan nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia. Pengalaman Kanada menunjukkan bahwa metode akuntabilitas kepolisian yang eksternal terhadap struktur kepolisian adalah esensial untuk memediasi ketegangan dalam penegakan hukum. Indonesia perlu mengadopsi prinsip ini dengan memastikan bahwa lembaga pengawas eksternal memiliki kapasitas untuk melakukan audit

kebijakan dan perbaikan sistemik, bukan hanya terjebak pada penanganan kasus per kasus.

Berdasarkan paparan mendalam mengenai model pengawasan di Inggris, Australia, dan Kanada di atas, dapat ditarik benang merah perbandingan yang tajam dengan kondisi eksisting di Indonesia. Tabel di bawah ini merangkum perbedaan fundamental tersebut:

Tabel 5
Perbandingan Model Pengawasan Penyidikan Antar Negara

Indikator	Inggris (IOPC)	Australia (PIC/LECC)	Kanada (SIU/CRCC)	Indonesia (Kompolnas)
Kewenangan Investigasi	**Mandiri/Penuh**. Memiliki penyidik sipil sendiri.	**Kuat/Extraordinary**. Bisa menyadap & geledah.	**Mandiri** untuk kasus serius (kematian/cedera).	**Tidak Ada**. Hanya meneruskan keluhan (klarifikasi surat).
Status Penyidik Pengawas	Warga Sipil Profesional (Non-Polisi).	Independen (Terpisah dari Polisi).	Warga Sipil (Non-Polisi Aktif).	Tidak memiliki penyidik (bergantung pada Polri).
Kekuatan Rekomendasi	Dasar penuntutan pidana & disiplin.	Mengikat secara hukum & politik.	Wajib direspons & dipublikasikan.	"Saran & Pertimbangan" (Tidak mengikat).
Akses Data	Akses penuh & langsung ke bukti/TKP.	Akses penuh termasuk data intelijen.	Wajib kooperatif penuh oleh hukum.	Terbatas, bergantung itikad baik Polri.
Fokus Utama	Independensi & Kepercayaan Publik.	Integritas & Anti-Korupsi.	Akuntabilitas Demokratis & HAM.	Kebijakan Makro & Pertimbangan Kapolri.

Sumber: Diolah Penulis dari Data Sekunder yang didapat.

Analisis komparatif ini membawa pada satu kesimpulan krusial: **Indonesia tertinggal jauh dalam desain kelembagaan pengawasan kepolisian**. Ketertinggalan ini utamanya disebabkan karena lembaga pengawas eksternal di Indonesia, khususnya Kompolnas, tidak memiliki "gigi" atau

kewenangan eksekutorial dan investigatif layaknya IOPC di Inggris atau *Integrity Commission* di Australia.

Di Inggris dan Australia, pengawas eksternal diposisikan sebagai "penegak hukum bagi penegak hukum". Mereka dilengkapi dengan senjata yang setara—penyidik sendiri, wewenang geledah, sita, dan panggil paksa—untuk menghadapi potensi resistensi dari kepolisian. Sebaliknya, di Indonesia, Kompolnas didesain lebih sebagai "penasihat" bagi Presiden dan Polri, bukan sebagai "penyidik pengawas". Kewenangan Kompolnas yang terbatas pada klarifikasi administratif membuat mekanisme *check and balances* menjadi timpang. Polisi diawasi dengan "surat cinta", bukan dengan instrumen hukum yang memaksa.

Ketiadaan fungsi investigasi independen di Indonesia menyebabkan ketergantungan absolut pengawas eksternal terhadap hasil pemeriksaan pengawas internal (Propam/Itwasum). Hal ini menciptakan celah "jeruk makan jeruk" yang mustahil terjadi dalam model Inggris atau Kanada. Di negara-negara pembanding, ketika terjadi kasus serius, pengawas eksternal langsung mengambil alih TKP dan bukti. Di Indonesia, pengawas eksternal hanya bisa menunggu laporan dari polisi yang sedang memeriksa dirinya sendiri.

Kondisi ini menegaskan hipotesis bahwa inefektivitas manajemen pengaduan masyarakat di Indonesia bukan semata karena faktor budaya atau teknis, melainkan karena kesalahan desain struktural sejak awal. Indonesia belum mengadopsi prinsip universal bahwa "polisi tidak boleh menginvestigasi polisi" dalam kasus-kasus yang melibatkan kepentingan publik. Ketiadaan

model pengawasan independen yang kuat seperti di Inggris atau Australia menjadikan Indonesia rentan terhadap praktik impunitas dan penyalahgunaan wewenang yang berulang . Oleh karena itu, rekonstruksi pengawasan penyidikan di Indonesia mutlak memerlukan adopsi elemen-elemen dari model negara maju tersebut. Bukan sekadar meniru, tetapi mengadaptasi prinsip independensi investigasi dan kekuatan eksekutorial agar sesuai dengan konteks hukum Indonesia. Tanpa keberanian untuk memberikan kewenangan investigasi kepada lembaga pengawas eksternal (seperti mereformasi Kompolnas menjadi mirip IOPC atau membentuk badan baru), maka upaya mewujudkan pengawasan penyidikan yang berbasis keadilan hanya akan menjadi utopia belaka.

B. Basis Filosofis Rekonstruksi Pengawasan Berbasis Keadilan

Bangunan hukum yang kokoh harus berdiri di atas landasan filosofis yang kuat. Dalam konteks pengawasan penyidikan, landasan filosofis tersebut harus mampu menjawab pertanyaan mendasar: "Untuk siapa pengawasan itu dilakukan?" Apakah semata-mata untuk menjaga ketertiban administrasi kepolisian, ataukah untuk melindungi hak asasi manusia yang terlanggar? Rekonstruksi ini mengajukan pergeseran paradigma dengan menjadikan "Keadilan" sebagai *prima facie* atau nilai utama, yang dioperasionalkan melalui reorientasi teori tujuan hukum Gustav Radbruch dan konsep Hukum Progresif Satjipto Rahardjo.

1. Reorientasi Nilai Keadilan (Grand Theory - Gustav Radbruch)

Gustav Radbruch, seorang filsuf hukum terkemuka, mengajarkan bahwa hukum harus melayani tiga nilai dasar (*Grundwerte*),[441] yaitu: keadilan (*Gerechtigheit*), kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*). Ketiga nilai ini seringkali berada dalam ketegangan (*Spannungsverhältnis*). Dalam praktik pengawasan penyidikan di Indonesia saat ini, terdapat kecenderungan kuat bahwa nilai kepastian hukum—yang dimaknai secara sempit sebagai kepatuhan pada bunyi teks prosedur—terlalu mendominasi dan memarginalkan nilai keadilan.

a. Menyeimbangkan Kepastian Hukum (Prosedur) dengan Keadilan Substantif (Hak Asasi Manusia)

Kondisi pengawasan saat ini seringkali terjebak pada "kepastian peraturan" (*certainty of rules*), bukan "kepastian hukum" yang sejati.[442] Ketika masyarakat mengadukan ketidakadilan dalam penyidikan, respons lembaga pengawas (baik internal maupun eksternal) seringkali terpaku pada verifikasi formal: "Apakah surat perintah penangkapan ada?", "Apakah berita acara sudah ditandatangani?", "Apakah batas waktu penahanan sudah sesuai?". Jika secara administratif dokumen-dokumen tersebut lengkap, maka penyidikan dianggap "bersih" dan "sesuai prosedur" (*procedurally correct*), meskipun

[441] Anisyaniawati, A., & alyanti Chandra, H. (2024). Konsep Hukum dan Keadilan dalam Pemikiran Gustav Radbruch. *Praxis: Jurnal Filsafat Terapan, 2*(01).hlm. 1-7.

[442] Sianturi, R. H., Tanjung, A. F., & Naldo, R. A. C. (2025). Kepastian Hukum Implementasi Denda Damai Untuk Perkara Tindak Pidana Korupsi: Legal Certainty in the Implementation of Peaceful Fines for Corruption Crime Cases. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, *12*(1), hlm. 41-47.

secara substantif mungkin terjadi pemaksaan, rekayasa, atau penyiksaan dalam proses pembuatannya.

Rekonstruksi filosofis ini menuntut reorientasi prioritas. Mengacu pada pemikiran Radbruch pasca-Perang Dunia II, ketika terjadi pertentangan tajam antara kepastian hukum (undang-undang) dengan keadilan, maka keadilan harus dimenangkan. Dalam konteks manajemen pengaduan, ini berarti pengawasan tidak boleh berhenti pada pemeriksaan kulit luar administrasi (prosedur formil). Pengawasan harus menukik pada keadilan substantif, yakni kebenaran materiil dan perlindungan hak asasi manusia.

Menyeimbangkan kedua nilai ini berarti mengubah cara pandang pengawas. Sebuah tindakan penyidikan yang secara formal sah (misalnya penahanan yang memiliki surat perintah) harus dapat dinyatakan "tidak adil" dan "batal" jika terbukti dilakukan dengan motif yang tidak sah (misalnya untuk memeras) atau melanggar HAM (misalnya tersangka sakit keras tidak dirawat). Keadilan substantif menuntut pengawas untuk berani melihat melampaui dokumen tertulis. Dalam rekonstruksi ini, kepastian hukum tidak lagi menjadi tujuan akhir, melainkan hanya sarana untuk mencapai keadilan. Prosedur standar operasional (SOP) penyidikan harus tunduk pada prinsip-prinsip hak asasi manusia, bukan sebaliknya. Jika prosedur menghalangi tercapainya keadilan bagi korban rekayasa kasus, maka demi hukum, prosedur tersebut harus dikesampingkan atau diterobos.[443]

[443] Umra, S. I., & Faisal, F. (2023). Dampak Putusan Inkonstitusional Bersyarat Terhadap Kepastian Hukum. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, *3*(6), hlm. 7297-7307.

Reorientasi ini juga sejalan dengan amanat konstitusi bahwa Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi HAM. Awaloedin Djamin menegaskan bahwa wewenang penyidikan adalah wewenang yang melanggar HAM secara sah, sehingga pengawasannya harus ketat. Filosofi pengawasan baru ini menegaskan bahwa legitimasi tindakan polisi tidak hanya bersumber dari undang-undang (legalitas), tetapi juga dari moralitas dan penghormatan terhadap martabat manusia (legitimasi moral).

b. Menggeser Paradigma Pengawasan dari "Menghukum Anggota" Menjadi "Memulihkan Layanan dan Hak Masyarakat"

Selama ini, paradigma dominan dalam sistem pengawasan internal Polri (Propam) adalah paradigma punitif atau penghukuman. Fokus utamanya adalah mendisiplinkan anggota yang nakal. Ukuran keberhasilan pengawasan dihitung dari berapa banyak anggota yang disidang disiplin, demosi, atau dipecat. Paradigma ini, meskipun penting untuk efek jera internal, seringkali melupakan korban sesungguhnya dari penyimpangan tersebut, yaitu masyarakat pelapor.

