

## AMBIVALENSI DALAM TUGAS POLISI, SUATU ANALISIS YURIDIS SOSIOLOGIS

Kartini Sekartadji



*Tugas polisi, jaksa, hakim, pengacara dalam rangka penegakan hukum adalah sama, yaitu mengusahakan agar masyarakat mentaati peraturan perundang-undangan yang ada. Namun, menurut pengarang ada perbedaan mendasar didalam pelaksanaan tugas polisi dengan penegak hukum lainnya yaitu polisi bertugas juga sebagai penjaga ketertiban. Untuk tugas yang terakhir ini, polisi harus bersikap ramah, mengayomi dan membimbing. Disamping itu polisi adalah bagian dari aparat pertahanan keamanan negara yang tergabung didalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.*

### Pendahuluan

*The police were a part of and not separate from the community and that the majority as a policeman's time was spent on "service-oriented" task rather than on law enforcement duties,* demikian salah satu pernyataan yang pernah dikemukakan dalam berbagai Kongres PBB mengenai *The Prevention on Crime and The Treatment of Offenders*, khususnya yang berkenaan dengan tugas polisi (Nawawi Arief, 1988 : 15).

Polisi dan masyarakat adalah dua unsur yang saling memerlukan dan saling tergantung satu dengan lainnya. Sesederhana apapun bentuk suatu masyarakat senantiasa memerlukan adanya suatu lembaga (apapun namanya) yang berfungsi sebagai pengaman dan penjaga ketertiban, yang di dalam

masyarakat modern fungsi itu dijalankan oleh polisi.

Ringkasnya bisa dikatakan di mana ada masyarakat di situlah dijumpai polisi, demikian pula sebaliknya adanya polisi karena adanya masyarakat yang membutuhkan.

Polisi termasuk profesi tua, namun demikian pembicaraan mengenai profesi yang satu ini tidak pernah tuntas. Ini tidak lain karena ada karakteristik unik di dalam tubuh kepolisian, yang secara yuridis maupun sosiologis menimbulkan kontroversi.

### Landasan Kerja Polisi

Menurut UU No. 13/1961, Polisi sebagai alat negara penegak hukum bertugas memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum; mencegah dan memberantas menjalarnya penyakit-penyakit masyarakat; memelihara keselamatan orang, benda dan masyarakat, termasuk memberi perlindungan dan pertolongan, dan mengusahakan ketaatan warga negara dan masyarakat terhadap peraturan-peraturan negara. Di samping itu, dalam bidang peradilan Polisi bertugas mengadakan penyidikan kejahatan dan pelanggaran menurut ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana dan lain-lain peraturan negara.

Dari rumusan di atas bisa dilihat bahwa pembuat UU No. 13/1961 menghendaki bahwa Polisi mengemban dua tugas sekaligus, yaitu sebagai alat penegak hukum dan sebagai alat pembina ketertiban umum.

Undang-undang Hukum Acara Pidana yang sekarang berlaku adalah Undang-undang No. 8/1981. Di dalam Undang-undang tersebut (KUHP) ditegaskan bahwa Penyidik antara lain adalah pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia. Di samping itu juga dinyatakan bahwa Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diberi wewenang bisa menjalankan fungsi sebagai penyidik.

Lebih lanjut KUHP memberikan wewenang kepada polisi sebagai penyidik mulai dari menerima laporan atau pengaduan dari seseorang mengenai adanya suatu tindak pidana; mencari keterangan dan barang bukti; menyuruh berhenti seseorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri, sampai berwenang untuk mengambil tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Atas perintah penyidik (yang nota bene antara lain termasuk juga polisi), polisi sebagai penyidik dapat melakukan penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan dan penyitaan. Di samping itu juga berhak melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat; pengambilan sidik jari dan memotret seseorang, serta membawa dan menghadapkan seseorang

kepada penyidik.

Dalam rangka pelaksanaan tugas sebagai penyidik, polisi diberi wewenang yang tidak begitu berbeda dengan wewenang yang diberikan sebagai penyelidik. Polisi sebagai penyidik juga berwenang untuk memanggil seseorang untuk diperiksa sebagai tersangka maupun dipanggil untuk dijadikan saksi, di samping mendatangkan seorang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara.

Ketentuan-ketentuan dalam KUHAP yang bertalian dengan tugas dan wewenang polisi lebih berorientasi kepada pelaksanaan fungsi polisi sebagai penegak hukum, yang sekaligus memberikan rambu-rambu normatif mengenai bidang pekerjaan polisi.

