

075

# Polisi dan Diskresi

(Oleh: Drs. DPM. SITOMPUL, S.H.)

Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan salah satu alat Negara penegak hukum, yang dalam melaksanakan tugasnya berkewajiban memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya yang berat dan luas itu, cenderung tugas-tugas yang dilaksanakan di lapangan dilakukan secara individu (perorangan), hal ini sebagai akibat dari pengaruh sifat organisasi Polri.

Pada dasarnya setiap anggota Polisi yang bertugas di lapangan dituntut mampu mengambil suatu keputusan secara perorangan, dalam menghadapi situasi-situasi yang nyata.

Pengambilan keputusan yang dilakukan Polisi menyangkut masalah ketertiban dan keamanan masyarakat

kat, yang erat kaitannya dengan hak-hak asasi manusia. Oleh karena sifat pekerjaannya itulah maka Polisi sering harus menanggung resiko menjadi sorotan masyarakat. Sorotan-sorotan yang ditujukan kepada Polisi ada yang bersifat positif dan bersifat negatif. Sebenarnya sorotan itu berpangkal tolak dari hasil pengambilan keputusan yang telah dilakukan oleh petugas-petugas Polisi.

Celakanya ada beberapa oknum Polisi yang keliru dalam mengambil keputusan guna memecahkan sesuatu masalah, akibatnya ada anggota masyarakat tertentu merasa dilanggar hak-haknya dan memberikan tanggapan negatif kepada Korps Kepolisian.

Masyarakat cenderung meng-

---

Penulis adalah Staf Pengajar PTIK yang saat ini sedang tugas belajar di Pasca Sarjana Ilmu Hukum.

harapkan anggota-anggota "Polisi yang Superman" seperti dalam Film atau Televisi yaitu Polisi yang mampu mengambil keputusan dan bertindak cepat dan tepat misal, mengatasi arus kemacetan lalu-lintas, pengambilan keputusan yang tepat untuk menangkap penjahat, pengambilan keputusan yang simpati dalam menghadapi pelajar-pelajar yang nakal, dan lain-lain.

Pengambilan keputusan yang dilakukan petugas Polisi di lapangan, kadang-kadang harus dilaksanakan dengan cepat karena situasi yang mendesak dan perlu ditangani segera. Dalam situasi demikian, petugas yang bersangkutan tidak sempat berkonsultasi atau mohon petunjuk kepada atasannya yang lebih berpengalaman. Sehingga di pundaknyalah resiko dan tanggung-jawab pengambilan keputusan itu, jika keputusan yang diambilnya itu tepat dan baik hal tersebut merupakan hal yang biasa, tetapi jika salah ia akan dapat dikritikan-kritikan.

#### A. Diskresi Kepolisian

Seringkali diskresi Kepolisian diartikan sama dengan penyimpangan perkara. Sebenarnya antara Diskresi dan penyimpangan perkara ada perbedaan, dan tidak sepenuhnya sama.

Diskresi Kepolisian merupakan realisasi dari asas kewajiban

(*plicht matigheid*) dan dilaksanakan oleh petugas Polisi sejak dari awal/permulaan menghadapi suatu peristiwa pidana, misalnya: anggota Polantas menghadapi pengemudi mobil yang SIM-nya habis masa berlakunya, sedangkan pengemudi tersebut lama bertugas di luar kota dan baru hari itu ia pulang dari dinasnyanya. Tindakan anggota Polantas tidak menggunakan wewenangnya untuk menilang si pengemudi, dan diganti dengan tindakan menasehati dan memberi petunjuk, hal itu merupakan diskresi.

Masalah penyimpangan perkara berbeda dengan diskresi, sebab penyimpangan perkara didasarkan pada azas Oportunitas dan digunakan pada suatu peristiwa pidana di mana proses pemeriksaan terhadap tersangka, dan proses penuntutan terhadap terdakwa sebagian besar telah dilaksanakan, tetapi karena pertimbangan tertentu maka perkaranya tidak diajukan ke sidang Pengadilan.

Pengertian diskresi Kepolisian adalah: "Suatu wewenang bertindak yang diberikan kepada Polisi, untuk mengambil keputusan dalam situasi tertentu, yang membutuhkan pertimbangan tersendiri dan menyangkut masalah moral, serta terletak dalam garis batas antara hukum dan moral" (Thomas J. AARON, 1960, hala-

man 18).

