

Restrukturisasi Kepolisian, Kaidah Demokrasi, dan Amanat Konstitusi

Bambang Widodo Umar

Abstrak :

Proses reformasi kepolisian dapat dikaji lebih dalam melalui tiga parameter yaitu, legitimasi kepolisian, struktur organisasi, dan fungsi kepolisian. Namun sebelum membahas ketiga parameter itu, perlu dibedakan lebih dahulu pengertian polisi sebagai lembaga (institution) dan polisi sebagai proses (policing). UU Kepolisian Negara Nomor 2 tahun 2002 tidak memuat aturan hukum yang spesifik mengatur soal legitimasi dan mekanisme pertanggungjawaban polisi secara regular sebagai institusi di Indonesia. Restrukturisasi kepolisian merupakan penempatan peran dan kewenangannya yang sesuai dengan kaidah demokrasi dan amanat konstitusi, untuk memberikan jaminan hukum bagi para pelaksananya dalam menjalankan tugas di lapangan.

Kata Kunci : *Restrukturisasi, Struktur Organisasi, Demokrasi, Konstitusi*

Pendahuluan

Perkembangan reformasi kepolisian meski tertatih-tatih telah menunjukkan ada perubahan dalam kelembagaannya. Tiga indikator menunjukkan hal itu: **Pertama**, pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) dari TNI melalui TAP MPR No. VI/MPR/2000 dan penetapan tugas dan fungsi kedua institusi tersebut dalam TAP MPR No. VII/MPR/2000. Pemisahan POLRI dari TNI memperlihatkan adanya harapan dan keinginan bahwa POLRI di masa depan tidak lagi memiliki karakter militeristik dalam melaksanakan tugasnya. **Kedua**, pemisahan itu

juga diiringi oleh ketentuan bahwa baik polisi maupun TNI tidak lagi memiliki perwakilan di lembaga legislatif. Hal ini menyampaikan pesan bahwa POLRI tidak lagi terlibat dalam kehidupan politik praktis dan sekaligus dituntut bisa memperkuat proses pelebagaan hukum dalam kehidupan demokratisasi yang tengah berlangsung di Indonesia. **Ketiga**, keluarnya UU No. 2 tahun 2000 tentang POLRI membawa konsekuensi dihapuskannya UU No. 28 tahun 1997 tentang POLRI yang lama. Dalam UU No. 2 tahun 2000 secara jelas menyebutkan bahwa polisi tidak lagi terlibat dalam fungsi pertahanan.

Sejalan hal itu setelah reformasi 1998 penyelenggaraan keamanan di dalam negeri sangat bertumpu pada POLRI. Fungsi-fungsi kepolisian di Departemen lain yang memiliki peran sesuai dengan kewenangan

* Bambang Widodo Umar, Guru Besar Sosiologi Hukum, Staf pengajar Departemen Kriminologi FISIP Universitas Indonesia

dalam pemerintahan belum terkoordinasi dan berperan secara efektif. Akibatnya beban tugas POLRI sehari-hari menjadi semakin berat karena penyelenggaraan keamanan dalam kaitan dengan unsur-unsur kepolisian yang lain belum tersusun secara sistemik, untuk itu reformasi POLRI perlu ditinjau lebih substantif dalam arti kelembagaannya.

Polisi Sebagai Institusi

Perkembangan kepolisian di Indonesia perlu diiringi dengan beberapa langkah lanjutan untuk meningkatkan kualitas lembaganya. Untuk meningkatkan hal itu, proses reformasi kepolisian dapat dikaji lebih dalam melalui tiga parameter yaitu, *lejitimasi* kepolisian, *struktur* organisasi, dan *fungsi* kepolisian. Namun sebelum membahas ketiga parameter itu, kiranya perlu dibedakan lebih dahulu pengertian polisi sebagai lembaga (*institution*) dan polisi sebagai proses (*policing*). Polisi sebagai proses merujuk pada pengertian upaya untuk mencegah dan mendeteksi kejahatan (*crime*) dan memelihara ketertiban (*maintaining order*). Proses untuk melakukan kegiatan ini melibatkan sejumlah individu maupun lembaga (*agencies*). Individu dapat terlibat dalam tindakan kepolisian khususnya bagi korban, sejauh mereka melaporkan kejahatan kepada pemegang otoritas dan membantu mengidentifikasi pelakunya. Demikian juga suatu lembaga, misalnya LSM atau lembaga nonpemerintah dapat terlibat dalam tindakan kepolisian, misalnya melalui kesepakatan untuk melestarikan norma-norma ketertiban pada tataran komunitas. Dari pemahaman semacam ini, polisi hanyalah salah satu dari aktifitas untuk melakukan tindakan kepolisian.

