

## Politik vs Polisi

Dr. Bambang Widodo Umar<sup>1</sup>

### Abstraksi :

Di Indonesia, secara struktural dalam organisasi kepolisian melekat dua kekuasaan, yaitu (1) kekuasaan di bidang hukum, dan (2) kekuasaan di bidang pemerintahan. Kekuasaan polisi tersebut diwujudkan dalam bentuk kekuatan paksa fisik secara terorganisir untuk mengontrol tumbuhnya civil society dalam mencapai moral kolektif. Artinya, kekuasaan polisi itu tidaklah berdiri sendiri untuk mencapai moral kolektif, banyak lembaga lain yang terlibat di dalamnya. Di sini antara institusi kepolisian dan environment yang melingkupi saling mempengaruhi dengan pelbagai kebijakan pemerintah. Dengan demikian kepolisian mengalami perubahan besar di tengah tantangannya yang menyebabkan tindakan-tindakan institusi kepolisian dapat memiliki kedekatan kepada aspek politik. Keterlibatan polisi dalam kancah politik menjadi pusat kontroversi ketika hal itu dikaitkan dengan konsensus yang didasarkan kepada sikap "netralitas" dalam pelaksanaan tugas institusinya.

**Kata Kunci : Polisi, Politik, Kekuasaan, Netralitas**

### Pendahuluan

Reformasi politik yang dimulai sejak tahun 1998 telah membuka keran liberalisasi politik dan membuka kesempatan politik baru yang tidak ditemukan pada masa Orde Baru. Partai politik tumbuh bagai jamur di musim hujan dan memunculkan elit politik baru. Sebagian merupakan dominasi elit lama yang lolos dari turbulensi politik awal reformasi, sebagian lagi merupakan muka-muka baru. Sejalan dengan keadaan itu divergensi kekuatan politik dan silih

<sup>1</sup> Dr. Bambang Widodo Umar, staf pengajar pada Pascasarjana KIK-UI dan PTIK

bergantinya pimpinan politik tidak menempatkan satupun kekuatan politik dominan sebagaimana tumbuh pada masa Orde Lama dan Orde Baru.

Positifnya penyebaran kekuatan politik ini menghindarkan Indonesia dari potensi otoritarianisme sebagaimana yang pernah terjadi sejak zaman demokrasi terpimpin dan dilanjutkan dengan 32 tahun Order Baru, karena kekuatan politik tersebar di antara elit-elit yang berperan sebagai lokomotif politik. Mereka ini sekarang menguasai partai-partai politik besar baik sebagai ketua partai atau sebagai majelis pertimbangan partai, ketua Dewan Suro atau Dewan Pembina dan bertindak layaknya "pemegang saham tunggal" dalam "Party Enterprise".

Tipe demokrasi ini mengingatkan kita kepada sebuah konsep demokrasi konsosiasional, sebuah konsep yang dikenalkan oleh Arned Lijphart pada tahun 1969. Di Italia, sistem semacam ini disebut sebagai "Partitocrazia". Praktek demokrasi demikian ditandai dengan adanya pembagian kekuasaan "power sharing" di antara partai politik dan kekuatan politik. Misi dari jenis demokrasi ini sebenarnya untuk meredam konflik dalam masyarakat, karena dalam *power sharing* semua kepentingan dari partai dan kekuatan politik terakomodir. Dengan kata lain, tipe ini disebut sebagai *post conflict democracy*, atau *emergency democracy* di mana tingkat ketidak percayan sosial dan kecurigaan yang sangat tinggi. Masyarakat tersegmentasi oleh kekuatan-kekuatan politik kultural, ideologis dan ras dan etnik yang terbelah.

Jenis demokrasi ini berbeda dengan model majoritaraian demokrasi di mana pemenang dalam kontestasi politik menguasai kebijakan, "Winner-takes-all democracy". Sementara kelompok yang kalah berperan sebagai oposisi. Sebenarnya sejak masa kepemimpinan SBY-JK, embrio oposisi sudah diinisiasi oleh PDIP. Tetapi kekuatannya sangat kecil, karena partai lainnya mempunyai wakil di pemerintahan dan tidak dapat dikatakan sebagai oposisi dan PDIP hanya menguasai kurang dari 20% kursi di Parlemen. Sementara partai politik besar lainnya masuk dalam pemeritahan sebagai anggota kabinet.

