



Yayasan Obor

Jurnal



POLISI



INDONESIA

Polri Mandiri dan Kebudayaannya

Koesparmono Irsan

**Kejahatan Terorganisir dan Kejahatan
oleh Organisasi**

Mardjono Reksodiputro

Kerusuhan Sambas

Parsudi Suparlan

**Wawancara dengan Kapolri
Jenderal (Pol.) Drs. KPH. Rusdihardjo**

*Terima kasih atas kontribusi
Yayasan Brata Bhakti Polri

2

ISSN: 1411 - 0962

TAHUN: 2, April 2000 - September 2000

**PROGRAM PASCASARJANA KAJIAN ILMU KEPOLISIAN UNIVERSITAS INDONESIA
BEKERJASAMA DENGAN
YAYASAN OBOR INDONESIA**

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	iii
Tema Utama: Kebudayaan dan Pelayanan Polri	
Polri Mandiri dan Kebudayaannya	
<i>Koesparmono Irsan</i>	1
Tinjauan Kritis atas Penegakan Hukum dan Sistem Peradilan Pidana	
<i>Adrianus Meliala</i>	19
Pengubahan Perilaku dan Kebudayaan dalam Rangka Peningkatan Kualitas Polri	
<i>Farouk Muhammad Saleh</i>	29
Hukum:	
Kejahatan Terorganisasi dan Kejahatan Oleh Organisasi	
Mardjono Reksohadiputro	38
Wawasan SDM:	
Pengembangan Sistem Manajemen Personel Polri di Masa Depan	
<i>Awaloeddin Djamin</i>	47
Perspektif:	
Pemolisian Model Ekologi-Etnis	
<i>Saputro Satriyo</i>	55
Profil:	
Tugas <i>Undercover</i> Polisi Memprihatinkan, Wawancara dengan Kapolri, Jenderal (Pol) Drs. KPH. Rusdihardjo	63
Berita Buku	69
Membedah SARA:	
Kerusuhan Sambas	
Parsudi Suparlan	71
Abstrak Tesis	86
Tentang Penulis	92

Pemimpin Redaksi
Parsudi Suparlan

Wakil Pemimpin Redaksi
TB. Ronny Nitibaskara

Sekretaris Redaksi
Saputro Satrlyo
Achmad Turan

Redaksi Pelaksana
Agus Wantoro
Bambang Wahyono
Bekto Suprpto
Himawan S.
N. Hasyim

Dewan Redaksi
Awaloedin Djamin
Budi Santoso
Farouk Muhammad
Kunarto
Parsudi Suparlan
Sardjono Djatiman
Sarlito W. Sarwono
Satjpto Rahardjo
Subroto Brotodiredjo

Sirkulasi
Ida Ayu Soentono
M. Banyu B. Guswit
Sri Bhayakari
Sri Badri Kustiah
Ujang Sudrajat

ISSN 1411-0962
*Dilarang menggandakan, menyalin,
atau menerbitkan ulang artikel atau
bagian-bagian artikel dalam jurnal ini
tanpa seijin Redaksi.*

Alamat Redaksi
Program Pascasarjana KIK-UI
Jl. Tirtayasa Raya No.6
Telp. (021) 7265414
Jurnal Polisi Indonesia terbit 2 kali
setahun setiap bulan April dan Septem-
ber.
Harga langganan Rp 45.000,00 per
tahun untuk dalam negeri dan US\$
45.00 untuk luar negeri. Harga sudah
termasuk ongkos kirim, dibayar di
muka. Harga eceran Rp 25.000,00/
US\$25.00

Polisi Indonesia diterbitkan de-
ngan tujuan ikut mengembangkan ilmu
kepolisian, ilmu sosial dan budaya di
Indonesia. Redaksi menerima sum-
bangan artikel baik yang bersifat teo-
retis, hasil penelitian maupun studi ka-
sus. Karangan tidak harus sejalan de-
ngan pendapat Redaksi.

Kriteria artikel yang bisa dimuat
dalam jurnal ini:

Hasil-hasil penelitian ilmu kepolisi-
an mengenai salah satu masalah
masyarakat, keamanan dan ketertib-
an masyarakat, khususnya krimina-
litas (patologi sosial), terutama di In-
donesia.

Hasil penelitian terapan di bidang
ilmu kepolisian, administrasi, hukum
kepolisian dan teknologi kepolisian
yang berguna bagi pembangunan
Polri.

Pembahasan/diskusi mengenai teori/
metodologi dalam ilmu kepolisian
atau ilmu-ilmu sosial lainnya; dan
tinjauan buku terhadap buku teks
kepolisian atau ilmu-ilmu sosial
lainnya.

Mohon agar disertakan abstrak
maksimal 200 kata dalam bahasa
Inggris untuk artikel berbahasa Indo-
nesia atau sebaliknya. Semua catatan
dalam artikel hendaknya tersusun rapi
dengan ketentuan penulisan ilmiah
yang berlaku. Catatan kaki agar ditulis
di bagian bawah halaman dan tidak
pada bagian belakang artikel. Daftar
pustaka agar dibuat menurut abjad
nama pengarang dengan contoh sebagai
berikut :
Geertz, C.

1984 "Tihingan: Sebuah Desa di
Bali", dalam Koentjaraning-
rat (ed.) *Masyarakat Desa di
Indonesia*, Jakarta: Lembaga
Penerbit Fakultas Ekonomi
Universitas Indonesia. h.
246-274.

Koentjaraningrat

1974 *Manusia dan Kebudayaan di
Indonesia*, Jakarta: Penerbit
Djambatan.

Sertakan nama lengkap, organisasi/
institusi, biodata singkat, alamat dan
nomor telepon/ fax/e-mail

Pengantar Redaksi

Jurnal Polisi yang kali ini hadir di hadapan para pembaca adalah edisi kedua, di mana edisi perdananya telah terbit pada bulan September 1999. Dan karena aneka kendala teknis, Jurnal yang sedianya mengunjunginya pembaca pada bulan April, baru menghampiri sidang pembaca pada bulan Juli. Mohon maaf karena keterlambatan ini. Sebagai sebuah jurnal baru, kami di redaksi masih mencoba untuk terus membenahi aspek tata letak dan hal-hal keredaksian lainnya demi perbaikan dan kualitas fisik jurnal. Namun demikian, aspek isi jurnal pun terus kami lakukan pembenahan sehingga sidang pembaca baik yang berada di jajaran Kepolisian maupun para pembaca yang peduli dengan wajah kepolisian Indonesia dapat membaca dan mengikuti gerak langkah Kepolisian RI ini secara lebih baik.

Berangkat dari Reformasi, yang akhirnya menuntut semua komponen bangsa untuk mengubah sikap dan mentalitas Orde sebelumnya yang terjerembab dalam lumpur KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme), Polri sebagai salah satu komponen bangsa pun harus ikut mengisi peran barunya. Karena itulah kami mengangkat tema utama jurnal kali ini dengan Budaya dan Pelayanan Polri. Reformasi mempunyai konotasi perbaikan dan/atau pembentukan baru. Reformasi juga menuntut introspeksi dan evaluasi yang jujur dari keadaan dewasa ini yang diakibatkan perkembangan masa lampau. Orang hanya dapat membuat kemajuan apabila ia mau berterima kasih pada masa lampau dan berani mengadakan perubahan (It's time for a rethink, improvement is never ending).

Dalam nafas yang dikemukakan di atas tadi, Mayjen (Purn.) Koesparmano Irsan mengajak Polri untuk meninjau pendekatan baru. Ia mengemukakan betapa pentingnya pendekatan sistem, karena dari pendekatan ini akan didapatkan proses penanganan permasalahan yang efisien. Agar pembahasan kedudukan Polri di masa mendatang benar-benar sesuai dengan semangat dan tujuan Reformasi maka perlu digunakan pendekatan historis, komparatif dan realistik yang semua ini bermuara pada pendekatan sistem. Selanjutnya Koesparmono menekankan bahwa dalam melakukan kerjanya, Polisi adalah otonom dan memiliki pertanggungjawaban personal, bukan komando sebagaimana Angkatan Perang. Keberadaan polisi adalah karena

adanya masyarakat dan masyarakat pun memerlukan polisi agar melindungi dan menjamin keamanannya. Maka dalam kondisi tertentu, mereka diizinkan untuk mengejar para pelanggar hukum sekalipun si pelanggar itu berada di luar negeri, tanpa sang polisi dituduh intervensi.

Bagaimana mekanisme pengamanan yang efektif bilamana di sekeliling masyarakat terdapat person-person yang potensial untuk mengacau? Dalam artikel kedua, Adrianus Meliala mengemukakan ide menarik tentang jenis penghukuman yang mempertimbangkan segi efisiensi dan keefektifan. Selama ini ada anggapan kuat bahwa pemimpin yang tangguh dan dianggap berhasil adalah pimpinan yang melakukan penegakan hukum. Jadi sebagai polisi, ia harus menangkap, sebagai jaksa ia harus menuntut, dan sebagai hakim, ia harus menjatuhkan putusan bersalah dan kemudian menghukum penjara. Selanjutnya petugas LP tidak memiliki perspektif lain kecuali harus memperlakukan narapidana sebagai narapidana. Betulkah penjara merupakan akhir tujuan pemolisian yang mujarab? Dengan mengutip Robert Mark, mantan komisaris Polisi metropolitan London, Adrianus lebih menekankan bahwa senjata utama polisi bukanlah semprotan air, gas air mata ataupun peluru karet, melainkan simpati publik. Dengan demikian, aktivitas pemolisian harus mempertimbangkan alternatif di luar pemenjaraan, sambil mencari jenis hukuman variatif lainnya tentunya, bilamana diyakini oleh para aparat penegak hukum bahwa penjara bukanlah hukuman yang efektif bagi upaya rehabilitasi. Masyarakat pun akan terbantu keamanannya bila si pelanggar hukum betul-betul sadar setelah dijatuhi hukuman alternatif tersebut, bukan menambah satu penjahat yang lebih trampil sekeluar dari penjara.

Menyambung langkah di atas tadi, dalam artikel ketiga, Farouk Muhammad membeberkan “pengubahan perilaku dan kebudayaan dalam rangka peningkatan kualitas Polri”. Ia coba menggambarkan skop pelayanan polisi dan kebudayaan polisi. Untuk itulah reformasi Polri perlu diarahkan pada sasaran yang tepat dalam upaya menata dan membenahi manajemen Polri. Sasarannya antara lain orientasi kepolisian kepada masyarakat, bukan kepolisian negara seperti sekarang ini; rantai komando yang dibuat sependek mungkin yang sejalan dengan kebijakan otonomi daerah; desentralisasi kewenangan polisi hingga tercipta agen hukum yang independen; anggaran operasional yang mencukupi; dan wadah bersama antara Polri dan masyarakat.

Di samping tiga artikel yang dipilih menjadi tema utama penerbitan kali ini, kami menurunkan pula beberapa artikel lainnya. Dalam Rubrik Hukum, Mardjono Reksodiputro membekali wawasan

modus kejahatan terorganisasi dan kejahatan yang dilakukan oleh organisasi. Kejahatan terorganisasi (KTO) banyak dilakukan oleh para penjahat seperti Yakuza, Triad, La Cosa Nostra, yang dalam mempertahankan posisinya melalui penggunaan ancaman, kekerasan, penyalahgunaan wewenang publik. Sementara Kejahatan oleh organisasi (KOO) dilakukan lembaga-lembaga yang didirikan secara formal dan terdaftar namun kegiatan sampingannya, yang malah menjadi sumber penerimaan pokok, dilakukan secara rahasia, dan demi maksud-maksud rahasia pula. Kejahatan oleh organisasi ini selain menjangkiti oleh orang terhormat, juga bisa melibatkan para pemegang kekuasaan formal seperti para pejabat negara. Keduanya, KTO dan KOO, dalam beberapa kemungkinan bisa bersatu untuk menggolkan tujuannya.

Sementara dalam Rubrik Wawasan SDM, Awaloeddin Jamin membekali para polisi yang masih aktif dengan tulisannya seputar pengembangan sistem manajemen Polri di masa depan. Ia menekankan bahwa Polres dan Polsek sebagai ujung tombak citra dan wibawa Polri seyogianya diberdayakan secara maksimal. Karenanya, pendidikan Polri sebagai lembaga penyarangan calon polisi menempati urutan penting bagi maksud pengembangan sumber daya tersebut. Dan untuk Rubrik Perspektif, Saputro Satriyo menampilkan paradigma baru pemolisian melalui pendekatan "Pemolisian Model Ekologi-Etnis." Pendekatan baru ini dirasakan urgensinya dalam mengefektifkan pengendalian kejahatan, setelah polisi begitu kecolongan dengan berbagai kerusuhan massa yang tidak mampu diantisipasi. Seakan bertepatan dengan waktu dan urgensinya, Kapolri Jendral (Pol.) Drs. Rusdihardjo diwawancarai oleh Kompas Minggu, 21 Mei 2000. Jadi, tentunya setelah mendapat izin dari pihak Kompas, sekalian kami memasukkan wawancara itu ke dalam salah satu Rubrik jurnal ini di mana Kapolri menjelaskan seputar agenda dan prioritas-prioritas tugas Polri di bawah kepemimpinannya. Dalam rubrik Berita Buku kami ulas 3 buku yang sangat relevan untuk aktivitas pemolisian.

Artikel terakhir dan terasa menyentak adalah Rubrik Membedah SARA dari Parsudi Suparlan yang menuliskan Kerusuhan Sambas di Kalimantan Barat. Kerusuhan bernuansa Sara yang di masa Orde Baru berusaha untuk ditutupi agar tidak dibincangkan ini dikuak secara komprehensif. Pasalnya masalah Sara ini meledak dahsyat yang meminta korban ribuan jiwa serta kerugian milyaran rupiah. Walau Naisbitt pernah menujumkan bahwa di abad 21 akan memunculkan fenomena konflik etnis, kita di Indonesia benar-benar tercengang bahwa kerusuhan ini terjadi di Indonesia yang masyarakatnya dikenal, atau terlanjur dimitoskan, sebagai bangsa yang ramah dan

lembut. Dengan gamblang Parsudi menjelaskan bahwa kerusuhan Sambas dipicu oleh etnis Madura yang perilakunya cenderung kasar dan tidak menghargai adat setempat yang diwakili oleh budaya orang Melayu dan Dayak. Polisi sebagai salah satu aparat keamanan pun disentil oleh penulis. Ketidakmampuan polisi dalam mengatasi eskalasi kerusuhan adalah akibat ketidaktegasan dan pola KKN yang telah diidap lama hingga polisi membiarkan pelanggaran demi pelanggaran tanpa melakukan tindakan signifikan. Memang, sebuah kritik pedas bagi aparat kepolisian.

Jurnal ini juga abstrak para Sarjana Kepolisian yang telah lulus dari jenjang S 2.

Sebagai penutup, kami di redaksi juga mengharap sumbang saran dan kritik atas penampilan kami yang kedua ini. Ucapan terima kasih juga tidak lupa kami sematkan kepada berbagai pihak yang turut serta dalam membantu lancarnya penerbitan Jurnal ini. Lancarnya penerbitan Jurnal ini pun tak lepas dari kontributor naskah, bantuan Mabes Polri, Yayasan Brata Bakti, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK) serta Yayasan Obor Indonesia. Untuk itu, sekali lagi, kami mengucapkan terima kasih.

* * *

POLRI MANDIRI DAN KEBUDAYAANNYA

Koesparmono Irsan

Abstract

Both police and society have a dual function as subject and object which cannot be separated each other. Police was born because of the society existence and on the other hand society need Police in order to protect and secure them. In performing their jobs, the Police are autonomous and have personal responsibility. In certain condition, they may be permitted to arrest the lawbreakers or criminals even in a foreign country, without being accused of interfering that country.

Administrasi negara (termasuk administrasi Kepolisian) selalu berkaitan dan saling mempengaruhi (saling tergantung) dengan keadaan dan perkembangan politik, ekonomi dan sosial budaya negara yang bersangkutan.

Oleh karena administrasi negara saat ini sedang mengalami reformasi, mau tidak mau administrasi Kepolisian pun menuntut untuk diudukkan sesuai dengan perkembangan tersebut.

Reformasi, kalau dilihat dari kepastakaan, diartikan sebagai *reforming or being reformed; a change for better in morals, habits, methods* (Funk & Wagnalls, 1961 : 559).

Dengan demikian reformasi mempunyai konotasi perbaikan dan/ atau pembentukan baru.

Penyempurnaan tidak ada hentinya, *improvement is never end-*

ing, makin banyak kita sempurnakan, makin banyak lagi yang kita lihat perlu disempurnakan.

Reformasi menuntut introspeksi dan evaluasi yang obyektif dan jujur dari keadaan dewasa ini yang diakibatkan perkembangan masa lampau. Reformasi menyeluruh mencakup juga reformasi ABRI termasuk Polri.

Orang hanya dapat membuat kemajuan apabila ia mau berterima kasih pada masa lampau dan berani mengadakan perubahan (*It's time for a rethink, improvement is never ending*).

Pendekatan sistem adalah proses penanganan permasalahan (problem solving) secara efisien. Agar pembahasan kedudukan Polri di masa mendatang benar-benar sesuai dengan semangat tujuan reformasi maka perlu digunakan pendekatan historis,

pendekatan komparatif dan pendekatan realistik yang semua itu merupakan pendekatan sistem.

Kepolisian tidak dapat dikembangkan tanpa didasarkan *substrat* yang ada pada suatu bangsa yang terdiri dari demografi, topografi, pendidikan, sumber daya alam, tradisi, kultur, struktur sosial dan lain-lainnya. Dengan perkataan lain, Polisi merupakan cermin dari bangsa itu sendiri, yang dapat dijelaskan dari masyarakat Indonesia itu sendiri.

Setiap pentahapan sejarah dari dunia dan negara mana pun, akan selalu berpengaruh atau berdampak pada eksistensi Polisi. Polisi secara hakiki, hidup dan berkembang sejalan dengan irama kehidupan. Polisi itu ada selama ada manusia, karena dalam kehidupan seorang manusia selalu ada Polisi yang disebut hati nurani.

Memang di seluruh dunia tidak ada keseragaman posisi Polisi, namun yang umum Polisi adalah *civilian*. Hanya di Indonesia Polri berada di bawah Menteri/Pertahanan. Jadi memang Indonesia ini unik.

Kepolisian RI dapat dilihat dan dibahas dari beberapa sudut pandang yang dapat mencerminkan budayanya dan dikelompokkan sebagai berikut

1. Kedudukan dan peran Kepolisian RI dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia

Kedudukan dan peranan Kepolisian berbeda-beda dalam setiap masyarakat. Bahkan pada kurun waktu tertentu dalam suatu masyarakat kedudukan dan peranannya dapat berbeda, seiring dengan perkembangan masyarakatnya, karena Kepolisian merupakan bagian

dari masyarakat. Ia dipengaruhi oleh nilai-nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat dan sekaligus mempengaruhi kehidupan masyarakat dengan menanamkan nilai-nilai keadilan, disiplin dan penghargaan terhadap hak asasi manusia.

Perubahan nilai dan perkembangan sosial politik dalam masyarakat berpengaruh luas terhadap visi dan persepsi masyarakat terhadap kepolisian, dan tentunya mempengaruhi pula kedudukan dan peranan Kepolisian dalam mengembangkan misinya. Meskipun tugas pokok Kepolisian pada umumnya sama yaitu menegakkan hukum, mengayomi masyarakat serta memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, tetapi dalam setiap masyarakat atau kurun waktu tertentu Kepolisian mempunyai hubungan yang berbeda-beda terhadap proses perubahan sosial masyarakat.

Konsep kenegaraan yang ditemukan dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah, bahwa negara kita adalah negara hukum (*rechtstaat* bukan *machtstaat*) dan negara kesatuan. Dalam kerangka negara hukum inilah keberadaan Polri sebagai alat pemerintah negara berperan sebagai penegak hukum, pengayom, pelindung, pembimbing dan pelayan masyarakat dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan serta keamanan dalam negeri. Hanya karena adanya fungsi penjaga atau pemelihara keamanan dalam negeri yang menyebabkan mengapa Polri ditempatkan dalam lingkungan ABRI. Polri sebagai penegak hukum mempunyai sifat sama seperti aparat penegak hukum lainnya seperti Kejaksaan Agung dan lain-lainnya yang juga tidak tepat untuk berada di lingkungan ABRI. Kepada Polri dapat ditambahkan peran, tugas

dan fungsi sebagai penegak dan pemelihara kewibawaan pemerintah, khususnya pemerintah daerah.

2. Kedudukan dan peran Kepolisian RI dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Negara adalah organisasi, maksudnya sekelompok manusia, yang dengan mengadakan kerja sama serta pembagian kerja, berusaha untuk mencapai tujuan bersama, yaitu tujuan organisasi (*i.e* tujuan negara). Dengan adanya pembagian kerja dalam organisasi negara itu, maka setiap orang yang tergolong dalam kerja sama itu mempunyai tugas tertentu dalam ikatan keseluruhan. Inilah yang dinamakan fungsi dan sehubungan dengan organisasi negara fungsi itu disebut sebagai jabatan.

Tujuan negara yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ialah "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia."

Hubungan antara negara dan konstitusi ini juga memberi warna yang jelas tentang kedudukan dan peran Kepolisiannya. Perlu diketahui bahwa negara adalah organisasi kekuasaan. Hal ini disebabkan karena setiap negara terdapat pusat-pusat kekuasaan yang berada dalam suprastruktur politik maupun yang berada dalam infrastruktur politik. Kekuasaan sendiri adalah suatu kemampuan untuk memaksakan kehendak kepada pihak lain atau kemampuan untuk mengendalikan pihak lain. *Power tend to corrupt, absolute power corrupt absolutely.*

Bahwa konstitusi diadakan untuk membatasi kekuasaan dalam negara dapat dilihat dari materi muatan yang selalu ada dalam setiap konstitusi, yaitu,

- a. adanya jaminan terhadap hak asasi manusia;
- b. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang mendasar;
- c. adanya pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang mendasar.

Dengan demikian, pengakuan adanya hak asasi manusia dalam konstitusi mempunyai arti membatasi kekuasaan dalam negara. Dengan perkataan lain, adanya pengakuan tersebut berarti pihak yang berkuasa dalam negara tidak dapat berbuat sewenang-wenang kepada rakyat.

Walaupun pemerintah negara mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mencapai tujuan negara, tanpa pembantu-pembantunya, lembaga negara seperti Presiden tidak dapat berbuat sesuatu.

3. Kedudukan dan peran Kepolisian dalam menegakkan Hak Asasi Manusia

Tantangan permasalahan yang tumbuh dan berkembang yang harus dihadapi dunia kita dapat diidentifikasi sebagai berikut

- nasionalisme agresif (*aggressive nationalism*);
- etnosentrisme (*ethnocentrism*);
- rasisme (*racism*);
- anti-Semit;
- *xenophobia* dan intoleransi;
- fanatisme agama (*religious fanaticism*);

- kejahatan terorganisasi (organized crime);
- korupsi (corruption).

Kesemuanya itu secara serius telah menghambat pengembangan demokrasi, tertib hukum (*rule of law*) dan hak asasi manusia. Hak asasi manusia harus dipahami dan dipertahankan terhadap setiap kekuasaan, bukan hanya kekuasaan negara, tetapi setiap bentuk kekuasaan seperti politik, ekonomi atau sosial. Tentu saja hak asasi manusia harus juga dipertahankan terhadap segala bentuk kejahatan terorganisasi. Karena kejahatan terorganisasi-lah yang paling terdepan dalam pelanggaran hak asasi manusia. Kejahatan terorganisasi tidak terbatas pada kejahatan yang dilakukan oleh para penjahat, melainkan juga segala bentuk kekuasaan terorganisir yang melakukan kejahatan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme.

P. Leuprecht dalam tulisannya yang diedit oleh A.B. Hoogenboom cs dalam buku *Policing the Future* (1997: 15) menulis bahwa hak asasi manusia tidak hanya terancam oleh kekuasaan negara yang benar-benar tak terkontrol (*exorbitant uncontrolled state power*) tetapi juga oleh tiadanya kekuasaan negara karena lemahnya negara (*the absence of state power, by a weak deficient state*).

Tugas dan misi dari negara demokratik yang bersandarkan *rule of law* harus dihormati dan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, dilindungi, dan dipromosikan guna melindungi hak asasi manusia. Hak asasi manusia harus didudukkan sebagai kekuatan yang mampu menghadapi kekuatan-kekuatan dalam masyarakat yang dapat menghalangi, menelantarkan dan melawannya.

Kondisi hak asasi manusia di Indonesia

Setelah mengamati perkembangan dan kehidupan di bidang politik, ekonomi dan hukum dan mempelajari kecenderungan perkembangan masyarakat dan bangsa dalam beberapa tahun belakangan ini, maka dapat disimpulkan beberapa hal.

Diamati bahwa pemerintah menghadapi kesulitan dalam mengendalikan perkembangan kehidupan pembangunan nasional seperti terjadinya kelambanan dan kurang terkoordinasinya kebijakan menyeluruh terhadap kerusakan-kerusakan dan musibah-musibah yang lalu dan belum adanya tindakan hukum yang memadai dalam penanganan masalah yang berdampak langsung bagi kehidupan rakyat, tidak efektifnya penanganan masalah kelaparan, kekurangan gizi yang terjadi di berbagai daerah yang mengakibatkan kematian sejumlah anggota masyarakat dan mulai tidak terkendalinya harga kebutuhan pokok sehari-hari.

Kemelut ekonomi dan moneter yang sedang melanda kita dewasa ini juga telah menyentuh seluruh persepsi dan pemahaman kita tentang konsepsi pembangunan nasional yang telah dilaksanakan selama ini. Kondisi pokok nasional yang diperlukan untuk melaksanakan hak hidup layak sebagai hak asasi manusia terus merosot.

Pada waktu ini kondisi tersebut telah mendorong hidup rakyat Indonesia ke ujung ketidakpastian, yang sekarang telah mencapai titik yang sangat mengkhawatirkan. Kekhawatiran ini terbukti dari terjadinya sejumlah masalah sosial seperti bangkrutnya banyak pemberi kerja, perorangan, menengah dan besar, sehingga

sejumlah pekerja laki-laki dan perempuan yang kehilangan mata pencaharian semakin meningkat. Ini sudah merupakan dislokasi sosial yang luas. Yang merisaukan adalah hingga kini terlihat ketidakjelasan pemerintah dalam menyusun kebijakan dasar yang ditujukan untuk mengatasi dislokasi sosial ini.

Krisis yang dialami masyarakat dewasa ini telah mengungkapkan suatu kenyataan bahwa kondisi hak asasi manusia di Indonesia masih rapuh. Kondisi itu dapat diamati dari sikap dan perilaku pihak-pihak tertentu yang melanggar hak asasi manusia, yang mengakibatkan kesengsaraan hidup dan rasa takut yang meluas, terutama bagi rakyat miskin dan berbagai kelompok minoritas sosial dan politik.

Masalah yang mendasar selama ini adalah:

1. Demokrasi di Indonesia belum memberdayakan rakyat dalam kedaulatannya untuk dapat mengkoreksi arah pelaksanaan kebijakan pemerintah.
2. Penegakan hukum di Indonesia dalam bahaya karena lebih menjadi alat kekuasaan sehingga tidak responsif lagi. Akibatnya supremasi hukum tidak dapat ditegakkan.
3. Ketidakadilan sosial dewasa ini telah mencapai tingkat kesenjangan di segala bidang yang tidak dapat lagi ditolerir oleh masyarakat.

Masih rapuhnya kondisi hak asasi manusia yang disebabkan oleh karena dahulunya meluas gejala kesewenang-

wenangan dan dominasi kekuasaan oleh sebagian penyelenggara negara. Akibatnya rakyat terintimidasi secara berkelanjutan sehingga tidak berani menyatakan hak-haknya secara wajar. Kondisi hidup seperti ini mudah menyulut sikap dan tindak kekerasan oleh berbagai pihak.

Anjuran-anjuran retorik untuk menyalurkan tuntutan atas hak-haknya melalui institusi-institusi yang ada, baik hukum maupun politik, saat itu sulit terlaksana karena sebagian besar rakyat dibuat tidak berdaya. Sedangkan yang berani menyampaikannya secara damai masih dicurigai, sehingga sering tidak memperoleh pelayanan yang baik.

Tanpa mengingkari telah tercapainya berbagai kemajuan perlindungan HAM, namun kondisi hak asasi manusia dewasa ini masih sangat memperhatikan. Keadaan ini hanya dapat diatasi bila diadakan reformasi ekonomi, politik dan hukum dengan segera dan serentak di segala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Di samping itu perlu aspirasi rakyat dengan sungguh-sungguh diperhatikan dan ditindak lanjuti.

Kita perlu menyiasati peran Polisi dalam negara demokratis dan dalam masyarakat yang demokratis, yang juga merupakan konsep pokok dari Konvensi tentang Hak Asasi Manusia. Adalah sangat bodoh kalau kita mengira bahwa Polisi dianggap sebagai musuh utama hak asasi manusia. Sebagai insan manusia dan manusia yang berusaha keras, Polisi mempunyai kemampuan

Seperti halnya negara dan kekuasaan negara, Polisi dan kekuasaan Kepolisian dapat menjadi pelindung maupun pelanggar hak asasi manusia

untuk berbuat baik dan buruk. Seperti halnya negara dan kekuasaan negara, Polisi dan kekuasaan Kepolisian dapat menjadi pelindung maupun pelanggar hak asasi manusia. Secara jujur, kalau kita harus menjawab apakah Polisi itu sebagai pelindung atau pelanggar hak asasi manusia tiada seorang pun yang mampu menjawabnya secara tepat dan mudah. P. Lauprecht dalam tulisannya yang berjudul *The Council of Europe : Democracy, Rule of Law and Human Rights* menulis:

"If we are honest, we have to recognize that there can of course be a tension between respect for human rights and the exigencies (keadaan darurat) of law enforcement. There is tension between order and liberty; not only the level of philosophical and moral debate but also in daily conduct of our lives. There is no point in denying the existence of this tension and political conflict. *A society without conflict is a fiction of totalitarian regimes.*" (1997 16).

Polisi harus mempunyai budaya yaitu budaya Polisi (Police Culture). Polisi harus mempelajari bagaimana caranya bergaul dengan berbagai macam komunitas dan minoritas. Polisi harus juga dekat dengan penduduk apa pun asal usulnya. Polisi harus mempunyai "muka," jangan tanpa "muka."

Oleh karena itu di masa depan Polisi harus

1. Nampak sebagai unsur yang esensial dalam suatu demokrasi pluralis (pluralist democracy) berdasarkan *rule of law*.
2. Sebagai pelaku kunci dalam suatu masyarakat yang demokratis.
3. Berfungsi sebagai pelindung dan promotor dari hak asasi manusia atau dengan perkataan lain harus siap

melaksanakan hak asasi manusia.

Tugas pokok, peranan dan fungsi Kepolisian Negara dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, dapat diterangkan melalui bunyi pasal-pasal dalam Undang-Undang No. 28 tahun 1997 yang mengatur mengenai Kepolisian Negara R.I.

4. Kedudukan dan peran Kepolisian Republik Indonesia dalam kerangka Sistem Peradilan Pidana atau *Criminal Justice System*

Sistem peradilan Pidana (SPP) atau *Criminal Justice System* (CJS) adalah suatu pendekatan sistem dalam prosedur penanganan perkara pidana yang diwujudkan dalam bentuk *input-through-output* atau keluaran untuk memelihara dan meningkatkan efisiensi prosedur antara lembaga-lembaga SPP/CJS (Muladi, 1955). Pendekatan hukum SPP/CJS merupakan prosedur penanganan perkara-perkara yang bertujuan untuk menemukan kebenaran materiel dengan bertumpu pada asas legalitas.

Dua cara pendekatan tersebut dapat merupakan pasangan yang ideal karena dua hal, yaitu:

1. prosedur penanganan perkara yang efisien dan integral yang dilandaskan pada rambu-rambu kepastian hukum pada saat ini merupakan tuntutan perkembangan manajemen peradilan pidana modern;
2. manajemen peradilan pidana modern tanpa rambu-rambu kepastian hukum hanya akan dipandang baik secara administratif, akan tetapi kurang mendukung dicapainya kebenaran materiel yang meng-

utamakan perlindungan hukum terhadap tersangka atau terdakwa, korban kejahatan, dan aparaturnya penegak hukum.

Ada tiga pandangan tentang SPP/CJS, yaitu pandangan klasik, moderat dan radikal.

Pandangan *klasik* menitikberatkan pada efektivitas pemberantasan kejahatan tanpa mempertimbangkan sisi efisiensi prosedur perlindungan HAM bagi para pencari keadilan. Pandangan ini sangat mengedepankan Kepolisian sebagai satu-satunya ujung tombak yang paling handal untuk menangkalkan kejahatan (asas *lex talionis*).

Lex talionis atau *Law of the claw* diartikan sebagai *harsh retaliation for criminal acts, based on the concept of "an eye for an eye"* (pembalasan yang kasar bagi perbuatan jahat berdasarkan konsep hutang mata bayar mata). Pandangan klasik ini telah menempatkan fungsi Polisi ke dalam fungsi preventif, represif dan sekaligus protektif terhadap masyarakat.

Pandangan *moderat* menitikberatkan kepada upaya penegakan hukum yang dilandaskan kepada rambu-rambu kepastian hukum di satu sisi dan perlindungan hak asasi manusia tersangka/terdakwa dan sejauh mungkin meniadakan *asas lex talionis* (demi melindungi masyarakat luas). Pandangan ini menitikberatkan kepada keseimbangan antara perlindungan hak asasi manusia tersangka di satu sisi dan kepastian hukum di sisi yang lain. Kepolisian dalam pandangan moderat ini merupakan pendukung supremasi hukum.

Pandangan *radikal* dari Hulsman (1964) sama sekali tidak menaruh kepercayaan terhadap SPP/CJS sehing-

ga langkah yang terbaik menurut pandangan ini adalah penghapusan SPP/CJS beserta lembaga-lembaganya karena dinilai sangat merugikan kepentingan masyarakat luas dan korban kejahatan. Pandangan ini kurang mendapat tempat di kalangan para cendekiawan dan politisi hukum.

Kedudukan Kepolisian dalam rangka SPP/CJS sangat rentan terhadap pengaruh faktor sistem pemerintahan yang dianut suatu negara. Kedudukan Kepolisian dalam sistem pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, tidak jelas dan tidak secara eksplisit dicantumkan di dalamnya.

