

POLRI DI ERA DEMOKRASI: Dinamika Pemikiran Internal*

Oleh : Sri Yanuarti

Abstract

Police reform is an integral part of holistic security sector reform (SSR), which aims to create good governance in the security sector and to create a secure and orderly environment. Thus, in accordance with the principles of democracy, police reform should have been directed to build a civilian policing character, based on democratic norms: openness and accountability. Although police reform already been done since more than a decade ago, its implementation has not been optimal. The presence of police as an institution and its members still have a negative image in the eyes of people because of the actions of certain person of police personnel. The study is to describe: 1) How does the present shift of Indonesian police from the era of authoritarianism to era of democracy, 2) what factors that encourage and inhibit the process of police reform; what kind of constraints that it face, as well as the impact of the constraints; 3) How do internal dynamics which occurs in the thought of police reform itself.

Pendahuluan

Sejak tahun 1998, reformasi Polri menjadi salah satu agenda reformasi keamanan di Indonesia yang merupakan bagian penciptaan sistem politik demokrasi. Berbagai wacana dan pemikiran mengenai reformasi Polri terus berkembang, baik dari aspek struktural, kultural, maupun instrumental. Beberapa di antaranya adalah pemisahan Polri dari TNI, perubahan doktrin Polri, pembentukan Kopolnas, dan sebagainya. Akan tetapi, pada implementasinya upaya reformasi Polri belum optimal. Keberadaan Polri sebagai institusi maupun anggota-anggotanya masih mendapatkan citra negatif di mata masyarakat karena tindakan-tindakan penyimpangan yang dilakukan oleh oknum Polri.

Di samping itu, walaupun secara psikologis telah ada beberapa kalangan Polri yang siap dan mau melakukan reformasi, ternyata tidak semua kalangan di dalam Polri itu juga “reformis”.¹ Bahkan pada perkembangan terkini, seolah-olah

Polri merasa upaya reformasi itu telah tercapai, tanpa melihat secara utuh dan mendasar apakah upaya Reformasi Polri telah sejalan dengan semangat reformasi itu sendiri.

Selain itu, pemikiran-pemikiran yang bergulir mengenai Reformasi Polri juga masih mengalami perdebatan dan tarik ulur yang belum kunjung usai di antara kalangan kepolisian itu sendiri. Oleh karena itu, perlu dianalisis kembali dinamika internal pemikiran Reformasi Polri yang berkembang di dalam institusi Polri itu sendiri.

Penelitian ini membahas tiga persoalan utama. *Pertama*, peran Polri di era demokratisasi. *Kedua*, faktor pendorong dan penghambat reformasi Polri. *Ketiga*, dinamika internal reformasi Polri.

Peran Ideal Polri di Era Demokrasi

Reformasi kepolisian merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam reformasi sektor keamanan (Security Sektor Reform-SSR) secara keseluruhan. Secara esensi, tujuan utama reformasi sektor keamanan adalah menciptakan *good governance* di sektor keamanan serta menciptakan lingkungan yang aman dan tertib sehingga dapat menopang tujuan negara untuk

¹ Adrianus Meliala, “Psikologi Reformasi”, dalam *Koran Tempo*, 16 November 2006.

* Penelitian dengan judul tersebut dilakukan oleh tim peneliti yang beranggotakan: Sarah Nuraini Siregar (koordinator), Indria Samego, Ikrar Nusa Bhakti, Sri Yanuarti, dan Hargyaning Tyas.

Tabel 1. Parameter Sektor Reformasi Kepolisian dalam Bingkai SSR

No.	Aspek Perubahan	Arah Perubahan
1	Persepektif	<i>The Police are disinterested custodians of public order-policing is based on consent.</i> (Polisi adalah penjaga ketertiban umum dan tindakan kepolisian didasarkan pada hati nurani)
2	Organisasi	<i>Police forces originate from rudimentary local patterns of law enforcement. Characterised by decentralised control.</i> (Kekuatan kepolisian berasal dari patron lokal yang tidak sempurna dalam penegakan hukum. Pembentukan karakternya dilakukan oleh pengawasan yang terdesentralisasi)
3	Pendekatan	<i>Police forces is part of the community. The entire community is part of the law enforcement process.</i> (Kekuatan kepolisian merupakan bagian dari komunitas. Seluruh komunitas merupakan bagian dari proses penegakan hukum)
5	Mekanisme Kontrol	<i>The police responsible for its own discipline, and investigates accusation wrong doing by officers.</i> (Polisi bertanggungjawab pada dirinya sendiri, dan melakukan investigasi tuduhan penyalahgunaan kesalahan-kesalahannya oleh aparatnya)
6	<i>Surveillance Techniques</i>	<i>The police makes sure that people know that their actions are being closely watched</i> (Polisi harus yakin bahwa publik mengetahui tindakan-tindakan mereka diawasi dekat)

menyejahterakan dan memakmurkan masyarakat (*prosperity*). Ann M. Fitz-Gerald menilai bahwa SSR merupakan sebuah praktik program perubahan institusional dan operasional yang meliputi sektor keamanan nasional (didorong oleh usaha regional) untuk menyiapkan sebuah lingkungan yang membuat warga negara selalu merasa aman dan nyaman.²

Dalam konteks tujuan, Nicole Ball memandang bahwa SSR memiliki dua tujuan utama, yakni menciptakan *good governance* di sektor keamanan untuk memperkuat kemampuan negara untuk mengembangkan sistem ekonomi dan pentadbiran politik (*political governance*) yang menguntungkan masyarakat secara keseluruhan dan menciptakan lingkungan yang aman dan tenteram di tingkat internasional, regional, nasional, dan lokal.³

Dalam bingkai kerangka reformasi sektor keamanan tersebut maka upaya mewujudkan reformasi Polri harus diletakkan dalam cara pandang baru yang lebih luas dan menyeluruh. Sebagaimana yang berjalan selama ini, jalannya reformasi Polri masih dilakukan secara parsial

dan bersifat reaktif. Sebagai sebuah tahapan, “reformasi”, tentunya membutuhkan suatu desain yang tertata dalam mewujudkan tujuannya, begitu pula yang seharusnya dilakukan dalam mendorong reformasi Polri. Tidak hanya itu, reformasi Polri sebagai bingkai SSR, juga membutuhkan sebuah pertimbangan dan perenungan yang mendalam dalam memilih dan menentukan skala prioritas mana yang harusnya didahulukan dalam mendorong jalannya reformasi.

Secara konseptual parameter reformasi kepolisian harus mendorong perubahan polisi, baik dari aspek perspektif, organisasi, pendekatan, mekanisme kontrol maupun *surveillance techniques* yang lebih terbuka dan demokratis.

Dari uraian di atas maka dalam bingkai kerangka reformasi sektor keamanan, reformasi kepolisian harus ditetapkan dengan cara pandang baru meliputi: *pertama*, reformasi Polri harus dilihat sebagai bagian agenda untuk mewujudkan dan menuntaskan agenda reformasi sektor keamanan. Oleh karenanya, pendekatan untuk menyukseskan agenda reformasi kepolisian memerlukan sebuah pendekatan yang multidimensional, interdisipliner, dan inter-relasi.

Kedua, reformasi Polri harus sejalan dan berbarengan dengan jalannya proses reformasi politik. Konsekuensinya, reformasi Polri harus menjadikan tata kehidupan politik yang demokratis sebagai pijakan dasarnya. Di situ, tata nilai demokrasi (transparansi, akuntabilitas) dan

² Dr Ann M Fitz-Gerald, “Security Sector-Streamlining National Military Forces to Respond to the Wider Security Needs”, *Journal of Security sector management*, published by Global Facilitation Network for SSR, (UK: University of Cranfield, Shrivenham, 2003) , Volume 1.

³ Nicole Ball, *Democratic Governance in the Security Sector Reform*, (Washington, DC: Center for International Policy 2002).

hak asasi manusia harus masuk menjadi bagian tata nilai dalam seluruh proses perubahan dan penataan ulang institusi kepolisian.

Ketiga, reformasi Polri merupakan tanggung jawab semua komponen bangsa (*public goods*), karenanya proses reformasi tersebut harus menempatkan semua warga negara dan elemen bangsa sebagai subjek politik yang memiliki peranan untuk menyuksekkannya.

Dalam konteks itu, eksklusivitas dalam mendorong reformasi Polri harus dihindari dan lebih lagi kritik dan otokritik terhadap Polri tidak boleh dipandang sebagai ancaman. Namun, harus dipandang sebagai bentuk partisipasi aktif warga negara dalam upaya mewujudkan Polisi yang profesional.

Keempat, dengan demikian, kemacetan terhadap jalannya reformasi Polisi tidak bisa disalahkan dan dibebankan hanya kepada Polri. Sebagai negara yang menerapkan sistem demokrasi, sudah sepantasnya tanggung jawab itu dibebankan kepada otoritas politik yang terpilih secara *legitimate*.