## Hak Sipil dan Politik

Membangun *civil society* pada dasarnya merupakan pelaksanaan hak sipil dan politik yang diratifikasi dari *International Covenant on Civil and*

*Political Right* (ICCPR) oleh Negara Republik Indonesia melalui UU Nomor 12 Tahun 2005. Kebijakan tersebut membawa konsekuensi dalam reformasi di sektor keamanan (SSR) berupa transformasi kebijakan-kebijakan dan institusi-institusi keamanan negara dari sistem pemerintahan yang otoriter menuju sistem baru yang demokratis. Keterkaitan ini merupakan arah untuk mengubah aktor-aktor keamanan menjadi institusi yang profesional, sebagai subyek dari supremasi pemerintahan sipil, akuntabel serta menghormati HAM.

Tidak hanya di Indonesia tetapi juga di negara-negara *post authoritarian* lainnya, desakan untuk menempatkan lembaga keamanan kembali ke dalam fungsi yang sebenarnya telah menjadi tema penting dalam politik kenegaraan hampir di setiap negara transisi. Masalah utamanya adalah keterlibatan lembaga keamanan dalam dunia politik dimungkinkan mengakibatkan kurang optimalnya implementasi hak-hak sipil dan politik dalam proses pemerintahan.

Dalam UU Nomor 12 Tahun 2005, hak sipil dan politik itu meliputi antara lain : hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak tidak ditangkap dan ditahan secara sewenang-wenang, hak tersangka maupun terdakwa diperlakukan secara manusiawi, hak tidak ditahan dalam perkara utang-piutang atau perjanjian, hak kebebasan bergerak dan domisili, hak atas kedudukan sama di muka hukum, hak tidak dipidana berdasarkan hukum yang berlaku surut, hak pribadi, hak kebebasan berfikir dan berpendapat, hak bebas dari propaganda perang dan hasutan rasial, hak atas kebebasan berkumpul, hak kebebasan berserikat, hak kebebasan berpolitik, hak bebas dari diskriminasi dalam hukum, hak kelompok minoritas dan lain-lain.

Sedangkan yang dimaksud dengan sektor keamanan adalah meliputi seluruh institusi yang memiliki otoritas untuk mengarahkan kekuatan fisik atau penggunaan kekuatan fisik dalam rangka melindungi Negara dan warganya. Dalam pengertian ini institusi yang dimaksud termasuk TNI dan Polri, maupun segenap institusi sipil lainnya yang bertanggungjawab dalam pengelolaan dan pengawasannya.

Fenomena penting dalam reformasi ialah melemahnya kondisi keamanan yang seharusnya mampu menjaga situasi harmonisasi dalam perubahan

politik. Melemahnya kondisi keamanan bukanlah berarti menurunnya jumlah kegiatan pengamanan, melainkan menjamurnya *civil society* tidak benar-benar mewakili konstituennya yang dapat mendorong tumbuhnya “*good government*” maupun “*civilized society*”. Organisasi keamanan yang profesional layaknya merupakan kendaraan yang mengantarkan lahirnya organisasi politik baru atau melahirkan elit atau tokoh politik baru atau mendorong ambisi tokoh politik baru.

Sesungguhnya fenomena ini bukan masalah keamanan jika dukungan *civil society* itu bersifat pragmatik, visioner, bukan personal atau bersifat patron klien. Dalam dukungan positif yang bersifat programatis dan visioner, loyalitas didasarkan kepada program dan misi yang diperjuangkan oleh elit-elit politik itu seharusnya memperjuangkan kepentingan *civil society* umumnya. Hubungan patron klien yang didasarkan kepada loyalitas buta kepada elit politik, karena pertimbangan sektarian, primordial, ideologis yang mengarah kepada pembagian pendapatan politik baik dalam arti kekuasaan maupun keuntungan material atau financial harus ditinggalkan. Dalam perspektif kejahatan politik, hubungan patron klien semacam ini dapat menciptakan jaringan mafia politik baru, misalnya dalam menerima atau mendistribusikan jaran-jaran korupsi.

Maka tidak heran kalau antusiasme demokrasi kita ini belum memberikan hasil yang memuaskan. Ketidakpuasan masyarakat justru menimpa aparat keamanan yang menanggung beban. Sistem politik semacam ini nampak tidak mampu memecahkan persoalan-persoalan sistemik masyarakat. Perkembangan demokrasi kita tidak dapat dikatakan jelek, walaupun belum dikatakan sempurna. Menurut Survey yang dilakukan oleh Economic Intelligent Unit, *Index civil liberty* 6,75, *participasi politic* 5, *political culture* 6,2, *functioning government* 7,5 *electoral process* dan *pluralism* 6,9 secara keseluruhan ranking demokrasi kita berada di ranking 65 dari 170 negara atau dalam range *middle up*.

