

Bruy 7-89 122



DISKRIPSI TENTANG TUGAS POKOK, FUNGSI DAN PERANAN POLRI SEBAGAI APARAT PENEGAK HUKUM DAN PEMBINA KEAMANAN

(Ceramah Kepala Kepolisian Republik Indonesia di depan Siswa Calon Hakim Angkatan V Tahun 1988/1989)

Bagi saya yang sehari-harinya memimpin para anggota Polri dalam tugas-tugasnya terutama sebagai Aparat Penegak Hukum dan Pembina Kamtibmas, kesempatan bertatap muka dengan para Siswa Calon Hakim seperti hari ini, merupakan kesempatan yang sangat berharga, oleh karena melalui kesempatan seperti ini ada beberapa kepentingan yang dapat kita capai :

Pertama : Merupakan media komunikasi untuk dapat menyampaikan aspirasi, setidaknya bagi kepentingan mencapai keterpaduan dalam pelaksanaan tugas guna memperoleh hasil yang optimal, yaitu tegaknya hukum demi tercapainya cita-

cita Bangsa.

Kedua : Merupakan awal koordinasi yang baik, bila para Siswa nanti terjun dalam profesinya sebagai praktisi Hukum, dimana akan bertemu dengan Mitra Kerja Penegak Hukum, antara lain yaitu para Penyidik Polri dalam seluruh jajaran yang tersebar di segenap wilayah Indonesia.

Dalam hubungannya dengan hal tersebut di ataslah, materi yang disusun ini lebih bersifat deskripsi dari tugas pokok, fungsi dan peranan Polri baik dalam kedudukannya sebagai aparat penegak hukum maupun sebagai inti kekuatan pem-

binaan keamanan dan ketertiban masyarakat (Binkamtibmas). Melalui deskripsi ini dimaksudkan agar dapat diperoleh pemahaman terhadap Polri dengan segala permasalahannya, sehingga dapat dijadikan landasan dalam bekerjasama serta saling memahami kekhasan yang ada pada diri kita masing-masing.

Dalam kesempatan ini akan saya lanjutkan dengan menengahkan permasalahan-permasalahan secara umum yang dihadapi Polri dalam pelaksanaan tugasnya sebagai Penegak Hukum dan Pembina Kamtibmas. Untuk selanjutnya secara sepintas lalu saya sampaikan pula upaya-upaya strategis yang ditempuh guna mengatasi masalah tersebut dalam rangka menuju Era Pembangunan Hukum.

Dalam ceramah ini istilah Polisi dan Polri saya pakai secara berganti-ganti, sesuai konteksnya yaitu Polri menunjukkan Badan Kepolisian di Indonesia, sedang Polisi menunjuk pada sifatnya yang universal.

Untuk memberikan deskripsi tentang tugas pokok, fungsi dan peranan Polri, di depan Calon Praktisi Hukum seperti sekarang ini, terlebih dahulu kiranya saya kemukakan ancap-ancap yang dipakai, dengan harapan akan mempermudah dalam menangkap Deskripsi yang dimaksud.

Ancapan tersebut pada dasarnya diabstraksikan dari kenyataan-kenyataan empirik yang dialami para penyelenggara tugas Polri se-

hari-hari, dimana tidak hanya sebagai penegak Hukum saja, namun juga sebagai Pembina Kamtibmas. Kedua peranan tersebut pada dasarnya merupakan suatu rangkaian fungsi yang bisa disistematisir secara aksiomatik sebagai satu kesatuan fungsi yang berjalan searah. Namun dalam kenyataan kedua fungsi tersebut tidak selalu berjalan seiring, karena dalam beberapa hal keduanya merupakan persoalan yang dilematis, dalam arti dihadapkan pada pilihan-pilihan yang kontradiktif antara yang satu dengan yang lain.

Saya sependapat dengan Prof. DR. SATJIPTO RAHARDJO yang menulis bahwa tujuan hukum dan tujuan sosial itu tidak selalu sama dan pada keadaan tertentu bahkan bertolak belakang. Pendapat ini mungkin sejajar dengan yang dikatakan oleh Eugen Ehrlich tentang teorinya yang terkenal sebagai "Living Law", dimana terdapat kesenjangan antara "Law In The Book" dengan "Law In Action".

Dalam kenyataan sehari-hari seperti yang dialami oleh para petugas Polri di lapangan banyak dijumpai kejadian-kejadian yang pada hakikatnya justru membenarkan pendapat kedua ahli tersebut.

Hal ini berarti sebagai Aparat Penegak Hukum, Polisi mengakomodir kepentingan-kepentingan hukum, sedang sebagai Pembina Kamtibmas ia mewakili kepentingan-kepentingan sosial dengan pengertian lain Po-

lisi senantiasa berdiri di tengah-tengah diantara kepentingan hukum dan kepentingan sosial.

