

# CITRA POLISI : BEBERAPA KENDALA SOSIOLOGIS

Oleh : THOMAS SUNARYO \*)

Citra polisi dapat diartikan sebagai gambaran tentang perwujudan tindakan-tindakan polisi dalam pekerjaan pokoknya, terutama dalam membina dan menumbuhkan keamanan dan ketertiban masyarakat, mencegah dan menindak pelanggaran hukum berdasarkan hukum yang berlaku.

Organisasi kepolisian pada umumnya bekerja cukup baik dan memberikan harapan. Sungguhpun begitu, organisasi kepolisian, sebagaimana pula organisasi-organisasi lainnya, dalam kenyataan bekerjanya organisasi yang bersangkutan, tidak diduga bertentangan dengan apa yang diharapkan dan direncanakan dengan dibentuknya organisasi tersebut. Mekanisme-mekanisme kerja, komunikasi dan pengawasan yang dipikirkan dengan teliti, mempunyai batas-batas yang tidak diduga dan menghasilkan akibat-akibat yang tidak dipikirkan. Upaya mengantisipasi masalah ini dirasakan penting sebagai sumbangan pemikiran untuk mengembangkan pola-pola pembinaan yang sistematis.

## GEJALA UMUM

Persoalan yang senantiasa mengedepan dalam pekerjaan polisi adalah, gejala korupsi dan penggunaan "kewenangan" secara brutal.

Berkaitan dengan tindakan-tindakan seperti itu, polisi di Amerika misalnya, memperoleh julukan "meat-eaters" dan "grass-eaters", yang artinya kurang lebih adalah "pemeras dan agresif terhadap rakyat kecil". Di Mexico, polisi menjadi salah satu "simbol korupsi dan kekerasan" sehingga sebuah surat kabar menyajikan artikel yang mengulas berbagai kecurangan dan kekerasan-kekerasan oleh polisi, dengan judul : "Masyarakat menjadi lebih takut terhadap polisi dari pada terhadap penjahat".

Di Indonesia, persoalan serupa tercermin dalam pembicaraan sehari-hari maupun dalam surat kabar dan majalah, yang berkisar pada berita-berita tentang uang pelicin, pungli, mafia peradilan, dan cara penanganan perkara yang diwarnai dengan kekerasan.

## KOMPLEKSITAS PENYEBAB

Polisi adalah manusia biasa yang mendapat pendidikan sebagai polisi, begitu juga jaksa, hakim dan sebagainya mendapat pendidikan sebagai ahli dibidangnya masing-masing. Jadi perbedaannya terletak pada pendidikan dan pengalamannya.

Hukum (pidana) sebagai karya manusia dan sebagai pranata di dalam masyarakat, kemungkinan

pelaksanaannya dipengaruhi oleh kondisi-kondisi kemasyarakatan yaitu harapan-harapan masyarakat dan organisasional penegak hukum yang memperoleh delegasi untuk melaksanakan dan menegakkan hukum.

Dari sudut pandangan ini, *perilaku polisi, haruslah dilihat* dalam hal apakah hal itu disebabkan oleh faktor-faktor subyektif, faktor manusia, dan dalam hal apa disebabkan oleh faktor-faktor obyektif diluar kehendak dan kemampuan manusia.

Secara teoritis, Jerome Skolnick memberikan lima hal dalam lingkungan tugas polisi yang melemahkan konsepsi hukum, yaitu : (1) psikologi sosial dari kerja polisi, yakni hubungan antara lingkungan tugas polisi dengan kepribadian kerja dan kedaulatan hukum, (2) taruhan polisi dalam mempertahankan kedudukan otoritasnya, terutama kepentingannya dalam menopang pola-pola penegakkan hukum yang telah diterima, (3) sosialisasi polisi, terutama pengaruhnya atas bias administratif polisi, (4) kesempatan polisi untuk bertindak secara tidak konsisten dengan kedaulatan hukum, sebagai akibat penglihatan yang kurang baik atas sebagian kelakuannya.

Selanjutnya dikatakan, jika polisi senantiasa mengembangkan suatu konsepsi hukum bukan profesional manajerial, mereka hanya akan melakukannya, jika lingkungannya menuntut kepatuhan dan

menyediakan ganjaran atas kepatuhan itu, semata-mata dengan melihat polisi hanya bertanggung jawab dalam menghadapi kriminalitas. Fungsi polisi dalam suatu *millieu* cenderung secara normatif maupun substantif mendukung gagasan efisiensi administratif, yang telah menjadi ciri profesionalisme polisi.

