

Restrukturisasi Polri Ditinjau dari Sistem dan Strategi

Bambang Widodo Umar¹

Abstrak:

Reformasi Polri merupakan salah satu komponen penting dalam birokrasi sektor keamanan di Indonesia, sebab pembenahan terhadap lembaga ini akan terkait dengan kelembagaan sistem peradilan pidana dan sistem keamanan dan ketertiban masyarakat. Pengorganisasian Polri secara sentralistik memiliki konsekuensi seluruh tanggungjawab pemolisian di Indonesia berada pada tangan Mabes Polri. Dengan kata lain, Mabes Polri merupakan penanggungjawab bagi seluruh *performance* keamanan di Indonesia. Namun dalam praktek berbagai masalah organisasi yang terjadi di kesatuan bawah sering tidak terpecahkan oleh kesatuan atas. Dihadapkan pada kondisi sosial budaya masyarakat Indonesia yang bersifat poli etnik, tantangan yang dihadapi Polri tentu memiliki karakter yang berbeda-beda di setiap etnik. Apalagi menyangkut geografi yang luas dan terdiri dari banyak pulau. Kondisi ini menuntut spesifikasi organisasi untuk mengatasi tantangan yang memiliki karakter berbeda-beda.

Kata Kunci : Organisasi, Poli Etnik, Restrukturisasi, Demokratis

Pendahuluan

Dalam negara demokratis ciri organisasi kepolisian umumnya mengutamakan profesionalitas dan akuntabilitas. Prinsip profesional itu mengacu pada kemampuan: (1) menggunakan pengetahuan dan keahlian polisi berdasarkan pendidikan dan latihan secara konsisten, (2) memberikan layanan terbaik, (3) otonom, (4) memiliki lembaga kontrol atas kinerjanya, (5) memiliki asosiasi profesi, (6) memiliki kode etik dan profesi; (7) ciri profesi altruisme, (8) pertanggungjawaban jelas atas monopoli keahlian, dan (9) memiliki ajaran yang dijadikan asas untuk memberikan arah dan tujuan bagi kelangsungan hidup organisasinya.

Tiga elemen akuntabilitas yang diterapkan pada organisasi kepolisian adalah : (1) *Answeribility*, kewajiban polisi untuk memberikan informasi dan penjelasan atas segala apa yang mereka lakukan, (2) *Enforcement*, kemampuan polisi menerapkan sanksi kepada

¹ Prof. Dr. Bambang Widodo Umar, dosen pada program S2 Kajian Ilmu Kepolisian UI dan PTIK.

pemegang kebijakan bila mangkir dari tugastugas negara/publik, (3) *Punishibility*, kesediaan polisi untuk menerima sanksi apabila terbukti melanggar *code of conduct* atau tindak pidana (Farouk Muhammad, 2004).

Tulisan ini mengacu pada lima aspek struktural Polri, (1) Pengorganisasian polisi yang sentralistik; (2) Fungsi kepolisian yang luas dan kurang terspesialisasi; (3) Posisi lembaga kepolisian di bawah Presiden; (4) Akuntabilitas polisi kepada publik; dan (5) Anggaran Polri. Kelima aspek tersebut selama ini merupakan isu krusial yang menjadi masalah strategis yang memerlukan pemecahan pada tingkat pengambilan keputusan strategis atau keputusan politik.

Masalah Struktural Polri

Reformasi Polri merupakan salah satu komponen penting dalam birokrasi sektor keamanan di Indonesia, sebab pembenahan terhadap lembaga ini akan terkait dengan kelembagaan sistem peradilan pidana dan sistem keamanan dan ketertiban masyarakat (dua pijakan yang melekat pada institusi ini). Dalam fungsinya sebagai penegakan hukum, Polri menjadi ujung tombak birokrasi peradilan lainnya seperti kejaksaan, kehakiman, pemasyarakatan. Dalam fungsi sebagai pembina keamanan dan ketertiban masyarakat menjadi ujung tombak fungsi-fungsi kepolisian lainnya, seperti Satpol PP, Imigrasi, Bea Cukai, Badan POM, Polisi Kehutanan, Polisi Tera, Polisi Pajak dan lain-lain (PPNS).

