

PENAFSIRAN KEMBALI SIMBOL-SIMBOL POLISI

[Bambang Widodo Umar]

Dinamika Peran Polisi

Dari aspek sejarah, lahirnya polisi secara terorganisir di Indonesia dimulai tahun 1620 dengan berdirinya Bailluw, yaitu semacam badan kepolisian yang berada di kota Batavia. Tujuannya adalah untuk melindungi orang-orang Belanda yang bekerja di *Vereenigde Oost Indische Compagnie* (VOC) sekaligus dengan perusahaannya karena sering mengalami pencurian, perampokan, penyerangan dan penembakan yang dilakukan oleh pribumi.¹ Kemudian ketika badan kolonial itu diambilalih oleh pemerintah Inggris, Raffles menyempurnakan lembaga Bailluw dengan mengeluarkan peraturan *Verordening over de administratie de Justitie bij de gewestelijke hoven op Java en de administratie der Politie*, tanggal 11 Februari 1814 untuk mengatur peran dan tugasnya : (1) sebagai *officer magistraat* dalam hal ketertiban umum; (2) secara *ex officio* selaku pengawas terhadap ketentraman umum; penyidik kejahatan yang ditujukan kepada negara maupun perorangan; (3) bertindak untuk keamanan masyarakat dan bila perlu dapat minta bantuan kepada militer; (4) pengawas tahanan di rumah penjara atas

nama magistraat; dan (5) melaksanakan putusan pemidanaan (Oudang, 1952).

Pelembagaan badan kepolisian tersebut mengalami tekanan sejalan dengan perjuangan suku bangsa di Nusantara dan menjelang kemerdekaan Negara R.I. Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia merumuskan lembaga kepolisian pada Kementerian Dalam Negeri, dengan mengacu pada *De Dienst der Algemene Politie* karena saat itu belum tersedia dasar hukum yang sesuai dengan sistem sosial budaya (ketata-negaraan) Indonesia untuk melandasi bekerjanya polisi. Karena itu kedudukan polisi setelah kemerdekaan R.I juga masih terombang-ambing pada beberapa kementerian.

Pada masa pemerintahan Orde Lama, dengan Keppres Nomor 290 Tahun 1964 tanggal 12 Nopember 1964, Polri diintegrasikan dalam ABRI. Pengintegrasian itu mendapat pembinaan cukup baik semasa pemerintahan Orde Baru, di mana melalui ideologi Dwi Fungsi ABRI, Polri mampu menjadi ujung tombak pemerintah dalam usaha menjaga stabilitas politik. Namun dalam perjalanan waktu, setelah pemerintahan Orde Baru berkuasa (32 tahun, pada tanggal 21 Mei 1998 terjadi peristiwa

yang memutarbalikkan kebenaran ideologi tersebut.

Keikutsertaan Polri dalam politik praktis dengan mempedomani "stabilitas keamanan sebagai syarat mutlak bagi kelangsungan pembangunan" berkembang menjadi sebaliknya. Demikian pula integrasi Polri dalam ABRI telah meninggalkan masalah yang pelik, di mana :

a. Ideologi militer sangat kuat melekat dalam sistem pendidikan, pengorganisasi, manajemen, operasional dan sikap perilaku keseharian.

b. Pengorganisasian yang sentralistik cenderung membangun kekuatan birokrasi kepolisian yang lebih dominan dipertentangkan ke masyarakat.

c. Komunitas Polisi lebih lekat ke militer daripada ke komunitas kepolisian lain, (Pamong Praja, Imigrasi, Bea cukai, Polisi Kehutanan, Sat Pam dan lain-lain).

d. Syarat rekrutmen personel cenderung belum berdasarkan kepada kebutuhan faktual sesuai dengan tuntutan masyarakat.

e. Penganggaran secara sentralistik dengan sistem budget oriented cenderung tidak memacu prestasi kerja justru membuka peluang terjadinya korupsi di setiap tingkatan organisasi.

