

Sp12 - 08 - 034

POLISI DAN OTONOMI KEKUASAANNYA

Jusuf^{1*}

Latar Belakang

Tulisan ini membahas mengenai polisi dan otonomi kekuasaan yang dimilikinya dalam pelaksanaan tugas. Dalam tulisan ini, saya ingin menunjukkan bahwa polisi sebagai pemegang mandat masyarakat di bidang keamanan yang dilengkapi oleh seperangkat aturan dengan otonomi sebagai pelaksana undang-undang dibidang keamanan. Dalam prakteknya, besarnya otonomi yang dimiliki tersebut, kerap disalahgunakan oleh para anggota kepolisian. Penyalahgunaan itu tidak dilakukan karena ketidak tahuan, namun lebih pada suatu kebiasaan yang cenderung membudaya. Akibatnya, praktek penggunaan otonomi yang berlebihan tersebut pada perkembangannya, tidak dipandang sebagai suatu perbuatan yang menyalahi aturan, namun sebuah kewajaran dan dapat diterima dalam lingkungannya. Oleh karena itu, fokus utama tulisan ini adalah organisasi Polri yang memiliki otonomi untuk melaksanakan aturan undang-undang dihadapkan dengan kebudayaan yang telah mengakar dalam pelaksanaan tugasnya.

Dalam organisasi Polri, telah ditetapkan berbagai protokol serta aturan-aturan teknis pelaksanaan yang memberikan batas-batas kewenangan polisi dalam rangka menjalankan fungsi dan tugas-tugas kepolisian. Selain itu, terdapat pula ketentuan-ketentuan etik dan intitusional yang secara organisasional menerjemahkan ketentuan-ketentuan umum undang-undang kepolisian kedalam rambu-rambu yang lebih rinci mengenai "mana yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan polisi didalam menjalankan fungsi dan tugas-tugasnya", serta berbagai sanksi yang didapat jika terjadi pelanggaran atau penyalahgunaan mandat dan kekuasaan.

Hal ini secara tegas dinyatakan oleh Reiner (1993:1) bahwa polisi merupakan pemangku khusus kekuasaan utama negara yang memonopoli penggunaan kekerasan yang legitimatif. Hal ini sejalan dengan Jamin (1995:28)

¹ Guru Besar dan Doktor Ilmu Kepolisian, Penasehat Ahli Kapolri, Tenaga Profesional Lemhannas R.I

yang mengatakan bahwa polisi selain melaksanakan pengaturan (*regulerende functie*) sekaligus sebagai pelaksana utama dari tugas pokoknya (sebagai alat Negara penegak Hukum) disamping pengaturan teknis. Implikasi dari posisi itu menyebabkan polisi kerap mengemban peran yang mendua: di satu sisi dituntut untuk menjamin keberlangsungan terjaganya ketertiban dalam masyarakat, namun disisi lain senantiasa dituntut tidak bertindak melampaui batas-batas kewenangan yang telah dimandatkan kepadanya (Goldstein, 1997).

Sebagai bagian dari administrasi pemerintahan, polisi memiliki fungsi untuk memelihara keteraturan serta ketertiban dalam masyarakat, menegakkan hukum, dan mendeteksi kejahatan serta mencegah terjadinya kejahatan. Dengan kata lain, polisi memiliki fungsi sebagai pengayom masyarakat dari ancaman tindak kejahatan yang mengganggu rasa aman serta merugikan secara kejiwaan dan material dengan cara memelihara keteraturan dan ketertiban sosial, menegakkan hukum dalam masyarakat (Suparlan, 2000). Permasalahan-permasalahan sosial yang dihadapi oleh masyarakat dan merupakan gejala kehidupan sosial yang dirasakan sebagai beban atau gangguan yang merugikan warga masyarakat

Mengalir dari uraian diatas, sebagai institusi yang mengemban dan menjamin berlangsungnya salah satu fungsi asasi masyarakat di bidang keamanan, Polri memiliki tiga fungsi utama, yaitu (1) sebagai aparat penegak hukum yang diperoleh dari kekuasaannya di bidang hukum, (2) sebagai pelayanan masyarakat termasuk menegakkan ketertiban umum, dan (3) sebagai pengayom keamanan (Suparlan, 1999). Untuk melaksanakan fungsinya tersebut, polisi diberikan sejumlah piranti hukum untuk menjamin kepastian hukum yang melindungi jiwa, harta dan benda dalam masyarakat.

