

**POLISI DAN MASYARAKAT DALAM ERA
REFORMASI:
POLISI SEBAGAI ALAT PENEGAK HUKUM***
(Suatu Pemikiran Tentang Polisi Indonesia)

Oleh: Mardjono Reksodiputro**

Abstract

Mardjono Reksodiputro tries to show that basically police has two faces. The first one is stern as this functioning to fight crime, and the second one is sweet as this functioning as friends of the people, i.e., as officer of law and order. Mardjono Reksodiputro indicates that Indonesian National Police also has these two different functions. He said further, that community policing is important for Indonesian National Police if they want to obtain such role as friend of the community.

PENGANTAR

Era globalisasi dan era reformasi merupakan kalimat-kalimat yang mempunyai makna khusus dalam perkembangan hukum di Indonesia akhir-akhir ini. Saya ingin mengambil sikap dalam menafsirkan kedua kalimat tersebut sebagai berikut: era globalisasi menuju kepada keterbukaan yang lebih besar terhadap norma-norma hukum yang berlaku secara internasional dan era reformasi menuju kepada pembaruan yang mendasar terhadap kekeliruan-kekeliruan dalam bidang hukum yang telah dibuat di masa lalu. Yang pertama menyangkut visi (melihat masa depan secara arif) dan yang kedua menyangkut introspeksi (mempelajari kembali diri kita).

Melalui kearifan kita melihat dunia di masa yang akan datang dan dengan secara jujur mempelajari kembali apa yang sekarang sedang terjadi di Indonesia ini, maka saya bermaksud memberikan pendapat tentang bagaimana sebaiknya polisi Indonesia sebagai alat penegak hukum berfungsi dalam masyarakat sekarang ini.

*Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Polisi dan Masyarakat Dalam Era Reformasi, Fakultas Hukum dan FISIP UI, Jakarta, 30 Juni 1998.

**Guru Besar Kriminologi-UI, Ketua Program Pasca Sarjana KIK-UI.

DUA SISI DARI FUNGSI DAN TUGAS POLISI

Penegakan hukum yang umumnya diharapkan oleh masyarakat sebagai fungsi polisi adalah penegakan hukum pidana (*enforcing the criminal law*). Sebagai alat perlengkapan negara (aparatus negara) polisi bertanggung jawab melaksanakan sebagian dan tugas pemerintah sehari-hari, yaitu menimbulkan rasa aman pada warga masyarakat. Tugas pemerintah ini dilakukan polisi melalui penegakan hukum pidana, khususnya melalui pencegahan kejahatan dan menyelesaikan kejahatan yang terjadi. Tetapi dalam usaha menimbulkan rasa aman ini, polisi juga bertugas memelihara ketertiban atau keteraturan (*maintaining order*).

Dalam melaksanakan pekerjaannya polisi tidak mudah memisahkan kedua fungsi tersebut, yaitu antara menegakkan hukum pidana dan memelihara keteraturan. Tetapi untuk keperluan analisa kedua fungsi tersebut harus dibedakan (meskipun sukar dipisahkan), karena menyangkut kemampuan profesional yang berbeda.

Undang-undang Kepolisian (UU No. 28 Tahun 1997) memberikan tugas dan wewenang yang sangat luas kepada polisi, yaitu dalam Bab III: pasal 13 sampai pasal 19. Mandat yang diberikan ini pada hakekatnya dapat kita bagi dalam dua kategori besar. Yang pertama adalah untuk mencegah dan menyidik kejahatan di mana akan tampil wajah polisi sebagai alat negara "penegak hukum". Mandat yang kedua agak lebih sukar menggambarkannya, polisi di sini bertugas untuk memelihara keteraturan dan ketertiban dalam masyarakat. Wajah polisi yang diinginkan di sini adalah sebagai "pengayom" yang memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat.

Kedua wajah polisi ini, sebagai penegak hukum dan sebagai pengayom, memberikan ciri khas kepada tugas dan wewenang polisi Indonesia dan menciptakan pula suatu "budaya polisi" yang akan menentukan citranya dalam masyarakat.

POLISI SEBAGAI PENEGAK HUKUM

Sebagaimana telah disebut di atas, masyarakat menginginkan bahwa polisi menegakkan hukum pidana dengan mencegah warga menjadi korban kejahatan dan walaupun warga ada yang menjadi korban, polisi

harus mengungkapkan kejahatan tersebut dan menangkap pelakunya. Terutama terhadap kejahatan dengan kekerasan dan kejahatan serius (*violent and serious crimes*) terdapat desakan masyarakat yang kuat agar polisi melakukan tugasnya dengan cepat.

