

# KEPOLISIAN DALAM UPAYA PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA

Oleh : Prof. Dr. Soerjono Soekanto, S.H., M.A. \*)

## I. PENDAHULUAN

Naskah ini merupakan pembandingan terhadap makalah yang disajikan oleh KAPOLRI, sehingga sifatnya hanyalah sebagai pelengkap belaka. Tulisan ini menyajikan data mengenai pengaruh lingkungan sosial yang berkaitan dengan tugas-tugas kepolisian yang dilaksanakan oleh POLRI dalam masyarakat. Oleh karena POLRI melakukan tugas dalam masyarakat, maka sudah dapat diasumsikan, bahwa ada kaitan erat antara pengaruh lingkungan sosial terhadap pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Tulisan ini merupakan hasil dari suatu penelitian yang sepenuhnya dilakukan terhadap data sekunder. Artinya, penelitian yang dilakukan terhadap bahan-bahan kepustakaan, sehingga masih membuka kemungkinan untuk menilai kebenarannya dengan melakukan penelitian terhadap data primer di lapangan, yakni masyarakat.

Pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan sosiologis. Artinya, suatu pendekatan dengan mempergunakan teori-teori dan konsep-konsep dasar yang lazim dipergunakan oleh para sosiolog da-

lam tugasnya menerapkan sosiologi sebagai ilmu. Selain itu mungkin akan dijumpai penggunaan pendekatan tambahan yang juga berasal dari ilmu-ilmu sosial, seperti psikologi, antropologi, ilmu hukum, dan seterusnya. Penggunaan pendekatan tambahan itu memang tidak mungkin tercegah, oleh karena keterkaitan erat antara cabang-cabang ilmu-ilmu sosial.

Pertama-tama akan dicoba untuk mengidentifikasi beberapa permasalahan umum yang dijumpai dalam masyarakat. Masalah-masalah itu mencakup persoalan-persoalan nyata dan potensial; apabila tidak dicegah, maka masalah-masalah potensial itu akan muncul sebagai persoalan nyata menjelang tahun dua-ribu-an nanti. Identifikasi masalah-masalah umum itu akan dilakukan berdasarkan sistem kemasyarakatan dan subsistem yang dicakupnya.

Hal kedua yang akan dicoba untuk disajikan adalah perihal kebudayaan polisi. Artinya, suatu kebudayaan khusus yang menjadi ciri polisi, dan yang timbul sebagai akibat pendidikan kepolisian yang diperolehnya serta lingkungan pekerjaannya. Pengungkapan kebudayaan

\*) Penulis adalah Staf Ahli Kapolri.

polisi ini perlu, oleh karena dalam menghadapi pengaruh lingkungan sosial, kebudayaan polisi senantiasa akan muncul. Kemunculan kebudayaan polisi dalam interaksinya dan pengaruh lingkungan sosial mungkin mempunyai akibat yang positif atau negatif.

Masalah ketiga yang akan diungkapkan berkaitan dengan lingkungan sosial dalam arti luas. Pembahasan mengenai lingkungan sosial ini akan dikaitkan dengan upaya pembinaan keamanan dan ketertiban, dan persoalan-persoalan yang timbul.

Akhirnya sebagai hal keempat akan dicoba untuk memberikan suatu jalan kearah pemecahan masalah. Sudah tentu bahwa pemecahan masalah itu lebih banyak bersifat teoritis. Hal ini disebabkan oleh karena data yang dipergunakan merupakan data sekunder.

## II. SISTEM KEMASYARAKATAN DAN MASALAH-MASALAHNYA

Sistem kemasyarakatan merupakan abstraksi keadaan masyarakat yang sesungguhnya. Dengan abstraksi tersebut, maka masyarakat dapat ditinjau secara konkrit dari pelbagai sudut pandangan.

Sudut pandangan tersebut dapat diarahkan pada sub-sistem sub-sistem yang menjadi bagian dari sistem kemasyarakatan tersebut. Secara ringkas sub-sistem yang menjadi bagian sistem kemasyarakatan

adalah, sebagai berikut :

1. Sub-sistem fisik
2. Sub-sistem biologis
3. Sub-sistem politik
4. Sub-sistem ekonomi
5. Sub-sistem sosial
6. Sub-sistem budaya
7. Sub-sistem kesehatan
8. Sub-sistem pertahanan dan keamanan
9. Inter sub-sistem hukum

Hukum merupakan suatu inter sub-sistem oleh karena mencakup semua sub-sistem, walaupun ada bagian sub-sistem yang sifatnya murni. Misalnya, sub-sistem kesehatan ada yang murni, akan tetapi ada pula yang diatur oleh hukum.