Sehubungan dengan mandat yang diberikan kepada polisi sebagai *law enforcement institution*, pertanyaan yang perlu untuk mendapatkan perhatian adalah mengapa didalam menjalankan tugas dan fungsinya itu polisi seringkali menggunakan kekuatan-kekuatan ekstra-legal atau tidak bertindak di luar batas-batas kewenangan yang dimandatkan kepadanya? Peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang dimiliki polisi sering berdalih sebagai bentuk perlindungan terhadap kebebasan-kebebasan dasar masyarakat. Implikasinya, anggota kepolisian di berbagai negara cenderung melakukan berbagai praktek yang menyalahi aturan perundangan dalam upaya memenuhi tuntutan masyarakat dan kompleksitas pelaksanaan tugasnya.

Praktek tersebut mungkin terjadi karena adanya otonomi yang dimiliki oleh lembaga kepolisian. Perbuatan ini tidak dilandasi oleh semata-mata ketidaktahuan para anggota terhadap aturan atau undang-undang, melalaikan suatu tindakan yang dipahami bahkan telah membudaya dalam lingkungannya. Pada akhirnya, praktek penyalahgunaan otonomi tidak dipandang sebagai menyalahi aturan undang-undang namun diterima sebagai suatu kewajaran.

Polisi dan Kebudayaannya

Kebudayaan secara umum terbentuk melalui proses saling belajar atas berbagai pengalaman-pengalaman kolektif (Haralambos and Holborn, 2000). Dalam kebudayaan dikembangkan berbagai harapan yang tertulis maupun yang tidak tertulis tentang perilaku (aturan dan norma-norma) yang mempengaruhi individu dalam kebudayaan itu. Dalam suatu organisasi, kebudayaan tersebut mewujudkan dalam kebudayaan satu atau lebih yang memuat perilaku-perilaku yang diharapkan dari anggota-anggotanya baik maupun tidak.

Mengacu pada pendapat Suparlan (2004: 18), kebudayaan diartikan sebagai (1) Pengetahuan yang diyakini kebenarannya oleh masyarakat yang memiliki kebudayaan tersebut, (2) Kebudayaan adalah milik masyarakat manusia (3) Kebudayaan sebagai pengetahuan yang diyakini kebenarannya, yang menjadi pedoman menyeluruh yang mendalam dan mendasar bagi kehidupan masyarakat yang bersangkutan, (4) sebagai pedoman bagi kehidupan, kebudayaan dibedakan dari kelakuan dan hasil kelakuan, karena kelakuan itu terwujud dengan mengacu dan berpedoman pada kebudayaan yang dimiliki pelaku yang bersangkutan.

Mengalir dari definisi di atas, dalam konteks kepolisian, Reiner (1992) mengartikan kebudayaan sebagai serangkaian nilai-nilai, norma-norma, perspektif dan aturan-aturan dasar yang menjadi petunjuk pelaksanaan tugas polisi. Dalam pandangan yang mirip, Manning (1997: 143) menyatakan bahwa kebudayaan polisi merupakan keterampilan-keterampilan utama, kognisi, dan pengaruh yang menentukan bahwa pekerjaan polisi itu baik. Aturan-aturan dan prinsip-prinsip perilaku yang dapat diterapkan secara situasional dan merupakan rasionalitas serta keyakinan-keyakinan yang menuntun dalam bertindak Manning (1989: 360).

Menurut Chan (1996) budaya polisi tersebut tidak semata-mata identik dengan aspek negatif. Budaya polisi justru sering bersifat fungsional terhadap keberlangsungan polisi dalam membantu pekerjaan. Aspek positif dari kebudayaan,

misalnya solidaritas antar polisi memberikan jaminan kepada anggotanya bahwa mereka akan saling mendukung, mempertahankan dan membantu koleganya jika mendapat ancaman dari luar, serta menjaga rahasia jika berhadapan dengan penyelidikan eksternal (Goldsmith 1990: 93-94).

