

SATU TINJAUAN TENTANG ASAL MULA
PERKEMBANGAN KEPOLISIAN DALAM
MASYARAKAT

oleh
Soeparno Soeria Atmadja.

Pendahuluan.

Dalam bukunya yang berjudul "Police Principles and the problem of war", seorang pengarang Inggris bernama Charles Reith, diantaranya telah mengemukakan 8 tingkatan perkembangan dalam kehidupan masyarakat, dari mana kita dapat melihat suatu gambaran tentang asal mula perkembangan kepolisian dalam masyarakat. Kedelapan tingkatan perkembangan itu, setelah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia, dapat dituturkan seperti di bawah ini:

- pertama, kumpulnya bersama pelbagai kelompok manusia;
- kedua, ditemukannya kebutuhan akan adanya peraturan-peraturan;
- ketiga, dibuatnya peraturan-peraturan;
- keempat, ditemukannya kenyataan, bahwa sebagian anggota-anggota masyarakat tidak mau menaati peraturan-peraturan, dan bahwa pelanggaran tersebut membahayakan eksistensi masyarakat;
- kelima, ditemukannya kebutuhan akan suatu bentuk kekuatan untuk memaksa semua anggota masyarakat, supaya menaati peraturan-peraturan;
- keenam, diadakannya usaha-usaha untuk membentuk ke-

kuatan termaksud,

ketujuh, saling bergantinya masa stabilitas dan tidak adanya stabilitas dalam masyarakat yang disertai kekacauan, satu sama lain bersamaan dengan masa adanya keseimbangan dan tidak adanya keseimbangan antara kekuatan dan peraturan-peraturan;

kedelapan, timbulnya desintegrasi masyarakat sebagai akibat gagalnya usaha untuk mencapai penyesuaian antara kekuatan dan peraturan-peraturan, atau perubahan bertahap ke arah bentuk lain dalam masyarakat, sebagai akibat usaha penyesuaian tersebut yang terus menerus dan berhasil baik.

Jika kita melihat perkembangan pentahapan masyarakat sebagaimana diuraikan di atas, maka — terlepas dari persoalan, apakah pentahapan tersebut sudah sempurna atau tidak —, sedikitnya kita mendapat kesan yang kuat, bahwa permasalahan kepolisian mempunyai jangkauan yang luas dan mendalam. Secara sepintas lalu, kita dapat meninjau permasalahan tersebut dari pelbagai segi, misalnya dari segi kemasyarakatan, dari segi hukum, dari segi kebudayaan, dari segi pengelolaan dan entah apa lagi. Dan untuk tinjauan yang mendalam mungkin kita menempuh metoda evolusi yang tersimpul dalam ajaran evolusi dari Darwin.

Akan tetapi bukan maksud penulis untuk menyajikan tinjauan seluas dan sedalam seperti disinggung di atas, oleh karena itu akan merupakan tulisan yang memakan terlalu banyak halaman untuk digarap. Apa yang akan dikemukakan di sini hanyalah tinjauan yang singkat, yang berisikan "tinjauan umum" dan "tinjauan khusus", tentang asal mula perkembangan kepolisian dalam masyarakat, yang kiranya mengandung manfaat bagi kepentingan kepolisian di tanah air Indonesia, yang sedang menghadapi pembangunan — juga di bidang organa polisi serta pelaksanaan tugasnya.

Mudah-mudahan tulisan ini dapat menggugah semangat di kalangan para pembaca untuk menjabarkan masalah-masalah yang dijumpainya dalam karangan ini, secara lebih luas dan mendalam, sesuai dengan harapan untuk membangun kepolisian di Indonesia yang dapat memenuhi tuntutan zaman.

Tinjauan umum.

