

Pencegahan

Kolusi antara Pelanggar dan Penindak

Oleh: Satjipto Rahardjo

Tulisan ini membicarakan interaksi antara pelanggar lalu lintas dan aparat yang menindaknya, yang sama-sama bertujuan untuk memperoleh keuntungan yang merugikan negara/pemerintah. Interaksi seperti itu melahirkan semacam kerja sama dalam artian negatif, yang disebut sebagai kolusi. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan sosiologis.

Masyarakat lalu lintas

Lingkungan atau dunia lalu lintas kita lihat sebagai suatu *masyarakat*, dalam hal ini: *masyarakat lalu lintas*. Kita menyebutnya demikian oleh karena di situ kita menemukan sekalian persyaratan untuk disebut sebagai masyarakat. Pertama, ada suatu kehidupan bersama dari orang-orang dengan kepentingan yang sama, yaitu menggunakan lalu lintas jalan raya. Kepentingan ini yang menjadikan mereka terikat dan terstruktur ke dalam suatu *kebersamaan*. Dalam menggunakan lalu lintas tersebut terjadi *interaksi* antara sesama pemakai jalan. Terdapat juga rambu-rambu yang harus dipenuhi, yaitu *peraturan hukum*, oleh para pemakai jalan yang berfungsi mengontrol ketertiban lalu lintas dengan cara menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan.

Hukum mengenakan sanksi hukuman di satu pihak dan melindungi di pihak lain. Gabungan dari unsur-unsur persamaan kepentingan, interaksi dan peraturan menjadikan

"dunia lalu lintas" menjadi "masyarakat lalu lintas".

Peran, kepatuhan dan pelanggaran

Seperti halnya dalam masyarakat-masyarakat yang lain, maka dalam masyarakat lalu lintas juga ditemukan berbagai *peran* yang dijalankan oleh para anggotanya. Di situ bertemu peran-peran sebagai pemakai jasa lalu lintas, pemberi jasa pelayanan lalu lintas, serta pengontrol lalu lintas. Sebagai pemegang peran, maka orang-orang pada kedudukan tertentu masing-masing diharapkan untuk menjalankan perannya sebagaimana mestinya. Apabila masing-masing menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan ketentuan normatif yang ada, maka segala sesuatunya akan berjalan dengan tertib dan lancar. Artinya lalu lintas sebagai *moda* transportasi dapat berlangsung dengan produktif.

Kendati demikian segera ditambahkan di sini, bahwa "kepatuhan menjalankan peran" adalah salah satu sisi saja, di samping "ketidakepatuhan menjalankan peran". Dalam hubungan ini, maka gangguan atau distorsi juga merupakan bagian dari kehidupan bermasyarakat. Dalam memasuki kehidupan bermasyarakat kita harus menerima kenyataan, bahwa *kepatuhan* dan *pelanggaran* merupakan kenyataan yang harus dihadapi. Terutama sekali, sosiologi hukum sebagai ilmu empirik harus mengakui, bahwa peraturan hukum adalah untuk dipatuhi dan dilanggar.

Kendatipun kepada para pemegang peran dalam masyarakat lalu lintas sudah diberikan rumusan tentang apa yang diharapkan dari

mereka, tetapi tidak selalu peran itu dijalankan dengan baik. Antara *role expectation* dan *role performance* bisa terdapat perbedaan. Seorang sopir diharapkan tidak berhenti di tempat-tempat di mana ada tanda dilarang berhenti. Tetapi hal itu tidak selalu dilakukan oleh para sopir. Demikian juga halnya dengan Polisi yang harus mengontrol jalannya lalu lintas sehingga tertib, tidak selalu berkonsentrasi pada perannya tersebut, melainkan menambahkan peran-peran" lain yang menyimpang dari perannya yang resmi dan formal. Salah seorang Kapolri pernah mengatakan, bahwa hanya "Polisi tidur" dan "patung Polisi" saja yang tidak mempan untuk diajak berkolusi.

