

Pemolisian Demokratis : Suatu Kerangka Teoritis

Mohammad Kemal Dermawan*



Abstraksi :

Kemajuan dari demokrasi menuntut demokratisasi dari kekuatan state. Kekuatan ini sangat penting karena merupakan investasi untuk menjaga ketertiban. Barangkali tidak ada institusi lain adalah lebih sentral bagi keberhasilan pembangunan bangsa demokratis dibanding polisi. Institusi penegak hukum yang lain berperan untuk membuat menjaga ketertiban kompatibel dengan tatakuasa demokratis. Studi-studi tentang demokratisasi cenderung tidak berkonsentrasi untuk menyatakan bahwa menjaga ketertiban merupakan faktor penting untuk menjaga demokratisasi. Padahal menjaga ketertiban adalah syarat untuk terlaksananya penghormatan pada kepastian hukum, tanggung jawab terhadap publik, transparansi pengambilan keputusan, penggunaan kekuasaan minimum, serta pembelajaran hak asasi manusia dan sipil, serta demokrasi internal dalam organisasi.

Kata Kunci : *Demokrasi, Polisi, Menjaga Ketertiban, Demokratisasi*

Pengantar

Bentuk demokratisasi dari pemolisian berada pada posisi yang berlawanan dengan pemolisian yang totaliter dan pemolisian otoriter (Manning, 2003, hal. 33). Ada perubahan yang cukup besar dalam pemolisian, khususnya di negara-negara Barat seperti AS, Inggris, dan Kanada. Secara khusus, pergeseran dalam lingkup pemolisian terjadi di pemolisian privat. Ini terjadi ketika pemolisian publik mencari identitasnya sementara pada saat yang bersamaan mengalami transformasi (Jones dan Newburn, 2002). Bayley dan Shearing (1996) mengatakan lembaga berbasis masyarakat banyak menciptakan keruntuhan dari monopoli polisi.

Saat itu, perbedaan antara polisi dan pemolisian mulai muncul. Konsep kepolisian baru di Inggris, yang pernah dipandang sebagai pemolisian yang tindakannya cenderung main hakim sendiri (*vigilantism*), terjadi sekitar mal dan sekolah, dan digunakan untuk mencegah kriminalitas dan menangkap penjahat. Lembaga kepolisian swasta tumbuh sangat cepat untuk melawan petugas polisi publik.

Manning (2003) mengatakan bahwa polisi terisolasi dari masyarakat karena mereka terikat dengan beberapa mekanisme seperti hukum perdata, tradisi, dan model akuntabilitas lainnya. Perlindungan oleh polisi merupakan asumsi dan perlindungan dari perbuatan polisi sendiri terhadap masyarakat, yang dilihat sebagai tindakan yang lebih bermasalah. Kepolisian yang demokratis adalah semua hal yang terkait dengan pengendalian perilaku

* Dr. Mohammad Kemal Dermawan adalah Dosen Tetap pada Departemen Kriminologi, FISIP-UI, saat ini menjabat sebagai Ketua Departemen Kriminologi, FISIP-UI.

polisi untuk mempromosikan pemerintahan yang demokratis dan hak asasi manusia di suatu negara. Akuntabilitas dan pelayanan kepada warga, namun bukan wujud dari politik partisan, adalah alat untuk pengendalian perilaku polisi. Alderson (1984) merekomendasikan mekanisme berjenjang untuk memastikan penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan fundamental. Mekanisme tersebut ditujukan untuk meningkatkan kesadaran demokrasi, keadilan, dasar kebebasan dan konsep hak asasi manusia di dalam diri polisi sebagai individu dan menyebarkan kesadaran ini melalui pengarahan kegiatan polisi yang sesuai ujian tersebut (hal.28).

Setelah itu banyak penelitian ilmiah mulai menjelaskan pemolisian demokratis dengan mengatakan bahwa polisi atas segala tindakan mereka harus tunduk pada aturan hukum dan harus bertanggung jawab untuk melindungi hak asasi manusia (Chri, 2005; Bayley, 2006). Caparini dan Marenin (2004) menambahkan elemen lain bagi polisi untuk melakukan pemolisian demokratis, yakni pemeliharaan ketertiban, penegakan hukum secara netral, memberikan keamanan kepada orang-orang dan properti tanpa bias atau diskriminasi. Jika polisi tidak memenuhi elemen ini dalam tindakan kepolisiannya, legitimasi polisi akan dipertanyakan dan akan cenderung berkurang.

Diskresi Polisi, Pemolisian Demokratis dan Pemolisian Komunitas

Kesalahpahaman tentang pemolisian di Amerika Serikat, seperti yang dinyatakan oleh Manning (2003), adalah fokus yang terbatas dari petugas pada konteks penegakan hukum aktual sebagai lawan dari pemolisian secara umum. Penegakan hukum hanya satu bagian yang penting, tapi merupakan bagian yang kecil dari pemolisian dan secara alami menghasilkan "diskresi kepolisian".

Istilah diskresi dari Manning (2003) diartikan sebagai "lubang donat kosong yang harus diisi oleh petugas sambil mengerahkan kekuatan koersif yang tidak dapat dinegosiasikan oleh mereka" (Bittner, 1970, p. 46) untuk menegakkan hukum seperti peraturan lalu lintas, perlindungan hak milik dan lainnya. Alasan untuk diskresi adalah untuk mencocokkan fungsi penegakan hukum terhadap kebutuhan rakyat dan masyarakat yang tidak bisa diramalkan hukum. Mempertimbangkan alasan bahwa tidak mungkin pemerintah untuk membuat hukum yang berlaku untuk setiap kasus, diskresi polisi adalah komponen penting dalam pemolisian. Gagasan pemolisian demokratis dan pemolisian komunitas mungkin hasil dari upaya untuk meringankan kekuatan koersif yang dapat dinegosiasikan oleh polisi. Kekuatan koersif dari pendekatan penegakan hukum diabadikan dalam kebijakan dengan pengertian seperti *zero tolerance* untuk pengendalian kejahatan.

Seperti Wilson, Weber, dan Gulick (Gould, 2005) tunjukkan beberapa tahun yang lalu, dan Komisi 9/11 tegaskan setelah peristiwa 9/11 di AS, struktur hirarkis adalah cara terbaik untuk mengatur organisasi penegak hukum dalam rangka menjamin ketertiban dalam masyarakat. Hal ini juga dikomentari oleh Laporan Komisi 9/11 (2004) bahwa organisasi hierarkis merupakan pilihan terbaik ketika sumber daya dan para ahli menjadi langka. Gould (2005) mengatakan kesatuan perintah adalah konsep yang mendasari rekomendasi Komisi 9/11. Bertentangan dengan pemahaman umum di sisi lain, penelitian ilmiah menunjukkan bahwa organisasi polisi terpusat cocok untuk kepolisian yang demokratis.

Namun, aplikasi lain dari pemolisian demokratis, pemolisian komunitas, membawa beberapa rekomendasi untuk membongkar hirarki yang tinggi, dan merampingkan struktur organisasi untuk meningkatkan komunikasi. Perampingan struktur juga memungkinkan

petugas untuk mengejar pengambilan keputusan sebagai sebuah tim dan menggunakan kebijaksanaan sebagai individu pembuat keputusan, membagikan beberapa tanggung jawab kepada orang sipil, dan dan memotong pita merah. Alokasi sumber daya harus lebih fokus pada tujuan organisasi dari organisasi itu sendiri yang akan membuat departemen kepolisian lebih fleksibel dan menghasilkan tingkat pelayanan yang lebih besar (Maguire, Shin, Zhao, & Hassell, 2003).

Semua tujuan tersebut di atas, menyoroti formulasi lain dari prinsip-prinsip pemolisian demokratis kepolisian. Satu-satunya perbedaan namun sementara tetap penekanan (prinsip-prinsip pemolisian demokratis yakni bahwa pemolisian demokratis “lebih pada pengendalian kegiatan polisi, pemolisian komunitas sebagai pendukung kepolisian yang mempromosikan petugas polisi untuk menggunakan kebijaksanaan lebih sebagai otoritas yang terdesentralisasi. Selain itu, prinsip-prinsip pemolisian demokratis kepolisian berbicara lebih untuk akuntabilitas dari merampingkan struktur organisasi. Jadi, perbedaan utama, filosofi pemolisian komunitas tampaknya menganjurkan dua perubahan besar ke dalam organisasi kepolisian: (1) Mengubah struktur organisasi, dan (2) Mengubah filosofi kepolisian.