Dalam kondisi demikian, eksistensi Polri dalam masyarakat tidak menutup kemungkinan bersifat

kontradiksi. Ini disebabkan oleh doktrin kerja dan kekuasaan yang besar, di mana gezagdualisme telah membentuk pola perilaku polisi sebagai penguasa. Relevansinya tugas polisi dalam masyarakat yang semestinya bekerja sebagai pengayom justru mengambil tindakan sebaliknya (identik dengan tugas militer sebagai penghancur musuh). Apalagi lembaga sosial kontrol (*civil society*) tidak difungsikan sebagaimana mestinya, sebagai korektor kebijakan pemerintah atau tindakan aparat yang menyimpang dari ketentuannya.

Dampak dari pemolisian selama itu telah membuat lemahnya kepercayaan masyarakat terhadap kemampuannya. Dari berbagai peristiwa yang telah terjadi terefleksi diambalihnya secara *de facto* peran polisi, seperti menangkap copet, pencuri motor, pencuri mobil, membongkar lokalisasi dan tindakan lainnya. Bahkan warga masyarakat sudah ada yang berani menangkap dan membunuh polisi yang dianggap menyakitinya. Demikian pula menyerbu, merusak dan membakar kantor polisi. Dahulu, pencuri yang tertangkap warga masyarakat paling digunduli, setelah itu pencuri diarak kemudian diserahkan ke polisi. Sekarang ini mengerikan, tidak cukup digunduli, mereka itu diseret, diinjek-injek, digebuki, diguyur bensin lalu dibakar hidup-hidup sampai mati.

Perubahan Tantangan

R. Riener (1966) menjelaskan bahwa: (1) Budaya polisi sangat diwarnai oleh pelaksanaan tugasnya yang bersifat perorangan dan lingkungan sosial budaya; (2) Lingkungan yang membangun budaya polisi adalah tekanan yang membuatnya bertindak secara efisien daripada menurut hukum ketika ada dua norma saling kontradiksi; dan (3) Tugas polisi terkait dengan 2 variabel utama, yaitu bahaya dan kewenangan. Elzinga (1995 : 15) mengkaitkan ketiga unsur tersebut dengan sifat pekerjaan polisi. Dalam hal menegakkan ketertiban, karakter polisi mengutamakan aspek preventif, sedangkan dalam penegakan hukum dan pembasmi kejahatan, karakter polisi lebih bersifat represif.

Berkaitan dengan hal itu ada 2 macam peran yang terkait dengan lembaga kepolisian untuk menjaga pola perilaku masyarakat (*latency*): (1) peran sosialisasi, dalam artian membuat khalayak agar menyadari, mengenal, dan menghayati nilai, norma dan falsafah hidup masyarakat serta menerapkan dalam kehidupan sehari-hari; (2) peran proteksi, dalam artian menjaga khalayak agar tidak melakukan perbuatan menyimpang dari aturan apalagi bertentangan dengan pola perilaku. Penerapan peran sosialisasi dengan pendekatan pengenalan, ajakan, anjuran, keteladanan, pemberian

ganjaran maupun pujian kepada masyarakat, sedangkan penerapan peran proteksi menekankan pada pemberian sanksi kepada pelanggar hukum. Secara teoritik penerapan kedua peran itu terpisah, meski dalam praktek keduanya sering berbaaur.

Bagi polisi, konsekuensi dari penerapan peran itu akan berhadapan dengan 2 golongan di masyarakat, yakni golongan *nonconformists* yang tidak puas dengan pola yang ada, dan golongan pelanggar (*aberrant*) yang secara karakteristik suka mengacau keadaan. Karena itu dalam lembaga kepolisian melekat *gezagdualisme* (kekuasaan ganda), yaitu kekuasaan *justitiele* (hukum) dan kekuasaan *bestuurlijke* (pemerintahan). Dari kekuasaan itu lahirlah 3 fungsi kepolisian; sebagai penegak hukum yang diperoleh dari kekuasaan *justitiele*; sebagai pelayan masyarakat yang termasuk sebagai penegak ketertiban umum; dan sebagai pengayom keamanan yang diperoleh dari kekuasaan *bestuurlijke* (Awaloedin, 1995). Dalam praktek, ke 3 fungsi itu menempatkan polisi sebagai bagian dari eksekutif dan birokrasi yang cukup berat karena tugasnya langsung berhadapan dengan masyarakat, dengan segala resiko yang diterimanya.