Tetapi kalau indeks keamanan dibanding dengan *output* dalam bentuk indeks pembangunan manusia (*Human development Index*), ranking Indonesia ada di 107 dari 177 negara, artinya masih berada di *range middle down*. Hampir sama dengan Vietnam yang pada ranking 105. Sementara itu prestasi pemberantasan korupsi, menurut Transparansi Internasional, walaupun terjadi peningkatan, angkanya masih belum berarti. Dengan

Indeks Persepsi Korupsi 2,4, atau di bawah 3 Indonesia masih berada dalam derajat yang parah.

Maka dapat dipahamai kekecewaan berbagai kalangan yang mengeluh atas kelambanan dan ketidakefektifan kinerja aparat keamanan selama proses reformasi. Berbagai komentar itu membenarkan bahwa pemerintahan sejak masa reformasi belum meletakkan secara proporsional dan sistemik fungsi keamanan yang diemban oleh berbagai departemen. Kelambanan dan ketidak efektifan itu sebenarnya *side effect* dari sistem demokrasi konsosiasinal yang menekankan pada pembagian kekuasaan dan akomodasi berbagai kepentingan. Di berbagai negara yang setelah selesai mengalami konflik, disain sistem keamanan terbukti mampu meredam konflik, tetapi tidak memproduksi pemerintahan yang efektif. Dengan kata lain, model demokrasi ini sesungguhnya hanya bersifat darurat atau temporer.

### Politik vs Polisi

Keterlibatan polisi dalam kancah politik menjadi pusat kontroversi ketika hal itu dikaitkan dengan konsensus yang didasarkan kepada sikap "netralitas" dalam pelaksanaan tugas institusinya. Bertolak dari pengertian politik yang diartikan dalam hubungannya dengan kekuasaan, Robert Reiner (2000 : 67) menjelaskan bahwa di dalam kenyataan politik merupakan aspek yang tidak terlepas dari kepolisian. Hal ini didasarkan pada keberadaan kepolisian sebagai organisasi yang diciptakan dan dijalankan melalui proses politik dalam rangka menegakkan wewenangnya.

Di Indonesia, secara struktural dalam organisasi kepolisian melekat dua kekuasaan, yaitu (1) kekuasaan di bidang hukum, dan (2) kekuasaan di bidang pemerintahan. Kedua kekuasaan tersebut melahirkan tiga fungsi utama polisi, yaitu (1) sebagai penegak hukum diperoleh dari kekuasaan bidang hukum; (2) sebagai penegak keamanan dan ketertiban umum; dan (3) sebagai pelayan dan pengayom masyarakat. Dua fungsi terakhir diperoleh dari kekuasaan di bidang pemerintahan.

Kekuasaan polisi tersebut diwujudkan dalam bentuk kekuatan paksa fisik secara terorganisir untuk mengontrol tumbuhnya *civil society* dalam mencapai moral kolektif. Kekuasaan ini tentu mengacu pada bentuk kesepakatan

bersama. Artinya, kekuasaan polisi itu tidaklah berdiri sendiri untuk mencapai moral kolektif, banyak lembaga lain yang terlibat di dalamnya. Dengan kata lain polisi bukan satu-satunya organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membangun moral kolektif. Sampai di sini sebenarnya polisi tidak memiliki masalah yang serius, namun persoalannya muncul ketika masyarakat menuntut agar polisi menjadi wasit yang adil dalam pelaksanaan tugas, sedangkan strategi kekuasaan (elit politik) merangkak ke arah pemanfaatan fungsi kepolisian. Dalam kondisi demikian apabila polisi tidak diimbangi oleh sistem pengawasan yang memadai sangat mungkin mereka akan mudah mengabaikan tujuan mencapai moral kolektif.

Di samping itu sifat kepolisian dalam konteks politik secara *de facto* berkaitan dengan ideologi negara yang dapat menjadi dilema dalam hal organisasi, teknik, taktik dan model operasi kepolisian. Hal itu sering dijadikan alasan diperlakukannya polisi yang seharusnya sebagai pengelola keamanan dan ketertiban umum menjadi penjaga "stabilitas pemerintahan". Padahal, perlakuan demikian itu menunjukkan kurangnya kemampuan negara (pemerintah) dalam mengelola keamanan. Memang, pembangunan dapat berakses terhadap buruknya keamanan yang menyebabkan jiwa dan harta benda rakyat menjadi tidak terjamin. Akan tetapi hal itu juga dapat disebabkan oleh kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak tepat dalam mengelola pembangunan.