Berdasarkan abstraksi tersebut dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang ada pada masing-masing sub-sistem tersebut. Sebagaimana dikatakan dimuka, masalah-masalah itu bersifat nyata dan potensial, dan mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Sub-sistem fisik :
  - a. Pemanfaatan sumber daya alam yang berlebihan
  - b. Kurangnya reboisasi
  - c. Pencemaran tanah, air dan udara
  - d. Industrialisasi dan alih teknologi
2. Sub-sistem biologis :
  - a. Pertumbuhan penduduk yang amat pesat
  - b. Penyebaran penduduk yang

- kurang serasi
  - c. Piramida kependudukan yang timpang
  - d. Urbanisasi yang tinggi tingkatnya
3. Sub-sistem politik :
- a. Elite politik belum menjadi panutan berpolitik
  - b. Belum ada budaya politik yang kokoh
  - c. Pola pemerintahan pra-birokratis
  - d. Keinginan kuat untuk mengadakan pemerintahan yang seragam tanpa memberikan peluang pada adanya variasi.
4. Sub-sistem ekonomi :
- a. Pembangunan ekonomi terlampau diprioritaskan
  - b. Tidak ada keserasian antara lapangan kerja dengan potensi ketenagakerjaan
  - c. Penghasilan belum memenuhi kebutuhan dasar minimal
  - d. Pola kehidupan konsumtif
  - e. Standar kehidupan kota dan desa yang sangat berbeda
  - f. Potensi ekonomi dikuasai oleh golongan minoritas tertentu
5. Sub-sistem sosial
- a. Kemajemukan etnik dan akulturasi
  - b. Kemajemukan agama dan interaksinya
  - c. Asimilasi golongan mayoritas-minoritas
  - d. Perbedaan pola berfikir antar generasi
  - e. Ketimpangan hubungan antara golongan profesional dengan masyarakat karena lemahnya etika profesi.
  - f. Benturan antara tradisi dengan modernisasi
6. Sub-sistem budaya :
- a. Kebudayaan majemuk yang mungkin menjadi :
    - 1). sumber konflik
    - 2). potensi untuk toleransi
  - b. Akulturasi
  - c. Pasangan nilai yang bersitegang, yakni antara :
    - 1). Materialisme dengan Spiritualisme
    - 2). Ketertiban dengan Ketenenteraman
    - 3). Kepastian (hukum) dengan Kesebandingan (hukum).
    - 4). Keketatan dengan Keluwesan
    - 5). Proteksi dengan Restriksi
7. Sub-sistem kesehatan
- a. Penanggulangan penyakit yang semakin beranekaragam
  - b. Kesejahteraan ibu dan anak
  - c. Higiene dan sanitasi lingkungan.
  - d. Pendidikan kesehatan
  - e. Pemeriksaan, pengobatan dan perawatan yang proporsional
8. Sub-sistem pertahanan dan keamanan :
- a. Perlindungan bangsa dan tanah air

- b. Memajukan kesejahteraan umum
- c. Mencerdaskan bangsa
- d. Ikut melaksanakan kedamaian internasional

9. Inter sub-sistem hukum :

- a. Pembentukan hukum nasional:
  - 1). Hukum Agama
  - 2). Hukum Adat
  - 3). Hukum Barat
- b. Penafsiran Hukum :
  - 1). Kalangan Hukum Teoritis
  - 2). Kalangan Hukum Praktis
- c. Penerapan Hukum :
  - 1). Keterpaduan lembaga-lembaga penegakan hukum
  - 2). Peringkat perundang-undangan
  - 3). Pelembagaan hukum
  - 4). Reaksi masyarakat
  - 5). Penyerasian antara perkembangan hukum dengan pembangunan
  - 6). Penggunaan hukum untuk menciptakan keadaan baru

III. KEBUDAYAAN POLISI

Kebudayaan polisi merupakan hasil suatu proses yang melembaga dalam diri lembaga kepolisian dan anggota-anggotanya. Apabila kepribadian manusia pada umumnya dipengaruhi oleh faktor-faktor yang berasal dari dirinya dan lingkungan terdekatnya, lingkungan pendidikan formal dan tempat bekerja, serta lingkungan sosial luas, maka polisi

juga dipengaruhi oleh faktor-faktor tersebut.

Walaupun faktor-faktor yang berasal dari dirinya dan lingkungan terdekat (misalnya, keluarga, kerabat, dan seterusnya) dan faktor-faktor yang berasal dari lingkungan sosial luas berpengaruh, akan tetapi ada kecenderungan bahwa, pendidikan formal dan lingkungan kerja mempunyai pengaruh yang lebih besar. Pendidikan formal setelah tingkat menengah sangat berpengaruh pada pembentukan kepribadian seseorang, oleh karena hasil pendidikan formal itulah yang memberikan modal dasar untuk mengembangkan karier yang dipilihnya.

Sebagai unsur Angkatan Bersenjata, pendidikan formal yang dialami oleh polisi sangat menekankan pada disiplin dan hierarkhi dalam kelompok sosial. Pola disiplin dan hierarkhi ketat itu nantinya merupakan aturan yang melembaga dalam pekerjaan sehari-harinya sebagai polisi, setelah menamatkan pendidikannya.

Dalam melaksanakan pekerjaannya, lazimnya polisi harus memperhatikan pelbagai faktor sekaligus. Pertama-tama yang harus diperhatikan adalah faktor kewibawaan, yang kedua bahaya yang dihadapi, dan yang ketiga adalah untuk senantiasa bersikap tindak secara obyektif dan efisien. Ketiga faktor itu tidak selalu muncul

secara serasi, sehingga kadang-kadang usaha untuk menyeraskannya merupakan suatu beban atau tekanan yang dirasakan sangat berat bagi polisi. Mengapa ketiga faktor tersebut yang dianggap sangat penting? Tidak lain, oleh karena polisi sebenarnya berperan sebagai mediator antara pelbagai kekuatan yang nyata dalam masyarakat. Kekuatan-kekuatan itu sebenarnya mencerminkan segi-segi kehidupan kemasyarakatan yang berkisar antara hal yang baik dan yang buruk.