Bagi masyarakat pencari keadilan, hukuman bagi oknum polisi hanyalah satu sisi dari mata uang keadilan. Sisi lain yang lebih penting bagi mereka adalah pemulihan hak (*restitutio in integrum*). Jika seorang korban melapor kasus penipuan namun kasusnya dihentikan (SP3) secara tidak sah karena penyidik "masuk angin", maka memutasi penyidik tersebut tidak serta merta mengembalikan hak korban. Kasus korban tetap mandek. Keadilan bagi korban

belum tercapai meskipun keadilan internal organisasi (disiplin) sudah ditegakkan.[444]

Rekonstruksi filosofis ini menawarkan pergeseran ke arah paradigma restoratif dan korektif dalam pengawasan. Pengawasan berbasis keadilan tidak hanya bertujuan untuk mencari siapa yang salah (*who is wrong*), tetapi apa yang harus diperbaiki (*what needs to be fixed*) untuk memulihkan hak masyarakat. Mekanisme pengaduan masyarakat harus didesain sebagai instrumen pemulihan layanan (*service recovery*).

Dalam paradigma baru ini, *output* dari sebuah proses penanganan pengaduan bukan hanya sanksi bagi penyidik, tetapi juga rekomendasi korektif yang berdampak langsung pada nasib perkara pelapor. Misalnya, rekomendasi untuk membuka kembali penyidikan yang dihentikan secara tidak sah, perintah untuk melakukan gelar perkara ulang yang melibatkan pengawas eksternal, atau perintah untuk mengganti tim penyidik agar penanganan perkara kembali objektif.

Filosofi "Memulihkan Layanan" ini menempatkan masyarakat bukan sebagai objek yang mengganggu ketenangan organisasi dengan keluhannya, melainkan sebagai subjek yang hak-hak konstitusionalnya harus dipulihkan oleh negara. Ini sejalan dengan teori kemanfaatan (*utility*), di mana hukum harus memberikan kebahagiaan bagi sebanyak mungkin orang. Pengawasan yang hanya berfokus pada penghukuman internal hanya bermanfaat bagi

[444] Sinaga, H. D. P. (2023). Kepastian Hukum di Bidang Perpajakan yang Berbasis Cita Hukum Pancasila. *Journal of Tax Law and Policy*, *2*(2), hlm. 59-74.

organisasi (membersihkan duri dalam daging), tetapi pengawasan yang berfokus pada pemulihan hak bermanfaat bagi masyarakat luas. Dengan demikian, *Grand Theory* tujuan hukum Radbruch dioperasionalkan secara utuh: keadilan bagi korban tercapai, kepastian hukum internal ditegakkan melalui disiplin, dan kemanfaatan publik terwujud melalui perbaikan layanan.

2. Konsep Keadilan Progresif dalam Pengawasan

Untuk melengkapi teori dasar Radbruch, rekonstruksi ini juga menggunakan pisau analisis Teori Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo sebagai landasan operasional. Hukum Progresif mengajarkan bahwa "hukum adalah untuk manusia, bukan manusia untuk hukum". Hukum bukanlah institusi yang mutlak dan final, melainkan institusi yang terus mengalir dan berproses (*law in the making*) untuk mengantarkan manusia pada kebahagiaan.

a. Pengawasan yang Tidak Hanya Melihat Prosedur Formal, Tetapi Berpihak pada Pencari Keadilan (Masyarakat Rentan)

Dalam realitas penegakan hukum di Indonesia, seringkali terjadi fenomena di mana hukum tajam ke bawah dan tumpul ke atas. Masyarakat kecil (*wong cilik*) atau kelompok rentan seringkali menjadi korban dari mesin birokrasi penyidikan yang dingin dan kaku. Mereka tidak memiliki akses modal atau kekuasaan untuk "mengawal" kasus mereka. Ketika mereka mengadu ke lembaga pengawas, mereka seringkali kalah argumen karena tidak paham prosedur formal atau tidak memiliki bukti tertulis yang lengkap, meskipun secara substansi mereka adalah korban ketidakadilan.

Konsep Keadilan Progresif dalam pengawasan menolak cara pandang netralitas yang kaku tersebut. Dalam situasi ketimpangan relasi kuasa yang ekstrem antara penyidik (yang memiliki kewenangan negara dan pengetahuan hukum) dengan masyarakat awam (yang buta hukum), pengawas tidak boleh bersikap netral pasif. Pengawas harus mengambil posisi keberpihakan (*affirmative action*) kepada mereka yang lemah dan rentan.[445] Keberpihakan ini bukan berarti membenarkan yang salah, melainkan memberikan bantuan ekstra untuk menemukan kebenaran yang tertutup oleh ketidakberdayaan prosedural.

Pengawasan berbasis keadilan progresif menuntut para pengawas (baik di Kompolnas, Ombudsman, maupun Propam) untuk melakukan "terobosan hukum" (*rule breaking*) demi keadilan. Terobosan ini bukan melanggar hukum, tetapi membebaskan diri dari belenggu prosedur yang menghambat pencarian kebenaran. Jika aturan formal mensyaratkan pelapor membawa bukti visum baru pengaduan diproses, sementara pelapor tidak punya uang untuk visum, maka pengawas progresif tidak akan menolak laporan tersebut. Ia akan mencari cara agar negara memfasilitasi visum tersebut demi terungkapnya kebenaran.

Pengawasan progresif juga menolak logika "ping-pong birokrasi". Satjipto Rahardjo mengkritik cara berhukum yang hanya mementingkan "kepastian peraturan" namun mengabaikan rasa keadilan masyarakat . Dalam

[445] Sinaga, H. D. P. (2023). Kepastian Hukum di Bidang Perpajakan yang Berbasis Cita Hukum Pancasila. *Journal of Tax Law and Policy*, *2*(2), hlm. 59-74.

konteks pengaduan, jawaban formalitas seperti "laporan sedang ditindaklanjuti sesuai prosedur" tanpa ada progres nyata adalah bentuk kekerasan birokrasi. Pengawas progresif harus berani masuk ke dalam substansi, membongkar kemacetan, dan menggunakan hati nurani (*conscience*) dalam menilai apakah sebuah proses penyidikan sudah berjalan adil atau belum.[446]

Lebih jauh, keadilan progresif menempatkan empati sebagai instrumen utama pengawasan. Pengawas harus mampu merasakan penderitaan korban rekayasa kasus atau korban penundaan berlarut. Empati ini akan menjadi energi pendorong untuk melakukan investigasi yang lebih mendalam, tidak sekadar membaca laporan di atas meja. Dengan demikian, pengawasan menjadi aktivitas yang humanis, bukan sekadar aktivitas mekanistik administratif.

Sebagai simpulan dari basis filosofis ini, rekonstruksi pengawasan penyidikan harus dibangun di atas fondasi yang mengawinkan ketegasan prinsip keadilan Radbruch dengan keberanian progresif Satjipto Rahardjo. Pengawasan baru ini tidak lagi bertanya "apakah prosedur sudah dipenuhi?", melainkan bertanya "apakah keadilan sudah ditegakkan dan hak rakyat sudah dipulihkan?". Perubahan *mindset* filosofis ini adalah prasyarat mutlak sebelum kita dapat mendesain ulang aturan dan struktur lembaga pengawas pada bagian selanjutnya.

[446] Tumangger, E. N., Amir, L., & Dewi, R. (2023). Kepastian Hukum Terhadap Sanksi dalam Peraturan Walikota Ditinjau dari Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Mendapo: Journal of Administrative Law*, *4*(1), hlm. 75-90.

C. Rekonstruksi Norma (Substansi Hukum)

Setelah meletakkan fondasi filosofis yang mengutamakan keadilan substantif dan keberpihakan pada masyarakat rentan, langkah selanjutnya dalam rekayasa sosial (*social engineering*) melalui hukum adalah rekonstruksi norma atau substansi hukum (*legal substance*). Lawrence M. Friedman mengingatkan bahwa substansi hukum adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada di dalam sistem hukum. Jika filosofi adalah "jiwa"-nya, maka norma hukum adalah "raga"-nya. Tanpa perubahan pada teks peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan, filosofi keadilan hanya akan menjadi retorika tanpa daya paksa.[447]

Analisis yuridis pada bab-bab sebelumnya telah menyimpulkan bahwa kelemahan utama pengawasan penyidikan di Indonesia terletak pada desain regulasi yang menempatkan lembaga pengawas eksternal (khususnya Kompolnas) sebagai "macan kertas" dan minimnya perlindungan hukum yang spesifik bagi pelapor. Oleh karena itu, rekonstruksi norma ini menawarkan dua agenda legislasi utama: pertama, pembaruan regulasi untuk memberikan kewenangan eksekutorial kepada lembaga pengawas; dan kedua, standarisasi regulasi perlindungan pelapor untuk menjamin partisipasi publik yang aman.

1. Pembaruan Regulasi: Menuju Pengawasan yang Bertaring

Agenda mendesak dalam rekonstruksi norma adalah mengubah status rekomendasi lembaga pengawas dari sekadar "saran" menjadi "perintah

[447] Adityo, R. D. (2024). Supeltas dalam tinjauan asas kepastian hukum. *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, *8*(1), hlm. 27-42.

hukum" yang mengikat. Hal ini memerlukan intervensi legislasi pada tingkat undang-undang maupun peraturan presiden.

a. Usulan Revisi UU Kepolisian atau Perpres Kompolnas untuk Memberikan Kewenangan Investigasi Terbatas atau Rekomendasi yang Mengikat (*Binding*)

Jantung persoalan inefektivitas Kompolnas saat ini berakar pada Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal tersebut membatasi kewenangan Kompolnas hanya pada "mengumpulkan data", "memberikan saran", dan "menerima keluhan masyarakat" untuk selanjutnya "disampaikan kepada Presiden" . Frasa "memberikan saran" dan "menyampaikan keluhan" secara yuridis tidak memiliki implikasi eksekutorial. Dalam praktik ketatanegaraan, sebuah saran boleh dilaksanakan dan boleh juga diabaikan tanpa konsekuensi hukum.

Rekonstruksi norma ini mengusulkan amandemen terhadap Pasal 38 UU No. 2 Tahun 2002 atau, sebagai langkah antara yang lebih cepat, revisi radikal terhadap Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011. Usulan norma baru harus secara eksplisit mencantumkan frasa **"Rekomendasi yang bersifat mengikat (binding recommendation)"**. Artinya, ketika Kompolnas mengeluarkan rekomendasi terkait sanksi bagi penyidik yang terbukti melanggar prosedur atau rekomendasi untuk membuka kembali kasus yang dihentikan secara tidak sah, maka Kapolri atau pejabat yang ditunjuk wajib melaksanakannya dalam tenggat waktu tertentu.