Kelima, reformasi Polri harus dapat memastikan bahwa Polisi bukan lagi sebagai alat kekuasaan politik sebagaimana terjadi di masa rezim orde baru, tetapi menjadi alat pertahanan negara yang tunduk terhadap otoritas politik yang *legitimate* dan ketentuan hukum yang berlaku. Karenanya Polisi patut untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang sekiranya dapat menghambat proses reformasi tersebut serta tunduk kepada tetapan-tetapan serta agenda reformasi Polri yang telah direncanakan dan dihasilkan oleh otoritas politik.

Dengan demikian, sesuai dengan prinsip demokrasi, seharusnya reformasi Polri ditujukan untuk membangun perpolisian yang mempunyai karakter sipil, berdasar pada norma demokrasi, yaitu keterbukaan (*openness*) dan akuntabilitas (*accountability*).

Polisi yang berkarakter sipil berarti mengandung beberapa pengertian, antara lain: *Pertama*, Polisi Sipil menghormati hak-hak sipil; Masyarakat demokratis membutuhkan polisi sipil yang mampu berperan sebagai pengawal nilai-nilai sipil. Nilai-nilai ini telah dirumuskan dalam hak asasi manusia yang dijamin sebagai

hukum positif negara (*the guardian of civilian values*).

Kedua, polisi sipil mengedepankan pendekatan kemanusiaan. Karakter sipil secara luas dikaitkan dengan nilai-nilai peradaban (*civilization*) dan keadaban (*civility*). Pada polisi sipil melekat sikap-sikap budaya yang sopan, santun, ramah, tidak melakukan kekerasan, dan mengedepankan persuasi menjadi ciri utamanya. Pengertian sipil secara diametral jauh dari karakteristik militer, sejalan dengan definisi yang diangkat dalam perjanjian hukum internasional yang meletakkan kedudukan polisi sebagai kekuatan yang tidak terlibat perang (*non-combatant*), sementara militer didesain untuk berperang (*combatant*).

Ketiga, fungsi kepolisian ditujukan untuk menciptakan keamanan dalam negeri, ketertiban dalam masyarakat, pelayanan dan bantuan kepada masyarakat, penegakan hukum dan pemolisian masyarakat (*community policing*). Dan kualitas polisi sipil diukur dari kemampuannya untuk menjauhkan diri dari karakter militer dan mendekatkan diri kepada masyarakat.

Keempat, Polisi Sipil juga berbeda dengan Polisi Rahasia. Polisi sipil mengabdikan kepada kepentingan masyarakat yang merupakan pemilik kedaulatan. Mempunyai karakteristik sebagai polisi masyarakat, yaitu polisi yang menjadi pelindung dan pengayom bagi masyarakat. Dalam karakter ini, polisi harus mewujudkan pola kerja yang menyalami, merangkul dan menyayangi masyarakat (*police who cares*), serta mengedepankan penggunaan komunikasi kepada masyarakat, tidak mengandalkan peluru tajam.

Sementara itu, keterbukaan berarti polisi adalah bagian dari masyarakat, berintegrasi dengan masyarakat, dan memiliki hak yang sama sebagai warga negara. Polisi adalah mitra sejajar masyarakat dalam melawan tindak kriminal dan tidak diskriminatif terhadap kelompok tertentu, baik dalam kepolisian maupun dalam pelaksanaan tugasnya. Selain itu, polisi adalah institusi sipil yang profesional. Akuntabilitas artinya polisi harus dapat mempertanggungjawabkan semua perilakunya secara hukum, dan meminimalisasi pelanggaran HAM. Begitupun dalam konteks anggaran, polisi harus dapat mempertanggungjawabkan penggunaan anggarannya kepada masyarakat dan pemerintah.

Sebagaimana yang dilakukan oleh TNI dalam melakukan reformasi internal. Polri juga merumuskan konsep reformasi yang disebut "Paradigma Baru Polri". Paradigma ini dikonseptualisasikan dalam tiga perubahan: perubahan aspek struktural, perubahan aspek instrumental, dan perubahan aspek kultural. Perubahan aspek struktural dan instrumental merupakan sarana (*means*) dan prakondisi menuju perubahan Kultural. Perubahan aspek struktural meliputi perubahan aspek kelembagaan (institusi) kepolisian dalam ketatanegaraan, organisasi, susunan dan kedudukan. Inti perubahan struktural pasca-berpisahnya organisasi Polri dari TNI adalah diberlakukannya suatu konsep yang terintegrasi sebagai polisi nasional dengan pendekatan dari bawah (*bottom up*) dengan pendelegasian wewenang kepada satuan-satuan operasional (KOD) sehingga mekanisme pengambilan keputusan lebih cepat. Struktur organisasi dibuat dalam bentuk jaringan, bukan piramidal yang menekankan kepada kerja sama organisasi

Polri diharapkan akan mempunyai prinsip yang hemat struktur, tetapi kaya fungsi. Tujuannya adalah mengakselerasikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam semangat ini Polri telah melakukan upaya kemitraan dengan masyarakat melalui program Community Policy (COP), yang saat ini sudah ditingkatkan menjadi program Pemolisian Masyarakat (Polmas). Melalui bantuan Lembaga Swadaya Masyarakat nasional maupun internasional, program ini telah diujicobakan di berbagai wilayah di Indonesia.

Perubahan aspek instrumental mencakup filosofi yang terdiri atas visi, misi dan tujuan, doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi dan iptek. Doktrin Polri, merupakan pandangan yang diyakini kebenarannya dan memengaruhi perilaku pegawai atau kelompok organisasi dalam menjalankan misi untuk mencapai tujuan organisasi.

Perubahan aspek kultural merupakan tujuan atau hasil dari perubahan aspek struktural dan instrumental. Secara garis besar perubahan kultural adalah perubahan budaya Polri yang terdiri atas cara pandang, cara pikir, perilaku dan sikap yang mencerminkan jati diri sebagai polisi sipil.

Besar Kewenangan tapi Minim Pengawasan: Faktor Pendorong Reformasi Polri

Harus diakui bahwa besarnya kewenangan yang dimiliki Polri sebagaimana diamanatkan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, menjadi salah satu faktor pendorong yang sangat penting dalam proses Polri. Berdasarkan undang-undang tersebut, Polri memiliki setidaknya tiga macam tugas pokok dan fungsi kepolisian RI yang dijabarkan lebih lanjut dalam 12 macam tugas. Selain itu, polisi juga dibekali 36 wewenang untuk melaksanakan semua tugas tersebut. Luasnya kewenangan dan fungsi sebagaimana diuraikan di atas, menjadikan Polri memiliki tugas *pre-emptif*, *preventif* sampai *represif*.

Dengan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh polisi, sejatinya korps berbaju coklat ini mudah dalam menjalankan perubahan-perubahan yang menjadi amanat reformasi, yakni membangun polisi yang demokratik, profesional, dan akuntabel. Undang-undang No. 2 Tahun 2002, secara yuridis dan kontitusional telah memberikan kewenangan yang lebih otonom pada polisi dalam melakukan pengelolaan keamanan dalam negeri. Polisi dipercaya untuk berdiri di depan menangani berbagai konflik yang melanda bangsa. Selain itu, luasnya fungsi dan kewenangan yang dimiliki polisi melalui berbagai regulasi yang ada, sejatinya dapat mendorong proses reformasi polisi itu sendiri yang mengarah pada perubahan paradigma yang mengarah pada perpolisian yang mempunyai karakter sipil, berdasar pada norma demokrasi, yaitu keterbukaan (*openness*) dan akuntabilitas (*accountability*).

Keterbukaan dalam kaitannya dengan reformasi Polri, berarti polisi adalah bagian dari masyarakat, berintegrasi dengan masyarakat dan memiliki hak yang sama sebagai warga negara. Polisi adalah mitra sejajar masyarakat dalam melawan tindak kriminal dan tidak diskriminatif terhadap kelompok tertentu, baik dalam kepolisian maupun dalam pelaksanaan tugasnya, dan polisi adalah institusi sipil yang profesional. Dalam pergeseran paradigma semacam ini maka pertanggungjawaban tugas, fungsi dan kewenangan polisi tidak hanya dilakukan pada pertanggungjawaban yang bersifat

hukum dan administratif semata melainkan juga pertanggungjawaban pada publik/masyarakat yang dilayani (*public accountability*).

Pengawasan publik atas kepolisian merupakan aspek yang sah dan diperlukan bagi akuntabilitas kepolisian. Sayangnya UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian tidak memuat asas-asas atau parameter tentang masalah pengawasan fungsi dan kewenangan polisi secara rigid. Kalaupun ada klausul pengawasan dalam regulasi tersebut sifatnya sangat normatif, sebagaimana ditunjukkan dalam pasal 19 ayat 1 yang berbunyi:

“Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.”