Dari optik sosiologis harus dikatakan, bahwa ketertiban yang sempurna atau kepatuhan hukum yang mutlak adalah tidak manusiawi. Maksudnya, manusia adalah subyek yang memiliki otonomi dan oleh karena itu tidak dapat dengan begitu saja dimasukkan ke dalam bagan hukum. Van Doorn, seorang sosiolog hukum mengatakan, bahwa perilaku manusia cenderung "terjatuh di luar bagan".

Seperti dikemukakan di atas, interaksi antara sesama anggota masyarakat turut membentuk masyarakatnya. Tanpa interaksi tidak akan ada masyarakat. Interaksi merupakan proses dan sebagai demikian ia memiliki sifat yang tidak sederhana, atau yang lazim disebut sebagai kompleks. Proses itu tidak mengikuti alur matematis yang eksak, melainkan penuh dengan kelokan dan kejutan (*surprises*). Hal itu disebabkan oleh faktor manusia yang memiliki banyak variabel sosiologis dan karena itu barang tentu tak dapat diprogram secara eksak.

Heterogenitas masyarakat lalu-lintas

Seperti halnya masyarakat pada umumnya, maka anggota masyarakat lalu lintas juga tidak homogen, terutama dalam kapasitas ekonomi. Seperti dalam kebanyakan masyarakat, di sini juga dijumpai golongan "*the haves*" dan *haves not*". Perbedaan tersebut pertama kita lihat pada pengendara mobil dan pejalan kaki. Mereka adalah sama-sama anggota masyarakat lalu lintas, tetapi dengan kemampuan yang berbeda. Dalam moda transportasi modern,

maka para pejalan kaki termasuk golongan lemah berhadapan dengan pengendara mobil. Sosiologi transportasi di Indonesia juga menyaksikan, bahwa di antara sesama kendaraan dijumpai karakteristik yang berbeda. Kendaraan besar, seperti bus, truk dan lain-lain sudah bertingkahtlaku seperti raja jalanan belaka, sehingga kendaraan-kendaraan kecil harus mampu "mencari selamatnya sendiri", bila menghadapi para raja jalanan tersebut.

Interaksi penting yang ingin dibahas di sini adalah antara pemakai jalan dan para petugas yang menjalankan kontrol hukum, yaitu Polisi. Pertama kita lihat, bahwa antara keduanya terdapat kedudukan dan kekuatan yang *tidak seimbang*. Polisi berada pada posisi lebih tinggi daripada pemakai jalan dan mereka ini diharuskan patuh kepada penindakan oleh Polisi. Keadaan yang demikian itulah yang nantinya menimbulkan masalah pelik dan rawan dalam hubungan antara Polisi dan publik.

Sebagai suatu proses *interaksi hukum*, keadaan tersebut dapat dilihat sebagai hal yang biasa-biasa saja, tetapi tidak apabila dilihat sebagai suatu *interaksi sosiologis*. Interaksi hukum berlangsung secara linier, sedang interaksi sosiologis adalah jauh lebih kompleks. Dalam mendeskripsikan interaksi sosiologis kita memasukkan *variabel-variabel sosiologis* yang nanti akan turut menentukan *hasil* dari proses interaksi tersebut.

Polisi dan Publik

Pertemuan antara pemakai jalan dan Polisi berlangsung dalam suatu kerangka tertentu, yaitu hukum. Hukum menentukan posisi pemakai jalan dan Polisi, serta merinci perilaku yang harus dijalankan oleh pemakai jalan di satu pihak dan kekuasaan Polisi untuk menjaga agar peraturan hukum ditaati di pihak lain.

Kalau kita memperhatikan skenario hukum di atas kertas maka semuanya akan berlangsung dengan baik-baik saja, seperti kita menarik garis dari satu titik ke titik lain. Tetapi dalam praktek sehari-hari bekerjanya hukum tidak selurus itu. Karena hukum hanya dapat berjalan/dijalankan melalui perilaku manusia,

maka seperti dikemukakan di atas, di sini mulai masuklah variabel-variabel sosiologis. Intervensi variabel sosiologis ke dalam peran formal itu terjadi baik di pihak publik maupun Polisi.