Konsep "Rekomendasi Mengikat" ini bukanlah hal baru dalam sistem hukum Indonesia. Kita bisa merujuk pada kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam UU No. 37 Tahun 2008, di mana rekomendasi Ombudsman wajib dilaksanakan. Jika lembaga pengawas pelayanan publik umum saja memiliki rekomendasi yang wajib dilaksanakan, maka lembaga pengawas spesifik untuk sektor yang memiliki kewenangan upaya paksa (kepolisian) seharusnya memiliki kewenangan yang setara atau bahkan lebih kuat. Tanpa sifat mengikat, Kompolnas tidak akan pernah setara dengan Polri dalam neraca *checks and balances*.

Selain sifat mengikat, rekonstruksi norma juga harus menyentuh aspek **"Kewenangan Investigasi Terbatas"**. Sebagaimana diperbandingkan dengan model IOPC di Inggris atau Komisi Integritas di Australia pada Bab IV, pengawas eksternal tidak boleh bergantung sepenuhnya pada data yang disuplai oleh pihak yang diawasi. Saat ini, Perpres 17/2011 Pasal 8 hanya memberikan hak kepada Kompolnas untuk "meminta data dan keterangan". Dalam praktiknya, jika Polri menyatakan data tersebut "rahasia penyidikan", Kompolnas seringkali buntu.

Oleh karena itu, perlu ditambahkan norma baru yang memberikan kewenangan kepada Kompolnas untuk melakukan **"Pemeriksaan Independen" (*Independent Examination*)**. Kewenangan ini bersifat terbatas, yakni dikhususkan untuk kasus-kasus *high profile*, kasus yang melibatkan kematian dalam tahanan kepolisian, atau kasus di mana terdapat indikasi kuat konflik kepentingan di internal Propam/Itwasum. Dalam pemeriksaan

independen ini, norma hukum harus mewajibkan penyidik Polri untuk membuka akses terhadap Berita Acara Pemeriksaan (BAP), barang bukti, dan CCTV, dengan tetap menjunjung prinsip kerahasiaan hukum. Dengan kewenangan ini, Kompolnas dapat memverifikasi kebenaran laporan masyarakat secara objektif, bukan sekadar meneruskan jawaban klarifikasi dari Polri yang seringkali bersifat defensif.

Pengaturan ini juga harus memperjelas hierarki pemeriksaan. Dalam hal terdapat perbedaan kesimpulan antara hasil pemeriksaan internal (Propam) dengan hasil pemeriksaan eksternal (Kompolnas/Ombudsman), norma hukum harus mengatur mekanisme penyelesaian sengketa hasil pemeriksaan, misalnya melalui gelar perkara khusus yang dipimpin oleh pihak eksternal yang netral. Hal ini penting untuk menghindari kebuntuan (*deadlock*) yang merugikan pencari keadilan.

b. Pengaturan Sanksi Tegas Bagi Pejabat yang Mengabaikan Rekomendasi Pengawasan Eksternal

Sebuah aturan hukum tanpa sanksi ibarat api tanpa panas; ia ada namun tidak membakar. Kelemahan fatal regulasi pengawasan saat ini adalah ketiadaan sanksi bagi pejabat kepolisian yang mengabaikan rekomendasi Kompolnas atau Ombudsman. Jika rekomendasi diabaikan, lembaga pengawas hanya bisa melaporkan ke Presiden atau DPR, sebuah proses politik yang panjang dan tidak pasti.

Rekonstruksi norma harus memasukkan pasal sanksi yang tegas (*punitive clause*). Usulan konkretnya adalah memasukkan ketentuan sanksi

administratif ke dalam revisi UU Kepolisian atau peraturan disiplin anggota Polri. Bunyi normanya dapat dikonstruksikan sebagai berikut: *"Pejabat Kepolisian yang tidak menindaklanjuti rekomendasi mengikat dari Lembaga Pengawas Eksternal dalam waktu yang ditentukan, dianggap melakukan pelanggaran disiplin berat dan/atau pelanggaran kode etik profesi."*

Dengan menjadikan "pengabaian rekomendasi pengawas" sebagai delik pelanggaran disiplin atau etik, maka akan terbangun kepatuhan paksa (*coercive compliance*). Atasan penyidik (Kapolres/Kapolda) akan berpikir dua kali untuk melindungi bawahannya yang salah atau mengabaikan surat dari Kompolnas, karena jabatan mereka sendiri yang akan menjadi taruhannya. Sanksi ini bisa berupa penundaan kenaikan pangkat, demosi jabatan, hingga pencopotan dari jabatan struktural.

Selain sanksi administratif, perlu juga dipertimbangkan sanksi pidana bagi tindakan menghalang-halangi pengawasan (*obstruction of oversight*). Jika pejabat kepolisian dengan sengaja menyembunyikan data, memalsukan dokumen, atau menghalangi akses Kompolnas/Ombudsman dalam melakukan verifikasi kasus penyimpangan penyidikan, tindakan tersebut harus dapat dipidana. Norma ini akan memberikan pesan kuat bahwa negara tidak mentolerir impunitas dan menutup-nutupi kesalahan (*cover-up*) dalam proses penegakan hukum.

Pengaturan sanksi ini merupakan manifestasi dari prinsip akuntabilitas. Akuntabilitas bukan hanya tentang kewajiban memberikan laporan, tetapi juga kewajiban menanggung konsekuensi atas kelalaian. Dengan adanya sanksi

tegas, mekanisme pengawasan akan bergeser dari sekadar hubungan kemitraan yang permisif menjadi hubungan pengawasan yang profesional dan tegak lurus pada aturan.

2. Standarisasi Regulasi Perlindungan Pelapor: Membangun Perisai Warga

Agenda kedua dalam rekonstruksi norma adalah memperkuat posisi tawar masyarakat melalui perlindungan hukum. Sebagaimana dianalisis dalam faktor budaya hukum, ketakutan masyarakat untuk melapor (*fear of retaliation*) adalah hambatan terbesar partisipasi publik. Ketakutan ini muncul karena adanya ancaman kriminalisasi balik—pelapor korupsi atau penyimpangan justru dilaporkan balik dengan pasal pencemaran nama baik atau UU ITE dengan "**Mengintegrasikan Perlindungan *Whistleblower* Spesifik untuk Kasus Penyimpangan Penyidikan ke dalam Peraturan Kepolisian"**

Saat ini, perlindungan saksi dan pelapor secara umum diatur dalam UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Namun, undang-undang ini bersifat general dan pelaksanaannya bergantung pada Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Dalam konteks dinamika penyidikan di kepolisian yang bergerak cepat, masyarakat membutuhkan perlindungan yang melekat langsung pada sistem penanganan pengaduan Polri.

Perpol No. 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat memang telah menyebutkan jaminan kerahasiaan identitas pelapor. Namun, jaminan kerahasiaan (*confidentiality*) berbeda dengan jaminan imunitas hukum (*legal immunity*). Kerahasiaan hanya melindungi nama, tetapi tidak melindungi

pelapor dari tuntutan hukum jika identitasnya terungkap. Oleh karena itu, diperlukan standarisasi regulasi baru yang lebih kuat.

Rekonstruksi norma mengusulkan penambahan klausul "Imunitas Pelapor" dalam peraturan kepolisian terkait pengaduan masyarakat. Klausul ini harus mengadopsi prinsip *Anti-SLAPP* (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*) yang lazim dalam hukum lingkungan, namun diterapkan dalam konteks pengawasan kepolisian. Normanya berbunyi: *"Setiap orang yang melaporkan dugaan penyimpangan penyidikan atau pelanggaran anggota Polri dengan itikad baik, tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata hingga laporan tersebut selesai diproses dan terbukti palsu."*

Ketentuan ini akan menjadi perisai hukum (*legal shield*) bagi masyarakat. Polisi wajib menolak atau menangguhkan laporan balik (misalnya pencemaran nama baik) yang ditujukan kepada pelapor pengaduan masyarakat, sampai substansi pengaduan utamanya terbukti. Ini akan memutus siklus saling lapor yang selama ini menjadi momok bagi *whistleblower*.

Selain pelapor eksternal (masyarakat), rekonstruksi norma juga harus menyasar pelapor internal (*internal whistleblower* atau *justice collaborator*). Anggota polisi yang berani melaporkan penyimpangan rekannya seringkali menghadapi sanksi sosial dikucilkan atau dimutasi ke tempat terpencil. Perlu ada aturan eksplisit dalam Peraturan Kapolri tentang Manajemen SDM yang menjamin **"Perlindungan Karir"** bagi anggota yang menjadi *whistleblower*. Norma tersebut harus menjamin bahwa pelaporan yang dilakukan tidak boleh dijadikan dasar untuk demosi, penundaan pangkat, atau mutasi yang

merugikan. Bahkan, sistem harus memberikan *reward* atau promosi bagi anggota yang berani membongkar praktik korupsi penyidikan di satuannya.

Lebih jauh, standarisasi regulasi perlindungan ini juga harus mencakup perlindungan fisik jika diperlukan. Mekanisme koordinasi antara Unit Propam dan LPSK harus diatur secara rigid dalam sebuah *Standard Operating Procedure* (SOP) bersama. Jika pelapor mendapatkan ancaman fisik dari oknum penyidik yang dilaporkannya, harus ada mekanisme cepat (*rapid response*) untuk mengamankan pelapor, misalnya dengan menyediakan rumah aman (*safe house*) sementara atau patroli perlindungan.

Integrasi teknologi dalam regulasi perlindungan juga mutlak diperlukan. Regulasi harus mewajibkan penggunaan fitur anonimitas (*anonymity feature*) dalam aplikasi pengaduan digital (*Dumas Presisi*). Pelapor harus diberi opsi untuk melapor sebagai anonim, dan sistem harus didesain sedemikian rupa sehingga identitas digital pelapor terenkripsi dan tidak dapat diakses sembarangan, bahkan oleh admin sistem sekalipun, kecuali atas perintah pengadilan. Pengaturan teknis ini harus dituangkan dalam norma hukum agar memiliki kekuatan memaksa.