Usaha-usaha untuk menyeraskan faktor kewibawaan, bahaya dan efektivitas serta efisiensi, tidak jarang dilandaskan pada keberanian untuk mengambil risiko. Faktor risiko yang disertai pertimbangan matang untuk berdiskusi biasanya akan menghasilkan hal yang baik dan benar. Akan tetapi terlalu berani atau terlalu takut mengambil risiko berarti menghasilkan korban. Yang menjadi korban mungkin diri polisi sendiri atau warga masyarakat yang harus dilindunginya.

Pelbagai faktor yang dijelaskan secara ringkas itu pada akhirnya menghasilkan kebudayaan polisi. Sebenarnya dalam konteks kebudayaan umum, kebudayaan polisi merupakan suatu kebudayaan khusus ("sub-culture"). Walaupun merupakan kebudayaan khusus, akan tetapi keadaan dan prosesnya tidak selalu serasi dengan kebudayaan umum. Kadang-kadang kebudayaan polisi merupakan suatu kebudayaan

yang bertentangan dengan kebudayaan umum ("counter-culture"). Misalnya, agar sikap-tindaknya mewujudkan efektivitas dan efisiensi, maka kadang-kadang faktor adanya kaidah hukum terpaksa "dilanggar". Atau, berpegang teguh pada kaidah-kaidah hukum kadang-kadang dianggap sebagai faktor yang menghambat tercapainya efektivitas dan efisiensi, sehingga diperlukan diskresi. Apakah isi kebudayaan polisi yang menyebabkan adanya rasa "rindu" dan "benci"? Hal ini akan dijelaskan secara singkat di bawah ini.

### 1. Orientasi Pada Tugas

Salah satu tugas polisi adalah memberantas atau menekan kejahatan dalam bentuk apapun juga, yang mengganggu keamanan dan ketertiban dalam masyarakat. Orientasi ini merupakan salah satu penyebab timbulnya rasa "rindu" pada polisi. Akan tetapi apakah orientasi pada tugas senantiasa baik dan benar? Ini merupakan masalah lain.

Orientasi pada tugas merupakan motivasi untuk melakukan sesuatu atau beraksi. Motivasi itu disertai keinginan kuat untuk menyelesaikan tugas secara efektif dan efisien. Ketatnya disiplin dan hierarkhi kadang-kadang mengakibatkan orientasi pada tugas dilaksanakan secara berlebih-lebihan. Ajaran yang telah melembaga bahwa perintah harus dilaksanakan,

merupakan salah satu penyebab bahwa orientasi pada tugas kadang-kadang ditafsirkan secara "mutlak".

Yang lebih berbahaya lagi adalah, apabila orientasi pada tugas terutama dilandaskan pada penggunaan kekerasan secara sah. Polisi adalah penegak hukum yang diberi wewenang (sah) untuk melakukan kekerasan dan menggunakan senjata pada saat-saat tertentu.

Pola orientasi pada tugas ini menghasilkan pelbagai persepsi pada ciri warga-warga masyarakat. Di satu pihak hal itu menghasilkan semacam apatisme, yakni sikap masa bodoh atau menghindarkan diri sebanyak mungkin untuk berurusan dengan polisi. Di pihak lain, mungkin timbul simpati, apabila orientasi pada tugas itu tidak semata-mata didasarkan pada tujuan utama "menaklukkan musuh" atau "menang perang" sebagaimana halnya dengan orientasi pada tugas di kalangan anggota Angkatan Perang.

## 2. Sikap Mencurigai

Lingkungan sosial kehidupan bersama tidak selalu ramah; bahaya yang mengendap dan yang nyata ada dimana-mana. Dalam melaksanakan tugasnya polisi menghadapi beraneka ragam bahaya, baik yang mengendap maupun yang nyata. Bahaya itu harus dihadapi secara efektif dan efisien serta dengan mempertahankan kewibawaannya. Hal ini mengakibatkan, bahwa po-

lisi (mau tidak mau) harus mencurigai gejala-gejala yang dihadapinya.

Sikap mencurigai gejala-gejala yang dihadapi senantiasa harus disertai dengan kesiap-siagaan untuk mencegah atau mengatasi bahaya. Sudah tentu bahwa sikap mencurigai tersebut juga mengenal taraf atau derajat tertentu. Di daerah yang terkenal rawan, sikap mencurigai harus ditingkatkan, akan tetapi sikap itu tidak boleh tampak dari luar. Sebaliknya di wilayah yang dikenal rendah tingkat kerawanannya, sikap mencurigai mungkin dapat diturunkan derajatnya. Akan tetapi sikap mencurigai senantiasa harus ada, oleh karena bahaya ada dimana-mana.

Salah satu segi positif sikap mencurigai adalah, bahwa polisi senantiasa akan siap menghadapi bahaya. Akan tetapi segi negatifnya adalah, bahwa sikap mencurigai itu akan menghasilkan kecenderungan untuk menafsirkan suatu gejala hanya dari segi luarnya saja. Misalnya, ciri-ciri seseorang yang jahat tampak dari keadaan fisiknya dan tingkah-lakunya (yang mencurigakan). Orang yang mempunyai ciri-ciri fisik sebaliknya, tidak perlu begitu diperhatikan, oleh karena tampaknya tidak ada bahaya yang potensial. Isi buku dan mutunya tidak dapat dilihat dari baik-buruknya sampul buku itu. Demikian pula halnya dengan ciri-ciri gejala-gejala tidak selalu universal, akan

tetapi tidak jarang ciri-ciri itu bersifat spesifik sehingga harus dihadapai secara kasuistik.