Lebih lanjut menurut Chan (1997), bahwa ciri khas budaya profesi polisi merupakan kebiasaan-kebiasaan yang telah menjadi bagian dari budaya polisi, yang dalam prakteknya kerap mendorong terjadinya perbuatan yang melebihi kapasitas otonom yang dimiliki. Unsur-unsur budaya polisi yang dimaksud Chan tersebut adalah: (a) rasionalitas melakukan perilaku tidak patut yang berasal dari nilai-nilai informal, bahwa aturan boleh dilanggar sepanjang dalam rangka tugas dan fungsi dalam pekerjaannya dapat dilakukan secara cepat dan efektif; (b) adanya mekanisme untuk melindungi oknum polisi yang melakukan perilaku tidak patut (*misbehave*) dari ancaman penyelidikan internal dan eksternal, dan ini didorong serta dikembangkan atas dasar standar dan semangat solidaritas kelompok yang kuat; (c) dipertahankannya proses mereproduksi ulang rasionalitas dan perlindungan kepada generasi baru polisi, yang dilakukan melalui berbagai proses penetrasi dan sosialisasi nilai-nilai budaya melalui praktek sehari-hari.

Polisi dan Bentuk Otonomi Kekuasaan

Pada bagian awal telah dikemukakan bahwa dalam melaksanakan fungsinya, Polisi dibekali berbagai piranti hukum mempermudah pelaksanaan tugasnya. Polisi diberikan kewenangan untuk bertindak berdasarkan pada hati nuraninya, hal ini dikenal sebagai diskresi. Gagasan mengenai diskresi dimengerti sebagai kondisi normatif, yang memperbolehkan, memberikan keistimewaan, atau hak prerogatif kepada seseorang untuk bertindak dalam kondisi tekanan yang membutuhkan tindakan praktis (Klening, 1996). Dalam pengertian tersebut, diskresi selalu melekat dalam kewenangan yang dimiliki oleh seorang anggota kepolisian untuk memutuskan dalam bertindak.

Diskresi berasal dari kata berbahasa latin "*discretio*", yang berarti pemisahan (*separation*) atau perbedaan (*distinction*). Walker (1983: 54) mendefinisikan diskresi sebagai "Kewenangan yang diberikan oleh hukum untuk bertindak (atau tidak bertindak) dalam keadaan tertentu sesuai dengan penilaian institusi atau nurani pribadi petugas sendiri". Sementara itu Aaron (1960): menyebut bahwa diskresi adalah suatu kesalahan yang dilakukan berdasarkan hukum atas pertimbangan dan

keyakinannya dan lebih menekankan pertimbangan moral daripada pertimbangan hukum. Bayley (1995:206-207) menambahkan bahwa diskresi adalah kapasitas polisi untuk memilih berbagai tindakan legal atau ilegal untuk menyeleksi perkara yang ditanganinya, mengesampingkan perkara, melepaskan tersangka atau pelaku pelanggaran dari tuntutan hukum.

Dalam undang-undang R.I No. 2 tahun 2002 tentang kepolisian, perihal diskresi juga diatur seperti yang tercantum dalam pasal 18 ayat (1) yang menyatakan bahwa, " untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam bertindak menurut penilaian sendiri". Dalam penjelasan pasal demi pasal dari undang-undang tersebut dipertegas perihal ini, yaitu: "bertindak menurut penilaian sendiri" adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta resiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum.

Berbagai definisi yang dipakai tersebut sangat jelas menegaskan bahwa diskresi tidak mungkin seluruhnya dibatasi dalam rumusan yang tertentu karena luasnya kemungkinan cakupan situasi yang dihadapi oleh penegak hukum dilapangan (barker dan Carter, 1994: 17). Masalah inilah yang menyebabkan mengapa penerapan diskresi tidak boleh dilepaskan dari pengoperasian moral, etika, dan nilai-nilai serta filosofi yang berlaku dalam organisasi. Walaupun diskresi merupakan sebuah kewenangan sah yang memberikan kemungkinan polisi untuk bertindak di luar hukum, tetap penting bahwa kewenangan itu tidak dimaksudkan sebagai instrument polisi untuk mengambil manfaat selain untuk tujuan yang hendak dicapai oleh polisi dan hukum, yakni terpeliharanya ketertiban sosial. Inilah yang menyebabkan bahwa sejak awalnya diskresi dimaksudkan untuk memungkinkan polisi menentukan tindakan berdasarkan kepercayaan yang diyakininya, bahwa tindakan demikian itu adalah untuk sebuah tujuan dan kepentingan yang lebih luas.

Tindakan diskresi dapat mewujudkan pada berbagai bentuk pelaksanaan tugas polisi di lapangan, misalnya antara lain, menahan atau tidak menahan, menetapkan seseorang sebagai tersangka atau tidak, menggunakan pasal-pasal tertentu atau yang lain, menembak atau tidak menembak tersangka yang melarikan diri. Praktek diskresi dikenal dalam hampir pada semua strata dalam kenyataannya memiliki motif, implikasi dan konteks yang berbeda.