Dengan melakukan rekonstruksi norma pada dua aspek ini—penguatan kewenangan lembaga pengawas dan penguatan perlindungan pelapor—maka substansi hukum pengawasan penyidikan akan berubah wajah. Dari aturan yang longgar dan persuasif menjadi aturan yang ketat dan imperatif. Perubahan substansi ini adalah prasyarat mutlak (*conditio sine qua non*) agar struktur kelembagaan dapat bekerja efektif dan budaya hukum masyarakat dapat

berubah dari apatis menjadi partisipatif. Inilah wujud nyata dari upaya menyeimbangkan neraca keadilan antara negara (polisi) dan warga negara dalam sistem hukum kita.

D. Rekonstruksi Kelembagaan dan Sistem (Struktur Hukum)

1. Model "Sistem Pengawasan Terintegrasi" (Integrated Oversight System):

Gagasan utama rekonstruksi kelembagaan ini adalah mengakhiri era pengawasan yang parsial menuju era kolaborasi yang terlembaga. Selama ini, koordinasi antar lembaga pengawas lebih banyak bersifat insidentil atau seremonial. Diperlukan sebuah wadah permanen yang mengikat semua aktor pengawas dalam satu meja kerja yang sama.**“Pembentukan "Forum Koordinasi Pengawasan Terpadu""”**

Menjawab berbagai kelemahan struktural dan substansial yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, urgensi untuk melakukan rekonstruksi kelembagaan dalam tubuh pengawasan Polri menjadi sebuah *conditio sine qua non*. Rekonstruksi ini tidak sekadar bersifat kosmetik dengan mengganti nama aplikasi atau menambah fitur antarmuka, melainkan sebuah perombakan fundamental pada tata kelola (*governance*) dan alur kerja (*business process*) penanganan pengaduan masyarakat. Konsep utama yang ditawarkan dalam disertasi ini adalah transformasi aplikasi Dumas Presisi dari sekadar "kotak pos digital" menjadi sebuah "Ekosistem Pengawasan Terintegrasi". Dalam model rekonstruksi ini, Dumas Presisi diposisikan sebagai *hub* atau sentral saraf yang menghubungkan secara

otomatis tiga pilar pengawasan yang selama ini terpisah—yaitu aspek etika (Propam), aspek teknis penyidikan (Wassidik), dan aspek manajerial (Itwasum)—ke dalam satu mekanisme komando yang padu. Tujuannya adalah menciptakan sistem pelayanan satu pintu yang sesungguhnya, di mana masyarakat pencari keadilan tidak lagi dibebani oleh kerumitan birokrasi internal kepolisian.

Model rekonstruksi ini mengusulkan pembentukan "Unit Pengendali Pengaduan Terpadu" di bawah otoritas langsung Inspektorat Pengawasan Umum (Itwasum) sebagai *leading sector*. Mengapa Itwasum? Karena dalam struktur Polri, Itwasum memiliki posisi hierarkis sebagai pengawas tertinggi yang independen dari fungsi teknis penyidikan (Reserse). Dalam desain baru ini, setiap pengaduan yang masuk melalui Dumas Presisi tidak lagi didisposisikan secara manual dan parsial ke satker terkait yang seringkali berujung pada hilangnya jejak penanganan. Sebaliknya, sistem akan bekerja dengan logika *automatic tagging* dan *simultaneous distribution*. Artinya, ketika seorang pelapor memasukkan pengaduan tentang dugaan kriminalisasi atau rekayasa kasus, sistem secara cerdas akan langsung memecah tiket pengaduan tersebut ke dua arah sekaligus namun tetap dalam satu payung kendali: notifikasi masuk ke Propam untuk audit etik penyidik, dan notifikasi masuk ke Wassidik untuk audit materi perkara. Kuncinya adalah: kedua proses ini berjalan paralel dan terpantau dalam satu *dashboard* tunggal di Unit Pengendali Terpadu. Tidak

ada lagi istilah "menunggu hasil Wasidik baru Propam jalan" atau sebaliknya.

Inti dari rekonstruksi sistem ini terletak pada Interoperabilitas Data. Selama ini, data pengaduan masyarakat berdiri sendiri dan terpisah dari data manajemen penyidikan. Dalam model yang penulis rancang, Dumas Presisi harus diintegrasikan secara *seamless* (tanpa hambatan) dengan aplikasi E-Manajemen Penyidikan (EMP). Dengan integrasi ini, transparansi menjadi sebuah keniscayaan otomatis, bukan sekadar janji. Ketika pengaduan masuk terkait nomor Laporan Polisi (LP) tertentu, sistem Dumas Presisi akan secara otomatis menarik data *real-time* dari EMP mengenai status terakhir kasus tersebut, siapa penyidiknya, siapa Kanit-nya, dan kapan terakhir kali SP2HP diterbitkan. Rekonstruksi ini menghilangkan "asimetri informasi" yang selama ini menjadi sumber ketidakpercayaan publik. Pengawas tidak perlu lagi menyurati penyidik untuk meminta laporan kemajuan (yang memakan waktu berminggu-minggu), karena data tersebut sudah tersaji di layar pengawas secara *live*. Inilah yang dimaksud dengan pengawasan berbasis data (*evidence-based supervision*), yang meminimalisir manipulasi laporan manual oleh oknum penyidik di lapangan.

Fitur revolusioner lain yang diusulkan dalam rekonstruksi ini adalah penerapan "Sistem Peringatan Dini" (*Early Warning System*) yang bekerja secara otomatis (robotik). Dalam konstruksi hukum yang baru, sistem Dumas Presisi akan ditanamkan algoritma yang mampu mendeteksi anomali. Misalnya, jika sebuah pengaduan masyarakat telah berstatus

"sedang diproses" selama 30 hari tanpa adanya *update* signifikan atau penyelesaian, sistem akan secara otomatis mengubah statusnya menjadi "MERAH" dan mengirimkan notifikasi eskalasi langsung ke jenjang pimpinan yang lebih tinggi (misalnya ke Karowassidik atau Irwasda/Irwasum). Mekanisme eskalasi otomatis ini bertujuan untuk memangkas budaya *ewuh pakewuh* atau saling melindungi antar-sejawat. Sistem memaksa aparatur untuk bekerja sesuai tenggat waktu (*timeline*) yang ketat. Jika batas waktu terlampaui, sistem "mengambil alih" dengan menaikkan level pengawasan, memastikan bahwa tidak ada pengaduan yang mengendap di laci meja penyidik tanpa alasan yang sah. Ini adalah bentuk konkret dari manajemen pengaduan yang proaktif dan berorientasi pada kepastian hukum.

Dari sisi keadilan bagi pelapor (*justice seeker*), rekonstruksi ini menawarkan transparansi radikal. Dalam model sistem Dumas Terintegrasi Satu Pintu, masyarakat pelapor diberikan hak akses digital untuk memantau "dapur" penanganan pengaduannya secara lebih detail. Bukan sekadar status normatif seperti "Diterima" atau "Dalam Proses", melainkan status substantif seperti: *"Tahap Audit Etik oleh Propam: Selesai"*, *"Tahap Gelar Perkara oleh Wassidik: Dijadwalkan tanggal sekian"*, hingga *"Keputusan Final: Rekomendasi Sanksi Disiplin dan Perintah Buka Kembali Penyidikan"*. Transparansi progresif ini penting untuk memulihkan *trust*. Masyarakat bisa melihat bahwa mesin pengawasan sedang bekerja. Selain itu, sistem ini juga harus menyediakan fitur "Ruang Gelar Perkara Virtual"

atau setidaknya akses terhadap risalah gelar perkara yang telah disensor data sensitifnya, sehingga pelapor memahami dasar pertimbangan hukum mengapa pengaduannya diterima atau ditolak. Ini adalah wujud akuntabilitas publik di era digital.

Aspek krusial lainnya dalam rekonstruksi ini adalah penyatuan output (keluaran) rekomendasi. Masalah klasik saat ini adalah adanya disparitas putusan antara Propam dan Wassidik. Untuk mengatasinya, model ini mewajibkan adanya "Forum Gelar Perkara Gabungan" yang difasilitasi oleh Unit Pengendali Terpadu untuk kasus-kasus yang memiliki irisan etik dan teknis kuat. Sebelum rekomendasi final diberikan kepada pelapor melalui aplikasi Dumas Presisi, hasil temuan Propam dan Wassidik harus disinkronisasi. Tujuannya adalah agar "satu suara". Jangan sampai Propam menyatakan penyidik bersalah melanggar SOP, tapi Wassidik menyatakan penyidikan sudah benar. Sistem harus memaksa kedua organ ini duduk bersama untuk menghasilkan satu rekomendasi hukum yang utuh dan eksekutorial. Rekomendasi ini kemudian menjadi perintah yang mengikat (*binding*) bagi penyidik, dan kepatuhannya dipantau kembali oleh sistem. Jika rekomendasi tidak dijalankan dalam waktu tertentu, sistem kembali memberikan notifikasi pelanggaran disiplin baru (pembangkangan perintah dinas).

Rekonstruksi kelembagaan ini juga menuntut penguatan regulasi internal. Perlu diterbitkan Peraturan Kapolri (Perkap) baru tentang Sistem Pengawasan Terintegrasi yang mencabut sekat-sekat kaku antara Perkap

Wassidik dan Perkap Kode Etik dalam hal penanganan komplain. Regulasi baru ini menjadi landasan yuridis bagi operasionalisasi sistem "Satu Pintu" tersebut. Di dalamnya diatur bahwa pintu masuk pengaduan hanyalah Dumas Presisi (menghilangkan dualisme pelaporan manual yang tidak terekam), dan menetapkan standar waktu layanan (*Service Level Agreement*) yang sama bagi seluruh satuan fungsi. Regulasi ini juga harus memberikan kewenangan "veto" atau kewenangan koreksi kepada Itwasum selaku pemegang kendali sistem, untuk membatalkan produk penyidikan yang terbukti cacat prosedur berdasarkan data sistem, tanpa harus menunggu proses praperadilan yang memakan biaya besar bagi masyarakat.

