

# KINERJA POLISI

Oleh: Nur Yahya

## Pengantar

Lembaga Kepolisian yang di anggap sebagai lembaga penegak hukum yang terdepan, dari waktu ke waktu kian dihadapkan pada tugas dan tantangan yang semakin berat dan kompleks. Tantangan tersebut tercermin dalam bentuk pertama, meningkatnya kuantitas kejahatan jenis baru sebagai akibat dari kehidupan masyarakat. Kedua, meningkatnya kejahatan konvensional dengan cara yang semakin canggih, sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Ketiga, tumbuhnya kejahatan di bidang ekonomi melalui sarana dan dukungan korporasi atau dikenal sebagai kejahatan korporasi. Keempat kejahatan di lingkungan profesi. Kelima, kejahatan yang berlingkup internasional seperti narkoba, uang palsu, terorisme, sabotase dan kejahatan lain yang terorganisir secara rapi.

Disamping berhadapan dengan berbagai jenis kejahatan seperti di atas, dalam menjalankan tugasnya Polri juga berhadapan langsung dengan segala lapisan masyarakat yang semakin kritis menyoroti berlakunya hukum. Di balik itu, muncul pula tuntutan peningkatan kualitas pelayanan yang semakin baik dari masyarakatnya.

## Pelayanan Polisi

Dalam hal kualitas pelayanan ini, terutama yang terkait dengan posisi polisi dalam sistem peradilan pidana, terjadi sebuah fenomena sosial yang menarik di Dusun Sidorejo Blitar yang dapat dijadikan bahan kajian untuk memahami secara lebih tepat posisi polisi dalam struktur sosial suatu masyarakat.

Hampir seluruh laki-laki warga Dusun Sidorejo, Desa Tambakrejo, Kecamatan Wonotirto, Kabupaten Blitar, lebih kurang sepekan ini kabur dari desanya. Mereka ketakutan sehubungan adanya operasi kayu jati yang dilakukan oleh jajaran Polres Blitar. Praktis yang menghuni desa itu tinggal perempuan dan anak-anak serta satu dua laki-laki uzur.

Operasi ini dilakukan oleh Unit Reaksi Cepat (URC) Polres Blitar dengan melakukan penggerebakan desa tersebut yang telah cukup

lama disinyalir sebagai sarang penjarah kayu jati. Begitu melihat ada warga desa yang tertangkap, hampir seluruh laki-laki desa itu menghilang. Mereka ketakutan akan ditangkap dan dituduh terlibat dalam penjarahan kayu jati (Kompas, 11 Agustus 1996).

Fenomena ini merupakan bahan kajian yang unik. Polisi yang mengemban amanat sebagai penegak hukum terdepan ternyata masih menghadapi persoalan yang dilematis manakala berhadapan dengan kasus konkrit yang melibatkan masyarakat luas. Walaupun Polisi sudah mengabdikan pada masyarakat sejak lebih dari 50 tahun yang lalu, ternyata kehadirannya masih merupakan sosok yang menakutkan bagi warga masyarakat.

Bagi warga masyarakat, polisi masih dipandang sebagai sosok yang ditakuti. Stigma polisi sebagai sosok yang ditakuti berkembang di tengah masyarakat karena polisi dianggap identik dengan adanya pelanggaran dan kejahatan. Setiap kali ada polisi, di situ pula masyarakat melihat adanya hukum yang perlu ditegakkan.

Stigma sebagai sosok yang menakutkan ini merupakan kendala bagi polisi untuk menjalankan tugasnya dengan baik. Di sadari sepenuhnya bahwa tugas polisi terkait erat dengan masyarakat, dengan kata lain, polisi dapat bertugas dengan baik apabila mendapat dukungan penuh dari warga masyarakatnya.