Sebagai ilustrasi dari pernyataan tersebut dapat diberikan contoh dalam peristiwa lalu-lintas dimana sering dialami oleh pemakai jalan pada saat traffic light menyala merah yang berarti ia harus berhenti, namun ternyata petugas Polantas menyuruh pemakai jalan dari arah itu untuk tetap berjalan. Tindakan itu jelas melanggar hukum, namun para pemakai jalan menerima dan mematuhi karena mereka menyadari bahwa semua tindakan Polantas itu adalah untuk ketertiban dan kelancaran mereka juga. Kenyataan seperti itulah yang sering dihadapi polisi sebagai penegak hukum dan pembina Kamtibmas, dan kenyataan itu pula yang mengingatkan kita pada Arrest Hooge Raad tanggal 25 Januari 1892 dan 11 Maret 1914, yang menyatakan :

"Rechtmatigheid dari pada tindakan Polisi tidak selalu membutuhkan Undang-Undang yang sah, asal tindakan itu tidak melanggar suatu Undang-Undang yang sah dan bahwa polisi bertindak untuk memelihara ketertiban, ketenteraman dan keamanan umum guna melindungi hak-hak manusia."

Ilustrasi di atas ingin menegaskan tentang kedudukan polisi di tengah masyarakat dimana pada saat-saat tertentu akan dihadapkan kepada kesenjangan antara hukum dan ketertiban, atau Law And

Order. Bertolak dari pemikiran tersebut, dalam tugas Kepolisian kemudian dikenal adanya asas *Rechtmatigheid* dan *Doelmatigheid*.

Dalam kaitannya dengan asas-asas tersebut saya sependapat dengan Prof. DR. SOERJONO SOEKANTO, yang mengatakan bahwa Polisi itu disatu pihak sebagai *Peace Keeping Official* atau Pemelihara Keteraturan dan dilain pihak sebagai *Law Enforcement Official* atau Petugas penegak Hukum.

Uraian-uraian di muka saya sajikan untuk lebih mengarahkan pada ancangan yang dipergunakan dalam mendiskripsikan tentang polisi, dimana ternyata tidak cukup dengan ancangan yuridis saja, namun juga sosiologis. Dari ancangan inilah mulai tampak akan kekhasan fungsi Kepolisian sebagai Aparat Penegak hukum dibandingkan dengan unsur penegak hukum yang lain.

Sudah barang tentu perbedaan ini akan mewarnai pula perbedaan-perbedaan pada pelaksanaan tugas polisi sehari-hari; demikian pula dalam berkoordinasi dengan aparat penegak hukum yang lain, terutama dengan para hakim yang karena tuntutan tugasnya harus mengedepankan pendekatan yuridis.

Seorang sosiolog Amerika bernama Bittner memberikan kiasan bahwa pekerjaan polisi itu sebagai "Dirty Job atau Tainted Occupation" artinya menangani hal-hal yang kotor. Istilah ini adalah kiasan

dimana polisi menghadapi permasalahan penegakan hukum yang masih berupa rimba raya, belum jelas siapa tersangka, saksi dan dimana barang bukti berada, semua campur aduk mirip suatu adonan yang digambarkan oleh Bittner tadi sebagai barang kotor. Pekerjaan Polisilah yang harus mampu menjernihkan atau membuat terang suatu perkara, sehingga menjadi suatu berkas berita acara yang dapat dilimpahkan kepada penuntut umum.

Pekerjaan membuat terang suatu perkara jelas tidaklah mudah, dalam arti tidak cukup hanya dengan mengedepankan pendekatan yuridis belaka, karena hal tersebut dipandang masih terlampau dini.

Diperlukan ilmu-ilmu terapan dan berbagai pendekatan terutama dari pendekatan sosiologis bahkan ilmu-ilmu eksakta pun harus mampu diakomodasikan ke dalam pekerjaan polisi. Kalau para Siswa nanti berkesempatan melihat Laboratorium Polri maka akan dapat disaksikan alat-alat laboratoris dan teknologi yang seluruhnya merupakan terapan ilmu-ilmu eksakta, yang tergabung dalam Forensic Sciences dan Criminalistics. Begitu pula bila para Siswa nanti melihat para Interogator dalam memeriksa tersangka maka ia tidak semata-mata menggunakan senjata hukum saja, tetapi juga senjata psikologis dan juga sosiologis, misalnya dengan membuat sosiometri dari orang yang diinterogasi tersebut.

Demikianlah gambaran umum untuk mengantar kepada pemahaman terhadap tugas pokok, fungsi dan peranan Polri. Gambaran selanjutnya akan semakin memberikan tantangan polisi, atau dalam istilah ABRI disebut sebagai ancaman.

Berbicara tentang ancaman biasanya pandangan umum cukup hanya menyebutkan bahwa masalah polisi adalah kejahatan dan lebih konkrit lagi disebut dengan rampok dan maling. Pandangan ini tidak salah, walaupun tidak seluruhnya benar, karena masalah-masalah kejahatan pada dasarnya merupakan sebagian saja dari permasalahan yang dihadapi Polri, kejahatan adalah masalah hilir, sedangkan masalah-masalah lain yang melatar belakangi timbulnya kejahatan ini dapat kita kategorikan sebagai masalah hulu.

