



# POLISI INDONESIA DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH

Oleh: Prof. Parsudi Suparlan, Ph.D.

## Pendahuluan

*Polisi adalah bagian yang fungsional dalam dan bagi kehidupan bernegara, kehidupan bermasyarakat, dan kehidupan individual para anggota masyarakatnya. Perubahan dalam kebijaksanaan kenegaraan akan berpengaruh dalam fungsi kepolisian. Kebijakan kenegaraan, seperti yang sekarang ini dilakukan Indonesia, yang semula menekankan keseragaman menjadi keanekaragaman dalam bentuk pemberian otonomi daerah yang seluas-luasnya akan berpengaruh terhadap kebijaksanaan kepolisian baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat daerah. Yaitu kebijaksanaan kepolisian berkenaan dengan fungsi polisi dalam negara, sebagai pelayan masyarakat dan anggota-anggota masyarakat.*

*Tulisan ini mencoba untuk menunjukkan, fungsi-fungsi polisi dalam rangka otonomi daerah, dan mencoba untuk menunjukkan yang seharusnya dilakukan agar fungsi-fungsi polisi tersebut dapat berjalan dengan sebaik-baiknya. Pembahasan mengenai Polisi Indonesia (Polri) dalam rangka Otonomi Daerah akan dilakukan dalam perspektif fungsinya. Sehingga secara implisit, pembahasan tersebut akan menggunakan kerangka acuan sistem, dimana polri merupakan salah satu unsurnya yang berada dalam hubungan saling terkait dengan berbagai unsur-unsur lainnya, yang secara menyeluruh memproses masukan untuk menghasilkan keluaran sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Yaitu sesuai dengan tujuan reformasi, dan yang secara lebih khusus lagi menghasilkan kebijaksanaan kenegaraan yang terwujud sebagai otonomi daerah. Tulisan ini akan mencakup uraian mengenai reformasi dan otonomi daerah, fungsi polisi, dan fungsi polisi dalam otonomi daerah.*

## Reformasi dan Otonomi Daerah

**R**eformasi yang telah dan sedang dilakukan oleh bangsa Indonesia, sebenarnya bertujuan untuk dapat mencapai suatu kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berbentuk sebagai masyarakat sipil atau masya-

rakat madani yang demokratis. Secara kenegaraan, demokrasi menekankan perbedaan dan pertimbangan yang saling mengontrol antara fungsi eksekutif yang mempunyai pemerintah, fungsi kehakiman yang mempunyai pengadilan, dan

fungsi legislatif yang dipunyai oleh parlemen. Tetapi demokrasi bukan hanya harus dilihat sebagai permasalahan kenegaraan dan secara makro. Karena demokrasi juga adalah kebudayaan atau pedoman bagi kehidupan masyarakat, dan karena itu demokrasi juga terwujud dalam berbagai pranata yang ada dalam masyarakat. Dalam tatanan demokrasi ada tiga unsur yang mendasar yang sakral, yaitu: individu, masyarakat atau komunitas, dan negara, (Suparlan 1991:4-11) Ketiga-tiganya selalu berada dalam konflik kepentingan atau selalu dalam proses persaingan untuk saling mengalahkan, tetapi salah satu di antara ketiganya tidak dapat dikalahkan secara absolut. Karena ketiga-tiganya harus selalu dalam keadaan keseimbangan untuk dapat tercapainya kesejahteraan dan kemajuan masyarakatnya. Bila salah satu unsur yang sakral tersebut ditindas oleh yang lain maka yang terjadi adalah suasana kekacauan, karena yang ada adalah kesewenang-wenangan.