Tindakan anggota polisi yang mengoperasikan otonomi/kewenangan yang dimilikinya melalui aplikasi diskresi yang bahkan telah menjadi sebuah kebudayaan yang dipraktekkan sehari-hari, merupakan bentuk individu yang memiliki kehendak bebas. Oleh karena itu, penundukan atau penyangkalan terhadap perintah undang-undang, termasuk didalamnya kewenangan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu demi tercapainya keberhasilan tugas, sepatutnya dimengerti sebagai bentuk bahwa individu bukanlah robot. Artinya, walaupun mereka diikat oleh hukum dan peraturan, bahkan dalam setiap tindakannya didasarkan pada hukum, namun menunjukkan bahwa mereka dapat secara aktif menggunakan otonominya untuk mengubah atau menyesuaikan dengan kebutuhan pelaksanaan tugas.

Memperhatikan seringkali polisi bertindak bersandarkan pada otonominya yang luas, menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa lembaga yang sangat berkuasa ini diawasi oleh publik untuk menjamin transparansi dan terutama akuntabilitas. Hadirnya Kompolnas jelas merupakan sebuah kebutuhan dari sistem yang mengawasi sekaligus sebagai pemicu profesionalitas lembaga kepolisian. Keberadaan lembaga ini akan menjadi jawaban atas pertanyaan klasik "*who police the police*".

Penutup

Dalam tulisan ini, telah ditunjukkan bahwa polisi memiliki otonomi yang luas dan melaksanakan tugasnya. Otonomi yang tampak dalam aplikasi kewenangan polisi dalam diskresi yang dipahami sebagai kondisi memperbolehkan pada situasi tertentu seseorang untuk bertindak dalam upaya pencapaian keberhasilan tugasnya. Jelaslah bahwa polisi dalam melaksanakan tugasnya mengoperasikan otonomi yang relatif besar. Kapasitas untuk mengoperasikan dan mempertahankan sejumlah otonomi itu didasarkan oleh beberapa faktor yang saling memperkuat eksistensi otonomi itu : kewenangan yang diberikan oleh undang-undang untuk menegakkan hukum, jabatan sebagai anggota kepolisian, dan seluruh kompleksitas pekerjaannya menunjukkan adanya otonomi kekuasaan dalam tugas-tugas kepolisian.

Daftar Bacaan

Aaron, T.J., 1960, *The control of police Discretion*, Springfield: Charles C.

Thomas. Barker, T., and Carter, D., 1994 *Police Deviance*, Cincinnati: Anderson Publishing Co.

Bayley, D., 1995, *The Encyclopedia of Police Science*, New York: Garland Publishing, Inc.

Chan, J., 1996 "Changing Police Culture", *British Journal of Criminology*, 36, 1: 109-134. (Goldsmith 1990:93-94).

1997, *Changing Police Culture: Policing in a Multicultural Society*. Cambridge University Press: Cambridge, UK.

Djamin, A., 1995, *Administrasi Kepolisian RI*, Jakarta: Sanyata Sumanasa Wira.

Goldstein, H., 1997, *Policing a Free Society*. Cambridge: Ballinger Publishing..

Halarambos, M., Holborn, M., and Heald, R., 2000, *Sociology Themes and Perspectives*, Hammersmith: Harper Collins Publishers Ltd.

Kleinig, J., 1996, *The Ethics of Policing*, Cambridge University Press.

Manning, P., 1989 "Occupational Culture" dalam Bailey W., Ed., *Encyclopedia Of Police Science*, New York; Garland.

Reiner, R., 1993, Police accountability: Principles, Patterns and Practices. dalam Reiner, R. And Spencer, S., Eds., *Accountability Policing: Effectiveness, Empowerment and Equity*, London: Institute for Publik Policy Research, hlm. 127-148.

Suparlan, P., 1999, "Polisi Indonesia dalam Rangka Otonomi Daerah" (*makalah seminar*, Jakarta: Universitas Indonesia)., "Mengefektifkan Fungsi dan peranan Polri dalam Penanggulangan Tindak Kekerasan dan Amuk Massa: dalam Perspektif Antropologi" (*makalah seminar*, Jakarta: Universitas Indonesia).

2004, *Masyarakat dan Kebudayaan Perkotaan Perspektif Antropologi Perkotaan*, Jakarta: YPKIK.