Secara garis besar semua ancaman yang dihadapi oleh Polri tersebut dapat dikategorikan pada dua pembagian besar, yaitu ancaman potensial dan ancaman faktual. Untuk lebih jelasnya kedua bentuk ancaman tadi dapat saya uraikan sebagai berikut :

Ancaman potensial mencakup berbagai kerawanan yang terkandung di dalam aspek-aspek kehidupan masyarakat, yang sewaktu-waktu dapat berubah menjadi ancaman nyata. Kerawanan tadi terdapat dalam bidang-bidang ideologi, politik, ekonomi dan sosial budaya,

seperti kepadatan penduduk, terbatasnya lapangan Kerja, pengangguran, masalah sara dan lain-lain.

Sedangkan sebagai ancaman faktual secara garis besar mencakup berbagai jenis kejahatan, masalah lalu-lintas maupun pelanggaran-pelanggaran hukum lainnya. Mengingat begitu luasnya jenis-jenis dari ancaman faktual ini, tidaklah mungkin dapat diberikan secara lengkap dan menyeluruh, namun akan difokuskan pada masalah-masalah kriminalitas dan lalu-lintas yang dibedakan secara kuantitatif maupun kualitatif.

Secara kuantitatif, ancaman

tual akan menggambarkan jumlah atau angka dari kasus demi kasus yang biasanya disusun dalam satu tahun. Dalam kaitan ini biasanya diwujudkan dalam statistik kriminal. Untuk memudahkan pemberian contoh agar lebih memberikan gambaran tentang ancaman secara kuantitatif maka di bawah ini disajikan contoh tentang kejahatan dan masalah lalu-lintas, sebagai berikut :

1. Crime total, yaitu jumlah kejadian seluruhnya dalam satu tahun. Bila digambarkan dalam lima tahun berturut-turut dapat diperoleh tabel berikut ini :

TABEL

NO.	JENIS	T A H U N			
		1984	1985	1986	1987
1.	Penc. Biasa	62.122	47.463	53.908	46.960
2.	Penc. Berat	13.726	11.287	11.908	12.739
3.	Penc. Keras	8.115	7.705	7.975	8.505
4.	Penc. Ranmor	7.946	6.712	4.236	7.637
5.	Kebakaran	3.120	3.804	3.703	4.221
6.	Pemerasan	2.429	1.541	1.300	726
7.	Perkosaan	1.991	1.494	1.646	1.521
8.	Pembunuhan	1.991	1.452	1.508	1.605
9.	Narkotika	887	686	656	468

2. Jumlah Kecelakaan Lalu-Lintas.

Sebagai salah satu bentuk gangguan Kamtibmas yang dapat menimbulkan korban jiwa dan harta benda, kecelakaan lalu-lintas selalu

menunjukkan angka yang semakin meningkat. Angka-angka tersebut apabila dituangkan secara statistis akan menunjukkan kuantitasnya sebagai berikut :

TAHUN	JUMLAH	MATI	LUKA BERAT	LUKA RINGAN
1984	45.466	10.831	20.946	32.307
1985	42.082	10.283	21.762	28.533
1986	41.683	10.692	22.164	26.009
1987	36.127	10.673	20.717	25.980

Secara kualitatif ancaman faktual adalah suatu deskripsi mengenai intensitas kejahatan pada umumnya dengan segala akibat-akibat yang menyertainya. Deskripsi tersebut meliputi gambaran mengenai sasaran dan pelaku kejahatan serta modus operandinya.

Setelah saya gambarkan tentang masalah-masalah yang dikategorikan ke dalam ancaman Kamtibmas sebagai aspek obyek maka berikut ini saya akan gambarkan mengenai kedudukan Polri, tugas pokok dan perannya. Dengan demikian akan tergambarkan Polisi sebagai subjek dalam penegakan hukum dan pembina Kamtibmas. Uraian ini sekaligus akan mencakup pula tentang bagaimana Polri menjalankan tugas pokok dan wewenangnya itu atau dengan kata lain mencakup aspek metode.

Pertama-tama akan saya gambarkan sebagai aparat penegak hukum. Dalam hal ini kita akan mencoba memahami mengenai wewenang atas dasar hukum dan perundang-undangan yang mengatur perihal tugas pokok Polri, terutama dalam kaitannya dengan kedudukan dan peranan Polri dalam Criminal Justice System.

Undang-Undang yang paling mendasar, yang memuat tentang tugas pokok Polri secara menyeluruh dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara serta Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam pasal 30 ayat 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 di-

sebutkan pada pokoknya Polri adalah Alat Negara Penegak Hukum, Pengayom dan Pembimbing Masyarakat.

Penjabaran rumusan tersebut dapat ditemukan dalam penjelasan pasal 39 ayat 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982, maupun pasal 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 yang disebutkan mempunyai tugas :

a. Mengusahakan ketaatan diri dan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan.

b. Melaksanakan penyidikan perkara berdasarkan peraturan perundang-undangan.

c. Mencegah dan menanggulangi timbulnya penyakit masyarakat dan aliran kepercayaan yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa.

d. Memelihara keselamatan jiwa, harta benda dan lingkungan alam dari gangguan ketertiban atau bencana termasuk memberikan perlindungan dan pertolongan, yang dalam pelaksanaannya wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, hukum dan peraturan perundang-undangan.

e. Menyelenggarakan kerjasama dan koordinasi dengan instansi/badan atau lembaga yang bersangkutan dengan fungsi dan tugasnya.

f. Dalam keadaan darurat, bersama-sama segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan negara melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari butir-butir yang terdapat di dalam penjelasan ayat tersebut, maka yang paling relevan dengan tugas Polri sebagai aparat penegak hukum adalah butir (a), yang menegaskan tugas Polri adalah sebagai penyidik. Hal ini seperti ditegaskan dalam pasal 6 ayat (1) a. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, yang berbunyi "Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia."