SPP menunjukkan bahwa aspek hukum dalam penanggulangan kejahatan dikedepankan dengan Kepolisian sebagai pendukung utamanya. Hal ini berarti bahwa tugas pokok Polisi mencakup kawasan masalah yang amat luas, seperti memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum; mencegah dan memberantas menjalarnya penyakit masyarakat; memelihara keselamatan orang, benda dan masyarakat dengan memberikan pertolongan; mengawasi aliran kepercayaan yang membahayakan masyarakat dan negara; dan lain-lainnya. Rentetan tugas yang demikian multidimensional itulah yang memberikan ciri khas yang berbeda dengan penegakan hukum yang dilakukan oleh unsur-unsur dari Jaksa, Hakim dan Lembaga Pemasyarakatan. Dengan demikian kedudukan dan peran Polisi tidak hanya sebagai *law enforcement agency* namun juga *maintenance order*, *peace keeping official* serta *public servant* yang oleh Satjipto Rahardjo disebut sebagai "badan yang bersifat kerakyatan."

5. Kedudukan Polisi dalam Kepolisian Internasional

Pada umumnya tugas, fungsi dan peranan Badan Kepolisian di belahan bumi mana pun pada prinsipnya hampir sama saja yaitu yang berhubungan dengan masalah penanggulangan kejahatan/kriminalitas. Perkembangan kejahatan, baik kualitas dan kuantitasnya, banyak dipengaruhi oleh kemajuan ilmu pengetahuan serta pengaruh era globalisasi. Hal tersebut di atas menyebabkan ketergantungan suatu negara terhadap negara lain dalam upaya menanggulangi kejahatan internasional, dan hal ini sangat dirasakan.

Bilamana penjahat sudah bisa bergerak di seluruh dunia, Polisi hanya bisa mengibarkan bendera hukum nasionalnya saja. Dengan demikian kerja sama Polisi internasional sangat diperlukan. Oleh karena itu peranan Polisi Internasional/International Police (Interpol) sebagai wadah kerja sama Kepolisian adalah mutlak dibutuhkan.

Kerja sama ini hanya dapat dilakukan oleh organ Kepolisian dan bukan militer atau *armed forces*, artinya penegakan hukum bagi masyarakat hanya boleh dilakukan oleh aparat yang bersifat *non-combatant*. Salah satu konsekuensi utama keberadaan Polri sebagai bagian dari ABRI/*Armed Forces*, dilihat dari sudut Hukum Humaniter, adalah disandangnya status *combatant* bagi anggota Polri. Memang tidak dapat dijumpai dalam peraturan perundang-undangan Indonesia yang secara tegas menyatakan bahwa Polri adalah *combatant*.

Namun karena ABRI memenuhi persyaratan/perumusan *Armed Forces* seperti terdapat dalam Protocol

Tambahan I 1977 sedangkan *Armed Forces* adalah *combatant* maka anggota *Armed Forces* adalah *combatant* juga. Pasal 43 Protokol Tambahan I-1977.

1. *The armed forces of a Party to conflict consists of all organized armed forces, groups and units which are under a command responsible to that Party for the conduct of its subordinates, even if that party is represented by a government or an authority not recognized by an adverse Party. Such armed forces shall be subject to an internal disciplinary system which, inter alia, shall enforce compliance with the rules of international law applicable in armed conflict.*
2. *Members of the armed forces of a Party to a conflict (other than medical personnel and chaplains covered by article 33 of Third Convention) are combatants, that is to say, they have the right to participate directly in hostilities.*
3. *Whenever a Party to a conflict incorporates a paramilitary or armed law enforces it shall to notify the other Parties to the conflict.*

Jadi pasal 43 dari Protokol Tambahan I-1977 menentukan siapa *combatant* itu, yaitu *members of the armed forces*. Demikian pula pasal ini merumuskan apa *combatant* itu, ialah mereka yang berhak turut serta secara langsung dalam permusuhan/*hostilities*. (Brigjen TNI (Purn.) Prof Haryo Mataram, SH : 1998 : 3)

Dengan melihat bunyi dari pasal 43 Protokol Tambahan I - 1977, nampaknya tidak dapat dihindari bahwa Polri sebagai ABRI/*Indonesian Armed Forces* adalah tergolong *combatant*. Dengan perkataan lain semua hukum yang berkaitan dengan hak dan

kewajiban unit yang *combatant* berlaku bagi Polri.

Salah satu sendi utama dari Hukum Humaniter/Hukum Perang adalah apa yang disebut *distrinction principles* yang memberikan arahan bahwa penduduk negara yang terlibat dalam suatu konflik bersenjata yang bersifat internasional dibagi dalam dua golongan besar yaitu

1. *Combatant*, adalah mereka yang boleh secara aktif ikut dalam permusuhan/pertempuran;
2. *Civilians*, adalah mereka yang tidak boleh atau tidak turut serta secara aktif dalam permusuhan/pertempuran; mereka ini harus dilindungi dan tidak boleh menjadi sasaran serangan.

The Hague Regulation (anex dari The Hague Convention IV-1907) dalam pasal 1 hanya memberikan kriteria siapa saja yang digolongkan *combatant*, yaitu mereka yang tunduk pada hukum - hak - kewajiban perang. Sedangkan pada pasal 2 menambahkan satu golongan lain, yang disebut "leavee en masse", yang juga mencantumkan kriteria tentang siapa saja yang dapat digolongkan *combatant*. Geneve Convention 1949, menambahkan lagi satu golongan baru, yaitu apa yang dinamakan gerakan perlawanan yang terorganisasi (organized resistance movement).

Dengan demikian sampai sekian jauh belum ada definisi tentang siapa itu *combatant*.

Baru pada pasal 43, ayat (2) Protokol Tambahan 1977 sebagaimana tersebut diatas, menentukan siapa dan apa *combatant* itu. Dalam pasal ini *combatant* adalah mereka yang berhak secara langsung turut serta dalam permusuhan bersenjata.

Pada Protokol tersebut dalam pasal 43 ayat (1) juga memberikan arti tentang Angkatan Bersenjata/*Armed Forces*, yaitu

Angkatan Bersenjata dari pihak dalam konflik terdiri dari semua kekuatan bersenjata yang terorganisir, grup dan kesatuan (unit) yang berada di bawah komando yang bertanggung jawab atas tingkah laku anak buahnya kepada Pihak tersebut, sekalipun seandainya Pihak tersebut diwakili oleh pemerintahan atau pimpinan (authority) yang tidak diakui oleh Pihak lawan. Angkatan Bersenjata tersebut harus tunduk kepada suatu sistem disiplin intern, yang antara lain akan men-taati ketentuan/peraturan hukum internasional yang berlaku dalam konflik bersenjata. (GPH Haryo Mataram SH : Sekelumit Tentang hukum Humaniter, Sebelas Maret University Press, 1994, hal 103)

Bilamana rumusan ini dibandingkan dengan Undang-Undang No. 20 tahun 1982, maka kriteria tersebut memenuhi syarat bagi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, termasuk Polri yang berada di dalamnya.

Sedangkan *Civilian* dalam pasal 50 Protokol tersebut diartikan sebagai seseorang yang tidak termasuk salah satu kategori yang disebut dalam pasal 4 A (1), (2), (3) dan (6) dari Konvensi Ketiga dan pasal 43 dari Protokol ini. Apabila ada keragu-raguan apakah seseorang tergolong orang sipil, maka orang itu dianggap sebagai orang sipil.

Hilaire McCoubrey dalam bukunya *International Humanitarian Law, The Regulation of Armed Conflicts* (1966 : 113) menulis:

.. a 'civilian' is any person who is not a member of the belligerent armed forces, whether or not the authority

upon which such a force depends is recognized by the adverse party, or of associated militia, incorporated paramilitary police or volunteer corps, including organized 'resistance' units, or a levee en masse acting in immediate resistance to invasion. In any case of doubt the presumption is made in favour of civilian status.

Selanjutnya ia menulis:

a civilian population may not however be used as a 'shield' for military objectives and will not be protected from the effects of a legitimate attack upon it which is made with due consideration for the fact of their presence.

Di samping itu tugas pokok Polri adalah melindungi, mengayomi dan menegakkan hukum, dan ini tentunya tidak dapat dilaksanakan bilamana negara kita dalam keadaan perang, karena Polisi termasuk golongan *combatant*.

Bagi negara-negara yang tidak menempatkan Kepolisiannya ke dalam *armed forces*, maka ayat (3) dari pasal tersebut di atas perlu diperhatikan. Ayat tersebut memberikan kewajiban untuk memberitahukan kepada pihak lain bahwa polisi bukan bagian dari angkatan bersenjata. Namun pasal 5 Undang-Undang No. 28 tahun 1997 menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri.

Mari ditelaah penjelasan pasal 5 Undang-Undang No. 28 tahun 1997 yang mengatakan:

Angkatan Bersenjata Republik Indonesia terdiri dari Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat, Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, Tentara Nasional Indonesia Angkatan

Udara, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Walaupun merupakan unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, *Kepolisian Negara Republik Indonesia bukan militer*.

Dengan menafsirkan bunyi penjelasan pasal 5 Undang-Undang No. 28 tahun 1997, maka Polri adalah bukan militer walaupun tergolong ABRI/*Armed Forces*. Dengan demikian ABRI terdiri dari dua komponen utama yaitu ABRI/*Armed Forces* dan Polri, sehingga Polri tergolong bukan *combatant*. Namun demikian hal ini masih merupakan penafsiran bukan penerapan, sehingga memerlukan klarifikasi yang pasti, karena kalau tokoh Polri itu bukan militer, mengapa harus tunduk pada hukum militer dan diadili di Pengadilan Militer.

Bentuk dan tata cara kerja sama yang dilakukan Interpol dalam rangka menanggulangi kejahatan internasional, antara lain:

- a. Tukar menukar informasi dan data kriminal;
- b. Saling bantu dalam penyelidikan;
- c. Kerja sama penyidikan;
- d. Ekstradiksi.

Dari uraian tersebut di atas dapat dilihat bahwa NCB-Interpol Indonesia dalam bekerja sama di bidang penanggulangan kejahatan internasional mempunyai peran sebagai:

- a. Pusat pertukaran informasi dan data kriminal;
- b. Penghubung/perantara dalam kerjasama internasional Kepolisian;
- c. Juru penerang;
- d. Koordinator.

Kerja sama Kepolisian antarnegara anggota ICPO-Interpol dilaksanakan berdasarkan:

- a. Kedaulatan;

- b. Hukum dan Perundang-undangan;
- c. Universalitas;
- d. Persamaan hak;
- e. Metode kerja fleksibel.

Dari apa yang telah ditulis di atas maka jelaslah bahwa Polisi mempunyai sifat universalitas yang tidak dipunyai oleh lain-lain Angkatan dalam ABRI.

**6. Polri sebagai penegak hukum/
alat negara penegak hukum, pe-
lindung, pengayom masyarakat**

Sebagai konsekuensi negara hukum maka penegakan hukum adalah suatu sarana pembukti baginya. Berbicara mengenai fungsi Kepolisian sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang penegakan hukum, pelindung dan pelayan masyarakat, serta pembimbing masyarakat, sudah tentu tidak terlepas dari bentuk negara.

Mengatasi keterbatasan dalam berhubungan dengan masyarakat, pihak Kepolisian pada umumnya berkeyakinan bahwa perubahan haruslah dimulai dari Polisinya sendiri. Perubahan itu harus dilakukan secara riil, sistematis dan berkesinambungan.

Pada hakikatnya fungsi setiap Polisi di mana pun di dunia ini sebenarnya ada tiga yaitu, legalitas, keadilan dan ketertiban. Namun demikian tugas dan fungsi dasar ini pun sudah mengandung benih konflik peran. Dalam memerankan fungsinya sebagai penegak hukum atau keadilan, ada kalanya Polisi harus menggunakan

tindakan kekerasan atau pemaksaan. Tetapi tindakan kekerasan atau pemaksaan ini mungkin justru akan mengganggu ketertiban, karena adanya kemungkinan bahwa pihak-pihak lain yang tidak terkait ikut terlibat atau ikut menjadi korban. Misalnya tugas pengawasan Presiden, yang secara hukum dan kepatutan harus diberi prioritas di jalan raya, sering kali menimbulkan kemacetan yang sangat mengganggu ketertiban lalu-lintas dan tidak menimbulkan kenyamanan bagi pengguna jalan lainnya.

Kepolisian haruslah dirancang untuk memberikan perlakuan dan pelayanan yang sama kepada semua orang, menerapkan keterbukaan dan keadilan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi

Dalam pengertian luas demokrasi berarti dihormatinya prinsip-prinsip kebebasan, kontrol yang efektif warga negara terhadap pemerintah dan pemerintah yang bertanggung jawab kepada rakyat. Kepolisian Negara RI sebagai bagian integral fungsi pemerintah negara tentu diha-

rapkan turut serta menciptakan kondisi yang kondusif untuk tegaknya prinsip-prinsip demokrasi.

Kepolisian haruslah dirancang untuk memberikan perlakuan dan pelayanan yang sama kepada semua orang, menerapkan keterbukaan dan keadilan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Kepolisian tentu tidak boleh bertindak sewenang-wenang apalagi antidemokrasi, karena mereka dituntut untuk tanggap terhadap pendapat umum dan turut bertanggung jawab dalam mewujudkan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis.

Polisi yang peka terhadap segala bentuk problema masyarakat dalam

suatu negara yang demokratis, tidak akan pernah merugikan Polisi sendiri, bahkan akan mengangkat citra Polisi, kepercayaan masyarakat yang akhirnya akan menumbuhkan dukungan masyarakat

7. Polisi ditinjau dari budayanya

Surjono Soekanto menulis bahwa ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum¹

- a. Faktor hukumnya sendiri;
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

Dalam alam reformasi ini maka timbul permasalahan terhadap reformasi Polri, yaitu apakah hukumnya dulu yang direformasi atautkah budayanya. Telah terjadi penggambaran yang kurang tepat dengan memperketat aturan/hukum sebagai suatu jalan guna mereformasi polisi tanpa memperhatikan bahwa budaya suatu organisasi pun memerlukan reformasi bilamana kita akan membangun citra. Brogden dan Shering² telah mengamati bahwa bilamana aturan hukum tidak lagi sejalan

dengan kenyataan yang berkembar dalam masyarakat. polisi serin menemukan jalan untuk mengatasnya. Mereka berpendapat bahwa seandainya apapun perubahan hukum yang dikehendaki kalau tidak dibarengi dengan perubahan budaya dari dalam maka reformasi akan gagal mencapai tujuannya, walaupun disadari bahwa perubahan hukum juga berpengaruh bagi pembentukan perilaku.

Reiner³ menulis:

"... that legal regulation is off limited effectiveness : 'key changes must be in the informal culture of the police, their practical working rules."

Suatu organisasi apapun namanya pasti mempunyai budaya. Schien⁴ dalam bukunya *Organizational Psychology* (1965 : 47) menulis tentang budaya organisasi sebagai: *"... the pattern of basic assumption that a given group (the Police) has invented, discovered, or developed in learning to cope with its problems of external adaptation and internal integration, (and) that have worked well enough to be considered valid..."* (1985: 9).

Nilai-nilai kepercayaan, dan kaidah-kaidah yang membentuk budaya organisasi Polisi biasanya merupakan kombinasi antara perilaku hukum yang diharapkan secara formal dan informal organisasi.

Sedangkan Thomas G. Cummings dan Edgar F. Huse⁵ dalam bukunya *Or-*

¹ Soekanto, Surjono, 1983, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta.

² Brogden, M., and C. Shearing, 1993 *Policing for a New South Africa*, London: Routledge, hlm. 97

³ Reiner, R., *The Politic of The Police*, 2nd Ed, Harvester Wheatsheaf, 1992, hlm. 232.

⁴ Schien, *Organizational Psychology*, 1965 Englewood Cliff, N.J.: Prentice-Hall, hlm. 47.

⁵ Cummings, Thomas G. and Edgar F. Huse, 1989, *Organization Development and Change*, 4th Edition, St Paul: West Publishing Company, hlm. 417.

ganization Development and Change (1989 : 415) menulis :

"Corporate culture is the pattern of assumptions, values, and norms shared by organizational members."

Selanjutnya ia mengatakan bahwa

"... that culture can affect strategy formulation and implementation, as well as the firm's ability to achieve high levels of performance."

Di sini nampak bagaimana pentingnya budaya suatu organisasi karena sangat mempengaruhi strategi guna penampilan peran organisasi yang tinggi dan lebih baik tentunya.

Demikian pula dengan Polri, karena tugas pokoknya mencerminkan adanya budaya Polisi, yang dapat dibaca pada pasal 13 UU No. 28/1997.

Pasal 13 Undang-Undang No. 28 tahun 1997 Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas

- a. selaku alat negara penegak hukum memelihara serta meningkatkan tertib hukum;
- b. melaksanakan tugas Kepolisian selaku pengayom dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat bagi tegaknya ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan negara lainnya membina ketentraman masyarakat dalam wilayah negara guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat;
- d. membimbing masyarakat bagi terciptanya kondisi yang menunjang terselenggaranya usaha dan kegiatan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c;

melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Nampaklah bahwa pasal di atas telah menggambarkan adanya perubahan hukum sekaligus budaya dari Polri.

Dari cerminan budaya tersebut akan nampak karakter perorangan yang dicirikan pada para pengemban tugas pokok tadi sehingga akan sangat mempengaruhi organisasi di mana mereka dioperasikan. Misalnya seorang guru yang terbiasa memberikan contoh dan tauladan dengan cara mengajar seseorang, akan sulit berperan dalam suatu satuan yang tugasnya membunuh musuh sebanyak-banyaknya. Demikian juga dengan Polisi, satuan yang harus mempunyai budaya perlindungan dan pengayoman harus bersanding dengan satuan yang mempunyai budaya membunuh musuh. Tak pelak lagi budaya pengayoman dan perlindungan itu akan makin lama makin luntur dan terserap pada budaya membunuh musuh.

Di seluruh dunia peran militer utamanya adalah sebagai "war machine" atau alat perang, sehingga di Indonesia AD, AL, AU dahulunya disebut sebagai Angkatan Perang. Perang selalu menimbulkan pikiran adanya kekuatan lawan yang dinamakan musuh. Dan untuk memenangkan perang doktrinnya adalah kalahkan atau hancurkan musuh itu. Karena tugasnya menghancurkan musuh, maka Angkatan Perang selalu mencari alat "pemusnah" musuh yang hebat, seperti bom atom, bom hidrogen dan lain-lainnya. Namun demikian bukan berarti bahwa Angkatan Perang tidak punya tugas di luar tugas perang. Kita kenal apa yang dinamakan *civic mission* dari suatu Angkatan Perang, di mana Angkatan

Perang berperan tidak sebagai mesin perang, melainkan sebagai perangkat yang membangun kesejahteraan sosial. Tetapi *civic mission* itu bukan tugas pokoknya.

Brogden dan Shearing⁶ menunjukkan adanya dua bentuk penyelesaian ortodoks guna mengubah budaya polisi, yaitu : "... first by 'taking the police to the community', and second, by 'bringing the community to the police'."

Polisi dan masyarakat adalah dua subyek sekaligus obyek yang tak mungkin terpisahkan. Polisi lahir karena adanya masyarakat, dan masyarakat membutuhkan Polisi guna menjaga ketertiban dan keamanan dan ketentrannya sendiri. Charles Reith dalam bukunya *The Blind Eye of History*⁷ menyatakan bahwa di dalam kehidupan bermasyarakat setelah kebutuhan pertama akan adanya peraturan maka tumbuhlah kebutuhan kedua yaitu adanya institusi yang mengawasi dan menjamin tegaknya hukum dalam rangka mewujudkan ketertiban dan keamanan umum sehingga menjamin kelangsungan masyarakat baik secara individu maupun kelompok. Roy R Romberg dan Jack Kuykendal⁸ dalam bukunya *Police & Society* (1993:25) mendefinisikan Polisi sebagai "...as those non-

military individuals or organization are given the general right by government to use coercive force to enforce the law and whose primary purpose is to respond to problems of individual or group conflict that involve illegal behavior."

Di sinilah letak perbedaan yang penting antara Angkatan Perang dan Polisi. Polisi dalam doktrinnya harus menumpas kejahatan dan bukan menumpas para penjahat. Di sini "musuh" dari Polisi adalah kejahatan bukan penjahat. Namun karena keja-

hatan itu dilakukan oleh orang yang namanya penjahat, maka tugas Polisi adalah menangkap penjahat dengan landasan mencintai kemanusiaan (love humanity) untuk mempertanggungjawabkan perbuatan kejahatannya di muka pengadilan. Dalam melaksanakan tugasnya ia otonom,

Seorang anggota Polisi dapat melakukan penindakan sendiri dan mengambil langkah atau tindakan sendiri yang kemudian dipertanggungjawabkan kepada atasannya. Tidak demikian dengan Angkatan

dalam arti secara perorangan otonom yang harus dipertanggungjawabkan secara perorangan untuk tidak melanggar hak asasi manusia. Hal ini dapat dilihat pada bunyi pasal 18 UU No. 28 tahun 1997:

Pasal 18 UU No. 28 tahun 1997.

- (1) Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi

⁶ Brogden, M., and C. Shearing, *op. cit.*

⁷ Charles Reith, 1952, *The Blind Eye of History*, London: Farber and Farber.

⁸ Roberg, Roy R. & Jack Kuykendal. 1993, *Police and Society*, Pacific Grove, Calif: Brooks/Cole, hlm. 25.

Seorang anggota Polisi dapat melakukan penilaian sendiri dan mengambil langkah atau tindakan sendiri yang kemudian dipertanggungjawabkan kepada atasannya. Tidak demikian dengan Angkatan Perang, di mana anggotanya harus bergerak dalam ikatan kelompok dan mempertanggungjawabkan perbuatan secara kelompok pula.

Di samping itu banyak sifat Polisi yang jauh dari sifat Angkatan Perang, misalnya dalam rangka "hot pursuit" (mengejar seorang penjahat melintasi batas negara) Polisi diperbolehkan "memasuki" negara tetangganya tanpa izin terlebih dahulu dalam rangka mengejar penjahat, yang kemudian dipertanggungjawabkan kepada Polisi negara tersebut. Hal ini tidak dapat dilakukan oleh satuan Angkatan Perang, karena kalau dilakukan mereka akan dicap "intervensi." Demikian pula ternyata di seluruh dunia Polisi itu adalah "non-combatant" (bukan mengemban tugas tempur), sehingga seorang Polisi tidak boleh dibunuh. Bahwasanya karena rasa patriotiknya seorang anggota Polisi ikut bertempur karena negaranya diserang musuh, maka itu merupakan hak dan kewajibannya sebagai warga negara suatu bangsa (hak bela negara). Jadi ciri khas Polisi yang tampil sebagai pejuang pembela negara adalah manakala Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam keadaan bahaya. Selebihnya Polri adalah Polisi, bukan ABRI.

Banyak pendapat yang pernah dilontarkan untuk memberikan penjelasan tentang perbedaan yang men-

dasar antara Militer/Angkatan Perang dengan Polisi, baik dari segi doktrin, hakekat ancaman yang dihadapi dan tugas pokok, yang kesemuanya akan membawa konsekuensi pada perbedaan tindakan dalam pengelolaan organisasi dan tata laksana serta anggaran. Adalah suatu kejanggalan selama ini mengenai terjadinya penyatuan secara struktural, karena tindakan penyatuan akan membedakan Polri dengan Polisi mana pun di belahan dunia ini. Sejak Polri dikukuhkan menjadi bagian yang integral dari ABRI, telah banyak terjadi penyesuaian-penyesuaian yang diarahkan kepada penyeragaman, walaupun selalu diupayakan tetap terpeliharanya ciri-ciri dari masing-masing Angkatan dan Polri sesuai dengan matranya, namun khususnya tugas, fungsi dan peran yang khas memerlukan lebih banyak penyesuaian di segenap fungsi-fungsi manajemen baik di bidang pembinaan maupun operasional serta sistem penganggarannya.

Berbagai kesulitan ditemui yang menimbulkan kekaburan dalam penjabaran pelaksanaan tugas, terutama dalam konteks keterpaduan atau gabungan. Misalnya dalam pembentukan Polisi PBB untuk Namibia, di mana sebagian besar personelnnya adalah dari Angkatan Perang dengan seragam Polri dan NRP Polri. Ini menunjukkan adanya kerancuan dalam menjabarkan tugas pokok. Yang pasti pelaksanaan tugas-tugas Polisi mengalami lebih banyak benturan, bukan saja karena rumusan tugas yang semakin membingungkan karena motivasi subyektif dari unsur-unsur ABRI lainnya, dan pengaruh politik yang terus berkembang, tetapi juga karena Polri pun nampak seperti membiarkan dirinya terlarut dalam kepatuhan semu,

sehingga semakin meninggalkan identitas "bukan militer."

6. Polisi dan Dewan Pengawas

Sesuai dengan apa yang terjadi maka kehadiran suatu Komisi Kepolisian adalah suatu yang perlu dalam rangka mengawasi sepak terjang Polisi. Ada beberapa peristiwa yang tidak berkaitan dan bahkan kadang-kadang sepele yang dapat menyebabkan Kepolisian dicurigai. Efek kumulatif dari peristiwa-peristiwa itu, yang secara gamblang ditulis oleh media surat kabar dan televisi dapat menggugah masyarakat untuk menuduh Polisi tidak melakukan pelayanan secara bertanggung jawab, juga dapat menuduh Polisi tidak menanggapi secara baik setiap keluhan masyarakat, bahkan menuduh bahwa kedudukan konstitusional Polisi telah terjangkiti suatu penyakit.

Apakah sebenarnya yang mendasari tuduhan bahwa Polisi walaupun sebenarnya sudah melaksanakan tugas sesuai dengan prosedurnya, namun toh tetap dianggap tidak sensitif?

Menurut English,⁹ Polisi yang tidak sensitif adalah Polisi yang tidak mampu menenggang rasa anggota masyarakat yang menjadi fokus pemolisianannya. Bilamana tindakan tadi berkembang menjadi sesuatu di luar prosedur, pada umumnya hal ini diakibatkan karena terjadi penyelewengan kekuasaan Kepolisian (*abuse of authority*) dan terjadi perilaku diskriminatif (*discriminative behavior*) baik secara rasial, agama, sosial ekonomi dan sebagainya.

Di samping itu Polisi sangat akrab dengan kekerasan, baik karena

kejahatannya sendiri penuh dengan kekerasan, maupun karena Polisi izinkan menggunakan kekerasan yang terukur (artinya kekerasan yang sesuai dengan hukum dan sesuai dengan kepatutan masyarakat). Sementara itu tidak sensitifnya Polisi terhadap kekerasan yang terjadi dalam masyarakat terlihat dari adanya kecenderungan mana kekerasan semakin berpeluang menjadi berlebihan sehingga menimbulkan cedera bahkan kemungkinan terjadinya kematian pada tersangka. Kekerasan boleh jadi tidak lagi digunakan sebagai sekedar fungsi guram mencapai tujuan tertentu, tetapi berpeluang untuk menjadi tujuan itu sendiri.¹⁰

Untuk itu perlu dibangun suatu Dewan Komisi Kepolisian guna meninjau apakah kedudukan, tugas dan tanggung jawab yang diberikan oleh konstitusi kepada Kepolisian telah dijalankan dengan sebaik-baiknya di seluruh wilayah. Demikian pula Komisi dapat memberikan penilaian terhadap

- a. peran dan fungsi Kepolisian daerah
- b. status dan akuntabilitas dari para anggota polisi, termasuk Kepala Kepolisian RI;
- c. hubungan antara Polisi dengan masyarakat termasuk cara penanganan setiap keluhan masyarakat
- d. prinsip-prinsip umum yang akan mengarahkan regenerasi Polisi di masa depan.

Tujuan dari dibentuknya Dewan Komisi Kepolisian ini untuk menempatkan Polisi dalam kontrol yang efektif dengan membuat mereka lebih dapat diper

⁹ English, Jack, 1986, *Police Training Manual*, 5th Ed, McGrawhill Book Company.

¹⁰ Adrianus Mellala, 1996, *Quo Vadis Polisi Mengupas Insensivitas Polisi*, Jurusan Kriminologi FISIP UI bekerja sama dengan Majalah FORUM, Jakarta, hlm. 28.

tanggungjawabkan, dan juga untuk meyakinkan bahwa Polisi tidak berbuat semena-mena dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini disebabkan karena dahulunya Polri berada dalam suatu sistem sepotong-potong yang diciptakan dalam kondisi yang berbeda dan tujuan yang berbeda pula. Dengan demikian Dewan Komisi ini akan secara terus-menerus mengawasi tingkah laku Polisi dalam mengembangkan tugasnya tanpa harus menghambatnya. Demikian pula Dewan ini dapat mengubah organisasi Kepolisian untuk disesuaikan dengan perkembangan zaman.

Setiap penggantian Kepala Kepolisian, Dewan Komisi ini ikut menentukan siapa-siapa personel yang dicalonkan untuk dipilih oleh DPR. Hal ini untuk menghindarkan tumbuhnya faktor *like and dislike* terhadap personel yang akan dijadikan pimpinan.

Jumlah dan siapa saja anggota Dewan Komisi ini serta berapa lama jangka waktu kehadirannya ditentukan oleh undang-undang. Dewan ini harus terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat, pimpinan pemerintahan dan beberapa mantan Kepala Kepolisian Negara atau pejabat lain Kepolisian yang mempunyai reputasi baik.

Kedudukan organisasi Kepolisian dalam kemandiriannya dapat saja

- a. di bawah suatu Kementerian, dengan catatan bahwa Menteri hanya diberi tanggung jawab bagi efisiensi kerja Polisi dan tidak diberikan kekuasaan untuk mencampuri arah dan bentuk operasi Kepolisian, karena ini dapat menimbulkan akibat gangguan terhadap sifat tidak memihaknya Polisi. Tugas-tugas operasional Kepolisian harus dipertanggungjawabkan langsung kepada Presiden.
- b. Di bawah langsung Presiden, dalam

rangka kesejajaran dan kesetaraan dengan lain-lain anggota dari Sistem Peradilan Pidana.

Dengan adanya perubahan-perubahan bentuk dan corak Kepolisian RI di masa depan, maka diharapkan bahwa :

- a. otoritas Kepolisian akan bertambah efektif dalam menjalankan tugasnya;
- b. Polisi akan lebih efisien;
- c. akan terdapat kerja sama yang baik antar para penegak hukum, sehingga rakyat tidak lagi menjadi sasaran perilaku yang otoriter."

Dari semua hal yang diungkapkan di atas, dapatlah ditarik kesimpulan, bahwa:

1. Kedudukan Polri dalam Departemen Pertahanan harus ditinjau kembali. Lebih jelasnya sebaiknya Polri dipisahkan dari Departemen Pertahanan dan berada setara dengan Kejaksaan. Kalau toh harus di bawah suatu Kementerian, maka hubungan antara Menteri dan Kepala Kepolisian harus diatur sedemikian rupa, sehingga di bidang Operasi Kepolisian, Kapolri bertanggung jawab kepada Presiden. Menteri hanya mengupayakan agar Polisi menjadi efektif dan efisien.
2. Perlu ada kemauan politik dari pemerintah untuk memisahkan Polri dari Departemen Pertahanan, sehingga Dephan hanya menjadi Departemen yang hanya mengurus pertahanan saja, seperti Dephan di lain-lain negara.
3. Perlu dikaji lebih dalam risiko-risiko yang mungkin timbul sebagai akibat pemisahan Polri dari Dephan, sehingga Polri tidak dihadapkan kepada pendudukan bilamana pemisahan itu dilaksanakan.

4. Polri harus melakukan mawas diri, agar keberadaan Polri di luar Dephan tidak justru membuat Polri lebih terpuruk.
 5. Polri harus mengenali kembali budayanya serta mengubah semua keburukan Polri selama ini agar Polri dicintai masyarakat.
 6. Tujuan memandirikan Polisi adalah:
 - a. Otoritas Polisi menjadi efektif dalam melaksanakan tugasnya;
 - b. Pelayanan Polisi menjadi efisien;
 - c. Ada *interforce collaboration* dan kerja sama dengan tujuan untuk mencapai efisiensi, dan
 - d. guna meningkatkan pelayanan Polisi
 7. Polri harus mempunyai kekuatan yang memadai guna menghadapi tantangan kriminalitas mendatang
- (the new dimension of crim
Kekuatan itu terdiri dari *m*
money, materials dan *meth*
dengan cara mengubah siste
manajemennya dan menyusu
sumber daya manusia yang :
- a. diseleksi dengan baik (well selected);
 - b. diberi motivasi yang baik (well motivated);
 - c. dididik yang baik (well educated);
 - d. dilatih dengan baik (well trained);
 - e. dilengkapi dengan baik (well equipped);
 - f. diberi anggaran dan gaji yang baik (well paid/budgetted).
- Demikianlah sumbang pikir kami semoga berguna bagi Polri dan masa depannya.

Daftar Pustaka

- Adrianus Meliala, *Quo Vadis Polisi, Mengupas Insensivitas Polisi*, Jurusan Kriminologi FISIP UI bekerja sama dengan Majalah FORUM, Jakarta, 1990, hlm. 28.
- Brogden, M., and C. Shearing, *op. cit.*
- Brogden, M., and C. Shearing, *Policing for a New South Africa*, Routledge, London, 1993, hlm. 97
- Charles Reith, *The Blind Eye of History*, Farber and Farber, London, 1952.
- Cummings, Thomas G. & Edgar F Huse, *Organization Development and Change* 4th Edition, West Publishing Company, St Paul, 1989, hlm. 417.
- English, Jack., *Police Training Manual*, 5th Ed, McGrawhill Book Company, 1980
- Reiner, R., *The Politic of The Police*, 2nd Ed, Harvester Wheatsheaf, 1992, hlm 232.
- Roberg, Roy R. & Jack Kuykendal. *Police and Society*, Pasific Grove, Calif. Brooks Cole 1993, hlm. 25.
- Schlen, *Organizational Psychology*, Englewood Cliff, N.J.: Prentice-Hall, 1965 hlm. 47.
- Soekanto, Surjono, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* Rajawali, Jakarta, 1983.

**TINJAUAN KRITIS ATAS KINERJA
PENEGAKAN HUKUM DAN SISTEM
PERADILAN PIDANA***

Adrianus Meliala

Abstrak

A deep belief having by law enforcement officers regarding the optimum exercise of their legal power in order to be seen as success and tough manager of law is still prevalent and unavoidable. So, for example, police has to make arrest, judge has to reach a verdict and warden has no other alternative as treating inmate as inmate.

A swift change of this paradigm seems relevant as, in nowadays reform era, question of how far the efficiency and effectiveness consideration of such a law enforcement action is maintained, must be oftenly forwarded. When there's no accountability to execute legal power, option of entering an alternative but better solution must be prepared by law enforcement officers as well.

This article tries to discuss it by emphasizing situation facing by the police as the front institution of the justice system. The wise role of police institution in deciding whether or not using legal approach would be very significant in improving performance of the justice system in future time.