Antisipasi terhadap perkembangannya membawa implikasi pada perubahan tantangan yang dihadapi polisi. Implikasi

positif berupa (1) berkembangnya situasi kompetitif dengan berbagai kualitas yang harus disiapkan, (2) kemajuan dalam penggunaan teknologi memacu peningkatan dan perluasan di berbagai spesialisasi, (3) standarisasi *processes output, skills*, dan *norms* untuk memenuhi kriteria kerja, (4) hubungan kerja sama bilateral dan multilateral menuntut koordinasi kerja polisi internasional.

Implikasi negatif berupa: (1) kemajuan ekonomi yang ditentukan oleh negara-negara industri maju, terkait dengan relokasi industri yang dapat menimbulkan kerusakan lingkungan, (2) globalisasi dalam perekonomian lewat perdagangan bebas membawa resiko mengalirnya barang-barang terlarang ke suatu negara, (3) manfaat penggunaan teknologi karena efisiensi juga berisiko terhadap terjadinya tindak kejahatan, seperti *white collar crime*, penetrasi budaya dan konsumsi tinggi yang rentan terhadap *demonstration effects*.² TI - DHARM

Dari aspek profesi, tantangan yang menyertai implikasi itu mengharuskan polisi berhadapan dengan: (1) Penyelundupan (*smuggling*) sebagai bentuk kejahatan lama yang berdimensi baru dengan memanfaatkan teknologi seperti kapal curah, container, cargo air transportation, diplomatic bag dan lain-lain; (2) Penyebaran hama dan penyakit melalui bahan makanan impor kadaluarsa, baik berasal dari negara pengekspor yang kondisi alat

pengangkutnya buruk, maupun yang tertahan di pelabuhan tujuan karena melebihi waktu yang ditentukan; (3) *White collar crime*, seperti transfer uang lewat sandi komputer (*computer crime, derivative transactions*) korupsi, kolusi, dan konspirasi jahat; (4) Pasar gelap (*black market*) barang-barang terlarang seperti makanan, minuman, obat-obatan (*drugs*) melalui pengemasan dan peredaran yang tidak konvensional, contoh: *debt collector*, pembuangan limbah 3B; (5) Kejahatan asuransi (*insurance crime*); (6) Pemalsuan merk dagang terkenal dan pembajakan hak paten; (7) Penggelapan pajak, pemalsuan restitusi pajak; (8) Penyalahgunaan kartu kredit (*credit card*), pencurian pulsa telepon, kejahatan *money laundry* (pemutihan uang haram) lewat bank transfer; (9) Pelecehan seks dan *child abused* (penyiksaan anak), kejahatan yang bersumber dari tekanan psikologis akibat kerja berat dan diburu waktu. Inilah tipe kejahatan pada masyarakat industri.

Dari tantangan inilah muncul situasi paradoksal bagi polisi, di satu sisi polisi diijinkan menggunakan "kekerasan" dan "senjata" dalam rangka melindungi nyawa orang lain atau untuk membela diri (kendati cara demikian dilakukan sebagai *last resort*). Penggunaan senjata itu tidak untuk membunuh lawan seperti militer dalam perang. Polisi ditugasi menegakkan

hukum dan menjaga ketertiban (*to keep law and order*) dengan memperhatikan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Karena itu dalam pelaksanaan tugasnya polisi dituntut patuh pada *code of conduct for law enforcement officials*. Ini merupakan batasan bagi pelaksanaan tugas polisi, kapan ia dikatakan melanggar hak asasi manusia dan kapan ia bertindak sesuai hukum. Munculnya situasi paradok dimungkinkan dalam tranformasi kelembagaan polisi dari polisi Kolonial ke polisi Republik saat kemerdekaan RI belum didudukkan secara fungsional sesuai dengan kondisi sosial budaya bangsa, dan dalam alam kemerdekaan diorganisir bersama TNI sehingga doktrin militer sangat lekat dalam sikap perilakunya.

Polisi Sipil

Berakhirnya pemerintahan Soeharto tanggal 18 Mei 1998, menurut Greg Barton (1998) merupakan pertanda akan berkembangnya *civil society* di Indonesia. Hal ini dinilai karena jatuhnya Soeharto merupakan desakan dari *civil society* atau masyarakat sipil, yang intinya adalah para mahasiswa; cendekiawan dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Namun setelah itu diwarnai pula oleh eksodusnya komponen *civil society* tersebut ke arena kekuasaan dengan melibatkan diri dalam partai politik, ikut pemilu, dan tampil memimpin negara baik di eksekutif,

legislatif maupun yudikatif, hanya sebagian kecil masih menjadi oposan.