Selanjutnya wewenang penyidik disebutkan dalam pasal 7 ayat (1) KUHAP, sebagai berikut :

a. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana.

b. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian.

c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka.

d. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan.

e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat.

f. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang.

g. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.

h. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungan dengan pemeriksaan perkara.

i. Mengadakan penghentian penyidikan.

j. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Ketentuan-ketentuan tersebut di atas berlaku bagi semua undang-undang pidana yang ada di negara kita, kecuali bila dalam undang-

undang tersebut menyebutkan secara khusus para pejabat yang menjadi penyidik, maka tugas penyidik Polri dalam hal ini adalah mengkoordinir dan mengawasinya. Penyidik yang saya maksud adalah "pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang" sebagaimana disebutkan dalam pasal 6 ayat (1) b. KUHAP.

Para penyidik undang-undang khusus ini menurut pasal 7 ayat (2) dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan Polri.

Dalam kaitan dengan penyidik pegawai negeri sipil tertentu, masih terdapat lagi Keppres Nomor 372 Tahun 1962, yang mengatur pelaksanaan fungsi kepolisian pada bidang-bidang tertentu atau sering disebut Polsus.

Dalam Keppres ini yang dimaksud alat-alat kepolisian khusus ialah, alat-alat atau badan-badan sipil pemerintah yang oleh atau atas kuasa undang-undang diberi wewenang untuk melakukan tugas-tugas kepolisian di bidang masing-masing.

Dalam penegakan hukum, Polsus berada di bawah koordinasi dan pengawasan Kepolisian Negara RI baik dalam tindakan represif yustisial maupun non yustisial. Badan-badan yang mempunyai Polsus antara lain Bea cukai, Imigrasi, Jawatan Tera dan lain-lain.

Perkembangan selanjutnya dapat kita amati bahwa banyak kasus kejahatan yang terjadi ternyata mempunyai lingkup antar negara. Dalam penegakan hukum seperti inilah peranan Interpol sangat penting sekali.

Interpol merupakan wadah kerjasama antar badan-badan kepolisian di seluruh dunia yang antara lain bertugas mengatasi kejahatan internasional. Bentuk kerjasama antar negara-negara ini di samping dalam penyelenggaraan penangkapan terhadap pelaku kejahatan juga dalam pelaksanaan ekstradisi.

Sebagai contoh dalam kasus penyelundupan, Jaksa Agung akan menangkap tertuduh Hari Matalatta yang disinyalir lari ke luar negeri. Kemudian Kapolri sebagai Kepala NCB di Indonesia menyebarkan informasi ke seluruh anggota Interpol yang lain. Tidak berapa lama dari

Kepolisian Malaysia diperoleh informasi bahwa yang dicari berada di Malaysia dan telah ditangkap di Malaysia serta siap di ekstradisi.

Masih dalam kaitan dengan negara lain, maka Polri juga melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap orang asing yang berada di Indonesia, baik orang asing domestik maupun orang asing non domestik seperti turis, tenaga kerja/ahli dan sebagainya.

Ketentuan ini didasarkan pada PP. Nomor 45/1945 tentang Pelaksanaan Pengawasan Orang Asing ini, saya memandang perlu untuk disampaikan karena mereka bukan warga negara Indonesia, sehingga dengan pelanggaran administrasi yang sekecil pun sudah cukup alasan bagi Polri untuk mengajukan ke pengadilan dengan ancaman pidana kurungan satu tahun, subsidi, dengan Rp. 100.000,00. Dalam pada itu masalah orang asing pada masa-masa yang akan datang diperkirakan akan semakin meningkat sehubungan dengan meningkatnya arus turisme ke Indonesia.

Hal lain yang berkaitan dengan penegakan hukum yang langsung berhubungan dengan hakim adalah penyelesaian tindak pidana ringan pelanggaran lalu-lintas seperti yang disebutkan dalam pasal 205 sampai dengan 216 KUHAP tentang acara pemeriksaan singkat, dimana dalam permasalahan tersebut berkas perkara dikirimkan langsung ke pengadilan tanpa melalui penuntut

umum.

Selanjutnya akan saya sampaikan uraian tentang Polri dalam kedudukan sebagai kekuatan utama dalam pembinaan Kamtibmas (Binkamtibmas). Meskipun masih paralel dengan penegakan hukum, namun Binkamtibmas merupakan kekhasan Polri yang tidak sama sebangun dengan penegakan hukum.

Apabila penegakan hukum memberikan konotasi kepada kejahatan dan pelanggaran undang-undang, maka Binkamtibmas ingin menjangkau masalah-masalah yang lebih luas, yaitu segenap perilaku dalam masyarakat. Binkamtibmas merupakan langkah pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.