Di sisi lain, pengertian polisi sebagai lembaga memiliki perbedaan dengan polisi sebagai proses. Sebagai lembaga, polisi diberikan tanggungjawab untuk melaksanakan beragam pelayanan (*range of services*). Namun, seperti yang

nantinya dipaparkan, pelayanan apa yang harus dan layak diberikan oleh polisi masih merupakan perdebatan dan merupakan isu-isu dalam setiap pembahasan tentang polisi. Kajian melalui tiga parameter dalam makalah ini berangkat dari pengertian polisi sebagai lembaga, bukan dari pengertian polisi sebagai proses.

Parameter *lejitimasi* kepolisian merujuk pada pengertian polisi sebagai suatu lembaga diberikan derajat monopoli tertentu dalam masyarakat oleh pemegang kekuasaan untuk melakukan tugasnya. Sementara itu parameter *struktur* organisasi merujuk pada pengertian bahwa polisi itu adalah suatu kekuatan paksa fisik yang terorganisir (*organzied force*) yang memiliki derajat spesialisasi tertentu dan memiliki aturan perilaku (*code of practice*) sebagai dasar bagi penggunaan kekuatan paksa fisik secara sah. Dengan kata lain, sebagai lembaga, polisi tidak dibenarkan menerapkan upaya paksa fisik secara tidak terorganisir (*brutal*). Pengorganisasian paksa secara fisik ini yang membedakan tindakan kekarasan yang dilakukan oleh polisi dengan yang bukan oleh polisi. Sedangkan *fungsi* kepolisian merujuk pada pengertian peran polisi dipusatkan pada pemeliharaan hukum (*maintenance of law*) dan pencegahan serta pendeteksian pelanggaran hukum.

Parameter Lejitimasi

Mengapa perlu membicarakan parameter lejitimasi polisi? Alasannya ada dua. Pertama, setiap lembaga negara harus diberikan derajat monopoli tertentu oleh pemegang kekuasaan untuk menjalankan tugasnya. Hal ini menjadi sangat penting bagi polisi karena dalam menjalankan tugasnya, polisi sebagai institusi perlu mendapatkan mandat untuk menerapkan kekuatan paksa fisik secara terorganisir. Kedua, dalam negara demokratis seluruh lembaga negara harus memiliki akuntabilitas dalam menjalankan fungsinya itu. Ini berarti, mandat yang diperoleh polisi untuk menggunakan

kekuatan paksa fisik itu harus disertai pertanggungjawaban dan kegagalan dalam memberikan pertanggungjawaban itu harus disertai dengan hukuman.

Pada titik ini pertanyaannya ialah dari mana polisi sebaiknya memperoleh mandat kekuasaannya dan kepada siapakah polisi harus bertanggungjawab? Apakah pimpinan polisi harus bertanggungjawab kepada kepala pemerintahan, elite politik di parlemen atau kepada publik? Tidak ada jawaban yang pasti untuk ini. Praktik yang ada di Inggris, negara-negara Eropa kontinental, negara-negara komunis maupun masyarakat kolonial menunjukkan bahwa terdapat variasi dalam memperoleh legitimasi itu maupun dalam memberikan pertanggungjawabannya.

Di Inggris misalnya, polisi di negeri tersebut memperoleh legitimasinya dari aturan hukum dan kesepakatan publik. Ada dua implikasi dari pengertian ini. Pertama, kontrol terhadap kekuasaan polisi, termasuk regulasi-regulasi terhadap prosedur dan praktik harus dilakukan melalui pembuatan hukum. Kedua, adanya pertanggungjawaban polisi terhadap publik. Meski demikian ada dua interpretasi dengan model pertanggungjawaban semacam ini. Ada yang menyatakan medium pertanggungjawaban ini harus dilakukan lewat politisi terpilih baik pada tataran nasional maupun lokal. Namun, ada juga yang menyatakan pertanggungjawaban itu harus bersifat langsung kepada publik.

Sementara itu jika merujuk pada praktik umum yang ada di negara-negara Eropa kontinental, situasi yang sangat berbeda dapat kita temukan. Umumnya polisi di negara-negara Eropa kontinental lebih terkait dengan pemerintah dan kurang bertanggungjawab pada publik dan hukum. Artinya, polisi harus bertanggungjawab secara langsung kepada Kepala Negara (*head of state*). Situasi semacam ini mirip dengan polisi di masyarakat kolonial

di mana polisi dalam menjalankan tugas memperoleh legitimasi dari pemerintah kolonial, bukan dari penduduk yang dijajah. Tujuannya adalah untuk mempertahankan status quo rejim pemerintahan kolonial.

