

# **MENYIKAPI PERKEMBANGAN LEMBAGA EKSTRA YUDISIAL: Strategi Peningkatan Upaya Penegakan Hukum**

**Farouk Muhammad**

## **Abstract**

*Various forms of informal and extra judicial actions have been pictured as harsh reality by some elements of Indonesian society. Whilst this situation had been given little room to occur during the New Order Era, nowadays we could see people setting fire to suspect until his death or vigilant groups arbitrarily destroying entertainment sites.*

*This article has tried to come up with diagnosis regarding what actually happens following this recent phenomenon, what variables influence this and how we should properly react. There is a clear intention to see local people being granted more responsibility to take care their own problems including people's eagerness to take justice in their own hand.*

## **Pendahuluan**

Keberadaan lembaga-lembaga ekstra yudisial dalam masyarakat kita akhir-akhir ini sungguh bukan merupakan suatu fenomena yang mudah dipahami. Lembaga ekstra yudisial ternyata bukan hanya terwujud dalam bentuk formal tetapi juga informal. Sekurang-kurangnya terdapat tiga bentuk gejala yang dapat kita saksikan dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa kita akhir-akhir ini:

Pertama adalah dalam bentuk peran "penegakan hukum" oleh lembaga-lembaga resmi yang bukan merupakan aparat penegak hukum. Misalnya, lembaga Kopkamtib dan TNI pada zaman orde baru; demikian pula peran DPR (baca: Pansus) dalam mengungkap kasus yang diduga sebagai tindak pidana. Walaupun merupakan isu yang diperdebatkan (*debatable*), bentuk ini nampaknya tidak terlalu menimbulkan risiko yang membahayakan dan hanya menyang-

kut lapisan atas yang dipandang sukar disentuh melalui jalur reguler.

Kedua adalah peran yang dimainkan oleh kelompok non formal yang terorganisasikan, seperti lembaga-lembaga swadaya masyarakat, yang melakukan tindakan "ilegal" terhadap perbuatan yang dipandang sebagai kejahatan moral (baca: maksiat). Bentuk kedua ini pada umumnya menyangkut lapisan menengah, khususnya dalam bidang bisnis "vice" dan ternyata secara fisik mengancam eksistensi lembaga penegak hukum formal.

Akhirnya, bentuk yang ketiga merasuk dalam kehidupan masyarakat lapisan bawah dan karenanya menggejala secara lebih meluas. Bentuk ini tampil dalam bentuk tindakan penghakiman secara massal terhadap pelaku kejahatan jalanan (*street crimes*).

Dalam makalah ini saya ingin membatasi diri untuk hanya

membicarakan kedua bentuk yang terakhir. Hal tersebut dilakukan karena kedua bentuk tersebut lebih menggejala pada lapisan masyarakat kebanyakan, sementara bentuk yang pertama lebih banyak menyangkut kehidupan masyarakat elit khususnya elit politik.

Sebagaimana seringkali diutarakan melalui media-media massa, perwujudan dari kedua bentuk tindakan ekstra yudisial yang non formal telah kita maklumi bersama. Tindakan penggerebakan tempat-tempat hiburan oleh Front Pembebasan Islam dan Hizbullah mencerminkan tindakan "penegakan hukum" di luar jalur bahkan seringkali secara langsung dipandang "menantang" pemerintah, khususnya aparat penegak hukum.

Tindakan main hakim sendiri oleh kelompok-kelompok massa terhadap pelaku kejahatan juga telah merupakan fenomena yang mengancam nilai-nilai kemanusiaan. Penganiayaan dan pembunuhan, bahkan dengan cara-cara sadis berupa pembakaran hidup-hidup pelaku kejahatan, tidak sedikit menghiasi berita-berita surat kabar.

### **Faktor Penyebab**

Pertanyaan utama yang kemudian harus diangkat adalah: mengapa timbul tindakan-tindakan brutal seperti yang diutarakan di atas?

Saya ingin mengawali diskusi ini dengan mengutip hasil kerja Komisi Presiden (Amerika Serikat) Untuk Penegakan Hukum dan Administrasi Peradilan yang menyikapi keterpurukan penegakan hukum di sekitar tahun 1960-an yang menyatakan bahwa:

*No single formula, no single theory, no single generalization can explain the vast range of behavior called crime* (President's Commission, 1994).

Saya melihat adanya -setidak-tidaknya- hubungan tidak langsung antara fenomena lembaga ekstra

yudisial dengan perubahan yang kita alami terutama dalam bidang politik beberapa tahun terakhir ini. Konsep kebebasan dan supremasi hukum nampaknya dipersepsikan bukan saja secara berbeda tetapi bahkan bertentangan dengan konsep konsep kebebasan dan supremasi hukum itu sendiri. Kebebasan acapkali ditafsirkan sebagai kebolehan atau "kemerdekaan" tanpa batas; tujuan menghalalkan cara. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan di sini adalah kasus pembunuhan tukang santet khususnya yang terjadi di wilayah tapal kuda Jawa Timur pada tahun 1998.