Apa yang diartikan dengan "kepolisian"? Sebagaimana diketahui kepolisian berasal dari perkataan "polisi", yang mulakalanya, berasal dari perkataan Yunani kuno "politeia", yang dahulu berarti pemerintahan, yang mencakup pemerintahan soal-soal dunia termasuk soal-soal agama. Dalam perjalanan sejarah, khususnya di kontinen Eropa (Nederland) istilah "policie" kemudian mengalami penciutan dalam pengertiannya, yaitu bahwa termasuk "policie" hanyalah urusan-urusan pemerintahan di luar "defensie", "justitie", "financien" dan "dipolomatie" atau urusan luar negeri. Dalam prakteknya yang termasuk "policie" hanya urusan pemerintahan dalam negeri. Pada bagian kedua dari abad sembilanbelas arti "politie" mengalami penciutan lagi, sebab hanya berarti bagian dari pemerintahan dalam negeri yang mengurus soal-soal pencegahan (afweer) bahaya dan gangguan keamanan. Dan akhirnya istilah "politie" mengandung arti pembinaan ketertiban dan ketentraman serta keamanan umum dari perorangan dan hartabenda termasuk kehormatan seseorang.

Di Indonesia setelah kemerdekaan telah timbul istilah "polisi" yang berasal dari perkataan bahasa Belanda "politie". Dalam hubungan ini kita mengenal "polisi" sebagai tugas dan sebagai orgaan. Jika dalam tulisan ini dipakai istilah "kepolisian", maka dengan istilah tersebut diartikan hal-ikhwal tentang polisi, yang berpokok pada tugas polisi, orang polisi dan pelaksanaan tugas polisi serta hubungannya satu sama lain.

Tentang tugas polisi, dapat dikemukakan, bahwa di Indonesia setelah zaman merdeka telah berkembang rumusan tentang tugas polisi sebagai "pembinaan ketertiban dan keamanan umum" yang berpangkal tolak pada rumusan dalam pasal 130 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia tahun 1950, yang berbunyi "Untuk memelihara ketertiban dan keamanan umum diadakan suatu alat kekuasaan kepolisian yang diatur dengan undang-undang". Dari kata-kata "ketertiban dan keamanan umum" telah berkembang kata-kata memelihara ketertiban dan keamanan umum" sebagai rumusan tentang tugas polisi.

Rumusan tentang tugas polisi dengan kata-kata "memelihara ketertiban dan keamanan umum" dapat dilihat sebagai

berasal dari jalan pikiran yang tersimpul dalam kata-kata "tata – tentram – kerta – raharja", yang pernah dijelaskan oleh Presiden Soekarno pada Upacara Pembukaan Gedung Markas Besar Kepolisian di Kebayoranbaru, pada tanggal 1 Juli 1955. Menurut penjelasan itu, maka tujuan masyarakat adalah kesejahteraan lahir bathin – "raharja", raharja tidak datang dengan sendirinya, melainkan untuk itu harus diadakan kesibukan usaha – "kerta"; kerta tidak mungkin diselenggarakan, jika tidak ada suasana aman – "tentram"; akhkirnya tentram tidak dengan sendirinya datang di tengah-tengah masyarakat, melainkan harus ada dahulu ketertiban (hukum) – "tata". Dari jalan pikiran tersebut dapat disimpulkan, bahwa tugas polisi adalah "tata-tentrem" untuk "kerta-raharja" atau "ketertiban dan keamanan" untuk "kesibukan usaha ke arah tercapainya kesejahteraan lahir batin." Dari sinilah kemudian lahir rumusan tentang tugas polisi dengan kata-kata "memelihara ketertiban dan keamanan umum" yang setelah mengalami perkembangan lika-liku akhirnya menjadi "keamanan dan ketertiban masyarakat" atau disingkat "kamtibmas". Penulis sendiri berpendapat lebih dapat dipertanggungjawabkan dari segi sejarah dan ilmu pengetahuan, untuk mempergunakan rumusan "pembinaan ketertiban dan keamanan umum" sebagai rumusan untuk tugas polisi.

Dalam tingkatan kelima dari perkembangan masyarakat, Charles Reith memberi rumusan yang berbunyi "ditemukannya kebutuhan akan suatu bentuk kekuatan untuk *memaksa* semua anggota masyarakat, supaya *menaati peraturan-peraturan* (garis bawah dari penulis). Dari rumusan tersebut, khususnya yang digaris bawah, dapat ditarik kesimpulan, bahwa Charles Reith bertolak pangkal dari rumusan tugas polisi yang berbunyi "memaksakan peraturan-peraturan" (law enforcement).