Pendahuluan

Secara teoritik, hukum diketahui memiliki berbagai fungsi, wajah dan dimensi. Namun ketika kata 'hukum'

dipasangkan dengan kata 'penegakan', yang muncul adalah wajah hukum yang represif, kaku dan bersifat balasan yang setimpal (retributif). Ketika wajah itu yang akhirnya tampil, secara logis memang seharusnya telah terlebih dahulu muncul (namun kemudian tidak berdaya) wajah-wajah hukum entah sebagai cerminan konsensus, sebagai hasil dari pertarungan keku-

* Versi awal tulisan ini dibuat dan dibacakan pada Seminar Sekolah "Sistem Peradilan pidana di Masa Depan dalam Era Polri Mandiri", diselenggarakan oleh Pasis Selapa Polri Dikreg XXVI tahun 1998/1999, 14 Juni 1999. Untuk jurnal ini, tulisan ini telah mengalami revisi yang signifikan.

atan ide dan kekuatan praksis, sebagai perekayasa sosial (law as social engineering) atau sebagai wahana bagi terciptanya keadilan sosial.

Apa yang terjadi ketika urutan logis tersebut pada kenyataannya tidak diikuti atau bahkan hilang sama sekali? Dengan kata lain, fungsi, wajah dan dimensi hukum lainnya begitu lemah dan kaburnya sehingga yang terlihat dan menonjol dari hukum hanyalah bentuk hukum sebagai mekanisme formal pemberi ganjaran negatif bagi suatu perilaku menyimpang oleh seorang atau lebih subyek hukum. Visi hukum dengan demikian menjadi begitu sempit, yakni bagaimana mengganjar orang-orang yang melakukan atau tidak melakukan sesuatu sebagaimana telah tertulis dalam undang-undang. Secara misi pun demikian pula, hukum hanya diposisikan sebagai "pentungan" bagi setiap orang yang tidak memenuhi norma dan nilai yang umum.

Maka, keperluan berbicara tentang penegakan hukum pada dasarnya relevan ketika hal itu dikaitkan dengan situasi di mana orang tidak lagi menghargai hukum, melecehkan hukum dan hendak atau telah menggantinya dengan pedoman perilaku lainnya. Ketika kata-kata "penegakan hukum" bertambah sering dan semakin intens diucapkan untuk dilakukan, sadarlah kita bahwa itu merefleksikan situasi *bubrah*, *disorder*, yang tengah terjadi di masyarakat tersebut. Bandingkan dengan apa yang dikatakan Turk¹ sebagai berikut:

"...lawbreaking is taken to be an indicator of the failure or lack of author-

ity; it is a measure of the extent to which rulers and ruled...are not bound together in a perfectly stable authority relationship."

Itulah realitas sosial yang lalu cenderung mengembangkan hukum dalam format yang terbatas tersebut. Namun sebaiknya diingat, realitas sosial — dalam kebanyakan hal — bukanlah realitas yang senyatanya. Realitas sosial umumnya terkonstruksikan atas hasil tarikan-tarikan kepentingan dan kekuatan. Ada beberapa simpul di situ ada pihak yang punya kepentingan tapi tak punya kekuatan; pihak yang punya kepentingan dan punya kekuatan; pihak yang tak punya kepentingan namun punya kekuatan; serta kalangan yang umumnya disebut "kaum akar rumput" (the grass root people) berhubungan tak punya dua-duanya baik itu kepentingan maupun kekuatan.

Yang hampir selalu menentukan bagaimana suatu realitas akhirnya terbentuk tentulah pihak-pihak yang berkepentingan dan pada waktu bersamaan juga memiliki kekuatan. Sebagaimana disebut Quinney,² formula atas konsepsi mengenai kejahatan akan selalu dipegang oleh segmen yang berkuasa di masyarakat. Segmen itulah yang bisa (dan sah) mengatakan semau-maunya perihal bahwa "negara dalam keadaan bahaya," "tembak di tempat bagi perusuh" atau "waspada terhadap ancaman PKI."

Secara sosiologis, hukum pada gilirannya tunduk atau mengacu pada simpul kepentingan dan kekuasaan tadi. Interpretasi bahwa hukum tak lebih dari sekadar "formulasi atas suatu

¹ Turk, A.T., 1969, *Criminality and Legal Order*, Chicago: Rand Mc.Nally, hlm. 48.

² Quinney, R., 1970, *The Social Reality and of Crime*, Barton: Little Brown, hlm. 23.

kehendak politik”,³ menjadikan dirinya dan aparat-aparat hukum harus sering-sering berganti peran. Fungsi, wajah dan dimensi hukum ditentukan dan diimplementasikan menurut hasil amatan dan selera pemegang simpul kepentingan dan kekuasaan tadi. Bahkan, ketika ruas “kekayaan” muncul dan meramaikan simpul tadi, semakin jelaslah peran hukum sebagai pengibar bendera keadilan yang dikonstruksikan (constructed justice) dan bukannya keadilan hati-nurani.

Tulisan ini berpendapat, agar penegakan hukum bisa tampil dalam bentuk yang paling kontributif bagi masyarakat itu sendiri, maka penegakan hukum harus bisa berlangsung tanpa harus terkait dengan dua karakter besar di atas (yakni “situasi masyarakat yang sedang *bubrah* dan kacau” dan juga “tarikan kepentingan-kekuasaan-kekayaan”).

Hubungan berjarak

Sistem peradilan pidana (SPP) dalam fungsinya sebagai pranata represif dari hukum memiliki hubungan yang “berjarak” dengan masyarakat. Jarak tersebut penting untuk dimengerti agar masyarakat tidak terjebak pada ilusi atau mimpi saat berbicara atau berpikir tentang penegakan hukum yang adil, yang melindungi masyarakat, yang simpatik dan sebagainya.

Sebagai pranata represif, SPP seyogianya tidak diperuntukkan bagi sebagian besar anggota masyarakat. Sebagian besar elemen masyarakat juga

belum dan kemungkinan besar tidak akan bersentuhan dengan sistem ini. Sebagai kelompok masyarakat yang taat hukum (*law abiding people*), SPP memang menjadi sistem yang agak muskil untuk dimasuki.

Seiring dengan itu, sistem ini secara struktural memang lebih terarah, atau mengarahkan diri, pada kelompok-kelompok berisiko tinggi atau yang rentan terhadap penyimpangan/pelanggaran. Namun, pada saat yang sama, tidak semua dari anggota-anggota kelompok tersebut merupakan *input* atau masukan yang layak dan tepat bagi sistem tersebut mengingat pembatasan-pembatasan yang secara inheren terdapat dalam SPP itu sendiri, berkaitan dengan paradigma hukum yang merupakan “darah” dari sistem itu.

Bila adanya jarak dianggap sebagai sesuatu yang normal, maka ketidaknormalan hubungan SPP dan masyarakat baru terjadi ketika “jarak” diubah — entah menjadi semakin dekat atau semakin jauh. Sehingga, misalnya, hal itu mengubah besar probabilitas atau kemungkinan sebagian besar anggota masyarakat guna menjadi obyek SPP. Dengan kata lain, terdapat perubahan sedemikian rupa pada hukum yang mengakibatkan semakin banyak orang yang relatif semakin mudah ditangkap dan diajukan ke pengadilan dan selanjutnya dipenjara.

Kegelisahan pada masyarakat juga akan timbul ketika perubahan pada SPP mengakibatkan semakin sedikitnya orang yang berpotensi bersentuhan dengan SPP walaupun yang bersangkutan berpotensi selaku pelanggar hukum. Hal ini biasa terjadi ketika pembiayaan bagi SPP sudah demikian minim atau aparat SPP sudah kehilangan moral kerja.

³ Sudarto, 1977, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, hlm. 104. Lihat juga, Clifford, W., 1973, *Reform in Criminal Justice in Asia and The Far East*, Resource Material Serie no. 6, Tokyo: UNAFEI, hlm. 7.

Demikian pula bila efek kriminalisasi mengakibatkan terdapatnya kalangan “baru” yang sebelumnya tidak pernah menjadi target SPP. Dimasukkannya satu atau lebih perilaku sebagai yang termasuk kejahatan, akan secara implikatif mengakibatkan bertambahnya kalangan yang secara normatif termasuk sebagai pelaku kejahatan.

SPP juga potensial untuk berjarak dengan masyarakat mengingat SPP kerap meninggalkan “jejak” pada diri orang-orang yang pernah dijadikan obyek SPP, biasanya dalam bentuk stigma yang laten.⁴ “Janji” SPP untuk mengembalikannya anggota masyarakat yang telah “dicuci” dalam SPP dalam keadaan bertobat serta sehat kognisi juga lebih banyak yang tidak terpenuhi, mengingat kapabilitas SPP sendiri yang jauh dari memadai selaku suatu institusi pengubah tingkah laku.

Yang lebih ironis lagi, SPP secara tidak disengaja memproduksi segelintir kalangan yang kemudian lebih kerap dari yang lain untuk menjadi masukan dan keluaran dari SPP dalam waktu relatif singkat dan bahkan dengan catatan kejahatan yang semakin serius.

Hal lain yang juga membuat SPP berjarak dengan masyarakat adalah karakteristik kerja SPP itu sendiri yang kerap menimbulkan ketidakadilan baru (*the injustices of criminal justice*). Perhatikan, misalnya, betapa pentingnya faktor kelengkapan bukti (*evidences*) dan akurasi kesaksian (*testimony*) dalam SPP yang sering kali melampaui proporsi serta tidak memperdulikan adanya bias pada keduanya.

Ketidakadilan juga ditemui terhadap kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat, katakanlah wanita korban kejahatan seksual, yang selalu menjerakan makanan empuk polisi yang pada umumnya amat terbiasa dengan diskursus berwarna *macho-isme*.

Maka, “jarak” tersebut selalu menempatkan SPP sebagai potensial untuk ditolak oleh masyarakat dalam bentuk ketidaksenangan, ketidakpuasan bahkan amarah. Pada SPP yang lemal dan tidak berwibawa seperti di Indonesia, penolakan telah amat jauh dari sekadar penolakan ide atau penolakan jalan berpikir, tetapi telah sampai pada pelecehan, penghinaan, perusakan fisik kantor-kantor hingga pembunuhan aparat SPP.

Sebagaimana diingat, pada situasi sehari-hari sekalipun aparat SPP telah dipandang sebagai “orang lain.” Seolah ingin terus mengingatkan bahwa aparat SPP adalah perpanjangan tangan negara, aparat SPP — entah itu polisi, jaksa, hakim atau petugas LP — seolah hidup dalam dunia lain yang jauh dari masyarakatnya. Kemungkinan besar hal itulah yang menjadikan aparat SPP mudah lupa dan tergelincir pada kelemahan-kelemahan natural selaku manusia (berupa kebutuhan terhadap uang, kebutuhan memelihara kehormatan korps, kebutuhan mengamankan karier dll.) sehingga mengakibatkan wacana tentang SPP dan masyarakat juga selalu berwarna konflik dan saling mengeksploitasi. Maka, ketika aparat SPP meminta uang dari masyarakat, dan ketika masyarakat membakar polsek, sebenarnya tak ada beda yang substansial dari kedua kejadian ini.

Di penghujung subjudul ini, kita ingin kembali pada semangat utama dari tulisan ini perihal pene-

⁴ Hoefnagels, G.P., 1973, *The Other Side of Criminology, an Inversion of the Concept of Crime*, Holend: Kluwer-Deventer, hlm. 95-97.

gakan hukum oleh SPP yang berlangsung secara baik, adil dan kontributif bagi masyarakat: Adanya jarak yang inheren terdapat pada hubungan keduanya menjadikan segala proses penegakan hukum lebih kerap berciri "upaya paksa." Dengan begitu aspek kualitatif dari penegakan hukum oleh SPP adalah cara bagaimana operasionalisasi dari "upaya paksa" yang secara prosedural benar dan secara tujuan tepat. Tercapainya kualitas tersebut, pada dasarnya, telah menjadi sumbu yang besar dari SPP bagi masyarakat.

Mitos dan akuntabilitas

Ada masanya di mana SPP dan kerja SPP dianggap sebagai tak dapat dimengerti oleh pihak luar dan tak dapat dievaluasi secara untung-rugi. Bandingkan Phillips & Votey⁵ yang menyatakan sebagai berikut:

"The operation of the criminal justice system is no different conceptually than any other economic production process."

Mitos tersebut terus bertahan ketika ahli-ahli hukum juga tetap bersikukuh dengan anggapan bahwa penerapan hukum mengandung seni, selera dan keyakinan pribadi pelaksananya sehingga amat sulit menuntut tolok ukur dan kesetaraan meliputi antarkasus, antartempat dan antarwaktu.

Tuntutan untuk semakin instrumental, presisi dan terstandarisasi, membuat SPP dan dunia hukum harus

menyesuaikan diri. Misalnya, dibuatlah berbagai panduan (statutory guidelines) perihal berat-ringan hukuman bagi jenis-jenis kejahatan tertentu. Hal ini khusus dibuat bagi para hakim agar disparitas hukuman (disparity of sentencing) tidak terlalu besar, betapapun secara formal terdapat rentang yang besar antara ancaman hukuman dari yang terberat dan teringan. Berbagai panduan guna menangani kasus kejahatan, atau guna berhadapan dengan tersangka maupun korban, juga dibuat dan dipraktikkan oleh pihak kepolisian. Lebih jauh dari itu, parameter untuk evaluasi kinerja perorangan dan organisasi juga mulai bisa dibentuk dan secara perlahan-lahan diberlakukan.

Pada titik itulah nilai baru tumbuh, yakni bahwa institusi-institusi dalam SPP sebenarnya tidak ada bedanya dengan institusi mana pun dalam hal keharusan melakukan efisiensi setinggi-tingginya, dalam hal mencapai tingkat efektivitas tertentu maupun dalam hal melakukan pemeriksaan diri (self-audit) ketika kedua hal sebelumnya gagal atau kurang tercapai.⁶

Namun, memang benar, tempaan institusi-institusi komponen SPP dengan cara memperlakukannya sebagai korporasi bisnis, dalam banyak kasus memperlihatkan kedodoran di sana-sini. Kedodoran terlihat pada sedikitnya dua tingkat: Pertama, adanya nilai (value) atau budaya yang telah tumbuh begitu lama di antara para personel dalam institusi komponen SPP tersebut. Kedua, karakteristik pekerjaan yang ditekuni oleh SPP itu sendiri.

⁵ Phillips, L. & Votey, H. I., 1981, *The Economics of Crime Control*, Sage Publ. Inc., Vol 132, hlm. 26.

⁶ Davids & Hancock, L. 1998 "Policing, accountability and citizenship in the market state," *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 31 (1), April.

“Budaya” yang hidup pada masing-masing institusi komponen SPP sudah sedemikian komplet dan mengakar dan, dalam hampir semua hal, tidak ada hubungannya dengan keberadaan institusi tersebut sebagai lembaga publik maupun sebagai komponen SPP.

Kepolisian, misalnya, mengembangkan kultur polisi jalanan (*street cops culture*) yang notabene wajah terdepan polisi saat berhadapan dengan masyarakat.⁷ Namun, polisi jalanan juga memiliki tugas mengumpulkan uang dari masyarakat bagi kesatuan-nya. Untuk Polri, ini sesuai dengan sindrom yang mereka idap selama ini yakni sindrom “fasilitas kurang” dan sindrom “anak bungsu di TNI” (kini tidak ada lagi).

Sedang yang dimaksud dengan “karakteristik pekerjaan SPP,” melihat pada kecenderungan SPP selaku sistem untuk menitikberatkan pada terpenuhinya proses dan prosedur tanpa banyak menoleh pada relevansi dari menjalankan proses dan prosedur yang ketat tersebut pada fenomena total kejahatan dan penyimpangan di masyarakat. Hanya dalam tipologi Crime Control Model ala Herbert L. Packer saja dimunculkan orientasi untuk bersikap pragmatis dan lugas demi mempertinggi produktivitas SPP.

Terlepas dari itu, walau seluruh proses dan prosedur diikuti, SPP tetap tidak bisa menjamin apakah ia akan cukup menyumbang guna menekan rasa tidak aman masyarakat dan

mengubahnya menjadi “rasa aman.” Bahkan, SPP sendiri tidak bisa memin validitas dan reliabilitas dari ukuran-ukuran yang diciptakannya sendiri seperti tingkat kejahatan (*crime rate*), jumlah kejahatan (*crime total*), jumlah penyelesaian kasus kejahatan (*clearance*), angka residivisme (*recidivism rate*), angka pengulangan kejahatan (*re-offending rate*) dan lain-lain.

Akhirnya, lengkaplah sudah, SPP dan masyarakat sebagai dua entitas yang tidak saling beririsan. SPP “asing” dengan dunianya sendiri, dengan tata cara maupun jargon-jargonnya. Sementara masyarakat (mungkin) merasakan bahwa apa yang disebut “berhasil” atau “gagal” secara SPP haruslah dimengerti dalam konteks SPP pula.

SPP dengan kata lain tidak memiliki, dan memang tidak terbiasa, mengembangkan tanggung gugat atau hasil kerjanya pada masyarakat — atau *professional accountability to the public*. Berbicara tentang konsep akuntabilitas, agak sulit menjabarkannya dalam suatu definisi tuntas mengingat dalam pelaksanaannya, selalu terlebih dahulu mengasumsikan adanya empati serta kesediaan pelakunya untuk membatasi diri betapapun tidak ada kontrol atau larangan untuk melakukan sesuatu.

Bila kelangkaan akuntabilitas memang merupakan penyakit bawaan dari SPP di negara-negara maju sekalipun, situasi di Indonesia jelas semakin parah mengingat SPP-nya jelas-jelas merupakan subordinasi serta berorientasi pada negara (baca: pemerintah). SPP seperti ini memang tidak malu malu membodohi rakyat ataupun membodohi diri sendiri — kedua-duanya: tanpa rasa bersalah sedikit pun.

⁷ Reuss-Ianni & Ianni, F., 1983 “Street Cops and Management Cops. The Two Cultures of policing,” dalam Punch, M., *Control in the Police Organization*, Cambridge, Mass: MIT Univ. Press.

Aspek manusia

Pengamat yang gemar mempergunakan pendekatan perilaku (behavioral) pada umumnya akan sampai pada kesimpulan bahwa terdapat kekeliruan, kesalahan atau ketidaktepatan pada level pelaku atau level manusia sehubungan dengan suatu ketidakberesan dalam organisasi atau institusi. Dengan kata lain, suatu organisasi/institusi dianggap bebas nilai, tak ubahnya kertas putih, dan perkembangannya tergantung pada orang-orang yang mengawaknya. Bila orang-orang dalam organisasi memiliki kualitas tinggi, berada pada posisi yang tepat sesuai kualitasnya serta memiliki semangat kerja yang tinggi, maka itu sudah merupakan modal bagi kesehatan organisasi.

Untuk menjelaskan hal itu, pertama-tama perlu disadari bahwa SPP adalah suatu sistem yang masing-masing komponennya sebenarnya memiliki frekuensi interaksi yang amat tinggi dengan anggota-anggota masyarakat.

Kepolisian, misalnya, memiliki fungsi Bimmas, Sabhara dan Lalu-lintas yang pada hakekatnya tidak menjalankan tugas SPP — sebagaimana disandang oleh fungsi Reserse. Fungsi-fungsi itu memungkinkan polisi terekspos dengan berbagai situasi di masyarakat, yang secara langsung atau tidak, juga akan mempengaruhi reserse, baik secara positif ataupun negatif.

Demikian pula yang terjadi dengan Kejaksaan, Pengadilan maupun

LP. Secara resmi atau tidak resmi, aparat-aparatnya memiliki peluang guna berinteraksi dengan masyarakat di luar kewenangannya selaku aparat SPP.

Dapat diasumsikan bahwa segala pengaruh negatif dari masyarakat yang dialami organisasi-organisasi tersebut dalam fungsinya sebagai komponen non-SPP pada saatnya akan mempengaruhi fungsi SPP mereka. Bila masyarakat telah terbiasa memberi uang

kepada polisi lalu-lintas agar tidak ditilang, misalnya, maka pada hakekatnya sama saja bila masyarakat memberi uang pada petugas reserse agar dapat ditahan luar atau kasusnya dideponir.

Kembali pada tesa bahwa aparat-aparat SPP telah mengembangkan *value* atau budaya

yang khas maka, dalam kesehariannya, faktor pengaruh dari masyarakat agar aparat SPP berperilaku menyimpang menjadi tidak signifikan.

Kini, ada atau tidak ada anggota masyarakat yang mencoba "membeli putusan hakim," misalnya, aparat di pengadilan secara diam-diam ataupun terbuka telah terlebih dahulu menetapkan "tarif" yang harus dipenuhi oleh masyarakat pencari keadilan tersebut. Contoh lain adalah, ketika terdapat anggota yang berbuat salah amat serius dalam tugasnya. Dalam situasi itu, hampir tidak mungkin kepadanya segera dimintakan pertanggungjawaban selaku seorang aparat publik, melainkan dengan berbagai cara akan

Bila masyarakat telah terbiasa memberi uang kepada polisi lalu-lintas agar tidak ditilang, misalnya, maka pada hakekatnya sama saja bila masyarakat memberi uang pada petugas reserse agar dapat ditahan luar atau kasusnya dideponir

dilindungi oleh sejawatnya.

Khusus untuk kepolisian, uang dari masyarakat yang diperoleh reserse — dalam kapasitas sebagai komponen SPP— malah dilihat sebagai pemasukan yang sah dan pada gilirannya menjadi “darah” bagi fungsi-fungsi kepolisian lainnya. Masalahnya, selalu mungkin apa yang dianggap sebagai pemasukan tersebut pada sisi lain merepresentasikan pelecehan terhadap hakekat dan fungsi SPP oleh polisi sendiri.

Terhadap gejala kronis ini, beberapa pola langkah-langkah strategis pernah dilakukan oleh petinggi-petinggi dalam SPP. Dapat disebutkan di sini langkah-langkah tersebut adalah: Pertama, melakukan perubahan pada level sistem — entah dengan meningkatkan kontrol, mengadakan evaluasi, mengubah prosedur yang telah mapan dan sebagainya. Kedua, melakukan perubahan pada level manusia melalui pergantian personel, baik secara terhormat ataupun tidak, khususnya pada tingkat yang cukup tinggi dengan harapan membawa efek penuluran ke bawah.

Namun, sedemikian jauh, pola-pola ini membawa hasil yang terbatas mengingat hal-hal di bawah ini :

Perubahan pada level sistem, misalnya, sulit sekali berlangsung secara total, dalam waktu cepat dan dapat diterima/dijalankan oleh semua orang mengingat keterkaitannya dengan berbagai pihak, unsur ataupun bidang lain.

Setang perubahan pada level manusia juga amat sering terbentur pada faktor keterbatasan level manusia itu sendiri — artinya, organisasi yang baik ketika dipimpin orang yang baik akan mungkin sekali berubah menjadi buruk sepeninggal pimpinan tersebut. Pergantian pada level manusia juga

sering kali membuat rikuh sendiri: mengingat suatu organisasi sebenarnya telah terkontaminasi sedemikian rupa sehingga tak ada orang yang berani mengklaim diri sebagai benar-benar bersih — mulai dari yang paling bawah hingga yang paling atas.

Penutup

Terdapat paradigma yang khas kalangan aparat SPP berkaitan dengan penegakan hukum. Selama ini terlintas pandangan yang amat kuat bahwa pimpinan yang tangguh dan diandalkan berhasil adalah pimpinan yang meyakini penegakan hukum. Jadi, sebagai polisi, ia harus menangkap. Sebagai jaksa, ia harus menuntut. Sebagai hakim, ia harus menjatuhkan putusan bersalah dan kemudian menghukum penjara. Selanjutnya, petugas LP tidak memiliki perspektif lain selain harus memperlakukan narapidana selaku narapidana.

Paradigma ini nampaknya perlu diubah agar performa SPP bisa berubah secara cukup radikal di era reformasi dewasa ini. Paradigma baru tersebut berangkat dari niat mempertanyakan efektivitas penegakan hukum sebagai mana sudah dikaji di atas. Maka, bila tidak perlu (karena tidak efektif) melakukan penegakan hukum, mengapa tidak melakukan, katakanlah, penegakan nonhukum.

Dari sudut kepolisian, pandangan di atas dapat diterjemahkan sebagai berikut: Adalah perlu mendalami kemungkinan melakukan aktivitas pemolisian (*policing activities*) tanpa melakukan penegakan hukum. Mitos bahwa polisi yang hebat adalah polisi yang mampu menangkap dan terampil menembak harus disingkirkan dan

diganti dengan gambaran polisi yang terampil melakukan "Olah Bimbingan Masyarakat."

Olah Bimmas yang dimaksud di sini adalah perihal bagaimana polisi berbicara tentang penegakan hukum tanpa menyebut hukum dan prosedur penegakan hukum barang sekalipun. Hal ini bisa dicapai bila polisi fasih dengan artifak, karakteristik, keyakinan, ritual maupun kemauan masyarakat setempat. Dalam kaitan itu, Sir Robert Mark, mantan komisaris Polisi Metropolitan London, pernah mengatakan:

"the real art of policing ... is to win by appearing to lose. The secret weapon was not water cannon, tear gas or rubber bullets but public sympathy."⁸

Sepanjang dalam perspektif yang sama, aplikasi yang berbeda-beda tentu saja akan dihasilkan oleh berbagai komponen SPP lainnya. Dalam konteks perdilan misalnya, salahkah bila hakim mulai berpikir untuk tidak menghukum terdakwa dengan hukuman penjara (mengingat ketidakyakinannya akan kemampuan sistem penghukuman guna merehabilitasi seseorang) dan mencari jenis-jenis hukuman yang variatif?

Di atas telah dikemukakan bahwa dua hal besar yang mengganggu implementasi penegakan hukum guna berlangsung secara tepat-guna dan

sesuai prosedur adalah adanya dua karakteristik yakni masyarakat yang sedang *bubrah* serta pertemuan persekongkolan antara pihak-pihak yang berkepentingan, yakni yang berkuasa dan yang kaya. Masyarakat *bubrah* memerlukan penegakan hukum yang intens guna mengembalikan rasa aman, keyakinan diri serta kehidupan sosial. Di pihak lain, simpul antara pihak yang berkepentingan, yang kuasa serta yang kaya, juga berpotensi menjadikan penegakan hukum sebagai "alat" salah satu kalangan serta "momok" bagi kalangan yang lain.

Berdasarkan amatan itu, paradigma untuk tidak gampang menghukum serta amat menghargai tindakan-tindakan nonhukum cukup tepat untuk dilakukan pada era dewasa ini. Dengan tidak gampang menghukum, misalnya, maka upaya mengembalikan rasa aman sepenuhnya berada di masyarakat sendiri — bukan di tangan hakim yang menjatuhkan vonis pada satu-dua orang penjahat kelas teri.

Paradigma tidak gampang menghukum juga akan memaksa orang-orang yang kerap memanfaatkan simpul kepentingan-kekuasaan-kekayaan mencari wahana yang lain. Di sini kita bermimpi untuk melihat hukum dan kinerja lembaga hukum sebagai tidak lagi merefleksikan keinginan dan kepentingan dari pihak-pihak yang berkuasa.

Daftar Pustaka

Clifford, W. 1973, *Reform in Criminal Justice in Asia and the Far East*, Resource Material Series no. 6, Tokyo: UNAFEI

⁸ Reiner, R., 1985, *The Politics of the Police*, Sussex: St. Martin's Press, hlm. 54

- Dauids, C. & Hancock, L., 1998, "Policing, accountability & citizenship in a market state", *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, vol. 31(1), April
- Hoefnagels, G.P., *The Other Side of Criminology, an Inversion of the Concept of Crime*, Holland: Kluwer-Deventer
- Packer, H.L., 1968, *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford: Stanford University Press
- Phillips, L & Votey, H.l., 1981, *The Economics of Crime Control*, Sage Publ. In Criminology, vol. 132
- Quinney, R., 1970, *The Social Reality of Crime*, Boston: Little Brown
- Reiner, R., 1985, *The Politics of the Police*, Sussex: St. Martin's Press
- Reuss-Ianni, E. & Ianni, F., 1983, "Street cops & management cops : The two cultures of policing", in Punch, M., *Control in the Police Organization*, Cambridge, Mass.: MIT Univ. Press
- Sudarto, 1977, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni
- Turk, A.T., 1969, *Criminality and Legal Order*, Chicago: Rand McNally

PENGUBAHAN PERILAKU DAN KEBUDAYAAN DALAM RANGKA PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN POLRI

Farouk Muhammad

Abstract

This article describes information about police behavior and culture change in the context of improving police service. By, first, criticizing the use of term "community service" instead of "police service" (since it could be misunderstood as serving everything), the author describes the scope of police service and police culture. And then, by referring to research results, he explains variables that respond for the police performance. Finally, this article provides a couple of concepts, as a strategy, for changing the Indonesian police culture.

Ada dua konsep utama yang perlu terlebih dahulu diklarifikasi dari topik ini, yaitu "Budaya (Kultur) Kepolisian" dan "Pelayanan Kepolisian" (daripada menggunakan istilah Pelayanan Masyarakat). Budaya kepolisian, jika tidak ditangani secara tepat, merupakan salah satu faktor utama yang sering menghambat proses reformasi kepolisian. Konsep budaya kepolisian (police culture) mulai tergali melalui studi etnografik atas pekerjaan rutin kepolisian (1970-an) yang mengungkapkan seperangkat norma dan nilai-nilai kerja informal yang beroperasi di bawah struktur hierarkis yang formal dari organisasi kepolisian (Chan, 1996).

Studi atas kultur kepolisian se-

makin intensif dalam dua dekade terakhir, bersamaan dengan dikembangkannya konsep kultur organisasi oleh pakar organisasi. Jerome Skolnick (1975), misalnya dalam buku laporan penelitiannya yang populer "Justice Without Trial" mengungkapkan bahwa kepolisian menunjukkan derajat solidaritas kesatuan yang kuat dan berbeda dengan jenis pekerjaan lain. Manning merujuk konsep kultur kepolisian pada "core skills, practices, rules, and principles of conduct that are situationally applied, and generalized rationales and beliefs" (Chan, 1996). Konsep tersebut, menurut Reiner, mencakup, "values, norms, perspectives and craft rules that inform police

conduct" (Chan, 1996). Dengan demikian, kultur (budaya) kepolisian mencakup bukan hanya sikap dan perilaku polisi tetapi juga nilai-nilai, norma, perspektif dan aturan-aturan teknis yang mereka pahami dan percayai, yang tidak selalu negatif.

Konsep "Pelayanan Kepolisian" mengandung pengertian yang pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan konsep "Pelayanan Masyarakat" yang biasa digunakan oleh Polri. Tanpa mengingkari bahwa sebagai aparat pemerintahan, lembaga kepolisian adalah juga salah satu unsur pelayanan masyarakat (public servant), tetapi pada waktu berbicara tentang tugas Polri, istilah pelayanan masyarakat dapat menimbulkan pengertian ke-

liru, karena memberikan penekanan pada obyek yang dilayani (masyarakat), tanpa memberikan batasan pada apa yang dilayani ("jasa" kepolisian). Dengan menggunakan istilah pelayanan masyarakat Polri bisa dituntut oleh setiap warga masyarakat untuk melayani segala sesuatu yang mungkin di luar bidang tugas dan wewenangnya. Kondisi demikian dialami oleh kepolisian Amerika Serikat, misalnya, yang harus menghabiskan waktu dan energinya yang sekitar dua pertiga bagian di antaranya untuk pekerjaan yang bukan berkaitan dengan tugasnya yang paling mendasar yaitu penanggulangan kejahatan (Walker, 1992). Istilah tersebut juga disalahpahami oleh anggota Polri di lapangan yang mengartikan bahwa tugas utama mereka adalah memberikan pelayanan

masyarakat sehingga kurang menuliskan pelanggaran hukum yang terjadi (Muhammad, 1998). Karena itu, istilah ini tidak jarang menimbulkan persepsi yang berbeda tentang peranan antara yang melayani (polisi) dan yang dilayani (warga masyarakat) (Johnson, 1972).

Pelayanan kepolisian (police service) mengandung pengertian yang menekankan pada subyek (polisi) sekaligus membatasi bahwa layanan adalah "jasa" (fungsi) kepolisian.

berarti bahwa pelayanan oleh polisi pada masyarakat tidak mencakup segala sesuatu yang dibutuhkan oleh masyarakat tetapi terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan fungsi kepolisian.

Pelayanan kepolisian (police service) mengandung pengertian yang menekankan pada subyek (polisi) dan sekaligus membatasi bahwa layanannya adalah "jasa" (fungsi) kepolisian

Ruang Lingkup Pelayanan dan Tujuan Kepolisian

Terlepas dari rumusan peraturan perundang-undangan yang berlaku negeri kita, mandat (tugas) yang dibebankan kepada lembaga kepolisian sejak kelahirannya adalah menegakkan hukum (law enforcement) dan "menelihara" keamanan dan ketertiban umum (public order maintenance) yang terakhir ini, karena dipandang reaktif berkembang menjadi "proaktif". Walaupun ada tugas-tugas lain yang dibebankan kepada kepolisian, biasanya itu tetap berkaitan dengan kedua tugas pokok tersebut. Misalnya, pencarian dan penyelamatan (SAR), penyelesaian pertikaian dan pemberian surat izin/keterangan, di-

lain-lain. Dengan demikian ruang lingkup pelayanan kepolisian mencakup kedua bidang tugas tersebut. Kepolisian diciptakan (oleh masyarakat dan kemudian diformulasikan secara legal oleh negara.) untuk kedua tugas tersebut.

Dengan menghayati latar belakang pembentukan lembaga kepolisian, kita dapat, mengidentifikasi bahwa harapan masyarakat yang esensial dari penyelenggaraan fungsi kepolisian hanya mencakup: (1) timbulnya rasa aman, dan (2) adanya *kepastian hukum*. Namun pertanggungjawaban (accountability) kepolisian tidak hanya mencakup "apa yang dilakukannya" (produk) tetapi juga "bagaimana melakukannya" (proses). Dalam hal ini, polisi harus melaksanakan tugas-tugasnya sesuai aturan hukum (termasuk menjunjung hukum dan hak-hak individu). Karena itu aspek ketiga dari kebutuhan masyarakat adalah, ditegakkannya *keadilan*, dalam arti perlakuan yang sama dan sesuai hukum bagi setiap orang yang dilayaninya. Jika hasil identifikasi tersebut benar, Polri dituntut oleh masyarakat untuk menyajikan terutama (a necessary condition) layanan yang pada dasarnya, dari sudut legalistik, dapat menghasilkan ketiga aspek kebutuhan tersebut. Itulah tujuan kepolisian.