Pasal 30 ayat 4 UU No. 20/1982 (UU tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara) merumuskan tugas-tugas polisi ke dalam tiga hal, yaitu *pertama* selaku alat penegak hukum memelihara serta meningkatkan tertib hukum dan bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan negara lainnya membina ketentraman masyarakat dalam wilayah negara guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat. *Kedua*, melaksanakan tugas kepolisian selaku pengayom dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat bagi tegaknya ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, membimbing masyarakat bagi terciptanya kondisi yang menunjang terselenggarakannya usaha dan kegiatan penegakan hukum maupun pengayoman masyarakat.

Polisi adalah bagian dari aparat pertahanan keamanan negara yang tergabung di dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, yang di samping mengemban tugas sebagai komponen ABRI sekaligus menjalankan dua tugas lainnya, yaitu sebagai penegak hukum dan pengayom masyarakat, demikian yang bisa disimpulkan dari ketentuan pasal 30 ayat 4 di atas.

Di samping terikat pada ketentuan perundang-undangan di atas, polisi masih terikat pada Pancasila, Sumpah Prajurit, Sapta Marga, Tri Brata, Catur Prasetya, Delapan Wajib ABRI, 11 Azas Kepemimpinan ABRI, dan seterusnya yang merupakan ikatan moral sekaligus landasan idiil bagi polisi. Pada hakikatnya ikatan-ikatan moral tersebut menghendaki agar polisi bertindak sebagai panutan masyarakat yang penuh wibawa dan tanggung jawab, baik dalam kedudukannya sebagai penegak hukum (alat kontrol sosial), pembina ketertiban umum dan sebagai komponen ABRI.

Tugas pekerjaan polisi sebagaimana diatur dalam berbagai aturan di atas, menunjukkan adanya tuntutan pada tubuh kepolisian untuk bisa

menjalankan peranan yang satu dengan lainnya dengan sebaik-baiknya, di mana di dalam menjalankan peranan tersebut dikehendaki pendekatan yang berbeda satu dengan lainnya.

### "Rechmatig" dan "Doelmatig", Suatu Dilema

Secara hakiki tugas polisi, jaksa, hakim, lembaga pemasyarakatan maupun lembaga bantuan hukum (apapun namanya) dalam rangka penegakan hukum (dan keadilan) adalah sama, yaitu mengusahakan agar aturan hukum yang ada ditaati oleh warga masyarakat, namun tidak demikian dalam kenyataannya. Ada perbedaan mendasar di dalam pelaksanaan tugas di antara polisi dengan keempat aparat penegak hukum lainnya.

Dalam menjalankan tugasnya, jaksa, hakim, lembaga pemasyarakatan maupun lembaga bantuan hukum semata-mata mengemban fungsi sebagai penegak hukum yang menghadapi warga masyarakat dengan kualifikasi sudah jelas, yaitu sebagai tersangka, tertuduh, terdakwa ataupun terpidana.

Singkatnya aparat penegak hukum tersebut berhadapan hanya dengan dua kualifikasi masyarakat, yaitu penjahat atau yang diduga sebagai penjahat. Hal ini berbeda dengan polisi, yang harus menghadapi sedikitnya seratus lima puluh juta (di Indonesia) warga masyarakat dengan kualifikasi yang belum jelas dalam heterogenitas yang tinggi. Ada yang jelas sebagai penjahat ataupun kambuhan, ada yang dituduh sebagai penjahat, ada yang masuk dalam kategori berpotensi besar sebagai penjahat, tetapi ada juga yang termasuk ke dalam golongan orang baik-baik.

Polisi adalah penegak hukum, namun di samping itu ia sekaligus menjalankan fungsi sebagai penjaga ketertiban masyarakat, dua fungsi yang sering kali tidak sejalan. Sebagai penegak hukum, polisi harus bekerja dengan berpegang teguh pada aturan-aturan hukum, apa yang dikerjakan oleh polisi secara hitam di atas putih harus tersurat di dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian polisi tidak lebih dari sekedar "menyuarakan kembali bunyi undang-undang", yang bisa dilakukannya dengan menjaga jarak dengan pelanggar undang-undang.