Hasil penelitian eksploratoris yang kami lakukan mengungkapkan bahwa para pelaku hampir tidak merasa bersalah karena -sejalan dengan era kebebasan- perbuatan tersebut dilakukan secara bersama-sama. Gejala demikian sudah menjadi perhatian dunia ilmiah.

*"There was, according to Freud, a pervasive feeling of guilt because it was thought that the original crime was not justifiable if performed only by one individual; it could only be justified as a group action. The act was prohibited to single individuals, but was justified if all participated so that they could identify with each other through the totem"* (Marongiu & Newman, 1987:16).

Terlepas dari pentingnya faktor yang diutarakan di atas, jawaban yang paling populer dan seringkali diungkapkan berkenaan dengan fenomena lembaga ekstra yudisial adalah dengan "menghujat" aparat penegak hukum, khususnya polisi. Ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja penegak hukum merupakan indikator utama yang menerangkan fenomena perkembangan lembaga-lembaga ekstra yudisial.

Dalam hal ini tidak sedikit hal-hal yang terkait dengan kinerja Polri yang dipandang sebagai pendorong timbulnya rasa ketidak-puasan dan

ketidak-percayaan masyarakat, seperti kemampuan pengungkapan kasus terutama yang menimpa masyarakat lapis bawah, obyektivitas, kejujuran, dan lain lain.

Di lain pihak nampaknya terdapat kepercayaan yang kuat di kalangan masyarakat tentang adanya kolusi antara penegak hukum dan pemerintah dengan para pengelola "industri" "vice" yang menghasilkan kejahatan tanpa korban (*victimless crimes*).

Secara lebih terfokus, kelemahan kinerja tsb. tercermin dari kelambanan proses penegakan hukum (Kompas, 21-01-01). Penilaian tersebut sejalan dengan asumsi yang dikembangkan melalui *deterrence theory* oleh penganut faham klasik/neo klasik yang dipelopori Cesare Beccaria dari Italia dan Jeremy Bentham dari Inggris.

Teori tersebut menyatakan bahwa efek jera dapat timbul jika dalam sistem penghukuman, baik dalam arti substansial maupun proses, mengandung "*severity, certainty, and celerity*" (Akers, 1994).

Walaupun bukan merupakan metode yang dapat dipertanggung-jawabkan secara ilmiah terutama dari segi keterwakilannya (*representativeness*), hasil jajak pendapat Media Indonesia (29-05-00) mengungkapkan gambaran yang signifikan tentang ketidak-percayaan masyarakat pada sistem hukum.

Secara lebih spesifik diungkapkan bahwa sebagian besar responden tidak/kurang percaya atas profesionalitas Polri terutama dalam penyidikan kejahatan. Berbicara tentang keunggulan profesionalitas Polri, tidak dapat dilepaskan dari berbagai variabel yang menerangkannya, terutama yang berkenaan dengan ketersediaan sumber daya.

Sejumlah pakar, seperti dilaporkan wartawan Kompas (17-05-

00), memandang persoalannya tidak sesederhana kelemahan penegakan hukum, tetapi melihatnya sebagai cerminan masyarakat yang sakit atau frustrasi. Erlangga Masdiana, kriminolog dari Universitas Indonesia, lebih jauh melihat hilangnya peran tokoh informal sebagai salah satu penyebab kegagalan upaya pencegahan tindakan main hakim sendiri yang bersifat massal.

Sejalan dengan itu, Satjipto Rahardjo menulis: "Selama berpuluh tahun pemerintah dan kekuasaan memonopoli penafsiran terhadap hukum dan kemudian dengan segala kelengkapannya memaksakan penafsirannya itu. Sekarang rakyat bangkit untuk merebutnya. Apa yang sekarang terjadi adalah fenomena rakyat yang sedang memberikan penafsiran terhadap hukum dan negara hukum kita. Era hukum rakyat telah datang" (Kompas, 20-01-00).

Dari uraian di atas saya melihat ada dua kelemahan yang paling dominan yang memacu pertumbuhan lembaga-lembaga ekstra yudisial. Pertama adalah kemampuan Polri dalam menindak pelanggaran hukum, sehingga tidak sedikit tindak pidana yang berlalu tanpa tersentuh oleh hukum; hal tersebut membuat ketidak-pastian hukum yang cukup tinggi dan mengoyak rasa keadilan masyarakat.

Rasa keadilan tersebut menjadi semakin terkoyak dengan kelemahan yang kedua, yaitu tertutupnya peluang masyarakat lokal untuk ikut mengatur dan mengawasi penyelenggaraan fungsi kepolisian.