Permasalahannya, dalam pelaksanaan tugasnya kepolisian tidak hanya memberikan bantuan atau melayani¹ ("support" atau "service") yang menyenangkan tetapi juga melakukan pengawasan bahkan dalam keadaan tertentu

¹ Pemberian bantuan meliputi antara lain: penjagaan/pemeliharaan keamanan/ketertiban, perlindungan jiwa, raga dan harta benda, pelayanan pengaduan dan pemberian surat-surat izin/keterangan.

mengambil tindakan korektif (control) yang menyakitkan. Elaine Cumming dkk (1965: 277)

Elaine Cumming dkk (1965: 277) mengomentari karakter kepolisian tersebut sebagai berikut :

"while it is probably impossible to perform acts of support and control simultaneously, support without control is overprotection and invites passivity and dependency, while control without support is tyranny and invites rebellion."

"Control" dan "Support" merupakan dua karakter fungsi kepolisian. Di lain pihak, kepolisian tidak mungkin berhasil menjalankan tugas untuk mencapai tujuannya tanpa dukungan masyarakat. *"The power of their prestige is compounded of public approval and the justness of the law made by the people, and on the extent of their prestige which they enjoy depending their ability to achieve their ends."* Jelas dukungan akan datang jika, pertama, ada kepercayaan masyarakat. Kepercayaan masyarakat akan lahir jika Polri mampu menyajikan layanan jasa kepolisian dan melalui proses hukum sebagaimana dikemukakan di atas.

Kedua, dukungan akan datang, jika kepolisian disenangi oleh masyarakat (dipercayai belum tentu disenangi). Untuk disenangi oleh masyarakat, polisi dituntut, dari sudut sosiokultural, untuk berperilaku simpatik dalam melaksanakan tugas mereka. Dengan demikian aspek kebutuhan masyarakat yang keempat (a sufficient condition) yang menjadi tujuan kepolisian adalah "ditunjukkannya perilaku simpatik." Tercakup dalam pengertian ini adalah sikap dan perilaku arif, sopan, menghargai orang

lain dan menjunjung adat. Aspek keempat ini sering mendominasi opini publik yang diutarakan melalui media massa, walaupun sebenarnya bukan merupakan prasyarat bagi keberhasilan Polri.

Kualitas Layanan dan Perilaku Anggota Polri

Hasil temuan PSKP (Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian) UGM (1999) dalam penelitiannya di enam Polda mengungkapkan hal-hal sebagai berikut:

- (1) tinggi rasa tidak aman masyarakat;
- (2) pelayanannya dipersepsi oleh masyarakat justru mempersulit;
- (3) kehadiran anggota polisi dirasakan oleh sebagian anggota masyarakat berkesan mengancam;
- (4) kecenderungan "dark number" yang cukup besar;
- (5) tingginya pelanggaran hukum dan etika oleh anggota Polri;
- (6) citra pribadi anggota Polri yang negatif di mata masyarakat.

Di samping itu, penelitian tersebut juga menyimpulkan: "Jati diri anggota Polri yang militeristik, intelektualitas anggota Polri di lapangan yang rendah, sikap kerja yang tidak proaktif dan kreatifitas yang rendah, orientasi tindakan pada keselamatan dan kelanggengan karir, serta kemandirian lembaga yang rendah."

Hasil penelitian lapangan pada jajaran Direktorat Lalu Lintas Polda Metro Jaya (Muhammad, 1998) mengungkapkan antara lain:

- (1) penegakan hukum terpilih cukup tinggi (dua pertiga pelanggaran di biarkan berlalu dan hanya sepersepuluh yang ditilang);

- (2) bias dalam penindakan der mengistimewakan kendaraan pelanggar tertentu;
- (3) tindakan yang dipengaruhi oleh pelanggar terhadap polisi;
- (4) pungli/penyelesaian damai yang melibatkan sekitar 90% subyek;
- (5) sikap arogan masih ditunjukkan oleh sebagian subyek.

Hasil penelitian tersebut juga mengindikasikan antara lain:

- (1) ketakutan "mencari masalah dengan atasan (intervensi);
- (2) tidak tersedianya kebijakan penegakan hukum yang jelas;
- (3) "reward and punishment" yang tidak konsisten;
- (4) salah urus sumberdaya (misus resources);
- (5) dukungan peralatan dan biaya operasional yang tidak memadai.

Berdasarkan hasil kedua penelitian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa, di samping secara organisasi Polri kurang efektif dalam menjalankan misinya, individu anggota Polri menunjukkan perilaku-perilaku negatif dalam pemberian layanan-layanan yang dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power):

- 1.1 penggunaan kekerasan yang melampaui wewenang (brutality);
- 1.2 penuntutan imbalan materi uang, seperti pemerasaan

² tidak termasuk pelanggaran hukum dan perbuatan tercela yang tidak dalam konteks pelaksanaan tugas.

pungli dan denda damai (corruption).

2. Kualitas penyajian layanan (quality of service delivery) :

2.1 Tercela dari sudut moral (hukum), seperti diskriminasi, membiarkan permintaan layanan/pertolongan atau penegakan hukum tanpa alasan yang tepat, diskresi yang melampaui batas dan mengulur-ulur waktu;

2.2 Patut disesalkan dari sudut etika (sosiokultural). seperti arogan, tidak sopan, lamban dan tidak memperlakukan orang lanjut usia, anak-anak dan wanita secara patut.

Pengubahan Perilaku dan Kebudayaan

Sasaran pengubahan perilaku jelas harus ditujukan pada upaya untuk mengubah perilaku negatif (sebagaimana diuraikan di atas) menjadi perilaku positif. Tetapi karena telah menjadi kebiasaan, melekat secara umum dalam kebanyakan layanan kepolisian (generalisasi), dan bahkan di "benar" kan oleh masyarakat kepolisian (rasional), maka perilaku tersebut dipandang sebagai *subkultur kepolisian*. Seperti diklaim oleh U.S. Department of Justice (1993), setiap lembaga kepolisian memiliki suatu kultur: persoalannya, apakah kultur tersebut dikembangkan secara terarah atau hanya sekedar berkembang tanpa pertimbangan dan bimbingan. Dengan demikian, upaya pengubahan perilaku tidak dapat dipandang dan diperlakukan hanya sekedar tindakan taktis yang bersifat parsial dan situasional, tetapi harus menyangkut upaya pengubahan

kultur secara menyeluruh (changing police culture).

Perilaku petugas kepolisian diterangkan oleh berbagai faktor, baik situasional maupun potensial.

Faktor situasional yang dalam prakteknya mempengaruhi tindakan kepolisian di lapangan bersumber dari kondisi subyektif yang melekat pada orang yang sedang dilayani oleh polisi (jenis kelamin, status sosial dan sikap/perilaku), di samping juga kondisi obyektif berupa keseriusan permasalahan yang ditangani (Muhammad, 1998). Sikap dan perilaku atasan ternyata sangat berpengaruh pada perilaku bawahan. Hasil penelitian PERF (Police Executive Research Forum) mengungkapkan bahwa "*leader behaviour both influences and is influenced by police practices on the streets*" (Stamper, 1992). Berkenaan dengan itu, hal yang perlu mendapat perhatian adalah antara lain

- (1) pandangan yang melihat hubungan atasan-bawahan bukan sebagai hubungan fungsional dan kerja sama tetapi hubungan struktural dan hierarkis;
- (2) perlakuan terhadap bawahan (pe-tugas operasional) bukan sebagai pengambil keputusan tetapi lebih sebagai pelaksana perintah;
- (3) atmosfer lingkungan kerja yang tidak memungkinkan bawahan untuk berani mengemukakan pendapat yang berbeda dengan apalagi mengeritik atasan;
- (4) penilaian loyalitas secara sempit, bukan kepada organisasi dan misinya, tetapi kepada pribadi pimpinan;
- (5) pelaksanaan pengawasan yang lebih didasarkan atas laporan bawahan dari hasil pengamatan langsung atau "cross-check;"

- (6) sikap yang cenderung menyenangkan laporan yang ABS (Asal Bapak Senang);
- (7) cara pemberian tugas yang bersifat memerintah daripada mendorong (motivasi);
- (8) pemberian layanan kepada pimpinan yang bersifat berlebihan.

Faktor lain yang mempengaruhi perilaku dan kinerja Polri secara keseluruhan dapat bersumber dari individu, lingkungan organisasi dan lingkungan sosial (Muhammad, 1998; Walker, 1992). Karena itu; upaya perubahan perilaku yang menjadi titik sentral penentu kinerja kepolisian menuntut suatu reformasi total, yang sudah barang tentu harus dilakukan secara gradual (jangka panjang) berdasarkan suatu rencana strategis.

Strategi Yang Disarankan

Kekurangberhasilan upaya reformasi kepolisian pada sejumlah negara pada umumnya disebabkan oleh pengabaian aspek kultural, khususnya nilai-nilai, sikap dan norma-norma kerja. Kegagalan reformasi beberapa badan kepolisian di Amerika Serikat pada pertengahan abad ke-19 diterangkan oleh pengabaian aspek kultural ketika mereka mencoba meniru Metropolitan Police of London (Stamper, 1992). McConville dkk memandangi bahwa kegagalan perubahan perilaku kepolisian Inggris adalah karena hanya menerapkan reformasi dalam bidang

hukum dan mengabaikan reformasi kultural yang cenderung menolak perubahan.

Mereka menyarankan bahwa upaya perubahan perilaku dapat dicapai melalui redefinisi tugas dan pelembagaan akuntabilitas. Sementara itu, Brogden dkk membedakan dua pendekatan dalam reformasi kepolisian yaitu "rule-tightening" sebagai sarana pengendalian diskresi dan perubahan budaya informal (Chan, 1996).

Janet Chan (1996), Profesor pada University of Sidney, yang melakukan studi atas pelaksanaan reformasi Kepolisian New South Wales Australia mengemukakan bahwa kekurangberhasilan reformasi terjadi karena kurang peduli pada aspek kultural dalam organisasi. Chan mengintegrasikan konsep

kegagalan perubahan perilaku kepolisian Inggris adalah karena hanya menerapkan reformasi dalam bidang hukum dan mengabaikan reformasi kultural yang cenderung menolak perubahan

P. Bourdieu tentang "field and habitus" dan konsep S. Sackmann tentang "cultural knowledge in organization" dalam mengembangkan ide tentang "changing police culture." Perubahan "field" merupakan perubahan "the way of the game," yang mencakup aspek sosial, politik, ekonomi dan hukum yang berkaitan dengan masalah kepolisian. Berkenaan dengan reformasi Polri, kita baru menyiapkan perubahan peraturan perundang-undangan tentang Polri, sementara komitmen politik dan kesadaran masyarakat masih harus dibangun dan dukungan anggaran masih harus diperjuangkan.

Berkenaan dengan faktor "habitus," Chan merujuk Sackmann yang mengklasifikasikan pengetahuan kul-

tural dalam organisasi sebagai berikut:

- (1) *dictionary knowledge*, which provides definitions and labels of things and events within an organization;
- (2) *directory knowledge*, which contains descriptions about "how things are done" generally in the organization;
- (3) *recipe knowledge*, which prescribes what should or should not be done in specific situation;
- (4) *axiomatic knowledge*, which represent the fundamental assumptions about "why things are done the way they are" in an organization. Axiomatic knowledge, often held by top management, constitutes the foundation for the shape and future of the organization.

Dari skema tersebut tercermin bahwa pengubahan kultur harus terlebih dahulu dilakukan pada tingkat manajemen puncak (axiomatic knowledge) yang kemudian diikuti oleh perubahan-perubahan lain. Atas dasar pertimbangan tersebut maka perumusan strategi pelaksanaan reformasi termasuk reformasi kultural beserta program-programnya mutlak diperlukan. Strategi menyangkut penentuan profil organisasi termasuk visi (siapa kita dan ke mana kita akan melangkah), misi, sasaran, dan arah kebijakan untuk mencapainya (bagaimana melangkah ke sana), yang meliputi bidang organisasi, personel, anggaran dan operasional.

Pemikiran strategik yang berkaitan dengan kepentingan perumusan strategi sebagaimana diuraikan di atas pada dasarnya telah dilakukan Polri. buku biru "Reformasi Menuju Polri Yang Profesional" pada dasarnya telah meletakkan seperangkat konsepsi ten-

tang reformasi Polri. Berbagai kebijakan yang dilontarkan dan langkah-langkah perubahan yang diambil oleh Kapolri Jendral Pol. Drs. Rusdihardjo, membuat upaya Reformasi Polri semakin konkret dan pada dasarnya diarahkan pada sasaran-sasaran yang tepat dalam upaya menata dan membenahi manajemen Polri. Namun, kesemuanya itu perlu kita letakkan ke dalam suatu "framework" yang bersifat strategik dalam tatanan produk peraturan/tulisan dinas sehingga segala langkah penjabaran dan penerapannya terarah pada sasaran dan tujuan yang dikehendaki dan terjamin konsistensinya, sekarang dan di masa mendatang.

Berkenaan dengan perubahan kultural pada kesempatan ini di sampaikan beberapa rekomendasi sebagai pelengkap dan bahan kajian lebih lanjut.

- (1) Hingga saat ini kita masih mengklaim diri sebagai "Kepolisian Negara," sementara melalui upaya reformasi kita hendak menuju pada kepolisian yang berorientasi kepada masyarakat. Saya khawatir bahwa dengan mempertahankan simbol negara, akuntabilitas kita, terutama para pekerja lapangan akan tetap berorientasi ke atas. Kekhawatiran tersebut semakin menguat, apabila dikaitkan dengan pedoman kerja polisi (Catur prasetya) khususnya: "Satya ha prabu" dan "Hanyaken Musuh." ini harus ditegaskan mengingat bahwa reformasi kultural mencakup apa yang disebut "metanoia" atau "a fundamental shift of mind" (Stamper, 1992).
- (2) Rumusan tugas (mandat) dan tujuan (goal) harus benar-benar dipertimbangkan kembali, khususnya yang berkenaan dengan konsep

“pelayanan.” Apakah pelayanan itu merupakan tugas (pokok) Yang berbeda dengan pembinaan keamanan/ketertiban dan penegakan hukum atau sifat/pendekatan dalam pelaksanaan kedua tugas pokok tersebut. Tujuan dan visi kepolisian juga harus dirumuskan dengan jelas sehingga dapat digunakan sebagai kompas terutama oleh petugas operasional dalam menjalankan missinya menuju sasaran yang ditetapkan.

- (3) Rantai komando organisasi harus dibuat sependek mungkin dan, sejalan dengan kebijakan otonomi daerah, Polres harus benar-benar diotonomikan. Ini bukan saja mencakup alokasi sumber daya yang memadai tetapi juga dengan pemberian kewenangan yang semestinya, termasuk kewenangan mengambil tindakan administratif (pemberhentian sementara, pemotongan gaji dll) terhadap anggota yang melanggar hukum dan mencemarkan nama baik organisasi.
- (4) Di lain pihak, “decentralization of police responsibility” harus dilakukan bukan saja kepada satuan terendah tetapi juga petugas lapangan. Mereka harus diperlakukan sebagai agen hukum yang independen, yang dalam pengambilan keputusan penegakan hukum lebih bertanggungjawab kepada pimpinannya.
- (5) Suatu kebijakan penegakan hukum perlu segera dirumuskan dalam rangka pengendalian diskresi, sehingga ada aturan main yang jelas yang dapat digunakan oleh para petugas dalam menerapkan kewenangan diskresinya (Davis, 1975). Perlu dijelaskan bahwa karena kekosongan kebijakan

tersebut, invariabilitas dari penegakan hukum menjadi tin sehingga acapkali dikeluhkan oleh masyarakat tentang lemahnya kepastian hukum.

- (6) Berkaitan dengan butir (5), k perlu mempertimbangkan penerapan pendekatan PBO (Policing Objectives) atau Pemolisian Berdasarkan Sasaran (PBS). Konsep ini pada dasarnya merupakan implementasi dari ide pemberdayaan personel dan secara terpadu merealisasikan serta mewujudkan dan mengevaluasi pencapaian sasaran (Whisenand & Ferguson, 1996).
- (7) Sistem manajemen anggaran perlu ditinjau kembali sehingga dapat menjamin ketersediaan dana siap pakai pada level operasional. Sementara itu, distribusi anggaran harus dijamin mencapai para pelaksana operasional, serta sistem pertanggungjawabannya harus dibuat sesederhana mungkin. Sejalan dengan kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, maka anggaran Polri juga harus diusahakan bersumber dari pemerintah daerah.
- (8) Suatu wadah bersama antara pemerintah/Polri dan masyarakat perlu diadakan. Wadah tersebut bertugas merumuskan kebijakan umum dan melakukan pengawasan (manajerial dan operasional) termasuk atas pengaduan-pengaduan masyarakat.

Mengakhiri uraian ini, langkah kebijakan yang tidak kalah pentingnya untuk diambil adalah penerapan prinsip manajemen partisipasi. Dalam hal ini disarankan untuk membuka peluang keikutsertaan sebanyak mungkin

personel Polri, serta tokoh -tokoh masyarakat/politik/pemuda/mahasiswa dan cendekiawan dalam proses penyusunan strategi dan konsep masa depan Polri . Dalam hal ini Mabes Polri seyogianya terlebih dahulu merumuskan konsepnya dan kemudian meminta tanggapan lingkungan internal dan

eksternal. Mudah-mudahan dengan cara demikian, kita akan memiliki bukan saja konsep strategis yang secara optimal disepakati dan didukung oleh semua pihak tetapi juga suatu kebijakan yang relatif dijamin eksistensinya.

Daftar Pustaka

- Bayley, David H., 1985, *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Rith, Charles, 1943, *British Police and the Democratic Ideal*. London Oxford University Pres.

KEJAHATAN TERORGANISASI DAN KEJAHATAN OLEH ORGANISASI (Suatu Tinjauan Dari Segi Kriminologi)*

Mardjono Reksodiputro*

Abstract

Organized crime is different from organizational crime. However both types this criminalization have single aim because the first crime supplied the raceteers and the latter as financial provider. Crime organization may be possible involve government, capitalists and even the state. Of course both organized and organizational crimes could be overcome with the assumption that there was not any collusion between law enforcement and justice system.

Pendahuluan

1. Kejahatan korporasi (crime by corporations) adalah sebagai bagian dari kejahatan kerah-putih (white collar crime). Perlu pula membahas tentang hubungan antara kejahatan korporasi dengan kejahatan terorganisasi (organized crime). Di Indonesia, salah satu bidang permasalahan dalam kejahatan korporasi adalah perilaku korporasi yang mengganggu pembangunan ekonomi. Juga saya katakan bahwa secara konvensional diskusi ilmiah dan praktis di Indonesia tentang kejahatan ini berkisar pada UU No. 7

Dnt/1977 tentang tindak pidana ekonomi dan UU No. 3/1971 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Di samping itu saya singgung pula bahwa kejahatan perbankan sering pula didiskusikan dalam rangka ini, khususnya kejahatan terhadap bank sebagai korporasi (yang sering dilakukan melalui penyalahgunaan peralatan komputer di bank) (M. Reksodiputro, Juli 1994).

2. Judul makalah ini membedakan antara kejahatan terorganisasi (organized crime), atau kejahatan yang diselenggarakan melalui organisasi kriminal, dengan kejahatan oleh organisasi (organizational crime), termasuk di dalamnya kejahatan korporasi (yang menjadi bagian dari kejahatan kerah-putih). Kejahatan

* Tulisan ini pernah dipresentasikan di Pusdiklat Kejaksaan Agung pada 1 Juli 1994. Dengan berbagai revisi, kini ditulis untuk Jurnal Polisi 2.

terorganisasi ini pernah didiskusikan oleh Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (12 April 1995) di mana saya membahasnya dalam kaitan dengan organisasi preman di Indonesia. Memang dalam diskusi tersebut saya menyatakan pula bahwa sering kejahatan terorganisasi "bergerak sebagai organisasi bisnis." Namun organisasi bisnis ini sejak semula memang didirikan dan bertujuan untuk melakukan kegiatan melawan hukum (illegal behavior). Di sinilah letak perbedaan dengan kejahatan oleh organisasi, karena memang di sini terdapat pula organisasi bisnis tetapi yang didirikan bukan dengan tujuan melawan hukum (M. Reksodiputro, April 1995). Makalah ini bermaksud untuk lebih dalam memperhatikan perbedaan ini dan terutama memperdalam pemahaman tentang bentuk kedua, yaitu kejahatan oleh organisasi.

Kejahatan Terorganisasi (KTO)

3. Kejahatan Terorganisasi (selanjutnya KTO) mengacu kepada suatu organisasi "rahasia" (seperti Mafia yang kemudian bernama La Cosa Nostra, Yakuza, Triad, dsb-nya). Di Amerika Serikat, mula-mula dilaporkan oleh "Panitia Kefauver" dalam tahun 1951. Selanjutnya masih ditindaklanjuti oleh suatu Komisi Presiden tahun 1967, setelah U.S. Senate mendengarkan kesaksian anggota Mafia, Joseph Valachi, tahun 1963. Sedangkan dalam tahun 1980-an, pemerintah Amerika Serikat mengeluarkan dua undang-undang baru untuk memerangi KTO, khususnya dalam kegiatan kejahatan narkotika, yaitu: RICO

(Racketeer-It quenced and Corrupt Organization Act) dan CCE (Continuing Criminal Enterprise Act.). Memang tidak ada definisi yang baku tentang KTO, tetapi pada umumnya dikaitkan dengan luasnya kegiatan operasi, pasar dan produk kegiatan ilegal mereka dan cara-cara melakukan kegiatannya. FBI (Federal Bureau of Investigation) mempunyai definisi sebagai berikut:

"Any group having some manner of formalized structure whose primary objective is to obtain money through illegal activities. Such groups maintain their position through the use of threat of violence, corrupt public officials, graft or extortion and generally have a significant impact on the people in their locals or region or country as a whole. One major crime group epitomizes this definition - La Costa Nostra" (Vito and Holmes, 1994: 376).

4. KTO ini mempunyai jaringan kerja (network) yang (sangat) luas. Luasnya jaringan ini sampai pula pada organisasi-organisasi bisnis yang sah. Adalah keliru untuk menggambarkan KTO ini sebagai organisasi yang hanya bekerja dengan "tukang-tukang pukul" atau bergerak dalam aktivitas yang tidak boleh dilihat oleh penegak hukum. Secara garis besar organisasi bisnis yang mempunyai hubungan dengan KTO dapat dibagi tiga (M. Reksodiputro, April 1995):

- * perusahaan kedok, yaitu yang didirikan memang untuk menutupi kegiatan kejahatan; apabila terbongkar, maka perusahaan ini segera bubar;
- * perusahaan sah, yang melakukan kegiatan melanggar hukum sebagai bisnis sampingan, sebagi-

an besar kegiatan bisnisnya adalah sah, tetapi di samping bisnis rutin yang sah, secara teratur perusahaan ini juga digunakan untuk kegiatan kejahatan;

- * Perusahaan sah dan pemilik serta pengurusnya selalu bergerak dalam bidang kegiatan bisnis yang sah; namun mereka membiarkan dan memanfaatkan adanya kegiatan kejahatan yang berada di sekitar mereka.

Contoh perusahaan pertama adalah perusahaan yang bergerak di bidang finansial dengan tujuan "menipu" konsumen/nasabahnya. Yang kedua adalah misalnya perusahaan impor-eks-por yang melibatkan diri dalam kegiatan "penyelundupan." Dan contoh yang ketiga adalah perusahaan perhotelan yang membiarkan dalam hotelnya terjadi pelacuran dan perjudian.

KTO juga tidak mengenal "korban," seperti dalam kejahatan biasa. Target kegiatan KTO adalah "langganan" dan bukan "korban."

- 5. Komisi Presiden Amerika Serikat (1967) menemukan bahwa di negara tersebut KTO telah memasuki bisnis sebagai berikut (Vito and Holmes, 1994: 375):

5.1. Industri yang sah, seperti:

- a. Produksi makanan
- b. Real Estat
- c. Restoran
- d. Pembuangan sampah
- e. Produksi pertanian (sayuran dan buah)
- f. Manufaktur garmen
- g. Tempat minuman alkohol (bar)

- h. Daerah pelabuhan (waterfront)
- i. Pasar uang dan modal (securities)
- I. Organisasi buruh (labor unions)
- k. Mesin penjual otomatis (vending machines)

- 5.2. Kegiatan tidak sah (illegal), seperti
 - a. Perjudian
 - b. Narkotika
 - c. Riba (loan-sharking)

- 5.3. Pemerasan buruh (labor racketeering)

- 5.4. Pemerasan dengan penipuan (extortion)

- 6. KTO sering bergerak sebagai organisasi bisnis yang dipimpin oleh tenaga profesional (organizational men), dan seperti pada setiap organisasi bisnis yang legal (dan normal) apabila diperlukan "top management" (inisialnya untuk menghindari dari penelitian penegak

hukum atau ditangkap dan ditahan) dapat segera diganti. KTO juga tidak mengenal "korban," seperti dalam kejahatan biasa. Target kegiatan KTO adalah "langganan" dan bukan "korban." Kegiatan KTO adalah memberi pelayanan barang maupun jasa: narkotika, perjudian, pelacuran, "perlindungan" terhadap saingan bisnis atau "perlindungan" terhadap keonaran oleh buruh. Para "langganan" melihat manfaat KTO dan karena itu bersedia "membeli" (membayar untuk) barang atau jasa yang ditawarkannya (meskipun melanggar hukum). Karena itu antara KTO dan "langganannya" terjadi hubungan

an timbal balik yang langgeng. (ini berbeda dengan pada kejahatan biasa, di mana antara pelaku dan korban biasanya saling menghindar) (M. Reksodiputro, April 1995).

Suatu penelitian pernah mengungkapkan bahwa jaringan KTO adalah sebagai berikut:

- * di lapis bawah terdapat para pelaksana penyedia barang dan jasa yang tidak sah, dinamakan *racketeers*, seperti dalam pelayanan (jasa): perjudian, germo dan pelacuran, distribusi narkoba, riba (kredit dengan bunga tinggi), dll.
- * di lapis tengah terdapat para pengelola, yang disebut *organizer*, yang terdiri dari orang-orang profesional yang bergerak di bidang bisnis, politik (koneksi) dan penegakan hukum (advokat, polisi, jaksa dan hakim); dan
- * di lapis atas terdapat para penyanggah dana, yang dinamakan *financiers*, yaitu para pengusaha "kakap" dalam bidang jual-beli permata, real-estat, kontraktor, industri, perbankan, dll. (M. Reksodiputro, April 1995).

Para "penyanggah dana" (lapisan atas) biasanya berada di luar "sasaran tembak" proses peradilan pidana

dana" (lapisan atas) biasanya berada di luar "sasaran tembak" proses peradilan pidana. Untuk Indonesia lapisan bawah ini kemungkinan besar direkrut dari "para preman" yang biasanya bergabung pula dalam organisasi-organisasi preman. Kegiatan Organisasi Preman ini (disingkat OP) dapat dimisalkan sebagai "puncak gunung es" KTO. Gunung es KTO ini "lapisan atas" dan "lapisan tengahnya," yaitu ada dalam laut dan tidak terlihat. Pendapat ini diajukan karena belajar

dari pengalaman di negara-negara lain (misalnya Amerika Serikat), KTO tumbuh, berkembang dan didukung secara fisik oleh kegiatan melawan hukum anak-anak muda

seperti yang terlihat pada OP. Rekrutmen keanggotaan KTO, seperti Mafia dan Yakuza, dilakukan dengan sangat hati-hati. Hal ini wajar karena KTO adalah organisasi rahasia. Untuk Indonesia OP sendiri mempunyai latar belakang sejarah yang cukup panjang. Dalam sejarah "kriminalitas remaja" di Indonesia, kita mengenal periode "geng-geng anak nakal" (1955-1965) dikenal dengan sebutan "cross-boys" (dan "cross-girls"-nya). Sedangkan pada awal tahun 1983 masyarakat dikejutkan dengan "pembersihan" di Yogyakarta (dan kota-kota lain) terhadap kelompok-kelompok anak muda yang dikenal dengan sebutan "Gali" (singkatan dan Gabungan Anak Liar"?). Selanjutnya tindakan aparaturnya terhadap masalah kriminalitas oleh anak-anak muda yang berkelompok.

telah pernah dilakukan secara sangat represif, yang kemudian dikenal dengan "eksekusi secara misterius" atau penembakan misterius "(Petrus)". Dari uraian di atas ini seharusnya jelas bahwa sikap ekstrem, seperti penggunaan kekerasan yang berlebihan (brutal force; deadly force) terhadap OP tidak akan menyelesaikan masalah KTO (M. Reksodiputro, April 1995).

8. Kalau benar dugaan (asumsi) bahwa KTO di Indonesia juga mengenal "lapisan menengah" dan "lapisan atas," maka di sinilah kaitan antara KTO dengan kejahatan oleh organisasi (selanjutnya KOO) Sebagaimana telah disebut pada awal makalah, KOO erat pengertiannya dengan kejahatan korporasi (crime by corporation — corporate crimes) yang merupakan bagian dari kejahatan kerah putih (white collar crime). Secara skematis dibuat gambaran umum sebagai berikut:

KTO

(Organized Crime) KOO

(Organizational Crime) Jaringan internal (lapisan):

Racketeers (Preman)

Organizer (Profesional)

Financiers (Penyandang dana) dapat dibedakan, tetapi sukar dipisahkan antara:

(2a) White Collar Crimes

(3a) Corporate Crimes

(4) Governmental Crimes (or State Crimes)

Kejahatan Oleh Organisasi (KOO)

9. Sudah sering disampaikan dalam ceramah (dan kuliah) di Indonesia bahwa perhatian terhadap kejahatan

oleh organisasi, khususnya organisasi dagang/bisnis (perusahaan) diawali oleh Edwin H. Sutherland (guru besar sosiologi/kriminologi) dengan karangannya tentang "*White Collar Criminality*" (1940) dan "*Crime and Business*" (1941) dan kemudian menjadi buku berjudul "*White Collar Crime*" (1949). Mulanya perhatian Sutherland memusatkan hanya pada perilaku pemimpin perusahaan (direktur dan manajer yang merupakan "orang terhormat"), tetapi kemudian dialihkan pada kejahatan oleh perusahaan itu sendiri (crime by corporations atau corporate crimes; yang menjadi perhatian sekarang adalah organisasi perusahaan dan tidak sekedar pimpinanannya). Dalam hal kejahatan korporasi ini maka perhatian ditujukan pada perilaku perusahaan yang melawan hukum (illegal corporate behavior) (M. Reksodiputro, 1992).

10. Pada mulanya banyak yang meragukan ketepatan Sutherland untuk menamakan perilaku perusahaan yang ditelitinya sebagai kejahatan. Hal ini terlihat dalam karangannya "*Is 'White Collar Crime' Crime?*" (1945). Tiga alasan dikemukakan mengapa ini harus dianggap kejahatan:

(a) Menurut hukum telah terjadi kerugian dalam masyarakat (harm to the public), misalnya dalam iklan yang menyesatkan, manipulasi (fraud) keuangan, serta pelanggaran Hak Cipta, Paten dan Merek.

(b) Di Amerika Serikat telah dilarang dan diberikan sanksi pada kegiatan monopoli (anti-trust) atau pelanggaran terhadap perilaku persaingan (restraint

of trade).

- (c) Kegiatan-kegiatan yang dilakukan secara sengaja (intentional) dan motifnya jelas untuk keuntungan (profit; personal gain).

Dalam mencoba mengkaji pertanggungjawaban korporasi dibandingkan pada pertanggungjawaban individu pelakunya (M. Reksodiputro, Juni 1993), maka pengertian kejahatan kerah-putih (WCC) ini dapat dibedakan antara "kejahatan individu dalam jabatannya" (occupational crime) dan "kejahatan organisasi korporasi" (corporate crime).

11. Penajaman pembedaan KOO, yaitu antara yang dilakukan oleh organisasi (korporasi) dengan kejahatan individu dalam "jabatannya", penting bagi kita untuk memahami pengertian "kolusi" (sebagai kejahatan). Apabila kita memakai definisi Kejahatan Kerah Putih dari yang asli, maka ini ditujukan pada "individu pengusaha-pengusaha terhormat" dan termasuk kejahatan individu dalam jabatannya (occupational crime, OC). Sedangkan dalam perkembangannya Kejahatan Kerah Putih juga mencakup organisasinya sebagai pelaku dan hal ini termasuk kejahatan perusahaan (corporate crime, CC). Dalam KTO mungkin saja terdapat individu dalam jabatannya, yaitu oleh para "organizers" (individu profesional) maupun para individu penyandang dana. Tetapi harus diingat bahwa pada dasarnya KTO adalah kejahatan organisasi tidak sah (illegal organizations; underworld crimes). Sedangkan dalam KOO kita bicara tentang organisasi yang sah (legal bodies; upperworld

crimes) yang dapat dibedakan antara yang dilakukan korporasi perdata (kejahatan oleh perusahaan) dan yang dilakukan oleh korporasi publik, termasuk di sini adalah kejahatan oleh pemerintahan (governmental crimes) dan lebih luas lagi adalah kejahatan oleh negara (state crimes). Dalam skema diatas (butir 8), maka Kejahatan Kerah Putih yang terutama memperhatikan "individu terhormat" akan berdiri sendiri, namun dapat terlibat dalam KTO.

12. Pemahaman tentang *kejahatan individu dalam jabatannya* ini dapat diperoleh dari definisi berikut: "*any act punishable by law that is committed through opportunity created in the course of an occupation that is legal*" (Setiap tindakan yang bisa dikenakan hukum karena menggunakan peluang yang diperolehnya lewat kedudukan resminya) (Vito and Holmes, 1994: 386). Sedangkan *kejahatan oleh perusahaan* adalah: "*crimes committed by corporate organizations; ... the result of deliberate decision making by person who occupy structural position within the organization. The organization makes decisions intentionally to benefit itself*" (kejahatan yang dikaitkan dengan organisasi perusahaan; ... hasil dari keputusan yang disengaja yang dibuat oleh seseorang yang menduduki jabatan struktural dalam organisasi. Organisasi ini merancang keputusan yang semata-mata menguntungkan dirinya sendiri) (Vito and Holmes, 1994: 388).

Dalam kepustakaan kriminologi kejahatan oleh *individu dalam jabatannya*

dapat dibedakan dalam empat bentuk utama (major types):

- a. Kejahatan yang dilakukan oleh individu (direktur, manajer) dalam rangka pekerjaan untuk manfaat organisasi usaha (majikan).
- b. Kejahatan yang dilakukan oleh individu dalam jabatan negara (pemerintah) dalam rangka jabatannya (wakil pemerintahan) untuk mencapai tujuan organisasi pemerintahan tersebut, Contoh ekstrem adalah kegiatan CIA mendukung perkebunan "opium" di Vietnam dan Laos, menjual senjata kepada pemberontak di Nicaragua, dan "pembunuhan oleh negara" di Chile.
- c. Kejahatan yang dilakukan oleh kalangan profesional dalam kapasitas profesional (kejahatan ini harus dianggap juga sebagai pelanggaran atas kepercayaan yang telah diberikan masyarakat kepada anggota profesional yang bersangkutan, misalnya: profesi kedokteran, akuntansi, kepengacaraan, kepolisian, kejaksaan dan hakim).
- d. Kejahatan oleh individu (direktur, manajer, kepala bagian pembelian, pramuniaga, dll) dalam rangka pekerjaan untuk manfaat pribadi (diri sendiri).