Jika kita mengadakan perbandingan antara rumusan tentang tugas polisi yang berbunyi "membina ketertiban dan keamanan umum" di satu pihak dan yang berbunyi "memaksakan peraturan-peraturan" di lain pihak, maka dapatlah diadakan catatan sebagai berikut :

- a. Dalam hal rumusan "membina ketertiban dan keamanan umum", tugas polisi berisikan 2 unsur, ialah (1) membina ketertiban yang berarti tertib hukum, dan (2) meng-

ambil tindakan yang bijaksana dalam menghadapi perbuatan atau kejadian yang belum termasuk peraturan hukum, tetapi jelas meresahkan atau membahayakan masyarakat, demi menjamin keamanan.

- b. Sebaliknya jika kita berpangkal tolak pada rumusan tentang tugas polisi yang berbunyi "memaksakan peraturan-peraturan", maka ini hanya mengandung 1 unsur ialah (1) memaksakan peraturan-peraturan atau membina tertib hukum.

Dari catatan-catatan tersebut menjadi jelas, bahwa rumusan "membina ketertiban dan keamanan umum" untuk tugas polisi adalah lebih sesuai dengan kenyataan. Sebab seorang anggota polisi dalam menghadapi perbuatan atau kejadian yang meresahkan atau membahayakan masyarakat, tetapi belum dimasukkan dalam peraturan-peraturan, maka anggota polisi tersebut tidak bisa tinggal diam dan topang dagu, melainkan ia berkewajiban untuk mengambil tindakan yang bijaksana untuk mengatasi keresahan dan bahaya termaksud.

Oleh karena organ yang melaksanakan tugas polisi namanya juga "polisi", maka untuk mencegah kekeliruan, organ polisi harus dibedakan dari tugas polisi. Tugas polisi yang dirumuskan dengan kata-kata "membina ketertiban dan keamanan umum" tidak hanya dilaksanakan oleh organ polisi saja, melainkan organ-organ lain menjalankan tugas membina ketertiban dan keamanan umum, misalnya Kopkamtib dan Laksusda. Di samping itu terdapat organ-organ seperti Imigrasi dan Bea-Cukai, yang melaksanakan tugas ketertiban dan keamanan, khusus di bidang peraturan-peraturan tentang Imigrasi dan Bea-Cukai. Demikianlah di samping organ Polisi Republik Indonesia, yang menjalankan tugas polisi umum, terdapat organ-organ yang lain yang menjalankan tugas polisi, baik umum, maupun khusus.

Mengenai pelaksanaan tugas polisi harus dicatat, bahwa caranya tidak senantiasa dengan memaksa, melainkan perlu ditempuh cara yang sesuai dengan intensitas dari pelanggaran dan gangguan yang dihadapi oleh organ polisi. Dengan demikian timbul sendi-sendi "legalitas" dan "oportunitas" dalam cara pelaksanaan tugas polisi. Sendi legalitas mewajibkan organ polisi untuk mengadakan

penyidikan terhadap tiap pelanggaran peraturan perundang-undangan, sebaliknya sendi oportunitas berdasarkan pertimbangan tentang kepentingan umum, dapat mengambil kebijaksanaan untuk tidak mengambil tindakan, ataupun jika mengambil tindakan, maka tindakannya itu misalnya hanya terdiri dari peringatan dan sebagainya, yang sesuai dengan situasi dan kondisi pada masing-masing kasus. Di samping kedua sendi tersebut, kemudian timbul sendi "kewajiban" atau dalam bahasa, Belanda disebut "plichtmatigheidsbeginsel", yang dapat diklasifikasi sebagai sendi antara kedua sendi ekstrim yang *disinggung lebih dahulu*.

Mengingat catatan-catatan seperti diuraikan di atas tentang tugas polisi, orgaan polisi dan pelaksanaan tugas polisi, timbulah persoalan, bagaimana dengan 8 tingkatan perkembangan masyarakat yang telah dikemukakan pada permulaan tulisan ini? Apakah untuk pengetrapan di Indonesia, diperlukan penyempurnaan? Jawabannya: Perlu diadakan penyempurnaan secara terbatas pada yang dianggap sangat mendesak. Oleh karena itu, maka di bawah ini akan diusahakan penyempurnaan sebagai berikut:

- a. Dalam tingkatan kelima perkembangan masyarakat menurut Charles Reith disebutkan "ditemukannya kebutuhan akan suatu bentuk kekuatan untuk memaksa semua anggauta masyarakat, supaya menaati peraturan-peraturan."