Pada akhirnya, rekonstruksi sistem Dumas Presisi menjadi Dumas Terintegrasi ini adalah perwujudan dari asas *salus populi suprema lex esto* (keselamatan/kesejahteraan rakyat adalah hukum tertinggi). Sistem teknologi hanyalah alat (*tool*), namun desain kelembagaan yang melingkupinya adalah nyawanya. Dengan model ini, pengawasan penyidikan tidak lagi bersifat pasif menunggu bola atau reaktif menunggu viral, melainkan menjadi sistem yang prediktif, responsif, dan berkeadilan. Integrasi sistem menjamin bahwa setiap keluhan masyarakat diperlakukan sebagai input berharga untuk perbaikan institusi, dikelola dengan standar yang terukur, dan diselesaikan dengan parameter keadilan yang objektif. Inilah wajah baru pengawasan penyidikan modern yang dicita-citakan

dalam disertasi ini: sebuah sistem di mana teknologi melayani keadilan, dan birokrasi tunduk pada transparansi.[448]

2. Integrasi Teknologi (E-Supervision):

Di era revolusi industri 4.0, struktur pengawasan tidak bisa lagi mengandalkan tumpukan berkas manual yang rawan hilang atau dimanipulasi. Perpol No. 2 Tahun 2024 telah mengamanatkan pengelolaan Dumas secara elektronik, namun sistem yang ada saat ini (*Dumas Presisi*) masih bersifat internal Polri dan belum terhubung dengan sistem lembaga pengawas lain. Rekonstruksi sistem menuntut adanya interoperabilitas data tingkat nasional."**Penyatuan Database Pengaduan (*Single ID Ticket*)"**

Gagasan konkret rekonstruksi teknologi ini adalah penciptaan sistem **"National Single Window for Police Oversight"**. Sistem ini mengintegrasikan *database* aplikasi *Dumas Presisi* milik Polri dengan sistem pengaduan di Ombudsman (Simpelem) dan sistem di Kompolnas. Inti dari integrasi ini adalah penerapan **Single ID Ticket** atau Nomor Tiket Pengaduan Tunggal.

Ketika seorang warga negara melaporkan dugaan penyimpangan penyidikan, baik melalui aplikasi Polri, website Kompolnas, atau datang ke kantor Ombudsman, ia akan mendapatkan satu nomor tiket unik. Nomor ini berlaku nasional dan lintas sektoral. Dengan nomor ini, pelapor dapat

[448] Triana, A. R., Putri, A. A., Mar'atussholikhah, K., Sukma, V. S., Firdaus, F., & Hidayat, M. F. (2024). Kepastian Hukum dalam Penanaman Modal Investasi di Kawasan Ekonomi Khusus dari Perspektif Investor. *Politika Progresif: Jurnal Hukum, Politik dan Humaniora*, *1*(3), hlm. 246-262.

memantau progres penanganan aduannya secara *real-time* melalui satu aplikasi terpadu, mirip dengan sistem pelacakan paket ekspedisi.

Transparansi adalah kunci dari sistem ini. Pelapor bisa melihat posisi pengaduannya: "Sedang diverifikasi oleh Kompolnas", "Sedang disidangkan oleh Propam", atau "Telah selesai dengan rekomendasi sanksi". Setiap pergeseran status harus disertai dengan dokumen pendukung digital (misalnya undangan gelar perkara atau surat hasil pemeriksaan) yang bisa diunduh pelapor. Hal ini menjawab keluhan klasik masyarakat tentang sulitnya mendapatkan SP2HP atau kejelasan status laporan.

Sistem *E-Supervision* ini juga dilengkapi dengan fitur *Early Warning System* (EWS) berbasis algoritma. Sistem akan memberikan notifikasi merah ("Red Flag") kepada pimpinan lembaga pengawas jika ada penanganan pengaduan yang melebihi batas waktu standar (misalnya, lebih dari 30 hari tanpa progres). Notifikasi ini memaksa atasan untuk segera melakukan intervensi. Data agregat dari sistem ini juga menjadi tambang informasi (*big data*) untuk memetakan pola pelanggaran: Polres mana yang paling banyak diadukan, pasal apa yang sering direkayasa, dan siapa penyidik yang residivis melakukan pelanggaran.

Dengan integrasi teknologi ini, pengawasan tidak lagi bergantung pada memori manusia atau disposisi manual yang lambat. Pengawasan menjadi otomatis, transparan, dan akuntabel. Masyarakat tidak perlu lagi bertanya-tanya "sampai di mana laporan saya?", karena jawaban itu ada di

genggaman tangan mereka. Inilah wujud modernisasi pengawasan yang mengembalikan kedaulatan informasi kepada rakyat.

E. Rekonstruksi Budaya Hukum (Kultural)

Struktur yang canggih dan norma yang ketat tidak akan berdaya jika tidak didukung oleh budaya hukum (*legal culture*) yang sehat. Lawrence M. [449] Friedman menempatkan budaya hukum sebagai "bensin" yang menggerakkan mesin hukum. Dalam konteks Polri, budaya hukum meliputi nilai, sikap, dan persepsi anggota terhadap tugas dan pengawasan. Rekonstruksi budaya ini bertujuan mengubah *mindset* dari yang tertutup dan resisten menjadi terbuka dan humanis.

1. Membangun Kultur Transparansi dan Akuntabilitas

Tantangan terbesar dalam reformasi kepolisian adalah meruntuhkan tembok *Code of Silence* atau budaya menutup-nutupi kesalahan rekan sejawat atas nama *Esprit de Corps*. Rekonstruksi budaya harus dimulai dengan redefinisi makna solidaritas korps. Solidaritas sejati bukanlah membela teman yang salah, melainkan menjaga marwah institusi dengan membersihkannya dari oknum yang merusak.

a. Pengawasan Sebagai Kebutuhan Organisasi, Bukan Ancaman

Pergeseran paradigma harus ditanamkan sejak masa pendidikan hingga penugasan: bahwa pengawasan (internal maupun eksternal) adalah kebutuhan organisasi (*organizational necessity*), bukan ancaman (*threat*). Pimpinan Polri

[449] Basarah, B., & Hasanah, U. (2024). Money politik dan Pemilu di Indonesia dalam perspektif budaya hukum. *Journal Of Law And Social Society*, *1*(2), hlm. 14-28.

harus secara konsisten menanamkan nilai bahwa "kritik adalah obat". Anggota yang diawasi tidak boleh merasa dicurigai atau dimusuhi, tetapi harus merasa dibantu untuk tetap berada di jalur yang benar (*on the track*).[450]

Untuk membangun kultur ini, diperlukan pendekatan *Reward and Punishment* yang konsisten. Selama ini, sanksi bagi pelanggar sudah ada, tetapi penghargaan bagi "polisi baik" yang berani menolak perintah atasan yang salah atau melaporkan penyimpangan masih minim. Rekonstruksi budaya mengusulkan pemberian insentif karir bagi anggota yang memiliki rekam jejak integritas tinggi dan nihil komplain masyarakat. Sebaliknya, resistensi terhadap pengawasan—seperti menghalang-halangi akses Kompolnas atau menyembunyikan data—harus dianggap sebagai pelanggaran etika berat yang mencoreng budaya organisasi.

Budaya transparansi juga berarti keterbukaan terhadap publik. Polisi tidak boleh lagi alergi terhadap kamera atau media sosial. Fenomena viral harus dilihat sebagai bentuk partisipasi publik, bukan serangan. Respons terhadap kasus viral tidak boleh defensif, melainkan responsif-korektif. Keterbukaan untuk mengakui kesalahan dan meminta maaf kepada publik harus dibudayakan sebagai ciri institusi yang dewasa dan ksatria, bukan institusi yang lemah.

2. Penguatan Etika Profesi Penyidik yang Berbasis Pelayanan dan Humanis

[450] Amatahir, Z. (2022). Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Kebijakan Pembangunan Hukum Di Indonesia: The Influence Of Legal Culture On Legal Development Policy In Indonesia. *Jurnal Media Hukum*, *10*(1), hlm. 38-50.

Jantung dari budaya hukum penyidik adalah etika profesi. Peraturan Kapolri No. 7 Tahun 2022 tentang Kode Etik Profesi Polri telah meletakkan dasar etika kelembagaan, kenegaraan, dan kemasyarakatan . Namun, norma etika ini seringkali kalah oleh budaya pragmatisme dan target penyelesaian kasus (*case clearance rate*) di lapangan.

a. Menuju Penyidik yang Humanis dan Melayani

Rekonstruksi budaya menuntut pergeseran profil penyidik: dari sosok yang ditakuti karena kewenangannya, menjadi sosok yang disegani karena pelayanannya. Etika penyidik harus berbasis pada prinsip *humanisme* dan *pelayanan*. Artinya, dalam setiap tindakan upaya paksa (tangkap, tahan, geledah), penyidik harus selalu bertanya pada nuraninya: "Apakah tindakan ini memuliakan manusia?", "Apakah ini cara yang paling tidak menyakiti?".

Kultur kekerasan (*violence culture*) dalam mengejar pengakuan tersangka harus dikubur dalam-dalam. Penyidikan harus berbasis pembuktian ilmiah (*Scientific Crime Investigation*), bukan berbasis penyiksaan. Penyidik harus dididik untuk melihat tersangka bukan sebagai objek kriminal semata, tetapi sebagai subjek hukum yang memiliki hak asasi yang melekat. Penghormatan terhadap *Due Process of Law* harus menjadi kebanggaan profesional (*professional pride*) setiap penyidik.

Selain itu, budaya melayani harus tercermin dalam komunikasi dengan korban/pelapor. Sikap arogan, sulit ditemui, atau meminta imbalan harus digantikan dengan sikap empatik, responsif, dan tulus. Penyidik harus menyadari bahwa bagi masyarakat, kasus yang mereka laporkan mungkin

adalah masalah terbesar dalam hidupnya. Oleh karena itu, melayani pengaduan dengan baik bukan sekadar tugas administratif, melainkan misi kemanusiaan untuk memberikan rasa aman dan keadilan.[451]

Secara keseluruhan, rekonstruksi budaya ini adalah upaya jangka panjang (*long-term investment*). Ia tidak bisa selesai dengan satu peraturan. Ia membutuhkan keteladanan (*role model*) dari pimpinan tertinggi hingga Kapolsek, sistem pendidikan yang humanis, dan konsistensi penegakan kode etik. Ketika budaya transparansi dan humanisme ini sudah mengakar, maka sistem pengawasan secanggih apa pun hanyalah pelengkap, karena setiap penyidik sudah memiliki "polisi tidur" di dalam hati nuraninya sendiri. Inilah tujuan akhir dari rekonstruksi pengawasan penyidikan yang berbasis keadilan: terwujudnya polisi sipil yang profesional, modern, dan terpercaya di mata rakyatnya.

[451] FERDIAN, P., & MUHAMMAD, Y. I. (2024). Tinjauan Yuridis Budaya Hukum Dalam Penanggulangan Tindak PidanaPerjudian Sabung Ayam Dan Kartu Di Kabupaten Kebumen. *WIJAYAKUSUMA LAW REVIEW Учредители: Universitas Wijayakusuma Purwokerto*, *6*(1), hlm. 41-49.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah sebagai berikut:

1. Kajian Aspek Hukum atau Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pengawasan Penyidikan oleh Kepolisian

Secara yuridis normatif, pengaturan pengawasan penyidikan di Indonesia saat ini telah memiliki landasan yang hierarkis mulai dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri hingga berbagai peraturan pelaksana seperti Perpres Nomor 17 Tahun 2011 tentang Kompolnas dan Perpol Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat. Namun, kajian mendalam menunjukkan bahwa kerangka regulasi ini masih bersifat parsial dan mengandung kelemahan substansial. Kelemahan utama terletak pada ketiadaan mekanisme koordinasi yang mengikat secara hukum (*legally binding*) antara pengawas internal (Itwasum/Propam) dengan pengawas eksternal (Kompolnas/Ombudsman), serta adanya kekosongan norma terkait standar waktu penyelesaian pengaduan yang memberikan kepastian hukum bagi masyarakat .