Dalam tataran yang paling umum, tugas polisi adalah menjaga dan memelihara ketertiban masyarakat. Dalam menjalankan tugas ini tidak jarang polisi berhadapan dengan warga masyarakat yang berperilaku menyimpang (penjahat). Upaya polisi untuk mengejar dan menangkap para penjahat kerap kali dibarengi dengan penggunaan kekerasan. Disinilah perlunya pemahaman dan persepsi yang sama bahwa kekerasan yang dilakukan oleh polisi itu sifatnya kontekstual. Meminjam istilah Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, penjahat dapat diibaratkan sebagai "bara panas" sehingga polisi memerlukan kiat-kiat khusus untuk menundukkan bara panas tersebut. Kekerasan yang dilakukan oleh polisi seperti memborgol, menembak untuk melumpuhkan penjahat yang hendak melarikan diri hanyalah merupakan sebagian upaya polisi untuk menjalankan tugasnya sesuai dengan kerangkanya yang lebih besar yaitu menjaga dan memelihara ketertiban masyarakat.

Tampaknya, atribut kekerasan yang melekat pada polisi ini

merupakan salah satu penyebab mengapa polisi masih menjadi sosok yang ditakuti. Sosok polisi yang masih ditakuti ini memberikan andil sehingga kualitas pelayanan polisi belum dapat optimal.

Hasil survey "Persepsi masyarakat tentang aparat kepolisian" terhadap 1002 responden di wilayah JABOTABEK yang dilakukan harian Kompas (1-7-1996) memberikan data kuantitatif yang cukup baik untuk menggambarkan kualitas pelayanan yang telah dilakukan oleh polisi kepada warga masyarakat. Survey ini dibagi dalam 4 kategori yaitu keberhasilan polisi, keluhan, pengalaman kejahatan, dan pengaruh usia.

Jajak pendapat mengenai keberhasilan polisi, menggambarkan bahwa usaha yang dilakukan aparat kepolisian dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat selama ini dirasakan cukup memadai, dan 75 % penduduk mempercayai kehadiran aparat keamanan bila dihubungi untuk menangani tiap kasus kejahatan yang terjadi serta ada 63% penduduk yang menolak anggapan bahwa melaporkan peristiwa kejahatan merupakan usaha yang sia-sia.

Tentang keluhan dari masyarakat, jajak pendapat tersebut menginventarisasi ada 6 dari 10 penduduk menyatakan bahwa proses penanganan laporan/pengaduan masih berbelit-belit, selain itu 54% penduduk menyatakan bahwa berurusan dengan pihak keamanan membutuhkan banyak biaya. Yang lebih mengejutkan lagi adalah adanya 55% penduduk yang meragukan keahlian dan sarana yang dimiliki oleh aparat sehingga 75% penduduk menyatakan pesimis jika laporan kepada aparat akan memberikan harapan kembalinya barang yang telah hilang.

Dari jajak pendapat tentang pengalaman kejahatan, dapat diketahui bahwa 49% penduduk yang belum pernah mengalami kejahatan menganggap berhubungan dengan aparat kepolisian akan menghadapi proses yang berbelit-belit, dan untuk mereka yang pernah mengalami menunjukkan angka yang lebih tinggi yaitu 62% dan 71% penduduk yang belum mengalami kejahatan menganggap kecil peluang barang yang dicuri dapat diselamatkan, dan bagi yang pernah mengalami kejahatan menunjukkan angka 78%.

Dari jajak pendapat tentang pengaruh usia, dapat diketahui bahwa 73% penduduk usia muda (kurang dari 30 tahun) menolak anggapan bahwa melaporkan kejahatan kepada aparat adalah sia-sia dan untuk

usia lanjut (diatas 50 tahun) hanya 55% saja yang menolak anggapan tersebut dan 77 % penduduk usia muda menyatakan bahwa setiap laporan kepada aparat akan diselesaikan secara tuntas sedangkan yang usia lanjut hanya 55% saja.

Dari uraian tentang pelayanan polisi terhadap masyarakat di atas, tampaknya masyarakat masih memberikan penilaian yang cenderung negatif, terbukti dengan banyaknya keluhan-keluhan yang dilontarkan oleh masyarakat berkaitan dengan kinerja dan pelayanan polisi selama ini.

Masalah ini diakui pula oleh Jendral Kunarto (1995) yang menyatakan bahwa kondisi polisi Indonesia sebenarnya kurang baik, walaupun petinggi-petinggi polri berusaha keras menutupi kekurangan itu. Karenanya berbagai kritik masyarakat dilancarkan dengan cukup gencar, terkesan adanya tuntutan polri harus diperbaiki secara menyeluruh.