Dalam tatanan demokrasi, hak-hak dan kewajiban individu, masyarakat, dan negara dijamin dan dibakukan dalam dan melalui undang-undang. Sehingga hak-hak perorangan, hak budaya serta kepentingan komunitas, dan kewenangan serta kehormatan negara yang diwakili oleh pemerintah dapat dijaga dalam keseimbangan di antara ketiga unsur tersebut. Bahkan

dalam konstitusi Amerika Serikat tiga unsur sakral tersebut dijamin hak dan kewajibannya. Begitu juga hubungan peranan antara individu, individu dan masyarakat, masyarakat dan masyarakat, dan antara individu dengan negara dan antara masyarakat dengan negara ditentukan oleh undang-undang, sehingga negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang terhadap individu dan masyarakat, atau sebaliknya individu atau masyarakat juga tidak dapat mendominasi negara secara sewenang-wenang untuk kepentingan individu atau sesuatu kelompok masyarakat. Dengan cara inilah sebenarnya tatanan kehidupan demokrasi itu berlangsung. Yaitu, memproses masukan berupa modal, barang, dan jasa untuk menghasilkan keluaran berupa kesejahteraan individu, masyarakat, dan negara.

Walaupun ada berbagai bentuk dan corak masyarakat sipil atau madani, tetapi tidak ada satupun masyarakat sipil yang militer. Karena kehidupan sipil dibedakan dari dan bahkan dipertentangkan dengan kehidupan militer. Mengikuti pendapat Gellner (1995:32), masyarakat sipil adalah 'sebuah masyarakat dengan seperangkat pranata-pranata non-pemerintah yang cukup kuat untuk menjadi penyeimbang dari kekuatan negara, yang pada saat yang sama, mendorong pemerintah untuk menjalankan peranannya sebagai penjaga perdamaian dan penengah di antara berbagai kepentingan utama dalam

masyarakat, serta mempunyai kemampuan untuk menghalangi atau mencegah negara untuk mendominasi dan mengecilkan peranan masyarakat'. Corak masyarakat sipil bertentangan dengan corak masyarakat yang despotik atau otoriter, karena di dalam masyarakat yang despotik atau otoriter itu kesadaran sosial yang ada dalam berbagai kelompok masyarakat golongan bawah akan ditindas dan dieksploitasi untuk kepentingan dan keuntungan pemerintah dan pejabat-pejabatnya. Masyarakat sipil atau madani yang modern dibangun berlandaskan pada prinsip demokrasi, yang mencakup prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah, kekuasaan mayoritas, hak-hak minoritas, jaminan hak-hak azasi manusia, pemilihan yang bebas dan jujur, persamaan hak di hadapan hukum, proses hukum yang wajar, pembatasan kekuasaan pemerintah secara konstitusional, kemajemukan sosial, ekonomi, politik, dan budaya, nilai-nilai toleransi, pragmatisme, kerjasama dan mufakat (lihat: Lubis, 1994; dan USIS, n.d.).

Undang-Undang No. 22, 1999 tentang pemerintah daerah dapat dilihat sebagai sebuah upaya menuju masyarakat sipil demokratis di Indonesia. Dominasi pemerintah pusat terhadap pemerintahan di daerah, (*propinsi-propinsi*) di masa pemerintahan yang baru lalu yang

telah menyebabkan berbagai bentuk ketidakadilan dan ketimpangan dalam kesejahteraan hidup masyarakat, telah dicoba diperbaiki melalui undang-undang ini. Ketentuan dalam UU No. 22, 1999 yang mengatur hubungan antara badan eksekutif dan legislatif yang saling mengimbangi dapat dikatakan sebagai upaya menciptakan tatanan demokrasi pada tingkat kenegaraan yang terwujud pada tingkat administrasi pemerintahan daerah. Tetapi, lembaga *judikatif* yang sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat tidak sepenuhnya mencerminkan tatanan yang demokratis. Karena, adanya dominasi kekuasaan pusat melalui badan *judikatif* dapat melemahkan kehidupan demokrasi pada tingkat daerah. Begitu juga, dalam UU No. 22, 1999 tersebut tidak tercermin adanya tatanan demokrasi yang mengakui hak individu dan masyarakat (termasuk hak budaya serta kepentingan komuniti lokal) dalam hubungannya dengan pemerintah daerah yang mewakili kepentingan pemerintah pusat atau negara. Permasalahan ini saya kemukakan dalam kaitan hubungannya dengan melihat demokrasi bukan hanya semata-mata melihatnya sebagai aturan kenegaraan, tetapi sebagai tatanan demokrasi (*democratic order*) di mana masyarakat dan warganya secara aktif berpartisipasi di dalamnya dan turut *memproses* masukan berupa program-program

pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, warga masyarakat, dan negara (yang diwakili oleh pemerintah daerah).

### Fungsi Polisi

Dalam pengertiannya yang mendasar dan umum, polisi adalah bagian dari administrasi pemerintahan tetapi bukan administrasi pemerintahan, yang fungsinya untuk menegakkan hukum, memelihara keteraturan dan ketertiban dalam masyarakat, mendeteksi dan mencegah terjadinya kejahatan, dan memerangi kejahatan. Dengan kata lain, (1) Polisi menegakkan hukum dan bersamaan dengan itu menegakkan keadilan sesuai dengan hukum yang berlaku, yaitu menegakkan keadilan dalam konflik kepentingan yang dihasilkan dari hubungan antara individu, masyarakat dan negara (yang diwakili oleh pemerintah), dan antar individu serta antar masyarakat. (2) Memerangi kejahatan yang mengganggu dan merugikan masyarakat, warga masyarakat, dan negara. (3) Mengayomi warga masyarakat, masyarakat, dan negara dari ancaman dan tindak kejahatan yang mengganggu dan merugikan. Tiga fungsi polisi tersebut di atas harus dilihat dalam perspektif bahwa individu, masyarakat, dan negara masing-masing merupakan sebuah sistem dan yang secara keseluruhan adalah sebuah sistem yang memproses masukan program-program pembangunan

untuk menghasilkan keluaran berupa kemakmuran, keadilan, dan kesejahteraan. Dalam proses-proses yang berlangsung tersebut, fungsi polisi adalah untuk menjaga agar keluaran yang diharapkan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, dan menjaga agar individu, masyarakat, dan negara yang merupakan unsur-unsur utama dan sakral dalam proses-proses tersebut tidak terganggu atau dirugikan. Karena, gangguan hanya akan mengakibatkan tidak dapat dicapainya hasil keluaran yang diharapkan. Karena itu keberadaan polisi adalah fungsional dalam kehidupan manusia dalam bermasyarakat dan bernegara, juga keberadaan Polisi Indonesia dalam masyarakat Indonesia dilihat dari perspektif sejarah sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Awaludin Djamin (1999:1-55).

Sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Awaludin Djamin (1999), Polisi Indonesia mempunyai fungsi untuk menjaga keamanan masyarakat dan negara Indonesia. Karena Polisi Indonesia adalah merupakan sebuah organisasi nasional yang tidak berada di bawah administrasi pemerintahan, tetapi menjalankan fungsi-fungsi administrasi pemerintahan dalam batas-batas tertentu, yaitu sebagai pengayom dan pelindung masyarakat. Fungsi Polisi Indonesia lebih tepat berada di bawah negara dan bukannya di bawah badan sesuatu badan

administrasi pemerintahan, karena Polisi Indonesia juga menjalankan fungsi-fungsi yang mendukung terlaksananya fungsi-fungsi yudikatif. Polisi Indonesia, seperti halnya dengan polisi di negara-negara lain, menjalankan fungsi administrasi yang tidak sepenuhnya atau yang melengkapi fungsi administrasi pemerintahan dan bersamaan dengan itu menjalankan fungsi-fungsi yudikatif tetapi tidak sepenuhnya karena hanya melengkapinya.