Bayley (2006) mengakui pengendalian kejahatan sebagai syarat, tetapi sebagai catatan bahwa hal itu juga mungkin menjadi ancaman bagi pemolisian demokratis. Bahkan pemikiran tentang pengendalian kejahatan yang merupakan bagian penting dari pemolisian dan diperlukan untuk ketertiban masyarakat, justru lebih merupakan suatu bentuk represif dari pemerintah. Jadi, menurut Bayley, pemolisian demokratis harus didefinisikan dan dicapai melalui empat dimensi : “kesesuaian tindakan hukum; kepatuhan terhadap standar internasional hak asasi manusia, (terutama hak politik), akuntabilitas kepada otoritas eksternal

berdasarkan kapasitas untuk mengumpulkan dan kemauan untuk mempublikasikan informasi tentang kegiatan operasional, dan tanggap terhadap kebutuhan warga negara biasa” (hal. 23). Selain itu, Bayley menyarankan pendekatan yang lebih tegas untuk mereformasi organisasi kepolisian di negara lain, dan mengatakan :

“Untuk menjadi sukses dalam memproduksi reformasi demokrasi di lembaga-lembaga peradilan di luar negeri, pemerintah Amerika sendiri harus bersedia untuk berubah. Reformasi luar negeri dimulai dengan reformasi di rumah sendiri” (p.143).

Marenin (2004), di sisi lain, mencontohkan praktek pemolisian komunitas yang juga diekspor dari luar AS sebagai inisiatif pemolisian demokratis. Masyarakat mewujudkan nilai-nilai inti demokrasi dalam misi, praktik, dan pelatihan advokasi-nya. Sementara itu, Brogden dan Nijhar (2005) menentang gagasan bahwa pemolisian komunitas tidak berlaku universal (hal. 232). Lain halnya dengan Clegg, Hunt dan whetton (2000). Mereka mengatakan bahwa pemolisian komunitas adalah sebuah “barang mewah” bagi masyarakat miskin dan mereka tidak bisa sukses dalam menerapkannya kecuali kebutuhan dasar mereka untuk bertahan hidup dan pembangunan diperbaiki. Mereka merasa tidak realistis untuk mengharapkan kepolisian direformasi, untuk secara efektif menegakkan hak dan menjaga ketertiban dalam masyarakat yang sangat terstratifikasi (hal. 18). Untuk itu perlu diambil jalan tengah antara Bayley (2006) dan Marenin (2004).

Seperti Marenin (2004) duga, nilai-nilai demokrasi dan aplikasi pemolisian demokratis di lapangan masih belum menemukan landasan bersama, meskipun demikian tidak ada kontroversi di antara mereka. Marenin menegaskan bahwa bentuk paling pasti dari pemolisian demokratis dapat ditemukan dengan melihat pelaksanaannya di lapangan.

Digambarkan sebagai “keputusan jalanan”, bentuk-bentuk pemolisian adalah “segera terlihat dan berarti bagi masyarakat banyak”. Seperti Marenin (2004) amati, di negara-negara otoriter, polisi cenderung meninggalkan keputusan-keputusan untuk supervisor dan manajer tingkat atas jika instruksi dan pedoman yang ada tidak jelas. Hasil dari peraturan yang tidak tepat tercermin dalam menghindari pengambilan tindakan, ragu-ragu, penerapan aturan yang salah, tindakan sewenang-wenang, dan organisasi yang berlebihan. Dalam kasus tersebut, seorang perwira yang demokratis harus bertindak secara berbeda dan membuat keputusan. Itulah sebabnya diskresi penting bagi polisi dan adalah mungkin untuk meningkatkan presisi keputusan yang akurat dengan pelatihan partisipatif.

Pendidikan dan Persyaratan Pemolisian Demokratis

Marenin (2004) menyatakan bahwa cara terbaik untuk melatih petugas polisi di lembaga pendidikan kepolisian dengan kepala kepolisian demokratis adalah untuk menggantikan teori-teori pelatihan yang telah ada sebelumnya, yang tidak lagi tepat dengan konteks pemolisian demokratis, dengan lingkungan belajar yang interaktif dimana ahli dan siswa atau petugas saling membangun fenomena seperti yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari. Marenin menyebutnya sebagai pendekatan andragogy sebagai lawan pendekatan pedagogi tradisional.

Keberhasilan reformasi di tubuh Kepolisian yang demokratis juga disebabkan oleh penyelenggaraan *in-service training*, seminar regional, lokakarya, dan saluran komunikasi yang selalu terbuka. Namun, pendekatan ini harus dilaksanakan di Akademi Kepolisian dalam kolaborasi dengan ahli dari lapangan. Sementara mereka ahli-praktisi membantu instruktur di kelas untuk membangun simulasi peristiwa kehidupan nyata di kelas. Harus ada

program untuk membawa siswa ke lapangan untuk menunjukkan kepada mereka apa yang sedang terjadi dalam pemolisian secara nyata. Dengan cara ini, sementara siswa dapat memecahkan masalah teoritis mereka sebelum mereka ditugaskan di lapangan mereka, para akademisi juga akan menemukan peluang untuk memperbaiki sumber teoritis mereka dengan menerapkan peristiwa kehidupan nyata menjadi bahan pengajaran mereka.

Sementara itu untuk merealisasi pengendalian bagi kepolisian dan perilaku anggota polisi, Kepolisian Negara harus selalu mengacu pada komitmen Konvensi Den Haag Oktober 2005. Pejabat Polisi dan profesional pengawasan polisi di banyak negara, mensepakati sebuah konferensi pada bulan Oktober 2005 di Den Haag, dalam rangka menanggapi kebutuhan rakyat yang merupakan tantangan kepolisian suatu masyarakat demokratis. Cara untuk mencapai tujuan ini adalah untuk bertanggung jawab kepada otoritas ganda termasuk warga, dan berada di bawah mekanisme pengawasan (Nwachukwu, 2005). Menurut Christopher Stone, profesor Peradilan Pidana di Harvard University, konsensus umum dicapai selama perjuangan demokrasi kepolisian di dunia saat ini. Salah satu kesimpulan utama dari konferensi yang menarik untuk diperhatikan adalah bahwa tidak hanya mereka yang mengawasi polisi sedang mencari akuntabilitas polisi, tetapi juga aparat kepolisian itu sendiri berkomitmen untuk itu (Nwachukwu, 2005). Senada dengan itu, Carty (2006) menyebutkan, kontrol politik yang demokratis terhadap polisi merupakan elemen yang sangat diperlukan bagi stabilitas dan keamanan. Aturan hukum adalah dasar dari pemolisian demokratis dan terus-menerus ditunjukkan dalam transisi dan pasca-konflik negara sebagai syarat untuk demokrasi yang stabil. Tampak bahwa prinsip pemolisian demokratis itu sangat tergantung pada standardisasi dalam kegiatan polisi itu sendiri.

The International Advisory Commission of the Commonwealth Human Rights Initiative (Chri, 2005) menguraikan persyaratan pemolisian demokratis dalam kesimpulan rekomendasi mereka dalam Laporan mereka tahun 2005 mereka. Menurut mereka polisi:

1. harus tunduk pada aturan hukum dan bertanggung jawab untuk melindungi hak asasi manusia;
2. harus bertanggung jawab kepada berbagai lembaga;
3. harus transparan tentang kebijakan, keputusan dan tindakan yang diambil di sebagian besar bidang pekerjaan mereka;
4. harus responsif terhadap orang-orang yang mereka layani, dan
5. merupakan wakil rakyat yang mereka layani (hal. 77).