### **Strategi**

Sejalan dengan diagnosis yang melihat faktor keterlibatan lembaga-lembaga berkenaan dengan fenomena lembaga ekstra yudisial, maka terapi yang mungkin bisa dikembangkan akan menyangkut beberapa konsep. Jelas, bahwa pembenahan eksternal harus dilakukan oleh Polri.

Sementara upaya peningkatan kualitas sedang dan terus dilakukan oleh Polri, terutama melalui program pembinaan sumber daya manusia dan pengembangan teknologi, saya ingin memfokuskan diri pada aspek kuantitas.

Keterbatasan kuantitas inilah nampaknya yang ikut membuat kepercayaan masyarakat terhadap kepastian hukum melemah. Artinya, bahwa untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kita harus memiliki kekuatan kepolisian yang cukup sehingga mampu menangani sebanyak mungkin pelanggaran-pelanggaran hukum yang terjadi.

Namun demikian saya agak pesimis -setidak-tidaknya dalam lima sampai sepuluh tahun mendatang-melihat kemampuan negara untuk meningkatkan jumlah polisi dari rasio penduduk kurang lebih 1 : 1000 dewasa ini menjadi 1 : 500.

Sehubungan dengan itu kita semestinya meninjau kembali sistem kepolisian yang dianut dewasa ini. Berhubungan dengan itu, butir-butir strategi yang saya tawarkan adalah sebagaimana tersebut di bawah ini:

Pertama, dengan mengembangkan kembali dan memberdayakan alat-alat kepolisian khusus (Polsus), seperti yang pernah kita anut sebelum berlakunya KUHAP (Undang-Undang nomor 8/1981). Dahulu dikenal adanya Polsus PJKA (Perusahaan Jawatan Kereta Api), Polsus BI (Bank Indonesia), Polsus Kehutanan, dan lain lain, yang memiliki kewenangan kepolisian terbatas.

Dengan adanya KUHAP, lembaga tersebut lambat laun kehilangan pamornya, dan lembaga penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) dikembangkan. Saya tidak melihat efektivitas PPNS dalam upaya penanggulangan kejahatan-kejahatan khusus. Setelah tahun 1980-an juga diperkenalkan lembaga baru yang disebut Satpam (Satuan Pengamanan),

yang peran dan wewenangnya jauh berbeda dengan Polsus.

Polsus semestinya dapat dibentuk bukan saja pada instansi yang memiliki kewenangan penyidikan tindak pidana tertentu (yang ada penyidik pegawai negeri sipil atau PPNS-nya), tetapi juga pada instansi lain yang dipandang perlu. Polsus dapat diberi wewenang kepolisian terbatas, khususnya dalam hal pencegahan dan penindakan pertama atas kejahatan, bukan saja yang berkenaan dengan tindak pidana tertentu tetapi juga tindak pidana umum (*street crimes*) yang terjadi dalam dan di sekitar area tempat tugasnya.

Selanjutnya, diantara anggota Polsus pada instansi yang memiliki kewenangan penyidikan tindak pidana tertentu dapat diangkat sebagai PPNS. Artinya bahwa anggota Polsus belum tentu PPNS tetapi PPNS pasti merupakan anggota Polsus; dengan perkataan lain, PPNS adalah reserse-nya Polsus.

Strategi yang ditawarkan ini memiliki dua implikasi:

- (1) Pemberdayaan PPNS, sehingga tidak sekedar berperan sebagai penegak hukum administratif tetapi juga operatif;
- (2) Pemberdayaan Satpam pada instansi tertentu, sehingga memiliki kewenangan yang lebih dari sekedar penjaga, "centeng" atau tukang parkir.

Kedua adalah pemberdayaan lembaga-lembaga sosial masyarakat lokal. Sejauh ini kita mencoba mempertahankan konsep pemusatan kewenangan kepolisian hanya pada lembaga-lembaga formal (baca: Polri), sementara potensi terbesar dalam upaya penanggulangan kejahatan ada dalam lingkungan masyarakat itu sendiri.

Menurut hemat saya, konsep pemusatan kewenangan demikian

diragukan efektifitasnya karena tidak sedikit kejahatan yang terjadi tidak mampu ditangani oleh Polri. Dalam hal ini perlu ada pemikiran untuk secara terbatas mendelegasikan kewenangan kepolisian kepada masyarakat lokal. Artinya, masyarakat lokal melalui perangkat RT/RW atau perangkat adat perlu diberi kewenangan bukan saja sekedar menjaga/memelihara keamanan dan ketertiban dalam lingkungannya, (baca : ronda kampung) tetapi juga untuk menangani dan menyelesaikan kasus-kasus tindak pidana ringan; sementara itu Polri bisa memfokuskan perhatian dan upayanya pada pemeliharaan keamanan dan ketertiban pada tempat-tempat umum dan penindakan kejahatan yang lebih berat.