Dengan dibebaskannya Polisi Indonesia dari jajaran ABRI, maka Polisi Indonesia harus kembali kepada fungsinya yang semula yaitu sebagai penegak hukum, pengayom masyarakat dan warganya, dan pemberantas kejahatan yang merupakan bagian dari sistem nasional Indonesia (Djamin 1999). Dalam kapasitasnya sebagai penegak hukum Polisi Indonesia adalah hukum itu sendiri, dan sebagai pengayom Polisi Indonesia adalah warga masyarakat yang diberi kewenangan untuk mengatur dan menjaga ketertiban dan kesejahteraan masyarakat dan warganya, dan sebagai pemberantas kejahatan Polisi Indonesia dapat berfungsi sebagai satuan-satuan kegiatan pencegahan agar kejahatan tidak terjadi, bujukan agar tidak melakukan kejahatan, maupun dengan cara penghancuran kejahatan yang nyata-nyata merugikan masyarakat, warga masyarakat, dan negara.

Bailey (1998) mengatakan bahwa polisi depan di Amerika Serikat dan di negara-negara modern dan sipil yang demokratis akan *harus* lebih menekankan peranannya dalam kegiatan-kegiatan pencegahan kejahatan dan ketertiban masyarakat. Kegiatan pencegahan kejahatan dan upaya penciptaan ketertiban masyarakat menuntut kemampuan polisi untuk mampu menilai berbagai gejala yang ada dalam masyarakat, merencanakan berbagai tindakan yang diperlukan untuk mencegah terjadinya kejahatan atau yang merugikan masyarakat dan warga, dan melakukan tindakan-tindakan pencegahan kejahatan yang diperlukan sehingga tindak kejahatan tersebut dapat dicegah sebelum terjadi atau dibatasi kejadiannya. Polisi juga harus mampu membuat evaluasi atas apa yang telah dilakukannya untuk dapat mengantisipasi dampak-dampak sesuatu kejahatan dan upaya-upaya pencegahannya dan untuk digunakan sebagai acuan dalam menangani gejala-gejala sejenis di masa mendatang atau yang terwujud dalam masyarakat lainnya.

Lebih lanjut, Bailey (1998: 241-274) memberikan saran-saran mengenai pengorganisasian bagi polisi yang mencakup tugas-tugas kepolisian dan administrasi kepolisian. Apa yang diajukannya tersebut adalah dengan mengacu pada tugas-tugas kepolisian dalam pencegahan kejahatan yang harus sesuai dengan



kondisi masyarakat atau lingkungan setempat. Dengan premis bahwa kejahatan adalah produk kondisi sosial dari masyarakat setempat, maka pengorganisasian tugas-tugas kepolisian dan administrasi kepolisian akan harus berbeda antara satu masyarakat dengan masyarakat lainnya pada tingkat lokal.

Penekanan pada pentingnya pencegahan kejahatan dan penanganan kerusuhan adalah merupakan tuntutan masyarakat sipil yang modern, yang dalam tatanan demokrasi mempunyai kekuatan untuk menuntut adanya pelayanan polisi tersebut. Dalam masyarakat sipil yang modern, setiap warga masyarakat dituntut untuk memproduksi dan berguna atau setidaknya tidak dapat menghidupkan dirinya sendiri serta dapat saling menghidupi satu sama lainnya dalam kehidupan bermasyarakat. Mereka yang tidak memproduksi dianggap sebagai beban bagi warga masyarakat, atau benalu masyarakat. Terlebih-lebih adalah tindakan kejahatan atau kerusuhan yang akan dapat merusak atau menghancurkan produktivitas dan yang karena itu akan dapat menghancurkan masyarakat. Dalam masyarakat modern tugas polisi adalah menjaga agar jalannya produksi yang mensejahterakan masyarakat dan warga tersebut jangan sampai terganggu atau hancur karena tindak kejahatan dan kerusuhan. Tercakup dalam pengertian menjaga jalannya produksi dan produktivitas adalah

menjaga kesejahteraan masyarakat dan warga serta harta benda mereka, karena warga, masyarakat, dan harta benda mereka itu adalah unsur-unsur dalam produktivitas dan tujuan utama dalam upaya dalam menjamin keberadaan manusia dan masyarakatnya yang beradab.