Namun dalam usaha penegakan hukum ini, tugas polisi tidak saja menyangkut kejahatan serius dengan kekerasan. Polisi juga diwajibkan menegakkan hukum dalam kejahatan-kejahatan yang ringan sifatnya. Dan lebih luas lagi, polisi juga diminta menegakkan peraturan administratif (yang sering mempunyai sanksi pidana).

Polisi yang digambarkan di atas adalah sebagai "*law enforcer*" dan sebagai "*crime fighter*". Khususnya sebagai *crime fighter* terhadap *violent and serious crimes*, masyarakat mengharapkan polisi berperan sebagai *proactive crime fighter*. Dalam peran ini polisi harus mengambil inisiatif untuk mencegah para penjahat dan bukan baru bertindak apabila korban meminta bantuan (bersikap *reactive*). Pekerjaan polisi dalam peristiwa-peristiwa seperti ini dapat diibaratkan "mempergunakan api untuk memadamkan kebakaran", karena polisi sering diharapkan memakai pula "kekerasan".

Wajah polisi di sini memang sering "angker" (ditakuti oleh "orang jahat", yang adalah juga warga masyarakat). Gambaran murni masyarakat bahwa polisi harus ditakuti terlihat pula dalam hal seorang ibu mengancam anaknya yang nakal untuk dipanggilkan "pak polisi".

Citra polisi sebagai penegak hukum dipersulit pula oleh sikap "*ambivalen*" masyarakat. Pada satu pihak warga masyarakat mengharapkan perlindungan dari polisi terhadap "orang-orang jahat" yang berada dalam masyarakat, tetapi pada pihak lain mereka tidak suka apabila polisi mempergunakan "upaya paksa" (mengeledah, menangkap dan menahan) terhadap diri mereka sendiri. Sikap ambivalen (mendua: simpati, tetapi juga tidak suka) ini membuat polisi tidak mudah. Hal ini dapat menimbulkan konflik pada diri seorang polisi dalam menemukan jati dirinya.

POLISI SEBAGAI PENGAYOM

Wajah polisi yang "angker" sebagai "*crime fighter*" harus dibarengi dengan wajah polisi yang "tersenyum" dan siap membantu melayani

warga masyarakat sebagai “pengayom”. Warga yang mengharapkan dapat hidup dalam masyarakat yang aman dan tertib akan berpaling kepada polisi untuk memberikan perlindungan dan pelayanan. Tugas polisi di sini adalah menjaga “ketertiban” (*order maintenance*) dan “kedamaian” (*peace keeping*). Secara singkat dapat dikatakan bahwa sebagai pengayom, polisi harus menjaga agar ada keteraturan dalam masyarakat. Dalam keadaan serba teratur warga dapat mengantisipasi keadaan dan merasa aman.

Fungsi polisi dalam pemeliharaan keteraturan, sebagai pengayom, berada pada perbatasan antara perilaku warga masyarakat yang bersifat kriminal dengan yang bersifat nonkriminal. Di sini pula terdapat keadaan (peristiwa) di mana polisi harus “bertindak menurut penilaiannya sendiri”, polisi harus membuat keputusan individual dan tidak dapat menunggu komando.

Dalam pemahaman seperti ini, fungsi polisi adalah “mengatasi situasi” (*handling the situation*). Di sini pula peranan polisi dalam memecahkan masalah dilakukan baik melalui “menegakkan hukum”, maupun dengan cara lain: sekedar ancaman dan paksaan (tanpa menggunakan kekerasan) ataupun dengan menunjukkan simpati dan pengertian (tidak saja pada korban, tetapi juga pada pelaku). Istilah polisi yang berperan sebagai “*watchman*” (dan bukan “*crime fighter*”) dan polisi yang berperan sebagai “*community problem solver*” adalah dalam kaitannya dengan fungsinya dapat mengatasi setiap situasi yang memerlukan bantuannya (sebagai pengayom).