Jackson & Lyon, (2002) mengidentifikasi beberapa faktor untuk mencapai pemolisian demokratis dengan mengutip Newburn, dan Smith (1996). Hal itu mencakup "partisipasi, daya tanggap, berbagi informasi, distribusi kekuasaan, gagasan ganti rugi, memberikan layanan yang efektif, dan ekuitas" (hal. 227).

Banyak sarjana berpikir polisi dapat membantu untuk mendemokratisasikan negara (misalnya Can, 2002), sedangkan Bayley (1997) dan beberapa orang lain berpikir sebaliknya. Menurut Bayley (2006), demokratisasi suatu negara tergantung pada rezim itu sendiri. Jika rezim tidak berniat mendemokratisasi negara, kepolisian hanyalah alat bagi rezim untuk digunakan sebatas keinginan negara. Selain itu, demokrasi membutuhkan lebih dari pemolisian demokratis, seperti pemilihan umum yang bebas dan adil, kebebasan berbicara dan berserikat, dan menahan diri dalam penggunaan kekuasaan pemerintah. Di sisi lain, Marenin (2000), berpikir bahwa adalah mungkin untuk de-politisasi polisi

sambil menjaga lembaga ini di luar kendali partisan dengan tindakan pencegahan umum seperti kepatuhan terhadap aturan hukum, peraturan organisasi, norma profesional dan budaya demokrasi.

Bayley (1985) mengakui perbedaan antara sistem polisi dan negara dengan fitur dasar dari polisi modern dalam masyarakat demokratis, seperti spesialisasi, profesionalisme, dan sifat ke-publik-an. Bayley (2006) mengidentifikasi empat karakteristik kepolisian yang demokratis sebagai:

1. Polisi harus bertanggung jawab kepada hukum dan bukan kepada pemerintah.
2. Polisi harus melindungi hak asasi manusia, khususnya hak-hak yang diperlukan untuk jenis kegiatan politik yang merupakan ciri khas demokrasi
3. Polisi harus bertanggung jawab kepada orang di luar organisasi mereka yang secara khusus ditunjuk dan diberdayakan untuk mengatur aktivitas polisi.
4. Polisi harus memberikan prioritas operasional untuk melayani kebutuhan warga negara individu dan kelompok swasta (hal. 19-20).

Apa yang disebutkan Bayley (2006) sebagai pertanggungjawaban hukum adalah bukan kepada pemerintah tetapi kepada hukum yang berlaku, adalah penegakan hukum. Supremasi hukum, dalam arti luas, adalah sekelompok nilai atau cita-cita yang berkaitan dengan hukum dan operasionalnya. Salah satu definisi lain dari supremasi hukum bertujuan untuk mempromosikan keadilan daripada berpegang pada aturan hukum tertentu. Dalam hal ini, aturan hukum mendefinisikan alam semesta yang lebih besar daripada hukum yang dikodifikasi, yang mencakup semua hukum dalam hirarki hukum, putusan pengadilan, dan adat istiadat dalam masyarakat, dan hukum penafsiran yang merupakan bagian dari pemahaman umum dari

hukum dalam suatu masyarakat. Oleh karena itu, definisi ini meliputi baik kode tertulis maupun tidak tertulis dan mengacu pada pendekatan akal yang lebih umum daripada norma-norma (Hughes, 2005). Senada dengan hal ini, John Rawls (1999) mengatakan bahwa:

“konsepsi keadilan formal, pemerintahan teratur dan aturan umum yang berimbang, menjadi aturan hukum ketika diterapkan pada sistem hukum. Aturan hukum yang jelas terkait erat dengan kebebasan” (hal. 206).

Alderson (1984) berkomentar bahwa otoritas polisi dapat disalahgunakan dengan mudah, bahkan di negara-negara demokratis, otoritas polisi sering digunakan untuk hak-hak dasar abstrak daripada untuk melindungi masyarakat, dan karenanya hukum secara efektif menguasai orang daripada melayani mereka. Mengacu pada pendapat Alderson (1984) tersebut, penulis mengutip pendapat Bayley (2001) yang memperingatkan kita bahwa reformasi demokratis melalui pemolisian demokratis di suatu negara tidak mungkin. Bayley (2001) mengatakan bahwa :

“Polisi tidak dapat mencapai demokrasi secara sendirian, tetapi jika mereka bertindak sesuai dengan norma keempat (sama seperti di Bayley, 2006 : “polisi harus memberikan prioritas operasional untuk melayani kebutuhan warga negara individu dan kelompok swasta”), kemungkinan bahwa demokrasi akan tumbuh secara substansial dan akan meningkat. Ini adalah tugas untuk mewujudkan demokrasi melalui reformasi kepolisian” (hal.15).

Menurut Can (2003), reformasi kepolisian yang demokratis cenderung untuk mempromosikan demokrasi di suatu negara dan organisasi kepolisian yang terdesentralisasi lebih mungkin untuk mempromosikan demokrasi dibandingkan ketika mereka memberlakukan

organisasi kepolisian terpusat. Namun, lembaga kepolisian terpusat mencerminkan rejim pemerintah mereka dan bertindak sesuai keinginan rejim yang berkuasa (Bayley, 1985), dan tidak ada hubungannya dengan demokratisasi negara mereka. Harapan dari agen polisi terpusat dalam kerangka pemolisian demokratis, hanya untuk menahan perlawanan mereka dan mematuhi reformasi.

Lain halnya yang dilakukan Berkley (1970). Ia mempelajari sentralisasi organisasi kepolisian. Berlawanan dengan kepercayaan umum, ia menemukan bahwa organisasi kepolisian terpusat yang memiliki yurisdiksi nasional dan struktur organisasi besar justru dapat bekerja secara efektif untuk mempertahankan dan memperluas pemerintahan yang demokratis. Selanjutnya, ia menegaskan bahwa polisi terpusat mungkin tidak layak di AS karena wilayah geografis yang luas, namun banyak negara lain dengan organisasi kepolisian tingkat nasional justru telah dipromosikan sebagai dasar bangunan pemolisian demokratis secara efektif.

Lofca (2002), dalam penelitiannya telah menemukan bahwa komitmen pemerintah federal yang kuat mendukung untuk reformasi kepolisian yang lebih kuat bila didukung dengan mekanisme hukum seperti undang-undang yang memungkinkan tuntutan terhadap lembaga kepolisian individu untuk kompensasi moneter. *US code 42 USC Section 14141*, misalnya, memberikan kekuatan Jaksa Agung untuk memaksakan dan sebaliknya untuk menuntut suatu departemen kepolisian tertentu dengan klaim bahwa “pola atau praktek” dari kesalahan polisi meresap dan dalam aplikasi umum di seluruh lapisan banyak organisasi polisi. Inisiatif melalui *Section 14141* tampaknya menjadi alat yang paling efektif digunakan untuk mereformasi lembaga kepolisian.

High Policing dan Low Policing

Kepolisian yang demokratis merupakan jaminan untuk mengontrol perilaku polisi terutama di negara-negara demokratis. O'Reilly dan Ellison (2006) menggunakan pendapat dari Broder tentang pendekatan *high policing* dan *low policing* (1983 seperti dikutip dalam O'Reilly dan Ellison, 2006), bahwa ada perubahan di kepolisian yang cukup besar, tetapi di alam yang berbeda. *High policing*, menurut Broder, adalah sistem yang mencoba untuk mengamankan kepentingan negara, atau kekuatan dominan, kadang-kadang dengan menggunakan kekuatan operasi khusus seperti pengawasan, penyusupan, dan penyadapan ilegal terhadap para pembangkang politik. Mereka mencoba untuk memisahkan *high policing* dari sektor kepolisian publik dan kepolisian swasta, dan menawarkan rekonseptualisasi istilah sebagai "*private high policing*" yang mengacu pada kecenderungan baru *outsourcing* polisi keamanan yang dilaksanakan oleh perusahaan konsultasi keamanan. Namun, mereka mengatakan, "*private high policing*" tidak menyerahkan kekuasaan dan mereka sedang melindungi ekonomi nasional secara efektif. (hal. 656).