## Otonomi Daerah dan Polisi Indonesia

Indonesia adalah masyarakat majemuk. Yaitu sebuah masyarakat-negara yang terdiri atas banyak suku bangsa. Suku bangsa-suku bangsa tersebut dipersatukan sebagai sebuah bangsa yang terwujud sebagai sebuah negara, karena dipersatukan oleh sistem nasional Indonesia. Sistem nasional Indonesia yang terwujud sebagai pemerintah Indonesia menjalankan pemerintahan dengan mengacu pada kebudayaan nasional, yaitu UUD 1945 dan Pancasila, yang menjadi pedoman bagi kehidupannya. Dalam menjalankan administrasi pemerintahan, pemerintah dihadapkan pada suku bangsa-suku bangsa dengan kebudayaan masing-masing yang terwujud sebagai masyarakat-masyarakat suku bangsa yang mendiami wilayah-wilayah yang secara adat, mereka akui dan diakui oleh suku bangsa lainnya sebagai wilayah milik mereka masing-masing. Sadar atau tidak sadar, baik secara terbuka maupun secara tertutup, konflik-konflik yang ada dalam kehidupan berbangsa dan ber-

masyarakat di Indonesia ini pada dasarnya adalah konflik-konflik kepentingan antara negara yang diwakili oleh pemerintah (pusat) dan suku bangsa atau masyarakat daerah.

Pembentukan pemerintahan daerah yang otonom yang pemusatannya ada pada tingkat kabupaten (Dati II) dapat dilihat sebagai sebuah upaya pemerintah untuk mewadahi kepentingan atau memberdayakan masyarakat-masyarakat suku bangsa setempat, serta mengakomodasi konflik-konflik kepentingan di antara suku bangsa-suku bangsa yang hidup setempat dan antara suku bangsa-suku bangsa tersebut dengan pemerintah supaya menjadi terbatas berlakunya pada tingkat Dati II. Sayangnya dalam UU No. 22 Th. 1999 tersebut tidak ada ketentuan yang menyatakan adanya hak budaya komuniti sebagai sebuah satuan hak hidup yang bulat dan menyeluruh. Tidak diperhitungkannya hak budaya komuniti dari suku bangsa yang mencakup hak untuk hidup sesuai dengan kebudayaannya masing-masing dan hak adat atas tanah dan air beserta segala isinya dapat memicu konflik-konflik dalam pertentangannya dengan hak pemerintah atas tanah dan air beserta segala isinya di masa mendatang. Begitu pula hak untuk hidup sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku dalam kebudayaannya tidak disinggung, walaupun dalam Pasal 11 dinyatakan

kan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah kota antara lain adalah kebudayaan. Tetapi pengertian kebudayaan dalam UU No. 22 Th. 1999 tersebut tersirat sebagai kesenian atau yang sejenis dengan itu.

Dalam UU No. 22, 1999, dinyatakan bahwa tugas-tugas keamanan berada di tangan pemerintah pusat. Tersirat dalam pernyataan ini adalah bahwa pelaksanaan tugas-tugas tersebut ada di pundak Polisi Indonesia. Sehingga berdasarkan pernyataan tersebut Polisi Indonesia adalah polisi nasional. Pengertian polisi nasional adalah bahwa Polisi Indonesia, sebagai sebuah pranata dan organisasi hanya ada sebuah saja dan berfungsi secara nasional walaupun bertugas di daerah yang berada dalam wilayah yang otonom. Sehingga dalam organisasi Polisi Indonesia akan ada perbedaan bidang-bidang tugas, dan bidang tugas yang operasional yang merupakan 'ujung tombak polisi' adalah Polres yang wilayah operasinya adalah kabupaten atau Dati II (Brosur Polri).