Dalam fungsinya sebagai pengayom yang memelihara keteraturan, sering pula polisi melaksanakan peranan tambahan (*additional role*). Dikatakan peranan tambahan karena sebenarnya ada instansi publik lain yang juga membantu dan melayani masyarakat memelihara keteraturan. Peranan polisi yang lain adalah menciptakan lingkungan yang aman (yang juga merupakan tugas pamong praja dan Ketua RT sampai Kepala Kelurahan), mengatur kelancaran lalu-lintas di jalan raya (di samping dinas lalu-lintas jalan raya), menyalurkan permasalahan kenakalan remaja (yang seharusnya ditangani pula oleh dinas sosial), menyelesaikan konflik dalam keluarga atau antartetangga (pertama-tama tugas Ketua RT dan RW), mengatur ketertiban sipil (*civil order*) dalam kerumunan umum (pawai, pemogokan buruh,

demonstrasi damai) dan kadang-kadang pula membantu warga dalam keadaan darurat (kecelakaan, sakit dan kematian).

POLISI PENEGAK HUKUM DAN KEKERASAN

Untuk memenuhi harapan masyarakat agar polisi cepat menyelesaikan kejahatan maka organisasi polisi sering harus bergerak seperti organisasi militer, di mana kebijaksanaan ditetapkan dari atas dan dengan susunan hierarki yang ketat. Perintah harus dijalankan meskipun tidak dipahami maksud dan tujuannya. Keputusan individu dan tindakan berdasarkan penilaian sendiri tidak dibenarkan. Budaya militer yang mengutamakan disiplin ketat dan bergerak sesuai kelompok diutamakan.

Sistem militer mewajibkan bahwa dalam "gerakan operasi" polisi harus dapat bertindak sebagai organisasi yang siap melakukan kekerasan fisik. Polisi juga diberikan senjata api untuk dapat melakukan tugas ini dengan baik. Cara kerja seperti ini perlu karena para "orang jahat" dalam masyarakat sering tidak mau tunduk pada kewenangan polisi dan bersikap ataupun secara nyata melawan perintah polisi. Kewenangan polisi mempergunakan kekerasan (dalam arti "*force*" dan bukan "*violence*") sebagai upaya paksa adalah bagian penting dan inti dan fungsi dari peranan polisi memerangi kejahatan (sebagai "*crime fighters*") dan membela diri terhadap ancaman timbulnya luka parah atau kematian.

Kewenangan mempergunakan "*force*" sebagai "upaya paksa" berarti mempergunakan kekerasan berdasarkan hukum untuk memaksa seseorang mematuhi perintah polisi yang bertindak untuk kepentingan umum. Penggunaan kekerasan dalam arti ini tidak perlu diberikan lagi oleh undang-undang, karena ini bagian dan mandat yang diberikan masyarakat kepada polisi untuk melawan kejahatan. Yang selalu menjadi permasalahan, dan karena itu perlu pengaturan, adalah penggunaan kekerasan yang melampaui keperluan (*unnecessary use of force*) atau malahan yang melampaui batas kewajaran (*excessive or brutal use of force*). Inilah yang perlu diatur, baik melalui kode etik kepolisian, tetapi juga untuk hal yang terakhir melalui aturan yang memuat sanksi disiplin dan sanksi pidana (*rules to restrict the use of force by the police*). Hanya apabila warga masyarakat dapat memahami dan menyetujui

adanya standar yang wajar (*reasonable standard*) dalam penggunaan kekerasan oleh polisi, maka citra polisi yang selama ini sering tercoreng oleh perilaku individu polisi dapat diperbaiki. Sikap ambivalen masyarakat perlu diperhatikan pula di sini.

Dalam bahan pustaka kriminologi dikenal istilah "*deadly force*" sebagai salah satu isu tentang pemolisian (*policing*). Yang dimaksud di sini adalah "*the action of police officer who shoots and kills of suspect*". Di Indonesia isu inipun ada, terutama apabila ada perintah atasan (dalam gaya "budaya militer") untuk melakukan "tembak di tempat". Perintah ini dianggap sebagai bertentangan dengan perlindungan hak asasi manusia, karena "tersangka" bukanlah "musuh" dan baru dapat dianggap bersalah bilamana sudah ada putusan demikian dari pengadilan. Perintah itu harus ditafsirkan hanya berlaku apabila terdapat tersangka yang melawan (konfrontasi dengan kekerasan) dan menyerang polisi dengan senjata, sehingga mengancam timbulnya luka parah atau kematian (pada polisi atau korban kejahatan). Dalam ancaman yang lebih rendah sifatnya, polisi harus mempergunakan taktik pertahanan diri (*defensive tactics*). Jelas di sini ada perbedaan dengan gaya atau budaya militer, yang dalam menghadapi lawan berupa musuh, memang bertugas mempergunakan "*deadly force*" (menembak sampai mati). Yang juga merusak citra polisi adalah penggunaan kekerasan yang melampaui keperluan (*unnecessary use*) dan sering melampaui batas kewajaran (*excessive and brutal use*) terhadap tersangka yang berada dalam tahanan. Karena itu ada benarnya pendapat yang mengatakan bahwa: "untuk Indonesia pada waktu ini, perlindungan HAM masih menyangkut perlindungan tersangka dalam "tahanan polisi".