Kegiatan Binkamtibmas tidak hanya diarahkan kepada masalah-masalah pelanggaran dan kejahatan sebagai gejala patologis sosial belaka namun juga diarahkan kepada ancaman-ancaman yang secara konsepsional membahayakan keselamatan negara.

Dalam kaitan inilah Binkamtibmas menjangkau kepentingan-kepentingan stabilitas keamanan sebagai bagian yang integral dari stabilitas nasional.

Sering kita jumpai dalam literatur adanya istilah "Law Abiding Citizens" yaitu suatu keadaan dimana seluruh warga negara dalam keadaan patuh dan taat kepada semua aturan yang berlaku. Ke-

adaan ini merupakan tujuan dari upaya Binkamtibmas, seperti yang disebutkan dalam pasal 2 ayat (1) e. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 dimana salah satu tugas Polri adalah : Mengusahakan Ketaatan Warga Negara Dan Masyarakat Terhadap Peraturan-Peraturan Negara.

Dalam kaitan inilah pengertian hukum bukan hanya terbatas pada KUHP saja, akan tetapi diletakkan dalam konteksnya yang lebih tinggi yaitu ketaatan hukum dasar dan sumber hukum di Indonesia. Jadi tegasnya adalah ketaatan warga negara terhadap semua satuan dari aturan yang terendah sampai pada Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila.

Secara garis besar upaya Binkamtibmas diarahkan untuk secara swakarsa menumbuhkan daya tangkal masyarakat terhadap setiap gangguan keamanan dan ketertiban, serta menumbuhkan kekebalan masyarakat terhadap setiap potensi yang setiap saat berubah menjadi gangguan Kamtibmas.

Dalam kaitan ini perlu pula disimak isi GBHN, sesuai ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988, yang antara lain disebutkan :

"Pembinaan Keamanan Umum dan Ketenteraman Masyarakat ditujukan kepada usaha untuk mengembangkan sistem keamanan dan ketertiban masyarakat yang bersifat swakarsa dengan berintikan Polri sebagai alat negara penegak hukum

yang mahir, terampil, bersih dan berwibawa. Dalam hal ini lebih diutamakan usaha-usaha pencegahan dan penangkalan, sedang pembinaan kesadaran masyarakat terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat terus ditingkatkan."

Dengan demikian dalam upaya Binkamtibmas ini kegiatan lebih ditujukan pada upaya pencegahan dan social engineering. Yang dimaksud upaya pencegahan di sini adalah dalam arti luas. Termasuk di dalamnya adalah pengawasan dan penjagaan. Sedang social engineering diartikan sebagai pembinaan masyarakat dalam arti luas, termasuk di dalamnya adalah pengorganisasian, pembimbingan, pengarahan maupun pendidikan, yang ditujukan terhadap potensi-potensi masyarakat untuk meniadakan faktor-faktor korelatif kriminogen.

Potensi masyarakat yang menjadi sasaran pembinaan Kamtibmas meliputi unsur-unsur yang ada di dalam masyarakat, baik infra struktur maupun di dalam supra struktur bangsa yang secara potensial memiliki kemampuan untuk menangkal timbulnya gangguan Kamtibmas.

Dalam kaitan ini kita dapat melihat adanya pengorganisasian masyarakat dalam Kamra, Satpam, Pramuka Saka Bhayangkara, BKLL untuk lalu-lintas, PKS untuk murid-murid sekolah, begitu pula perondaan-perondaan oleh warga masyarakat yang sering disebut de-

ngan Siskamling. Apabila saat ini sering terdengar Siskamling, maka terbayang oleh kita adanya gardu-gardu untuk pos jaga malam oleh penduduk kampung. Padahal lingkup Siskamling lebih luas dari itu yakni mencakup pemeliharaan keamanan secara swakarsa di lingkungan umum, pemukiman dan di lingkungan kerja. Konotasi Siskamling yang saya sebutkan di muka barulah Siskamling di pemukiman, lebih khusus lagi di dalam rural areal atau daerah pedesaan.

Dalam upaya Binkamtibmas di samping membina potensi masyarakat, maka Polri pun melakukan pengawasan-pengawasan terhadap seluruh kegiatan masyarakat, bahkan sampai pada kegiatan perorangan.

Sebagai contoh pengeluaran Surat Keterangan Berkelakuan Baik (SKKB) dan Surat Keterangan Bebas dari G.30 S/PKI adalah dalam rangka pengawasan ini. Oleh karena itu polisi juga menyusun catatan bagi orang-orang yang mendapat perhatian khusus karena perilakunya yang dapat membahayakan keselamatan negara dan masyarakat.

Orang-orang yang mendapat perhatian khusus ini sering disebut dengan istilah "Masuk Black List" dan kepada mereka ini lebih banyak diberikan perhatian dari pada orang lain.

Begitu pula pengawasan terhadap kegiatan masyarakat perlu pula mendapat perhatian dari Polri, di

samping untuk menjaga hal-hal yang tidak diinginkan juga untuk membantu menjaga keamanan dan ketertiban jalannya kegiatan masyarakat tersebut. Sebagai misal kegiatan pawai atau arak-arakan seperti yang ditentukan dalam pasal 510 KUHP, harus seijin Polisi. Begitu pula rapat-rapat politik, kampanye Pemilu dan sebagainya perlu mendapat izin dari Polisi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5/PNPS/1965 tentang Kegiatan Politik, serta Undang-Undang lain yang terkait dengan Undang-Undang tentang Pemilu.