Selain itu, terdapat disharmoni dan tumpang tindih kewenangan (*overlapping authority*) dalam regulasi yang ada. Baik Itwasum, Propam,

Kompolnas, maupun Ombudsman memiliki mandat pengawasan yang beririsan terhadap objek yang sama, yakni kinerja penyidikan, namun tanpa pembagian yurisdiksi yang tegas. Hal ini diperparah dengan konstruksi hukum dalam Pasal 38 UU Polri yang menempatkan Kompolnas hanya sebagai pemberi "saran dan pertimbangan" kepada Presiden, tanpa kewenangan eksekutorial atau investigatif. Akibatnya, dalam perspektif hukum tata negara, terjadi ketimpangan relasi kuasa di mana lembaga pengawas tidak memiliki instrumen pemaksa untuk mendisiplinkan objek yang diawasi .

Kondisi regulasi yang demikian menciptakan sistem pengawasan yang rapuh dan bergantung pada diskresi internal kepolisian. Mekanisme Praperadilan yang diatur dalam KUHAP sebagai bentuk pengawasan horizontal juga terbukti terbatas karena hanya menguji aspek formil (prosedur) dan tidak menyentuh aspek materiil atau perilaku etis penyidik. Dengan demikian, secara substansi hukum (*legal substance*), pengaturan saat ini belum mampu menjamin terwujudnya keadilan substantif karena lebih berorientasi pada pemenuhan formalitas administrasi semata .

2. Manajemen Pengaduan Masyarakat yang Diperoleh dari Lembaga-Lembaga Negara

Realitas manajemen pengaduan masyarakat saat ini, baik yang dikelola oleh internal Polri maupun lembaga negara eksternal, masih menghadapi kendala efektivitas yang serius. Di internal Polri, meskipun telah ada modernisasi melalui aplikasi *Dumas Presisi*, pelaksanaannya

masih terhambat oleh kultur *Esprit de Corps* yang keliru dan resistensi penyidik terhadap kritik. Pengawasan internal seringkali tumpul ke dalam karena hambatan psikologis dalam menindak rekan sejawat, serta ketiadaan transparansi yang memadai bagi pelapor mengenai perkembangan kasusnya.

Di sisi eksternal, lembaga seperti Ombudsman RI dan Kompolnas menghadapi kendala struktural berupa keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran yang tidak sebanding dengan volume pengaduan yang masif. Data menunjukkan tingginya angka laporan maladministrasi berupa "penundaan berlarut" dan "penyalahgunaan wewenang" penyidikan yang berulang setiap tahunnya. Manajemen pengaduan di lembaga eksternal seringkali terjebak pada fungsi administratif sebagai "penerus surat", di mana keluhan masyarakat hanya diklarifikasi melalui surat-menyurat dengan Polri tanpa verifikasi faktual yang mendalam karena ketiadaan wewenang investigasi mandiri.

Inefektivitas manajemen ini berdampak fatal pada pencapaian keadilan. Terjadi fenomena "ping-pong birokrasi" di mana masyarakat pelapor dilempar dari satu instansi ke instansi lain tanpa penyelesaian yang jelas. Akibatnya, kepercayaan publik (*public trust*) terhadap institusi penegak hukum menurun, dan masyarakat cenderung mencari keadilan melalui jalur viral (*viral justice*) sebagai bentuk ketidakpercayaan pada mekanisme formal. Sistem manajemen pengaduan yang ada saat ini gagal

menjadi instrumen korektif yang cepat dan murah, justru seringkali menjadi beban tambahan bagi para pencari keadilan .

3. Rekonstruksi Pengawasan Penyidikan Dalam Manajemen Pengaduan Masyarakat Yang Berbasis Keadilan

Rekonstruksi pengawasan penyidikan harus dimulai dari **rekonstruksi filosofis** yang menggeser paradigma dari sekadar kepastian prosedur menuju keadilan substantif dan pemulihan hak. Nilai keadilan yang berbasis Pancasila menuntut pengawasan yang tidak netral-pasif, melainkan berpihak pada perlindungan masyarakat rentan (*affirmative action*) dan berorientasi pada pemulihan layanan (*service recovery*), bukan sekadar penghukuman anggota. Pengawasan harus dimaknai sebagai instrumen humanis untuk menjaga martabat manusia dalam proses hukum.

Selanjutnya, diperlukan **rekonstruksi norma (substansi hukum)** melalui revisi Undang-Undang Kepolisian atau peraturan terkait untuk memberikan "gigi" kepada lembaga pengawas. Hal ini mencakup pemberian kewenangan rekomendasi yang bersifat mengikat (*binding recommendation*) dan kewenangan investigasi terbatas bagi Kompolnas, serta pengaturan sanksi tegas bagi pejabat yang mengabaikan rekomendasi pengawas. Selain itu, mutlak diperlukan standarisasi regulasi perlindungan pelapor (*whistleblower*) yang spesifik untuk kasus penyimpangan penyidikan guna menjamin partisipasi publik tanpa rasa takut .

Terakhir, **rekonstruksi struktur dan budaya hukum** diwujudkan melalui pembentukan "Sistem Pengawasan Terintegrasi" yang menyatukan

database pengaduan (Single ID Ticket) antara Polri, Ombudsman, dan Kompolnas untuk mencegah duplikasi dan menjamin transparansi *real-time*. Secara kultural, rekonstruksi menuntut perubahan *mindset* penyidik dari kultur kekerasan dan tertutup menjadi kultur pelayanan yang humanis dan akuntabel, di mana pengawasan dipandang sebagai kebutuhan organisasi untuk menjaga profesionalisme, bukan sebagai ancaman .

B. Saran

4) Bagi Pemerintah dan DPR, Segera melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri dan regulasi terkait Kompolnas untuk memperkuat kewenangan pengawasan eksternal. Perlu diatur secara eksplisit mengenai kewenangan investigasi mandiri bagi pengawas eksternal dalam kasus-kasus high profile dan memberikan kekuatan hukum mengikat pada rekomendasi yang dikeluarkan.
5) Bagi Institusi Polri, Mengoptimalkan integrasi sistem Dumas Presisi dengan sistem pengawasan lembaga negara lain dan memperkuat fungsi pengawasan melekat secara berjenjang. Pimpinan Polri perlu secara konsisten menindak tegas anggota yang resisten terhadap pengawasan dan memberikan reward bagi anggota yang berintegritas, guna mengubah kultur organisasi menjadi lebih transparan.
6) Bagi Masyarakat dan Civil Society, Meningkatkan partisipasi aktif dalam pengawasan kinerja kepolisian dengan memanfaatkan saluran pengaduan yang tersedia secara bertanggung jawab. Organisasi masyarakat sipil perlu terus melakukan advokasi dan pendampingan hukum bagi korban

penyimpangan penyidikan untuk memastikan kontrol sosial tetap berjalan.

C. Implikasi Penelitian

Secara teoretis, disertasi ini memberikan kontribusi pada pengembangan teori sistem hukum dalam konteks peradilan pidana, khususnya mengenai urgensi integrasi antara pengawasan internal dan eksternal untuk mencapai tujuan hukum Gustav Radbruch (keadilan, kepastian, kemanfaatan) secara simultan. Kajian ini memperkaya literatur tentang *Democratic Policing* di negara transisi demokrasi.

Secara praktis, hasil rekonstruksi yang ditawarkan dalam disertasi ini berimplikasi pada perbaikan tata kelola penanganan perkara di kepolisian. Penerapan sistem pengawasan terintegrasi dan berbasis keadilan akan meminimalisir terjadinya *miscarriage of justice* (peradilan sesat), mempercepat penyelesaian komplain masyarakat, dan pada akhirnya meningkatkan legitimasi serta kepercayaan publik terhadap Polri sebagai garda terdepan penegakan hukum di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Al-zaility, Wahjah. 1397-1398 H/1977-1978M, *al-Wasidi Ushlufiqhi al-Islami*, Bairut: Darul Kitab.

Ardianto, Elvinaro dan Nunik Siti Nurbaya (eds). 2016, *Metodologi Penelitian Untuk Public Relations Kuantitatif dan Kualitatif,* Bandung: Simbiosa Rekatama Media

Arief, Barda Nawawi. 2008, *Mediasi Penal Penyelesaian Perkara Diluar Pengadilan,* Semarang: Pustaka Magister.

Asshiddiqie, Jimly. 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika.

Awaluddin. (2023). *Hitam Putih Eksistensi Kepolisian*. Makassar: Nas Media Pustaka.

Bassot, B. (2022). *Doing Qualitative Desk-Based Research: A Practical Guide to Writing an Excellent Dissertation*. Bristol: Policy Press.

Black, Henry Campbell. 2009, *Black`s law dictionary*, ed. Bryan A. Garner. West, New York

Braithwaite, John dan Declan Roche. 2001. *Responsibility and restorative justice*, Cincinnati: Anderson

Chazawi, Adami. 2010, *Kejahatan Terhadap Tubuh & Nyawa*, Jakarta: PT. Raja Grafindo

DISERTASI

Djamali, R. Abdoel. *Pengantar Hukum Indonesia*, 1984, Jakarta: CV Rajawali Indonesia.

Farid, Andi Zainal Abidin. 2007, *Hukum Pidana I,* Cetakan Kedua, Jakarta: Sinar Grafika.

Fitzgerald, J. (2023). The Magic of Esprit de Corps Isn't Really Magic. Dalam *Regenerating Education as a Living System: Success Stories of Systems Thinking in Action (Bridging Theory and Practice)* (hlm. 79-95). Singapore: Springer.

Friedman, Lawrance M. 1967, *Legal Theory*, New York: Columbia University

Press

Friedman, Lawrance M. 1996, *Teori dan Filsafat Hukum Telaah Kritis atas Teori-teori Hukum* (Susunan 1), Jakarta: Grafindo Persada

Haig, Bryan, et.al. 2008. *Kamus Thesaurus-Indonesia-Inggris-Inggris-Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

Imran, Mohammad Fadil. 2015, *Mutilasi di Indonesia: Modus, Tempus, Locus, Actus*, cet. 1, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia

Jastan, Noor Ipansyah dan Indah Ramadhansyah. 1980. *Hukum Adat*, Bandung: Jaya Agung.