Masyarakat lokal perlu diberi keleluasaan untuk dalam batas-batas tertentu mengatur kehidupan bersamanya, termasuk misalnya melarang perdagangan alkohol dan/atau mengontrol orang yang berlalu lalang pada malam hari dalam wilayahnya.

Mereka juga perlu didorong dan diberi kemampuan untuk menyelesaikan pertikaian antar warga, melalui cara-cara seperti *alternative dispute resolution* atau *victim offender reconciliation program*, seperti yang dikembangkan secara tradisional dalam kehidupan bermasyarakat bangsa kita (dimasa lalu) dan yang justru dikembangkan kembali dalam paket modern oleh negara-negara maju (Lab, 1992; Umbreit, 1990). Saya ingin menyebut strategi ini dengan konsep "Pembangunan Kampung Berwibawa."

Dengan konsep ini diharapkan, kepedulian lembaga-lembaga swadaya masyarakat terhadap kejahatan-kejahatan tertentu sedikit banyak tersalurkan, tetapi sudah barang tentu dengan cara-cara yang legal, walaupun dibatasi pada lingkungan kehidupan mereka sendiri.

Sejalan dengan gagasan pemberdayaan lembaga-lembaga sosial masyarakat lokal, strategi ketiga yang saya tawarkan adalah keikutsertaan masyarakat lokal dalam perumusan kebijakan dan pengawasan kepolisian. Nampaknya, kita akan tetap menghadapi kesulitan untuk mewujudkan kehidupan yang aman dan tertib, jika tetap harus membatasi diri pada norma-norma hukum nasional, sementara rasa keadilan seringkali terkoyak oleh perbuatan-perbuatan yang dipandang amoral oleh masyarakat lokal tetapi tidak terjamah oleh norma-norma hukum nasional. Kasus penganiayaan/ pembunuhan tukang santet yang banyak terjadi di bumi ini merupakan contoh, dan sistem kepolisian negara diduga ikut memberi kontribusi bagi ketimpangan sistem penegakan hukum kita.

Satjipto Rahardjo menyebut konsep ini sebagai strategi sosiologis : "Supremasi hukum memang baik untuk diperjuangkan, hanya ia tidak boleh merosot menjadi 'supremasi undang-undang', apalagi 'supremasi kalimat undang-undang'. Sebaiknya ia tetap berkualitas 'supremasi keadilan'. Strategi sosiologis yang banyak melihat kepada kenyataan dalam masyarakat mudah-mudahan lebih menjanjikan untuk dapat memuaskan rasa keadilan masyarakat" (*Kompas* 16-11-99).

Melalui strategi ini diharapkan kebijakan kepolisian bisa memadukan secara *top-down* dan *bottom-up* dua kepentingan: negara dan masyarakat lokal. Konsep peran-serta tersebut juga memungkinkan masyarakat lokal untuk bukan saja menyalurkan segala "unek-unek"nya tetapi juga ikut memecahkan masalah-masalah yang dihadapi Polri dalam pelaksanaan tugasnya. Implikasi dari konsep ini adalah pembentukan Komisi Daerah Kepolisian terutama pada tingkat lokal (Muhammad, 2000).

Mudah-mudahan, ketiga strategi yang direkomendasikan diatas akan

melengkapi berbagai pemikiran lain dalam rangka peningkatan upaya penegakan hukum di Republik ini.

1990 *The Victimology Handbook*,  
New York: Garland.

### Daftar pustaka

Akers, Ronald L.

**Criminological Theories:  
Introduction and Evaluation**  
Los Angeles: Roxbury.

*Kompas*

2000 "Saat hukum mandul, masyarakat bertindak kriminal."

2001 "Warga tak percaya pada polisi."

Lab, Steven P.

1992 **Crime Prevention: Approaches,  
practices and evaluations.** 2<sup>nd</sup>  
Edition, Cincinnati: Anderson.

Marongiu, Pietro dan Graeme Newman

1987 **Vengeance: The fight against  
injustice.** New Jersey: Rowman  
& Littlefield

*Media Indonesia*

2000 "Masyarakat tidak percaya pada sistem hukum"

Muhammad, Farouk

2000 "Lembaga kepolisian nasional:  
konsep dan penamaan."  
Jakarta: *Republika*

J.E. Jacoby (ed.)

1994 **Classics of Criminology.** 2<sup>nd</sup>  
Ed., Prospect Height: Waveland,

Rahardjo, Satjipto

2000 "Era hukum rakyat." Jakarta:  
*Kompas*

Viano, Emilio