Di sini antara institusi kepolisian dan *environment* yang melingkupi saling mempengaruhi dengan pelbagai kebijakan pemerintah. Dengan demikian kepolisian mengalami perubahan besar di tengah tantangannya yang menyebabkan tindakan-tindakan institusi kepolisian dapat memiliki kedekatan kepada aspek politik. Sebagai bagian dari penyelenggara negara secara umum jelas kepolisian memiliki hubungan yang erat dengan sumber dan simbol kekuasaan. Dalam kondisi tersebut kepolisian dengan mudah mengontrol kelompok-kelompok politik tertentu karena pengaruh sebagai bagian dari pemerintah tersebut.

Dari keberadaan polisi di tengah-tengah arus kekuatan politik yang saling menarik, yaitu arus penguasa dan arus yang dikuasai, dimungkinkan lewat pertimbangan logis polisi lebih baik berfihak pada yang berkuasa secara politis. Berdiri di tengah-tengah arus kontradiksi demikian sesungguhnya tidak banyak yang dapat dilakukan polisi. Dilema yang merantai dirinya adalah

manakala elit politik menyusupkan kepentingan yang sesuai dengan tujuan organisasi. Yang terjadi selanjutnya ialah fungsi kepolisian menjadi kabur dan menjadi tidak lebih sebagai alat golongan politik tertentu yang hendak mewujudkan kebijakan-kebijakannya dalam perilaku keseharian polisi. Dari sini kerawanan organisasi kepolisian dalam konteks politik praktis.

### **Kewaspadaan Dalam Keamanan Pemilu**

Kerawanan Pemilu itu dapat dikategorikan dalam tiga tahap, yaitu tahap pra-Pemilu, saat Pemilu, dan pasca Pemilu. Secara terselubung kerawanan itu sudah mulai muncul saat ini dan bukannya tidak mungkin tingkat intesitas dan akumulasinya akan terus meningkat. Mulai dari penetapan keterlibatan OPP peserta pemilu, di mana saat ini telah ditetapkan jumlah peserta pemilu 2009 sebanyak 38 parpol, tidak menutup kemungkinan penentuan kandidat dalam daftar calon legislatif oleh partai tertentu akan menimbulkan sengketa. Para kandidat yang merasa tergeser oleh anggota-anggota baru sangat mungkin akan melakukan perlawanan terhadap elit partai. Di sini apabila sebelumnya mereka marah kepada KPU, selanjutnya akan berganti marah kepada partai, sehingga dimungkinkan bisa terjadi pertarungan antar elit atau antar anggota dalam suatu partai. Kerawanan juga akan terjadi saat kampanye, saat pemungutan suara di TPS-TPS, dan saat penghitungan suara.

Dari pengalaman pelaksanaan Pemilu pada masa lalu, berbagai bentuk kerusuhan terjadi sepanjang masa kampanye yang mengesankan ada akselerasi partisipasi politik rakyat yang meningkat, baik berbentuk pengerahan masa dalam jumlah yang besar maupun opini politik. Antusiasme rakyat terutama dari kalangan bawah yang terpicu oleh berbagai iming-iming menggiurkan atau janji-janji yang muluk-muluk dalam kampanye, hingga kini dalam konteks sistem politik belum menemukan alat kontrol yang efektif untuk "menagih janji" yang tidak ditepati. Secara kuantitas jumlah korban dalam pelaksanaan pemilu mulai dari kerusakan dan kehilangan harta benda, luka-luka sampai korban meninggal dunia menunjukkan eskalasi yang meningkat. Daftar korban itu semakin panjang apabila dilihat dari berbagai insiden disekitar kampanye Pemilu. Selain aspek kuantitatif, aspek kualitatif tindak kekerasan juga mengalami peningkatan.

Dari keseluruhan proses Pemilu tersebut sangat mudah terjadi tindakan yang merupakan suatu pelanggaran terhadap Hak-Hak Asasi

Manusia (HAM), khususnya terhadap hak-hak sipil dan politik rakyat. Dari kategori pelanggaran, pelakunya justru sering dilakukan oleh negara. Berbagai pelanggaran tersebut antara lain muncul dalam bentuk : pengabaian hak pilih, intimidasi, pemukulan, penangkapan secara sewenang-wenang, pelecehan, diskriminasi, penggelapan suara yang tercatat hingga penganiayaan. Keseluruhan dari peristiwa yang diklasifikasikan dalam bentuk pelanggaran hak sipil dan politik itu meliputi : hak untuk hidup, hak bebas dari ketakutan dan intimidasi, hak bebas dari tindakan penyiksaan dan perlakuan yang tidak berperikemanusiaan, hak berfikir dan berkeyakinan, hak berekspresi, hak berserikat, serta terjadi pelanggaran asas peradilan yang adil dan tidak memihak.