Hal itu berdampak hilangnya keseimbangan antara negara di satu sisi dan *civil society* di sisi lain. Jika keadaan ini dibiarkan terus, tidak mustahil hegemoni negara atas semua aspek kehidupan masyarakat akan timbul kembali. Ini berarti penguatan *civil society* masih bersifat semu, padahal *civil society* yang kuat sangat diperlukan sebagai penyeimbang dari kekuatan negara. Tumbuhnya orang-orang non-pemerintah (sipil) menjadi kelompok yang kuat dengan bersenjatakan mental dan intelektual sangat diperlukan untuk terus mengkritisi elit politik yang mengelola negara (pemerintahan) agar berkerja secara benar.

Fenomena itu ada kaitannya dengan kualitas demokrasi yang dicita-citakan, di mana sesungguhnya demokrasi adalah hasil dari suatu perkembangan yang tergantung sepenuhnya pada sejarah suatu bangsa, dan kelangsungannya terkait dengan kadar kesadaran dan faham yang penuh dari warga masyarakat. Seperti dikatakan Larry Diamond (1991) bahwa "demokrasi bukanlah *ready made concept*, melainkan sikap dan jiwa yang harus dicari, dikembangkan secara terus-menerus, setiap saat oleh setiap generasi sebagai *philosophy of education*". Jadi, demokrasi tergantung sekali pada kualitas masyarakat terutama dari

kelompok sipil dengan berbagai persoalan yang dihadapi untuk menjaga eksistensinya.

Dari fenomena itu tampak bahwa, pemikiran terhadap lembaga kepolisian bukanlah semata-mata menyangkut masalah membangun kemampuan polisi yang bisa menyelesaikan pertentangan atau kasus-kasus pidana pada tingkat individual, tetapi juga menyangkut masalah substansial dalam arti mengubah jati diri bangsa Indonesia dalam konteks meningkatkan peradabannya.

Dalam alih-alih lembaga kepolisian selama ini menunjukkan kecenderungan bahwa pekerjaan itu menuntut semakin dilaksanakannya secara bermoral sebagai wujud dari perubahan doktrin profesi yang mengarah pada "kekerasan" ke doktrin profesi yang mengarah pada "peradaban". Hal ini memerlukan keselarasan modus berfikir dengan pengetahuan, keterampilan, dan peralatan yang digunakan dalam kerja. Demikian pula dalam kaitan dengan lingkungan kerja yang keberadaannya sehari-hari ditengah-tengah masyarakat, sifat personal polisi dituntut lebih sebagai pembina daripada penakluk jika keutuhan masyarakat ingin tetap dipertahankan.

Selama ini pemolisian di Indonesia lebih menonjol dibentuk oleh penguasa (pemerintah). Pemolisian seperti

Pecalang pada masyarakat Bali tidak tersentuh oleh kajian maupun pengembangan, maka tidak salah jika ada yang mengatakan bahwa: "keberadaan polisi hingga kini tidak lebih dari endapan citra sebagai aparat penjamin kekuasaan kolonial yang dikonfrontasikan dengan masyarakat". Di sini ada perbedaan mendasar antara bentuk pemolisian untuk "masyarakat terkendali" dengan pemolisian untuk "masyarakat sipil". Pada masyarakat terkendali, oposan yang mencermati penyimpangan polisi tidak mendapat tempat, artinya kritik yang diberikan tidak ditanggapi jika mengganggu eksistensi penguasa, sedangkan pada masyarakat sipil oposan diberi posisi seimbang, artinya kritik yang diberikan oleh oposan terhadap perilaku polisi yang menyimpang mendapat perhatian penuh.

Penafsiran Kembali Simbol-Symbol Polisi

Simbol merupakan seperangkat perlambang yang disepakati pemakainya untuk menandai atau mempresentasikan entitas tertentu (Bachtiar, 1982). Secara ontologi pengertian simbol berkaitan dengan hal yang imanen, dalam arti disatukan dalam dirinya. Jika diperluas, merujuk hal yang transenden, simbol berhubungan dengan dialog antara manusia dengan "Yang Maha". Karena itu simbol tidak saja berdimensi

horizontal-imanen, akan tetapi juga berdimensi vertikal-transenden (Dibyasuharda, 1990).