Berkaitan dengan hal itu sinkronisasi UU No 2 Tahun 2002 tentang Polri, UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan, UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, dan UU No 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan dalam rangka merumuskan sistem keamanan nasional hingga kini belum terlaksana. Salah satu sebabnya adalah masih terdapat pandangan yang berbeda dalam mendefinisikan konsep keamanan.

Karakter organisasi kepolisian di Indonesia bersifat sentralistik dan hierarki. Hal itu dinyatakan pada pasal 5 (2) UU No 2 Tahun 2002 tentang Polri bahwa, "Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah kepolisian nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan peran sebagaimana dimaksudkan dalam ayat 1". Kemudian pada pasal 10 ayat (1) dinyatakan, "Pimpinan Polri di daerah hukum sebagaimana dimaksud pasal 6 ayat (2), bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian secara hierarki".

Pengorganisasian Polri secara sentralistik memiliki konsekuensi seluruh tanggungjawab pemolisian di Indonesia berada pada tangan Mabes Polri. Dengan kata lain, Mabes Polri merupakan penanggungjawab bagi seluruh *performance* keamanan di Indonesia. Namun dalam praktek berbagai masalah organisasi yang terjadi di kesatuan bawah sering tidak terpecahkan oleh kesatuan atas. Selain itu organisasi yang sentralistik dan hirarkhis menyebabkan keluhan warga masyarakat atas penyimpangan perilaku polisi di daerah sering tidak terdengar oleh KaPolri. Hal ini disebabkan oleh rentang kendali

organisasi yang sangat lebar, dihadapkan pada banyaknya masalah yang dihadapi polisi.

Di sisi lain pegorganisasian sentralistik mengakibatkan pertanggungjawaban polisi di daerah tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah, di mana pada pasal 25 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, salah satu tugas kepala daerah adalah menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Berarti, kepala daerah bertanggungjawab terhadap seluruh fungsi pemerintahan di daerah, termasuk pula dalam hal keamanan di daerah. Namun jika dihadapkan pada pasal 2 UU No 2 Tahun 2002 tentang Polri dinyatakan bahwa, fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegak hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat, hal tersebut menjadi nampak tumpang tindih. Dampaknya koordinasi kerja di bidang keamanan tentu sulit dilakukan. Yang menjadi pertanyaan adalah "Siapa yang sesungguhnya bertanggungjawab terhadap keamanan di dalam negeri"?

Selain itu, perumusan Polri sebagai alat negara yang dinyatakan pada pasal 5 (1) UU Polri No 2 Tahun 2002 jika dikaitkan dengan pasal 8 (1) dalam UU yang sama, yang menempatkan posisi Polri di bawah Presiden, dari segi administrasi negara sesungguhnya hal itu janggal. Lembaga di bawah Presiden pada dasarnya merupakan lembaga politik yang dipimpin oleh seorang Menteri dari anggota partai politik. Karena posisi itu, Polri sangat mungkin dimanfaatkan oleh "mafia" untuk memainkan kepentingan politik, ekonomi maupun hukum di Indonesia. Apalagi berdasarkan pasal 15 dan 16 UU Polri No 2 Tahun 2002, Polri diberi kewenangan yang besar di bidang penegakan hukum, keamanan dan ketertiban masyarakat, dan pelayanan masyarakat.

Pengorganisasian Polri demikian itu memerlukan sistem pengawasan yang kuat. Karena itulah muncul gagasan membentuk lembaga pengawas kepolisian yang tujuannya untuk : (1) menciptakan mekanisme *check and balance* di bidang penegakan hukum, penjaga kamtibmas antara pemerintah dengan masyarakat; (2) mengawasi penggunaan kekuasaan dalam pelaksanaan tugas kepolisian; dan (3) mengawasi kepolisian agar tidak terintervensi oleh kepentingan politik praktis. Namun sayang yang lahir dari UU No 2 Tahun 2002 adalah Kopolnas sebagai lembaga penasehat (*advisory body*) Presiden yang dalam pasal 37 tugasnya menetapkan arah kebijakan kepolisian, dan memberikan pertimbangan dalam mengangkat dan memberhentikan KaPolri serta menerima keluhan masyarakat atas pelanggaran yang dilakukan oleh anggota Polri. Fungsi Kopolnas itu berbeda dengan gagasan pembentukannya.