POLISI MITRA MASYARAKAT DAN GAYA PELAYANAN

Di atas telah dikemukakan citra polisi sebagai pengayom, dengan wajah tersenyum dan siap membantu melayani warga masyarakat. Untuk dapat memperoleh citra polisi ini, maka harus dikembangkan konsep yang dikenal sebagai "*community policing*"; di mana polisi dan masyarakat adalah mitra yang sederajat dalam kegiatan pemolisian. Dalam usaha polisi sebagai penegak hukum yang menanggulangi masalah kejahatan dan pelanggaran hukum, polisi harus mempunyai

pemahaman yang lebih besar tentang masalah dan isu sosial yang ada dalam masyarakat.

Polisi sebagai "*crime fighter*" harus membatasi dirinya hanya pada kejahatan yang serius dan berintikan kekerasan. Di sini memang suatu organisasi kepolisian harus bergerak "seperti organisasi militer" (*military-like*), tetapi hanya dalam tugas ini. Untuk tugas-tugas selebihnya polisi harus mengajak masyarakat sendiri untuk mengatasi pelanggaran hukum yang terjadi dalam lingkungannya. Polisi di sini lebih berperan sebagai "*watchman*" (penjaga keamanan dan ketertiban) ketimbang sebagai "*crime fighter*". Di samping itu polisi juga tidak boleh melupakan perannya yang tidak kalah pentingnya, yaitu membantu tugas instansi-instansi publik yang lain. Konsep polisi sebagai "*community problem solver*" erat kaitannya dengan peran tambahan.

Polisi Indonesia sebenarnya telah banyak melakukan usaha-usaha untuk menjadi "*watchman*" dan "*community problem solver*" ini. Pada awal 1980-an, polisi telah mulai mengembangkan "sistem keamanan swakarsa" atau "sistem keamanan lingkungan". Dalam konsep ini telah disadari bahwa masyarakat sendiri juga dapat memberikan sumbangan dalam kegiatan pemolisian, bahwa polisi dan masyarakat adalah mitra yang sederajat serta bahwa masyarakat harus dimotivasi untuk bekerja sama dengan polisi.

Harus diakui bahwa polisi belum sepenuhnya berhasil dalam usaha-usaha di atas, terutama di kota-kota besar di Indonesia. Hal yang mungkin perlu diperhatikan adalah bahwa masyarakat Indonesia telah banyak berubah dalam 20-30 tahun terakhir ini. Di samping masuknya nilai-nilai baru yang tersebar luas ke seluruh pelosok tanah air melalui media massa (cetak dan elektronik), pembangunan ekonomi pun membawa dampak besar pada kehidupan bermasyarakat. Mengenai hal yang terakhir ini perlu diperhatikan kesenjangan sosial-ekonomi dalam masyarakat kita yang nyatanya makin melebar. Berkurangnya kemiskinan, kemakmuran yang makin baik dan lalu-lintas perjalanan yang lebih lancar menambah pula perpindahan penduduk ke daerah perkotaan. Karena itu akan makin bertambah pula permasalahan yang dihadapi daerah perkotaan. Umumnya kota-kota Indonesia tidak siap dengan arus urbanisasi ini, antara lain dengan bertambahnya daerah hunian (kampung-kampung dalam kota) yang menjadi sangat padat, timbulnya daerah hunian kumuh (tidak memenuhi kelayakan hunian)

dan berkembangnya sektor perdagangan informal. Masalah-masalah ini juga menjadi pekerjaan polisi dalam membantu kota mengatasi “kerawanan” yang timbul.