Asumsi bahwa sementara *high policing* dibagi atau akan dibagi dalam waktu dekat, *low policing* akan mencoba untuk menetapkan prinsip-prinsip pemolisian demokratis. Jika asumsi O'Reilly dan Ellison benar, salah satu harapan pemolisian demokratis akan sangat tergantung pada kegiatan *high policing* dan tidak akan pernah terlihat terus menerus. Itulah sebabnya Carty (2006) menunjukkan fungsi polisi untuk meningkatkan legitimasi negara dengan menjadi responsif terhadap kebutuhan dan harapan masyarakat, dan dengan menggunakan otoritas negara untuk kepentingan rakyat.

Jones dan Newburn (2002) mengatakan bahwa ada kesinambungan dalam transformasi sistem kepolisian kontemporer, namun, tidak

ada bukti sama sekali untuk menyatakan bahwa perubahan dalam pemolisian berhubungan dengan waktu yang penting. Memang benar bahwa kepolisian swasta berkembang terhadap kepolisian publik secara bersamaan dalam sektor bisnis. Apa yang Jones dan Newburn (2002) katakan, pada dasarnya adalah perkembangan dalam masyarakat industri tidak dapat digeneralisasi dan diterapkan ke seluruh dunia.

Pada dasarnya tidak ada bukti yang memadai bahwa negara akan menyerahkan hak kepada polisi. Setidaknya, negara akan selalu mengawasi polisi swasta sebagai sebagaimana yang terjadi sekarang. Perubahan kepolisian adalah hasil dari "proses formalisasi kontrol sosial jangka panjang" (hal. 143). Itulah sebabnya baik pemolisian komunitas maupun pemolisian demokratis masyarakat tidak mampu mengubah kepolisian di suatu negara. Tampaknya, tanpa mengubah tatanan sosial di suatu negara, mengharapkan polisi untuk berubah hanya melalui penerapan beberapa program adalah tidak realistis. Sistem polisi menunjukkan fitur lingkungan mereka dan menjadi otoriter, totaliter, sakral, atau demokratis (Manning, 2003).

Namun demikian, Manning (2003) mengatakan bahwa jaminan bahwa masyarakat harus dilindungi dari polisi mungkin diperlukan dalam suatu masyarakat demokratis. Pemolisian demokratis merupakan jaminan untuk membangun keseimbangan antara ketertiban dan perlindungan dari kepolisian yang berlebihan. Pemolisian demokratis bergantung pada dua pilar yaitu persetujuan rakyat dan supremasi hukum. Lawrence (2001) menambahkan yang ketiga, yakni keanekaragaman. Dalam hal ini pemolisian demokratis dalam segala tindakan kepolisiannya harus mempertimbangkan dan menghargai keanekaragaman masyarakatnya.

Pemolisian Demokratis di Indonesia

Fungsi Kepolisian di Indonesia berubah

bersamaan dengan perubahan pada sistem ketatanegaraan dan pemerintahan. Dalam sejarah Indonesia, paling tidak terdapat 3 fase perubahan sejalan dengan orde pemerintahan yang berjalan yaitu Orde Lama (1945-1966); Orde Baru (1966-1998) dan Orde Reformasi (1998 sampai sekarang). Perubahan ketatanegaraan dan pemerintahan pada masa orde-orde tersebut berpengaruh signifikan terhadap penyelenggaraan fungsi kepolisian sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara.

Pada semua fase orde yang berjalan di Indonesia sama-sama menggunakan konsep demokrasi. Orde Lama dengan sistem demokrasi terpimpin-nya, Orde Baru dengan sistem demokrasi Pancasila-nya dan Orde Reformasi saat ini dengan demokrasi liberal-nya. Perubahan sistem demokrasi berdampak pada perubahan paradigma, fungsi dan peranan kelembagaan negara, termasuk kepolisian di dalamnya. Secara lebih khusus perubahan kepolisian menyentuh aspek kedudukan, fungsi, peranan kepolisian maupun bentuk-bentuk tindakan pemolisian. Perbedaan mendasar sistem demokrasi pada masing-masing orde dan implikasi pada kelembagaan kepolisian dapat dilihat dari ketentuan hukum yang mengatur hubungan antara kelembagaan kepolisian dengan negara dan masyarakatnya.

Pada era Orde Lama, fungsi kepolisian diatur dalam Undang-Undang Kepolisian No. 13 Tahun 1961. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara dalam penegakan hukum dan alat revolusi untuk mencapai tujuan revolusi yang terutama bertugas memelihara keamanan dalam negeri. Konsekuensi Kepolisian sebagai alat negara adalah Kepolisian melindungi berbagai kepentingan negara dalam ragam bentuknya. Dalam konteks pelaksanaan fungsinya menjalankan kepentingan negara, Kepolisian dalam realitasnya dimungkinkan untuk melakukan tindakan yang sejalan ataupun

bertentangan dengan kepentingan masyarakat (Momo Kelana, 2007: 145). Sehingga dengan berdasar pada ragam kepentingan negara tersebut, Kepolisian sepanjang melindungi keamanan dalam negeri dapat melakukan tindakan yang berdampak menguntungkan, menekan atau merugikan masyarakat.

Kedudukan, peran dan fungsi Kepolisian yang berjalan pada era Orde Baru tidak jauh berbeda dengan era Orde Lama. Pada era Orde Baru, dinyatakan bahwa kedudukan Polri merupakan unsur ABRI. Secara lebih tegas dinyatakan bahwa Kepolisian merupakan bagian dari kekuatan sosial politik pendukung kekuasaan Orde Baru, sama halnya dengan kedudukan Birokrasi dan Golongan Karya. Dalam era Orde Baru, konfigurasi politik memang mengandung ciri-ciri otoriter birokratis, patrimonialisme dan integralistik. Kondisi seperti itu terlihat dari peranan militer dalam pemerintahan, dukungan para pemilik modal yang bekerjasama dengan pemerintah, pengambilan keputusan dari atas secara mutlak dan penonjolan penggunaan tindakan represif untuk mengontrol kegiatan yang tidak sejalan dengan pemerintah. Nuansa tersebut dengan sendirinya terrefleksi dalam tindakan aparat keamanan dan penegak hukum termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia (Momo Kelana, 2002: 145). Seperti halnya pada masa Orde Lama maka konsekuensi dari rumusan peranan Kepolisian dibenarkan untuk melakukan beragam tindakan secara institusional yang dapat menguntungkan, menekan atau merugikan masyarakat.

Lebih jauh, perjalanan sejarah Polri pada era Orde Baru tercatat memiliki hubungan unik dalam militer. Dalam tubuh ABRI terjadi kecenderungan persaingan antara pasukan (angkatan darat) dan polisi. Hal ini ditengarai meningkat pada era post-kolonial. Persaingan muncul didorong perebutan kekuatan yang paling strategis untuk menangani urusan keamanan internal Indonesia. Perdebatan tersebut

menurut Lowry (Arifah Rahmawati dan Najib Azca, 2005:4) didorong oleh status Angkatan Bersenjata (khususnya Angkatan Darat) yang meningkat selama Revolusi Indonesia, tahun 1945-59. Hal ini ditandai ketika pada bulan Oktober 1958, Dewan Nasional memutuskan Polri menjadi bagian dari Angkatan Karya bersama-sama dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara (Arifah Rahmawati dan Najib Azca, 2005:4). Pada tahun 1959, Menteri Kepolisian telah disiapkan, namun pada tahun 1961 Kementerian tersebut menjadi bagian dari Angkatan Bersenjata. Pada tahun 1964 status Kepolisian berubah sehingga sama kedudukannya dengan tiga kekuatan lainnya yaitu: Angkatan darat, Angkatan laut dan Angkatan Udara. Kondisi yang menempatkan Kepolisian di bawah militer tersebut terus berjalan sampai dengan fase akhir Orde Baru. (Arifah Rahmawati dan Najib Azca, 2005:6).

Dominasi militer pada era Orde Baru, secara tegas dikukuhkan dalam doktrin Dwifungsi ABRI sebagai suatu ideologi yang mengesahkan dan membenarkan militer dengan multi-perannya. Perannya sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan dan sebagai kekuatan sosial-politis. Multi peran ini yang kemudian digunakan sebagai alat yang mengesahkan aturan militer dalam era Baru dalam kaitan dengan memelihara kepentingan rejim.