Dengan uraian di atas ingin dikatakan, bahwa pertemuan antara publik dan Polisi bukanlah pertemuan antara peran-peran formal, melainkan antara manusia-manusia secara penuh. Penuh di sini menunjuk kepada variabel-variabel sosiologis tersebut. Apa yang terjadi di lapangan tidak akan persis seperti dituliskan dalam undang-undang. Misalnya, dalam hal tertangkap tangan, tidak selalu Polisi langsung menindak. Ada berbagai alternatif yang dapat dilakukannya. Apa, siapa, dan bagaimana keadaan si pelaku turut menentukan tindakan yang diambil oleh Polisi. Sikap melawan dan sikap menghormati Polisi dapat menimbulkan akibat perlakuan yang berbeda (Donald Black, *The Manners and Customs of the Police*, 1980).

Ekonomi hukum

Kita tidak dapat melihat dan menerima hukum hanya sebagai suatu sistem pengaturan tingkah laku manusia, dengan menentukan perbuatan-perbuatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Hal itu akan tergantung pada iktikad dan sikap orang seorang. Seorang yang bersikap etis akan menafsirkan hukum itu sebagai moralitas dalam kehidupan sehari-hari yang harus dijunjung tinggi. Tetapi, orang lain dapat menerima hukum itu sebagai semacam petunjuk tentang bagaimana mencapai keinginan-keinginannya dengan selamat tanpa terkena sanksi hukuman. Di sini legalitas hukum akan dipakai untuk membungkus perbuatan ilegal.

Bagi anggota masyarakat lalu lintas yang menjadi sasaran pengaturan hukum, baik pemakai jalan maupun Polisi, maka peraturan hukum dapat ditafsirkan sebagai sebuah *peta* tentang sejauh mana mereka harus waspada dan sejauh mana mereka dapat "bermain di sela-sela hukum", tentunya dengan aman. Sebagai contoh, misalnya ketentuan tentang kawasan "three in one". Maksudnya adalah untuk mengurangi jumlah kendaraan yang ada di jalur-jalur kawasan tersebut. Tetapi oleh para pengendara mobil, ketentuan tersebut

ditafsirkan sebagai perintah untuk mencari "penumpang gelap" agar boleh melintas di kawasan tersebut, kendati sebetulnya waktu berangkat dari rumah di dalam mobil itu hanya ada si pengendara sendiri. Maka berkembanglah pasaran para penawar jasa untuk menjadi "sukarelawan" pembobol kebijakan *tree in one* itu.

Di sini kita menyaksikan dan memasuki dunia kekuatan tawar-menawar dalam kehidupan hukum, atau masalah *ekonomi hukum* (*the economics of law*). Sosiologi hukum melihat, bahwa hal itu adalah suatu kenyataan yang dipraktekkan oleh perilaku hukum anggota masyarakat. Peraturan hukum telah bergeser maknanya menjadi salah satu faktor determinan saja dan bukan satu-satunya. Perilaku hukum anggota masyarakat lalu lintas juga ditentukan oleh faktor dan pertimbangan lain. Dalam banyak hal, pertimbangannya adalah kepentingan ekonomi.

Kalau Polisi ikut "bermain" di dalamnya dengan memanfaatkan kelebihan kekuasaan dan legalitasnya, maka itu merupakan salah satu bukti saja dari adanya ekonomi hukum itu. Tetapi Polisi bukan satu-satunya instansi di mana praktek seperti itu terjadi. Di berbagai kantor pemerintah diberitakan adanya "biaya-biaya siluman" yang menegaskan kehadiran dari ekonomi hukum itu. Orang harus mengeluarkan ongkos ini dan itu agar kepentingannya dilayani dengan baik dan cepat. Ada "uang semir", "petugas amplop", "salam tempel", "Kasih Uang Habis Perkara" (KUHP) dan lain-lain penamaan lagi. Biaya-biaya seperti itu juga termasuk ke dalam praktek kolusi, tidak berbeda dengan sorotan terhadap kalangan kepolisian. Bahkan di pengadilan hal itu dapat terjadi, seperti kejadian pengunjung yang menyindir dengan mengipas-kipaskan uang sambil menyaksikan persidangan.