### 3. Isolasi dan Solidaritas

Sebagaimana disinggung di muka, polisi bukan Angkatan Perang. Akan tetapi polisi mempunyai kekuasaan untuk menggunakan kekerasan dan senjata dalam keadaan-keadaan tertentu, sehingga kekuasaan tersebut menjadi wewenang yang sah. Kecuali itu, polisi mempunyai ciri-ciri Angkatan Perang tertentu, walaupun bukan merupakan Angkatan Perang.

Kiranya jelas bahwa polisi juga bukan merupakan golongan masyarakat umum. Warga masyarakatpun mempunyai persepsi demikian, sehingga mereka mengharapkan bahwa dalam sikap tindaknya polisi melindungi warga masyarakat umum atau biasa. Polisi melindungi warga masyarakat, antara lain, dengan memberantas atau menanggulangi kejahatan yang merupakan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya itu polisi senantiasa harus siap menghadapi bahaya dengan tetap mempertahankan kewibawaannya.

Hal-hal tersebut mengakibatkan bahwa polisi sebenarnya terisolasi kehidupannya, halmana mengakibatkan bahwa ada rasa solidaritas antara mereka sebagai kelompok. Polisi kadang-kadang dianggap sebagai minoritas yang disatu pihak

"dirindui" akan tetapi dilain pihak "dibenci" oleh masyarakat. Golongan yang agaknya "membenci" polisi dan mengakibatkan meningkatnya taraf isolasi dan solidaritas adalah, antara lain :

- a. Penjahat profesional
- b. Kelas sosial terendah dalam masyarakat
- c. Warga masyarakat yang enggan menyelesaikan konflik diantara mereka sendiri
- d. Penegak hukum lain yang menganggap polisi sebagai saingan
- e. Elite kekuasaan yang secara politis mampu menetralisasi kekuasaan polisi.
- f. Golongan yang anti polisi

Keadaan isolasi dan solidaritas selanjutnya menimbulkan sikap konservatif. Sikap konservatif tersebut didukung oleh pola disiplin ketat dan hierarkhi yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Tekanan yang diberikan pada konservatisme tidak jarang merupakan penghalang bagi terjadinya pembaharuan (inovatisme). Padahal konservatisme dan inovatisme merupakan pasangan nilai-nilai yang tidak saling menggantikan, akan tetapi harus diserasikan.

Sesungguhnya sikap solid yang tampak dari luar, tidak mencerminkan keadaan yang sesungguhnya, apabila hal itu ditinjau dari sudut internal. Dalam tubuh organisasi kepolisian juga terdapat faktor-faktor yang agaknya dapat

menggoyahkan solidaritas. Hal ini disebabkan, oleh karena dalam organisasi kepolisian juga terdapat endapan bahaya ("hazard") yang berasal dari dalam. Pengkhususan dalam pekerjaan polisi yang kurang benar pengelolaannya menimbulkan cap "jabatan basah" dan "jabatan kering". Pemberian cap demikian akan memperlemah lembaga dan memudarkan patokan peranan yang sebenarnya harus dijadikan pegangan dalam melaksanakan tugas dengan baik dan benar. Kecuali adanya cap "jabatan basah" dan "jabatan kering", maka faktor lain yang mungkin menyebabkan retaknya solidaritas adalah perbedaan latar belakang pendidikan (kepolisian dan non kepolisian).

#### 4. Pragmatisme

Pola pendidikan dan lingkungan pekerjaan mengakibatkan polisi mempunyai keinginan yang kuat untuk bekerja se-pragmatis mungkin. Kesiap-siagaan untuk menghadapi beraneka macam bahaya mendukung sikap pragmatis tersebut yang kadang-kadang menjerus pada sikap anti-teoritis. Sikap demikian tidak sepenuhnya keliru, asalkan ada unsur yang berperan sebagai pemikir untuk memberikan landasan bagi sikap tindak yang serba pragmatis itu.

Sikap pragmatis memang diperlukan, oleh karena warga masyarakat yang berurusan dengan polisi tidak jarang kurang "sabar".

Akan tetapi kadang-kadang kurang sabarnya warga masyarakat juga disebabkan karena sikap polisi yang terlalu pragmatis, halmana malah-an menimbulkan proses yang berbelit-belit. Pola berfikir teoritis tampaknya memperlambat proses, apabila dipandang dari sudut pola berpikir yang sudah melembaga pragmatismenya. Pola berpikir teoritis sama sekali tidak bertujuan memperlambat proses, akan tetapi mencari jalan keluar yang ringkas namun mempunyai landasan yang kuat, sehingga sulit digoyahkan.

Sesungguhnya sikap pragmatis tersebut menghasilkan pelbaga tipe polisi, yang secara sederhana dapat diklasifikasikan dalam golongan-golongan, sebagai berikut :

a. Golongan polisi yang menekankan pada tugas menindak belaka.