Begitu pula kewenangan pengeluaran SIM dan STNK, banyak orang yang menafsirkan bahwa hal itu adalah sebagai pekerjaan administrasi saja, padahal tugas tersebut lebih menonjol pada unsur pengawasan dan pengamanan. Dapat dibayangkan betapa keadaan masyarakat ini, apabila penggunaan kendaraan bermotor itu tidak terawasi siapa pemiliknya dan bagaimana pertanggung jawabannya bila pada suatu saat menimbulkan kecelakaan lalu-lintas yang mengakibatkan kematian misalnya.

Pelaksanaan tugas-tugas Polri di bidang ini termasuk dalam kategori sifat tugas Polisi sebagai tugas-tugas Regeling atau Sociale Bestuur Lijk, yaitu pengaturan masyarakat, yang mana tugas seperti ini juga dikenal dalam penyelenggaraan tugas-tugas kepolisian di negara-negara lain.

Pengawasan terhadap aliran-aliran kepercayaan yang dapat berubah

menjadi gangguan masyarakat dan perpecahan bangsa, menjadi bagian dari upaya Binkamtibmas. Begitu pula pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya penyakit-penyakit masyarakat, seperti pelacuran, mabok-mabokan, perjudian, pencurian, pengemis, perdagangan wanita, narkoba dan lain-lain.

Penjagaan terhadap objek-objek vital yang menguasai hajat hidup orang banyak juga merupakan bagian dari upaya Binkamtibmas ini. Begitu pula penempatan personil-personil Polri di tempat-tempat terpencil seperti di lokasi-lokasi transmigran, daerah perbatasan dan lain-lain adalah untuk memelihara rasa tenteram dan sekaligus berfungsi sebagai sel-sel pengeinderaan dini agar tidak terjadi gangguan Kamtibmas pada kawasan-kawasan tersebut. Dengan cara demikian dupayakan agar di semua celah-celah kehidupan ini dapat terawasi oleh Polri.

Demikianlah gambaran umum dari upaya Binkamtibmas oleh Polri yang mendampingi upaya-upaya lainnya dalam rangka penegakan hukum. Dari gambaran ini semakin jelaslah bahwa sasaran upaya Binkamtibmas adalah perilaku sosial. Dalam kaitan inilah pendekatan sosiologis seperti yang saya uraikan di muka menjadi amat relevan. Keadaan ini pulalah yang memberikan corak yang khusus kepada Polri sebagai aparat penegak hukum dibandingkan dengan aparat penegak hukum lainnya dalam mata rantai Cri-

minal Justice System.

Kiranya pemahaman kita belum lengkap kalau belum sampai pada permasalahan-permasalahan Polri, baik dalam kedudukannya sebagai aparat penegak hukum maupun sebagai kekuatan inti dalam pembinaan Kamtibmas. Dalam kedudukan sebagai aparat penegak hukum permasalahan-permasalahan yang dihadapi Polri adalah :

1. Dalam artinya yang sempit hukum sebagai undang-undang yang ada sampai saat ini masih sebagian besar peninggalan dari masa kolonial. Sebagai contoh KUHP, hukum ini semula disebut "Wetboek Van Straftrecht" yang diberlakukan di Hindia Belanda berdasarkan asas konkordansi, serta berlaku bagi Republik Indonesia berdasarkan aturan peralihan pada Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pada itu KUHP yang diberlakukan sejak tahun 1915 itupun berasal dari code penal yang disusun pada abad ke-18 dan diterapkan di negeri Belanda mulai pertengahan abad ke-19, dan masih kita pakai sampai sekarang.

Contoh yang lain adalah peraturan Lalu-Lintas, dimana Undang-Undang Nomor 3/1965 tentang Lalu-Lintas dan Angkutan Jalan Raya merupakan induknya, namun peraturan pelaksanaannya masih menggunakan peraturan-peraturan jaman penjajahan pula.

Keadaan ini sedikit banyak menimbulkan hambatan dalam penegakan Hukum. Bisakah seorang anggota

Polantas menindak kendaraan yang melaju dalam kota melebihi kecepatan 40 Km/jam? Sementara jalan itu hanya memungkinkan untuk kecepatan 80 Km/jam. Atau bisakah Polri menindak orang-orang yang mempertontonkan gambar-gambar kemaluan orang dewasa di depan umum, berdasarkan pasal 110 KUHP, sementara orang itu adalah petugas KB?

Begitu pula mengambil alih Undang-Undang Negara lain (Belanda) yang dikembangkan berdasarkan nilai budaya negara itu, akan menempatkan Polri sebagai aparat penegak hukum kepada masalah-masalah dilematis. Sebagai contoh rumusan tindak pidana pasal 284 KUHP tidak dapat berlaku di seluruh Wilayah Indonesia, begitu pula pasal 303 KUHP akan berbenturan dengan adat adu ayam.