Ironinya regulasi yang ada justru memberikan mekanisme diskresi pada para pejabat kepolisian dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya sebagaimana yang termuat dalam pasal 18: “Untuk kepentingan umum pejabat kepolisian negara RI dalam melaksanakan tugas-tugas dan wewenangnya dapat *bertindak menurut penilaiannya sendiri* (Ayat 1). Pelaksanaan ayat ini hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian negara RI (Ayat 2).”

Faktor pendorong lainnya dalam proses reformasi polisi adalah ketersediaan anggaran polisi yang sangat besar. Pascareformasi pemerintah cenderung menaikkan terus anggaran Polri. Jika dilihat secara umum, kenaikan anggaran Polri dari tahun ke tahun berkisar 4–10%. Bahkan jika dibandingkan antara anggaran pada tahun 2004 sebesar Rp10,645 triliun dan tahun 2009 sebesar Rp25,7 triliun, kenaikan anggaran polisi dalam enam tahun terakhir mencapai 150 %, yang bersumber dari APBN. Pada tahun 2010 anggaran Polri yang bersumber dari APBN mencapai Rp25,8 triliun dan akan dinaikkan menjadi Rp28,3 triliun pada tahun 2011. Bandingkan dengan anggaran TNI yang hanya mencapai Rp33,6 triliun pada tahun 2010 dan Rp40,1 triliun pada tahun 2011, untuk tiga angkatan. Padahal selain dari APBN, untuk membiayai pengeluaran operasionalnya,

kepolisian daerah juga menerima kontribusi dari APBD dan Pendapatan Negara bukan Pajak dari SIM, STNK, dan BPKB, serta penerimaan-penerimaan dari luar negara yang biasanya disebut Partisipasi Masyarakat (Parmas), Partisipasi Teman (Parman), dan pendapatan-pendapatan dari sumber-sumber yang secara hukum meragukan, sering disebut Partisipasi dari Sektor Kriminal (Parmin).⁴

Selain itu, dengan otonomisasi Polri, intitusi ini juga dengan leluasa dapat melakukan berbagai kerja sama dengan negara lain untuk meningkatkan kemampuan profesinya.

Dari Pelanggaran Hukum hingga Penyalahgunaan Kekuasaan:

Faktor-faktor Penghambat Reformasi Polri

Salah satu kendala pelaksanaan reformasi kepolisian adalah kedudukan Polri langsung di bawah presiden. Seperti diulas di bagian sebelumnya, struktur Polri di bawah Presiden pada beberapa hal memang berdampak positif dalam mendorong proses reformasi polisi. Namun, kedudukan Polri di bawah presiden juga menghambat proses reformasi itu sendiri. Banyak kalangan yang menilai bahwa struktur Polri di bawah Presiden sebagaimana yang ada saat ini rawan akan politisasi dan cenderung menghambat proses reformasi internal.

Carut-marut dalam pemilihan Kapolri yang belum lama ini terjadi, adalah contoh nyata dari kuatnya politisasi terhadap institusi ini. Banyak kalangan menilai bahwa proses penunjukan Timur Pradopo yang dilakukan Presiden pada saat-saat terakhir batas waktu pemilihan Kapolri merupakan indikasi kuatnya politisasi yang dilakukan Presiden terhadap Polri. Tindakan Presiden yang menolak para kandidat Kapolri yang disodorkan institusi Polri secara langsung telah menafikan dan menggugurkan proses internal yang didasarkan pada mekanisme *merit system*.

Faktor kedua yang menjadi penghambat reformasi kepolisian adalah persoalan pengawasan. Fungsi ini menjadi begitu penting karena institusi

⁴ Hasil Survei Lembaga Pengembangan Ekonomi Masyarakat (LPEM) UI, 2007.

Polri memegang dua fungsi pokok, yaitu fungsi diskresi (*discretion*) dan kerahasiaan (*secrecy*). Fungsi diskresi secara sederhana diartikan sebagai wewenang dalam menginterpretasikan sebuah norma peraturan sebagai dasar pengambilan tindakan dalam menjalankan tugas. Sedangkan fungsi kerahasiaan (*secrecy*) adalah wewenang Polisi dalam menjaga kerahasiaan. Kedua fungsi ini seperti pisau bermata dua. Di tangan anggota yang mempunyai moralitas yang tinggi, kedua fungsi ini bisa menjadi basis tindakan yang memberikan manfaat kepada masyarakat. Di tangan anggota yang mempunyai moralitas yang rendah, kedua fungsi ini bisa menjadi peluang yang membenarkan segala macam pelanggaran. Terlebih-lebih polisi mempunyai monopoli dalam penegakan hukum.

Agar fungsi ini dapat digunakan sesuai dengan tugas pokok Polri maka perlu disertai dengan sistem pengawasan. Secara internal, implementasi organisasi Polri diawasi oleh sebuah Inspektorat yang disebut sebagai Irwasum. Inspektorat Pengawasan Umum (Irwasum) memiliki tugas menyelenggarakan fungsi: pembinaan, pengawasan, dan pemeriksaan umum bagi seluruh jajaran Polri, menyelenggarakan kegiatan rutin pengawasan umum dan pemeriksaan, baik yang terprogram maupun yang tak terprogram terhadap aspek manajerial semua unit organisasi Polri dan menyusun laporan hasil pemeriksaan, termasuk penyimpangan pelaksanaan tugasnya.⁵

Pengawasan eksternal pada level kebijakan dan politik dilakukan oleh Presiden sebagai atasan langsung dan Komisi III DPR yang secara garis besar mempunyai fungsi pengawasan khususnya dalam penegakan hukum. Sistem pengawasan internal yang dilakukan oleh Irwasum diragukan efektivitasnya. Hampir sulit dibayangkan kalau anggota Irwasum yang juga anggota Polisi akan menindak kawan-kawan sendiri, yang juga dari kepolisian. Bukti dari ketidakefektifan ini adalah pada masa reformasi, reputasi Polri di mata masyarakat masih buruk. Polri masih dianggap sebagai institusi yang korup, melanggar HAM, dan menunjukkan karakter yang militeristik. Sementara itu, pengawasan dari presiden tentunya terbatas kepada tingkat kebijakan makro.

⁵ Lihat Keputusan Kapolri: Nomor Kep/53/X/2002, tanggal 17 Oktober 2002.

Presiden tidak punya staf khusus yang bertugas mengawasi Kepolisian, sedangkan Komisi III DPR terbatas kepada pengawasan politik. Mekanisme pengawasan eksternal dari DPR ini tidak rutin, misalnya hanya dilakukan dalam rapat dengar pendapat.

Di berbagai negara, fungsi pengawasan selain dijalankan oleh fungsi-fungsi internal dan pengawasan politik, juga dijalankan oleh sebuah komisi kepolisian. Komisi ini mempunyai wewenang dalam melakukan penyidikan dan penyelidikan. Bahkan di beberapa negara seperti Filipina dan Sri Lanka, komisi ini juga mempunyai wewenang melakukan penangkapan terhadap polisi yang melakukan pelanggaran. Di Indonesia, UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 37 dan 38 juga mengamanatkan pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional yang disebut sebagai Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas).

Berbeda dengan Komisi Kepolisian di negara lain yang mempunyai fungsi pengawasan, Kopolnas mempunyai tugas yang sangat terbatas dan tidak mempunyai tugas pengawasan. Komisi ini hanya mempunyai tugas membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri, serta menerima keluhan masyarakat atas pelanggaran yang dilakukan oleh anggota Polri.⁶ Dalam menjalankan tugasnya, Kopolnas juga mempunyai kewenangan yang sangat terbatas, yaitu mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pertimbangan kepada Presiden dalam mengembangkan institusi Kepolisian. Dalam hubungannya dengan masyarakat, Kopolnas menerima saran dan keluhan mengenai kinerja kepolisian. Padahal pada awalnya pembentukan Kopolnas ditujukan untuk: (i) menciptakan mekanisme *check and balance* di bidang penegakan hukum, penjaga kamtibmas antara pemerintah dan masyarakat; (ii) mengawasi penggunaan kekuasaan dalam pelaksanaan tugas kepolisian; (iii) mengawasi kepolisian agar tidak terintervensi oleh kepentingan politik praktis.⁷

⁶ Pasal 37 dan pasal 38 UU No. Tahun 2002.

⁷ Bambang Widodo Umar, "Restrukturisasi Polri Ditinjau dari Sistem dan Strategi", makalah disampaikan dalam FGD tim

Jadi, dengan kerangka UU dan peraturan yang ada, Kompolnas memang tidak didesain untuk menjadi lembaga pengawasan (*watchdog*), melainkan hanya sebagai lembaga konsultasi dan lembaga *Think Tank*. Dengan melihat luasnya tugas dan wewenang Polri dan struktur pengawasan yang ada, memang sulit dibayangkan adanya prinsip *checks and balances* dalam kinerja Polri yang menjamin transparansi dan akuntabilitas. Bisa jadi karena faktor inilah kinerja Polri selama ini masih menuai berbagai kritikan dan ketidakpuasan. Padahal pada masa reformasi ini, polisi mempunyai wewenang yang lebih luas, lebih otonom, dan lebih mandiri. Ditambah lagi, anggaran Polri mempunyai kecenderungan naik dari tahun ke tahun.