Polisi yang menganut pola ini lebih mementingkan tujuan tugasnya, walaupun harus menyimpang dari kaidah-kaidah hukum yang berlaku. Masalah keadilan merupakan hal yang kurang penting, asalkan tugasnya selesai. Bekerja secara pragmatis merupakan prioritas pertama, oleh karena sifatnya yang serba konkrit dan langsung. Salah satu akibatnya adalah bahwa golongan ini mempunyai sifat konservatif yang kuat.

b. Golongan idealis, yang beranggapan bahwa lembaga kepolisian merupakan suatu profesi. Polisi yang profesional adalah polisi yang

mengalami pendidikan formal khusus untuk mendapatkan pengetahuan dan ketrampilan, sehingga dapat memberikan jasa profesional yang diperlukan oleh warga masyarakat. Polisi yang profesional harus bekerja atas dasar (kode) etik yang diciptakan untuk mempertahankan dan mengembangkan profesi. Dengan demikian polisi tidak hanya bertugas memberantas kejahatan, akan tetapi juga untuk mengadakan sosialisasi dalam masyarakat.

c. Golongan realis yang secara sinis menganggap bahwa masyarakat senantiasa dalam keadaan kacau. Pola berpikir demikian biasanya menjalar menjadi persepsi bahwa polisi sebagai organisasi juga kurang berfungsi, oleh karena kelemahan-kelemahan yang menyolok dalam tubuh organisasinya.

d. Golongan optimistis yang cenderung menyukai pekerjaan kepolisian yang bersifat persuasif non-kriminal.

Klasifikasi tersebut diatas sudah tentu tidak merupakan penggolongan yang mutlak. Dalam kenyataan terdapat bentuk-bentuk campuran. Akan tetapi dengan adanya klasifikasi tersebut, maka tampak bahwa proses bekerjanya polisi kadang-kadang mengalami hambatan dari dalam tubuh organisasi kepolisian yang berisikan golongan-golongan tersebut, yang tidak mustahil sulit untuk dikompromikan.

Apabila uraian tersebut diatas ditelaah secara saksama, maka akan tampak bahwa yang lebih ditonjolkan adalah faktor-faktor yang menyebabkan polisi "dibenci" warga masyarakat. Usaha untuk menetralisasi faktor-faktor itu jauh lebih sulit daripada usaha memperkuat faktor-faktor yang menyebabkan "kerinduan" pada polisi. Inilah yang merupakan salah satu alasan mengapa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya "kebencian" harus ditonjolkan.

Dengan demikian, tidaklah mustahil bahwa "kerinduan" pada polisi kadang-kadang terjadi karena terpaksa. Tidak ada kekuatan lain yang dapat melindungi warga masyarakat kecuali polisi, sehingga mau tidak mau apabila ada gangguan keamanan, ketertiban dan ketenteraman, warga masyarakat berpaling pada polisi.

Usaha untuk menetralisasi faktor-faktor yang negatif (=menimbulkan kebencian) mungkin dapat dilakukan dengan cara-cara yang bervariasi, mengingat bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang majemuk dan polisi sendiri sebagai suatu organisasi juga tidak sepenuhnya seragam. Cara-cara itu adalah, sebagai berikut :

a. Untuk masyarakat luas :

- 1). Penyuluhan yang sinambung mengenai tugas-tugas polisi dengan penekanan pada tugas-tugas untuk memelihara ke-

damaian dalam masyarakat yang tidak selalu harus melalui proses penindakan.

- 2). Ajakan kepada warga masyarakat untuk ikut serta membantu polisi dalam melaksanakan tugas-tugasnya yang tidak hanya terbatas pada pemberantasan kejahatan belaka.

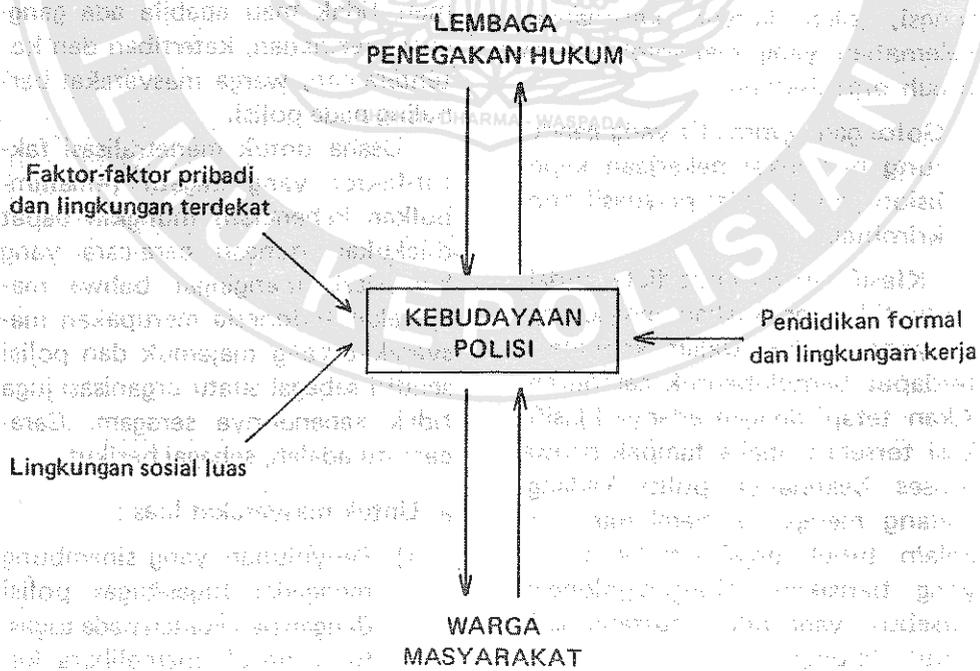
b. Untuk polisi :