Perbedaan antara keamanan domestik, yang telah ditugaskan kepada polisi, dan pertahanan eksternal yang telah ditugaskan kepada militer menjadi kabur selama era Presiden Soeharto (Arifah Rahmawati dan Najib Azca, 2005:7) mengutip Meliala, menyatakan bahwa melalui organisasi dan struktur otoritas dari polisi, militer mempunyai persetujuan hukum untuk menggunakan metoda hukum-ekstra, seperti menakut-nakuti pers, menangkap kritikusnya dan secara umum menindas protes massa. Setelah lebih dari 30 tahun sebagai bagian dari militer, polisi mengembangkan suatu mentalitas

'adik laki-laki' sehingga tidak mampu untuk menegakkan hukum. Penempatan polisi di bawah militer merupakan penyebab penyalahgunaan kekuasaan kritis oleh militer dan mendorong ke arah "militerisasi" polisi.

Perubahan mendasar pada Kepolisian terjadi pada era reformasi. Hal ini ditandai dengan pemisahan institusi Kepolisian dari ABRI (TNI) terhitung sejak tanggal 1 April 1999. Kebijakan ini menjadi landasan baru yang memisahkan antara fungsi pertahanan dan keamanan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Suatu perubahan mendasar dan berani karena lebih dari tiga dekade, Polri merupakan bagian dari ABRI. Posisinya selalu berada di bawah kendali pemerintah.

Dorongan perubahan di tubuh Polri secara internal terjadi karena arus reformasi tahun 1997-1998 dan sejalan dengan tuntutan eksternal diberlakukannya demokrasi liberal. Secara lebih khusus muncul desakan ke arah perubahan baik di tingkat negara termasuk kelembagaan negara maupun masyarakatnya. Dorongan yang muncul berdasar pada harapan bahwa pemerintah dan lembaga-lembaga pemerintahan untuk lebih tanggap dan mampu menyusun kebijakan, program dan hukum yang menjamin hak asasi dan keadilan sosial. Konsekuensi dari dorongan tersebut adalah pemerintah dan kelembagaan pemerintah termasuk Polri hanya merupakan salah satu aktor dalam penyelenggaraan fungsi negara dan juga tidak harus selalu menjadi aktor yang dominan. Tuntutan tersebut yang mendorong diwujudkan penyelenggaraan fungsi kepolisian yang lebih demokratis, mandiri dan profesional.

Reformasi Polri yang telah berjalan mencakup reformasi secara struktural/ kelembagaan; reformasi instrumental/ peraturan perundang-undangan dan reformasi kultural/ budaya dan tata laku kepolisian. Reformasi Polri merupakan salah satu reformasi penting dalam reformasi kelembagaan negara karena reformasi tersebut menyangkut reformasi pada sektor keamanan negara.

Reformasi di tubuh Polri ditandai ketika pada 5 Oktober 1998, markas besar TNI mengumumkan satu perangkat reformasi politis di tubuh TNI. Reformasi tersebut berdasar pada perubahan paradigma yang terjadi di tubuh TNI. Paradigma baru tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam beberapa program antara lain adalah (Arifah Rahmawati dan Najib Azca, 2005:7) : (1) pemisahan polisi dari militer; (2) likuidasi dari pos sosial-politis di dalam militer pada tingkat nasional dan regional; (3) penggantian dari kantor urusan sosial dan politik (Kassospol) dengan satu kantor urusan teritorial (Kaster); (4) pengurangan jumlah representatif militer di parlemen nasional dan lokal; (5) berakhirnya keterlibatan ABRI di dalam politik sehari-hari; (6) perubahan hubungan antara TNI dengan affiliasinya; (7) revisi doktrin TNI sesuai dengan roh reformasi dan peran TNI pada abad ke-21; dan (8) mengubah nama ABRI menjadi TNI. Dengan begitu, pemisahan polisi dan militer adalah salah satu dari butir utama terhadap agenda reformasi sektor keamanan di Indonesia.

Pemisahan polisi dan militer juga telah menciptakan satu fungsi perbedaan untuk setiap kekuatan dari keduanya. Sejalan dengan perumusan Garis-garis Besar Haluan Negara 1999, TNI adalah suatu alat negara yang digunakan untuk melindungi, memelihara, dan mempertahankan kedaulatan negara kesatuan Republik Indonesia; Polri adalah satu alat negara yang digunakan untuk menegakkan hukum dan memberikan pengayoman serta perlindungan kepada warga negara sesuai dengan hukum otonomi lokal.

Kebijakan Pemerintah ini kemudian diperkuat dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri yang menegaskan bahwa tanggungjawab keamanan dalam negeri diserahkan kepada institusi Polri. Dalam kepentingan implementasi kebijakan nasional

tersebut maka dicabutlah UU No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan digantikan dengan UU No. 2 Tahun 2002. Di dalam Pasal 2 UU tersebut ditegaskan bahwa fungsi Polri adalah sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, dan tetap berupaya meningkatkan kinerja jajarannya guna menjawab harapan masyarakat terhadap Polri.

Pemisahan Polri dari TNI dimaknai sebagai era Kemandirian Polri. Kemandirian yang dimaksud tidak ditujukan untuk menjadikan institusi ini tertutup, berjalan, dan bekerja sendiri. Namun sebagai tahapan untuk mewujudkan Polri yang profesional. Polri yang berorientasi pada pelayanan keamanan masyarakat modern yang demokratis, namun tetap dalam kerangka NKRI dalam mengemban otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Perubahan paradigma juga dilatari oleh kenyataan bahwa sumber daya manusia di dalam tubuh POLRI yang terbatas sehingga tidak memungkinkan pengamanan masyarakat tanpa dukungan pihak lain. Polisi membutuhkan peran serta masyarakat dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Agar paradigma baru tersebut dapat berjalan maka dibutuhkan kemitraan yang harmonis antara Polisi dengan Masyarakat. Hal tersebut dimaksudkan untuk terbangunnya upaya-upaya bersama dalam penyelesaian berbagai masalah sosial dalam masyarakat terkait dengan ketertiban dan keamanan warga masyarakat. Kemitraan antara kepolisian dan masyarakat dalam penyelenggaraan ketertiban dan keamanan bagi warga masyarakat inilah yang kemudian dikenal sebagai Pemolisian Komunitas. Pemolisian Komunitas ini hanya merupakan salah satu kegiatan POLRI sebagai

perwujudan dalam paradigma baru¹. Program dan kegiatan lain yang dilakukan adalah terkait dengan substansi Tugas Pokok Kepolisian pada pasal 13 huruf a: memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat (termasuk dalam lingkup tugas sebagai *order maintenance officer*) dan huruf b: menegakkan hukum (termasuk lingkup tugas sebagai *law enforcement officer*).

Pemolisian Komunitas di Indonesia

Proses lahirnya Pemolisian Komunitas (penulis : *community policing*) di lingkungan Polri merupakan upaya untuk menyempurnakan konsep, kebijakan, dan praktek pembinaan masyarakat. Pembinaan Masyarakat sebelumnya dilakukan oleh Babinkamtibmas (Badan Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat). Hal tersebut sudah berlangsung di lingkungan POLRI dalam kurun waktu yang panjang. Karenanya gagasan masyarakat sebagai mitra sejajar POLRI dalam memecahkan masalah bukanlah merupakan hal yang baru. Dalam konteks Pemolisian Komunitas ini POLRI (Kepolisian Negara Republik Indonesia dan IOM. 2006:7) telah membuat buku panduan bagi implementasi Pemolisian Komunitas bagi anggota POLRI.

Pemolisian Komunitas berdampak perubahan dalam dua dimensi yaitu administratif dan politis. Aspek administratif dari Pemolisian Komunitas menghadapi isu struktural dan manajerial. Aspek Administratif ini memfokuskan pada isu berkenaan dengan operasi polisi dan manajemen, misalnya desentralisasi, perencanaan strategis, pemberdayaan petugas, dan manajemen partisipatori. Dimensi politis adalah hal yang tidak secara langsung, namun terkait dengan upaya untuk merubah unsur-unsur birokrasi yang masih bertentangan dengan

prinsip demokratis. Hal tersebut terkait dengan peran polisi yang pantas dalam suatu negara demokrasi.