Dampak lain dari kurangnya mekanisme pengawasan dan kedekatan garis komando antara Polri dengan Presiden itu sebagaimana diuraikan di atas, menjadikan Polri menjadi institusi yang *superbody*, yang bebas bergerak karena tiadanya kontrol. Dengan kewenangan yang sangat besar dan anggaran yang juga tidak sedikit, banyak kalangan berpendapat bahwa saat ini polisi akan sangat susah dikontrol.

Kasus rekening “gendut” yang diulas oleh majalah Tempo⁸ dan mendapat tanggapan dari salah satu petinggi Polri yang menyatakan bahwa selama tidak berkaitan dengan perkara, tidak ada masalah apabila ada aparat polisi yang menerima hadiah atau gratifikasi. Secara spesifik, “dimaklumi” adanya aliran dana yang masuk ke Irjen Budi Gunawan sebesar Rp54 miliar. Bahkan ia “mendukung” praktik tersebut karena kemudian Irjen Budi secara pribadi menyumbang kepada kepolisian berupa pembangunan gedung Divisi Profesi Polri.

Pernyataan ini membuktikan dengan jelas tesis P.A J. Waddington⁹ bahwa polisi banyak melakukan apa yang disebutnya sebagai *bending and breaking the rules*. Bukan hanya aturan prose-

dural yang dilanggar atau dibengkokkan, namun juga aturan hukum. Biasanya semua itu dilakukan dengan berdasar pada justifikasi “kekurangan anggaran” dan mengatasnamakan tujuan yang lebih besar, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Akibatnya, toleransi terhadap pelanggaran semakin kuat.

Kultur toleran terhadap pembengkokan dan pelanggaran hukum yang merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang oleh polisi ini bukan hanya berbentuk tindak kekerasan ekstra-legal, namun juga muncul dalam bentuk lain. Bentuk yang relatif lunak, misalnya, polisi yang menerima uang “titipan sidang” dalam kasus pelanggaran lalu lintas. Penyalahgunaan wewenang yang lebih serius misalnya tindakan yang berimplikasi pada proses peradilan pidana, seperti pada kasus pemalsuan BAP, serta keterlibatan polisi dalam “perdagangan” proses penegakan hukum. Penyalahgunaan kekuasaan demi kepentingan institusi polisi semacam ini dikenal sebagai *noble-cause corruption*.

Faktor-faktor penghambat dalam proses reformasi kepolisian selain dikarenakan masalah struktur dan kevakuman regulasi, juga dikarenakan faktor kultural yang melingkupi kinerja kepolisian itu sendiri. Beberapa faktor kultural yang menghambat proses reformasi, antara lain: *pertama*, Budaya Solidaritas Kelompok. Sudah bukan rahasia bahwa meski telah satu dasawarsa reformasi kepolisian dilakukan, namun citra polisi sebagai korps yang diskriminatif, korup, arogan, brutal, dan kurang tanggap masih melekat erat. Kasus-kasus “cicak-buaya”, “Gayus Tambunan”, bentrokan polisi dengan warga Buol di Sulawesi Tengah, dan lain-lain merupakan contoh perilaku negatif yang memperburuk citra polisi di mata masyarakat akhir-akhir ini.

Masalah lain yang penting diperhatikan ialah tentang tradisi militeristik dan birokrasi. Meskipun pemisahan TNI dan Polri sudah dilakukan sebagai prasyarat awal proses reformasi kepolisian, banyak kalangan memandang budaya militeristik polisi masih sangat kental. Seorang mantan jenderal bintang tiga (polisi) yang menjadi narasumber dalam pidato pe-

Penelitian P2P LIPI pada 29 Juli 2010.

⁸ Dari penelusuran majalah ini, terungkap sejumlah petinggi polisi yang biasa menerima uang satu hingga dua miliar rupiah dalam sehari. Ada seorang jenderal yang diguyur Rp10 miliar dalam sekali transfer. Bahkan ada perwira yang menyimpan uang Rp54 miliar. Deretan rekening janggal ini sebetulnya termasuk dalam 21 rekening jumbo perwira polisi.

⁹ P.A J. Waddington, *What Is Policing?* (United States: Learning Matters, 2010).

ngukuhan guru besarnya,¹⁰ menilai kentalnya budaya militeristik tersebut tercermin dari masih kentalnya perilaku: (i) pandangan yang melihat hubungan atasan, bukan sebagai hubungan fungsional dan kerja sama, tetapi hubungan struktural dan hierarkis; (ii) perlakuan terhadap bawahan (petugas operasional) bukan sebagai pengambil keputusan, tetapi sebagai pelaksana perintah; (iii) atmosfer lingkungan kerja yang tidak memungkinkan bawahan untuk berani mengemukakan pendapat yang berbeda; (iv) penilaian loyalitas secara sempit, bukan kepada organisasi dan misinya, tetapi kepada pribadi pimpinan, termasuk pemberian layanan kepada pimpinan yang bersifat berlebihan.¹¹

Budaya militeristik tersebut juga terlihat dari strata struktur kepangkatan Polri yang mencapai 22 jenjang, dari Bhayangkara Dua sampai Jenderal Bintang Empat. Kepangkatan pada level pelaksana (*worker*) mencapai 12 jenjang. Struktur kepangkatan semacam ini sebangun dengan struktur kepangkatan pada organisasi-organisasi militer, termasuk TNI. Padahal, kebanyakan sistem kepolisian di negara-negara maju pada umumnya tidak memberi atribut kepangkatan pada strata pelaksana karena mereka adalah *agent of law*. Walaupun ada klasifikasi pada umumnya mencerminkan keahlian (*special agent*). Sistem tanpa atribut ini sekaligus menimbulkan penilaian bahwa mereka bukan hanya bawahan pelaksana perintah atasan, melainkan bawahan atau wakil hukum yang bertanggung jawab pada hukum. Walaupun dalam pelaksanaan tugasnya mereka diawasi oleh “wakil manajemen” yang disebut *supervisor*. Strata pada level tinggi pada umumnya diklasifikasi berdasarkan perannya, sebagai Inspektur hingga Komisaris.

Masih adanya budaya militeristik di kalangan kepolisian tercermin pula dari masih banyaknya tindakan pelanggaran HAM yang dilakukan polisi. Salah satu kasus pelanggaran HAM yang saat ini banyak disoroti oleh masyarakat adalah kecenderungan penggunaan pendekatan

kekerasan fisik yang mengarah pada pelanggaran HAM, dilakukan oleh Densus 88.

Di balik banyaknya kisah sukses Densus 88 dalam menangani masalah terorisme di tanah air, Densus 88 tidak sepi dari kritik dan hujatan. Salah satu kritik yang banyak diberikan adalah metode penanganan terorisme yang dilakukan oleh Polri akhir-akhir ini juga tidak bisa dilepaskan dari praktik kekerasan. Dalam catatan KontraS, pihak-pihak yang diduga terlibat dalam aksi terorisme sering dilumpuhkan melalui metode-metode yang mematikan dan membahayakan jiwa.

Dari tabel di atas terlihat jelas bahwa polisi masih menggunakan bentuk-bentuk pendekatan fisik (kekerasan). Penggunaan instrumen atau senjata kekerasan oleh Polri dengan hasil mematikan target buruan hanya dapat dibenarkan bila terdapat ancaman konkret terhadap jiwanya dan harus dilakukan secara proporsional, merupakan sesuatu kebutuhan mendesak (*necessity*), absah secara hukum (*lawfulness*), dan bisa dipertanggungjawabkan (prinsip akuntabilitas). Panduan penggunaan kekerasan di atas yang merupakan standar universal (*UN Code of Conduct for Law Enforcement* dan *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement*) bagi satuan polisi juga telah diafirmasi oleh Polri lewat Perkap No. 8/2009. Lebih khusus, Polri memiliki Manajemen Operasional Polri yang di dalamnya termasuk mengatur batasan-batasan tindakan Polri dalam penanganan berbagai macam operasi, termasuk operasi khusus ini. Aturan-aturan internal ini tampaknya tidak menjadi acuan yang ketat dalam penanganan operasi antiterorisme belakangan ini.