2. Kesadaran masyarakat untuk mematuhi hukum atau sekurang digunakan istilah disiplin nasional, pada gilirannya sangat mempengaruhi tingkat efektivitas penegakan hukum. Saya sependapat dengan Prof. DR. SOERJONO SOEKANTO, yang menyusun tipologi ketaatan hukum dalam masyarakat, pendapat itu setelah saya padukan dengan pengalaman tugas dapat dikenali adanya enam tipe ketaatan kepada hukum sebagai berikut :

- a. Mereka yang patuh hukum dengan kesadaran sendiri
- b. Mereka yang patuh hukum ka-

- c. Mereka yang sengaja melawan hukum
- d. Mereka yang merasa kebal hukum
- e. Mereka yang sedang menjalani hukuman
- f. Mereka yang pernah mengalami hukuman.

Keenam tipe tersebut berada di dalam masyarakat dan memberikan pengaruh masing-masing terhadap kepatuhan hukum dalam masyarakat.

Berbagai pernyataan para pakar dan pejabat berwenang menyebutkan bahwa kondisi disiplin nasional dewasa ini berada dalam tingkat yang rendah. Pernyataan ini menguatkan pendapat Gunnar Myrdal, seorang sosiolog yang banyak meneliti keadaan sosial di negara-negara berkembang. Dalam bukunya "The Challenge of World Poverty". Myrdal memberikan sebutan kepada negara berkembang sebagai The Soft State yaitu bahwa semua negara berkembang, sekalipun dengan kadar yang berlainan, adalah negara-negara yang lembek. Yang diartikan lembek atau soft di sini adalah dalam arti penegakan hukum serta kepatuhannya terhadap hukum yang masih lemah.

Dikaitkan dengan berbagai tipe masyarakat tadi, barangkali yang paling tepat di dalam masyarakat kita ini hanya sedikit saja terdapat orang-orang yang patuh hukum de-

ngan kesadarannya sendiri sebaliknya sebagian besar terdiri dari mereka yang perlu tekanan dari luar atau mereka yang melawan hukum dan bahkan banyak pula yang merasa kebal hukum.

3. Sarana dan prasarana hukum merupakan salah satu faktor yang berpengaruh pula terhadap efektivitas penegakan hukum. Kalau hal ini saya sebutkan bukan berarti saya tidak memahami akan keterbatasan-keterbatasan sumber daya yang ada, namun setidaknya dengan adanya keterbatasan-keterbatasan itu akan mempengaruhi pula terhadap efektivitas penegakan hukum.

Sebagai contoh, untuk menyimpan barang bukti harus ada ruang penyimpanan yang memenuhi persyaratan sehingga barang bukti tersebut tidak rusak, karena kerusakan itu akan mempengaruhi persidangan di pengadilan atau bila barang bukti itu dapat dimiliki kembali oleh yang berhak, barang tersebut tidak mengalami kerusakan.

Demikianlah banyak contoh yang nanti akan ditemukan sendiri. Namun ini bukan alasan untuk mengambil sikap bahwa demi tegaknya hukum harus tersedia dulu sarana dan prasarana yang lengkap. Sikap seperti ini jelas bertentangan dengan sikap sebagai penegak hukum yang sejati, yang senantiasa dituntut kerelaannya untuk berkorban.

4. Tumpang tindihnya beberapa perundang-undangan pidana, Pertumbuhan jumlah Undang-Undang membawa serta dampak negatif berupa tumpang tindih/duplikasinya wewenang dan kedudukan aparat penegak hukum. Hal ini tidak mudah untuk dapat diselesaikan secara yuridis karena masing-masing bersandar pada keabsahan hukumnya. Keadaan seperti ini apabila tidak diatasi dapat membahayakan bagi terjaminnya hak asasi rakyat.

Faktor-faktor yang saya sebutkan di atas merupakan permasalahan pelaksanaan penegakan hukum dalam rangka mencapai tingkat efektivitas yang optimal. Selanjutnya agar supaya permasalahan tersebut tidak menjadi hambatan dalam upaya penegakan hukum, maka telah ditempuh langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Penciptaan sistem informasi hukum khususnya informasi kriminal untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk pelanggaran hukum dan upaya pencegahannya.
- b. Melakukan penyuluhan-penyuluhan bidang hukum khususnya diarahkan pada pembentukan disiplin nasional.
- c. Melaksanakan forum koordinasi konsultatif antar aparat penegak hukum seperti Makeh-japol dan sejenisnya, dari tingkat pusat sampai ke daerah.
- d. Terus menerus menertibkan

ke dalam tubuh aparat penegak hukum sendiri khususnya Polri, agar tercipta Aparat Penegak Hukum yang bersih dan berwibawa.

Seperti yang saya uraikan di muka bahwa dalam penegakan hukum banyak dijumpai berbagai hambatan. Demikian pula dalam upaya Binkamtibmas terdapat pula hambatan-hambatan :

1. Adanya perubahan sosial yang pesat.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah membawa dampak adanya perubahan yang pesat dalam berbagai aspek kehidupan dalam masyarakat. Pada sisi yang lain perubahan-perubahan ini menimbulkan fenomena-fenomena sosial yang mengarah pada timbulnya disintegrasi sosial.