Gejala umum pada organisasi kepolisian adalah ditekannya *official perspective*, yaitu pandangan resmi yang mengejar kepentingan prestise dan efisiensi dari organisasi kepolisian, bukan *customers perspective*, yakni pandangan yang lebih berorientasi pada kepentingan umum, yang menghendaki sifat pelayanan yang sesuai dengan harapan masyarakat. Disamping itu, polisi seringkali mewarnai tindakan dalam penanggulangan kamtibmas dalam bentuk *diskresi*. Tidak jarang pula digunakan salah satu bentuk konkrit diskresi, yakni kekerasan.

Dalam hubungan ini, Bahrudin Soerjobroto, pengamat senior yang pernah memimpin Lembaga Masyarakatan antara lain menegaskan bahwa dalam kenyataan, unit-unit yang beroperasi dalam tata peradilan pidana, tidak merupakan kesatuan yang independen dan interelatif, tidak merupakan bagian dari suatu *integrated whole*. Karenanya dapat dikatakan, bahwa sistem peradilan pidana yang sebenarnya tidak ada, melainkan yang ada hanyalah *non-system*. Kedu-

dukan secara organisatoris dalam struktur aparatus kenegaraan, ke-lainan tugas pokok adalah diantara sebab-sebab terjadinya *non-system* ini.

Kejadian-kejadian pelanggaran hukum umpamanya, oleh pihak kepolisian lebih dilihat dari segi *police problem*-nya dari pada *justice problem*-nya. Hal ini disebabkan tugas pokok dari kepolisian, yang memandang keamanan masyarakat secara langsung sebagai tugasnya. Lebih cepat seseorang yang melanggar tertib masyarakat "diamankan", lebih cepat masalah kepolisian tersebut teratasi.

Dalam rangka menjalankan tugas keamanan, biasanya pihak kepolisian tidak suka mengambil risiko yang berlarut-larut. Menjadi kebiasaan dari kepolisian dalam hal terjadinya pelanggaran hukum yang belum jelas pelakunya, untuk pertama-pertama mencurigai bekas pelanggar hukum yang ada disekitar tempat kejadian. Bahkan tidak jarang terjadi menjelang tibanya hari-hari tertentu (tahun baru, pemilihan umum, lebaran dan sebagainya), polisi menangkap para residivis tanpa adanya suatu kejadian melanggar hukum dengan dalih tindakan preventif.

### TEMPAT YANG "BASAH"

*Knapp Commission*, suatu komisi yang menyelidiki tentang luas dan pola korupsi dalam kepolisian di beberapa kota metropolitan Amerika, menunjukkan bahwa ko-

rupsi paling banyak terdapat pada kesatuan-kesatuan yang oleh polisi disebut sebagai "tempat yang basah" (*golden coast*), yaitu kesatuan pengawasan judi, pelacuran (termasuk praktek homoseksual ilegal dan klub-klub yang menyajikan pertunjukan porno), narkotika, rentenir dan lalu lintas. Bentuk-bentuk korupsi yang terjadi di kesatuan-kesatuan itu antara lain adalah, polisi menerima "sogokan" dari pelanggar hukum, manipulasi informasi dan pembukuan penerimaan denda yang tidak sesuai dengan kenyataan, seperti yang sebagian besar juga dilakukan dalam "real business" oleh para dokter, pengacara dan pelaku profesi lain. Pola korupsi di bagian-bagian ini mendorong orang kearah yang pesimis, bukanlah lingkungan yang menyebabkan polisi tidak dapat melaksanakan tugasnya. Polisi mencipta lingkungan yang tidak memungkinkan pelaksanaan tugasnya, dengan bantuan tentu saja dari pihak pembuat undang-undang, pengadilan, bandar, geromo, penjudi, pecandu, pengecer obat bius, badan pelaksana hukum yang lain, pamong praja dan masyarakat umum.