Permasalahan-permasalahan yang akan dihadapi Polisi Indonesia pada tingkat daerah akan berkaitan dengan upaya-upaya dalam menegakkan hukum dan dalam mengayomi dan melindungi masyarakat dan warga, serta dalam upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan. Permasalahan-

permasalahan tersebut harus sejak awal diperhitungkan sehingga tidak menjadi permasalahan yang lebih kompleks di masa mendatang, pada waktu UU No. 22 tersebut telah betul-betul diterapkan.

Organisasi Polisi Indonesia pada tingkat daerah akan mau tidak mau mengikuti penjenjangan yang ada dalam struktur organisasi pemerintahan daerah. Pada tingkat propinsi (Polda) akan berfungsi sebagai komando kebijaksanaan maupun sebagai koordinator bagi Polres-polres. Sedangkan Polres akan membawahi Polsek, untuk tingkat kecamatan, dan Polsek akan membawahi Pos Polisi untuk kelurahan dan sejumlah daerah yang dianggap rawan kejahatan dan kerusuhan. Dalam sistem pemerintahan yang bukan otonomi, maka secara organisasi tugas-tugas polisi tersebut tidak ada yang menjadi masalah. Tetapi dalam sistem pemerintahan daerah yang otonom, organisasi Polisi Indonesia yang walaupun bercorak nasional, tetap akan harus mempunyai corak lokal sesuai dengan daerahnya. Corak lokal ini berkaitan dengan pengorganisasian tanggungjawab petugas dan dalam corak tugas-tugas yang harus dijalankannya.

Pada tingkat propinsi pejabat Polisi Indonesia dapat ditunjuk secara nasional tanpa harus memperhitungkan ada atau tidak adanya persetujuan atas pengangkatannya dari pemerintah daerah dan DPR

setempat. Tetapi pada tingkat Polres, pejabat atau Kapolres yang ditunjuk secara nasional haruslah memperoleh suatu 'persetujuan' dari pemerintah dan DPRD setempat. 'Persetujuan' berdasarkan atas kecakapan dan profesionalismenya sebagai polisi berkenaan dengan tugas-tugas pencegahan kejahatan, pengayoman masyarakat dan warga, dan dengan pemberantasan kejahatan. Pada tingkat Polsek, pejabat atau Kapolsek sebaiknya diangkat dari polisi asal propinsi atau kabupaten setempat yang dapat diterima oleh semua suku bangsa dan kelompok kepentingan yang ada dalam kecamatan yang bersangkutan. Kapolsek haruslah polisi yang tahu betul mengenai masyarakat dan warga yang hidup dalam kecamatan yang bersangkutan dan berbagai permasalahannya.

Kapolda dan Kapolres harus membuat rencana-rencana kerja selama mereka ditugaskan, menyampaikan garis besar rencana kerja tersebut kepada DPRD setempat. Kapolres harus menyampaikan tembusan laporan kepada DPRD setempat mengenai tugas-tugas yang telah dikerjakan selama satu tahun kepada Kapolda. Kapolda menyampaikan tembusan laporan kepada DPRD setempat mengenai tugas-tugas yang telah dilaksanakannya selama satu tahun kepada Kapolri.