Dalam hal yang bersifat material Cassirer (1975) membedakan antara tanda (*sign*) dengan simbol (*symbol*). Tanda adalah bagian dunia fisik yang berfungsi sebagai operator yang memiliki substansi, sedangkan simbol merupakan bagian dari dunia makna yang berfungsi sebagai *designator* (perancangan). Simbol tidak memiliki kenyataan fisik, tetapi memiliki nilai fungsional. Carl Gustav Jung (1875 - 1961) membedakan pemakaian sesuatu sebagai tanda (semiotik) dan pemakaian sesuatu sebagai simbol (simbolik). Simbol mengekspresikan sesuatu yang terpilih dalam formulasi yang paling baik, dan diharapkan ada secara utuh meskipun tanpa sanksi, contohnya bahasa yang diharapkan bisa dimengerti bagi yang menerima. Sedangkan tanda mengekspresikan suatu yang diharapkan ada dengan dilengkapi sanksi tertentu, contohnya rambu lalu-lintas.

Hubungan antara simbol, nilai, dan makna merupakan pengetahuan dasar bagi manusia dalam bermasyarakat. Berdasarkan pengetahuan dasar itu manusia membangun cara hidupnya berdasarkan kepercayaan, kesadaran dan tindakan yang disebut domain untuk menunjukkan statusnya. Polisi sebagai organisasi yang normatif diberi simbol oleh pendukungnya untuk

memahami makna dan nilai sebagai kesadaran terhadap lembaga yang memiliki pretensi. Sebagai sesuatu yang imanen dan transenden, Tri Brata merupakan simbol milik bersama, yang lahir dari pengalaman berulang, dari berbagai kejadian, objek, cara, kebutuhan yang diklasifikasikan dalam sistem pengetahuan dalam masyarakat. Universalitas Tri Brata sebagai konstruksi simbol kognitif sifatnya teoretis. Ia berasal dari proses refleksi subjektif dari objektivasi sosial yang melahirkan ikatan dalam lembaga. Universalitas simbolik tidak dialami dalam kehidupan nyata, tetapi mengatasi kehidupan sehari-hari, yaitu dari kemanfaatannya. Jadi, tidak mungkin mengajarkan makna Tri Brata hanya dengan cara menghafal dan mengucapkan saja, seperti yang digunakan selama ini dalam upacara.

Melalui "Buku Biru", sesungguhnya Polri telah menyusun bidang-bidang yang berkaitan dengan perubahan kelembagaannya, bidang instrumental, bidang struktural dan bidang kultural. Sayang, konsep itu belum dikembangkan secara substansial dan konsisten dalam perumusan program yang menyentuh penafsiran kembali doktrin kerja polisi yang selama ini sangat diwarnai bahasa militer. Bahasa itu kuat melekat dalam "modus berfikir" polisi, dalam kepemimpinan, otoritas dan profesionalisme. Simbol polisi menutup kembali pada sifat

dasarnya, bahasa polisi adalah bahasa polisi, tidak bisa dicampuraduk dengan bahasa militer. Masyarakat sangat memahami bahasa itu, tetapi polisi masih ada yang lupa, karenanya sering terjadi benturan dalam menginterpretasikan berbagai peristiwa.

Demikian pula menyangkut akuntabilitas polisi. Pertama akuntabilitas internal yang berkaitan dengan tanggungjawab individu untuk menghormati dan mentaati semua aturan hukum dalam menjalankan tugas. Di sini dipertanyakan sejauh mana efektivitas supervisi internal dalam organisasi dalam rangka menjamin kinerjanya. Juga akuntabilitas eksternal yang terkait dengan evaluasi terhadap kinerja polisi oleh masyarakat, sebab penegakan hukum bukanlah urusan yang menjadi domain eksklusif pemerintah sendiri. Dengan kata lain, baik pemerintah maupun lembaga lain juga berhak melakukan pengawasan atas segala tingkah laku polisi.