Sedangkan dalam kepustakaan kasus Amerika Serikat tentang *kejahatan perusahaan*, contoh yang sangat mengganggu perasaan masyarakat adalah skandal "mobil Ford Pinto" dan skandal "tabungan dan pinjaman." Dalam kasus pertama (1980) Ford Motor Company telah dituduh melakukan "pembunuhan karena sembrono" (reck-

less homicide). Sedangkan dalam kedua "savings and loan industry" (tail banking) dilanda krisis karena manipulasi antara bank dengan debitur/depositor (tahun 1970-an). Bantuan pemerintahan Presiden Reagan ternyata juga mengandung "kolusi" sehingga dikatakan bahwa manipulasi yang terjadi telah menimbulkan bentuk kejahatan baru "crime by the corporation against the corporation with state complicity" (Vito and Holmes, 1993: 388-389).

13. Di atas (dalam butir no. 8) disebut bahwa termasuk dalam KOO adalah juga "kejahatan oleh pemerintah" (KOP; governmental crimes) dan "kejahatan oleh negara" (KON; state crimes). Perbedaan antara KOP dan KON terletak pada luas kegiatan operasi dan dampaknya serta apakah perbuatannya mengatasnamakan pemerintah (atau satu departemen dalam pemerintah) atau mengatasnamakan negara. Dalam karangan lain saya pernah mengatakan bahwa yang berbahaya adalah "kolusi" antara para pemegang kuasa pemerintahan (public power; political elite) dengan pemegang kuasa ekonomi (economic power; economic elite) karena menimbulkan korban yang bersifat kolektif (collective victimization) (M. Reksodiputro, Oktober 1988). Hal inilah yang ingin dibahas di bawah ini, sebab umumnya korbannya sukar ditentukan secara khusus dan jelas, karena korban bersifat abstrak (abstract victims), sehingga hampir tidak ada kemungkinan laporan kepada kepolisian atau kejaksaan.

Untuk Amerika Serikat, *elite politik* itu

termasuk orang-orang yang menduduki jabatan: *"key... government position ..., judicial .. legislative branches, and the top command positions in the Armed Forces."* Sedangkan yang dimaksud dengan *elite ekonomi* dapat dipahami dari keterangan bahwa *"economic power centralized in relatively few major corporations and financial institutions; the nation's wealth is centralized institutions; the nation's wealth is centralized with the richest 1 percent of the population owning about 25 percent of the entire population's net worth"* (Simon and Eitzen, 1986: 11-13). Kolusi antara kedua kelompok elite (politik dan ekonomi) inilah yang menurut pendapat saya telah terjadi di Indonesia dan menyebabkan timbulnya "krisis moneter dan ekonomi" serta tuntutan Reformasi Total dari masyarakat (korban yang bersifat kolektif dan abstrak). Sebenarnya tidak dapat dihindari bahwa dalam suatu negara dengan ekonomi "pasar-bebas" selalu akan ada jalinan antara "kuasa ekonomi" dengan "kuasa pemerintahan." Tetapi yang harus dapat dicegah adalah bahwa hubungan jalinan ini bersifat persekongkolan (conspiracy) untuk kepentingan kelompok elite masing-masing. Tuduhan para pendukung Reformasi Total adalah bahwa para anggota kelompok bisnis (pengusaha) telah memperoleh apa yang mereka inginkan (a.l. kedudukan monopoli dalam bisnis) dan pemerintahan dengan melakukan berbagai macam cara yang bersifat ilegal atau sekurang-kurangnya tidak etis (seperti korupsi, penyuapan, lobi-lobi yang tidak etis kepada aparat pemerintah, aparat penegak hukum, dan anggota DPR). Dalam istilah para mahasiswa Indonesia untuk kesemuanya ini dinamakan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme).

15. Sebenarnya ada perbedaan yang cukup mendasar antara pengertian (kriminologi) tentang "korupsi" dan "kolusi." Dalam korupsi kita bicara dalam rangka *kejahatan individu dalam jabatannya* (occupational crime), yaitu penyalahgunaan kedudukan politis atau administratif (biasanya pegawai negeri) untuk menguntungkan diri-sendiri atau pihak ketiga. Terdapat kecenderungan mementingkan diri individu, meskipun sering pula organisasi (pemerintah; perusahaan negara) mendapat kerugian. Yang penting adalah bahwa sifat kejahatan adalah "individual" dan bukan "organisasi" (jadi bukan KOO). Dalam hal kolusi kita bicara dalam rangka KOO (kejahatan oleh organisasi), karena kejahatan ini mengandung pengertian permufakatan antara beberapa pihak untuk berbuat sesuatu yang melawan hukum." Permufakatan ini bersifat "rahasia" (tidak untuk diketahui masyarakat) dan merupakan perbuatan yang dilakukan oleh dua atau lebih pihak (organisasi). Permufakatan (collusion) atau persekongkolan (conspiracy) ini dilakukan antara organisasi pemerintah dan organisasi swasta. Tentu saja "kolusi" ini dapat juga dilakukan oleh dua atau lebih organisasi bisnis swasta saja, maka di sini kita bicara tentang "kartel."

Kesimpulan

16. Ada perbedaan yang besar antara KTO dan KOO. Perbedaan ini perlu dipahami dengan baik apabila kita ingin membicarakan tentang penanggulangan (usaha mencegah secara *preemptive*, proaktif mau-

pun reaktif). Dua hal perlu dikedepankan untuk mengamati perbedaan yang diuraikan di atas. Pertama, KTO maupun KOO terkait dengan dunia dan kalangan bisnis. Karena itu pengaturan diri sendiri oleh kalangan bisnis perlu ditumbuhkan dan dibina. Dalam era globalisasi (dan deregulasi) pemerintah akan makin sukar mengawasi industri dan bisnis, karena luas dan rumitnya kegiatan mereka. Kedua, yang "fatal" (sangat merugikan) dalam KOO maupun KTO adalah adanya kemungkinan kolusi antara "elite dan kekuasaan politik" dengan "elite kekuasaan ekonomi." Karena itu aparat pemerintahan (terutama) dan juga aparat penegak hukum dan peradilan serta juga badan legislatif harus menjalankan fungsi masing-masing secara "transparan." Dalam konstitusi kita

(UUD 1945) harus dimungkulkan pengaturan "check and balance." Kita harus berusaha menumbuhkan suatu "masyarakat demokratis yang terbuka" di mana (Lembaga Swadaya Masyarakat) diberi tempat mendampingi aparat penegak hukum (kepolisian, kejaksaan) yang "mengadu" sebagai "whistle blotters." Kolusi adalah permufakatan rahasia (untuk melakukan perbuatan melawan hukum) yang bertujuan menghalangi penyidikan dan penuntutan karena itu tanpa "informasi candid" (yang lebih mudah diperoleh LSM) aparat penegak hukum akan lumpuh menghadapi. Tentunya penanggulangan KOO dan KOO berasumsi bahwa tidak ada pula "kolusi" di aparat penegak hukum dan pengadilan.

PENGEMBANGAN SISTEM MANAJEMEN PERSONEL POLRI DI MASA DEPAN (Khususnya Rekrutmen dan Pendidikan)

Awaloedin Djamin

Abstract

The organization of National Police (Polri) must have human resources information system which is important for recruitment division, trainers and career planners. For decades, National Police have faced obstacles because they have been integrated into military institution. As the consequence of this integration the National Police cannot be included in the overseas educational programs. It is important to perform their leadership and communication capabilities as well as to conduct operational and coordinating duties. In this case Resort Police (Polres) and Sectoral Police (Polsek) are taking the leading position to show the image and prestige of National Police in the publik opinion.

I. Pendahuluan

Sistem manajemen personel atau sumber daya manusia suatu organisasi merupakan bagian (subsistem) dari sistem manajemen organisasi itu. Dalam kaitan naskah ini sistem rekrutmen dan pendidikan Polri merupakan subsistem dari sistem manajemen personel (SDM) Polri, dan sistem manajemen personel (SDM) Polri merupakan subsistem dari sistem manajemen (atau administrasi) Polri yang menyeluruh.

Karena itu, semua ini harus disinggung dalam naskah ini walaupun secara ringkas.

II. Manajemen Personel atau Sumber Daya Manusia

Tentang pentingnya arti sumber daya manusia pada akhir abad XX dan dalam abad XXI, para pakar, antara lain William B. Wether & Keith Davis dalam bukunya *Human Resources and Personnel Management* menyatakan sebagai berikut:

“Although all resources are necessary for success, we believe that people are the key resource. How well an organization attains, maintains and retains its human resources determines its success or failure. And the success or failure of an organization shapes the wellbeing of every person on the planet”

John Naisbitt mengatakan tentang pejabat yang bertanggung jawab di bidang manajemen sumber daya manusia: *"In an information society, human resource is at the cutting edge. And it means that human resource professionals are becoming much, much more important in their organizations."*

Tantangan utama yang akan dihadapi oleh seluruh masyarakat di dunia adalah bagaimana secara terus-menerus menyempurnakan dan mengembangkan organisasi. Kemajuan dan keberhasilan di masa depan akan tergantung dengan mutu organisasi, sedangkan manusia dan organisasi di mana ia berada akan selalu saling tergantung satu sama lain.

Tujuan manajemen sumber daya manusia adalah meningkatkan kontribusi yang produktif dari seluruh anggota organisasi.

Ruang lingkup manajemen sumber daya manusia adalah luas sekali dengan prinsip-prinsip dan teknik-teknik yang tertentu, seperti, "human resource," "job analysis and design," "recruitment," "pendidikan dan pelatihan," "career planning," dan juga penempatan, mutasi dan promosi, gaji dan kesejahteraan, serta pensiun.

Melalui perencanaan kepegawaian (human resource planning), akan dapat dipersiapkan bagaimana mendapatkan orang yang tepat untuk jabatan atau pekerjaan yang tepat pada waktu yang tepat agar dapat dipenuhi tujuan organisasi dan tujuan pribadi orang yang bersangkutan.

Perencanaan kepegawaian, mengidentifikasi kebutuhan organisasi akan sumber daya manusia yang tepat. Hal ini dapat dilaksanakan, bila organisasi memiliki inventaris yang lengkap (termasuk ketrampilan dan keahlian) dan seluruh SDM dan per-

sonel yang ada (human resource). Setelah itu baru akan dapat ditentukan mana yang kurang dan mana yang berlebih. Juga tidak mudah membuat perkiraan kebutuhan jumlah dan kualitas personel untuk jangka pendek, jangka sedang dan jangka panjang.

Organisasi besar (Polri termaksud di dalamnya) harus mempunyai human resources information system yang penting artinya sebagai pedoman bagi pencari bakat (recruiters), pelatih (trainers), perencana karier (career planners) dan sebagainya.

Unit organisasi yang bertugas di bidang manajemen SDM atau personalia harus memiliki kemampuan dan analisis tugas (job analysis), identifikasi tugas (job identification), gambaran tugas (job description) dan spesifikasi tugas (job specification).

Gambaran tugas adalah rumusan tertulis yang menjelaskan tugas dan aspek-aspek lain dari jabatan tertentu sedangkan spesifikasi tugas, memuat apa yang diharapkan tugas dari si pejabat dan keterampilan yang dipersyaratkan, termasuk pengalaman kerja, pendidikan dan pelatihan yang dilalui, serta persyaratan fisik dan mental.

Harus ada "database" agar dapat dikelompokkan pekerjaan yang harus bersamaan mengenai tugas, tanggung jawab, ketrampilan dan sebagainya.

Rekrutmen adalah proses untuk mendapatkan dan menarik calon-calon (pelamar) yang terbaik untuk pekerjaan tertentu. Sebab itu terlebih dahulu harus diketahui benar persyaratan dari pekerjaan yang akan diisi, baru setelah itu ditentukan cara atau metode rekrutmen. Rekrutmen dapat dilakukan melalui iklan di media massa (cetak atau elektronik). Setelah rekrutmen

mulailah proses seleksi, yaitu tahap-tahap yang harus dilalui oleh calon agar benar-benar tersaring calon yang tepat. Proses ini juga tidak mudah.

Setelah calon lulus dari seleksi, umumnya mereka dimasukkan dalam lembaga pelatihan atau lembaga pendidikan.

Demikianlah secara ringkas tentang manajemen SDM, rekrutmen dan pendidikan pada umumnya.

III. Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Polri

Polri termasuk organisasi yang besar dan kompleks dilihat dari kedudukan, tugas pokok dan fungsinya, luas wilayah kepulauan, jumlah penduduk dan sebagainya. Dan sekarang ini makin bertambah sebagai akibat krisis di segala bidang dan kerusakan massal yang sering terjadi. Walau digolongkan sebagai organisasi besar karena jumlah anggotanya yang 180 ribu orang, dari sudut rasio polisi : penduduk, Polri termasuk yang kecil di dunia.

Kedudukan Polri semenjak 1 April 1999 buat sementara berada di bawah Menhankam. Kiranya dalam waktu yang dekat (pemerintahan baru sesudah SU MPR 1999) Polri akan kembali di bawah Presiden RI.

Tugas pokok dan fungsi-fungsi Polri luas sekali, seperti yang tercantum dalam banyak peraturan perundang-undangan. Yang penting ada di KUHAP, Undang-undang tentang Kepolisian Negara RI (UU No. 28/1997) dan Undang-Undang tentang Keadaan Bahaya (UU No. 23 tahun 1959).

Sesuai dengan undang-undang yang ada, maka sistem administrasi kepolisian RI terkait langsung dengan

sistem administrasi negara RI, sistem peradilan pidana RI (Criminal Justice System), dan sistem pertahanan dan keamanan RI.

Fungsi-fungsi utama Polri dan sudut bidangnya, sama dengan di negara-negara lain, yaitu represif, preventif dan pre-emptif. Yang dua terakhir juga sering disebut "pencegahan langsung" dan "pencegahan tak langsung."

Fungsi represif-justisiil, penyelidikan dan penyidikan merupakan subsistem dari sistem peradilan pidana. Polri adalah penyidik utama dan sekaligus pembina teknis, koordinator dan pengawas dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).

Fungsi preventif (pencegahan langsung dan tak langsung) masuk dalam ruang lingkup administrasi negara (lihat Undang-undang No. 28/1997). Dalam fungsi ini termasuk pembinaan teknis, koordinasi dan pengawasan dan semua bentuk-bentuk pengamanan swakarsa (dari pengamanan kompleks industri, Satpam, Siskamling dan lain-lain). Fungsi perizinan lainnya seperti senjata api dan bahan peledak, SIM, STNK dan BPKB dan lain-lain perizinan yang ditentukan undang-undang juga harus dilaksanakan oleh Polri.

Semua tugas pokok dan fungsi-fungsi tersebut di atas merupakan bidang operasional Polri yang memerlukan pembagian dalam unsur-unsur operasional, seperti Interpol, reserse, sabhara, polantas, brigade mobil, polisi perairan, polisi udara, satwa kepolisian dan binmaspol.

Tidak mungkin tugas pokok dan fungsi-fungsi Polri tersebut dapat dilaksanakan tanpa bantuan unsur bantuan teknis (yang memerlukan teknologi kepolisian) seperti laboratorium dan identifikasi forensik, komunikasi

elektronik, kapal, pesawat terbang dan kendaraan kepolisian, alat pengendalian huru-hara dan lain-lain serta bantuan administratif yang tepat, seperti sistem perencanaan, pemrograman dan penganggaran, sistem manajemen personel, sistem manajemen logistik/material, sistem manajemen keuangan dan sistem pengawasan. Kemampuan operasional ini disebut oleh Menhankam/Pangab waktu itu, Jenderal M. Jusuf, sebagai "kemampuan teknis profesional khas kepolisian."

Dalam sistem kepolisian nasional yang dianut Polri, maka organisasinya adalah utuh dari Mabes Polri, Polda, Polwil (di Jawa), Polres, Polsek dan Pospol. Polri sudah dan terus akan mendelegasikan wewenang (desentralisasi) kepada Polres sebagai Komando (kesatuan) Operasional Dasar (KOD) agar dapat lebih lincah dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam kepolisian di dunia hal ini disebut *Basic Police Units* (di USA "precincts," di Inggris "sub-division" di Jepang "police stations"). Karena itu harus dirumuskan secara jelas fungsi-fungsi dari Mabes Polri, Mapolda, Mapolwil dan Mapolres. Mengingat kegiatan operasional terutama akan dilaksanakan pada tingkat Polres, maka kejelasan yang dimaksud adalah termasuk dalam persoalan apa saja Polwil, Polda dan Mabes ikut melaksanakan kegiatan operasional (misalnya reserse Mabes menangani kejahatan internasional dalam rangka Interpol, kejahatan mencakupi lebih dari satu Polda dan kejahatan yang dianggap bersifat nasional atau meresahkan secara nasional).

Fungsi penting Mabes adalah menangani hal-hal yang bersifat strategis dan konsepsional, membuat petunjuk

lapangan dan petunjuk teknis (rials) untuk kesatuan bawahan, monitor serta mengevaluasi laporan datang dari kesatuan bawahan.

Dalam lingkup kepolisian nasional di mana kejahatan sudah tidak menyalahi batas negara, apalagi batas provinsi dan kabupaten, maka kesatuan atasan bila diperlukan, dapat memberikan dukungan teknis atau personel pada kesatuan bawahan.

Baik bidang operasional maupun bidang dukungan teknis (dukungan administrasi (technical administrative support)), keduanya memerlukan kemampuan teknis profesional khas kepolisian. Bagi Polri yang bersifat "manpower heavy," yang utamanya adalah adanya kemampuan teknis profesional dari semua pejabat yang bertugas dan bertanggung jawab di bidang manajemen SDM atau personalia terutama di tingkat Mabes.

Polri memang tidak memiliki "cabangan" seperti pada Angkatan Darat — infanteri, artileri, kavaleri, intansi, dan sebagainya — namun tidak berarti Polri tidak memerlukan "spesialisasi" baik operasional, teknis ataupun administrasi/pembinaan. Dalam *Police for the Future*, Dane Bayley yang telah mengadakan penelitian intensif kepolisian di lima negara maju — Australia, Inggris, Kanada, Jepang dan Amerika Serikat untuk fungsi kepolisian, yaitu patroli, penyelidikan kriminal dan polisi lalu lintas — diperlukan sebanyak 85 % dari seluruh personel kepolisian. Untuk administrasi di Jepang jumlah personelnya 11 persen, Kanada 100/0, Amerika Serikat 90/0, Inggris 70 persen dan Australia 60 persen. Bidang administrasi ini meliputi rekrutmen, pendidikan, logistik, keuangan dan sebagainya.

Seperti diuraikan di atas, fungsi operasional Polri jauh lebih banyak dalam patroli, penyelidikan kriminal dan lalu lintas. Karena itu penanganan manajemen SDM/personel Polri masih lemah, bidang ini harus ditangani oleh tenaga profesional. Dalam tahap awal reformasi Polri yang menyeluruh, bila perlu, dapat digunakan tenaga konsultan SDM yang ahli dan berpengalaman, karena masalahnya bersifat sangat teknis.

IV. Keadaan dan Masalah Manajemen SDM/Personel Polri

Untuk memahami keadaan dan masalah Polri dewasa ini, termasuk keadaan dan masalah manajemen SDM/personel, perlu diikuti sejarah Polri semenjak Proklamasi, revolusi fisik, periode RIS, peri-

ode demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, dan khususnya periode Orde Baru, yaitu setelah diintegrasikannya Polri ke dalam Angkatan Bersenjata RI. Karena integrasinya ini, Polri seolah-olah disamakan dengan angkatan perang, sehingga banyak sekali terjadi kekeliruan, terutama dalam pengembangan bidang manajemen SDM/personel.

Peminggiran fungsi Polri tercatat di bawah ini:

* Jumlah anggota Polri yang pada tahun 50-an memiliki ratio 1:500 dengan jumlah penduduk, sekarang telah menjadi 1:1200. Kekurangan personel tidak memungkinkan Polri mengatur tugas lapangan dalam 3 ploeg, yaitu 3 @ 8 jam sehari.

* Kualitas anggota Polri juga menurun, pertama karena sistem pendidikan ABRI juga diterapkan pada Polri, kedua karena Polri tidak dapat ikut dalam pendidikan di luar negeri, seperti anggota angkatan perang yang menikmati kerja sama teknik militer. Di luar negeri, kepolisian bukan militer.

* Anggaran pembangunan yang terpusat di Mabes ABRI juga tidak memungkinkan Polri membangun peralatan kepolisian (teknologi kepolisian) yang memadai.

* Adanya lembaga Pangab (ditambah lagi dengan Kopkamtib) yang memiliki wewenang komando atas Polri, maka intervensi di bidang operasional tidak dapat dihindarkan.

Akibat yang paling dirasakan oleh rakyat adalah perilaku

dan sikap anggota Polri yang "militaristik" dan bukan lagi sebagai pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat yang profesional. Tentunya tidak mudah mengubah perilaku dan sikap anggota Polri akibat integrasi selama 30 tahun. Agar citra Polri berangsur-angsur membaik, perubahan harus diusahakan oleh para pejabat pimpinan Polri mulai dari Pusat (Mabes) sampai ke Polres dan Polsek. Untuk perbaikan jangka sedang dan panjang dalam masalah rekrutmen dan sistem pendidikan, tugas ini berada di bawah Asisten Personalia (Aspers) Kapolri.

Anggaran pembangunan yang terpusat di Mabes ABRI juga tidak memungkinkan Polri membangun peralatan kepolisian (teknologi kepolisian) yang memadai.

V. Pengembangan Sistem Manajemen Personel dan Sistem Manajemen Pendidikan Polri

Keberhasilan atau kegagalan Polri akan ditentukan dari keberhasilan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi-fungsi secara profesional.

Kriteria profesional adalah sebagai berikut :

- a. menggunakan teori ilmu pengetahuan untuk pekerjaan;
- b. keahlian yang didasarkan pada pendidikan atau pelatihan berjangka panjang;
- c. pelayanan yang terbaik bagi masyarakat;
- d. memiliki otonomi dan cara mengontrol perilaku anggota profesi;
- e. mengembangkan kelompok profesi melalui asosiasi seperti The International Association of Chiefs of Police (Donald C. William, *The American Law Enforcement Chief Executive A Management Profile*, 1985).

Pengembangan manajemen SDM/personel Polri harus dimulai dengan re-inventarisasi seluruh personel Polri yang ada sekarang seakurat mungkin, hingga didapat "human resources (personnel) information system" dengan "data base" yang mencakup personel di Mabes, Polda, Polwil, Polres dan Polsek: berapa yang bertugas di bidang operasional, seperti intelpol, reserse, sabhara, polantas, brimob dan sebagainya, polantas, misalnya, berapa yang bertugas di jalan, berapa yang mengurus SIM, STNK, BPKB dan administrasi umum, sudahkah mereka mengikuti latihan kejuruan; di bidang bantuan teknis seperti laboratorium dan identifikasi forensik, komlek dan lain-lain; di bidang bantuan administrasi seperti

yang bertugas di perencanaan: anggaran, personel, logistik, kepegawaian, administrasi umum lain-lain.

Inventarisasi ini dapat dilaksanakan dalam 3 - 4 bulan bila dilaksakan secara fungsional oleh Direktorat di Mabes menurut bagian-bagian masing-masing. Untuk *cross-check* dapat pula ditugaskan pada seluruh bagian dengan formulir yang disiapkan As MABES.

Inventarisasi selama 3 - 4 bulan mungkin belum dapat menghin perumusan tugas (job description) organisasi, apalagi perorangan, beban kerjanya. Untuk pencairan personel, termasuk rekrutmen pendidikan, harus ada pola, misal mengutamakan memperkuat I (Polres), bagaimana Polres kota dan Polres luar kota yang sangat aneka di seluruh tanah air dengan keadaan dan penduduk yang majemuk. Lewat prinsip bahwa pada tingkat Sektor dan Polres anggota Polri harus benar-benar mengenal keadaan daerah dan penduduknya, KOD Polres yang ada sekarang harus disempurnakan sehingga ia menggambarkan keadaan daerah serta kerawanan gangguan kamtibmas yang mungkin terjadi. Kualifikasi seorang Kapolres dan Kapolsek hendaknya dilihat dari kemampuan kepemimpinan dan berkomunikasi samping menguasai tugas-tugas operasional dan pembinaan, karena Polri dan Polseklah yang akan menentukan baik tidaknya citra dan wibawa Polri mata masyarakat.

Dalam manajemen SDM/personel terdapat prinsip-prinsip dan teknik-teknik yang bersifat universal seperti "sistem karier yang berdasarkan prestasi"; "orang yang tepa

untuk jabatan yang tepat (kuantitatif dan kualitatif) pada waktu yang tepat” dan sebagainya.

Rekrutmen didasarkan pada perencanaan personel yang baik. Dewasa ini “pintu masuk” (*gate*) untuk menjadi anggota Polri, ada pada tingkat tamtama (dididik di Dodik di beberapa daerah), bintara (dididik di Seba Polri), perwira (dididik Akpol) serta bagi sarjana. Di samping lembaga-lembaga pendidikan pembentukan tersebut, Polri memiliki banyak lembaga pendidikan/pelatihan, seperti Pusdik (kejuruan), Secapa, Selapa, PTIK, S2 dan S3 Ilmu Kepolisian UI, Sespim Polri. Selain itu Polri juga mengirim anggotanya ke lembaga pendidikan di dalam negeri (kerja sama dengan LAN), Universitas dan lain-lain. Walaupun masih sangat terbatas, Polri juga mengirim anggotanya belajar ke luar negeri, seperti reserse di Jerman, polisi lalu lintas di Belanda, manajemen kepolisian di Inggris dan industrial security di Australia.

Pendidikan di luar negeri ini bisa dilaksanakan bila mendapat dukungan pemerintah, terutama Bappenas dan Sekretariat Negara.

Karena ada pendidikan di luar lembaga pendidikan dan latihan Polri sendiri, baik di dalam maupun luar negeri, seperti Akpol, PTIK dan Sespim yang berada di luar tanggung jawab Kalem diklat, maka penting disempurnakan dan ditingkatkan tata kerja Wandiklat untuk membahas seluruh masalah pendidikan Polri. Sebaiknya hal itu dipimpin langsung oleh Wakapolri dengan Asisten personalia, Kalem diklat, Gubernur Akpol, Gubernur PTIK, Kasespim, Ses NCB/Interpol, dan lain-lain. Bila perlu Wandiklat meminta tenaga ahli sebagai penasihat. Harus ada kejelasan dalam organisasi MABES

Polri, siapa yang bertanggung jawab dalam bidang personel, termasuk pendidikan secara fungsional (dalam *general staff system* di Mabes, ini seharusnya ada pada Asisten Personel Kapolri) sedangkan Kalem diklat bertanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan serta mutunya dan seluruh lembaga pendidikan di bawahnya.

Pada tahap sekarang, perlu pula diadakan inventarisasi menyeluruh lembaga pendidikan Polri yang ada: kurikulum, tenaga pengajar, metode belajar mengajar, sarana dan prasarana, anggaran dan waktu pendidikan dengan rumusan kualifikasi sebagai tujuan (*output*). Inventarisasi ini memerlukan waktu beberapa bulan, baru kemudian dievaluasi dan akhirnya menghasilkan Pola baru pendidikan Polri.

VI. Rekrutmen dan Pendidikan Polri

Rekrutmen dan pendidikan merupakan bagian dan sistem manajemen personel yang menyeluruh, seperti yang telah disinggung di atas.

Sistem rekrutmen dan seleksi untuk tingkat tamtama, bintara, perwira dan sarjana harus dikaji ulang, mengingat tantangan tugas Polri di masa depan. Persyaratan latar belakang pendidikan, fisik dan mental kepribadian harus disesuaikan dengan tuntutan masa depan. Seleksi seharusnya menghasilkan calon yang terbaik dari pelamar yang ada.

Polri harus menginventarisir, mengevaluasi cara rekrutmen dan seleksi yang ada. Jangan mudah terpengaruh dengan praktek negara lain yang menganut “one gate system.” Ini jelas memerlukan penelitian yang seksama mengingat bahwa keadaan

dan kebutuhan kita yang berbeda dengan negara lain. Namun penyempurnaan tidak berarti asal mengubah, sebab kekeliruan dalam rekrutmen dan pendidikan akan mengakibatkan baik dan buruknya kemampuan dan citra Polri di masa depan.

VII. Penutup

Dalam uraian di atas tidak disinggung tentang kedudukan anggota Polri dalam sistem kepegawalan, seperti yang

sekarang diatur dengan UU No. 1 tahun 1974 (yang sedang ditinjau untuk diubah) tentang kepangkat-tanda pangkat, tentang gaji dan kesejahteraan anggota Polri dan lain-lain yang kesemuanya termasuk ruang lingkup sistem manajemen SDM/personel Polri.

Keberhasilan atau kegagalan kepolisian di dunia, di samping anggaran dan perlengkapan, sebagian besar akan ditentukan oleh mutu, perilaku dan kinerja manusia kepolisian ini juga berlaku bagi Polri.

Daftar Pustaka

- Djamin, Awaloedin dan B. Siswanto, Bambang W. Umar. 1995. *Manajemen Sumberdaya Manusia I & II*, CV Mandira Buana, Jakarta.
- Djamin, Awaloedin. 2000. *Memimpin Polri Mandiri yang Profesional (Catatan ke-2) Pengayom, Pelindung, Pelayan Masyarakat*. Yayasan Tenaga Kerja Indonesia, Jakarta.
- Mabes Polri. 1999. *Sejarah Kepolisian di Indonesia*. Pustaka, Bandung.

PEMOLISIAN MODEL EKOLOGI-ETNIS

Saputro Satriyo

Abstract

The perception of crime by the National Police is continually developing, for example 1950's and 1960's, it is responded with the increasing police patrol. And in 1970's is introduced analysis method of a characteristic of areas vulnerable to criminal acts. Both of these methods failed because it was implemented awkwardly such as there were the unity of data, processing and output. In addition, National police has lack of competencies in handling law enforcement in rioting such as: in Tasikmalaya, Situbondo, the killing an umber of psychics. Currently, in the new society, this will be covered in this article, the method offered is "EC Ethno Policing" where the aim is to actuate the criminal controlling of criminal acts.

Pada pertengahan Mei 2000, Kepolisian Negara Republik Indonesia secara resmi telah menandatangani *Memory of Understanding (MOU)* dengan Kementerian Lingkungan Hidup. Hal itu juga menandakan bahwa Kapolri Jenderal (Pol) Drs. KPH. Rusdihardjo memiliki kepedulian yang tinggi untuk menegakkan hukum terhadap kejahatan atau pelanggaran lingkungan hidup.

Sejalan dengan makin intensifnya pemberlakuan otonomi daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 menandakan bahwa kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi sebagai daerah otonom tentang bidang lingkungan dikatakan bahwa pengendalian tersebut berdasarkan

pengawasan represif yang berdasarkan supremasi hukum (penjelasan pasal 22 huruf g). Di sinilah polisi bertindak lebih menonjol sebagai lembaga pengawasan lingkungan hidup.

Kerusakan lingkungan alam

Kompas pada tanggal 20 April 2000 mewartakan betapa bertambah rusaknya hutan Mangrove di Kalimantan. Hasil penelitian J. Mackinon dan MB Artha pada 1981 dalam bukunya *The Ecology of Kalimantan* menyebutkan bahwa hutan Mangrove Kalimantan Timur mencapai 950.000 hektar dari 1.580.000 hektar hutan Mangrove Kalimantan. Namun dalam 15 tahun kemudian, hutan Mangrove

itu berkurang sekitar 200.000 hektar. Ini akibat dari kegiatan konversi, terutama untuk pertambangan. Menurut Dr. Andri E. (IPB-2000) keutuhan ekosistem hutan Mangrove itu, termasuk habitat perairannya sangat tergantung dengan pasang surut air laut. Ketika kawasan itu dibuka menjadi areal pertambangan dengan cara tradisional, kini kawasan itu mengalami degradasi kualitas lingkungan yang sangat dahsyat. Kerusakan hutan Mangrove itu pun meluas di Jawa, Sumatra, Sulawesi dan pulau lainnya. Padahal, hanya selang 2-3 tahun diperoleh kabar bahwa para petambak tidak lagi mendapatkan keuntungan darinya. Mereka malah mengalami kerugian besar akibat banyaknya udang yang mati karena tidak sanggup bertahan dalam kondisi lingkungan yang buruk.

Kompas pada tanggal 23 Mei 2000 juga memberitakan mengenai kerusakan hutan akibat kebakaran, pencurian, bahkan penjarahan oleh negeri jiran, yakni dengan menggeser patok batas RI-Malaysia. Aktifitas perambahan hutan dilakukan dengan memakai alat berat seperti bulldoser dan eskavator yang dilakukan 24 jam, non-stop. Puluhan hektar hutan sudah rusak dibabat dan juga ditemukan ratusan meter kubik kayu balok dalam berbagai ukuran yang siap diangkut ke Serawak. Menurut penuturan pemuka masyarakat, kegiatan perambahan hutan oleh warga Malaysia di Jagoi-babang Kalimantan Barat dilakukan semenjak tahun 1988. Sedang perambahan hutan oleh negeri jiran di Kalimantan Timur terjadi di Long Bawang, Kabupaten Bulungan. Kerugian negara akibat pencurian hutan di Kalimantan Timur adalah sebagai berikut:

Kayu yang dicuri per bulan: 80.000
100.000 m³
Harga kayu: 80 dolar AS/m³
Dana reboisasi yang tak dibayarkan:
dolar AS/ m³
Provisi sumber daya hutan yang t
dibayarkan: 20 dolar AS/m³
Total kerugian perbulan: 8 - 10 ju
dolar AS

Ada pula aktifitas penambangan li yang dapat diutarakan sebagai beriki

- 30 ton emas/tahun
- 4 juta ton batu bara/tahun
- 2.800 karat intan/bulan

Menurut Mentamben Susilo Bambar Yudoyono, kegiatan penambanga tanpa ijin (PETI) ini merugikan Negara dalam jumlah yang cukup besar. Berbagai prasarana jalan dan lingkungan alam menjadi rusak karena penambangan meninggalkan beka galian berupa kolam-kolam yang membahayakan. Prof. Dr. Sri Saeni pakar kimia lingkungan IPB menyatakan bahwa bekas-bekas penambangan emas tercemar racun air raksa (Hg) sangat berbahaya bagi kehidupan nabati-hewani maupun manusia. Bahkan telah terjadi desertifikasi (bekas galian menjadi padang pasir) di tengah hutan tropis di Kalimantan.