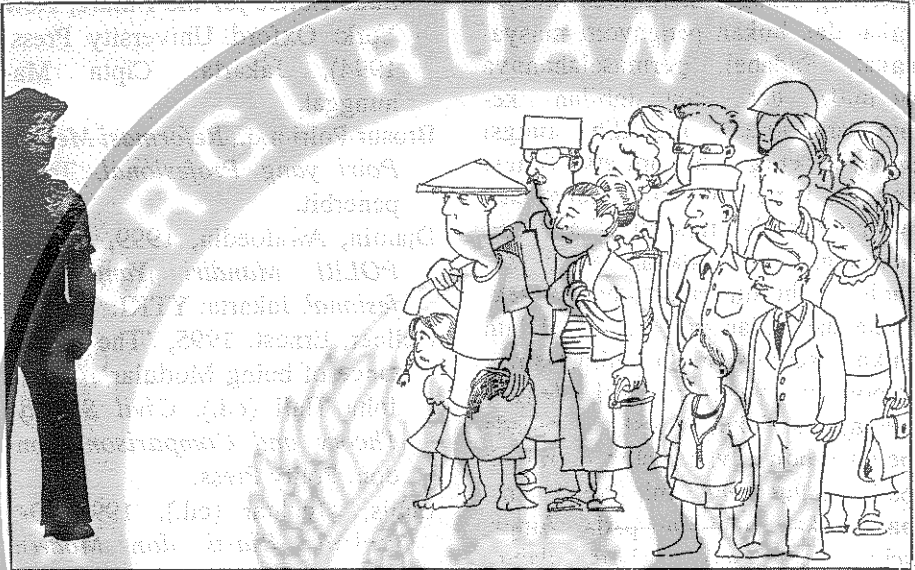


Petugas kepolisian pada tingkat Propinsi dan Kabupaten diangkat secara nasional dengan mengikuti jenjang karier yang diatur secara nasional. Sedangkan petugas kepolisian pada tingkat kecamatan dan pedesaan diangkat secara nasional tetapi dengan jenjang karier lokal, yaitu terbatas pada tingkat kabupaten atau propinsi. Permasalahan jenjang karier atau kepangkatan dengan demikian harus dipecahkan semasak-masaknya berdasarkan rasa keadilan. Rasa keadilan ini akan harus diwujudkan dalam bentuk penggajian sesuai golongan pangkat dan penggajian sesuai dengan kebutuhan hidup yang selayaknya dipunyai oleh petugas kepolisian sesuai dengan tugas dan kepekatannya.

Secara garis besarnya, Polisi Indonesia dalam otonomi daerah bukan hanya digaji dengan skala nasional sesuai pangkatnya, tetapi juga harus diberi tambahan biaya hidup dari pendapatan daerah dan/atau dari sumbangan masyarakat. Biaya hidup untuk dapat hidup layak sebagai petugas, sesuai dengan standard hidup setempat, sehingga petugas kepolisian tidak harus melakukan pekerjaan sampingan yang mengabaikan tugas pokoknya sebagai polisi. Bagi petugas kepolisian yang jenjang kariernya terbatas pada tingkat lokal, skala penggajian tidak berdasarkan atas kepangkatan tetapi atas masa kerja dan atas prestasi

kerja sebagai petugas kepolisian. Sehingga seorang petugas kepolisian dengan pangkat bintara dapat mempunyai gaji yang lebih besar dari seorang perwira pertama. Tambahan biaya hidup yang berasal dari pendapatan daerah dan dari sumbangan masyarakat akan harus dilihat sebagai bagian dari mekanisme kontrol pemerintah daerah dan masyarakat mengenai peranan polisi dan tanggung jawabnya dalam menjalankan tugas-tugas kepolisiannya. Dengan mekanisme kontrol seperti ini mungkin citra Polisi Indonesia akan dapat menjadi lebih baik daripada yang selama ini dipunyainya.

Masalah lain yang patut diantisipasi adalah berkenaan dengan tugas kepolisian, yaitu sebagai penegak hukum dan sebagai pengayom masyarakat dan warga. Sebagai penegak hukum petugas polisi akan harus mengacu pada hukum nasional. Sedangkan dalam berbagai kasus yang ada dalam masyarakat-masyarakat setempat, hukum nasional seringkali bertentangan dengan hukum yang secara adat berlaku setempat. Contohnya, di Timor (NTT), pencurian sapi yang secara tradisional telah ditangkal dengan cara mengharuskan si pencuri sapi yang tertangkap untuk mengganti sejumlah sapi sesuai dengan jumlah yang dicurinya, dan ditambah lagi dengan membayar denda dengan sejumlah sapi yang sama dengan jumlah sapi



Anda bagian dari kami, maka kenalilah kami

yang dicurinya, dan kalau tidak dapat mengganti jumlah yang dicuri serta dendanya maka si pencuri tersebut harus bekerja paksa pada orang yang telah dicuri sapinya, sampai jumlah hutangnya lunas.