Padahal, upaya pemberantasan terorisme tidak bisa diletakkan pada upaya penegakan hukum semata yang menjadi tanggung jawab Polri. Program deradikalisasi harus ditempatkan sebagai upaya untuk mencegah pengulangan praktik kekerasan, teror, dan penyebaran paham ideologi ekstrem yang dilakukan oleh kelompok yang diduga teroris tersebut. Program ini terkait erat sebagai upaya untuk menetralkan paham ideologi tersangka, terpidana, bahkan masyarakat luas yang berpotensi untuk terpengaruh terhadap satu paham ideologi tertentu. Program deradikalisasi yang dilakukan oleh pemerintah harus ditempatkan sebagai program yang bersinergi

¹⁰ Farouk Muhammad, “Reformasi Kultural Polri dalam Konteks Pergeseran Paradigma Kepolisian Abad ke 21”, Pidato Pengukuhan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Bidang Kriminologi dan sistem Peradilan Pidana pada Sekolah Tinggi/Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta 18 September 2004.

¹¹ FGD Kelompok Penelitian P2P LIPI, Jakarta 26 Juni 2010.

Tabel 3. Penanganan Terorisme Tahun 2010 oleh Polri

Penyergapan	Proses Penangkapan	Temuan Bukti
Aceh (dilakukan pada medio Februari–April 2010)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Umumnya tidak ada perlawanan yang berarti dari para tersangka. 2. Pihak kepolisian sering melakukan operasi keamanan terorisme tanpa membawa surat penangkapan dan penahanan. 3. Ada kejadian penembakan (peluru nyasar) yang mengakibatkan jatuhnya korban jiwa (bukan teroris) di Lamkabeau. 4. Dalam penggerebekan di (kawasan Beurawe, Banda Aceh), seorang tersangka ditembak hingga mati, namun tidak ditemukan adanya barang bukti. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kebanyakan dari operasi keamanan terorisme di Aceh tidak ditemukan adanya barang bukti, kecuali di Jantho, Lamkabeau, dan Leupang (senjata api dan obat-obatan).
Sumatera Utara (12 April, Medan)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beberapa orang ditahan dalam operasi keamanan. Satu orang terluka di tangan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ditemukan peta sejumlah kota besar di wilayah Sumatra
Banten (Pamulang–Tangerang, 9 Maret 2010)	Seorang mati dan dua orang tersangka terorisme ditahan. Diduga kuat adanya perlawanan dari salah seorang tersangka sehingga mengakibatkan kematian.	Sepucuk pistol revolver
Jawa Barat - (19 Maret) Sumedang	Operasi keamanan di Sumedang dilakukan tanpa adanya perlawanan dari para tersangka.	Ditemukan peta sejumlah kota besar di wilayah Sumatera
(6 Mei) Bekasi (13 Mei) Cikampek	<ul style="list-style-type: none"> - Operasi keamanan di Bekasi dilakukan tanpa perlawanan dari para tersangka. Mereka ditahan dan dilepaskan pada tanggal 13 Mei . - Operasi keamanan di Cikampek mengakibatkan dua orang tewas. Para saksi mata yang melihat menyatakan polisi langsung tembak ditempat, sedangkan pihak kepolisian menyatakan para tersangka melakukan perlawanan. 	Tidak ada barang bukti yang ditemukan, kecuali di Cikampek (senjata api jenis revolver)
Jakarta : - (6 Mei): Pejaten Pasar Minggu, Jakarta Selatan dan di hotel Sofyan - (13 Mei) Cawang	<ul style="list-style-type: none"> - Kedua operasi yang dilakukan di hari yang sama tidak mendapatkan perlawanan dari para tersangka. Baik dalam kedua operasi ini, pihak kepolisian tidak membawa surat penangkapan. Mereka ditahan dan kemudian dilepaskan pada tanggal 13 Mei 2010. - Sementara itu, operasi keamanan yang dilakukan di Cawang menewaskan 3 orang (tembak di tempat). 	<ul style="list-style-type: none"> - Operasi keamanan di Pasar Minggu dan Hotel Sofyan tidak ditemukan adanya barang bukti. - operasi keamanan di Cawang ditemukan AK 47 dan M 16 dalam jumlah besar.
Jawa Tengah - (13 Mei) Sukoharjo, Solo - (17 Mei) Solo	Baik di dua tempat operasi keamanan, diterapkan model operasi penggerebekan dan semua tersangka ditahan.	<ul style="list-style-type: none"> - Ditemukan barang bukti senapan, rompi anti peluru, CD, ratusan peluru berkaliber (Sukoharjo). - Separangkat komputer dan kepingan CD.

Biro Litbang KontraS, 2010; Diolah dari berbagai sumber

dengan program pembinaan yang ada di tiap-tiap instansi negara.

Dinamika Pemikiran Internal Reformasi Polri

Idealnya Polri bekerja sesuai dengan sistem politik yang dijalankan oleh Indonesia, yaitu sistem politik demokrasi. Atas dasar itulah maka ada beberapa prasyarat ideal pula yang mesti dijalankan oleh Polri di era demokrasi, antara lain: *Pertama*, pekerjaan Polri adalah untuk kepentingan dan ketentraman masyarakat. Dalam hal ini maka Polri dituntut untuk bekerja secara profesional. *Kedua*, yang perlu digarisbawahi adalah bahwa cara kerja Polri adalah mengutamakan hukum, bukan untuk kepentingan atasan atau kepentingan politik.

Semua hal tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam fungsi ideal Polri, yang meliputi tiga hal yaitu fungsi sebagai penegak hukum, sebagai pemelihara ketertiban masyarakat, dan sebagai pembasmi kejahatan. Selain itu, Polri juga dituntut untuk transparan (akuntabilitas bisa dipertanggungjawabkan), tidak membela kekuasaan untuk politik, melainkan menjaga kepentingan masyarakat.

Oleh karena itu, secara teoritik, ulasan di atas tentu idealnya menjadi kajian utama di dalam Polri sendiri pada saat merumuskan pemikiran tentang hakikat Reformasi Polri. Akan tetapi, jika melihat pada dinamika pemikiran tersebut, beberapa kalangan internal Polri justru memiliki pandangan yang agak berbeda mengenai hal tersebut. Beberapa kalangan ini terbagi menjadi tiga kelompok di dalam internal Polri, yaitu kelompok konservatif, kelompok tengah (moderat), dan kelompok progresif.

Secara umum dan sederhana, kelompok progresif dapat diartikan sebagai kelompok yang memiliki pandangan ke arah kemajuan, atau berhaluan ke arah perbaikan dari keadaan sebelumnya secara cepat. Kelompok ini menginginkan sebuah perubahan mendasar, dan jika dihubungkan dalam konteks politik, perubahan yang paling mendasar adalah dalam hal kebijakan politik.

Sebaliknya, kelompok konservatif merupakan kelompok yang memiliki cara pandang

dan bersikap mempertahankan keadaan, tradisi, norma, dan nilai-nilai yang sudah berlaku sebelumnya. Dalam konteks politik, kategori kelompok ini juga dapat disebut sebagai kelompok “*pro status quo*” dan selalu loyal serta menjunjung tinggi nilai-nilai tersebut. Selain itu, kelompok ini juga tidak menginginkan perubahan secara mendasar.

Lalu kelompok moderat atau tengah, merupakan kelompok yang selalu berusaha “berdiri” di antara dua kelompok di atas (progresif dan konservatif). Kelompok moderat selalu menghindarkan diri dari perilaku atau pengungkapan suatu hal secara ekstrem. Kelompok ini memiliki pandangan bahwa perubahan dapat dilakukan asalkan secara bertahap, tidak terburu-buru, dan tidak perlu secara cepat. Oleh karena itu, kelompok ini cenderung berjalan ke arah dimensi atau jalan tengah dengan pandangannya diusahakan selalu netral, bahkan mau mempertimbangkan pandangan pihak lain.

Persamaan pergulatan pemikiran di antara ketiga kelompok ini ialah bahwa: *pertama*, reformasi Polri merupakan suatu keniscayaan di era reformasi total yang bergulir sejak Mei 1998; *kedua*, reformasi di tubuh Polri ditujukan agar Polri kembali ke jati dirinya sebelum diberlakukan UU No. 13/1961 tentang Pokok-pokok Kepolisian yang memosisikan Polri, dahulu Angkatan Kepolisian Republik Indonesia (AKRI), disatukan ke dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Dengan demikian, Polri dapat lebih memfokuskan fungsinya sebagai penegak hukum, pelayan masyarakat, dan pelindung/pengayom masyarakat dan tidak lagi mengedepankan aspek militeristiknya di dalam menjalankan tugas-tugas kepolisian; *ketiga*, Polri, seperti juga TNI sejak era reformasi, tidak lagi menjadi institusi keamanan negara yang berpolitik dan memiliki kemandirian dari TNI karena tidak lagi berada di bawah naungan Kementerian Pertahanan dan Keamanan seperti pada masa lalu. *Keempat*, reformasi Polri terfokus pada tiga aspek, yakni aspek instrumental, aspek struktural dan aspek kultural; *kelima*, ketiga kelompok ini juga bersepakat bahwa di era transisi menuju demokrasi ini masih sulit untuk mengubah aspek kultural di jajaran Kepolisian Negara Republik Indonesia; *keenam*, dengan adanya pemisahan

antara Polri dan TNI sejak 1 April 1999 yang diperkuat dengan dikeluarkannya TAP/MPR-RI/VI/2000 tentang Pemisahan Polri dari TNI dan TAP/MPR-RI/VII/2000 tentang tugas dan fungsi TNI dan Polri serta UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia telah menghapuskan UU No. 28/1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, Polri menjadi institusi yang mandiri, langsung berada di bawah Presiden, tidak terlibat dalam urusan pertahanan, tidak pula melakukan aktivitas politik praktis; *ketujuh*, reformasi internal Polri akan terus menjadi sorotan masyarakat karena terkait kinerja Polri di lapangan.