Kalau kita mengamati perkotaan, tingkat pencemaran udara di Jakarta menduduki peringkat ketiga setelah Bangkok dan kota-kota di Amerika Latin. Himbauan para relawan untuk memperingati Hari Bumi Sedunia agar tidak merokok dan tidak membuang gas emisi melalui transportasi di bulan April pun tidak mendapat sambutan yang cukup berarti oleh warga DKI. Kesadaran dan kemauan untuk

untuk jabatan yang tepat (kuantitatif dan kualitatif) pada waktu yang tepat” dan sebagainya.

Rekrutmen didasarkan pada perencanaan personel yang baik. Dewasa ini “pintu masuk” (*gate*) untuk menjadi anggota Polri, ada pada tingkat tamtama (dididik di Dodik di beberapa daerah), bintara (dididik di Seba Polri), perwira (dididik di Akpol) serta bagi sarjana. Di samping lembaga-lembaga pendidikan pembentukan tersebut, Polri memiliki banyak lembaga pendidikan/pelatihan, seperti Pusdik (kejuruan), Secapa, Selapa, PTK, S2 dan S3 Ilmu Kepolisian UI, Sespim Polri. Selain itu Polri juga mengirim anggotanya ke lembaga pendidikan di dalam negeri (kerja sama dengan LAN), Universitas dan lain-lain. Walaupun masih sangat terbatas, Polri juga mengirim anggotanya belajar ke luar negeri, seperti reserse di Jerman, polisi lalu lintas di Belanda, manajemen kepolisian di Inggris dan industrial security di Australia.

Pendidikan di luar negeri ini bisa dilaksanakan bila mendapat dukungan pemerintah, terutama Bappenas dan Sekretariat Negara.

Karena ada pendidikan di luar lembaga pendidikan dan latihan Polri sendiri, baik di dalam maupun luar negeri, seperti Akpol, PTK dan Sespim yang berada di luar tanggung jawab Kalemdiklat, maka penting disempurnakan dan ditingkatkan tata kerja Wandiklat untuk membahas seluruh masalah pendidikan Polri. Sebaiknya hal itu dipimpin langsung oleh Wakapolri dengan Asisten personalia, Kalemdiklat, Gubernur Akpol, Gubernur PTK, Kasespim, Ses NCB/Interpol, dan lain-lain. Bila perlu Wandiklat meminta tenaga ahli sebagai penasehat. Harus ada kejelasan dalam organisasi MABES

Polri, siapa yang bertanggung jawab dalam bidang personel, termasuk pendidikan secara fungsional (dalam *general staff system* di Mabes, ini seharusnya ada pada Asisten Personel Kapolri) sedangkan Kalemdiklat bertanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan serta mutunya dan seluruh lembaga pendidikan di bawahnya.

Pada tahap sekarang, perlu pula diadakan inventarisasi menyeluruh lembaga pendidikan Polri yang ada: kurikulum, tenaga pengajar, metode belajar mengajar, sarana dan prasarana, anggaran dan waktu pendidikan dengan rumusan kualifikasi sebagai tujuan (*output*). Inventarisasi ini memerlukan waktu beberapa bulan, baru kemudian dievaluasi dan akhirnya menghasilkan Pola baru pendidikan Polri.

VI. Rekrutmen dan Pendidikan Polri

Rekrutmen dan pendidikan merupakan bagian dan sistem manajemen personel yang menyeluruh, seperti yang telah disinggung di atas.

Sistem rekrutmen dan seleksi untuk tingkat tamtama, bintara, perwira dan sarjana harus dikaji ulang, mengingat tantangan tugas Polri di masa depan. Persyaratan latar belakang pendidikan, fisik dan mental kepribadian harus disesuaikan dengan tuntutan masa depan. Seleksi seharusnya menghasilkan calon yang terbaik dari pelamar yang ada.

Polri harus menginventarisir, mengevaluasi cara rekrutmen dan seleksi yang ada. Jangan mudah terpengaruh dengan praktek negara lain yang menganut “one gate system.” Ini jelas memerlukan penelitian yang seksama mengingat bahwa keadaan

dan kebutuhan kita yang berbeda dengan negara lain. Namun penyempurnaan tidak berarti asal mengubah, sebab kekeliruan dalam rekrutmen dan pendidikan akan mengakibatkan baik dan buruknya kemampuan dan citra Polri di masa depan.

VII. Penutup

Dalam uraian di atas tidak disinggung tentang kedudukan anggota Polri dalam sistem kepegawain, seperti yang

sekarang diatur dengan UU No tahun 1974 (yang sedang ditinjau untuk diubah) tentang kepangkatan, tanda pangkat, tentang gaji dan kesejahteraan anggota Polri dan lain-lain yang kesemuanya termasuk ruang lingkup sistem manajemen SDM/persor Polri.

Keberhasilan atau kegagalan kepolisian di dunia, di samping anggaran dan perlengkapan, sebagian besar akan ditentukan oleh mutu, perilaku dan kinerja manusia kepolisian ini juga berlaku bagi Polri.

Daftar Pustaka

- Djamin, Awaloedin dan B. Siswanto, Bambang W. Umar. 1995. *Manajemen Sumberdaya Manusia I & II*, CV Mandira Buana, Jakarta.
- Djamin, Awaloedin. 2000. *Memimpin Polri Mandiri yang Profesional (Catatan ke-2) Pengayom, Pelindung, Pelayan Masyarakat*. Yayasan Tenaga Kerja Indonesia, Jakarta.
- Mabes Polri. 1999. *Sejarah Kepolisian di Indonesia*. Pustaka, Bandung.

Atribut Sistem Sosial	Taraf Tumbuh	Taraf Dewasa
Stabilitas Sistem	Stabilitas politik, ekonomi dan keamanan rendah/semu	Stabilitas politik, ekonomi dan keamanan tinggi
Entropi	entropi tinggi akibat KKN yang hebat	entropi rendah akibat penegakan hukum yang kuat
Umpan balik negatif (Negative feedback)	Kontrol sosial dari lembaga legislatif dan yudikatif rendah	Kontrol sosial dari lembaga legislatif dan yudikatif yang efektif

Eco Ethno Policing

Dalam seminar pada bulan April 2000 yang diadakan oleh Universitas Bhayangkara Jaya bekerja sama dengan Edit Cowan University di Jakarta, "Keamanan (Security)" telah didefinisikan sebagai berikut:

Security may be defined as a stable, relatively predictable environment in which an individual or group may pursue its end without disruption or harm and without fear of disturbance or injury (Fischer and Green, 1992: 3). For organization this means being able to continue their business and meet their goals without disruption or fear of disruption. (Keamanan didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang stabil dan relatif dapat diramalkan di mana seseorang ataupun kelompok dapat menggapai keinginannya tanpa gangguan dan tanpa rasa cemas akan gangguan atau tindak kekerasan (Fischer dan Green 1992: 3). Bagi organisasi hal ini artinya bisa melanjutkan kegiatannya dan menggapai tujuannya tanpa diganggu kekha-

watiran).

Terdapat kemajuan kalau kita melihat pergeseran dasar pola pikir dalam persepsi kejahatan oleh Polri seperti diurai di bawah ini.

a. Dekade 50-an dan 60-an.

Kejahatan didefinisikan sebagai

Kejahatan = niat jahat plus kesempatan

Rencana aksi pada Komando Operasional Dasar (KOD) adalah memperbanyak patroli bersepeda, sepeda motor, berkuda, *speed boat*.

Kegiatan itu tidak dapat berkelanjutan (sustainable), antara lain disebabkan:

1. Biaya yang dikeluarkan cukup besar sementara dukungan anggaran kecil.
2. Tata kota di negara ini, pertumbuhannya tidak mempertimbangkan lingkungan, sehingga metode patroli tidak efektif.
3. Anggota Polri dan masyarakat setempat kurang menyenangi (hobi) olah raga bersepeda, sehingga

bersepeda di kota bukan merupakan suatu kebanggaan, sekaligus mempercepat kerusakan dari sepeda itu sendiri karena pemeliharannya kurang intens.

b. Tahun 1970-sekarang. Metode yang dikembangkan adalah metode analisis suatu karakteristik kerawanan daerah (Drs. Momo Kelana, 1990), meliputi:

- Faktor-faktor Korelatif Kriminogen (Ipoleksosbudaghan)
- Police Hazard
- Ancaman Faktual

Instrumen ini oleh Polri telah dijabarkan secara linear (harga mati) sampai-sampai terdapat penyeragaman dari aspek data, proses maupun *output*. Akibatnya apabila ada inspeksi dari atasan terjadilah manipulasi angka-angka di layar: Situasi Tugas Pokok, Administrasi dan Komando (SITUPAK), maksudnya hendak menunjukkan bahwa kejahatan total rendah dan jarak kejahatan (*crime clearance*) naik. Ini merupakan indikator keberhasilan seorang Kepala Kepolisian setempat.

Tampaknya kejadian itu tetap digunakan sampai sekarang, karena

metode baru belum sempat dilahirkan oleh para pemerhati Polri. Puncak kegagalan atau "ketidakberhasilan": ditandai dengan tidak terselesaikannya penegakan hukum kasus-kasus kerusuhan massa (Tasikmalaya, Situbond hingga pengungkapan pembunuhan "Dukun Santet" di Banyuwangi, Malang, Sukabumi).

Ada beberapa fungsi Kepolisian terpaksa "dikambinghitamkan" karena saat itu memang sedang terjadi "ketidakpedulian" terhadap perkembangan zaman.

c. Setelah krisis melanda di semua aspek kehidupan masyarakat baik secara vertikal maupun horizontal Polri berusaha keras untuk tampil mandiri, bebas dari intervensi atau lembaga lain dan kurikulum pendidikannya bebas dari muatan militer (*demilitarisasi*). Visi, misi dan kebijakan telah digariskan dalam "buku biru" (Rusmanhadi, 1999).

Kini dalam masyarakat abad baru ditawarkan pendekatan baru tentang analisa keamanan atau katakanlah bergeser lebih maju ke pendekatan "Ethno Policing" dengan indikator sebagai berikut:

Cara berpikir (New paradigm thinking)	Persepsi terhadap permasalahan	Usulan solusi yang dibuat	Referensi
1. Pendekatan (approach)	Newtonian-Cartesian world view linear thinking	Holistic, systemic paradigm	Capra, Rifkin, Parsudi Suparlan
2. Orientasi waktu	Yang lalu	Prediksi yang akan datang	Arthur Anderson Kunarto

3. Kegiatan Utama	Modeling	Menyusun dasar-dasar peraturan dari pengetahuan pendukung keputusan	Asep Saefudin
4. Orientasi hasil	Menyelesaikan masalah	Berorganisasi pada tujuan organisasi	Erityono
5 Penggunaan dalam organisasi	Management information system (MIS)	Decision support system (DSS)	Australian federal police

Karena tampak telah mengglobal, hampir sama dengan sistem yang digunakan oleh kepolisian mancanegara, perangkat yang disiapkan antara lain:

1. Dibentuknya organisasi pembelajaran (AFP, 1998).
2. Data base informasi kriminal yang kuat.

3. Data base pengetahuan Kepolisian yang lengkap.

Namun paradigma baru tetap tidak ada maknanya apabila tidak didasari oleh etika dan moral yang sehat sebagaimana "sifat dasar cinta" (Asep Saefudin 2000: 5). Sebab kegagalan operasional selama ini sebagian besar disebabkan oleh lemahnya implementasi dari "Kode Etik Polri."

Daftar Pustaka

- Andre, Enderawan, 1998, *Ekologi Umum*, Bogor: Fakultas Kehutanan, IPB-Bogor.
- Djamin, Awaloedin, 2000, *Sejarah Polri*, Edisi ke-2, Jakarta: Yayasan Tenaga Kerja Indonesia.
- Erityono, 2000, *Teori Sistem Dalam Masalah Lingkungan*, Bogor: Pusat Ilmu Pertanian, IPB-Bogor.
- Kunarto, 1999, *Intelijen Polri*, Jakarta: Cipta Manunggal.
- Rusmanhadi, 1999, *Reformasi Menuju Polri yang Profesional*, Jakarta: Mabes Polri.
- Saeni, Sri, 1989, *Kimia Lingkungan*, Bogor: Fakultas Ilmu Hayat, Dirjen Dikti, IPB-Bogor.
- Satriyo, Saputro, 2000, *Pengaruh Uap Pb (Timbal) pada perkelahian warga Matraman*, Jakarta: Studi Kasus, Bogor: IPB-Bogor.

Saefuddin, Asep, 2000, *Filsafat Sains*, Bogor: IPB-Bogor.

Suparlan, Parsudi, 1999, "Ilmu Kepolisian dan Dinamika Masyarakat" dal
Jurnal Polisi 1, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia-PTIK).

Sinivasan, Nana, 2000, *The need for Security in Industry*, Perth: Edith Cow
University, Australia

Yayasan Bhrata Bhakti Polri, Yayasan Obor Indonesia
&
Keluarga Besar Jurnal Polisi Indonesia

Mengucapkan

Dirgahayu
Hari Bhayangkara ke-54

1 Juli 1946 - 1 Juli 2000

Semoga Tuhan Yang Maha Esa
senantiasa memberkati seluruh keluarga besar Polri
dalam menyongsong Era Kemandirian Polri
guna membaktikan diri sebagai penjaga
keamanan seluruh rakyat Indonesia

Tugas Undercover Polisi Memprihatinkan

Wawancara
dengan Kapolri Jenderal (Pol) Drs. KPH
Rusdihardjo

"Saya ini orang Jawa asli, tapi saya tidak bisa terima perlakuan Brimob itu," Ungkap Jenderal (Pol) Drs. KPH Rusdihardjo mengenang peristiwa Tawangmangu yang terjadi 36 tahun lalu, tepatnya bulan Juli 1964. Waktu itu ia dan kawan-kawannya dipinta oleh tiga orang Brimob yang ingin menumpang. Namun karena Chevrolet tahun 1960 berplat nomor F itu sudah penuh, mereka menolak permintaan Brimob tersebut. Karena tidak terima si Brimob mengajak berkelahi. Persoalan selesai setelah salah satu dari tujuh pemuda yang paling Jawa itu secara santun meminta maaf. Peristiwa Tawangmangu Juli 1964 itu menjadi titik kritis dalam jalan hidup cucu Paku Buwono X asal Solo ini. "*I want to be a good police*, justru karena pengalaman Tawangmangu itu. Saya ingin memperbaiki keadaan," begitulah tekad pria kelahiran Solo 7 Juli 1945 ketika diterima di Akademi Kepolisian (Akp) 1964 ini. Berikut wawancara dengan Kapolri yang sumbernya kami comot dari Kompas, edisi Minggu 21 Mei 2000, dengan editing seperlunya, tentu saja setelah meminta izin kepada pihak redaksi.

Program utama setelah jadi Kapolri?

Saya ingin polisi kembali ke identitasnya lagi. *We have to rediscover our identity.*

Maksudnya?

Polisi harus melindungi rakyat. Ia harus menjadi *public servant*. Sesungguhnya kita ini *sipil yang berseragam*. Sehari-hari yang kita hadapi adalah warga negara yang juga harus dilindungi martabatnya. Pemahaman inilah yang harus ditanamkan.

Mulai dari mana?

Dari struktur, dari pendidikan, dan dari masyarakat sendiri. Soal struk misalnya, yang paling mendasar adalah memisahkan fungsi pertahanan keamanan. Pertahanan itu menghadapi ancaman dari luar. Sedangkan keaman menghadapi warga negara sendiri yang harus dilindungi martabatnya. Dua fu itu sangat berbeda. Dulu digabungkan terus, maka ada hankam. Penggabun itu membuat tidak ada lagi batas yang jelas antara musuh dari luar dan den warga negara sendiri.

Di negara lain dua hal itu terpisah. *Minister of Defence* titik. Kita ini sei membuat penghalalan sendiri. Ini yang mengganggu profesionalisme.

Maksudnya mengacaukan profesionalisme?

Ya, lebih baik meracukan profesionalisme.

Bagaimana dengan pendidikan?

Perubahan sudah dilakukan perlahan-lahan. Kita tidak bisa radikal sece membalik tangan. Sejak tahun lalu perubahan itu sudah terjadi. Hal- kemiliteran dalam kurikulum, seperti latihan perang gabungan misalnya, suc kita kurangi. Bukan cuma itu, hal-hal yang bersifat militeristik dalam prakti pendidikan juga sudah dihilangkan.

Contohnya?

Hubungan antara senior dan junior, misalnya, antara instruktur d muridnya. Dulu kaku, main gampar, main pukul. Itu kita kurangi. Dulu, ya namanya junior kalau disuruh minum dari sepatu si senior, itu pasti har dilakukan. Sekarang praktek itu tidak boleh.

Orientasi kurikulum juga sudah berubah. Contoh dalam pelajaran menembak misalnya, kita kan pakai gambar orang, siluet. Dulu, nomor sa yang harus ditembak adalah jantung dan kepala. Nilainya sepuluh. Ini ca militer. Sekarang lain, setelah lepas dari ABRI, yang nomor satu itu tangan d kaki.

Berarti penyatuan polisi ke ABRI (melalui SK Presiden RI No. 132 tahun 1967) membuat kacau?

Inilah akibatnya kalau begitu saja menyatukan antara pertahanan dan keamanan. Subyeknya berbeda, metodenya berbeda, obyeknya berbeda. Selam ini dipaksakan untuk satu. Memang penyatuan itu bukan ide yang jelek. Situa waktu itu (1967) mungkin membutuhkannya. Tetapi situasi semacam itu tida boleh diteruskan.

Kembali ke soal pendidikan, bagaimana alur rekrutmen dan jenjang kar polisi mendatang?

Ketika kita diintegrasikan dengan ABRI maka *gate* masuk ke polisi itu ad empat: tamtama, bintara, akademi dan sarjana. Ini kita kurangi. Jalur tamtam kita hapus. Nanti hanya satu pintu saja

Namanya jalur sersan-bintara, Sekolah Calon Bintara (Secaba). Nanti kalau

mau masuk Akpol harus ke situ dulu, seperti di Inggris. Hanya beberapa persen dari lulusan Secaba yang memenuhi syarat saja yang bisa masuk akademi. Target saya (dalam masa peralihan ini), 40 persen yang masuk Akpol harus berasal dari Secaba. Sekarang *kan nggak begitu*. Dari SMA, masuk Akpol, dan begitu lulus jadi letnan. Mereka *nggak* pernah di lapangan, *nggak* pernah menyidik. Akibatnya ya *kayak begini*.

Maksudnya?

Dalam profesi polisi, ada kaitan erat antara tingkat kepangkatan dengan tingkat kedewasaan. Polisi itu kan berhadapan dengan dengan warga negara yang harus dilindungi martabatnya. Ia berhadapan dengan masalah *law enforcement*. Untuk itu dibutuhkan bukan cuma profesionalisme, tapi juga kedewasaan sikap. Tanpa kedewasaan, profesionalisme polisi akan turun.

Tamatan Akpol misalnya. Lulus jadi letnan padahal usianya paling-paling baru 22 tahun. Tak pernah ke lapangan, dapat jabatan, punya anak buah, naik Cheeroke, lalu karena pengaruh pergaulan, merasa berada di atas. Ada kesenjangan antara kedewasaan dan jabatan. Ini yang membuat repot.

Bukankah letnan-letnan yang masuk melalui Secaba juga begitu?

Beda. Yang masuk Secaba itu *clear*. Mereka itu orang biasa yang ingin bekerja. Sementara yang masuk Akpol, banyak yang titipan. Di lapangan, kadang ada bentrok. Mereka (yang masuk melalui Secaba) ini tak mau tunduk pada letnan Akpol. Tak tahu lapangan, sudah perintah-perintah, kata mereka. Ini masuk akal.

Sama-sama lulus SMA, yang satu setengah tahun jadi sersan, sedang yang lain tiga tahun sudah jadi letnan. Padahal kalau sersan-sersan ini ingin jadi letnan, dibutuhkan waktu 12 tahun. Ini *nggak* adil. Dari aspek profesional pun tak baik. Satu dari Akpol dan satu naik jadi letnan, maka jelas saya memilih yang jadi sersan. Ia sudah matang, sudah pengalaman. Di luar negeri juga begitu. Tidak ada, jadi polisi tahu-tahu jadi inspektur. *Constabel* (setingkat di bawah sersan) dulu, *sergeant* dulu.

Karir Rusdihardjo memang tidak dimulai dari sersan. Dengan pangkat Letnan Dua, lulusan Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK) Angkatan XI ini, pertama kali bertugas sebagai reserse di Kowil 73 (sekarang disebut Polres) Jakarta Barat (1968-1971). Bidang reserse ini dijalani lagi saat di Polda Kalimantan Barat (1974-1979), yaitu sebagai Kabag Reserse/Intel.

Setelah lulus Sekolah Staf dan Pimpinan Polri di Lembang, tahun 1979, ia menjabat sebagai Kasubdit Reserse Narkotika selama 10 tahun (1979-1989). Pada zaman itu ia ikut membongkar jaringan narkotika internasional jalur Jakarta-Bangkok-Los Angeles-Rio de Janeiro-Sao Paulo tahun 1985.

Tahun 1989, ia menjadi Kapolwil DIY. Tiga tahun setelah lulus Lemhanas, Rusdihardjo memimpin Kontingen Polri Garuda XII Civil Police yang bertugas sebagai pasukan perdamaian di Kamboja (1992-1993). Pulang dari situ, ia diangkat menjadi Direktur Reserse Mabes Polri. Jabatan terakhir yang disandanginya sebelum menjadi Kapolri adalah Kepala Staf dan Pimpinan Polri.

Istrinya, Ni Made Darsini adalah teman sesama polisi ketika di P. Pasangan ini dikaruniai tiga anak. Yang tertua, Laksmi Christina (28) – luh arsitektur UGM – baru saja menyelesaikan S2 Urban Development di Bos AS. Yang kedua, Rudi Wicaksono (25) – lulusan ekonomi dari Australia – sedang melakukan orientasi di Amerika. Sementara yang terkecil, Anita Puspita (16) masih duduk di sebuah SMU di Jakarta.

Bagi Rusdihardjo, karir polisi itu sangat menantang. Tugas yang pa berat – terutama juga untuk istri – adalah tugas *undercover* (penyusupan sar menyamar).

“Saat itu kita berada di tengah lawan. Kadang-kadang di negara lain, T land, Brazil. Rekan sendiri tidak bisa menghubungi, apalagi keluarga. Be betul sendirian. Dan Anda tahu, penjahat itu paling sakit hati ka tertangkapnya terjebak. Pembalasan mereka bisa sengat kejam dan sadis,” be cerita Rusdihardjo.

Tentang *undercover* ini, ia memang bisa cerita banyak. Ia bahkan meni tugas semacam itu lebih berat daripada perang frontal, dar-dor. “Pada per semacam itu, kan ada anak buah. Kita juga bisa bersembunyi di balik pohon balik tempat tidur,” ungapnya. Masalah *undercover* ini juga menj keprihatinannya.

Mengapa prihatin soal undercover?

Sekarang ini polisi tampaknya kurang banyak melakukan tugas *und cover*, khususnya dalam menangani masalah narkoba. Mungkin inilah penyet masyarakat mencurigai polisi sebagai penjual narkoba. Polisi sering mau enakr saja. Main razia, penumpang bus digeledah, lagi enak-enak disco digerebeg. l cara-cara yang masih tradisional. Tapi lalu apa hasilnya?

Waktu penggrebegan di diskotik misalnya, semua barang bukti sege dibuang ke lantai. Akibatnya, tidak jelas lagi hubungan antara barang bul dengan orangnya. Akhirnya yang dibuat, barang bukti dikumpulkan jadi sat tersangkanya jadi satu. Tapi tanpa kaitan antara barang bukti dengan tersangk tidak bisa dibuktikan apa-apa. Tanpa ada bukti bahwa barang itu ada padany seseorang tidak bisa dibawa ke pengadilan. Tersangka itu harus jelas dulu.

Terkait dengan pemahaman masyarakat soal tugas polisi?

Betul. Selain oleh struktur dan pengadilan, sosok tugas dan figur poli juga ditentukan oleh pemahaman masyarakat. Hubungan polisi denga masyarakat itu bisa diistilahkan *like father like son*. Begitu masyarakatnya, begi pula polisinya.

Contohnya soal korupsi. Suatu ketika, saya siapkan polisi yang *brand net* Saya terjunkan di masyarakat. Ia menilang tetapi masyarakat minta dama Daripada repot-repot, kata mereka. Nah, bukankah yang *ngajari* korupsi it masyarakat sendiri.

Contoh lain?

Yang ekstrem adalah kasus pengantayaan terhadap tujuh polisi oleh sekita 30 tentara di Karawang (Kompas, 28/4). Kasus tersebut terkait dengan tuga

polisi sebagai penyidik. Begini. Kita ini adalah negara demokrasi. Ada supremasi hukum. Siapa pun yang melakukan tindak pidana, ia harus disidik.

Pada tahap awal, polisilah yang menjadi penyidik. Bahwa kemudian pada tahap selanjutnya – khususnya menyangkut kasus Karawang – ternyata pelakunya adalah anggota ABRI, maka penyidikan lanjutan diserahkan pada POM ABRI. Tetapi sekali lagi, pada tahap awal, polisilah yang menyidik.

Apalagi kalau itu menyangkut penyidikan sebuah tindak pidana, faktor waktu menjadi sangat penting. Kalau terlambat mengambil tindakan, maka barang bukti, tersangka, saksi, dan lain-lainnya sudah berubah atau hilang. Hitungannya menit.

Peristiwa di Karawang adalah serangan terhadap penyidik, atau lebih tepatnya serangan terhadap aparat yang berwenang untuk menyidik. Ini tentu sangat disayangkan. Mungkin orang itu tidak mengerti hukum, atau mungkin mengerti tetapi kemudian justru melecehkan supremasi hukum.

Kasus Karawang itu mengecewakan. Kejahatan *kan* harus diperangi. *Crime does not pay*, itu di mana-mana. Dan, *we fight the crime, not the criminal*.

Jadi bukan anggota TNI pun paham soal ini?

Begini. Polisi tingkat awal blik ini. Secara uni-siapa pun yang hatan harus bisa. Ketentuan di sini nang menyidik POM ABRI, sebeduran dibanding termasuk yang terbelakang sekalipun.

Barangkali di ASEAN ini hanya tinggal Myanmar dan Indonesia saja yang memiliki ketentuan polisi tidak bisa menyidik militer. Itu menunjukkan, betapa lingkup polisi sangat terbatas

cuma masyarakat, banyak yang belum

sebagai penyidik hanya ada di repu-versal, di dunia ini, melakukan keja-disidik oleh polisi. bahwa yang berwe-anggota TNI adalah tulnya suatu kemun-negara-negara lain

Di Kamboja misalnya, polisi bisa menyidik anggota militer. Barangkali di ASEAN ini hanya tinggal Myanmar dan Indonesia saja yang memiliki ketentuan polisi tidak bisa menyidik militer. Itu menunjukkan, betapa lingkup polisi sangat terbatas.

Optimis membangun citra baru polisi?

Tentu. Saya punya sikap. Pada saat orang ragu, saya tidak ragu-ragu. Pada saat orang takut, saya berani. Contohnya, ketika ada kasus kerusuhan di Lombok 17-18 Januari lalu. Waktu itu siapapun ragu untuk *ngomong*. Saya terang-terangan saja menyebut itu soal yang terkait dengan SARA.

Lalu soal Komando Jihad. Tidak ada yang merespons. *Kok* semua cuma terbelak. Saya *ngomong* dan kemudian bertindak. Nomor satu membuat mereka mengerti. Dan syukur mereka mengerti. Saya sportif. Saya kirim mereka penghargaan. Terima kasih pada sikap mereka yang menghormati supremasi hukum, saya bangga pada mereka. Yang sama ketika dilakukan penyidikan

terhadap Yorris Raweyai (pimpinan Pemuda Pancasila). Katanya, kalau Yi diperiksa, situasi akan kacau. Tapi bukankah penyidikan itu adalah bagian upaya penegakan hukum.

Ini merupakan amanat seluruh rakyat. Rakyatlah yang mendesak. K penyidikan ini diganggu, ya mereka akan berhadapan dengan rakyat. Syu semuanya beres. Ini pertanda bahwa orang mulai menghormati suprei hukum, bukan polisinya.

H. Witdarmono, Pewawancara

Sumber: *Harian Kompas*, 21 Mei 2000



JURNAL POLISI INDONESIA

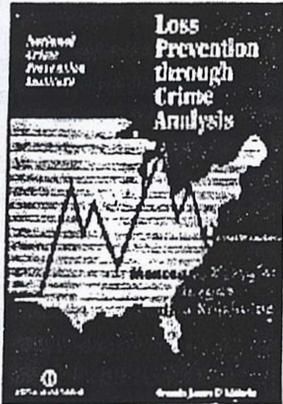
Mengucapkan

Selamat Atas Dies Natalis PTIK ke-54

17 Juni 1946

17 Juni 2000

Judul buku	Loss Prevention through Crime Analysis (Mencegah Kerugian dengan Analisa Kejahatan)
Pengarang	Francis James D'Addario
Penerbit	Cipta Manunggal, 1999
Tebal	106, xii

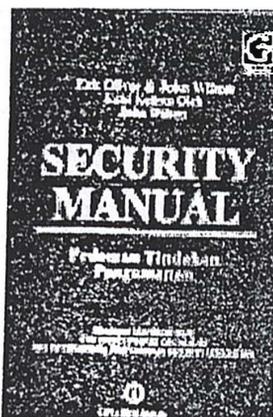


Buku kecil sajian Francis James D'addario ini merupakan satu dari banyak buku yang memberikan gambaran analisa keamanan. Buku ini ditawarkan kepada pengamanan industri atau usaha dengan tesis bahwa betapa kerugian satu perusahaan dapat dikurangi apabila dilakukan analisa kejahatan dengan baik dan seksama. Bahkan dengan analisa yang hitungannya cukup eksak. Mereka menjadi pelapis kedua di samping tugas kepolisian resmi yang mengalami kesulitan teknis untuk menjangkau keamanan internal suatu perusahaan. Buku ini merupakan seni penyampaian pemikiran pencegahan kerugian finansial. Berbagai metode kuantitatif untuk menghadang model kejahatan yang mengurangi dampak keuntungan dibahas secara

singkat namun padat dan efektif. Dengan bekal sebagai seorang dalam seluk beluk perdagangan retail, pengarang buku ini membedah berbagai kasus kejahatan yang merugikan perusahaan. Bagi kita di Indonesia yang sedang melebur diri dalam pola perdagangan dan jasa sebagaimana perusahaan-perusahaan skala dunia lainnya, buku ini memberikan bekal konkret mengenai bagaimana modus beraneka kejahatan itu terhampar, tapi sekaligus memberikan solusi pencegahannya. Namun diperlukan juga adaptasi-acaptasi tertentu untuk mengkontekskan dengan permasalahan kejahatan di Indonesia.

Judul buku	Security Manual (Pedoman Tindakan Pengamanan)
Penulis	Eric Oliver dan John Wilson
Penerbit	Cipta Manunggal, 2000
Tebal	241, xxv

Di negara demokratis macam di Amerika Serikat ataupun Eropa, pengembangan Polisi Masyarakat atau Polisi Swasta sangatlah pesat. Pelapis keamanan ini sangat diperlukan karena tidak mencukupinya petugas keamanan (Polisi) negara. Mereka difungsikan dalam perusahaan-perusahaan sampai pada fenomena



pemfungsian di kawasan bisnis baru seperti M (pusat pertokoan), hotel, maupun kawasan yang sebelumnya tidak begitu diperhatikan seperti rumah sakit. Ini semua untuk mencegah adanya kejahatan dan pencurian, vandalisme hingga hooliganisme. Karena itu *security concern* yang semakin marak harus diimbangi oleh peningkatan ketrampilan — profesionalisme dan sikap yang elegan — jujur dan rela berkorban.

Buku ini aslinya terformat dalam bentuk buku saku agar mudah dibawa, namun ketika diindonesiakan berubah menjadi buku ukuran relatif besar dan tebal. Namun terlepas dari kekurangan bentuk fisiknya, buku ini menjelaskan secara sistematis mengenai petunjuk-petunjuk praktis saat para petugas keamanan swasta (Satpam) seperti tugas patroli, prosedur penahanan oleh satpam, prosedur peradilan, pencegahan kebakaran, pencegahan kecelakaan, pengamanan uang dan sebagainya. Dalam hal ini, Polri bertindak sebagai pengarah utama dan pemberi *grand design* dan *grand strategy*-nya. Apabila ini diabaikan, bukan tak mungkin bahwa pengamanan swasta akan menyulitkan dan menjadi bumerang bagi Polri. Juga bagi pihak pemberi pelayanan swasta dalam negeri, peningkatan layanan produk keamanan merupakan suatu keharusan agar pencari jasa layanan tidak lari kepada pihak pelayanan jasa keamanan luar negeri yang lebih profesional.

Judul buku

Analisis Data Personil dan Dimensi Permasalahannya dalam Rangka Menunjang Operasional Polri.

Penyunting

Jendralpol (Purn.) Drs. Kunarto, MBA

Penerbit

Cipta Manunggal, 1999 (cetakan ke-2)

Tebal

92, xiv



Buku yang disunting oleh Jendralpol (purn) Kunarto ini, sebagaimana diakui, berasal dari buah pikir anak buahnya Brigjen Daan Sabadan yang kala itu menjabat sebagai direktur personal Polri. Pada tahun 1999 penyunting menerbitkan ulang, dengan tekad memperbaiki kualitas fisik buku, karena dirasakan urgensinya bagi acuan pengembangan personal Polri. Hampir 75 persen dari buku ini dihiasi oleh tabel dan berbagai matriks, statistik dan perhitungan matematis yang mengukur dan mengurai persoalan di seputar pembinaan personal Polri. Bisa dikatakan bahwa buku ini merupakan buku yang berharga dan model rintisan bagi upaya memadukan visi personal dan misi operasional

Polri. Di lampiran juga ditunjukkan contoh model penghitungan kegiatan personal dalam rangka memimpin kesatuan pelaksanaan operasi (Polres, Polwil, dll) untuk melihat nilai produktivitas pimpinan.

KERUSUHAN SAMBAS*

Parsudi Suparlan

The violence happened in Sambas was caused by model inter-ethnic relationship which was dominated by designed violence model which used arbitrary by Madurese. The riot at Sambas take the place because arbitrary extermination againsts cultural rights which traditionally live in Melayu and Dayak cultural areas by Madurese. The Problem is still continued in the long period given Sambas is not isolated region, and Madurese spread extensively in each of region of West Kalimantan. Moreover, had the Police and activity of officer person in this region keep to be loaded by political interests and economic behaviour as collusion, corruption, nepotism.