Wewenang kebijaksanaan pengambilan keputusan yang diambil oleh petugas Polisi tersebut harus berada dalam ruang lingkup kewajibannya yaitu kewajiban Polisi untuk menciptakan situasi ketertiban dan keamanan dalam masyarakat. Kebijakan keputusan yang diambil itu dapat berarti pula bahwa perkara ringan tersebut tidak diproses terus, karena pelanggaran itu bersifat ringan. (tidak diajukan ke sidang Pengadilan).

Karena Diskresi Kepolisian terletak di antara garis batas moral dan hukum, maka untuk mencegah agar tidak terjadi tindakan penyalahgunaan wewenang perlu dibatasi pelaksanaannya dengan asas kewajiban.

Asas kewajiban terdiri dari 4 (empat) sub asas, yang merupakan dasar patokan bagi pelaksanaan diskresi, yaitu:

1. Asas keperluan.
2. Asas Masalah.
3. Asas Tujuan.
4. Asas Keseimbangan (Mayjen Pol (Purn) Drs. SOEBROTO BROTODIREJO, S.H. 1985: halaman 20).

Asas keperluan adalah asas yang memberi pedoman bahwa tindakan Polisi hanya dapat dilakukan apabila tindakan itu betul-betul diperlukan untuk me-

niadakan suatu gangguan atau mencegah terjadinya suatu gangguan. Sedangkan pengertian gangguan adalah suatu peristiwa yang dapat menimbulkan kerugian, kerugian tersebut dapat berbentuk kerugian materiil atau kerugian immateriil (rasa malu, rasa takut, dan lain-lain).

Asas masalah merupakan suatu patokan, memberi pedoman bahwa tindakan yang dilakukan oleh Polisi harus selalu dikaitkan dengan permasalahannya, dan tindakan Polisi tidak boleh mempunyai motif pribadi.

Asas Tujuan, menghendaki agar tindakan Polisi betul-betul tepat dan mencapai sasarannya, guna menghilangkan atau mencegah terjadinya suatu gangguan yang merugikan.

Asas Keseimbangan memberi pedoman kepada petugas Polisi agar tindakan Polisi selalu seimbang antara keras dengan lunak tindakan yang diambil, seimbang antara alat yang digunakan dengan ancaman yang dihadapi.

Dengan demikian asas keperluan, asas masalah, asas tujuan, dan asas keseimbangan, dapat dipakai patokan dalam melaksanakan Diskresi Kepolisian.

Jika keempat sub asas tersebut dipedomani dan dihayati oleh setiap petugas Polisi di lapangan, maka tindakan penyalahgunaan wewenang dapat dihindari dalam

diskresi. Dan akan muncul tindakan diskresi Polisi yang bijaksana dan simpati.

5. Faktor sikap perilaku dari si pelanggar hukum.

## B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Diskresi

### Ad. 1. Faktor Pendidikan si petugas

Dalam menjalankan tugasnya Polisi senantiasa memperhatikan keserasian antara masalah ketertiban dan keamanan masyarakat. Di dalam ketertiban masyarakat ada suatu sistem norma dan perilaku.

Norma-norma yang hidup dan berlaku di tengah masyarakat antara lain: norma kesusilaan, norma sopan-santun, norma kepercayaan, norma hukum. Sistem norma tersebut sebaiknya difahami oleh setiap petugas Polisi, karena tatanan norma itu merupakan bagian dari kehidupan masyarakat di mana petugas Polisi yang bersangkutan ditempatkan. Pelaksanaan diskresi yang benar dan cocok dengan norma-norma yang ada dalam masyarakat akan menimbulkan sikap yang simpati kepada Polisi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan diskresi dalam tugas Polisi adalah:

1. Faktor pendidikan si petugas.
2. Faktor pengalaman di petugas.
3. Faktor mental si petugas.
4. Faktor kelelahan fisik si petugas.

Mata pelajaran yang diperoleh dari pendidikan (sekolah) Kepolisian merupakan bekal dasar dalam pelaksanaan tugas Polisi. Bekal dasar tersebut selanjutnya dikembangkan dan diwarnai dengan pengalaman-pengalaman praktek si petugas. Masalah-masalah yang dihadapi Polisi di lapangan ada yang bersifat biasa dan luar biasa, sehingga latihan-latihan praktek semu (pura-pura) dalam pendidikan Sekolah Polisi tidak hanya diajarkan latihan menghadapi masalah konvensional, tetapi juga mencakup latihan dalam menghadapi masalah inkonvensional. Masalah Inkonvensional tersebut misalnya: Petugas Sersan Dua Polisi mengatur kemacetan lalu-lintas seorang diri dengan tangan kirinya membawa alat komunikasi Handie Talkie (H.T). Tangan kiri membawa alat H.T. sambil mendengar perintah-perintah dari atasannya dan tangan kanan memberikan tanda-tanda isyarat mengatur kemacetan arus lalu-lintas merupakan salah satu masalah inkonvensional bagi Bintara Polisi (Sersan Dua) yang baru tamat dari sekolah Polisi.