Perubahan instrumental terkait dengan instrumen hukum yang berlaku bagi Polri. Dalam hal ini, ketiga kelompok tersebut sepakat bahwa perubahan di tubuh Polri masih terus berlangsung sejalan dengan perubahan-perubahan instrumen hukum bukan saja yang berlaku bagi Polri, yakni UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, melainkan juga dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah dan reformasi birokrasi. Polri juga tunduk pada aturan hukum bahwa pelanggaran hukum yang dilakukan oleh anggota Polri harus diajukan ke pengadilan umum. Untuk meningkatkan kinerja anggota Polri, sistem penggajian yang baru, termasuk remunerasi juga akan berlaku bagi anggota Polri.

Titik krusial yang menjadi perbedaan di antara tiga kelompok ini ialah soal reformasi struktural di tubuh Polri. Kelompok konservatif dan moderat tampaknya sepakat bahwa perubahan struktur Polri terus berlangsung secara inkremental (perlahan) sejauh itu tidak mengubah posisi Polri yang berada di bawah Presiden. Kedua kelompok ini karena faktor kesejarahan, menilai bahwa posisi Polri yang berada langsung di bawah Presiden akan menjadikan institusi Polri lebih mandiri dari TNI dan tidak diintervensi secara politik dibandingkan dengan jika Polri berada di bawah Departemen/Kementerian.

Polri tidak mau berada di bawah Kementerian Dalam Negeri karena sampai dengan dibentuknya Kabinet Indonesia Bersatu II, Oktober 2009, Menteri Dalam Negeri masih berasal dari kalangan TNI-AD. Ini akan memasukkan Polri kembali di bawah bayang-bayang TNI-AD. Namun, sejak

Gamawan Fauzi diangkat oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Menteri Dalam Negeri, sikap kelompok moderat dan konservatif juga tidak berubah, yakni Polri adalah institusi yang independen dari kementerian dan langsung di bawah Presiden. Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) yang secara *ex officio* diketuai oleh Menkopolhukam dipandang cukup sebagai lembaga yang menaungi Polri. Independensi Polri juga dipandang memungkinkan Polri mengajukan anggaran yang sesuai dengan kebutuhannya, tidak diganggu oleh TNI, dan bantuan luar negeri juga bisa langsung diberikan kepada Polri tanpa melalui Departemen Pertahanan atau pun Markas Besar TNI.

Di masa lalu amat sulit bagi Polri untuk mengembangkan kapabilitasnya karena anggaran tergantung pada Departemen Pertahanan dan Keamanan, pembelian alat-alat penunjang kinerja Polri juga tergantung pada Departemen Hankam dan ABRI, dan hampir semua yang menjadi tugas pokok Polri di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat diambil alih oleh ABRI khususnya TNI-AD. Jajaran Komando Daerah Militer (Kodam), Komando Resort Militer (Korem), Komando Rayon Militer (Koramil), Bintara Pembina Desa (Babinsa) dan bahkan Komando Operasi Ketertiban dan Keamanan (Kopkamtib) menjalankan fungsi-fungsi kepolisian seperti menangkap dan menahan orang serta menjalankan fungsi ketertiban masyarakat yang seharusnya berada pada Polri.

Di lain pihak, wacana penempatan Polri di bawah Kementerian Dalam Negeri (Depdagri) sebenarnya bukan merupakan gagasan aneh. Akan tetapi, persoalannya menjadi ramai, terutama disikapi oleh kalangan Polri karena *pertama*, gagasan tersebut diwacanakan oleh para pejabat Kementerian Pertahanan (Kemenhan), dimana di masa lalu kedudukan Polri adalah berada di bawah institusi tersebut. Karena itu, tidak mengherankan jika timbul kecurigaan dari internal Polri bahwa gagasan tersebut lebih dikaitkan dengan kepentingan untuk menyeimbangkan posisi TNI yang akan ditempatkan di bawah Kemenhan. *Kedua*, gagasan tersebut mengundang suatu pertanyaan; apakah proporsional RUU Keamanan Nasional (Kamnas) mengatur kedudukan Polri? Karena pada dasarnya, sebagai

instrument of law, kedudukan kelembagaan Polri semestinya diatur dalam UUnya sendiri. Artinya, jika hal ini memang perlu direalisasikan maka prosesnya harus dilakukan peninjauan ulang terhadap UU yang berlaku sehingga sejauh mungkin dapat dicegah proses saling menimpa antarperaturan perundang-undangan.¹²

Selain itu, sentralisasi organisasi kepolisian yang disertai luasnya fungsi sebagai penegak hukum, pembina kamtibmas, dan pelayan masyarakat, dengan pemberian wewenang yang cukup besar oleh UU serta posisinya di bawah presiden tanpa ada kontrol publik yang kuat maka dalam konteks pemerintahan, hal itu akan menciptakan mitos bahwa Polri seakan mandiri dan mampu mengemban tugas dengan berbagai macam masalah dalam masyarakat yang harus ditanggulangi, termasuk dampak dari pembangunan.¹³

Sebaliknya, analisis lainnya yang berkembang adalah bahwa konstitusi juga belum mengatur secara teknis di mana kedudukan Polri; apakah di bawah presiden langsung atau di bawah departemen. Di satu pihak, kelebihan kedudukan Polri yang di bawah presiden adalah kedudukan yang semestinya, yaitu dimasukkan dalam lingkungan komunitas hukum atau komunitas pemerintahan tanpa adanya kekhawatiran intervensi secara politis. Selain itu, jika Polri tetap ditempatkan di bawah departemen atau kementerian, akan menciptakan peluang terjadinya politisasi oleh kelompok politik tertentu jika kementerian yang menaungi Polri berasal dari parpol.¹⁴ Di lain pihak, kekhawatiran di atas belum tentu benar karena pengalaman di negara-negara demokratis menganut sistem kepolisian secara terpisah atau berdiri sendiri berdasarkan sistem desentralisasi di negara tersebut. Salah satu contohnya adalah Amerika Serikat.

Jika kelompok moderat masih membuka diri pada perubahan struktural di tubuh Polri terkait dengan hubungan antara Polri dan Presiden serta

Polri dan Kepala Daerah, kelompok konservatif menilai bahwa aturan hukum yang ada tidak perlu diubah lagi.

Kelompok progresif menilai bahwa reformasi di tubuh Polri harus berlangsung secara cepat dan radikal. Kelompok ini juga menilai bahwa reformasi struktural juga perlu dilakukan secara radikal. Kelompok ini memang tidak menginginkan dikembalikannya Polri bergabung dengan TNI, tetapi tetap terpisah dari TNI. Namun, dari segi aspek penegakan hukum, misalnya, Polri sebaiknya lebih mengedepankan aspek-aspek fungsional sebagai penegak hukum bersama jaksa dan hakim, dan tidak terkendala dengan aspek struktural yang lebih mengemuka. Meskipun saat ini Polri dapat saja menjadi penyidik yang otonom, namun posisi struktural Polri dapat saja mengurangi independensinya dalam melaksanakan fungsinya sebagai penegak hukum. Polri harus satu warna dengan jaksa dan hakim yang mengutamakan jabatan fungsionalnya. Pengedepanan aspek-aspek fungsional dalam jabatan-jabatan di kepolisian akan menjadikan penyidik polri semakin otonom.

Pengawasan internal di tubuh Polri saat ini juga masih tunduk kepada Kepala Kepolisian Republik Indonesia atau Kapolri. Harus dimungkinkan bahwa inspektorat Polri tidak menjadi otonom dan tidak tunduk kepada Kapolri agar inspektorat tidak didikte oleh atasannya. Ini terkait, misalnya, dengan penyidikan terhadap korupsi di dalam tubuh Polri seperti kasus rekening gendut beberapa Jenderal Polri.