- 1). Usaha untuk senantiasa menyerasikan kebudayaan polisi dengan kebudayaan umum dan kebudayaan khusus lainnya.
- 2). Kerjasama dengan penegak

hukum lainnya, terutama di tingkat menengah dan bawah, dengan meniadakan persaingan yang didasarkan pada prasangka dan kedudukan belaka.

- 3). Peningkatan kepekaan terhadap masalah-masalah kemasyarakatan, baik yang nyata maupun yang potensial.

Cara-cara itu dapat ditempuh, oleh karena kebudayaan polisi, letaknya secara visual adalah antara lembaga penegakan hukum dengan warga masyarakat, sebagai berikut :



Kiranya jelas bahwa efektivitas penanggulangan kejahatan pada umumnya, dan gangguan-gangguan lainnya, sedikit banyaknya juga tergantung pada kebudayaan polisi yang dianut. Artinya, sampai sejauh manakah kebudayaan tadi dimengerti oleh warga masyarakat pada umumnya, dan sampai seberapa jauhkah hal itu mempunyai pengaruh positif terhadap penanggulangan kejahatan.

#### IV. LINGKUNGAN SOSIAL

Lingkungan sosial mencakup beraneka ragam gejala yang tidak jarang sulit untuk diklasifikasikan. Untuk mendapatkan suatu gambaran yang konkrit, akan dipergunakan tolak ukur ketaatan pada hukum. Hal ini disebabkan, oleh karena derajat ketaatan pada hukum sedikit banyaknya merupakan indikasi tinggi-rendahnya gangguan terhadap keamanan dan ketertiban.

Berdasarkan ketaatan pada hukum, maka masyarakat dapat dibedakan menjadi beberapa golongan, yakni :

1. Golongan yang taat pada hukum
2. Golongan yang mempunyai potensi untuk melanggar hukum
3. Golongan pelanggar hukum
4. Golongan yang sedang menjalani hukuman
5. Golongan yang pernah melanggar hukum dan selesai menjalani hukuman.

Klasifikasi golongan-golongan tersebut mempunyai pengaruh terhadap pelaksanaan pembinaan keamanan dan ketertiban. Hal ini disebabkan, oleh karena semakin banyak warga masyarakat yang mentaati hukum, semakin ringan pekerjaan pembinaan keamanan dan ketertiban, oleh karena frekuensi gangguan akan menurun. Sebaliknya, apabila ketaatan pada hukum semakin berpudar, maka kegiatan pembinaan keamanan dan ketertiban harus meningkat, oleh karena frekuensi gangguan akan meningkat.

Hal tersebut diatas merupakan suatu asumsi, oleh karena dalam kenyataan, mungkin terjadi penyimpangan-penyimpangan. Apabila pembicaraan dipusatkan pada golongan yang taat pada hukum, maka masalahnyapun tidak sesederhana yang diduga.

Kemajemukan masyarakat Indonesia mengakibatkan ada pelbagai variasi pada taraf ketaatan dan sasaran kepatuhan tersebut. Golongan yang dianggap taat pada hukum dapat pula dirinci atas dasar sebab-sebab mereka patuh, yakni :

1. Ketaatan karena takut pada sanksi yang dijatuhkan apabila melanggar hukum
2. Ketaatan karena ingin memelihara hubungan baik dengan kelompok
3. Ketaatan karena ingin memelihara hubungan baik dengan pe-

nguasai masyarakat.

4. Ketaatan karena kepentingan pribadinya terjamin oleh hukum
5. Ketaatan karena hukum sesuai dengan nilai-nilai yang dianut; artinya, hukum dianggap adil.

Pada ketaatan yang disebabkan karena ketiga faktor pertama menimbulkan persoalan, oleh karena penegakkan hukum harus dilakukan secara ketat. Pengawasan atas berlakunya hukum harus dilakukan terus menerus. Apabila pengawasan mengendor, maka tidak ada alasan untuk tetap mentaati hukum yang berlaku hal itu menguntungkan bagi dirinya. Golongan masyarakat yang mentaati hukum karena ketiga faktor pertama tersebut diatas, sebenarnya dapat dianggap masuk golongan pelanggar potensial (yakni golongan kedua pada klasifikasi di atas). Pembinaan keamanan dan ketertiban akan mengalami kesulitan pada keadaan demikian; salah satu cara untuk menanggulangnya adalah mengusahakan partisipasi masyarakat untuk ikut mengawasi terlaksananya aturan-aturan hukum. Pada masyarakat bersahaja kemungkinan untuk melanggar relatif kecil oleh karena dengan sendirinya masyarakat ikut berpartisipasi dalam pengendalian sosial. Akan tetapi pada masyarakat madya dan modern, agak sulit untuk mengajak masyarakat berpartisipasi, apalagi kalau

aturan-aturan hukum yang harus ditegakkan sama sekali tidak berkaitan dengan kepentingan pribadinya. Individualisme pada masyarakat madya sudah mulai berkembang, sedangkan pada masyarakat modern individualisme menjadi salah satu ciri.