Dalam konteks kerawanan inilah Polri perlu introspeksi. Dari UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, titik rawan kekuasaan polisi terletak pada fungsi utamanya, yaitu apabila fungsi pemelihara keamanan dan ketertiban umum lebih menonjol daripada fungsi penegakan hukum dan pelayan masyarakat. Kekhawatiran yang muncul adalah, jika terjadi penggiringan Polri menjadi *agent of political stabilisation* sebagaimana dialami pada masa Orde Baru berkuasa, di mana bersama TNI diperlakukan sebagai alat kekuasaan politik ketimbang sebagai penegakan hukum yang ujung-ujungnya hanya menguntungkan elit penguasa saat itu (Golkar). Yang menjadi pertanyaan mungkinkah pada Pemilu saat ini, baik Pemilu Legislatif maupun Pemilu Capres-Cawapres, Polri dapat terpengaruh oleh golongan politik tertentu? Jawabannya mungkin. Sebab, kiprah golongan politik untuk mencapai tujuan itu sering dilakukan dengan menghalalkan segala cara.

Di sisi lain, rumusan pasal 8 (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 yang menetapkan posisi Polri di bawah Presiden juga dapat menjadi peluang bagi kemungkinan digunakannya polisi sebagai alat kepentingan politik Presiden (baca, partai politik tertentu karena Presiden berasal dari suatu partai politik). Demikian pula pasal 11 (1) yang mengatur pengangkatan dan pemberhentian Kapolri harus melalui persetujuan DPR, juga memberi peluang untuk terjadi intervensi partai politik tertentu terhadap Polri dan sebaliknya juga merangsang Polri untuk terseret ke kancah politik praktis. Contoh, dalam Pemilu 2004, "Kasus VCD Banjarnegara" merupakan bukti konkret keterlibatan Polri dalam politik praktis. Seorang Kapolwil dengan terang-terangan mengumpulkan

Purnawirawan polisi dan mengarahkan agar memilih calon Presiden tertentu.

Demikian pula meski tidak dalam konteks pemilu namun juga sebagai bukti terseretnya anggota Polri dalam politik praktis, yaitu dalam peristiwa perseteruan antara Kapolri Jenderal Pol. S. Bimantoro dengan Presiden Abdulrahman Wahid. Upaya Presiden Gus Dur menerobos aturan dengan tidak minta persetujuan DPR mengangkat Komjen Pol. Chaeruddin Ismail sebagai pemangku jabatan Kapolri mendapat perlawanan dari Jenderal Pol. S. Bimantoro, dan sekaligus dijadikan senjata oleh DPR untuk menyelenggarakan sidang istimewa dalam rangka melengserkan Gus Dur dari jabatan Presiden R.I.

### Penutup

Melihat pengalaman-pengalaman tersebut, seharusnya keamanan tidak ditujukan hanya kepada masyarakat umum peserta Pemilu saja akan tetapi jauh-jauh perlu dipikirkan bagaimana "mengamankan/mengontrol institusi/aparat keamanan sendiri" (termasuk Polri) agar tidak terseret ke dalam politik praktis (memenangkan partai politik tertentu). Hal ini diperlukan karena masalah itu dapat menimbulkan kecemburuan antar kelompok politik yang pada gilirannya dapat mengakibatkan benturan-benturan fisik antara para penganutnya dan pelaksanaan Pemilu tidak fair.

Kondisi sosial Indonesia saat ini dapat dikatakan berada diambang yang rawan. Dengan kata lain, struktur yang menyimpang dari konsensus cita-cita dan tujuan bersama, secara potensial bersifat memecah belah. Ini berarti apabila masalah keamanan dalam kerangka Pemilu tidak didudukan secara sistemik, maka sampai kapanpun kontradiksi antara polisi dengan warga masyarakat akan terus terjadi. Sebagai akhir uraian ada pepatah Yunani yang mengatakan "Justum et tenacem propositi virus", artinya : Orang yang adil dan teguh pendiriannya tidak akan terguncang oleh kemarahan rakyat. (\*)