Dalam “*community policing*” hubungan timbal balik secara kemitraan sederajat antara polisi dan masyarakat harus dapat dibina. Dalam karangannya *Broken Windows* (Kelling and Wilson, 1982), mereka ini menekankan perlunya diutamakan meningkatkan kerja sama polisi dan masyarakat dalam daerah-daerah kumuh. Dalam penelitian yang terkenal ini, “*broken windows*” diumpamakan dengan keadaan masyarakat tersebut yang penuh permasalahan (masalah individu, antartetangga dan antarkelompok) yang memerlukan bantuan dari pihak luar (misalnya dari polisi dalam kegiatan “*community policing*”). Daerah kumuh akan menarik bagi para penjahat dan kemudian menimbulkan ketakutan pada para penghuninya. Hanya melalui kerja sama, dukungan dan bantuan para warga setempat, polisi dapat melawan kejahatan di daerah urban yang kumuh. Untuk mengatasi permasalahan Indonesia dengan ledakan penduduknya (di mana kota tidak siap), maka dapat diusahakan adanya “*planned slums*” dan “*organized slums*”. Peranan polisi untuk menjaga keteraturan dan ketertiban di daerah-daerah ini sangat utama. Namun, mereka hanya akan berhasil, bilamana polisi dapat membuka jalur komunikasi yang jujur dan efektif dengan penghuninya. Wajah “simpatik” polisi harus juga ditujukan dalam masalah “sektor informal” dan “pedagang kaki lima”.

Apa yang dibicarakan di atas menunjukkan bahwa yang diperlukan dalam waktu ini adalah polisi yang benar-benar merupakan mitra masyarakat, dan dalam fungsi sebagai pengayom mempergunakan “gaya pelayanan” (yang berbeda dengan “gaya legalistik”). Sikap masyarakat yang seakan-akan “memusuhi” polisi (a.l. terlihat dan dirusak atau dibakarnya beberapa kantor polisi) harus diubah. Gaya militer dan gaya legalistik (penegak hukum tanpa kompromi) harus diganti dengan gaya pelayanan.

PENUTUP

Uraian di atas tentunya belum lengkap, apabila tidak disinggung pula permasalahan profesionalisme polisi dalam mengungkapkan kasus kriminal yang canggih dan tentang permasalahan pendidikan polisi.

Masalah kejahatan “kerah-putih” (*white collar crime*) telah banyak dibahas dalam diskusi-diskusi lain. Untuk bentuk-bentuk kejahatan kerah-putih ini ternyata polisi sering sekali tidak dapat berbuat banyak sebagai “penegak hukum pidana”. Kebanyakan kejahatan kerah-putih ini dilakukan oleh “orang-orang terhormat” (bankir, pialang saham, pimpinan korporasi dan pejabat pemerintah). Kejahatan mereka dikenal dalam masyarakat antara lain sebagai “kredit macet perbankan”, *insider trading* di bursa efek ataupun korupsi dalam penyaluran dana yang diperlukan untuk membantu petani, nelayan dan untuk perumahan sederhana. Di bidang kejahatan terorganisasi (*organized crime*) sistem peradilan pidana juga seakan-akan lumpuh (misalnya, dalam memerangi peredaran narkotika yang meningkat dan zat adiktif lainnya). Oleh karena itu memang diperlukan penanganan khusus untuk mendidik sebagian (mungkin hanya sebagian kecil yang dipilih melalui seleksi obyektif yang ketat) polisi yang siap menghadapi tantangan kejahatan yang makin canggih (antara lain karena kemajuan teknologi informasi) atau yang akan makin bertambah sebagai akibat arus perdagangan transnasional (termasuk kejahatan kerah-putih dan kejahatan terorganisasi).

Pendidikan Akademi Polri sekarang ini perlu pula ditinjau kembali secara menyeluruh, khususnya agar “budaya militer” yang memang perlu untuk Taruna AD, AL dan AU tidak diberikan kepada Taruna Kepolisian. Untuk mereka yang terakhir ini (yang dapat disetarakan dengan pendidikan D-4) lebih diperlukan “budaya polisi” yang menekankan pada fungsi pengayom. Juga dalam pendidikan S-1 Kepolisian perlu diberikan pendidikan agar lulusan mempunyai pemahaman yang lebih baik dan mendalam tentang permasalahan sosial dalam masyarakat Indonesia. Pemahaman mereka tentang hal ini harus setara dengan lulusan S1 yang belajar di suatu fakultas ilmu-ilmu sosial. Pendidikan lanjutan dalam jenjang S-2 Kepolisian diharapkan menghasilkan lulusan yang lebih merupakan seorang “intelektual” (dalam arti yang banyak melakukan studi, refleksi dan spekulasi secara kreatif dalam bidang ilmu kepolisian). Mereka yang terakhir ini adalah calon pembina untuk polisi Indonesia yang akan datang.