Pendahuluan

Perwujudan tindakan manusia adalah hasil saling mempengaruhi antara dorongan-dorongan atau motivasi yang dipunyai pelaku dengan stimuli yang dihadapi dalam lingkungannya dan dengan kebudayaan yang dipunyainya sebagai acuan bagi tindakannya. Dalam pengertian ini pelaku dilihat sebagai yang aktif untuk memutuskan sesuatu tindakan yang harus diwujudkan. Dalam pembahasan mengenai hubungan antarsuku bangsa, kebudayaan digunakan sebagai pedoman bagi kehidupan yang berisikan pengetahuan dan keyakinan-keyakinan yang berasal dari sejarah kehidupannya atau pengalaman-pengalamannya dalam hubungan antarsuku bangsa yang berlaku maupun berbagai informasi yang diperoleh dalam kehidupan sosialnya. Pengetahuan dan keyakinan-keyakinan tersebut merupakan sistem-sistem

acuan yang digunakan oleh pelaku secara selektif sesuai dengan stimuli yang dihadapi dalam lingkungannya dan sesuai dengan motivasi-motivasi yang dipunyainya (Suparlan 1986, 1995).¹

Lingkungan yang dihadapi oleh pelaku mencakup struktur-struktur kekuatan sosial yang nyata di mana pelaku terlibat di dalamnya, maupun kenyataan mengenai struktur-struktur kekuatan sosial yang tercatat dan tersimpan dalam kebudayaan pelaku

¹ Suparlan, Parsudi, 1986, "Kebudayaan dan pembangunan," *Media IRA*, Vol.14. No.11. Jurusan Antropologi, UI, hlm. 106-135. Lihat juga Suparlan, Parsudi, 1995, *The Javanese in Surinam: Ethnicity in an ethnically plurally society*. Tempe, Arizona: Center for Southeast Asian Studies. Arizona State University.

* Terima kasih kepada Jenderal (Pol.) Roesmanhadi yang telah memberikan dukungan biaya bagi penelitian lapangan kasus Sambas ini.

sebagai perangkat-perangkat stereotip dan prasangka sebagai bagian dari kebudayaan pelaku. Sedangkan struktur kekuatan sosial yang berlaku dalam kehidupan yang nyata, dalam kaitan dengan pembahasan mengenai kerusuhan antarsuku bangsa di Kabupaten Sambas, dapat dilihat dalam perspektif teori kebudayaan dominan dari Bruner.

Profesor Bruner² dalam upaya menjelaskan corak ungkapan kesukubangsaan di Bandung dan Medan, telah menggunakan sebuah model yang dinamakannya sebagai hipotesa kebudayaan dominan. Inti dari hipotesa ini adalah bahwa corak ungkapan kesukubangsaan di sesuatu masyarakat itu dipengaruhi oleh ada atau tidak adanya dominasi oleh kebudayaan dan salah satu suku bangsa yang hidup setempat. Di Bandung terdapat kebudayaan Sunda yang dominan, di mana struktur kekuasaan pada tingkat atas sampai dengan tingkat bawah diperuntukkan bagi dan dipegang oleh Orang Sunda. Dalam kehidupan sehari-hari di tempat-tempat umum kebudayaan Sunda adalah acuan bagi sopan santun dalam tindakan-tindakan dan bahasa Sunda adalah bahasa yang umum berlaku. Para pendatang dari berbagai suku bangsa yang hidup di Bandung cenderung menjadi seperti Sunda atau menjadi Sunda.³ Sebaliknya di kota Medan, yang tidak mengenal adanya kebudayaan suku bangsa yang dominan, menghasilkan adanya masyarakat-masyarakat suku bangsa dengan masing-masing kebudayaannya yang

relatif otonom. Karena itu di kota Medan, kebudayaan dan bahasa yang digurakan di tempat-tempat umum tergantung dari hasil tawar-menawar kekuatan di antara suku bangsa-suku bangsa yang ada setempat dan terlibat dalam interaksi. Hal yang sama juga berlaku dalam posisi-posisi yang ada dalam struktur kekuasaan resmi nasional dan lokal yang ada di kota Medan. Dalam keadaan demikian kesukubangsaan masing-masing, biasanya diaktifkan oleh mereka yang menduduki posisi-posisi kunci; dan karenanya solidaritas suku bangsa menjadi ciri yang menonjol dalam kehidupan sehari-hari.

Dengan kerangka berpikir seperti tersebut di atas saya akan mencoba untuk menunjukkan hakekat kerusuhan yang terjadi di Sambas⁴, dan menunjukkan bahwa kekerasan yang terwujud adalah sebagai produk dan corak hubungan antara suku bangsa yang didominasi oleh cara-cara kekerasan yang terpolakan yang telah dilakukan secara sepihak oleh orang-orang Madura. Atau dengan kata lain, kekerasan yang dilakukan oleh orang-orang Melayu Sambas dapat dilihat sebagai imbas balik dari pendominasian dengan cara-cara main kayu, ancaman, dan kekerasan yang dilakukan oleh orang-orang Madura Sambas sebelum terjadinya kerusuhan Sambas. Kekerasan orang-orang Melayu Sambas terhadap orang-orang Madura Sambas yang berupa pembunuhan dan penghancuran

² Bruner, Edward M., 1974, "The Expression of Ethnicity in Indonesia," dalam Abner Cohen (ed.), *Urban Ethnicity*. London: Tavistock, hlm. 251-288.

³ Suparlan, Parsudi, 1972. *The Javanese in Bandung: Ethnicity in a Medium of Sized Indonesian City*. MA thesis. University of Illinois.

⁴ Lihat Suparlan, Parsudi, 1999b, *Kerusuhan Sambas*, makalah terbatas yang disampaikan kepada Kapolri. Lihat juga Suparlan, Parsudi, 1999c, *Kemajemukan, Hipotesa Kebudayaan Dominan, dan Kesukubangsaan*. Makalah yang disampaikan pada Jubelium ke-30 *Jurnal Antropologi Indonesia*, UI. Depok. 6 Mei 1999.

rumah serta segala harta milik mereka, secara simbolik dapat dilihat sebagai sebuah upacara pembersihan atau pembersihan terhadap kekotoran yang menimpa kehidupan mereka yang dikarenakan oleh keberadaan dan perbuatan-perbuatan orang-orang Madura.⁵

Dalam hubungan antar suku-bangsa yang relatif tidak berlangsung secara harmonis seperti yang terjadi antara Orang Melayu — Madura dan antara Orang Dayak — Madura di Kabupaten Sambas, hubungan antar pribadi atau perorangan di antara mereka tidak berlaku umum. Yang ada adalah hubungan antarstereotip yang berupa label yang dihasilkan dari hubungan antar-kategori atau label yang tidak menunjukkan ciri-ciri kemanusiaan. Orang Madura dilihat oleh Orang Melayu seba-

bagai kategori hewan yang kotor, yaitu anjing. Sebaliknya, Orang Madura melihat Orang Melayu sebagai penakut dan hanya kelihatan besar tetapi keropos seperti kerupuk. Sedangkan Orang Dayak melihat Orang Madura sebagai hewan hama dan buruan mereka yang rakus yaitu babi hutan, dan sebaliknya Orang Madura melihat Orang Dayak sebagai kafir dan makhluk yang terbelakang.⁶ Konflik antar individu

yang menghasilkan kerusuhan antar-suku bangsa dan yang terwujud sebagai kekerasan dapat dipahami dengan mengacu pada stereotip suku bangsa yang mereka punyai masing-masing dan yang mereka gunakan. Yaitu, kekerasan telah terwujud karena pihak lawan tidak lagi dilihat sebagai kategori manusia atau orang-perorang tetapi sebagai kategori hewan atau benda yang sudah sewajarnya untuk dihancurkan.

Dengan menggunakan model hipotesa kebudayaan dominan dan Bruner akan saya tunjukkan bahwa

kekerasan telah terwujud karena pihak lawan tidak lagi dilihat sebagai kategori manusia atau orang-perorang tetapi sebagai kategori hewan atau benda yang sudah sewajarnya untuk dihancurkan

pada dasarnya kebudayaan Melayu di pantai barat Kabupaten Sambas adalah kebudayaan dominan, dan mencoba untuk membahas hubungan antara Melayu dengan Madura yang memuncak sebagai kerusuhan antarsuku bangsa adalah se-

bagai akibat dan tidak diakuinya keberadaan kebudayaan Melayu yang dominan tersebut oleh orang-orang Madura yang mempunyai dorongan-dorongan yang kuat untuk memupuk kekayaan dengan cara yang cepat dan mudah. Dan, secara lebih khusus lagi adalah disebabkan oleh didominasinya kebudayaan Melayu di pantai barat Kabupaten Sambas oleh kebudayaan Madura yang bercorak kekerasan dan kesewenang-wenangan yang kuat, sehingga orang-orang Melayu kehilangan jatidiri suku bangsa dan kebudayaannya. Corak kekerasan dan kesewenang-wenangan kebudayaan Madura dalam kehidupan masyarakat Kabupaten Sambas telah dimung-

⁵ Douglas, Mary, 1966, *Purity and Danger: An Analysis of Concept of Pollution and Taboo*. London: Routledge and Kegan Paul.

⁶ Suparlan, Parsudi, 1998, "Konflik antara Orang Dayak dan Orang Madura di Kalimantan Barat," *Wacana Antropologi*, Vol.2, No.2, Asosiasi Antropologi Indonesia, hlm. 7-9. Lihat juga Suparlan, Parsudi, 1996b, *op.cit.*, hlm. 251-288.

kinkan terwujud karena tidak atau kurang berfungsinya peranan dan pe- tugas kepolisian dan aparat keamanan dalam menegakkan hukum dan keadilan dalam kehidupan masyarakat.

Kebudayaan Dominan di Sambas dan Hubungan Antar-Suku Bangsa

Indonesia adalah sebuah masyarakat majemuk, yaitu sebuah masyarakat negara yang terdiri atas lebih dari 500 suku bangsa yang dipersatukan oleh sistem nasional Indonesia.⁷ Suku bangsa sebagai golongan sosial yang askriptif⁸ mempunyai ciri yang primordial atau yang pertama dan utama. Seorang tergolong dalam sesuatu suku bangsa karena dilahirkan oleh orang tua yang tergolong dalam sesuatu suku bangsa tersebut. Dia dibesarkan oleh orang tua dan dijadikan manusia dengan menggunakan kebudayaan orang tuanya sebagai acuannya. Tanpa disadari dan dikehendaknya dia menjadi anggota sesuatu suku bangsa dan menjadi pendukung dan pemilik kebudayaan suku bangsanya, karena perbuatan orang tuanya.

Sebagai golongan sosial yang askriptif dan primordial, suku bangsa terikat oleh adanya hubungan darah dan asal dari para pelakunya, sehingga secara nyata yang kita lihat dari mereka yang tergolong dalam sebuah satuan

suku bangsa adalah satuan bio- yaitu keluarga, kelompok kerabat, klen, komuniti, dan masyarakat. Sebagai kelompok atau masyarakat sebuah suku bangsa mereka menpati sebuah wilayah yang men tempat sumber daya-sumber daya y dimanfaatkan oleh anggota-anggota suku bangsa tersebut untuk kela sungan hidup. Cara-cara pemanfaat sumber daya-sumber daya yang i dalam lingkungan dilakukan deng menggunakan kebudayaan yang m jadi pedoman bagi kehidupan mere Masing-masing masyarakat su bangsa, dengan kata lain, mempuny kebudayaan sendiri yang berbeda d kebudayaan yang dipunyai oleh mas rakat suku bangsa lainnya. Masir masing masyarakat suku bangsa te sebut juga mengembangkan pranata pnanata sosial yang bisa berbeda-be coraknya.

Masyarakat suku bangsa Melay yang hidup di Kabupaten Sambas tel mengembangkan pranata politik yan berbentuk kerajaan atau kesultana; sedangkan masyarakat suku bangg Dayak yang hidup di daerah pedalama dan menjadi tetangganya tida mengembangkannya. Orang Melay sebagai suku bangsa, mengadopsi agama Islam sebagai agama mereka dan menjadikannya sebagai kebudayaan atau pedoman yang menyeluruh bag kehidupan mereka untuk hidup d dunia dan di akhirat. Sebaliknya Orang Dayak, adalah suku bangsa yang menganut agama nenek moyangnya sebagai pedoman bagi kehidupan mereka. Orang Dayak yang mengganti agama nenek moyangnya dan masuk Islam dinamakan "masuk Melayu" dan bukan "masuk Islam." Karena Islam bagi Orang Melayu bukan sekedar pedoman beribadah tetapi keseluruhan

⁷ Suparlan, Parsudi, 1979, "Ethnic group of Indonesian," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 2, No.7, CSIS, hlm. 53-75. Lihat juga Suparlan, Parsudi, "Masyarakat Majemuk dan Hubungan Antar-Suku Bangsa." dalam I. Wibowo (ed.), *Retrospeksi dan Rekoniektualisasi Masalah Cina*. Jakarta: Gramedia, hlm. 149-173.

⁸ Barth, Fredrik, 1969, "Introduction," dalam Fredrik Barth (ed.) *Ethnic Group and Boundaries*. Boston: Little Brown and Company, hlm. 9-38.

kebudayaan atau pedoman bagi kehidupan mereka, sebagaimana yang diketahui oleh orang Dayak mengenai orang Melayu dan kebudayaannya. Sedangkan bagi orang Dayak yang telah beragama Kristen (Katolik), mereka itu tetap mempertahankan keyakinan keagamaan asli mereka yang secara praktikal berguna dalam menghadapi lingkungan kehidupan yang sebagian besar masih bercorak alami.

Dalam perspektif tersebut, wilayah Kabupaten Sambas dapat dilihat sebagai dua wilayah kebudayaan yang berbeda. Di daerah pantai barat terdapat wilayah kebudayaan Melayu yang Islam, yang merupakan kebudayaan suku bangsa dominan yang di masa lampau terpusat di Kesultanan Sambas. Sedangkan daerah pedalaman di bagian timur Kabupaten Sambas adalah wilayah kebudayaan Dayak yang bercorak egaliter, yang merupakan kebudayaan dominan di wilayah tersebut. Baik orang-orang Melayu maupun orang-orang Dayak menyadari keberadaan dan dominasi dari kebudayaan suku bangsa mereka masing-masing dan mereka itu saling menghormati. Karena itu hubungan antara dua suku bangsa tersebut berada dalam suatu hubungan yang harmonis dan simbiotik yang saling menguntungkan. Berbagai suku bangsa pendatang yang menetap di Kabupaten Sambas menyadari adanya dua kebudayaan suku bangsa yang dominan tersebut, dan mereka menghormatinya dan cenderung menjadi seperti Melayu atau seperti Dayak, tergantung pada di mana wilayah tempat kehidupan para pendatang tersebut. Orang-orang Bugis, misalnya cenderung menjadi seperti Melayu dan bahkan menjadi Melayu. Kebiasaan membawa badik di tempat umum dan menggunakannya bilamana rasa harga

diri mereka tersinggung tidak dilakukan lagi karena bertentangan dengan adat Melayu yang berlaku. Mereka juga menjadi seperti Orang Melayu, yaitu lebih senang menyelesaikan persengketaan dengan cara bermusyawarah dan berdamai, dan bila perlu meminta maaf.

Suku bangsa-suku bangsa dengan kebudayaan-kebudayaannya masing-masing sudah ada selama berabad-abad dan selama bergenerasi sebelum adanya Indonesia. Indonesia baru ada secara *de jure* dan *de facto* karena suku bangsa-suku bangsa yang ada dalam wilayah jajahan Belanda, yaitu Hindia Belanda, dipersatukan oleh sistem nasional Indonesia melalui proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945. Sistem nasional Indonesia memantapkan keberadaannya dengan melalui berbagai pranata yang ada di dalam dan melalui pemerintahan administrasinya. Secara umum, sistem nasional Indonesia di satu pihak telah melemahkan kesukubangsaan dari sebagian warga masyarakat Indonesia karena besarnya semangat keindonesiaan atau kebangsaan Indonesia, tetapi di lain pihak juga telah memperkuat kesukubangsaan karena berbagai pranata yang ada dalam sistem nasional Indonesia telah gagal dalam menyajikan peranan-peranan dan aturan-aturan yang secara adil dan beradab dapat menyajikan upaya-upaya pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup yang dianggap penting oleh masyarakat suku bangsa yang bersangkutan.

Pranata-pranata yang ada dalam sistem nasional tidak semuanya berjalan secara sempurna dan efektif dalam memantapkan sistem nasional Indonesia di wilayah-wilayah suku bangsa. Bahkan keberdayaan dan

efektifitas dari pranata-pranata yang ada dalam masyarakat-masyarakat suku bangsa menjadi dibuat tidak berdaya oleh pengaktifan pranata-pranata nasional yang menekankan penyeragaman. Di satu pihak pranata-pranata dari masyarakat suku bangsa setempat dilemahkan dan di pihak lain pranata-pranata nasional yang diberlakukan dalam masyarakat suku bangsa setempat tidak efektif karena para pejabat atau fungsionaris yang menjalankan pranata-pranata tersebut tidak melakukannya secara profesional atau melakukannya secara korup.

Di antara berbagai pranata yang dirasakan sebagai tidak efektif atau tidak berfungsi sebagaimana seharusnya adalah pranata-pranata yang menjamin rasa keadilan, perlindungan dan ancaman, dan penegakan rasa aman dan keteraturan sosial. Ini terutama dirasakan di Kabupaten Sambas oleh warga masyarakat Melayu dan Dayak di mana berbagai aturan yang berlaku di tempat-tempat umum yang semula berdasarkan atas adat Melayu dan adat Dayak telah dilemahkan dan digantikan oleh adanya pranata-pranata nasional Indonesia, tetapi pranata-pranata nasional tersebut tidak mampu untuk melayani kebutuhan-kebutuhan kehidupan yang sejahtera secara adil dan beradab.

Orang Madura di Kabupaten Sambas

Orang Madura telah datang dan tinggal di Kalimantan Barat sejak tahun 1920-an. Sebelum Perang Dunia II, keberadaan mereka secara sosial dan ekonomi di Kalimantan Barat tidak signifikan. Karena jumlah mereka yang kecil dan karena posisi mereka yang pada umumnya sebagai buruh kasar, dilihat secara

sosial adalah rendah. Pada masa sebelum terjadinya kerusuhan tahun 1999, orang-orang Madura hidup di hampir seluruh pelosok wilayah Kabupaten Sambas — di desa-desa dan dusun-dusun maupun di daerah perkotaan.

Orang-orang Madura hidup berkelompok sesama mereka sendiri dan yang hidup dalam sebuah komunitas yang berupa dusun yang terpisah satu kali dari kehidupan orang-orang Melayu atau orang-orang Dayak maupun yang hidup dalam komunitas-komuniti yang kesemuanya orang-orang Madura dalam desa Orang Melayu atau desa Orang Dayak. Dalam keadaan demikian, komunitas Orang Madura hidup bertetangga dengan warga desa Melayu atau Dayak setempat. Di daerah perkotaan, di kota Singkawan misalnya, mereka juga hidup berkelompok dalam lingkungan ketetanggaaan yang kesemuanya orang-orang Madura. Pusat dan sebuah komunitas Orang Madura adalah tempat ibadah mereka. Pada waktu jumlah mereka itu sedikit maka pusat komunitasnya adalah langgar atau mushola. Bila jumlah anggota komunitasnya bertambah maka pusat komunitas tersebut adalah mesjid, dan biasanya dibarengi dengan pesantren. Langgar atau mesjid dan pesantren adalah eksklusif Madura. Karena bahasa yang digunakan adalah bahasa Madura. Kyai dan komunitas Madura setempat adalah tokoh panutan dunia dan akhirat bagi masing-masing warga masyarakat setempat. Para kyai ini adalah guru ngaji dari anak-anak di masing-masing komunitas Madura, dan imam dalam kegiatan-kegiatan sembahyang berjamaah atau pemimpin upacara-upacara keagamaan yang mereka jalankan. Orang-orang Madura hanya bersembahyang berjamaah di surau

atau mesjid Madura, yang khotbahnya dilakukan dengan menggunakan bahasa Madura.

Menurut orang-orang Melayu, Dayak, Cina, Bugis, Jawa, Batak, dan semua suku bangsa yang tinggal di Kabupaten Sambas, baik yang tinggal di daerah perkotaan maupun yang di daerah pedesaan, hidup berdampingan dengan orang-orang Madura hanya merugikan mereka saja. Kerugian harta benda dan kehormatan. Orang-orang Melayu merasa bahwa orang-orang Madura tidak menghargai harkat martabat mereka sebagai manusia dan sebagai penduduk setempat, dan juga memandang sebelah mata adat istiadat yang mereka junjung tinggi sebagai pedoman etika dan moral dalam kehidupan mereka. Orang-orang Madura telah memperoleh keuntungan secara berlebihan (tanah-tanah pertanian dan kebun, rumah, monopoli kegiatan-kegiatan ekonomi jasa dan bisnis, monopoli eksploitasi atas sumber-sumber daya alam yang ada) dengan cara-cara curang, ancaman, pemerasan, dan kekerasan berupa teror mental dan penyiksaan serta pembunuhan. Orang-orang Madura tidak pernah merasa bersalah terhadap warga masyarakat setempat walaupun perbuatan tersebut secara etika dan moral yang berlaku setempat maupun secara umum adalah salah dan secara hukum juga melanggar ketentuan hukum.

Warga masyarakat setempat dari berbagai asal suku bangsa dan lapisan sosial di Kabupaten Sambas melihat orang-orang Madura sebagai pencuri, perampok, dan preman atau tukang palak. Waktu saya katakan kepada mereka dalam diskusi-diskusi kelompok di kota Sambas, Tebas, Pemangkat, dan di ibu kota kecamatan Jawai mau-

pun secara pribadi dalam berbagai wawancara, bahwa orang-orang Madura yang pencuri, perampok, dan preman atau tukang palak itu tidak semua Orang Madura di Sambas, mereka semuanya membantahnya. Yang menarik untuk diperhatikan adalah bahwa mereka kemudian memberikan contoh-contoh berdasarkan per halaman masing-masing dan yang dibenarkan oleh yang lain-lainnya, mengenai bagaimana mereka itu telah dirugikan oleh orang-orang Madura. Bahkan mereka mengatakan bahwa bos para preman Madura adalah para kyai yang tokoh masyarakat Madura atau mereka yang bergelar haji.

Menurut mereka, luas tanah dan kebun dan sawah serta halaman rumah mereka bisa bergeser menjadi semakin kecil dari waktu ke waktu karena pagar hidupnya yang menjadi batas tanah mereka dengan tanah milik orang Madura itu bergeser. Begitu juga padi, tanaman palawija, pohon buah-buahan adalah mereka yang menanam dan merawatnya tetapi orang-orang Madura yang memetik hasilnya tanpa mereka itu berani untuk melarangnya, 'takut diparang' kata mereka. Ayam dan itik tidak sempat bertelur karena hilang dari kandang pada malam hari, dan berbagai contoh lainnya yang amat banyak untuk disebutkan. Selanjutnya mereka menunjukkan kasus-kasus monopoli pelayanan transportasi di kota Sambas dan Singkawang misalnya, yang telah dilakukan dengan ancaman terhadap orang-orang yang bukan Madura, dan pemalakan terhadap supir-supir angkutan umum yang bukan asal Madura, pemalakan atas usaha-usaha dagang dan bisnis terhadap pedagang dan pemilik warung atau toko oleh preman-preman Madura, dan berbagai

kegiatan pemerasan dan pencurian lainnya yang merugikan mereka.

Orang-orang Madura, laki-laki dan perempuan, selalu menyelipkan pisau atau badik di pinggang mereka pada waktu mereka berada di tempat-tempat umum. Sering kali mereka menonjolkan senjata yang mereka bawa tersebut secara demonstratif, untuk menakut-nakuti masyarakat di tempat-tempat umum atau pasar. Walaupun sudah ada larangan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Sambas setelah peristiwa Sanggao Ledo, yaitu kerusuhan Dayak Madura pada tahun 1996-1997, tetap saja orang-orang Madura di Kabupaten Sambas selalu membawa senjata tajam di tempat-tempat umum. Alasan mereka adalah bahwa pisau atau badik tersebut berfungsi sebagai pengganti tulang rusuk ketujuh, yang hanya ada enam buah. Mereka dengan mudah mencabut pisau atau badik untuk menyelesaikan berbagai sengketa yang mereka hadapi.

Oleh warga masyarakat setempat, dari berbagai asal suku bangsa, orang-orang Madura dikenal sebagai sebuah kelompok suku bangsa yang kuat solidaritas atau tolong-menolongnya. Menurut mereka, bila seorang Madura mengalami kesulitan karena adanya konflik dengan warga setempat maka orang-orang Madura yang ada setempat akan memihaknya atau membelanya tidak peduli apakah dia itu salah atau benar. Bahkan menurut cerita seorang petugas kepolisian di Tebas, mereka juga berani menyerang Pos Polisi atau kantor Polsek, dan bahkan di Pontianak pernah menyerang kantor Polres. Mereka memperoleh kesan bahwa orang-orang Madura memegang prinsip satu untuk semua dan semua untuk satu. Prinsip tersebut telah digunakan oleh orang-orang Madura dalam upaya

mereka untuk mendominasi kehidupan sosial, ekonomi, dan politik Kabupaten Sambas dan di Kalimantan Barat pada umumnya. Pendominasian telah dilakukan oleh orang-orang Madura dengan cara-cara kekerasan dan kecurangan yang bertentangan dengan adat istiadat Melayu maupun Dayak yang berlaku setempat.

Orang-orang Melayu yang tidak terbiasa hidup dengan cara kekerasan dalam memenangkan sesuatu persaingan menjadi takut, dan lebih-lebih lagi dengan cara kekerasan yang curang (menurut mereka orang Madura selalu menclurit atau menusuk dengan pisau pihak lawan dari belakang pada waktu lawan tersebut lengah). Selama sebulan puluh tahun dan sekian generasi mereka menekan rasa ketakutan dan frustrasi dengan harapan bahwa penegak hukum akan dapat mengatahkan ketidakadilan tersebut. Tetapi harapan mereka ternyata tidak pernah terlaksana. Bahkan, menurut kesan mereka orang-orang Madura semakin merajalela yang membuat orang-orang Melayu menjadi semakin takut.

Orang-orang Melayu takut menghadapi orang-orang Madura yang biasanya menggunakan cara-cara kekerasan dengan menggunakan senjata tajam yang biasanya mereka lakukan dengan cara pengeroyokan. Pada dasarnya orang-orang Melayu adalah individualis-individualis yang tidak mengenal adanya solidaritas suku bangsa seperti yang dipunyai oleh orang-orang Madura. Karena itu dalam menghadapi orang-orang Madura di dalam kehidupan mereka sehari-hari, mereka itu berada dalam posisi orang-perorang yang dihadapkan pada sebuah kelompok bersenjata Madura yang utuh dan yang siap menghancurkan mereka. Mereka juga mengaku bahwa dalam

berargumentasi mengenai sesuatu kebenaran dengan orang-orang Madura mereka itu selalu kalah, karena orang-orang Madura mempunyai logika yang aneh.

Salah seorang dan mereka menunjukkan contoh, bahwa pada waktu dia menegur seorang tetangganya yang mengambil buah kelapa dalam jumlah banyak dari pohon-pohon kelapa yang ada di halaman rumahnya, si tetangga Madura tersebut mengatakan bahwa dia telah diberi izin olehnya kemarin

untuk boleh mengambil buah kelapanya. Si Melayu mengatakan: 'Itu kan kemarin, dan saya memberikan izin mengambil buah kelapa untuk masak di rumah bukan untuk kamu jual di pasar.' Si Madura mengatakan izinnya tidak mengatakan kelapa yang saya

ambil untuk masak. 'Izin sudah kamu berikan kepada saya apa kamu mau mengingkari izin yang telah kamu berikan? Saya minta ganti rugi kalau tidak kamu izinkan atau kamu akan saya sakiti kalau tidak diberi ganti rugi,' kata si Madura sambil memegang parangnya. Menurut cerita si orang Melayu, orang Madura tersebut selama enam bulan menguras habis buah kelapa dan pohon-pohon miliknya, tanpa si Melayu berdaya untuk menolaknya. Akhirnya si Melayu dan keluarganya memutuskan untuk pindah rumah ke Pontianak. Contoh lain adakah cerita seorang dosen Fakultas Hukum Universitas Tanjung Pura, Pontianak, yang pulang ke rumah mendapati seorang Madura sedang menurunkan buah

jambu dari pohon miliknya yang lebat buahnya. Dia bertanya: 'kamu mencuri buah jambu saya?' Si Madura menjawab: 'Saya tidak mencuri, mencuri itu dilakukan malam hari dan itu dosa. Saya hanya mengambil buah jambu.'

Kerusuhan Sambas dan Pemicunya

Frustrasi sosial yang meluas dan mendalam karena merasa bahwa kehidupan mereka itu didominasi secara curang

dan dengan kekuasaan yang sewenang-wenang oleh orang Madura, telah membuat orang Melayu hanya mampu menggerutu dan mengeluh. Tidak seorang pun di antara mereka, sebelum kerusuhan, yang berani menantang dominasi tersebut.

Mereka juga mengaku bahwa dalam berargumentasi mengenai sesuatu kebenaran dengan orang-orang Madura mereka itu selalu kalah, karena orang-orang Madura mempunyai logika yang aneh

Mereka hanya dapat ikut bersorak sorai di dalam batin pada waktu terjadi kerusuhan Dayak-Madura di tahun 1996-1997 di mana korban orang-orang Madura yang terbunuh cukup banyak. Orang Melayu berbeda dan orang Dayak. Orang Dayak, yang mempunyai corak kesukubangsaan mirip dengan orang Madura mampu untuk melawan kekerasan Orang Madura dengan kekerasan dan kekejaman dengan kekejaman dan bahkan melebihi kekejaman yang dilakukan oleh orang-orang Madura.

Antara tahun 1962 - 1999 telah terjadi kerusuhan antara Madura-Dayak sebanyak 11 kali. Kerusuhan dengan korban yang terbunuh serta harta benda yang hancur yang paling

besar pada kedua belah pihak adalah yang terjadi pada tahun 1996- 1997.⁹ Pada setiap konflik Dayak-Madura yang telah terjadi selama 11 kali tersebut, konflik selalu dihentikan oleh sebuah perjanjian damai antara pihak Dayak dan Madura yang diwakili oleh masing-masing tokohnya. Tetapi setiap perjanjian damai tersebut selalu dilanggar oleh orang Madura yang melukai atau membunuh orang Dayak dalam sesuatu persengketaan.

Orang Madura memperoleh kekuatan untuk menang dan berani dalam perkelahian bersenjata karena percaya pada doa atau jimat atau *isim* yang diberikan oleh para kyainya. Sedangkan orang Dayak memperoleh kekuatan keberanian dan roh panglima-panglima perang yang menjadi nenek moyang mereka yang dapat mereka panggil untuk melindungi dan mempertahankan kelestarian kehidupan mereka. Untuk itu mereka harus melakukan upacara *matok* untuk memanggil *tariu* (roh panglima perang, walaupun arti kata *tariu* sebenarnya adalah teriakan perang), yaitu dengan cara menyembelih ayam jantan dan anjing jantan berbulu merah (coklat) untuk tradisi Dayak Sungkung, Bengkayang, Selamantan, dan Seluas atau ayam jantan dan anjing jantan berbulu hitam untuk tradisi Dayak di Jawai, Tebas, Pemangkat, Paloh dan yang hidup di pantai barat Kabupaten Sambas. Darah dari hewan yang disembelih tersebut ditampung di sebuah mangkuk, dan dalam sebuah upacara yang sakral di mana para pelakunya menari dan berdoa, mereka meminum darah tersebut. Mangkuk yang kemudian berwarna merah karena darah yang sudah mengering tersebut (biasanya dinamakan

mangkuk merah) diedarkan desa-desa atau ke komuniti-komuniti Dayak lainnya, untuk memberitahu peperangan yang mereka lakukan untuk meminta solidaritas mereka. Pada waktu sebuah peperangan, pertikaian yang terjadi antara orang Dayak dengan orang Madura, itu sudah selesai atau berhenti maka para panglima perang itu harus dikembalikan ke tempat asal peristirahatan mereka kembali. Upacara pengembalian roh tersebut menurut keterangan orang-orang adat Dayak harus dilakukan agar para roh panglima tersebut tidak mengganggu kehidupan orang Dayak yang mencintai kehidupan kedamaian dengan sesama.

Berbeda dengan konflik antara orang Dayak dengan Madura yang telah terjadi berkali-kali, konflik antara orang Melayu dengan Madura sebagai sumber kerusuhan antarsuku bangsa baru terjadi sekali pada tahun 1999 dan berlangsung secara besar dan menyeluruh serta habis-habisan. Kesan saya dari kerusuhan yang terjadi adalah 'Orang Melayu mengamuk,' seperti mengemukakan tokoh *Hang Jebat* dalam *Hikayat Hang Tuah*. Orang-orang Melayu yang biasanya lemah lembut bukannya pekertinya dan penakut telah berubah menjadi beringas dalam kelompok-kelompok amuk massa yang tidak dapat dibendung lagi dalam menghadapi orang-orang Madura setempat. Keberingasan orang-orang Melayu, khususnya para pemuda dan remajanya, telah dipicu oleh peristiwa 'Parit Setia' dan sejumlah peristiwa yang terjadi setelah itu.

Pada tanggal 19 Januari 1999 tepat pada hari Raya Idul Fitri, warga masyarakat desa Parit Setia, Kecamatan Jawai, diserang oleh kira-kira 200 orang Madura dari Desa Sanimakmur,

⁹ Suparlan, Parsudi, 1998, *op. cit.*, hlm. 7-9.

Kecamatan Tebas yang bertetangga dengan Kecamatan Jawai. Tiga orang penduduk Desa Parit Setia dibunuh dan sejumlah lainnya luka-luka. Dua orang polisi dari Polsek Jawai yang menghadang orang-orang Madura tersebut dibuat tidak berdaya dan senjata mereka dirampas. Peristiwa Parit Setia tersebut bermula dari peristiwa yang telah terjadi sebelumnya, di mana seorang pencuri asal Madura dari Desa Sarimakmur Kecamatan Tebas tertangkap basah pada waktu sedang masuk rumah setelah membongkar pintu dari rumah seorang penduduk pada malam hari tanggal 17 Januari 1999. Pencuri sial tersebut ditangkap, dikeroyok, dan dipukuli sampai babak belur oleh para tetangga yang kecurian. Kemudian dia diserahkan kepada Pos Polisi setempat. Petugas kepolisian pada pagi harinya membawanya ke dokter Puskesmas, diobati dan disuruh pulang. Alasannya tidak berani menanggung risiko kalau Pos Polisi diserang oleh orang-orang Madura lainnya.