Pada waktu yang bersamaan, polisi juga harus bertindak sebagai pengayom masyarakat yang senantiasa bisa memberikan rasa aman dan tertib, sekaligus sebagai panutan warga masyarakat untuk mematuhi aturan hukum yang ada. Suatu fungsi yang harus dilakukan dengan keramahtamahan, kesabaran, penuh kesopanan dan menyatu dengan masyarakat tengah dilakukan manakala polisi bertindak sebagai pembina ketertiban masyarakat.

Ditilik dari jenis pekerjaannya, polisi mempunyai banyak tugas, baik

tugas yang timbul dalam kedudukannya sebagai aparat penegak hukum maupun sebagai penjaga ketertiban masyarakat dan masih ditambah lagi dengan tugas sebagai komponen ABRI. Menyelidik, menangkap, menyidik dan menahan, antara lain adalah pekerjaan polisi yang timbul dalam kedudukannya sebagai penegak hukum. Sebagai pembina ketertiban masyarakat, tugas polisi menjadi lebih beragam, mulai dari menyeberangkan anak kecil/orang tua; menasehati sepasang muda mudi yang sedang dimabuk asmara sehingga lupa tempat dan waktu dalam memadu kasih; sampai-sampai kalau ada kerbau mengamuk di tengah keramaian, polisi jugalah yang harus bertanggung jawab.

Tugas polisi yang demikian beragam ini oleh Skolnick dirangkum dalam satu kalimat : *He (police-pen.) may be expected to be rule enforcer, father, friend, social servant, moralist, street fighter, marksman, and officer of the law* (Skolnick, 1966 : 900). Soerjono Soekanto menyebutkan peranan polisi tidak hanya *law enforcement* tetapi juga *peace maintenance* (Soekanto, 1984 : IV).

Dalam salah satu bukunya, Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa "polisi itu merupakan perwujudan dari monopoli negara untuk melakukan kekerasan ..... dst." (Rahardjo, Tanpa Tahun : 109). Juga dikatakan bahwa penggunaan kekerasan oleh polisi merupakan perlengkapan atau sebagian dari perlengkapan untuk bisa menjalankan pekerjaannya, yaitu membina dan memelihara ketertiban dalam masyarakat.

Dari gambaran dan pendapat beberapa ahli hukum di atas sudah bisa dirasakan adanya ambivalensi tugas kepolisian, yang timbul sebagai akibat adanya beberapa fungsi yang saling bertolak belakang yang harus disandang polisi. Polisi adalah figur masyarakat yang ditakuti namun sekaligus diharapkan sekali kehadirannya di tengah masyarakat.

Polisi harus bisa secara tegas menentukan kapan suatu masalah harus dihadapi dengan penuh persuasif dan kapan diperlukan adanya ketegasan atau bahkan kekerasan. Segala tindakan polisi dalam menjalankan tugas senantiasa dihadapkan pada pilihan antara menjalankan tugas dengan berorientasi kepada tindakan yang *rechmatig* ataukah tindakan yang *doelmatig*.

Apakah segala tindakan polisi itu harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku, yang berarti menyimpang darinya merupakan suatu pelanggaran hukum, ataukah mengutamakan tujuan dengan suatu kecenderungan menghalalkan semua jalan untuk mencapai tujuan tersebut?. Ini adalah dilema bagi polisi yang semakin memperkokoh ambivalensi tugas pekerjaan polisi.

Bukanlah hal yang mudah bagi polisi untuk menjalankan fungsi

gandanya tersebut, sebab seringkali polisi justru dianggap sebagai musuh, terutama oleh masyarakat perkotaan, juga oleh kalangan intelektual, *kaum bohemian* (orang-orang yang berkehidupan bebas) dan kaum kawula muda, yang sangat mendambakan kebebasan diri atau kelompoknya dalam kehidupan bermasyarakat (Packer, 1968 : 283). Dikatakan lebih lanjut oleh Packer, bahwa *the enforcement of criminal law is inherently coercive. .... Police work attracts people with a strong authoritarian bent ...*, itulah sebabnya pekerjaan polisi lebih tampak *repressive rather than permissive, intolerant rather than tolerant, conforming than nonconforming* (Packer, 1968 : 284).