Persoalan tumpang tindih dalam penanganan keamanan dalam negeri juga disorot oleh kelompok progresif. Pertanyaan mendasar yang perlu dijawab ialah siapa sesungguhnya yang memiliki otoritas dalam fungsi keamanan di daerah dan bagaimana hubungan antara struktur organisasi Polri dengan pemerintah daerah di era otonomi daerah ini.

Di dalam UU No. 2/2002 juga tidak ditegaskan sumber pembiayaan operasional maupun pembinaan kepolisian. Polri sebagai institusi pemerintah pusat, *apakah* dimungkinkan untuk mendapatkan bantuan anggaran dari pemerintah daerah, baik untuk operasional maupun pembinaan. Jika tidak ada kejelasan mengenai aspek pembiayaan ini, akan terus menjadi sorotan

¹² Farouk Muhammad, "Mencari Rumah Baru Untuk Polri", dalam *Media Indonesia*, 19 Februari 2007.

¹³ Bambang Widodo Umar (makalah), "Restrukturisasi Polri Ditinjau dari Sistem dan Strategi".

¹⁴ Aulia A. Rachman, *Restrukturisasi Kepolisian Negara RI dalam Rangka Reformasi Polri*, (Jakarta: Verbum Publishing, 2010) hlm. 104-105.

masyarakat bagaimana kepolisian memenuhi kekurangan anggaran operasional dan pembinaannya. Selain itu, karena sifatnya yang berbeda dengan TNI, struktur Polri juga seharusnya terkait dengan struktur pemerintah daerah. Maksudnya dimungkinkan adanya kepolisian daerah yang secara fungsional terkait dengan kewenangan pemerintah daerah sebagai penanggung jawab keamanan daerah.

Namun, UU No. 2/2002 tidak memungkinkan dibentuknya polisi lokal di wilayah Republik Indonesia. Tengok misalnya Pasal 5 Ayat (2) yang berbunyi: “Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah kepolisian nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan peran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).”

Pasal 5 ayat (1) sendiri berbunyi:

“Kepolisian negara RI merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.”

Penekanan pada konsep “kepolisian nasional” mengandung makna bahwa struktur Polri di tingkat wilayah/daerah —Kepolisian Daerah (Polda), Kepolisian Wilayah (Polwil), Kepolisian Resot (Polres), dan Kepolisian Sektor (Polsek— merupakan bagian tak terpisahkan dari kepolisian nasional dan bukan perangkat dari pemerintah daerah. Ini juga ditunjang oleh Pasal 10 UU tersebut yang berbunyi: “Pimpinan Polri bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian secara hirarkis”.

Bandingkan dua pasal dalam UU Polri tersebut dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah khususnya Pasal 13 dan 14. Pasal 13 ayat (c) menyebutkan bahwa: “Baik pemerintah daerah tingkat satu maupun tingkat dua (Kabupaten /Kota) memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman dalam masyarakat”. Ini diperkuat dengan Pasal 27 ayat (c) yang menyebutkan: “Kepala daerah dan wakil kepala daerah memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.”

Pasal-pasal pada dua undang-undang tersebut menunjukkan: *pertama*, baik pemerintah

daerah maupun Polri memiliki kewenangan yang tumpang tindih untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang terkait ketertiban masyarakat. *Kedua*, pemerintah daerah dan Polri memiliki fungsi dan peran yang sama, tetapi akuntabilitasnya berbeda, kepolisian daerah kepada Kapolri, sedangkan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan masyarakat. *Ketiga*, struktur dan proses akuntabilitas yang berbeda itu dapat menciptakan kerumitan dalam suasana kerja antara Polri dan Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah tidak dapat memerintah kepolisian daerah secara langsung kepada kepolisian daerah dalam penanganan ketertiban umum. Ini juga dapat menciptakan kesulitan dalam melakukan koordinasi di lapangan.¹⁵

Kelompok konservatif selalu berpandangan bahwa sesuai dengan konstitusi negara, Polri adalah institusi yang bersifat nasional. Karena itu, tidak dimungkinkan dibentuk kepolisian daerah yang otonom. Kalangan ini juga berpandangan jika kepolisian daerah bersifat otonom, akan sulit melakukan koordinasi di antara mereka dalam melakukan pengejaran terhadap pelaku kejahatan. Sementara kelompok progresif berpandangan bahwa kepolisian daerah dapat saja secara struktural berada di bawah kepolisian nasional, tetapi secara fungsional melekat pada daerah dan bertanggung gugat dengan pemerintah daerah. Ini untuk meniadakan tumpang tindih dan kerumitan dalam koordinasi penanganan ketertiban masyarakat di tingkat daerah. Ini juga untuk menghilangkan kendala anggaran kepolisian daerah yang dapat saja dibantu melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, akuntabilitas dan wewenang untuk menjaga keamanan dan ketertiban umum di daerah adalah kepala daerah (Gubernur, Bupati, Wali kota) karena mereka dipilih melalui pemilihan umum Kepala Daerah, seperti halnya Presiden RI.

Seperti telah dikatakan sebelumnya, ketiga kelompok ini sepakat betapa sulitnya melakukan reformasi secara kultural di dalam tubuh Polri. Kultur militeristiknya masih ada, walau unsur untuk mengedepankan polisi yang berwajah

¹⁵ Lihat juga pandangan Makmur Keliat, “Reformasi Kepolisian”, dalam Al Araf dan Anton Aliabas, *TNI – Polri di masa Perubahan Politik*, (Bandung: Program Magister Pertahanan ITB, 2007), hlm. 34–43.

sipil sudah diaktifkan. Budaya pungli juga masih terus terjadi di tubuh Polri walaupun *quick wins* sudah juga berlaku di tubuh Polri seperti pola rekrutmen sumber daya manusia Polri, pelayanan dalam pembuatan Surat Ijin Mengemudi (SIM), pembuatan atau perpanjangan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), dan pembuatan Buku Pemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB), sistem penyidikan yang dapat dipantau oleh masyarakat dan juga *quick respons*, setiap laporan masyarakat harus segera ditanggapi dengan cepat oleh polisi. Namun, dalam kenyataannya budaya lama pungli tetap saja terjadi di lapangan, respons cepat dari polisi juga tidak terjadi karena faktor kendala anggaran dan SDM.

Kendala untuk mereformasi Polri juga terjadi karena Polri saat ini menikmati independensi atau otonominya, termasuk dalam pengajuan dan pengelolaan anggaran. Tidak ada Kementerian yang membawahi Polri sehingga pengajuan anggaran dilakukan langsung sendiri oleh Polri, pengelolaannya juga dilakukan sendiri, dan pelaporannya juga bersifat otonom. Euforia di dalam tubuh Polri ini tentunya menjadi kendala utama untuk melakukan reformasi struktural di tubuh Polri. Sementara itu, dari sisi reformasi kultural, masih kentalnya budaya militeristik juga menjadi kendala. Otonomi Polri juga tidak jarang menimbulkan kesombongan institusional di kalangan aparat Polri sehingga mereka merasa otonom dan tidak mau berada di bawah institusi pemerintahan lainnya, kecuali di bawah Presiden. Satu sisi yang mengkhawatirkan ialah jika suatu saat ada presiden yang menggunakan institusi Polri sebagai bumper dalam berhadapan dengan institusi lain.

Perubahan kultur dan organisasi Polri ini memang membutuhkan waktu yang cukup lama. Apalagi secara implementasi kultural, harus diakui bahwa polisi belum memperlihatkan seluruh karakter sipilnya sebagai cermin jati diri Polri, yaitu polisi yang menghormati hak-hak sipil serta mengedepankan pendekatan kemanusiaan. Hal ini memang terkait dengan paradigma lama Polri yang dulunya masih menjadi bagian dari kekuatan militer sehingga budaya tersebut masih belum terkikis dari institusi Polri. Harus diakui bahwa tindakan beberapa anggota Polri

di lapangan masih mencerminkan kekerasan dan ketidakadilan terhadap masyarakat.

Terlepas dari dinamika dan perdebatan di atas, perlu disadari pula bahwa upaya reformasi Polri adalah sebuah kebutuhan. Karena itulah, dalam realitasnya, upaya ini sebenarnya juga didorong oleh beberapa hal. Salah satunya adalah regulasi. TAP MPR No. VI dan VII pada tahun 2000 yang berujung pada dikeluarkannya UU No. 2 tahun 2002 mengenai Kepolisian Negara Republik Indonesia telah mengisyaratkan bahwa memang perlu segera dilakukan upaya langkah reformasi Polri. Dalam UU ini, fungsi dan kewenangan Polri diatur sedemikian rupa hingga memiliki kewenangan yang luas. Selain itu, regulasi ini juga merupakan salah satu langkah nyata dalam membuat perubahan sebagai bagian dari amanat reformasi Polri yaitu membangun polisi yang demokratik, profesional, dan akuntabel.