Apa yang menyakitkan hati orang-orang Melayu dari peristiwa penyerangan Desa Parit Setia adalah teriakan 'Allahu Akbar' berkali-kali yang dikumandangkan oleh para penyerang asal Madura, dan teriakan-teriakan mengejek orang-orang Melayu sebagai 'kerupuk' dan 'Melayu kalah 3 - 0' (artinya tiga orang Melayu meninggal dunia dan tidak satu pun dari penyerang Madura). Para pemuda Melayu dari desa-desa di kecamatan-kecamatan yang berdekatan dengan Kecamatan Jawai menjadi resah dan bersiap-siap untuk menyerang rumah dan dusun orang-orang Madura. Tetapi, pada tanggal 23 Januari 1999, berkat bantuan para pejabat dan tokoh masyarakat, masyarakat Melayu Parit Setia dan masyarakat Madura Sarimakmur

mengadakan perdamaian. Suasana panas menjadi reda kembali, walaupun orang-orang Melayu masih memendam rasa sakit hati karena tidak sepatah kata pun 'minta maaf' disampaikan oleh orang-orang Madura atas kematian tiga orang warga Parit Setia.

Pada tanggal 21 Februari 1999 seorang preman Madura naik kendaraan umum dari kota Singkawang ke arah kota Sambas dan tidak mau membayar pada waktu berhenti di Desa Semparuk. Merasa sakit hati karena dipelototi oleh kenek dan supir yang orang Melayu, si preman pulang ke rumah mengambil clurit, menghadang kendaraan umum tersebut yang kembali ke arah kota Singkawang dan menclurit si kenek mobil. Pada jam 01.00 keesokan harinya tanggal 22 Februari, orang-orang Melayu di Desa Semparuk yang sebagian besar adalah para pemuda dan remaja menyerang rumah si preman yang bernama Rodi bin Muharap. Tetapi Rodi bin Muharap tidak ditemukan dan sebaliknya seorang Melayu meninggal ditembak oleh orang-orang Madura, teman Rodi dengan menggunakan senjata lantak. Peristiwa kematian seorang Melayu tersebut membakar kemarahan pemuda-pemuda dan remaja Melayu yang sudah tidak dapat dikendalikan oleh orang-orang tua mereka. Pada jam 02.00 pagi hari itu juga mereka menyerang dan membakar atau menghancurkan rumah-rumah dan ruko-ruko milik orang-orang Madura yang ada di desa-desa di wilayah kecamatan Tebas, Pemangkat, dan Jawai. Sejumlah orang Madura meninggal dan luka-luka dan tercatat ada 60 bangunan rumah dan ruko yang hancur. Kegiatan penyerangan untuk menghancurkan orang-orang Madura dari rumah-rumah mereka berlangsung terus sampai tanggal 27 Februari 1999.

Pada tanggal 27 Februari 1999 penyerangan orang-orang Melayu terhadap orang-orang Madura dan rumah-rumah mereka dihentikan karena orang-orang Melayu tunduk pada tokoh-tokoh masyarakatnya yang telah menandatangani perjanjian bersama dengan tokoh-tokoh Madura untuk berdamai pada hari itu. Mereka juga sepakat untuk tidak membawa senjata tajam atau senjata lantak di tempat-tempat umum. Tetapi perjanjian ini dilanggar pada tanggal 14 Maret 1999 oleh seorang Madura asal Desa Sempadung yang membawa senjata tajam di jalan raya yang ketika ditegor oleh seorang pemuda Melayu malah menikamnya. Hari itu juga orang-orang Melayu lalu mengambil tekad untuk tidak berdamai lagi dengan orang-orang Madura. Sejak saat itu perang antara pemuda-pemuda Melayu melawan orang-orang Madura berlangsung di semua desa dan kota dalam wilayah Kabupaten Sambas. Kalau sebelum terjadinya kerusuhan Melayu-Madura yang terjadi adalah orang-orang Madura yang menyerang orang-orang Melayu yang ketakutan, maka sekarang menjadi terbalik. Kampung-kampung orang Madura di kota Singkawang dan di desa-desa di tiga kecamatan yang terletak di bagian selatan kota Singkawang secara relatif masih belum diserang habis-habisan oleh orang-orang Melayu dan Dayak pada waktu penelitian lapangan berakhir pada tanggal 22 April 1999. Sedangkan di wilayah timur dan utara Kabupaten Sambas dapat dikatakan sudah tidak ada lagi sisa-sisa orang Madura. Orang-orang Madura ini dengan cepat diungsikan oleh para petugas keamanan untuk menghindari jumlah korban yang lebih besar daripada yang sudah ada.

Kerusuhan antar suku bangsa

Melayu-Madura nampaknya tidak cukup bagi orang-orang Madura. Mereka masih mencari musuh lainnya yaitu orang Dayak yang telah menjadi musuh bebuyutan mereka. Pada tanggal 16 Maret 1999, pukul 15.00 sejumlah orang Madura mencegat sebuah kendaraan umum di jalan raya yang melintasi Dusun Panakan Tanjung, Desa Harapan, Kecamatan Pamarangkat. Dusun ini adalah dusun tempat tinggal orang-orang Madura. Kendaraan ini mengangkut buruh dan pekerja dari daerah Kecamatan Sambas dan sekitarnya ke arah kota Singkawang. Dalam kendaraan umum tersebut terdapat 2 orang Melayu, 3 orang Jawa dan 26 orang Dayak. Salah seorang di antara orang-orang Dayak tersebut dapat ditangkap oleh orang-orang Madura dan dibunuh di tempat itu juga, sedangkan yang lainnya lari dan bersembunyi di Desa Melayu yang berdekatan. Orang Dayak yang dibunuh tersebut, Martinus Amat bin Paran, adalah warga Desa Selawit Kecamatan Samalantan yang terletak di sebelah timur kota Singkawang.

Kematian Martinus telah menyebabkan orang-orang Dayak melakukan upacara *matok* dan mengedarkan mangkuk merah ke komunitas-komunitas Dayak lainnya. Penyerangan terhadap orang-orang Madura sekarang tidak lagi hanya dilakukan oleh orang-orang Melayu tetapi juga oleh orang-orang Dayak. Situasi masyarakat Kabupaten Sambas betul-betul rusuh. Setiap hari terdengar berita pembakaran dan penghancuran rumah dan pembunuhan. Korban terbunuh dan luka bukan hanya orang-orang Madura tetapi juga orang-orang Melayu dan Dayak. Orang-orang Madura di sebelah timur kota Singkawang dapat dikatakan habis karena dibunuh oleh orang-orang Dayak atau mengungsi dan berada dalam

perlindungan aparat kepolisian dan tentara. Jumlah pengungsi Madura yang ditampung di beberapa tempat di Pontianak dan Singkawang tercatat ada 37.000 orang. Orang Melayu, para pemuda dan orang-orang tua, di Kabupaten Sambas telah bentekad untuk meniadakan orang Madura dan berbagai atributnya dari wilayah mereka. Cara-cara yang mereka lakukan adalah kekerasan yang juga mendapat tanggapan dan orang-orang Madura yang masih ada di Kabupaten Sambas dengan cara kekerasan juga. Karena situasinya yang rusuh ini Kapolda Kalimantan Barat mengeluarkan perintah tembak di tempat bagi para perusuh dan menangkap serta memproses siapa saja yang kedapatan membawa senjata tajam di tempat-tempat umum.

Kesimpulan

Kerusuhan Sambas telah terwujud karena penumpasan secara sewenang-wenang atas hak-hak budaya yang secara tradisi berlaku dalam wilayah kebudayaan Melayu dan Dayak oleh orang-orang Madura. Penumpasan hak-hak budaya yang dimaksud adalah pendominasian kebudayaan Melayu dan Dayak oleh kebudayaan Madura yang bercorak preman dan kekerasan. Berbeda dengan corak hubungan Melayu - Dayak, atau Melayu dan Dayak di satu pihak dengan berbagai suku bangsa lainnya di Kabupaten Sambas di pihak lain, maka hubungan Madura dengan Dayak dan dengan Melayu secara mencolok memperlihatkan dengan jelas adanya batas-batas atau pagar kesukubangsaan yang membedakan antara kami Orang Madura dengan mereka yang lainnya. Bahkan agama sebagai sebuah kategori sosial yang

dapat mempersatukan orang-orang yang sekeyakinan dan seiman untuk menjadi sebuah kelompok sosial sehingga agama tersebut dapat berfungsi untuk menjembatani perbedaan dan batas-batas kesukubangsaan, telah menjadi tidak berlaku dalam hubungan antar suku bangsa Madura dan Melayu.

Karena orang Madura membangun tempat-tempat ibadah dan melakukan upacara-upacara keagamaan yang hanya berlaku bagi mereka yang Madura, agama Islam dalam kehidupan orang Madura di Sambas adalah agama Islam lokal Madura yang berbeda dari agama Islam yang berlaku umum dan yang dianut oleh serta merupakan keyakinan agama orang Melayu dan berbagai suku bangsa lainnya yang beragama Islam. Karena itu upaya untuk melibatkan orang-orang Melayu ke dalam konflik antara Dayak - Madura yang terjadi pada tahun 1996-1997, yang dilakukan oleh sejumlah tokoh masyarakat Madura telah gagal. Para tokoh Madura mengeluarkan isu bahwa konflik Dayak-Madura di Sambas dan Kalimantan Barat adalah konflik agama, yang dipicu oleh upaya kristenisasi oleh para pastor (hasil wawancara saya dengan para tokoh Madura Kabupaten Sambas di Singkawang pada tahun 1998). Para tokoh Madura ini tidak tahu isi hati orang-orang Melayu yang memendam rasa sakit hati terhadap orang-orang Madura, dan mereka juga tidak tahu bahwa hubungan antara orang Melayu dengan orang Dayak bukanlah hubungan antarkeyakinan agama yang berbeda.

Kesewenang-wenangan Madura dan cara-cara preman yang mereka lakukan di Kabupaten Sambas sebetulnya tidak akan mungkin terwujud bila dalam kehidupan masyarakat Sambas terdapat patokan aturan-aturan yang

adil dan beradab yang diberlakukan secara terkendali dan konsisten oleh penegak hukum atau polisi yang bersih dan berwibawa. Diberlakukannya aturan-aturan yang mengacu pada hukum positif di Sambas adalah karena kebudayaan dominasi Melayu dan Dayak telah dilemahkan, kalau kita tidak ingin mengatakan dihancurkan, oleh sistem nasional melalui berbagai kebijaksanaan dan kegiatan oknum pejabat yang mempunyai berbagai kepentingan politik dan ekonomi yang Kolusif, Koruptif dan Nepotis (KKN).

Karena polisi juga takut pada kekerasan orang-orang Madura, dan karena polisi serta aparat keamanan juga tidak bersih dari sejumlah praktek KKN, maka kesewenang-wenangan orang-orang Madura terhadap orang-orang Melayu dan Dayak menjadi semakin memantapkan pagar pembatas antara suku bangsa Madura dengan suku bangsa-suku bangsa lainnya. Dan, dampaknya adalah bahwa orang-orang Madura itu sendiri menganggap bahwa kecurangan dan kekerasan yang mereka lakukan terhadap suku bangsa lainnya adalah sesuatu yang wajar.

Konflik antar suku bangsa yang terwujud sebagai kerusuhan dalam bentuk pembunuhan, pengusiran, dan penghancuran atas segala harta benda yang dimiliki orang Madura yang dilakukan oleh orang Melayu adalah berbeda dari konflik ideologi. Bila konflik ideologi dapat dirundingkan dan diadakan tawar-menawar di antara yang bermusuhan, maka konflik antar suku bangsa hanya mungkin dapat dirundingkan dan didamaikan pada tahap-tahap permulaan terjadinya konflik tersebut. Bila dalam konflik ideologi ada salah satu pihak yang berlaku curang maka kecurangan

tersebut masih dapat ditawarkan dengan imbalan sejumlah kompensasi oleh pihak yang curang, tetapi dalam konflik antarsuku bangsa yang terwujud sebagai kerusuhan bila ada salah satu pihak yang berlaku curang atau mengkhianati perjanjian maka kecurangan pihak lawan akan mengakibatkan akumulasi kebencian dan semangat penghancuran oleh pihak yang dirugikan terhadap yang mencurang karena konflik antar suku bangsa adalah konflik primordial, yang merupakan ungkapan perjuangan untuk keberadaan dan kelangsungan hidup sebagai sebuah keyakinan yang penuh dengan muatan emosi.

Dalam kasus kerusuhan Sambas perjuangan untuk keberadaan dan kelangsungan hidup adalah berbeda antara yang dipunyai oleh orang Melayu dengan yang dipunyai oleh orang Madura. Bila orang Melayu berjuang untuk memperoleh apa yang selama ini mereka rasakan sebagai telah dirampas atau dihancurkan oleh orang Madura melalui berbagai bentuk kekerasan dan kesewenang-wenangan, maka bagi orang Madura adalah mempertahankan posisi-posisi dengan peranan-peranan yang selama ini telah mereka nikmati sebagai sebuah golongan sosial yang dominan di Kabupaten Sambas. Atau dengan kata lain, mereka berjuang untuk mengambil kembali apa yang telah diambil kembali oleh orang Melayu. Permasalahan ini masih akan berbuntut panjang karena Kabupaten Sambas bukan sebuah wilayah yang terisolasi, dan orang-orang Madura tersebar di hampir seluruh pelosok Kalimantan Barat. Juga, karena pemerintah Indonesia belum secara serius memperhatikan permasalahan preman dan pemberantasannya.

Daftar Kepustakaan

- Barth, Fredrik, 1969, 'Introduction.' Dalam, Fredrik Barth (Ed.), *Ethnic Groups and Boundaries*.
Boston: Little Brown and Company. Hlm.9-38.
- Bruner, Edward M., 1974, 'The Expression of Ethnicity in Indonesia,' dalam, Abner Cohen (Ed.). *Urban Ethnicity*. London: Tavistock. Hlm.251-288.
- Douglas, Mary, 1966, *Purity and Danger: An analysis of concepts of pollution and taboo*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Suparlan, Parsudi, 1972, *The Javanese In Bandung: Ethnicity in a medium sized Indonesian city*. MA Thesis. University of Illinois.
- _____, 1979, 'Ethnic Groups of Indonesia,' *The Indonesian Quarterly*, Vol.2, No.7, CSIS. Hal. 53-75.
- _____, 1986, 'Kebudayaan dan Pembangunan,' *Media IRA*, Vol.14, No.11, Jurusan Antropologi, U.I. Hlm.106-135.
- _____, 1998, 'Konflik Antara Orang Dayak dan Orang Madura di Kalimantan Barat,' *Wacana Antropologi*, Vol.2, No.2, Asosiasi Antropologi Indonesia. Hlm.7-9.
- _____, 1995, *The Javanese in Surinam. Ethnicity in an ethnically plural society*. Tempe, Arizona: Center for Southeast Asian Studies, Arizona State University.
- _____, 1999a, 'Masyarakat Majemuk dan Hubungan Antar Sukubangsa," dalam, I. Wibowo (Ed.), *Restrospeksi dan Rekontekstualisasi Masalah Cina*. Jakarta: Gramedia. Hlm. 149-173.
- _____, 1999b, *Kerusuhan Sambas*. Makalah Terbatas disampaikan kepada Kapolri.
- _____, 1999c, *Kemajemukan, Hipotesa Kebudayaan Dominan, dan Kesukubangsaan*. Makalah, Jubileum ke-30 Jurnal Antropologi Indonesia, U.I. Depok, 6 Mei 1999.

Abstraks Tesis

The Tattoo and the Fingerprint: Crime and Security in an Indonesian City

Joshua David Barker, 1999

Ph.D. Thesis, Ithaca: The Cornell University

Disertasi ini menguji hubungan antara kecemasan dan kekuasaan kepolisi pusat melalui sebuah studi Institusi keamanan formal dan informal di Bandung Jawa Barat. Dengan menggunakan perpaduan antara data historis dan etnografi, tesis ini berpendapat bahwa persoalan pokok perkembangan aparat keamanan kota merupakan batas yang membedakan antara kepolisian daerah dan pusat mengenai apakah keamanan itu dan bagaimana kecemasan itu didefinisikan. Institusi-institusi kepolisian pusat mendefinisikan keamanan sebagai sukeselarasan terbatas antara cetak biru perintah dan pengelompokan hal-hal 'luar sana'. Pada dasarnya, mereka mencemaskan ancaman dan kegagalan pengenalan (misalnya kriminogen, impostor). Untuk menghindari ancaman-ancaman ini mereka memberlakukan perintah patroli dengan menggunakan peta, kartu identitas, sidik jari, dan hukum/undang-undang. Sebaliknya, institusi-institusi kepolisian daerah mendefinisikan keamanan sebagai persoalan integrasi sosial dan fisik. Mereka mencemaskan orang-orang luar dan tanda-tanda ancaman (misalnya orang yang belum dikenal, pencuri, tubuh bertato), dan melakukan mobilisasi terhadap ancaman-ancaman itu dengan pola teritorial. Paruh pertama disertasi ini menekankan gap antara dua opini mengenai keamanan dengan mengupas dinamika-dinamika eksternal tiga institusi berikut: ronda (patroli lingkungan), jawara (jagoan kampung, ketua gang), dan kepolisian. Masing-masing institusi ini dianalisa secara interpretatif menyangkut praktik-prakteknya, organisasinya, teknologinya, definisi ancamannya, sejarahnya, dan bentuk-bentuk kekuasaan politiknya. Paruh kedua disertasi ini menguraikan akibat-akibat gap praktek kepolisian di zaman Orde Baru Suharto. Secara khusus dua kasus dianalisa, pekerjaan sehari-hari kepolisian sektor di mana para petugas kepolisian bertindak sebagai agen patroli kepolisian pusat maupun sebagai pelindung lingkungan setempat terhadap efek-efek hukum; dan upaya-upaya kepolisian di tahun 1980-an untuk membasmi 'kriminalitas' dan mensubordinasikan institusi-institusi keamanan pada kontrol kepolisian pusat melalui PETRUS (Pembunuhan Paramiliter terhadap Para Penjahat) dan SISKAMLING (Sistem Keamanan Lingkungan). Sementara pada tingkat sektor kepolisian difungsikan untuk mempertahankan pemisahan antara perhatian

kepolisian daerah dan pusat, PETRUS dan SISKAMLING diupayakan untuk menghilangkan gap itu dengan mengorganisir kekuasaan simbolis dan institusional dalam rangka mengenali kecemasan kepolisian pusat dengan kecemasan kepolisian daerah dan mendefinisikan kembali semua keamanan sebagai sebuah persoalan dengan satu solusi nasional.

Selamat jalan kepada

**Mayjen (Pol.) Drs. Ahwil Luthan, S.H., M. M., M.B.A.
Brigjen (Pol.) Drs. Ansyad Mbai, M.M.**

**Yang melepas jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur PTIK
pada tanggal 26 Juni 2000 dan 24 Juni 2000**

dan

Selamat datang kepada

**Mayjen (Pol.) Drs. J.D. Sitorus M.Sc.
Brigjen (Pol.) Drs. Adang Firman**

Yang menjabat Gubernur dan Wakil Gubernur PTIK yang Baru

Keluarga Besar Jurnal Polisi Indonesia

Pengaruh Keterampilan Dasar Perorangan Prajurit Bintara Terhadap Efektifitas Pelaksanaan Tugas di Kepolisian Wilayah Kot Besar Bandung

Saputro Satriyo, 1995

Tujuan penelitian ini untuk menganalisis Pengaruh Keterampilan Das Perorangan Prajurit Bintara Terhadap Efektifitas Tugas di Kepolisian Wilay Kota Besar Bandung. Efektifitas pelaksanaan tugas sebagai salah satu bentu pelayanan adalah merupakan kenyataan yang perlu dioptimalkan deng dimulainya dari keterampilan dasar perorangan. Sebab secara faktual sumb daya kesatuan Polri semakin terbatas, sementara di lain pihak tuntutan masyarakat atau pemakai jasa pelayanan menghendaki lebih prima dan seketik. Salah satu faktor yang perlu diperhitungkan dalam upaya efektifitas terhad pelaksanaan tugas adalah keterampilan dasar perorangan para prajurit.

Dalam penelitian ini dicoba untuk mengkaji model penerapan teo keterampilan yang dikonsepsikan oleh Raymon yakni pelatihan keterampilan dasar individu prajurit atau pegawai polisi. Hasil analisa dari temuan peneltia mengajukan alternatif yang seyogianya diterapkan untuk keterampilan par pegawai terhadap program efektifitas pelaksanaan tugasnya.

Pengambilan sampel dilakukan berdasarkan stratifikasi atas dasar stratifika golongan. Analisis kuantitatif digunakan Path Analysis (Sidik Jalan) dengan al bantuan komputer program SPSS (Statistic Package for Social Science).

Hasil analisa pengukuran hubungan variabel-variabel yang telit menunjukkan:

1. ada pengaruh positif antara keterampilan dasar perorangan Prajurit Bintara (x) dengan efektifitas pelaksanaan tugas (y) yang ditunjukkan dengan nilai $r = 0,5535$. Atas dasar nilai ini $P < 0,05$ dilakukan uji statistik t untuk menunjukkan korelasi signifikansi.
2. Pengaruh positif antara keterampilan dasar perorangan prajurit Bintara terhadap efektifitas pelaksanaan tugas yang dikontribusikan oleh keterampilan mengamati (x_1), keterampilan menggambarkan (x_2), keterampilan mendengar (x_3), keterampilan bertanya (x_4), keterampilan meningkatkan (x_5) dan keterampilan memberi umpan balik (x_6).

Keterampilan mengamati (x_1) cukup efektif dalam pelaksanaan tugas, karena sebagian besar Prajurit Bintara yang bekerja di jajaran Poliwiltabes Bandung telah sejalan dengan bidang tugas-tugas kepolisian.

Dengan demikian metode pembelajaran Training of Trainers (T.O.T) Polri telah terakreditasi di kalangan Perguruan Tinggi Negeri.

Stop Press

Mulai 1 Juli 2000 Kepolisian Republik Indonesia (Polri) mengubah sebutan kepangkatan yang berlaku untuk semua jajaran dari Kapolri hingga struktur paling bawah dan akan mengikuti standar internasional kepolisian. Hal itu dijelaskan Kadispem Polri, Brigjen (Pol.) Dadang Garnida, di Jakarta, Jumat (16/6/2000). Berikut sebutan pergantian tersebut:

Jenderal (Pol)

Letjen (Pol.) jadi Komisaris Jenderal Polisi

Mayjen (Pol.) jadi Inspektur Jenderal Polisi

Brigjen (Pol.)

Kolonel (Pol) jadi Senior Super Intendent

Letkol (Pol.) jadi Super Intendent

Mayor (Pol.) jadi Asisten Super Intendent

Kapten (Pol.) jadi Senior Inspektur

Lettu (Pol.) jadi Inspektur I

Letda (Pol.) jadi Inspektur II

Pedagang Kaki Lima di Pasar Minggu

Arief Sulistyanto, 1999

Usaha perdagangan kaki lima merupakan salah satu bidang usaha dalam sektor informal yang mampu menyerap tenaga kerja cukup besar, hal ini disebabkan sektor usaha tersebut tidak memerlukan pengetahuan dan keterampilan yang tinggi, modal yang tidak besar dan waktu yang tidak terikat sehingga usaha dapat dilakukan oleh siapa saja yang mempunyai kemauan kuat melakukan usaha dalam sektor ini.

Di Jakarta, khususnya di Pasar Minggu usaha ini dilakukan tidak saja oleh para pendatang dari luar Jakarta yang datang ke Jakarta untuk mengadu nasib dengan berjualan sebagai pedagang kaki lima, yang di dalamnya mempunyai corak masyarakat yang majemuk baik dari jenis kegiatan usaha yang dilakukan maupun daerah asal kedatangan atau kesukubangsaannya.

Kemajemukan jenis kegiatan usaha ini mewujudkan suatu hubungan sosial yang bersifat komplementer dan simbiotik. Sedangkan kemajemukan suku bangsa mewujudkan suatu pengelompokan pedagang berdasarkan daerah asal atau suku bangsanya yang juga merupakan pengelompokan dari jenis barang dagangan yang diperjualbelikan. Adanya pengelompokan kesukubangsaan ini menimbulkan suatu ikatan kelompok suku bangsa yang memiliki seorang Ketua Kelompok Suku Bangsa yang dipilih oleh warga suku bangsa tersebut sebagai seorang yang dituakan dan dihormati. Hubungan antara Ketua kelompok dengan warga dalam kelompoknya tersebut merupakan hubungan patron-klien yang bersifat hubungan bapak-anak.

Dalam kehidupan kelompok tersebut timbul suatu kesepakatan-kesepakatan tentang bagaimana menjalankan usaha perdagangan dengan baik, upaya menghindari persaingan dengan perselisihan sesama pedagang serta usaha usaha mengatasi kesulitan dan meningkatkan kesejahteraan warganya yang dipimpin oleh ketua kelompoknya. Jadi dengan berbagai upaya tersebut maka para warga kelompok tersebut merasa bergantung kepada ketuanya. Walaupun terjadi pengelompokan yang demikian namun dalam kegiatan perdagangan mereka tidak menonjolkan kebudayaan suku bangsanya tetapi lebih menggunakan aturan-aturan yang berlaku umum lokal dalam lingkungan pasar kaki lima tersebut.

Salah satu sifat pedagang kaki lima dalam melakukan usahanya adalah dengan menyongsong pembeli sehingga mereka banyak menempati lokasi di tempat-tempat umum dan di pinggir jalan raya. Keberadaan mereka di tempat tersebut melanggar Peraturan Pemda DKI No. 11 tahun 1988 tentang Ketertiban Umum, menimbulkan kemacetan lalu lintas, menimbulkan sampah yang

mengganggu kebersihan dan menjadi tempat rawan terjadinya tindak kriminalitas. Dengan kondisi yang demikian ini khususnya untuk mengantisipasi tindakan penertiban maka muncul pelindung yang memberikan jasa keamanan kepada para pedagang yang disebut dengan Koordinator Pedagang yang secara tidak resmi ditunjuk oleh aparat setempat untuk mengelola pedagang kaki lima. Sebagai koordinator maka ia membuat aturan-aturan dalam kegiatan perdagangan kaki lima yang menyangkut perolehan lokasi, pengaturan posisi berdagang, pembayaran cukai dan sebagai perantara (brokerage) bila ada masalah antara pedagang dan aparat. Hubungan yang terjadi anatara pedagang kaki lima dengan Koordinator pedagang ini merupakan hubungan patron-klien di mana sebagai klien maka para pedagang merasa tergantung kepada patron mengenai kegiatan usahanya tersebut. Sebagai timbal balik atas jasa patron ini maka para pedagang membayar uang cukai kepada Koordinator pedagang ini.

Dengan adanya aturan-aturan yang terbentuk tersebut baik yang bersumber dari kesepakatan dalam kehidupan kelompok suku bangsa maupun aturan yang diciptakan oleh Koordinator, yang diikuti dan dijadikan pedoman oleh para pedagang dalam melakukan kegiatan berdagangnya, maka mewujudkan suatu tindakan berpola atau pola kegiatan-pola kegiatan dalam kehidupan pedagang kaki lima. Dengan adanya pola kegiatan-pola kegiatan tersebut maka hal itu merupakan suatu aturan atau pedoman kegiatan yang berwujud perilaku individu, kelompok atau masyarakat dalam melakukan kegiatan berdagangnya dalam usaha memenuhi kebutuhan hidupnya.

Corak keteraturan sosial dalam kehidupan pedagang kaki lima di Pasar Minggu tersebut adalah adanya ketergantungan klien pada patron baik Koordinator Pedagang maupun Ketua Kelompok suku bangsa. Pedagang kaki lima sebagai masyarakat yang lemah merasa memerlukan perlindungan agar usahanya dapat berjalan dengan baik dan hal ini mereka dapatkan dengan adanya perlindungan dari Koordinator Pedagang. Sedangkan untuk menjamin kelancaran usaha dan menghindari persaingan yang tidak sehat serta meningkatkan kesejahteraan dan bantuan modal, mereka peroleh dari kegiatan Kelompok Suku Bangsa yang dipimpin oleh Ketua Kelompok Suku Bangsa. Keberadaan kedua patron tersebut mampu menghindarkan terjadinya konflik antarsuku bangsa dalam lingkungan pasar kaki lima karena adanya kesadaran untuk mengikuti aturan — aturan yang berlaku umum dan lokal serta menekan kemononjolan identitas suku bangsanya.

Corak keteraturan sosial yang berlaku dalam masyarakat yang berbeda antara masyarakat satu dengan yang lainnya dengan kata lain setiap masyarakat memiliki corak keteraturan sosial masing-masing. Dengan demikian dalam upaya pembinaan kamtibmas yang dilakukan oleh Polri tidak bisa memberlakukan pola yang sama untuk seluruh masyarakat tetapi harus sesuai dengan corak keteraturan sosial yang ada dalam masyarakat tersebut. Pedoman yang dikeluarkan oleh Markas Besar Polri yang berlaku seragam secara nasional tetapi harus dijabarkan sesuai dengan situasi dan kondisi setempat.

Kampung Pengarangan di Kalurahan Kayu Putih Kecamatan Pulo Gadung Jakarta Timur

Gatot Eddy Pramono, 1999

Penelitian tentang Pola Hubungan Patron-Klien Pemulung di Permukiman Kur Liar di RW 15 Kampung Pengarangan di Kalurahan Kayu Putih Kecamatan Pulo Gadung Jakarta Timur adalah untuk menunjukkan corak keteraturan sosial pemulung yang tinggal di permukiman tersebut yang dipengaruhi oleh pemilik tanah dan bos lapak serta pelindung lain yang berperan sebagai patron yang mendominasi kehidupan sosial di permukiman tersebut.

Permukiman liar di Kampung Pengarangan adalah sebuah permukiman yang masyarakatnya heterogen dengan berbagai macam mata pencaharian. Permukiman ini ditandai dengan tatanan perumahan yang semrawut, kondisi lingkungan yang kumuh, tanahnya yang masih bermasalah dan corak lingkungan yang berdekatan dengan perempatan Coca Cola di mana para pelaku kejahatan sering beraksi dengan melakukan penodongan, pencurian kaca spion dan penganiayaan serta ditandai pula tempat berlindung/aman (*sanctuary*) bagi para pelaku kejahatan. Pemulung yang merupakan bagian masyarakat di permukiman tersebut mengadakan interaksi baik dengan pemilik tanah, bos lapak maupun dengan masyarakat setempat. Interaksi tersebut menciptakan pola hubungan sosial pertemanan, perantaraan (*brokerage*) dan patron-klien. Pola hubungan yang terjadi antara pemulung dan bos lapaknya lebih merupakan pola hubungan patron-klien.

Pola hubungan tersebut merupakan kegiatan yang berpola yang menjadi acuan dan pedoman dalam kehidupan mereka yang menjadi aturan-aturan dalam rangka pemenuhan kebutuhan hidup mereka.

Keteraturan sosial pemulung tersebut terjadi tidak hanya dipengaruhi oleh kehidupan sosial antara pemulung dengan bos lapaknya tetapi juga dipengaruhi oleh masyarakat yang ada di permukiman tersebut termasuk para pelindung yang ada di permukiman tersebut terutama pemilik lahan.

Dalam tesis ini telah ditunjukkan corak keteraturan sosial pemulung yang dipengaruhi oleh pemilik tanah dan bos lapak serta pelindung yang ada di permukiman tersebut. Corak keteraturan tersebut yaitu hubungan saling mempercayai dan prinsip saling tidak mengganggu.

Pedagang Kaki Lima di Pasar Regional Tanah Abang

Sigid Tri Hardjanto, 1999

Pertumbuhan penduduk yang cepat di kota besar seperti di Jakarta, antara lain disebabkan oleh adanya urbanisasi dan pemekaran kota. Jakarta diyakini bisa mengubah nasib. Kondisi tersebut menyebabkan kesempatan kerja dalam sektor formal kurang mampu menyerap pertambahan angkatan kerja, sehingga kelebihan angkatan kerja yang tidak tertampung akan memilih di sektor informal.

Pedagang kaki lima merupakan salah satu sektor informal tersebut. Keberadaannya di kota-kota besar menimbulkan berbagai pandangan. Satu sisi memandangnya sebagai gangguan yang membuat kota menjadi kotor, tidak tertib, sumber kemacetan lalu lintas, saingan pemilik toko, penyebab penyakit, tukang tipu dan berbagai pandangan negatif lainnya. Namun pandangan lain secara positif mengatakan bahwa pedagang kaki lima merupakan partner dari sektor formal sebagai katup pengaman ekonomi perkotaan. Tesis ini hendak meneliti perilaku *Pedagang Kaki Lima di Pasar Regional Tanah Abang*. Yang menjadi fokusnya adalah corak keteraturan sosial dalam kehidupan pedagang kaki lima sebagai hasil dari proses interaksi sosial para pedagang kaki lima itu sendiri dalam bentuk: kerja sama, persaingan, pertentangan dan hubungan patron-klien. Aktor-aktor yang bertindak di dalam arena yang menempati areal Jalan KH. Fachrudin ini adalah para pedagang dari berbagai suku di Indonesia, Kepala-kepala Kelompok yang menjadi juru bicara kepentingan para pedagang. Mereka berupaya mempertahankan mata pencahariannya di badan jalan yang sebenarnya melanggar peraturan, berhadapan dengan berbagai kepentingan yang kadang tidak menginginkan keberadaannya. Salah satu masalah sosial bisa terjadi kalau masyarakat Kampung Bali, Kebon kacang dan Kebon Melati memberi interpretasi subjektif — penolakan — atas keberadaannya.

Tentang Penulis

Mayjenpol (Purn.) Drs. Koeparmono Irsan, SH, MM, MBA adalah Rektor Universitas Bhayangkara Jaya. Kini ia juga terlibat aktif sebagai anggota Komisi HAM.

Drs. Adrianus Eliasta Meliala, Msi., MSc. adalah dosen di Jurusan Kriminologi, FISIP UI. Kini ia sedang menyelesaikan disertasi mengenai kepolisian bagi program Ph.D-nya di University of Queensland, Australia.

Dr. Farouk Muhammad Saleh, SH, MBA, MCJA adalah Kepala Biro Organisasi dan Tata Laksana Dephankam. Selain itu ia juga dosen PTIK.

Prof. Mardjono Reksohadiputro, SH, MA adalah kepala Lembaga Kriminologi UI, Guru Besar PTIK dan S2 Kajian Ilmu Kepolisian Universitas Indonesia.

Prof. Dr. Awaloeddin Djamin, MPA adalah dekan dan Guru Besar PTIK juga Guru Besar S2 Kajian Ilmu Kepolisian dan Administrasi Universitas Indonesia.

Kol. (Pol) Drs. Saputro Satriyo, SH, MIS, adalah kolonel polisi yang masih aktif yang kini mengajar di PTIK. Selain itu ia sedang menyelesaikan S3 di pusat Studi Lingkungan di Institut Pertanian Bogor (IPB).

Prof. Parsudi Suparlan, Ph.D adalah Guru Besar Antropologi UI, juga Guru Besar S2 pada Kajian Ilmu Kepolisian Universitas Indonesia.