Kaelan, 2014. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma.

Kamelo, Tan. 2002, "Perkembangan Lembaga Jaminan Fidusia, Suatu Kajian Terhadap Pelaksanaan Jaminan Fidusia Dalam Putusan Pengadilan Tinggi Sumatera Utara", *Disertasi*, Program Pascasarjana USU, Medan

Kansil, C.S.T. 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka

Karim. 2015. "Pertanggung Jawaban Pidana Pelaku Terhadap Korban Tindak Pidana Ringan Dalam Perspektif Restorative Justice", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya

Kelsen, Hans. 2009, *Pengantar Teori Hukum*, Bandung: Penerbit Nusa Media

Kelsen, Hans. 2011, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung: Nusa Media

Kunarto, 1997, *Etika Kepolisian*, Jakarta: Cipta Manunggal

Lapatra, J.W. 1978, *Analyzing the Criminal Justice Systems*, Massachusetts: Lexinton Books

Layder, Derek. 1993, *New Strategic In Social Policy*, Corn Wall: Tj. Press/Padstow Ltd.

Lubis, M. Solly. 1994, *Filsafat Hukum dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju

Marbun, B.N. 1996, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

Marlina. 2006. "Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia (Suatu Studi di Kota Medan)". *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan

Marpaung, Leden. 2000, *Tindak Pidana terhadap Tubuh dan Nyawa*, Jakarta: Sinar Grafika

Marshall, Catherine dan Gretchen R. Rossman, 1994, *Designing Qualitative Research*, London: Sage Publications

Marzuki, Peter Mahmud. 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Persada Media

Marzuki, Peter Mahmud. 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana.

Marzuki, Peter Mahmud. 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*¸ Jakarta: Kencana

Marzuki, Peter Mahmud. 2020. *Teori hukum*. Jakarta: Prenada Media

Miethe, Terance D. and Hong Lu, 2002, *Punishment In History*. Cambridge: Cambridge University Press

Miles, Mattew B. dan A Michael Huberman, 2002, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta: UI Press

Moeleong, Lexy J. 2001, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya

Moeljatno, 2008, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Cetakan Kedelapan, Jakarta: Renika Cipta

Monette, Duanne R., Thomas J. Sullivan dan Cornell R. Dejoms, 1989, *Applied Social Research*, Chicago San Fransisco: Halt Reinhart and Winston Inc

Muttaqien, Raisul. 2011, *Hukum Responsif*, Bandung: Nusa Media.

Nonet, Philippe dan Philip Selznick. 1978, *Law and Society in Transition;Toward Responsive Law*, Harper & Row.

Otto, Jan Michael. 2003, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang, Terjemahan Tristam Moeliono,* Jakarta: Komisi Hukum Nasional

Pennington, K. (2023). *The Prince and the Law, 1200-1600: Sovereignty and Rights in the Western Legal Tradition*. California: University of California Press.

Prenzler, T., & Porter, L. (2022). Advanced Strategies in Police Integrity Management. Dalam *Exploring Contemporary Police Challenges* (hlm. 112-123).

Rahardjo, Satjipto. 1982, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni

Rahardjo, Satjipto. 2004, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan*, Jakarta: Muhammadyah University Press

Rahardjo, Satjipto. 2007, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas

Rawls, John. 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press

Rianto, Bibit Samad. 2006, *Pemikiran Menuju POLRI yang Professional Mandiri Berwibawa dan dicintai Rakyat*, Jakarta: PTIK Press dan Restu AGUNG

Ritzer, George. 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta: Rajawali Press

Sadjijono, 2008, *Mengenal Hukum Kepolisian Prespektif Kedudukan dan Hubungannya Dalam Hukum Administrasi*, Surabaya: Laks Bang MEDIATAMA

Salim, Agus. 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (dari Denzin Guba dan Penerapannya)*, Yogyakarta: Tiara Wacana

Shidarta, 2006, *Moralitas Profesi Hukum Dalam Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*. Bandung: Refika Aditama

Sirtha, I Nyoman. 2008, *Aspek Hukum dalam Konflik Adat Bali*, Denpasar: Udayana University Press

Soekanto, Soerjono. 1981, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis dan Masyarakat*, Alumni, Bandung.

Soekanto, Soerjono. 1999, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia (Suatu Tinjauan Secara Sosiologis), Cetakan Keempat*, Jakarta:, Universitas Indonesia

Soekanto, Soerjono. 2005 *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press

Soekanto, Soerjono. 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta

Strauss, A. dan J. Corbin, Busir, 1990, *Qualitative Research, Grounded Theory Procedure and Techniques*, London: Sage Publication

Sunggono, Bambang. 1996, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

Sunggono, Bambang. 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada

Sutopo, HB. 1990, *Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II*, Surakarta: Universitas Negeri Sebelas Maret Press

Tanya, Bernard L. 2010, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Waktu*, Yogyakarta: Genta Publishing

van Apeldoorn, L.J. 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Terjemahan: Oetarid Sadino, Jakarta: Pradnya Paramitha

Yashin, Sulchan (ed.). 1997 *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia (KBI-Besar) Serta: Ejaan Yang Disempurnakan Dan Kosa Kata Baru*, Surabaya: Amanah

Yin, Robert K. 1993, *Application of Case Study Research*, New Delhi: Sage Publication International Eduational and Professional Publisher New Bury Park

Zulfa, Eva Achjani. 2009, "Keadilan restoratif di Indonesia: studi tentang kemungkinan penerapan pendekatan keadilan restoratif dalam praktek penegakan hukum pidana)", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta

JURNAL/ARTIKEL

Adityo, R. D. (2024). Supeltas dalam tinjauan asas kepastian hukum. *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, *8*(1).

Adiwijaya, Surip Stanislaus, and Robertus Septiandry. 2023. "Realisasi Sila Keadilan Sosial Pancasila: Tinjauan Filosofis atas Sila V Pancasila." *Seminar Nasional Filsafat Teologi*.

Alamsyah, M. V., Setiadi, R., & Ikhwan, S. (2022). Analisis Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Terhadap Kualitas Pelayanan Publik Bidang KB-KKK DP3KB di Kabupaten Brebes. *Jurnal Kewarganegaraan*, 6(3), 5621-5630.

Amatahir, Z. (2022). Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Kebijakan Pembangunan Hukum Di Indonesia: The Influence Of Legal Culture On Legal Development Policy In Indonesia. *Jurnal Media Hukum*, *10*(1), hlm. 38-50.

Anisyaniawati, A., & alyanti Chandra, H. (2024). Konsep Hukum dan Keadilan dalam Pemikiran Gustav Radbruch. *Praxis: Jurnal Filsafat Terapan*, *2*(01).hlm. 1-7.

Anugrah, S. P. B. (2025). Intervensi Kemanusiaan dari Amnesty International Terhadap Isu Diskriminasi HAM untuk First Nation di Kanada Pasca 2016. *HUMANITIS: Jurnal Humaniora, Sosial dan Bisnis*, 3(7), 242-247.

Aulia, N. A., Husen, L. O., Hidjaz, K., & Abbas, I. (2024). The Nature of the Position and Function of the National Police Commission in Supervising the Performance of the Republic Of Indonesia National Police. *Pakistan Journal*

of Life & Social Sciences, 22(2), 1-10.

Aziz, M. A. (2023). Strategi Penanganan Pengaduan Masyarakat (Dumas) Guna Meningkatkan Profesionalisme Anggota Polri. *Jurnal Litbang Polri*, 26(3), 148-154.

Basarah, B., & Hasanah, U. (2024). Money politik dan Pemilu di Indonesia dalam perspektif budaya hukum. *Journal Of Law And Social Society*, *1*(2), hlm. 14-28.

Braithwaite, John. (1999). "Restorative justice: Assessing optimistic and pessimistic accounts." *Crime and justice* Vol. 25.

Budiyanto,. (2018). "Penerapan Keadilan Restoratif (Restorative Justice) Dalam Penyelesaian Delik Adat." *Papua Law Journal*, Vol. 1, No. 1

Chandra, M. D. and T. Y. (2022). Kewenangan Penuntut Umum Selaku Dominus Litis Dalam Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, Vol. 9, No. 4

Dayanto. 2018. *Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia: Konsep dan Teknik pembentukannya Berbasis Good Legislation*. Yogyakarta: Deepublish CV Budi Utama. Hlm. 39.

Dm, M. Y. (2024). Analisis Terhadap Pembatasan Dan Pengawasan Kewenangan Kepolisian Di Indonesia. *Milthree Law Journal*, 1(2), 149-180.

Fahmi, Olivia Anggie Johar, dan Selamat Parlindungan. (2021) "Pelaksanaan Surat Edaran Kapolri No. 8/Vii/2018 Tentang Penerapan Restoratif Justice dalam Perkara Pidana di Kepolisian Resor Kota Pekanbaru." *Riau Law Journal* Vol. 5, No. 2

Febriansyah, Ferry Irawan. 2017. "Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa" *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 13, No. 25.

Ferimon, Mahmud Mulyadi, dan Ibnu Affan. 2021. "Penerapan Keadilan Restorative Dalam Penyelesaian Perkara Kecelakaan Lalu Lintas Yang Menyebabkan Korban Luka Berat Dan Meninggal Dunia (Penelitian di Satlantas Polres Batu Bara)." *Jurnal Ilmiah METADATA* Vol. 3, No. 1

Gottschalk, P. (2024). Deferred prosecution agreements as miscarriage of justice: An exploratory study of corporate convenience. *Journal of Economic Criminology*, 4, 100059.

Haryadi, A. D., Hartiwiningsih, H., & Hidayat, A. (2024, December). Consistency of Constitutional Court Decisions in Realizing Fair Legal Certainty. In *Proceedings of the International Conference on Cultural Policy and Sustainable Development (ICPSD 2024)* (Vol. 869, hlm. 229)

Hasibuan, E. S. (2021). Persepsi masyarakat terhadap penerimaan anggota Polri. *Jurnal Hukum Sasana*, 7(1), 33-50.

Hidaya, W. A. 2020. "Delik Penganiayaan Terhadap Anak di Kota Makassar". *Justisi.* Vol. 6, No. 1.

Intemann, K. (2023). Science communication and public trust in science. *Interdisciplinary Science Reviews*, 48(2), 350-365.

Iqsandri, R. (2022). Pengaruh politik terhadap proses penegakan hukum di Indonesia. *Journal of criminology and justice*, *2*(1), hlm. 1-3.

Jen, A. L. (2022). Polemik Rang Undang-undang Suruhanjaya Bebas Aduan Salah Laku Polis 2019 (RUU IPCMC 2019) dan Rang Undang-undang Suruhanjaya Bebas Tatakelakuan Polis 2020 (RUU IPCC 2020). *Journal of the Malaysian Parliament*, 2, 4-12.