Secara konvensional tata cara mengatur arus lalu-lintas dengan kedua tangan yang bebas memberi isyarat pengaturan.

#### **Ad. 2. Faktor Pengalaman si petugas**

Pengambilan kebijaksanaan Polisi dalam diskresi dipengaruhi oleh pengalaman dari si petugas yang bersangkutan. Pengalaman-pengalaman bertugas di lapangan yang cukup lama akan mempengaruhi keluwesan pengambilan kebijaksanaan Polisi dalam menghadapi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh warga masyarakat tertentu. Karena pada dasarnya pengalaman dapat mempengaruhi cara berpikir dan bertindak seorang petugas Polisi di lapangan.

#### **Ad. 3. Faktor Mental si petugas**

Kesulitan-kesulitan hidup yang dialami oleh seorang anggota Polisi yang bertugas di kota besar, dapat mempengaruhi keseimbangan kepribadian seseorang yang tidak kuat mentalnya. Pola hidup konsumtif di kota besar dapat mempengaruhi kehidupan seseorang yang mempunyai mental nerabas, misalnya, menerima uang suap (melakukan pungli) untuk mengatasi sesuatu kebutuhan rumah tangganya. Dalam hal ini dapat terjadi ke-

bijaksanaan Diskresi ditukar dengan imbalan uang dengan jumlah tertentu.

#### **Ad. 4. Faktor kelelahan fisik si petugas**

Kekurangan jumlah tenaga personil Kepolisian antara lain dapat mengakibatkan seorang petugas lapangan bekerja terus-menerus melebihi beban, dan melebihi kemampuan kondisi fisiknya.

Kelelahan fisik sebagai akibat kerja yang panjang dapat mempengaruhi kestabilan dalam mengambil kebijaksanaan Diskresi. Di sisi lain juga dapat mempengaruhi emosi (kurang sabar), di dalam melaksanakan tugas.

#### **Ad. 5. Faktor sikap perilaku dari si pelanggar hukum**

Seseorang yang telah melakukan pelanggaran (misalnya melanggar ketentuan rambu-rambu lalu-lintas) dan tertangkap petugas, jika menampilkan sikap perilaku yang sopan dan mengaku bersalah serta mengemukakan alasan-alasannya kenapa ia melanggar dengan logis, dan minta maaf dapat dimungkinkan petugas yang bersangkutan memberi kebijaksanaan Diskresi, membebaskan si pelanggar lalu-lintas tersebut. Jika pelanggaran itu ringan sifatnya, mungkin si petugas akan memberikan na-

sehat-nasehat/peringatan terhadap si pelangygar.

### C. Penerapan Undang-Undang dan Diskresi

Kelompok-kelompok masyarakat tertentu yang kebetulan berurusan dengan Polisi, cenderung tidak mau tahu, Polisi yang dihadapinya itu berpangkat apa, sampai di mana batas wewenangnya, apa latar belakang pendidikannya, sudah berapa lama petugas yang bersangkutan berdinasi di bidang tersebut dan lain-lain.

Di sisi lain kelompok masyarakat yang berhubungan dengan Polisi cenderung menganggap bahwa Polisi yang dijumpainya itu adalah: "Polisi yang sudah siap segala-galanya" siap menyelesaikan segala macam persoalan ketertiban dan keamanan dalam masyarakat yang amat kompleks dan rumit.

Harapan-harapan untuk memperoleh kebijaksanaan Kepolisian (diskresi) guna membantu menyelesaikan masalah yang sedang dihadapinya itu kadang-kadang tidak terpenuhi. Pada hal menurut anggapannya persoalan yang sedang dihadapinya itu amat penting dan mendesak, sedangkan di sisi lain petugas yang dihadapinya itu mempunyai keterbatasan kemampuan misal-

nya; Petugas yang bersangkutan baru tamat dari pendidikan dasar Kepolisian, atau belum berpengalaman tugas di bidangnya karena baru saja dimutasikan di bidang tugas itu otomatis memerlukan penyesuaian diri.