Dimensi politis dari Pemolisian Komunitas berdasar pada asumsi bahwa polisi sebenarnya telah diasingkan dari publik yang mereka layani. Dalam bahasa akademisi dan praktisi yang mendukung Pemolisian Komunitas, menyatakan bahwa polisi gagal untuk merepresentasikan perhatian dan pilihan secara tepat dari konstituen mereka. Polisi, sebagai pihak penganjur dan pemelihara Pemolisian Komunitas, bisa mengoreksi masalah ini dengan cara menerapkan berbagai rancangan institusional untuk memberikan fasilitas lebih banyak bagi organisasi-organisasi polisi yang mewakilinya.

Isu yang mengelilingi dimensi politis dari Pemolisian Komunitas muncul seiring dengan meningkatnya kajian dalam literatur birokrasi. Ketidakesesuaian antara sistem pemerintahan birokrasi dan sistem demokrasi menjadi satu topik yang banyak diminati oleh para ilmuwan dalam bidang sosiologi politik. Krislov dan Rosenbloom (1981:46) berpendapat bahwa birokrasi seringkali menghalang-halangi dijalankannya prinsip-prinsip demokrasi. Birokrasi seringkali dipandang sebagai cerminan *status quo*. Pijakan konseptual dari dimensi politis tentang Pemolisian Komunitas bersandar pada pendapat ini. Penganjur Pemolisian Komunitas merekomendasikan perubahan dalam rancangan institusional dari organisasi yang dapat menetralkan kecenderungan anti-demokrasi dari birokrasi secara umum, termasuk dalam kelembagaan kepolisian.

Salah satu teori yang mencoba mengintegrasikan birokrasi dan demokrasi, yang dibangun ilmuwan pada bidang sosiologi politik yaitu teori representasi. Dalam penjelasannya, birokrasi harus merepresentasikan minat dan kepentingan dari masyarakatnya tetap konsisten

¹ Pemolisian Komunitas ini adalah salah satu wujud dari substansi Tugas Pokok Kepolisian untuk "memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat" (Pasal 13 huruf c, Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia) bersumber dari kedudukan fungsi kepolisian sebagai ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan.

dengan prinsip fundamental dari demokrasi. Van Riper (1988:552) menggambarkan suatu birokrasi representatif sebagai sistem birokrasi yang sesuai dengan etos dan sikap masyarakat di mana birokrasi itu menjadi bagiannya. Lebih jauh, Meier (1975:35) menggambarkan bahwa kelemahan dari tindakan administratif yang dikontrol (misalnya, pengawasan legislatif) dapat diatasi jika nilai dari birokrat adalah sama dengan nilai yang dianut publik. Dengan demikian, kebijakan yang dicapai oleh birokrat merupakan keputusan yang paralel dengan keputusan yang mencerminkan keinginan publik. Sementara itu, Miller dan Stokes (1963:41) menggambarkan bentuk institusi representatif dengan berargumentasi bahwa hasil kebijakan adalah representatif dari penentu kebijakan dan konsituen (atau masyarakat) yang mempunyai kepercayaan yang sama. Hal tersebut tercapai ketika penentu kebijakan merancang kebijakan secara konsisten dengan kepercayaan yang dipikul bersama.

Pemolisian Demokratis Sebagai Dasar Untuk Partisipasi Publik

Pemolisian Demokratis menawarkan suatu kerangka untuk menyelesaikan permasalahan ini dengan cara membentuk kepolisian ke dalam suatu institusi demokratis dimana bekerja dengan dan atas nama publik. Masyarakat, oleh definisi pemolisian demokratis seperti itu, adalah sebagai peserta, penerima layanan dan mandor. Reformasi polisi demokratis pada akhirnya mencari suatu kestabilan, masyarakat demokratis dimana polisi diposisikan untuk melindungi orang dan hak mereka (R.K. Raghaven, 1999).

Peran dari publik di dalam pemolisian demokratis bervariasi sesuai dengan tiga model partisipasi publik yang mendasar diterapkan. Sebuah model hubungan masyarakat meningkatkan transparansi polisi dan membuat kemajuan di dalam orientasi kembali polisi ke arah tanggung-jawab kepada publik. Namun

demikian, model ini menyediakan partisipasi publik yang minimal, sebagai ganti komunikasi searah dari polisi kepada publik dan dengan begitu hanya memunculkan partisipasi publik yang pasif. Sebuah model hubungan antara komunitas dan polisi berbuat lebih banyak untuk mendorong dialog antara publik dan polisi. Sebuah model Pemolisian Komunitas menyertakan partisipasi publik yang paling luas, berusaha untuk mengintegrasikan hubungan publik-polisi menjadi pekerjaan polisi yang nyata. Pemolisian Komunitas, dengan begitu, adalah hanya satu jenis pendekatan dari pemolisian demokratis, tetapi adalah model yang menyediakan kerangka paling berharga untuk meneliti berbagai mekanisme dari partisipasi publik di dalam reformasi polisi.

Sejak diberlakukannya UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, POLRI senantiasa menggulirkan ide-ide sesuai dengan tuntutan reformasi dalam mewujudkan demokratisasi, supremasi hukum, transparansi, akuntabilitas, menjunjung tinggi HAM dalam penyelenggaraan fungsi kepolisian yang profesional dan modern. Perpolisian modern telah diterapkan di lingkungan POLRI dalam bentuk Perpolisian Masyarakat (pen : Pemolisian Komunitas). Pemolisian Komunitas ini sendiri disahkan dengan Surat Keputusan kaPolri No. Pol : Skep/ 737/ X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 tentang Kebijakan dan Strategi Perpolisian Masyarakat. Sementara itu, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 mengatur Pedoman Dasar Strategi Dan Implementasi Pemolisian Masyarakat (pen : Pemolisian Komunitas) Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri.

Dalam paradigma baru ini, Polri melakukan perubahan perilaku militeristik menuju perilaku yang humanistik dan lebih berorientasi pada pelayanan masyarakat. Dengan perilaku tersebut diharapkan dapat terwujud tanggungjawab profesional (*professional accountability*) dan

dipercaya masyarakat (*public trust*). Untuk mewujudkannya, selain peran pimpinan kepolisian diperlukan juga komitmen semua anggota kepolisian.

Indikator Supremasi Hukum Polri

Legitimasi penyelenggaraan fungsi kepolisian di Indonesia merujuk kepada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat (3), Pasal 27 dan pasal 30 Ayat (4), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, KUHP, KUHPA, Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tersebut, salah satu tugas pokok POLRI adalah menegakkan hukum sehingga setiap pejabat POLRI dituntut kepatuhannya terhadap hukum.

Di lain pihak, anggota POLRI sebagai warga negara bersamaan kedudukannya dengan warga lainnya di dalam hukum dan pemerintahan, dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya sesuai ketentuan Pasal 27 UUD 1945. Dengan demikian, anggota POLRI wajib menghormati dan memegang teguh aturan hukum sebagaimana juga ditegaskan dalam Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, 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."

Indikator Akuntabilitas

Untuk memastikan bahwa kinerja kesatuan dan perilaku anggota dapat dipertanggungjawabkan, Polri selalu memberikan rambu-rambu kepada anggota supaya mereka tidak melakukan perbuatan yang

tidak bisa dipertanggungjawabkan. Apabila terjadi pelanggaran, maka Polri sudah memiliki prosedur untuk menindak pelanggaran yang dilakukan oleh anggotanya, baik itu pelanggaran pidana, pelanggaran disiplin, maupun pelanggaran kode etik. Selain itu di ketiga Polda yang diteliti sudah ada kebijakan-kebijakan yang telah digariskan, yang mengarahkan bahwa semua perbuatan yang dilakukan para anggota Polri dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu sepanjang anggota POLRI mengacu pada aturan dan rambu-rambu yang ada, pasti perbuatannya bisa dipertanggungjawabkan.