Kim, S. C., et al. (2022). Modifications of mRNA vaccine structural elements for improving mRNA stability and translation efficiency. *Molecular & Cellular Toxicology*, 18(1), 1-8.

Koto, Zulkarnein. 2023. "Penerapan Keadilan Restoratif Dalam Penanganan Tindak Pidana Guna Mewujudkan Penegakan Hukum Yang Berkeadilan." *Jurnal Ilmu Kepolisian* Vol. 17, No. 1

Kutnjak Ivkovich, S., Nam, Y., & Borovec, K. (2025). Shades of police corruption: are predictors of the code of silence related to corruption seriousness? *Journal of Criminological Research, Policy and Practice*, 11(4), 351-365.

Maculan, A., & Rodelli, M. (2023). Prison officers and esprit de corps. Ingroup and outgroup relationships in prison. *Punishment & Society*, 25(4), 1023-1041.

Manan, Bagir. 2006. "Mediasi Sebagai Alternatif Menyelesaikan Sengketa", *Varia Pengadilan* No. 248

Marwenny, E. (2024). Penegakan Hukum Terhadap Polisi Yang Terlibat Dalam Peredaran Narkotika (Studi Kasus Peredaran Sabu Teddy Minahasa). *Jurnal Kajian Hukum Dan Kebijakan Publik*, 2(1), 8-14.

Murthy, K. V. (2022). Critical Analysis of Falsification and Fabrication of Evidence and False Labelling under Indian Legal System. *Law Essentials Journal*, 3, 160.

Mustamin, M., Renggong, R., & Madiong, B. (2025). Analisis Hukum Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan Polisi Republik Indonesia di Polsek Wolo. *Indonesian Journal of Legality of Law*, 7(2), 231-238.

Naja, A., & Andiyansari, P. (2023). Strategi Komunikasi Bidhumas Polda DIY dalam Menciptakan Brand Image Program Aplikas E-Dumas Presisi.

ANALOGI Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora, 1(1), 20-33.

Orlando, G. (2022). Efektivitas hukum dan fungsi hukum di Indonesia. *Tarbiyah bil Qalam: Jurnal Pendidikan Agama dan Sains*, *6*(1), hlm. 49-58.

Orlando, G. (2022). Efektivitas hukum dan fungsi hukum di Indonesia. *Tarbiyah bil Qalam: Jurnal Pendidikan Agama dan Sains*, *6*(1), hlm. 49-58.

Page, J. M. (2023). Defensive Killing by Police: Analyzing Uncertain Threat Scenarios. *Journal of Ethics & Social Philosophy*, 24, 315.

Pratiwi, W. (2021). Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan Polri Polres Semarang. *JPeHI (Jurnal Penelitian Hukum Indonesia)*, 2(01), 51-67.

Prenzler, T., & Maguire, M. (2023). Reforming Queensland's police complaints system: Recent inquiries and the prospects of a best practice model. *Current Issues in Criminal Justice*, 35(3), 324-339.

Prenzler, T., & Ransley, J. (2024). Australia's new national anti-corruption commission: Background and critique. *Public Integrity*, 26(5), 507-519.

Rahmathoni, L. Y. (2024). Perbedaan Makna Restorative Justice Pasca Perma No. 1 Tahun 2024 pada Sistem Hukum Pidana di Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(10), 1-10.

Rejeki, A. S., Madiong, B., & Oner, B. (2025). Fungsi Inspektorat Pengawasan Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan Terhadap Proses Penyidikan Perkara Penganiayaan. *Indonesian Journal of Legality of Law*, 8(1), 72-76.

Riadi, M., & Kurniawati, D. (2022). Presisi sebagai Inovasi dan Strategi Membangun Citra Kepolisian Daerah Sumatera Utara. *Perspektif*, 11(4), 1569-1581.

Sesaningrum, S. E., Purnamasari, H., & Yudha, T. (2025). Membangun Kembali Kepercayaan Publik Terhadap Kepolisian Melalui Pelayanan Yang Responsif. *JDP (Jurnal Dinamika Pemerintahan)*, 8(02), 993-958.

Siagian, F. S. (2023). Optimizing Lawrence Meir Friedman's Legal System Theory in the Authority to Investigate Corruption Crimes in Indonesia. *JUSTICES: Journal of Law*, 2(4), 185-201.

Sianturi, R. H., Tanjung, A. F., & Naldo, R. A. C. (2025). Kepastian Hukum Implementasi Denda Damai Untuk Perkara Tindak Pidana Korupsi: Legal Certainty in the Implementation of Peaceful Fines for Corruption Crime Cases. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, *12*(1), hlm. 41-47.

Sinaga, H. D. P. (2023). Kepastian Hukum di Bidang Perpajakan yang Berbasis Cita Hukum Pancasila. *Journal of Tax Law and Policy*, *2*(2), hlm. 59-74.

Sinaga, H. D. P. (2023). Kepastian Hukum di Bidang Perpajakan yang Berbasis

Cita Hukum Pancasila. *Journal of Tax Law and Policy*, *2*(2), hlm. 59-74.

Soekanto, S. (1977). Kesadaran hukum dan kepatuhan hukum. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *7*(6), 462-471.

Soekanto, S., & Sulistyowati, B. (2017). Sosiologi suatu pengantar edisi revisi.hlm. 10-15.

Suprasetya, Gatot. 2021. "Kajian Yuridis Terhadap Penerapan Hukum Adat dalam Menyelesaikan Kasus Tindak Pidana di Papua." *Jurnal Syntax Transformation* Vol. 2, No. 7

Triana, A. R., Putri, A. A., Mar'atussholikhah, K., Sukma, V. S., Firdaus, F., & Hidayat, M. F. (2024). Kepastian Hukum dalam Penanaman Modal Investasi di Kawasan Ekonomi Khusus dari Perspektif Investor. *Politika Progresif: Jurnal Hukum, Politik dan Humaniora*, *1*(3), hlm. 246-262.

Tumangger, E. N., Amir, L., & Dewi, R. (2023). Kepastian Hukum Terhadap Sanksi dalam Peraturan Walikota Ditinjau dari Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Mendapo: Journal of Administrative Law*, *4*(1), hlm. 75-90.

Umra, S. I., & Faisal, F. (2023). Dampak Putusan Inkonstitusional Bersyarat Terhadap Kepastian Hukum. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, *3*(6), hlm. 7297-7307.

Uwen, G. S. O., & Ekpenyong, B. A. (2024). "Esprit de Corps": Ingroup Identity Construction and Contextual Conceptualisations Among the (Para) military Discourse Community. *Journal of Language, Identity & Education*, 23(6), 793-808.

Wahyuningsih, I., Remmang, H., & Setiawan, L. (2024). Analisis Kualitas Pelayanan Pengaduan Masyarakat Melalui Metode Aplikasi Dumas Presisi Pada Sub Bagian Dumas Itwasda Polda Sulsel. *Indonesian Journal of Business and Management*, 6(2), 270-276.

Waskito, Achmad Budi. (2018). Implementasi Sistem Peradilan Pidana Dalam Perspektif Integrasi. *Jurnal Daulat Hukum*, 1(1), 1-10.

Zhang, X., Chu, Z., Ren, L., & Xing, J. (2023). Open innovation and sustainable competitive advantage: The role of organizational learning. *Technological Forecasting and Social Change*, 186, 122114.

Zulfa, Eva Achjani. 2010. "Keadilan Restoratif dan Revitalisasi Lembaga Adat di Indonesia", *Jurnal Kriminologi Indonesia* Vol.6 No. II

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung Republik

Indonesia tentang Pemberlakuan Pedoman Penerapan Keadilan Restoratif (*Restoratif Justice*). SK Dirjen Badilum No. 1691/DJU/SK/PS.00/12/2020.

Nota Kesepakatan Bersama Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang Pelaksanaan Penerapan Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda, Acara Pemeriksaan Cepat, Serta Penerapan Keadilan Restoratif (Restorative Justice) Nomor: 131/KMA/SKB/X/2012; Nomor: M.HH07.HM.03.02 Tahun 2012; Nomor: KEP-06/E/EJP/10/2012; Nomor: B/39/X/2012. NKB Nomor 131/KMA/SKB/X/2012.

Peraturan Kepala Kepolisian tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif, Perpol No. 8 Tahun 2021. BN Tahun 2021 No. 947.

Peraturan Kepala Kepolisian tentang Penyidikan Tindak Pidana. Perkap No. 6 Tahun 2019. BN Tahun 2009 No. 1134.

Peraturan Mahkamah Agung Tentang Pedoman Pelaksanaan Diversi Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak. Perma Nomor 4 Tahun 2014. BN Tahun 2014 No. 1052.

Surat Edaran Kapolri tentang Penerapan Keadilan Restoratif dalam Penyelesaian Perkara Pidana. SE Kapolri Nomor: SE/8/VII/2018 tanggal 27 Juli 2018.

Undang-Undang Tentang Hukum Pidana. UU Nomor 1 Tahun 2023. LN Tahun 2023 No. 1 TLN No. 6842.

Undang-Undang Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. UU Nomor 8 Tahun 1980. LN Tahun 1981 No. 76 TLN No. 3209.

United Nations, Economic and Social Council. “Basic Principles on The Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matter.” Vienna: United Nations, 2002. United Nations. Economic and Social Council. “Development and Implementation of Mediation and Restorative Justice Measures in Criminal Justice.” Geneva: United Nations, 1999.

MAKALAH

Puddister, K. (2015). *Inviting Judicial Review: A Comprehensive Analysis Of Canadian Appellate Court Reference Cases*. Montreal: Department of Political Science, McGill University.

SUMBER INTERNET

Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan. (t.t.). *Perkuat Sinergi, Kemenimipas-Polri Teken Nota Kesepahaman dan Perjanjian Kerja Sama*. Tersedia di: https://kemenimipas.go.id/berita-utama/perkuat-sinergi-kemenimipas-polri-teken-nota-kesepahaman-dan-perjanjian-kerja-sama. [Diakses pada: 14 Desember 2025].

Ombudsman RI. (t.t.). *Ombudsman RI Terima 7.844 Laporan Masyarakat Terkait Kepolisian*. Tersedia di: https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-terima-7844-laporan-masyarakat-terkait-kepolisian. [Diakses pada: 14 Desember 2025].

PIDATO

Rahardjo, Satjipto. 2000, "Mengejar Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan (Teaching Order Finding Disorder)", *Pidato mengakhiri masa jabatan sebagai guru besar tetap pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang*, 15 Desember

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
UNISSULA
جامعة سلطان أجونج الإسلامية