Kalimat terakhir ini sebenarnya hanya untuk memperindah kenyataan karena dengan kata lain dapat diartikan bahwa kondisi polri cukup lemah dan kumuh, tentu saja apabila hal ini dibandingkan dengan keberhasilan pembangunan di berbagai sektor di luar polri.

Persoalan lain yang secara klasik terus mengedepan adalah keterkaitan antara fungsi kontrol sosial polisi dengan keterbatasan personil yang ada. Fungsi kontrol sosial terhadap kejahatan terwadahi dalam kerangka sistem peradilan pidana. Dalam menjalankan fungsi ini polisi terikat dengan aturan main dan tidak dapat bertindak bebas diluar "arsitektur yuridis" yang dituangkan dalam UU no. 8 tahun 1981 tentang UU Hukum Acara Pidana.

Arsitektur yuridis ini mengharuskan polisi juga bertanggung jawab kepada hukum dan wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku (Satjipto Rahardjo, 1996). Sebagai subsistem dari sistem peradilan pidana, maka fungsi kontrol sosial yang diemban oleh polisi tetap berjalan.

Dalam kondisi ini akan terjadi situasi yang dilematis manakala polisi bertindak sebagai penegak hukum dan sebagai penjaga ketertiban masyarakat. Sebagai aparat penegak hukum, kerja polisi diarahkan secara ketat oleh hukum dan ia hanya menjalankan perintah undang-undang, oleh karena itu ia bertanggung jawab sepenuhnya kepada hukum.

Sedangkan sebagai penjaga ketertiban, polisi bertanggung jawab

kepada masyarakatnya. Yang dimaksudkan bertanggung jawab kepada masyarakat adalah bahwa masyarakat itu hanya mengetahui apabila tugas polisi hanyalah mengejar penjahat, menangkap penjahat, menjaga ketertiban masyarakat, dan uniknya, masyarakat tidak mau tahu bahwa dalam menjalankan tugasnya ini polisi menghadapi kendala dan terikat pada ketentuan hukum yang berlaku.

Kendala yang dihadapi oleh polisi dalam menjalankan fungsi ini secara integral adalah keterbatasan personilnya. Dibandingkan dengan negara berkembang lainnya. Rasio polisi dan penduduk di Indonesia adalah 1: 1.119 artinya setiap 1 polisi dituntut untuk melayani 1.119 warga masyarakat.

Bandingkan dengan Thailand yang hanya mempunyai rasio 1:228 dan Malaysia dengan rasio 1:249. Police ratio ini menunjukkan betapa beratnya polisi kita dalam melayani warga masyarakat.

Kiranya persoalan yang dihadapi oleh polri kian bertambah berat saja apabila kita menyimak buku Evaluasi Pelaksanaan Program dan Anggaran Polri tahun 1995/1996. Dari buku itu tergambar bahwa jumlah kesatuan Mabes Polri, Polda, Polwil, Polres dan Polsek sebanyak 3823 unit, sedangkan kantor (Mako) yang dimiliki hanya 3683 unit, dimana masih terdapat selisih 140 unit yang masih menyewa, mengontrak atau menempati bangunan milik masyarakat.

Dari segi personil, jumlah personil sebesar 170.879 polri dan 22.224 PNS, namun rumah dinas yang ada hanya 67.330 unit (23%), itupun masih banyak yang ditempati oleh para purnawirawan.

Jumlah anggaran yang diterima sekitar 1,4 trilyun rupiah. Sejumlah 90% digunakan untuk membiayai personil rutin, selebihnya yang 10% digunakan untuk keperluan pembangunan fasilitas, peralatan, pembinaan kemampuan personil dan sistem metoda dan kegiatan operasi kepolisian, sedangkan untuk pemeliharaan peralatan hanya mencukupi 14% dari norma yang ditetapkan, sehingga wajar kiranya apabila banyak peralatan polri yang rusak tanpa bisa diperbaiki secara tuntas.

Benarlah kiranya apabila saat ini kondisi polri belum sebaik yang kita harapkan. Penataan dan pembenahan secara proporsional, bertahap dan berkelanjutan perlu terus dilakukan.