Untuk menjamin bahwa perilaku para anggota POLRI dapat dipertanggungjawabkan, telah ada rantai komando yang jelas dan efektif, serta Badan Pengawas Internal di tiap tingkatan organisasi jajaran Polda, yang dalam implementasinya dilakukan oleh Bidang Propam (Profesi dan Pengamanan) dan Inspektorat Pengawas Daerah (Itwasda) di Tingkat Polda dan Unit Pelayanan Pengaduan dan Penegakan Disiplin (UP3D) di tingkat Polres.

Indikator Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM)

Hak asasi manusia (HAM) adalah hak-hak yang telah dimiliki seseorang sejak dia lahir dan merupakan pemberian Tuhan. Dasar-dasar HAM yang tertuang dalam UUD 1945 seperti pada pasal 27 ayat 1, pasal 28, pasal 29 ayat 2, pasal 30 ayat 1 dan pasal 30 ayat 1. Serta UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang merupakan pengakuan dan perlindungan negara terhadap hak asasi manusia. Beberapa contoh HAM adalah hak untuk hidup, hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama. Dan masih banyak lagi hak-hak yang lain yang berkaitan dengan berkehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara umum perlindungan HAM menyangkut 3 hal, yaitu: (1) *Universality*, yaitu

hak asasi ini adalah milik semua orang karena kodratnya sebagai manusia; (2) Setiap orang memiliki hak yang sama (*equality*) dan tanpa diskriminasi, yaitu setiap orang yang dilahirkan secara bebas dan memiliki hak yang sama tanpa dibeda-bedakan karena alasan tertentu. Secara bebas dan memiliki hak yang sama ini artinya bahwa semua orang tidak boleh dibeda-bedakan berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik yang dianut, kebangsaan atau asal-usul, tingkat kekayaan, kelahiran atau status lainnya; (3) Pengakuan *indivisibility and independence of different rights*, yaitu dalam rangka memenuhi hak asasi manusia tidak dapat dipisahkan antara pemenuhan hak-hak sipil dan politik dengan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

Dalam pasal 19 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia lebih ditegaskan lagi bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Pejabat Kepolisian senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Lebih tegas lagi keharusan anggota POLRI untuk berperilaku pantas diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia pasal 34 mengenai Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Indikator Cepat Tanggap

Salah satu bentuk akuntabilitas POLRI terhadap publik adalah memberikan pelayanan, termasuk memenuhi panggilan darurat yang mereka sampaikan. Salah satu upaya Polda agar dapat memberikan pelayanan yang segera, Polda Sumatera Utara telah membuka jalur telepon khusus dan SMS untuk menerima panggilan darurat. Selain itu kepolisian di tingkat Polres/Poltabes terdapat "piket fungsi" untuk merespon panggilan darurat.

Kerjasama antara polisi dengan pengembalian fungsi kepolisian lainnya dalam rangka pemolisian masyarakat sejauh ini cukup baik. Sebagai contoh, ketika Satpol PP melakukan penegakan hukum di bidang Perda, mereka melakukan koordinasi dengan POLRI dan bekerja sama secara operasional. Sehingga ketika pelaksanaan penertibannya Satpol PP berada di garis depan dan POLRI berada di belakang. Demikian juga yang lainnya seperti Bea dan Cukai bila melakukan tindakan selalu meminta bantuan POLRI untuk *back up* kegiatan mereka. Kerjasama dengan pihak imigrasi pun cukup baik sehingga POLRI dapat menempatkan petugas-petugas intel seperti di bandara.

Indikator Kesamaan

Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 28 dijamin kehidupan politik demokratis masyarakat, terutama bagi kebebasan berekspresi dan berpendapat di depan umum. Selain itu, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum, juga mengatur kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum. Dengan demikian, setiap orang diberi kebebasan untuk menyampaikan pendapat di muka umum tetapi harus mentaati aturan hukum yang berlaku dengan tetap menjaga keamanan dan ketertiban sehingga tidak dibenarkan untuk berbuat anarkhis. Pada prinsipnya, pelaksanaan demokrasi haruslah sesuai dan sejalan dengan aturan hukum.

Salah satu isu yang selalu menjadi perhatian publik terkait dengan tindakan Polri ketika melakukan pengamanan kerusuhan pada kegiatan demonstrasi, pertemuan politik dan konsentrasi massa/rapat umum adalah tindakan Polri yang berlebihan. Padahal Polri telah menggunakan pelatihan Pengendalian Massa (Dalmas) dengan tangan kosong sebagai wujud dari paradigma baru yang mengedepankan

perlindungan kehidupan politik yang demokratis. Dalam paradigma baru tersebut sudah diajarkan penanganan Dalmas yang berlandaskan HAM pada setiap pelatihan.

Pergeseran Kebijakan dan Aktor Dalam Pemolisian Komunitas

Melalui model Pemolisian Komunitas sejak era Reformasi Polri, seluruh lapisan masyarakat telah mulai berpartisipasi dan ikut dalam mewujudkan kegiatan pengamanan yang telah dilaksanakan di setiap lingkungan dan pemukiman. Keikutsertaan seluruh lapisan masyarakat sebagai aplikasi dari sistem keamanan Swakarsa yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh unsur kepolisian dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa.

Pasal 14 Ayat 1 F Undang-Undang No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas pokok, Kepolisian Negara Republik Indonesia, bertugas melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa diantaranya tentang sistem keamanan lingkungan (siskamling) dari rumusan ketentuan perundangan-undangan yang telah disebutkan diatas, maka dengan sendirinya menuntut adanya penegasan akan tugas dan peran Polri.

Pasal 3 Ayat 1 dan Pasal 14 Ayat 1 F Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, di amanatkan bahwa pengemban fungsi Kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia bersama masyarakat dan Instansi Pemerintah secara simultan untuk berupaya mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat pada setiap lingkungan dan pemukiman.

Pada saat ini Polri telah menerapkan program Pemolisian Komunitas, dimana Polri

mengedepankan upaya-upaya yang bersifat proaktif untuk mencegah berbagai kondisi sosial dan ketidaktertiban dalam masyarakat agar tidak berkembang menjadi kejahatan. Dalam hal ini satuan-satuan Polri terdepan diharapkan mampu menjalin kemitraan dan membangun sinergi dengan masyarakat, sehingga dapat bersama-sama menangani berbagai masalah Kamtibmas sehingga tercipta situasi Kamtibmas yang lebih kondusif.

Tujuan penerapan Pemolisian Komunitas adalah terwujudnya kerjasama Polri dan masyarakat untuk menanggulangi kegiatan dan ketidak-tertiban sosial. Dalam rangka menciptakan ketentraman secara konsisten dan berkelanjutan, Polri berupaya untuk memperbaiki tampilan kinerjanya melalui perwujudan Pemolisian Komunitas sebagai suatu falsafah dalam sikap dan perilaku setiap personel Polri yang mencerminkan pendekatan kemanusiaan baik dalam pelaksanaan tugas pelayanan Kepolisian maupun dalam kehidupan sosial masyarakat yang dijiwai dengan semangat "melayani dan melindungi sebagai suatu kewajiban profesi".

Dengan menerapkan Pemolisian Komunitas, Polri pada hakikatnya menempatkan masyarakat bukan semata-mata sebagai obyek tetapi mitra kepolisian yang sejajar diantara petugas Pemolisian Komunitas dengan masyarakat lokal dalam menyelesaikan dan mengatasi setiap permasalahan sosial yang mengancam dan ketertiban masyarakat. Konsekuensinya, seluruh lapisan masyarakat diajak untuk mengaktifkan dan mengefektifkan kembali pos-pos kamling yang ada di wilayah masing-masing serta menghidupkan tanggung jawab (*self reponbility*) serta meningkatkan kesadaran (*self awarnes*) terhadap tugas Siskamling sebagai upaya penanggulangan terhadap setiap kemungkinan timbulnya gangguan Kamtibmas di lingkungan secara swakarsa. Namun emikian, Pemolisian Komunitas tidak akan berhasil tanpa partisipasi

masyarakat dalam proses implementasinya. Unsur masyarakat tertentu mempunyai peranan yang sangat penting untuk menjamin keberhasilan Pemolisian Komunitas.