Penutup dan Rekomendasi

Dinamika pemikiran internal Polri mengenai reformasi Polri memang memperlihatkan karakteristik dan dimensi cara pandang yang beragam. Namun, walaupun baru dimulai dari segi pemikiran, dapat dilihat bahwa terdapat persoalan yang masih menuai perdebatan mengenai reformasi Polri itu sendiri. Akan tetapi, yang perlu digarisbawahi di sini bukan soal keseragaman pemikiran yang dapat menjamin bahwa reformasi internal Polri dapat berjalan dengan baik, melainkan realitas yang berkembang saat ini mengenai peran dan fungsi Polri.

Upaya menggeser citra Polri yang dulunya militeristik ke arah polisi sipil yang demokratik, profesional, akuntabel, dan independen masih menjadi tantangan Polri di masa mendatang. Oleh karena itu, “pekerjaan rumah” utama Polri dalam membangun citra positif dan dukungan masyarakat adalah dengan kembali pada kemampuan mewujudkan polisi yang profesional. Oleh karena itu, untuk tetap menjaga kontinuitas upaya reformasi Polri, terdapat beberapa langkah yang dapat dilakukan, antara lain:

1. Diperlukan kontinuitas yang terus menerus dari semua kalangan (tidak hanya Polri) untuk terus mewacanakan upaya reformasi Polri. Hal ini diperlukan agar ada mekanisme yang diterapkan untuk tetap “mengawal” upaya re-

formasi Polri itu sendiri. Hal ini terjadi karena masih ada tumpang tindih kendali dalam pelaksanaan tugas rutin dengan pelaksanaan amanat reformasi Polri itu sendiri. Akibatnya anggota Polri lebih terseret untuk memenuhi tugas rutin ketimbang tuntutan reformasi.

2. Perlu adanya *reward* dan *punishment* bagi pelaksana upaya reformasi yang berhasil maupun yang tidak berhasil. Tambahan lagi, juga diperlukan indikator yang jelas dari semua pihak; terutama dari ketiga kelompok tersebut mengenai keberhasilan maupun hambatan dalam upaya reformasi Polri itu sendiri.
3. Meninjau kembali kebijakan pembagian kewenangan. Ini dapat dilihat dari pembuatan desentralisasi manajemen, Polri di tingkat Polda, Polwil, dan Polres untuk mendapatkan anggaran yang resmi dari APBD setempat. Hal ini dimungkinkan karena kepala daerah memiliki garis koordinasi dan manajemen kepada Polri di daerahnya. Selain itu, dengan adanya mekanisme ini maka ada ruang dan landasan bagi pelaksana Polri untuk mengubah program yang tidak sesuai dengan tuntutan masyarakat di daerah.
4. Menata kembali sistem pengawasan eksternal. Dalam hal ini, diperlukan mekanisme pengawasan eksternal di level regulasi dan politik oleh DPR dan Presiden untuk menghindari pimpinan kepolisian mengelak dari investigasi. Secara teoritik, bentuk pengawasan ini diperlukan agar dapat memberikan kesetaraan yang lebih besar dalam investigasi penyalahgunaan wewenang maupun tindak kejahatan yang dilakukan oleh polisi.
5. Melakukan penataan sistem pembinaan personel dan anggaran. Salah satunya adalah dengan membangun rasionalitas keanggotaan agar mampu mengantisipasi ancaman terhadap keamanan dalam negeri (Kamdagri) sehingga jumlah polisi akan berada pada posisi ideal.

Daftar Pustaka

- Araf, Al & Anton Aliabbas (Ed.). 2007. *TNI-Polri di Masa Perubahan Politik*. Bandung: ITB.
- Bhakti, Ikrar Nusa (Ed.). 2004. *Relasi TNI dan Polri dalam Penanganan Keamanan Dalam Negeri (2000–2004)*. Jakarta: P2P LIPI.
- Budiardjo, Miriam. 2000. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Buku Biru *Reformasi Menuju Polri yang Profesional*. Jakarta, 2006.
- Djamin, Awaloedin. 2007. *Kedudukan Kepolisian Negara RI dalam Sistem Ketatanegaraan : Dulu, Kini, dan Esok*. Jakarta: PTIK Press.
- Djamin, Awaloedin et al. 2006. *Sejarah Perkembangan Kepolisian di Indonesia, dari zaman Kuno sampai Sekarang*. Jakarta: Penerbit PTIK Press.
- D.L., Chryshnanda. 2007. “Membangun Polri Sebagai Polisi Sipil Dalam masyarakat yang Demokratis”, dalam *Community Policing*, 6 Maret 2007.
- Far Eastern Economic Review (FEER)*, edisi 13 November 2003.
- Hasil Survei Lembaga Pengembangan Ekonomi Masyarakat (LPEM) UI, 2007.
- <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=172347>.
- <http://www.unisosdem.org>.
- <http://www.Dharana Lastarya.org>
- <http://www.dharana-lastarya.org>, 25 November 2006.
- <http://www.muradi.wordpress.com>.
- IDSPS, AJI, dan FES, *Newsletter*, Edisi VII/10/2008.
- . *Reformasi Kepolisian Republik Indonesia (Seri 6)*, Edisi No. 6/2008.
- Kutnjak, Sanja. 2005. *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption (Studies in Crime and Public Policy)*. New York: Mac Graw Hill.
- Kompas*, 17 Januari 2007.
- Koran Tempo*, 16 November 2006.
- Keppres No. 89 tahun 2000 tentang Kedudukan Kepolisian Negara RI.
- Keputusan Kapolri Nomor Kep/53/X/2002, tanggal 17 Oktober 2002.
- Keputusan Kapolri Nomor 32/VII/2003, tanggal 01 Juli 2003
- Maryadi, Eko. 2007. “Detasemen Khusus 88 Polri”. Dalam *Almanak Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia*. Jakarta: Lesperssi dan DCAF.
- Meliala, Adrianus. 2002. *Problema Reformasi Polri*. Jakarta: Trio Repro.
- Muhammad, Farouk (artikel), “Reformasi Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Konteks Pembangunan Sistem Peradilan Pidana”.

- Dalam *Potret Penegakan Hukum di Indonesia: Bunga Rampai Komisi Yudisial*.
- _____. 2004. *Reformasi Kultural Polri dalam Konteks Pergeseran Paradigma Kepolisian pada Abad 21*, Pidato Pengukuhan pada Upacara Jabatan Guru Besar di Bidang Kriminologi & Sistem Peradilan Pidana pada PTIK. *Media Indonesia*, 19 Februari 2007.
- Nasir, Muh. 2004. *Konflik Presiden versus Polri di Era Transisi Demokrasi*. Jakarta: Madani Institute.
- Noor, Firman. 2000. "Negara dan Demokrasi: Studi Atas Pemikiran Politik Amien Rais". Skripsi. Depok: Fisip UI.
- Osse, Anneke. 2007. *Memahami Pemolisian*. Jakarta: Rinam Antartika CV.
- Polri: Financial Management Reform*, Hasil Riset LPEM FE UI, Polri dan Kemitraan.
- Rachman, Aulia A. 2010. *Restrukturisasi Kepolisian Negara RI dalam Rangka Reformasi Polri*. Jakarta: Verbum Publishin.
- Rahardjo, Satjipto. 2006. "Sosol Polisi Rakyat Menuju Indonesia Baru". Dalam tulisan *Community Policing*, 8 Oktober 2006.
- _____. 2007. *Membangun Polisi Sipil: Perspektif Hukum, Sosial, dan Kemasyarakatan*. Kompas. Jakarta.
- Rianto, Bibit Samad. 2006. *Pemikiran Menuju Polri yang Profesional, Mandiri, Berwibawa, dan Dicintai Rakyat*. Jakarta: PTIK Press & Restu Agung.
- Reformasi Berkelanjutan: Institusi Kepolisian Republik Indonesia, Bidang Sumber Daya Manusia, Kemitraan*. 2006. Hasil Riset LMUI dan Kepolisian Negara RI. Jakarta.
- Samego, Indria (Ed.). 2001. *Sistem Pertahanan Keamanan Negara: Analisis Potensi dan Problem*. Jakarta: The Habibie Centre.
- Suara Karya online*, 5 Mei 2007.
- Tabah, Anton. 2002. *Polri dalam Transisi Demokrasi*. Jakarta: Mitra Hardhasuma.
- Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Umar, Bambang Widodo. "Restrukturisasi Polri Ditinjau dari Sistem dan Strategi". (makalah).
- _____. "Arah Reformasi Polri". Makalah yang disampaikan dalam Diskusi *Reformasi Kepolisian Negara Republik Indonesia*. Jakarta: ProPatria Institute, 29 Januari 2008.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Varma, S.P. 1999. *Teori Politik Modern*. Jakarta: PT Grassindo Persada.
- Waddington, P.A.J. 2010. *What Is Policing? United States: Learning Matters*.
- Widjajanto, Andi (Ed.). 2004. *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*. Jakarta: ProPatria.