Korupsi oleh Polisi

Oleh karena kita di sini diminta untuk menyoroti Polisi, maka dalam pembahasan tentang persoalan kolusi dan korupsi ini juga kita fokuskan kepada Polisi. Berikut ini dikutipkan suatu daftar tentang perilaku

koruptif dalam kepolisian Amerika (Langworthy & Travis III, "Policing in America" 194):

- a. *Accepts free or discounted meals.*
- b. *Accepts payment from a motorist for not issuing a traffic citation.*
- c. *Ignores the operation of an after-hours club on the beat.*
- d. *Routinely rousts black teenagers but ignores whites.*
- e. *Checks crime records on a prospective employee for a friend.*
- f. *Steals from the scene of a crime before other police arrive.*
- g. *Asks a motorist for payment in return for not issuing a citation.*
- h. *Accepts routine payments in exchange for not enforcing laws against drug sales and gambling.*
- i. *Allows his or her spouse to avoid a traffic citation or an arrest for petty crime.*

Salah satu hal yang menarik dalam hubungan dengan kolusi antara pemakai jalan dan Polisi yang bertugas menindak pelanggaran adalah faktor "Peraturan yang sulit dilaksanakan" (Langworthy dan Travis, *op cit*). Dalam kasus Indonesia adalah faktor denda yang relatif tinggi untuk ukuran umumnya mereka yang diancam oleh sanksi denda tersebut.

Budaya

Faktor budaya niscaya sama sekali tidak boleh luput dari perhatian kita. Berkali-kali telah dikemukakan, bahwa ketertiban dan keamanan Jepang menjadi seperti itu, terutama disebabkan oleh budaya atau perilaku Jepang yang penuh dengan disiplin dan kepatuhan kepada tatanan. Dan kitapun tahu, bahwa Jepang mencapai kualitas seperti itu bukan dalam waktu satu-dua tahun, tetapi melalui pembangunan sumber daya manusia untuk ratusan tahun lamanya. Singapura memang termasuk kasus langka, yang dalam waktu pendek mampu merubah negara dan masyarakatnya menjadi efektif dan berdisiplin. Tetapi Singapura hanya negara kota dengan penduduk sekitar dua juta, yang pengelolannya sama sekali tidak dapat disamakan dengan Jepang dan Indonesia. Pembangunan

sumber daya manusia Indonesia masih lemah, terutama pada tingkat dari yang penting. Penghormatan kita terhadap para guru masih lebih banyak bersifat "pemanis bibir" belaka, padahal mereka itulah penyangga utama masa depan bangsa kita.

Dalam ilmu hukum sekarang ini, *budaya hukum* sudah dikukuhkan sebagai salah satu unsur dari sistem hukum. Oleh karena itu kita tidak dapat membicarakannya sekedar sebagai "masalah pinggiran" belaka. Dalam budaya hukum itu suatu bangsa memberi tempat tertentu kepada hukumnya, termasuk penghormatan/tidak penghormatannya kepada hukum.

Sekalipun disadari peran dan pentingnya budaya hukum, tetapi menjadikan pembangunan budaya hukum sebagai tugas Polisi adalah tidak benar. Oleh sebab itu dalam menghadapi permasalahan tersebut dituntut kaitan-kaitan sinergistik antara bagian dan bidang dalam masyarakat.

Kompleksitas

Kita mengetahui betapa tidak sederhana masalah yang kita hadapi. Ada peraturan, ada peran-peran, ada variabel sosiologis, ada interaksi dan ada lingkungan sosial-kultural. Memang menjadi watak dari pertemuan para praktisi seperti sekarang ini untuk mencapai *target* tertentu, yaitu menemukan penyelesaian. Sebaliknya, ilmu pengetahuan, khususnya ilmu-ilmu sosial, akan merasa enggan apabila dipaksa untuk ke luar dengan satu atau lain penyelesaian. Sebetulnya tugas ilmu empirik seperti sosiologi hukum adalah sebatas mendeskripsikan dan menjelaskan duduk permasalahannya. Tugas praktisi, seperti polisilah untuk memilih mana yang perlu dilakukan, sesudah mendengar uraian penjelasan tersebut.