Dalam penanggulangan obat bius misalnya, Peter Manning memperlihatkan bahwa polisi sesungguhnya tidak tahu apa yang dilakukannya. Mereka tidak mempunyai informasi yang tahan uji dan tidak bisa memperolehnya tentang berapa jumlah orang yang menggunakan obat bius tertentu, dalam

keadaan apa dan atau dimana mereka bisa ditemukan. Akan tetapi mereka harus "berbuat sesuatu" berkenaan dengan "masalah obat bius", sehingga mereka mencipta suatu dunia orang-orang pecandu dan pengecer atas dasar potongan-potongan keterangan, yang kebetulan mereka ketahui, lengkap dengan suatu teori tentang bagaimana rupa pelapisan sosial dikalangan mereka (misalnya pelanggar besar, pecandu jalanan dan sebagainya). Mereka juga mencipta metode-metode untuk menangani orang-orang demikian, yang memungkinkan mereka menghasilkan jumlah penangkapan yang cukup banyak untuk memuaskan para atasan (dan atasan mereka), bahwa sesuatu telah dilakukan. Karena kekurangan keterangan yang tahan uji, para pengawas tidak pernah tahu apa yang dilakukan oleh para petugas. Dan oleh sebab itu tidak dapat mengatakan, apakah seseorang memang mencapai apa yang dilaporkan sebagai apa yang telah dicapai. Dalam kenyataan, kebanyakan penangkapan (meskipun hanya untuk jumlah kecil obat bius) dilakukan oleh petugas polisi biasa dan bukan ahli-ahli dari narkotika. Polisi narkotika memperburuk masalah, dengan menyembunyikan keterangan terbatas yang dimiliki mereka, karena takut, bahwa kasus-kasus mereka akan dicuri orang. Mereka bekerja untuk memperoleh manfaat sebanyak mungkin dari kepentingan jangka pendek mereka

sendiri.

## SIKAP MASYARAKAT

Salah satu metode yang dipakai di negara-negara maju untuk mengetahui, sejauh mana efektivitas kerja polisi dan citra polisi di masyarakat, adalah mencari jawaban atas bagaimana sikap dan pandangan masyarakat terhadap cara kerja polisi.

Sebagai contoh di Inggris, *British Royal Commission on the Police*, tahun 1962 mengadakan penelitian mengenai efektivitas kerja polisi, yang hasilnya diberi judul *Hubungan antara Polisi dan Masyarakat*. Laporan penelitian itu digunakan sebagai panduan dalam upaya penyempurnaan organisasi kepolisian. Bagian dari penelitian itu yang menggambarkan sikap dan pandangan masyarakat terhadap cara kerja polisi menunjukkan, bahwa 82,7 persen sangat respek, 0,5 persen kurang respek, 0,9 persen tidak memberikan jawaban, dan 15,9 persen memberikan jawaban gabungan dari ketiga jawaban tadi.

Di Amerika, *United States National Opinion Research NORC* tahun 1966 mengadakan penelitian serupa untuk *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*, suatu komisi presiden dalam bidang penegekan hukum dan administrasi peradilan. Hasil penelitian ini antara lain juga menunjukkan sikap dan pandangan masyarakat terha-

dap cara kerja polisi dalam melaksanakan pekerjaannya, yaitu 22 persen responden memberikan jawaban "sangat baik", 45 persen memberikan jawaban "baik", 24 persen memberikan jawaban "biasa saja" dan delapan persen memberikan jawaban "tidak baik".

Menarik adalah hasil penelitian yang dilakukan oleh *President's Crime Commission*. Di kota Denver, citra polisi sedemikian buruknya dibandingkan dengan apa yang ada di kota-kota lain pada umumnya, seperti terlihat pada jawaban mereka yakni: Menentang/membenci polisi 73 persen, Setengah menentang 13 persen, Menyukai polisi 12 persen. Total memberikan jawaban 98 persen.

Penelitian lebih jauh untuk mencari jawaban, mengapa polisi "terasing" dari masyarakat di kota ini, memberikan fakta bahwa 98 persen responden yang sama secara antusias menceritakan pengalaman pahit dari tindakan polisi terhadap dirinya, baik dengan ucapan-ucapan kasar dan menghina yang dilontarkan maupun tindakan fisik yang dilakukan polisi, lebih-lebih pada mereka yang tergolong kalangan bawah. Lebih jauh mereka menceritakan pula tentang bagaimana kecurangan polisi dalam

menangani pelanggaran hukum dan bagaimana sikap polisi meremehkan pengacara mereka, dan sikapnya terhadap jaksa dan hakim.

Fakta ini menjadi bagian penting dalam laporan penelitian, yang menegaskan, bahwa dalam pelaksanaan tugas di lapangan, banyak polisi tidak dapat menjabarkan atau malahan memanipulasikan tugas dan "wewenang istimewa" yang diberikan oleh atasan.