Keadaan ini kurang menguntungkan bagi tumbuhnya daya tangkal masyarakat dan kekebalan masyarakat. Perkembangan yang pesat pada gilirannya membiakkan faktor-faktor kriminogen yang padat akan potensi-potensi perilaku menyimpangan dalam kehidupan masyarakat sehingga akan menjadi penghambat bagi upaya Binkamtibmas.

Menyadari bahwa perilaku penyimpangan pada dasarnya ditumbuhkan secara patologis oleh faktor-faktor kriminogen tadi, maka dalam upaya pencegahannya pun harus dilakukan melalui social policy secara menyeluruh. Baik secara nasional maupun dengan ber-

tumpu pada "Community Based Prevention", yakni suatu pencegahan yang bertumpu pada masyarakat secara menyeluruh justru guna memperkuat mekanisme sosial kontrol di daerah setempat. Orientasi seperti tersebut di atas sejalan dengan deklarasi Caracas yang dicetuskan dalam kongres PBB ke-6 tentang Crime Prevention and Treatment of Offenders pada tahun 1980 yang antara lain menyebutkan bahwa kebijaksanaan pencegahan hendaknya dikoordinasikan dengan strategi pembangunan sosial dan ekonomi.

2. Hukum yang bersifat represif.

Hukum merupakan sarana rekayasa sosial, seperti kata Roscoe Pound : "Law As a Tool of Sosial Engineering."

Dengan demikian kedudukan hukum nasional kita, terutama dalam arti yang sempit, yaitu dalam bentuknya sebagai undang-undang, merupakan sarana rekayasa sosial guna membentuk, membangun dan menumbuhkan suatu tatanan dan sikap perilaku bagi seluruh masyarakat yang sesuai dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Republik Indonesia.

Dalam kedudukan seperti itu hukum nasional kita kiranya akan banyak dihadapkan kepada berbagai hambatan. Hal mana untuk kaitannya dengan hukum nasional itu sendiri yang sampai saat ini masih berada dalam proses pertum-

bahan di tengah-tengah perkembangan masyarakat, dimana menurut Selznick, hukum dalam kondisi seperti itu termasuk dalam kategori hukum represif, dimana peran ancaman pidana masih sangat besar dalam pembentukan perilaku hukum. Oleh karena itu tumbuh solidaritas mekanik, dengan ciri ketaatan pada hukum bertambah apabila ada paksaan dari luar atau karena adanya eksternal control.

Hal ini berarti ketaatan atas kesadaran diri sendiri dan budaya rasa malu sangat sulit ditumbuhkan dengan akibat lebih lanjut bahwa keamanan dan ketertiban secara swakarsapun akan memerlukan waktu yang lebih lama lagi dalam proses pembentukannya.

3. Belum adanya sikap masyarakat yang Security Mindedness.

Sebagai contoh dalam membangun gedung-gedung yang tinggi sedikit sekali memperhitungkan serta mengantisipasi perkiraan-perkiraan akan timbulnya gangguan keamanan dan keselamatan yang bisa terjadi setiap saat. Begitu pula alat-alat angkutan umum seringkali dijumpai tidak menggunakan peralatan keselamatan, termasuk pula pada pabrik-pabrik serta dalam pembangunan suatu proyek.

Keadaan ini selalu menghadapi polisi pada pilihan-pilihan tindakan represif, baik represif yustisial maupun represif non yustisial.

Dengan keadaan seperti ini proses

pencegahannya pun semakin tidak memperoleh kesempatan yang cukup.

Faktor-faktor di atas dirasakan sebagai hambatan yang paling mendesak dalam upaya Binkamtibmas.

Menyadari bahwa masalah-masalah di atas bukanlah masalah yang sederhana dalam usaha pemecahannya, maka perlu adanya upaya-upaya yang bersifat strategis.

Untuk itu pimpinan Polri telah menetapkan serta menggariskan kebijaksanaan dan strategi optimasi dan dinamisasi baik di bidang penyelenggaraan tugas, fungsi dan peranan Polri maupun dalam rangka penataan dan pembenahan ke dalam guna mewujudkan aparat penegak hukum yang bersih dan berwibawa.

Keseluruhan kebijaksanaan dan strategi tersebut secara sosiologis diarahkan kepada tumbuhnya partisipasi masyarakat untuk secara sadar dan swadaya mampu mengamankan dirinya sendiri beserta lingkungannya dari segala bentuk ancaman.

Hal mana sesuai pula dengan rumusan GBHN 1988 sendiri yang memang menempatkan partisipasi masyarakat sebagai obyek dan sekaligus sebagai subyek pembangunan.

Demikianlah informasi yang dapat saya sampaikan dalam mengantar perjalanan karier saudara sebagai hakim nanti.

Mudah-mudahan dengan pema-

haman secara tepat dan benar terhadap tuas, fungsi dan peranan Polri beserta permasalahan-permasalahan serta kekhasannya, akan lebih memudahkan kerjasama dalam tugas-tugas di lapangan nanti bagi tegaknya hukum serta terciptanya rasa keadilan dalam kehidupan ma-

syarakat, berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa meridhoi langkah pengabdian kita sekalian.