Secara teoritis ambivalensi ini bisa diantisipasi dengan mudah, namun tidak demikian halnya dengan kenyataan di lapangan. Bagi polisi sebenarnya menghadapi masalah di lapangan akan lebih mudah, praktis dan mungkin juga ekonomis dengan cara yang tidak *rechtmatic*. Tetapi justru jalan pintas semacam inilah yang tidak dikehendaki pembuat undang-undang, padahal dalam hal polisi menghadapi penjahat sering kali harus mempertaruhkan kehormatan bahkan nyawanya, polisi ibarat memasuki medan pertempuran untuk menghadapi musuh. Hanya bedanya polisi tidak dikehendaki begitu saja untuk menumpas habis musuh (baca : penjahat) dengan cara yang lazim dilakukan dalam peperangan : menembak atau ditembak. Manakala cara ini yang dipilih, polisi dihadapkan pada masalah pertanggungjawaban profesi, yang sering kali justru mencelakakan diri, keluarga dan mungkin juga kesatuannya.

Bidang pekerjaan polisi sebagai salah satu tiang penegak hukum, menuntut polisi untuk selalu bisa mempertanggungjawabkan segala tindakannya kepada dasar hukum yang ada, polisi harus jauh-jauh membuang "naluri" untuk melakukan perbuatan yang *"doelmatig oriented"*. Dikatakan oleh Packer, bahwa *ideally, the police should be seen as the people who keep the law of the jungle from taking over* (Packer, 1968 : 283), dan oleh Skolnick ditegaskan, *policemen ought not to break the law in carrying it out* (Skolnick, 1966 : 903).

Ide profesionalisme (polisi) sering kali ditonjolkan sebagai suatu pemecahan terhadap konflik tugas-tugas polisi, antara tugas memelihara tata tertib dengan tanggung jawabnya terhadap *rule of law*, demikian dikemukakan oleh (Skolnick, 1966 : 903). Dari kaca mata manajerial, rasionalitas, efisiensi dan universalisme merupakan aspek penting dari profesionalisme. Polisi yang dihadapkan tantangan untuk bersikap tindak profesional, mau tidak mau harus bisa bertindak secara rasional, efisien dan universal dengan tetap memperhatikan kepentingan organisasinya sebagai organisasi yang birokratis. Untuk itulah, polisi cenderung menekankan

kepada keahliannya sendiri, ia melihat dirinya lebih sebagai seorang tukang atau ahli (*craftsman*) daripada sebagai seorang legal aktor. Oleh sebab itu ada kecenderungan pada organisasi kepolisian, di dalam bekerjanya lebih menekankan kepada keahliannya sendiri untuk diterapkan pada penjahat. Polisi merasa memiliki kemampuan yang tinggi untuk memperhitungkan secara tepat apakah seseorang itu salah atau benar. Polisi melihat dirinya sendiri sebagai seniman dan sebagai pimpinan dari suatu usaha dagang (Skolnick, 1966: 906), sehingga ia bebas bereksperimen dalam pekerjaannya. Dalam melihat dirinya sebagai *craftsman*, polisi cenderung bertingkah laku menurut *the norms pertaining to a working bureaucracy*, demikian dikatakan oleh Skolnick (Skolnick, 1966: 907). Polisi percaya bahwa sebagai seorang spesialis dalam menghadapi kejahatan, ia mampu membedakan antara yang salah dengan yang tidak bersalah, dan kebanyakan diantara mereka merasa bahwa pelaksanaan peradilan merupakan suatu pemborosan dan penghamburan uang rakyat. Oleh karena itulah polisi menghendaki adanya efisiensi yang tinggi di dalam pelaksanaan tugasnya, dan lebih mementingkan *presumption of Guilt* daripada *presumption of innocence*.

Untuk menjelaskan mengapa polisi cenderung senang memandang dirinya sebagai *craftsman*, bisa dilihat dari pernyataan Skolnick yang secara komparatif membandingkan profesi polisi dengan jaksa (penuntut). Jaksa adalah produk dari sekolah hukum dengan pemahaman dan apresiasi yang luas terhadap peradilan dan hambatan-hambatan yang ada, khususnya berkenaan dengan konstitusi. Sementara itu polisi umumnya mempunyai kekurangan dalam pendidikan formal, kurang dalam latihan hukum dan kurang mempunyai rasa memiliki terhadap macam organisasi yang berbeda (Skolnick, 1966: 906). Dengan memandang dirinya lebih sebagai seorang *craftsman* daripada seorang *legal aktor* menimbulkan kepercayaan besar pada diri polisi bahwa ia adalah tenaga yang terampil yang dengan demikian tidak begitu merisaukan pendidikan formal, yang lebih mementingkan efisiensi pekerjaan daripada suatu tatanan birokratis yang harus dihadapi oleh mereka yang bekerja sebagai *legal aktor*.