Dari uraian di atas, tersimpulkan beberapa masalah yang menjadi kendala dalam tugas polisi. Kendala-kendala tersebut dapat diinventarisasikan sebagai berikut: pertama, adalah masalah kualitas dan mentalitas. Kedua, masalah anggaran dan personil, dan ketiga, adalah posisi Lembaga Kepolisian dalam struktur ABRI.

Mencermati kompleksitas permasalahan serta beban tugas yang harus dipikul Polri, maka adalah hal yang wajar apabila timbul pertanyaan mampukah Polri selaku penegak hukum yang terdepan dapat secara efektif mengelola sumber dayanya untuk melaksanakan misinya menjaga ketertiban dan keamanan masyarakatnya.

Menyikapi tugas Polri yang secara kumulatif bertambah berat, yaitu menghadapi kejahatan dengan segala karakternya sekaligus melayani masyarakat serta menjalankan tugas dan fungsinya dalam struktur ABRI, maka solusi manajemen dalam bentuk peningkatan daya manajerial dan daya kepemimpinan saja tidaklah cukup bagi upaya pembangunan dan pengembangan Kepolisian yang otonom dan responsif terhadap tantangan masa depan.

Tampaknya dibutuhkan upaya lain yang sifatnya lebih mendasar dan menyeluruh, bukan hanya pada fungsi operatif manajemen saja, tetapi dibutuhkan evaluasi yang sifatnya kelembagaan, evaluasi terhadap struktur organisasi Polisi, karena dari sisi inilah kepemimpinan, doktrin, program, sumber-sumber daya dan struktur intern lembaga digerakkan dan diberikan energi.

Secara faktual, organisasi Kepolisian masih bernaung di dalam lingkup organisasi ABRI. Dengan karakteristik yang berbeda dengan tiga angkatan lainnya, keberadaan polisi dalam struktur ABRI tersebut perlu kiranya untuk dikaji ulang.

Dari segi tugas dan fungsinya, polisi lebih menitikberatkan pada sisi keamanan dan ketertiban masyarakat sedangkan ketiga angkatan lainnya lebih menonjolkan aspek pertahanan dan keamanan.

Secara eksplisit polisi adalah lembaga penegak hukum yang berbeda tugas dengan ketiga angkatan lainnya, oleh karena itu manajemen Polri agaknya kurang mampu mengembangkan diri secara inovatif sebab terkungkung dalam hirarki struktur ABRI, di bawah kontrol dan

kekuasaan Departemen Hankam.

Sebagai salah satu komponen lembaga penegakkan hukum, polisi berhadapan langsung dengan masyarakat pengguna jasa hukum dan oleh karenanya polisilah yang paling merasakan adanya dinamika perubahan kehidupan masyarakat. Hal ini menyebabkan tuntutan terhadap struktur organisasi kepolisian yang fleksibel dan mempunyai otonomi yang luas merupakan suatu keharusan.

Oleh karena itu evaluasi kelembagaan dipandang mendesak untuk dilakukan dengan pertimbangan demi peningkatan kemampuan organisasi Polri dalam melaksanakan kegiatannya untuk pengembangan kemampuan profesional anggotanya demi terwujudnya citra Kepolisian yang bersih, berwibawa, ramah, intelek dan disayangi oleh segenap lapisan masyarakat. Evaluasi kelembagaan ini diarahkan kepada pemberian otonomi yang lebih besar kepada organisasi Polisi sebagai prasyarat utama organisasi tersebut menjalankan tugasnya.

\*\*\*\*\*

## DAFTAR PUSTAKA

- Bachtiar, W Harsya. 1994, Ilmu Kepolisian, Gramedia Widiasarana, Jakarta
- Faal, M., 1990. Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi, Pradnya Paramita, Jakarta
- Kelana, Momo. 1994 Hukum Kepolisian, Gramedia Widiasarana, Jakarta
- Lubis, Muchtar. 1988, Citra Polisi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Rahardjo, Satjipto. 1996. Pertanggungjawaban Polisi Makalah Seminar di  
UNDIP  
Kompas, 1-7-1996