Catatan : Di sini unsur tugas polisi (vide kata-kata "untuk memaksa semua anggauta masyarakat supaya menaati peraturan-peraturan") dan unsur orgaan polisi (vide kata-kata "suatu bentuk kekuatan") disatukan di dalam satu tingkatan yang nampaknya kurang tepat. Karena itu unsur tugas polisi dan orgaan polisi sebaiknya dipisahkan, sehingga masing-masing unsur dimasukkan dalam tingkatan tersendiri.

- b. Oleh karena rumusan tentang tugas polisi menurut Charles Reith yang tersimpul dalam kata-kata "memaksanakan peraturan-peraturan hanya terdiri dari satu unsur, ialah (1) membina tertib hukum, sedangkan kenyataan menunjukkan, bahwa tugas polisi mengandung dua unsur, ialah (1) membina tertib hukum dan (2) mengambil tindakan bijaksana terhadap perbuatan atau kejadian yang meresahkan atau membahayakan masyarakat, tetapi perbuatan atau kejadian itu

belum termasuk sesuatu peraturan, maka kiranya lebih tepat untuk bertolak dari rumusan tentang tugas polisi yang berbunyi "membina ketertiban dan keamanan umum".

Catatan : Penyempurnaan dapat dilakukan dengan mengadakan tingkatan baru antara tingkatan keempat dan tingkatan kelima, yang berisikan unsur tugas polisi menurut versi Charles Reith. Di samping itu, di antara tingkatan keenam dan ketujuh ditambahkan satu tingkatan baru, di mana dimasukkan untuk kedua kali unsur tugas polisi, tetap diperluas menurut versi penulis.

Demikianlah, dengan tinjauan seperti diuraikan di atas, kita sampai kepada kesimpulan, bahwa 8 tingkatan perkembangan masyarakat dari Charles Reith, untuk ditrapkan kepada situasi dan kondisi di Indonesia dapat disempurnakan sebagaimana dituturkan di bawah ini :

- pertama, kumpulnya bersama pelbagai kelompok manusia;
- kedua, ditemukannya kebutuhan akan adanya peraturan-peraturan;
- ketiga, dibuatnya peraturan-peraturan;
- keempat, ditemukannya kenyataan, bahwa sebagian anggota-masyarakat tidak mau menaati peraturan-peraturan, dan bahwa pelanggaran tersebut membahayakan eksistensi masyarakat;
- kelima (baru), ditemukannya kebutuhan akan adanya tugas untuk memaksakan peraturan-peraturan kepada mereka yang tidak menaatinya;
- keenam, ditemukannya kebutuhan akan suatu bentuk kekuatan untuk melaksanakan tugas termaksud dalam tingkatan kelima;
- ketujuh, diadakannya usaha-usaha untuk membentuk kekuatan termaksud dalam tingkatan keenam;
- kedelapan (baru), ditemukannya kebutuhan untuk memperluas tugas termaksud dalam tingkatan kelima menjadi tugas untuk membina ketertiban (hukum) dan ke-

amanan.

kesembilan, saling bergantinya masa stabilitas dan tidak adanya stabilitas dalam masyarakat yang disertai kekacauan, satu sama lain bersamaan dengan masa adanya keseimbangan dan tidak adanya keseimbangan antara kekuatan-kekuatan dan masalah pelanggaran terhadap ketertiban dan keamanan umum;

kesepuluh, timbulnya desintegrasi masyarakat sebagai akibat gagalnya usaha untuk mencapai penyesuaian antara kekuatan dan masalah pelanggaran lain dalam masyarakat, sebagai akibat usaha penyesuaian tersebut yang terus menerus dan berhasil baik.

Demikianlah, tinjauan umum tentang asal mula perkembangan kepolisian dalam masyarakat diakhiri dengan penyempurnaan tingkatan-tingkatan perkembangan dalam kehidupan masyarakat dari 8 menjadi 10 tingkatan seperti dituturkan termaksud di atas.

(bersambung)