Sebagai seorang *legal actor*, polisi mau tidak mau harus lebih menekankan kepada aturan main yang ada (*rule of law*), yang bagi pelaksanaan tugasnya sebagai penegak hukum aturan-aturan main tersebut seringkali justru menghambat tingkah lakunya, sebagaimana dikatakan oleh Skolnick bahwa ".....,while the regulations deriving from the rule of law are intended to constrain the conduct of officials" (Skolnick, 1966: 907).

Gambaran polisi yang diharapkan pada ambivalensi yang demikian



kompleks tersebut, dijumpai hampir disemua negara didunia, tidak terkecuali di Indonesia. Kondisi di Indonesia sebenarnya justru lebih kompleks karena polisi masih dibebani tugas untuk menjalankan fungsi sebagai kekuatan sosial mengingat kedudukannya sebagai bagian dari angkatan bersenjata.

Adanya beberapa peran yang harus diemban polisi merupakan kausa utama terjadinya ambivalensi tugas pekerjaan polisi. Secara normatif, ambivalensi itu muncul karena peraturan perundangan yang ada dan berkaitan dengan tugas polisi sejak semula memang sudah membentuk polisi sebagai lembaga yang bermuka dua, yaitu sebagai pemegang lisensi untuk melakukan kekerasan sekaligus sebagai panutan masyarakat. Secara sosiologis, masyarakat memang mengharapkan polisinya untuk bisa tampil sebagai pengayom dan pelayan yang penuh persuasif dan kasih sayang sekaligus sebagai ksatria yang tidak kenal kompromi. Suatu dilema yang kompleks tengah dihadapi oleh polisi dalam mengemban berbagai peran di dalam masyarakat.

### Penutup

Adanya wewenang yang besar serta peran ganda polisi (baik sebagai penegak hukum, penjaga ketertiban mau pun komponen ABRI) merupakan kausa utama terjadinya ambivalensi tugas pekerjaan polisi.

Secara normatif, ambivalensi itu muncul karena peraturan perundang-undangan yang ada dan berkaitan dengan tugas pekerjaan polisi sejak semula memang sudah membentuk polisi sebagai lembaga yang bermuka dua, yaitu sebagai pemegang lisensi untuk melakukan kekerasan sekaligus sebagai tokoh panutan masyarakat. Secara sosiologis, ambivalensi ini muncul karena adanya harapan dan tuntutan masyarakat terhadap polisinya untuk bisa tampil sebagai pengayom atau pelayan (*as a father, friend, social servant and moralist*) yang penuh persuasif dan kasih sayang sekaligus sebagai ksatria (*as a marksman, street fighter and official of the law*) yang tidak kenal kompromi.

Ambivalensi ini bisa menjadi suatu picu penyalahgunaan yang potensial apabila tidak dilakukan pembinaan secara profesional terhadap polisi baik sebagai personil maupun sebagai lembaga.

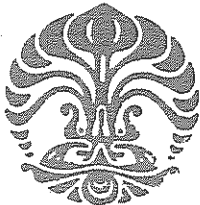


## Kepustakaan

- Barda Nawawi Arief. 1988. Polisi Sebagai Penegak Hukum, dimuat dalam *Majalah Fakultas Hukum Undip Masalah-Masalah Hukum*, No. 6 Tahun XVIII-1988, No.ISSN: 0126-1389. Semarang.
- Herbert L Packer, *The Limits of the Criminal Sanction*, California. Stanford University Press. 1988.
- Jerome H Skolnick. 1966. *Justice Without Trial : Law Enforcement in Democratic Society*. California. Jonh Wiley & Sons, Inc., Publishers.
- Satjipto Rahardjo. Tanpa Tahun. *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*. Bandung. Sinar Baru.
- Soerjono Soekanto. 1984. Apakah Polisi Senantiasa Bersalah ? Artikel dimuat di *Harian KOMPAS*, 5 Juli 1984, Halaman IV.

**ANDA MEMBUTUHKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN?**

Undang-undang  
 Peraturan Pemerintah  
 Sekretariat Negara / Menteri-Menteri Negara  
 Lembaga-Lembaga Tinggi Negara  
 Departemen  
 Lembaga-lembaga non departemen  
 Daerah-daerah



**HUBUNGILAH PUSAT DOKUMENTASI HUKUM  
 FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA.  
 JL. CIREBON 5 JAKARTA, TELP. (021) 335432**