Penutup

Makalah ini mencoba untuk mempertimbangkan literatur tentang kepolisian, demokratisasi, dan penegakan hukum, yang juga menyajikan kondisi nyata implementasi pemolisian demokratis di Indonesia secara singkat. Dari berbagai literatur yang dikaji, tampaknya pemolisian demokratis masih merupakan suatu tantangan yang serius bagi kepolisian untuk meningkatkan demokratisasi di negaranya.

Sangat mungkin bahwa implementasi pemolisian demokratis saat ini masih banyak yang tujuannya belum menggapai kemajuan demokrasi itu sendiri, tetapi hanya usaha untuk menangkalkan tindakan otoriter dan sewenang-wenang dari rejim yang berkuasa. Atau dengan kata lain, mencoba untuk mengusir kekuasaan berdaulat dengan hukum, menyajikan pemahaman legalistik kekuasaan, dan meyakinkan bahwa polisi sebagai kekuatan tambahan dari pengadilan yang bertugas menegakkan hukum. Dalam hal ini, konsep pemolisian demokratis cenderung berubah menjadi kendala epistemologis yang menempatkan keterbatasan dalam pemahaman kita tentang polisi dan kepolisian serta demokratis.

Kemajuan demokrasi memerlukan demokratisasi kepolisian. Namun demokratisasi kepolisian memerlukan lebih dari "mendudukan posisi polisi secara tepat dalam pemerintahan" Lebih lanjut, makalah ini juga secara singkat menyajikan diskusi dan konsep diskresi kepolisian yang polemis dan pemolisian komunitas dalam kerangka penegakan hukum dan pemolisian demokratis. Pertanyaan tentang demokratisasi membawa kita melampaui

perdebatan dan menimbulkan tantangan untuk mendemokratisasikan penggunaan diskresi oleh polisi. Polisi sendiri merupakan dimensi utama dari pemerintah, wajah langsung dari pemerintah yang sebagian besar dari kita bertemu setiap hari. Dengan mengolah kebijaksanaan, mereka melakukan penilaian dan kekuasaan yang berdaulat. Pelaksanaan kebijaksanaan terjadi pada celah yang muncul baik dari apa yang hukum tidak secara eksplisit atur, atau dari kebutuhan untuk mengakomodasi kasus tertentu dengan peraturan yang tersedia. Oleh karena itu, hukum dapat mendefinisikan batas-batas kebijaksanaan tetapi tidak bisa mengatur pelaksanaannya.

Sementara itu, tidak dapat dipungkiri bahwa pemolisian komunitas haruslah menjadi ruh bagi implementasi pemolisian komunitas. Melalui pemolisian komunitas maka elemen kemitraan dan pengawasan sipil menjadi memiliki ruang yang memadai sehingga dapat berpengaruh pada wujud pemolisian demokratis yang menjadi bahasan kita kali ini.

Pemolisian Komunitas berorientasi pada pencegahan kejahatan dan mengutamakan kemitraan dengan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam mengontrol, memberikan masukan, serta memberi dukungan kepada polisi, menandakan adanya hubungan baik dan komunikasi secara teratur dan terus-menerus dengan masyarakat. Ini artinya polisi harus bersifat terbuka agar dapat melibatkan masyarakat dalam tindakan kepolisian ini. Sistem yang terbuka berarti bahwa polisi siap berbagi informasi dengan publik, melibatkan anggota masyarakat dalam pencegahan dan penanganan masalah Kamtibmas, menjamin adanya komunikasi yang mendalam antara polisi dan masyarakat serta terbukanya akses pengawasan sipil terhadap kinerja Polri.

DAFTAR REFERENSI

Alderson, Philip. (1984). "The Idea of

- Policing: A History." *Policing and Society* 5, 129-49, 1984.
- Bayley, David H. & Clifford D. Shearing. (1996). "The Future of Policing." *Law and Society Review* 30(3), 585-606, 1996.
- Bayley, David H. (1985). *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*. Rutgers University Press, New Brunswick, N.J., 1985.
- Bayley, David H. (2006). "Who Are We Kidding? or Developing Democracy Through Police Reform." *Law and Society Review* 30(3), 585-606, 2006
- Bittner, Egon. (1970). *Aspects of Police Work*. Boston: Northeastern University Press, 1970.
- Brogden and Nijhar, Michael (2005). *Working the Street. Police Discretion and the Dilemmas of Reform*. New York: Sage, 2005.
- Can, Janet B. L. (2002). "Changing Police Culture." *British Journal of Criminology* 36(1), 2002.
- Caparini and Marenin. (2004). "A Comparative Model of Democracy, Respect For Human Rights, and the Rise of Democratic Policing Reforms." *Research in Educational Leadership*(3), 2004.
- Carty, Ian. (2006). *The New Challenge of Direct Democracy*. UK: Polity Press/Blackwell Publishers, 2006.
- Chry, Paul. (2005). *The Edge of The Knife. Police Violence in the Americas*. The New Press, 2005.
- Glegg, Brown, Hunt Wendy and Whetton. (2000). "Neo-liberalism and the End of Liberal Democracy." *Theory & Event* 7(1), 2000.
- Gould, Stephen Jay. (2005). "A Web of Tales." "This View of Life." *Natural History* 16-23, October 2005.
- Hughes, Brian. (2005). *Police State*. London: Macmillan, 2005.
- Jackson, Kerry and Lyon Marceau. (2002). "Eros as the Educational Principle of Democracy." *Studies in Philosophy and Education* 18(3), 123-142, 2003.
- Jones, Jessey and Newburn Lockwood. (2002). "Democratizing Globalization and Globalizing Democracy." *Annals* 581(1), 158-171, May 2002.
- Kelana, Momo (2002). Memahami Undang-Undang Kepolisian, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002, Latar Belakang dan Komentari Pasal demi Pasal. PTIK Press.
- Kelana, Momo (2007). Konsep-konsep Hukum Kepolisian Indonesia. PTIK Press.
- Krislov, S. & Rosenbloom, D. (1981). *Representative bureaucracy and the American political system*. NY: Praeger Publishers.
- Lawrence, Philip. (2001). "The New Policing." *Crime and Policing in Transitional Societies Seminar Reports*. Konrad-Adenauer-Stiftung, South Africa Office. [electronic file] (<http://www.kas.org.za/Publications/SeminarReports/Crimeandpolicingintransitionsocieties/Crime&Policing.asp>). Accessed Oktober 2012.
- Lofca, Rudolph. (2002). "Policing a Postmodern Society." *Modern Law Review* 55(6), 61-81, 2002.
- Maguire, Shin, Zhao & David Hassell. (2003). "Promoting Effective States. A Progressive Policy Response To Failed And Failing States." London: Friedrich-Ebert-Stiftung, Institute for Public Policy Research, January, 2003.
- Manning, Peter K. (2003). "Virtual justice, violence, and ethics." *Criminal Justice Ethics* 19(1), 34-54, Winter/Spring 2003.

- Marenin, Otwin (2004). "The goal of democracy in international police assistance programs." *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 21(1), 159-177, 2004.
- Meier, K. (1975). Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. *American Political Science Review*, 69, 526-542.
- Miller, W. & Stokes, D. (1963). "Constituency Influence On Congress." *American Political Science Review*, 57, 45-56.
- Newburn, Tim. (2002). "The Commodification of Policing: Security Networks in the Late Modern City." *Urban Studies* 38(5/6), 829-1029, May 2002.
- Nwachukwu, Thomas C. (2005). "Controlling Intelligence in New Democracies." *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 2005.
- O'Reilly and Ellison. (2006). "Research on Administrative Discretion and Justice." *Journal of Legal Education* 23, 69-76.
- Rahmawati, Arifah and Najib Azca. (2005). Police reform from Below : Examples from Indonesia's Transition to Democracy. *Democracy, Conflict an Human Security : Further Readings*.
- Rawls, John. (1999). "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* 49(3), 430-451, 1999.
- Van Riper, P. (1958). *History of the United States civil service*. White Plains, NY: Row Peterson.