## MASYARAKAT KITA

Uraian yang dipaparkan diatas, untuk Indonesia, masih merupakan kerangka hipotetis. Walaupun demikian dalam hal-hal tertentu mungkin merupakan gambaran yang dapat diterapkan secara seragam. Tetapi untuk hal-hal yang lainnya, ada kemungkinan terjadi variasi-variasi karena kebhinekaan aspek sosial budaya masyarakat kita.

Sejauh pengamatan, di Indonesia belum terdapat suatu penelitian yang menyeluruh, berkenaan dengan efektivitas kerja polisi. Kendatipun begitu, gambaran selintas "keengganan" masyarakat berurusan dengan polisi dapat terlihat dari Susenas Biro Pusat Statistik 1982, tentang rumah tangga yang pernah menjadi korban kejahatan, seperti yang tercantum dalam tabel di bawah ini.

**TABEL : 1**  
**PERSENTASE PERISTIWA KEJAHATAN MENURUT LAPORAN**  
**TAHUN 1982**

Daerah	Dilaporkan kepada Ke- polisian	Dilaporkan kepada Ins- tansi lainnya	Tidak dilaporkan sama sekali	Jumlah
Kota	24,10	23,83	52,07	100,00
Pedesaan	26,54	24,30	49,66	100,00
Jumlah	25,54	24,18	50,28	100,00

Sumber : Biro Pusat Statistik 1982

**DAFTAR KEPUSTAKAAN.**

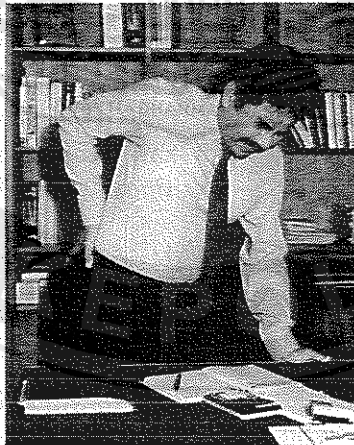
Dari tabel tersebut terlihat, bahwa 50,28 persen rumah tangga yang pernah menjadi korban kejahatan, tidak dilaporkan sama sekali, 24,28 persen dilaporkan kepada instansi bukan polisi dan hanya 25,54 persen dilaporkan kepada polisi. Ini berarti, sebagian besar rumah tangga yang pernah menjadi korban kejahatan (74,46 persen) tidak dilaporkan kepada polisi.

Lalu, bagaimanakah gambaran yang dapat disajikan ini sebagai gambaran sosiologi tentang sikap dan pandangan masyarakat kita terhadap citra polisi dan kenyataan yang terjadi sesungguhnya? Keterangan yang ada belum cukup untuk membuat kesimpulan.

1. Albert J. Reiss, Jr. "Police Brutality" dalam Sir Leon Radzinowicz and Marvine E. Wolfgang, *Crime and Justice Vol. II. The Criminal in the Arms of Law*, New York 1971 hal. 146.
2. Alan Riding, "Criminals in Mexico : How Many Are Policemen" dalam *The New York Times*, 13 Februari, 1983 hal. 12.
3. Bahrudin Soerjobroto, "Proses Peradilan Pidana dan Kejahatan" Makalah pada Diskusi Berkala, Lembaga Kriminologi UI, 1979.
4. Biro Pusat Statistik, *Statistik Kriminil*, Ringkasan Susenas 1982.
5. Harsja W. Bachtiar, ulasan buku *Peter K. Manning, The*

- Narc's Game : Organizational and information limits on drug law enforcement*, dalam Majalah Bhayangkara, 02, September 1982 hal. 79.
6. John E. Conklin, *Criminology* Second Ed. New York 1986.
  7. Jerome H. Skolnick, *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, New York 1966.
  8. *Knapp Commission Report on Police Corruption*, New York: George Brasiller 1973.
  9. Michael Banton, "British and American Police Compared", *The Policeman in the Community*, 1964.
  10. Thomas Sunaryo, "Organisasi Kepolisian : Suatu Perspektif Kriminologi", Kompas 2 Juli 1986, "Kejahatan dan Pranata Hukum Kita", Kompas 26 Februari 1988.
  11. William A. Wesley, *Violence and the Police*, Cambridge, 1970.

—oooOooo—



**Batugin Elixir :**

- Obat sakit pinggang,  
perngandu batu ginjal  
yang terbuat dari bahan  
alami yang diolah  
secara modern.

Tanpa efek samping,  
dan aman.



**BEBAS**  
*Dari sakit pinggang, batu  
ginjal dengan minum  
Batugin elixir.*