Variasi lain pada golongan yang taat pada hukum adalah mengenai ketaatan pada hukum yang mana. Ketaatan pada hukum adat atau hukum tidak tertulis tampaknya merupakan hal yang utama pada masyarakat bersahaja. Pada masyarakat madya hukum tertulis sudah mulai mendampingi hukum adat, sehingga tampak adanya dualisme ketaatan hukum. Pada masyarakat madya, apabila ada gejala ketidak taatan hukum, maka hal itu lazimnya berkisar pada hukum tertulis. Gejala itu mungkin sekali disebabkan, oleh karena :

1. Tidak tahu bahwa aspek-aspek kehidupan tertentu telah diatur oleh hukum tertulis.
2. Hukum tertulis itu asing baginya, oleh karena kurang serasi dengan hukum adat yang berlaku.
3. Manfaat hukum tertulis tidak diakui.
4. Penegak hukum tertulis tidak disukai warga masyarakat.

Kalau faktor-faktor tersebut berperan, maka hukum adat tetap menempati kedudukan yang lebih tinggi menurut pandangan ma-

sarakat setempat, oleh karena dianggap adil.

Pada masyarakat modern, hukum tertulis menempati kedudukan utama. Hukum tertulis pada masyarakat modern bertujuan untuk melaksanakan pengendalian sosial agar integrasi masyarakat dapat dipertahankan, atau menciptakan keadaan-keadaan yang baru. Peranan hukum adat tidak begitu besar lagi; akan tetapi peranannya tetap ada, oleh karena tidak mungkin semua masalah diatur dengan hukum tertulis. Pada masyarakat modern pengendalian sosial masih harus disesuaikan dengan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Oleh karena masyarakat modern ditandai dengan taraf pengkhususan (spesialisasi) dan profesionalisasi tertentu, maka akan tampak adanya suatu taraf heterogenitas (keanekaragaman) tertentu. Penegakan hukum yang adil tidak mungkin dilaksanakan secara seragam, akan tetapi harus disesuaikan dengan keanekaragaman nilai-nilai yang berlaku, apabila dikehendaki suatu taraf efektivitas hukum tertentu.

Golongan masyarakat yang secara potensial tidak mentaati hukum, terdiri dari bermacam-macam sub-golongan, apabila dilihat dari sudut sebab-sebab mereka tidak menyukai hukum. Kiranya perlu dicatat, bahwa di Indonesia ada kecenderungan un-

tuk membatasi arti hukum pada petugas atau penegak hukum. Apabila petugas atau penegak hukum kurang baik mentalitasnya, maka ada anggapan kuat bahwa hukumnyapun kurang benar, dan sebaliknya.

Dengan demikian dapatlah dikatakan, bahwa sub-golongan sub-golongan yang secara potensial tidak patuh pada hukum adalah :

1. Sub-golongan warga masyarakat yang menganut kebudayaan khusus yang tidak sesuai dengan kebudayaan umum ("counter-culture").

Sub-golongan ini tidak dapat ditangani dengan kekerasan, akan tetapi lebih tepat didekati secara persuasif, kecuali apabila cara demikian sudah tidak mempan lagi. Pengawasan secara persuasif harus dilakukan secara terus menerus untuk mencegah agar mereka tidak melakukan pelanggaran secara nyata. Misalnya, ada sub-golongan dalam masyarakat dimana warga laki-lakinya menurut adat istiadat membawa senjata tajam apabila keluar rumah. Adat-istiadat ini sulit sekali untuk dihapus; satu-satunya jalan adalah berusaha mencegah terjadinya penggunaan secara negatif.

2. Sub-golongan dalam masyarakat yang mempunyai prasangka terhadap penegak hukum. Hal ini disebabkan, oleh karena warga-

warga sub-golongan ini sudah terlalu sering diperlakukan secara tidak adil. Perlakuan secara tidak adil tersebut akhirnya lebih sering dapat diatasi dengan memberikan fasilitas fisik kepada penegak hukum, sehingga lama kelamaan hal itu menjadi kebiasaan. Kebiasaan itu mungkin terjadi apabila penegak hukum tertentu terlalu lama bertugas di suatu daerah, sehingga sulit untuk menegakkan segi-segi resmi dari tugasnya. Sub-golongan ini contohnya adalah para pengendara kendaraan umum, baik dalam kota maupun antar kota. Pencegahan terjadinya pelanggaran memang tidak mudah, oleh karena adanya sikap antipati dan usaha untuk menyuap yang tidak jarang berhasil. Keterpaduan kerjasama antara pelbagai unsur penegak hukum yang didasarkan pada itikad baik memang diperlukan (dan bukan merupakan hal yang baru lagi). Akan tetapi keterpaduan itu lebih diperlukan ditingkat menengah dan bawah, dan bukan hanya pada tingkat paling tinggi.

3. Sub-golongan yang senantiasa mencoba menghindari diperlakukannya hukum terhadap mereka. Mereka terdiri dari orang-orang yang secara sadar atau tidak sadar memperhitungkan dengan saksama untung-ruginya mentaati atau melanggar hukum.