Tetapi tatanan hukum adat ini dihapus, diganti dengan kebijaksanaan yang mengacu pada hukum nasional. Akibatnya, pencurian sapi menjadi bertambah, karena si pencuri merasa risiko hukumannya sangat ringan, dan malah enak. Kalau tertangkap dia akan dipenjarakan dan diberi makan. Sedangkan warga yang kecurian sapi adalah pihak yang dirugikan, karena melalui proses penegakkan hukum nasional di pengadilan si warga yang kecurian sapi tidak memperoleh penggantian atas sapinya yang hilang. Polisi yang seharusnya menjadi pengayom

masyarakat dan warga, secara tidak disadari telah menjadi sebaliknya; yaitu merugikan masyarakat dan warga. Kasus-kasus seperti ini banyak terjadi di seluruh Indonesia, baik di daerah pedesaan maupun di daerah perkotaan, dan bahkan terjadi di Jakarta. Sehingga banyak orang Jakarta mengatakan bahwa 'kalau kehilangan kambing lapor pada polisi akan kehilangan sapi'.

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia zaman orde baru yang otoriter, isu-isu seperti itu dengan mudah diredam. Tetapi dalam kehidupan masyarakat zaman reformasi yang sipil dan demokratis, dan lebih-lebih lagi bila terjadi dan berkembang dalam masyarakat daerah yang kecil skala kegiatan hidupnya, citra polisi akan jatuh berantakan. Karena, polisi akan

dituding sebagai merugikan masyarakat dan bukan pengayom masyarakat. Padahal, permasalahannya bermula dari pengambilan keputusan untuk memilih fungsi sebagai penegak hukum atau fungsi sebagai pengayom masyarakat dan warga. Masalah tersebut di atas dan berbagai permasalahan yang sejenis, patut diperiksa dengan seksama dan kalau perlu diatur dalam hukum kepolisian atau administrasi kepolisian yang disertai dengan petunjuk melakukan diskresi kepada petugas polisi, yang lebih memihak pada mengayomi masyarakat dibandingkan dengan pada fungsi sebagai penegak hukum dalam kasus-kasus yang sejenis seperti tersebut di atas.

#### Daftar Kepustakaan

Bailey, David H. 1998, *Polisi Masa Depan* (Saduran oleh Kunarto dan N.K.M. Arief Dimiyati, dari

buku *Police for the Future*, New York: Oxford University Press, 1994), Jakarta: Cipta Manunggal.

Brosur Polri n.d., *Reformasi Menuju Polri yang Profesional*. Tanpa penerbit.

Djamin, Awaloedin, 1999, *Menuju POLRI Mandiri Yang Profesional*. Jakarta: YTKI.

Gellner, Ernest. 1995, 'The Importance of being Modular'. Dalam John Hall (ed.), *Civil Society: Theory and Comparison*. London: Polity Press.

Lubis, Mochtar (ed.). 1994, *Demokrasi Klasik dan Modern*. Jakarta: Yayasan OBOR.

Suparlan, Parsudi. 1991, 'Yang Sakral dalam Nilai-Nilai Budaya Amerika', *Jurnal Studi Amerika*, Vol.1, No.2, hal. 4-11. Kajian Wilayah Amerika, Pascasarjana U.I.



Pendekatan seperti ini karena pengaruh militer sudah tidak bisa diadopsi oleh Polisi. (Foto KOMPAS, 18-9-'99)