Korupsi oleh Polisi terjadi dimanapun di dunia, bahkan di Amerika Serikat dan Jepang sekalipun, yang pendapatan polisinya tinggi itu. Tetapi di Indonesia hal itu lebih lagi dirasakan, oleh karena terjadi sehari-hari, di jalan-jalan dan yang menghadapinya adalah rakyat kecil biasa. Tragisnya juga adalah, seperti dikatakan oleh seorang Kapolri di

waktu yang lalu, bahwa setiap kali seorang sersan atau kopral ditindak, maka sebuah keluarga Polisi akan ambruk.

Sumber bagi terjadinya korupsi dan manipulasi adalah karena oleh hukum Polisi diberi kekuasaan untuk menindak. Maka cara yang pendek untuk mengatasi penyimpangan-penyimpangan tentunya adalah menarik kembali kekuasaan Polisi tersebut dan biarlah masing-masing pemakai jalan menjadi Polisi untuk dirinya sendiri.

Strategi untuk memangkas kekuasaan tersebut bukan sama sekali baru. Pada waktu Inggris menghadapi korupsi yang merajalela di negerinya pada abad-18, maka pemangkasan seperti itulah yang dilakukannya.

Kita simak frasa berikut, ...*The economic reform - the Reforms Act to abolish these corrupt boroughs and to widen the franchise. Even more important, ... corruption in government automatically declined because there was nothing worth buying from government. Why should anyone try to bribe a civil servant if government has little power and is devoted simply to doing things that everybody agrees on - to preserving law and order, preventing theft, murder, and violence, and defending the country? What is there to bribe anyone for if anybody can go into business without a license from government, ... And so governmental corruption largely disappeared. Britain developed a worldwide reputation for having a efficient, an incorruptible civil service ... and forgot what scoundrels they had been in the eighteenth century.* (Milton Friedman, "The Invisible Hand in Economics and Politics", 1981).

"Pemangkasan" seperti itu pernah terjadi di beberapa tempat di Jakarta pada hari-hari pertama berlakunya UU. No. 14/1992 tentang Lalu-lintas Jalan Raya. Tiba-tiba Polisi "menghilang" dari pos-pos. Polisi tidak mau terlibat dalam perkara penyuapan, sebab ia sedang disorot oleh masyarakat. Semestinya pada waktu itu ada semacam "era baru pemolisian", yaitu "masyarakat tanpa Polisi", tetapi masyarakat malah menyesalkan karena ketidakhadiran Polisi tersebut. Itu berarti, bahwa mereka belum siap untuk mempolisi dirinya sendiri.

Akhirnya, saya tidak mampu memberikan saran lain kecuali membesarkan hati bangsa ini untuk tidak kehilangan harapan akan masa depan yang lebih baik. Harapan, cita-cita, keinginan untuk berubah adalah modal yang luar biasa. Kita sedang menghadapi keadaan yang cukup ruwet dan di sana-sini seperti membuat kita putus-asa. Tetapi kalau di tengah-tengah itu semua masih ada kekuatan dan usaha kita untuk merubah dan memperbaiki kehidupan bangsa dan negara ini, Tuhan tidak akan menegakkan bangsa ini. Sebagaimana dikemukakan di atas, Inggris juga tidak dibangun dalam satu malam. Dibutuhkan puluhan, bahkan mungkin ratusan tahun untuk menjadikan Inggris dikenal "*for having an efficient, incorruptible civil service*". Hari ini mungkin kita membicarakan suatu langkah kecil saja, tetapi perubahan besar tentunya tidak dapat dimulai tanpa langkah yang sekecil apapun.

(Penulis adalah Dosen Universitas Diponegoro, Semarang)