Di sisi lain, pasca reformasi, pemerintah berusaha terus menaikkan anggaran Polri. Gambaran yang cukup fantastis menunjukkan kenaikan dari tahun ketahun antara 4 hingga 10%. Bahkan jika dibandingkan antara anggaran pada tahun 2004 sebesar 10,645 trilyun dan tahun 2009 sebesar Rp 25,7 trilyun, kenaikan anggaran Polri dalam 6 tahun

terakhir sudah mencapai 150 %. Selain dari sumber APBN untuk membiayai operasional, kepolisian di daerah juga menerima kontribusi dari APBD dan Pendapatan Negara Bukan Pajak dari SIM, STNK dan BPKB. Namun dalam kenyataan oknum-oknum polisi juga masih mencari pemasukkan lain dengan alasan kekurangan biaya operasi dengan istilah partisipasi masyarakat (Parmas), partisipasi teman (Parman) sebagai pendapatan sampingan dari sumber yang secara hukum meragukan.

Mecermati sentralisasi organisasi kepolisian 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, dalam konteks pemerintahan hal itu menjadi semacam mitos bahwa Polri seakan mandiri dan mampu mengemban tugas dengan berbagai macam masalah dalam masyarakat yang harus ditanggulangi termasuk dampak dari pembangunan.

Dihadapkan pada kondisi sosial budaya masyarakat Indonesia yang bersifat poli etnik, tantangan yang dihadapi Polri tentu memiliki karakter yang berbeda-beda di setiap etnik. Apalagi menyangkut geografi yang luas dan terdiri dari banyak pulau. Kondisi ini menuntut spesifikasi organisasi untuk mengatasi tantangan yang memiliki karakter berbeda-beda, melalui penyusunan kekuatan, pendekatan tugas, cara bertindak, dan peralatan yang digunakan. Jika sistem pengorganisasiannya disamaratakan sangat mungkin kontradiktif dengan fungsi kelembagaannya. Sebab, tantangan pekerjaan polisi pada dasarnya adalah problem kemasyarakatan. Karena itu menurut logika empiris masalah struktural Polri perlu didudukkan kembali.

Arah Restrukturisasi Polri

Sebagaimana diatur pada pasal 5 (2) UU No. 2 Tahun 2002, polisi di Indonesia merupakan kepolisian nasional. Dalam konteks struktural, akuntabilitas polisi dari tingkat Polsek secara hirarkis bertanggungjawab ke Mabes Polri. Sistem ini memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya adalah, dalam hal pengendalian polisi dapat berjalan efektif dari kesatuan atas hingga ke kesatuan bawah. Kelemahannya adalah kurang responsif terhadap tuntutan masyarakat apalagi masyarakat lokal.

Dari analisis organisasi di atas, untuk membangun kelembagaan polisi masa depan yang sejalan dengan demokratisasi perlu dilakukan restrukturisasi. Adapun bidang-bidang yang dibenahi adalah :

- a. Menata pengorganisasian Polri yang selaras dengan sistem pemerintahan (otonomi) dan sistem peradilan dengan pilihan alternatif. *Pertama*, dekonsentrasi kepolisian di mana tugas-tugas kepolisian di daerah dikoordinasikan ke Gubernur sebagai kepala daerah, sedangkan kepolisian nasional bertanggungjawab kepada Menkumham atau Mendagri. *Kedua*, desentralisasi kepolisian di mana pertanggungjawaban tugas

kepolisian di daerah diserahkan kepada Gubernur selaku kepala daerah, sedangkan kepolisian nasional bertanggungjawab kepada Mendagri. Dari kedua model ini tugas kepolisian nasional diarahkan sebagai penegak hukum untuk menangani *extra ordinary crime*. Ketiga, membentuk Departemen Keamanan Dalam Negeri seperti di AS (*Department of Home Security/DHS*) yang di dalamnya mengorganisir lembaga lain yang memiliki fungsi-fungsi kepolisian (PPNS) melalui perhitungan anggaran negara secara efisien.