Sub-golongan ini sebenarnya kadang-kadang secara nyata mentaati

hukum atau sebenarnya melanggar hukum akan tetapi sama sekali tidak tampak apabila hanya diteliti secara sepintas. Terhadap sub-golongan ini memang diperlukan pengawasan terus menerus tanpa kompromi, sehingga memerlukan penegak hukum yang tangguh dan beritikad baik, yang mempunyai hubungan yang serasi dengan sesama penegak hukum lainnya.

4. Sub-golongan yang merasa dirinya "kebal" terhadap hukum, oleh karena biasanya mendapatkan pengecualian-pengecualian karena kedudukannya dalam masyarakat. Mereka merasa mempunyai cukup kekuasaan, sehingga perbuatan melanggar hukum kemungkinan besar akan dapat dinetralisasi oleh kekuasaan tersebut. Dalam menghadapi sub-golongan semacam ini penegak hukum, misalnya polisi, akan menghadapi kesulitan-kesulitan yang kadang-kadang memang tidak terpecahkan, oleh karena adanya faktor kekuasaan yang ternyata lebih kuat. Akan tetapi di lain pihak kewibawaan polisi harus tetap dapat dipertahankan, sehingga diperlukan upaya lain. Bagi sub-golongan tersebut yang penting adalah tidak mendapat malu di muka umum karena, misalnya, ditindak secara terbuka oleh penegak hukum. Oleh karena itu cara-cara yang mengakibatkan terjadinya "rasa malu" harus dihindarkan.

Golongan yang telah melanggar hukum secara nyata sebenarnya melakukannya karena sebab-sebab tertentu. Apabila dibuat klasifikasi umum mengenai hal itu, maka mungkin sebab-sebabnya dapat dikembalikan pada faktor rasional dan emosional, serta gabungan antara kedua-duanya. Apabila penyebabnya adalah faktor rasional, maka polisi harus menanganinya secara rasional pula.

Sebaliknya apabila faktor emosional yang berperan, maka harus diketahui dan disadari bahwa pelaku dari sudut kejiwaan sedang mengalami kegoncangan; artinya, yang bersangkutan sedang menderita ketidakseimbangan emosi. Penanganan secara emosional pula tidak akan mengatasi masalah, oleh karena yang bersangkutan terlebih dahulu harus disembuhkan.

Bagi golongan yang sedang menjalani hukuman karena tidak taat pada hukum, tidak akan dibicarakan karena merupakan tugas penegak hukum lain untuk menanganinya. Walaupun polisi terpaksa menanganinya, maka sebaiknya orientasinya tidak semata-mata pada penghukuman, akan tetapi juga pada pendidikan menyiapkan yang bersangkutan apabila selesai menjalani hukuman dan kembali ke masyarakat.

Golongan yang pernah melakukan pelanggaran dan selesai menjalani hukuman, sebenarnya memerlukan penanganan yang serius.

Polisi tidak hanya bertugas untuk mencegah mereka mengulangi perbuatannya, akan tetapi juga mendidik mereka agar taat pada hukum dan menunjukkan bahwa manfaat kepatuhan hukum lebih besar daripada pelanggaran. Cap yang telah diberikan oleh masyarakat kepada golongan ini hendaknya dapat dinetralisasi oleh polisi, antara lain, dengan menekan sikap curiga (akan tetapi tetap siap menghadapi segala kemungkinan). Surat kelakuan baik, misalnya, yang biasanya diperlukan untuk mendapat pekerjaan dan diberikan oleh pihak kepolisian, seyogianya diberikan atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang matang. Tidak ada salahnya untuk mengadakan pertemuan dengan "calon-calon" majikan atau pengusaha yang akan memperkerjakan mereka itu.

## V. PENUTUP

Dari uraian-uraian ringkas tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan sementara, bahwa pelaksanaan tugas polisi yang baik dan benar, sebenarnya tergantung pada banyak faktor. Faktor-faktor yang agaknya perlu mendapatkan perhatian utama adalah adanya kebudayaan polisi dan lingkungan sosial. Kedua faktor ini sebenarnya merupakan "pasangan", akan tetapi tidak jarang saling bersitegang. Keadaan sitegang tidak perlu dianggap sebagai konflik, oleh karena anggapan demikian akan menambah

sulitnya penanggulangan masalah yang dihadapi.

Dengan demikian, maka yang diperlukan adalah usaha-usaha untuk senantiasa menyasrakan kedua faktor yang berpasangan itu. Hal ini hanya dapat dilakukan apabila polisi menganggap kedudukan dan peranannya sama dengan warga masyarakat lain, dalam meniadakan gangguan-gangguan ketertiban dan keamanan masyarakat. Selama salah

satu pihak menganggap dirinya lebih penting daripada pihak lain, maka akan terjadi konflik yang mungkin potensial atau mungkin nyata. Konflik itu sendiri akhirnya merupakan gangguan terhadap ketertiban dan keamanan masyarakat yang lebih sukar lagi untuk ditanggulangi.

—oooOooo—



**PEMERINTAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II SURABAYA  
DAN PENYELENGGARA DAN PENGELOLA PARKIR  
( BP - 2 PARKIR )**

JL. BOGOWONTO NO. 41 TELP. 66261 SURABAYA

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

**Mengucapkan :**

**SELAMAT HUT ABRI  
5 OKTOBER 1988**