Dengan demikian dapat dikatakan, perubahan kelembagaan polisi bukanlah usaha untuk mengubah kondisi materialnya saja, namun juga infrastruktur yang ada dalam kelembagaan. Di sinilah perlunya penafsiran kembali simbol polisi untuk menemukan jati diri sebagai yang dikehendaki oleh masyarakat (bukan pemerintah saja). Masalah kepolisian di Indonesia saat ini bukanlah sekedar

masalah teknis. Kompleksitas masalahnya tidak sekedar menuntut cara kerja polisi dalam membina ketertiban dan keamanan masyarakat perlu diperbaiki, lebih dari itu diperlukan penataan ulang "pranata kehidupan polisi" atau mengubah kelembagannya karena sifat militer terlanjur merasuk dalam lembaga kepolisian. Salah satu contoh adalah latihan halang rintang, yang diakhiri dengan menusuk-nusuk, memukul-mukul boneka yang dianggap musuh dengan bayonet, latihan itu bertentangan dengan jiwa polisi sebagai pengayom, latihan itu adalah untuk menghancurkan musuh, dan memang demikianlah cara pembentukan jiwa militer.

Suatu hal yang perlu digaris bawahi ialah, bahwa hampir di seluruh negara di dunia ini memberi status polisi sebagai *civilians* (orang sipil yang dipersenjatai). Polisi dapat menggunakan kekerasan dengan senjata dalam melaksanakan tugas, namun prinsip-prinsip penggunaannya tidak sama dengan militer. Itulah antara lain hal-hal yang perlu dipertimbangkan dalam penafsiran kembali simbol-simbol polisi.

Bacaan :

Ames, Walter, L. 1981. **Police and Community in Japan**. Berkely, California: University of California Press.

Awaloedin, Djamin. 2000. **Sejarah Kepolisian**. PTIK Press. Jakarta.

Carter, Gene E., and Elaine H. Cater. 1975. **Police Reform in the United State: The Era of August Vollmer, 1905 - 1932**. Berkeley: University California Press.

Cassier, E. 1975. **An Essay Man**. Yale University Press. New Haven and London.

Egon, Bittner. 1980. **The Fungtion of the Police in Modern Society**. London: Steven & Sons.

Finlay, Mark and Ugljesa Zveic. 1998. **Alternatif Policing Style Cross Culture Perspective**, New York: Kluwer Law and Taxation Publisher.

Friedmann, Robert, R. 1998. **Community Policing**. Terj. Kunarto, Jakarta, PT. Cipta Manunggal.

Hochstedler, E. 1986. **"Police Officeris Style"**, dalam Larry J. Siegel, Criminology, West Publishing.

Laumann, Edward O. and David Knoke. 1987. **The Organization State: Social Choice in National Policy Domains**. Madison WI: The University of Wisconsin Press.

Larry Diamond, 1991. **Political Corruption: Nigeriais Perennial Struggle**. Journal of Democracy 2: 73 -

Luthan, Awil. 1997. **Perbandingan Sistem Kepolisian**. PTIK Press. Jakarta.

Nimpoeno, John. 1995. **"Merenungi Kembali Posisi Strategis Polri dalam Membina Kamtibmas"**. dalam Polisi Polisi, Lembang, Sanyata Sumanasa Wira Sespim Polri.

Westley, W.A. 1969. **Violence and the Police. Social Force**. American Journal of Sociology, Volume 59.

Wilson, James, Q. 1998. **Fixing Broken Windows**. Terj. Kunarto, Jakarta, PT. Cipta Manunggal.

1 Sebuah plakat tentang pembentukan Bailluw pada tanggal 29 Maret 1602 berbunyi : enn Bailluw over dese onse stadt Jaccatra, de domainen en de jurisdictie van dien baer, soo te water als te land uystreckende.

2 Lihat : Sytze Douna & Hein Schreuder. (1992). **Economic Approaches to Organization**. New York Pretice-Hall. Pp. 37 - 40. Baca : Rostow, Walt W. (1964). **iThe Takeoff into Self-Sustained Growthi**. Pp. 285 - 300 dalam Amitai Etzioni and eva Etzioni (Eds). **Social Change**. New York : Basic Books. Baca juga : Rostow, Walt W. (1980). **Why The Poor Get Richer and the Rich Slow Down**. Austin University of Texas Press. Pp. 259-301.