- b. Pengawasan internal. Memisahkan sistem pengawasan internal (Irwasum, Divpropam hingga satuan bawah) dari jalur komando pimpinan kesatuan agar dapat bersikap obyektif dalam menangani temuan/laporan penyimpangan manajemen maupun penyimpangan etika/profesi anggota Polri.
- c. Pengawasan eksternal. Mengubah fungsi Kompolnas dari sebagai penasehat Presiden di bidang kepolisian dan ikut memberi pertimbangan dalam pemilihan KaPolri menjadi lembaga pengawas atas pelaksanaan tugas polisi yang memiliki wewenang investigasi terhadap adanya laporan dari warga masyarakat baik berupa pelanggaran etika maupun pidana yang dilakukan oleh anggota polisi hingga memutuskan perkaranya untuk pelanggaran etika/profesi atau meneruskan perkara ke peradilan umum jika dalam bentuk pelanggaran pidana.
- d. Bidang operasional. Arah pembenahan pada penggunaan kewenangan diskresi terutama dalam melakukan upaya paksa dan kekerasan melalui kriteria tindakan yang jelas dirumuskan dalam prosedur tetap (Protap) atau peraturan KaPolri (Perkap) untuk kepentingan tugas penyelidikan, penyidikan, pengaturan, penjagaan, patroli, termasuk dalam bidang pelayanan masyarakat.

Langkahlangkah Pencapaian

Sebelum melakukan strukturisasi Polri, untuk mencapai ketepatan konsepsi perlu dilakukan studi secara mendalam untuk mencari kesesuaian sistem kepolisian dengan harapan masyarakat. Studi itu menggunakan pendekatan filosofis, untuk menentukan asas kepolisian dalam negara demokrasi. Demikian pula dilakukan studi komparatif untuk membandingkan beberapa sistem kepolisian dalam konteks negara demokrasi. Selain itu perlu pula dikaji secara historis perkembangan sistem kepolisian di Indonesia dalam sejarah nusantara, dan segi legalistik untuk melihat secara interdisipliner disesuaikan dengan UU kepolisian yang saat ini berlaku.

Untuk merealisasikan strukturisasi Polri perlu disusun langkah-langkah :

- a. Sosialisasi tentang perubahan sistem kepolisian terutama untuk meluruskan persepsi tentang makna polisi sipil di lingkungan anggota Polri.

- b. Melakukan advokasi ke DPR, DPRD dalam rangka amandemen UU Polri, UU Pemerintahan, dan UU Keamanan Nasional.
- c. Merumuskan program-program restrukturisasi Polri yang sesuai dengan Renstra Polri dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah yang ditetapkan oleh pemerintah bersama DPR.
- d. Mendorong semangat reformasi Polri yang melemah melalui advokasi dengan pimpinan Polri di pusat maupun di daerah sehingga langkah-langkah kerjanya menyentuh pada program yang telah ditetapkan.

Penutup

Restrukturisasi Polri merupakan suatu upaya penempatan fungsi kepolisian sesuai dengan kaidah demokrasi dan amanat konstitusi. Upaya ini perlu dilakukan melalui proses dua arah dalam rangka memadukan perlindungan masyarakat akan rasa aman dengan kebijakan nasional pada lapis otoritas politik beserta perangkat politiknya serta kesadaran elit kepolisian untuk membangun Polri sebagai bagian dari sistem demokratis.

Daftar Pustaka :

- Muhammad, Farouk. 2001. Sentralisasi Desentralisasi Kepolisian. Surat Kabar Harian *Kompas*, Jakarta 2 Maret.
- _____. 2004. Reformasi Kultural Polri Dalam Kontes Pergeseran Paradigma Kepolisian Pada Abad ke 21. Makalah Pidato Pengukuhan Pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Bidang Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana Pada Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta, 18 September.
- Yunanto, S. 2005. Menuju Polisi Sipil, dalam *Indonesian Police Review*, Vol. 1. Number 1. The Ridep Institute. Jakarta.
- _____. 2007. Reformasi Kepolisian Republik Indonesia, dalam *Alamanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia, 2007*. Kerja sama LESPERSI – DCAF. Jakarta.
- Wibisono, A. Ali. 2005. Karakter Sentralistik – Desentralistik Organisasi Kepolisian Negara-Negara Maju, dalam *Indonesian Police Review*, Vol. 4. Number 1. The Ridep Institute. Jakarta.
- Widodo Umar, Bambang. 2006. Arah Reformasi Polri. Makalah Workshop Reformasi Kepolisian, kerjasama Imparsial, Polda NAD dan PTIK. Banda Aceh.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.