Jika kita perhatikan petugas-petugas Polisi di lapangan (terutama di Polda Jakarta Raya) banyak dijumpai petugas yang berpangkat Sersan yang relatif usianya masih muda dan cenderung belum begitu lama berpengalaman dalam bidang tugasnya tersebut. Petugas-petugas Bintara Polisi yang sudah tua (umur 48 tahun pensiun) diharapkan dapat mendampingi petugas yang masih muda sambil memberikan pengarahan-pengarahan. Tetapi masalah ini pun menjadi rumit karena jumlah petugas Bintara Polisi (Sersan, Pembantu Letnan) yang sudah "tua dalam pengalaman tugas" cenderung terbatas.

Padahal untuk menerapkan seni Diskresi (Kebijaksanaan Kepolisian) faktor pengalaman tugas, merupakan salah satu faktor yang menentukan keluwesan penerapan seni diskresi tersebut.

Salah satu aspek tugas Polisi adalah menegakkan hukum, yang di dalam banyak hal dituntut mampu menerapkan hukum/Undang-undang. Padahal banyak

ketentuan Undang-Undang yang penerapannya di lapangan membutuhkan diskresi Kepolisian, hal ini disebabkan karena:

1. Situasi/Keadaan yang harus dihadapi petugas Polisi tersebut tidak ada ketentuan tertulisnya yang jelas. Misal: Isi pasal 5 ayat 1.a butir ke 4 KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana) yang menyatakan sebagai berikut: Karena kewajibannya (setiap anggota Polisi) mempunyai wewenang untuk mengajukan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

Kata-kata "mengadakan tindakan lain" menurut hukum (Komentar; menurut hukum di sini dapat diartikan oleh petugas, dengan arti menurut hukum tertulis maupun menurut hukum adat tidak tertulis). Hal ini amat luas sekali artinya dan tidak mudah untuk diterapkan dalam tindakan Kepolisian, karena penerapannya mengundang "seni" Diskresi; apa isi dari penjabaran tindakan lain menurut hukum itu??

Walaupun dalam penjelasan KUHAP pasal 5 ayat 1.a butir 4 diberikan patokan yang dimaksud dengan "tindakan lain" tetapi patokah tindakan tersebut dapat di-

umpamakan ibarat suatu "bingkai/pigura foto" yang kabur gambarnya karena tidak jelas.

Untuk memperjelas dari gambar foto yang kabur (penjelasan pasal) diserahkan penerapannya kepada pertimbangan kebijaksanaan Kepolisian (Diskresi Kepolisian) dari petugas Polisi.

Jika petugas itu salah dalam menerapkan seni Diskresi, ia diancam sanksi: mungkin dikenakan tindakan disiplin, Sanksi pidana, atau ganti rugi (perdata), dan dikritik masyarakat.

2. Diskresi harus dilakukan, karena situasi/keadaan yang dihadapi petugas Polisi tidak ada ketentuan hukumnya sebab belum diatur dalam Undang-Undang atau peraturan pelaksanaannya.

*Misalnya:* Undang-Undang Nomor 3 tahun 165 tentang Lalu-lintas dan angkutan jalan raya. Di dalam Undang-Undang tersebut diperintahkan ayar beberapa hal diatur secara khusus di dalam peraturan pelaksanaannya, tetapi ternyata belum diatur, misalnya tentang hal-hal.

a) Ketentuan maksimal jam mengemudi bagi pengemudi kendaraan umum.

b) Kecepatan maksimal bagi beberapa kendaraan.

c) Surat Izin Mengemudi.

d) Dan ada beberapa hal lainnya lagi yang memerlukan pengaturan karena menyangkut masalah-masalah ketertiban dan keamanan di dalam berlalu-lintas.

Masalah-masalah berlalu-lintas di Jalan yang belum diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1965, mengakibatkan petugas-petugas Polisi Lalu-lintas sering dihadapkan kepada masalah Diskresi Kepolisian. Kesalahan-kesalahan dalam penerapan pengambilan kebijaksanaan Kepolisian (Diskresi Kepolisian) dapat membawa dampak ne-

Lalu-Lintas secara umum, walaupun pada dasarnya kesalahan itu hanya dilakukan oleh oknum petugas tertentu saja. Golongan kelompok-kelompok masyarakat tertentu tidak mau tahu betapa sulitnya menerapkan hukum dengan Diskresi Kepolisian. Padahal hukum yang harus diterapkan itu tidak ada ketentuan tertulisnya secara tegas (isi pengertian pasalnya samar-samar), atau suatu keadaan/situasi yang memerlukan kehadiran Polisi, tetapi keadaan tersebut belum diatur dalam Undang-Undang/peraturan pelaksanaannya.