Yang mencolok adalah dalam kasus polisi di bekas Uni Soviet dan China. Di kedua negara ini tidak dikenal mekanisme legitimasi maupun pertanggungjawaban itu. Hal ini terutama disebabkan pengaruh partai komunis yang sangat besar. Akibatnya polisi hampir tidak dapat dibedakan dari partai. Secara umum dapat dikatakan bahwa polisi menjadi instrumen partai dan anggota polisi sebagian juga menjadi anggota partai. Hal ini pada gilirannya mengakibatkan polisi kerap kali berada di luar hukum dan hampir tidak memiliki akuntabilitas terhadap publik.

Kalau melihat polisi Indonesia ada satu hal menarik yang bisa kita catat. UU Kepolisian Negara Nomor 2 tahun 2002 tidak memuat aturan hukum yang spesifik mengatur soal legitimasi dan mekanisme pertanggungjawaban polisi secara regular sebagai institusi di Indonesia. Memang terdapat aturan (pasal 11 ayat 1) yang menyatakan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR namun pasal ini tidak bisa disebut sebagai pasal yang mengatur pertanggungjawaban institusional, tetapi lebih merupakan aturan tentang pengangkatan pemberhentian Kapolri.

Kesan ini semakin kuat kalau merujuk pasal 10 UU itu yang menyatakan bahwa Kapolri merupakan pengemban tanggungjawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian secara hirarkhis. Kata hirarkhis di sini kembali memperkuat kesan bahwa polisi Indonesia tidak diharapkan memberikan tanggungjawab institusional pada tingkat lokal dan masih merefleksikan karakter militeristik yang diwariskan dari masa sebelumnya. Untuk pengembangan demokrasi ke depan, proses

pertanggungjawaban polisi semacam ini perlu dibenahi. Idealnya untuk masa depan Indonesia perlu menciptakan mekanisme melalui mana polisi dapat memberikan pertanggungjawaban secara institusional dan regular kepada publik dan lembaga perwakilan baik pada tingkat nasional maupun lokal.

Tujuannya ada dua. Pertama, pada tataran nasional untuk membantah kritik bahwa polisi Indonesia masih seperti polisi dalam masyarakat kolonial yang digunakan untuk mendukung pemerintahan dan partai yang berkuasa. Kedua, pada tataran lokal untuk memperkuat proses otonomi daerah yang kini tengah berjalan. Hal ini tentu saja mensyaratkan perlunya perombakan terhadap struktur polisi yang memungkinkan kita untuk mengenal adanya istilah polisi lokal.

Parameter Struktur organisasi

Dalam kaitan dengan parameter struktur organisasi terdapat pertanyaan yang perlu dilontarkan yaitu, bagaimanakah hubungan antara struktur organisasi polisi dan otonomi daerah di masa depan? Ada dua alasan mengapa kita perlu membahas tentang hubungan ini. Alasan pertama, terkait dengan kehadiran UU Kepolisian Negara RI. No.2 tahun 2002. Seperti yang kita ketahui, pasal-pasal yang terdapat dalam UU ini berikut penjelasannya sama sekali tidak menyebutkan adanya kemungkinan bagi Indonesia untuk memiliki polisi lokal. Undang-undang ini hanya mengakui adanya sebutan polisi nasional. Hal ini misalnya dapat dilihat dari beberapa pasal berikut.

Pasal 5 ayat 2 berbunyi: "*Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah kepolisian nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan peran sebagaimana dimaksudkan dalam ayat 1*". Adapun bunyi dari ayat satu itu "*Kepolisian negara RI merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan*

perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri."

Menurut Momo Kelana, pasal 5 ayat 2 ini mengandung makna bahwa Kepolisian Negara RI yang ada di tingkat wilayah (Polda, Polres, dan Polsek) bukan merupakan perangkat pemerintah daerah. Demikian juga halnya pasal 10 dari UU tersebut yang berbunyi: "*Pimpinan POLRI bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian secara hirarkis.*" Momo Kelana juga memaknakan pasal 10 ini dalam pengertian bahwa hubungan antara Kapolri dengan kepala kesatuan wilayah bersifat "desentralisasi administratif", artinya ada pelimpahan wewenang dari Kapolri kepada para kepala satuan kewilayahan POLRI sebagai perangkat kepolisian nasional di daerah (misalnya soal pembinaan personalia).

Alasan kedua terkait dengan kehadiran Undang-Undang Pemerintahan Daerah No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 13 dan 14 dari UU ini, masing-masing pada ayat c, menyebutkan bahwa "*baik pemerintah daerah tingkat satu maupun tingkat dua (Kabupaten dan Kota) memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat*". Selanjutnya pada pasal 27 ayat c dalam UU yang sama disebutkan bahwa "*kepala daerah dan wakil kepala daerah memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat*".

Dua undang-undang ini menyampaikan empat hal yang perlu untuk kita cermati dan diskusikan. **Pertama**, baik pemerintah daerah maupun polisi di daerah memiliki kewenangan yang tumpang tindih untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang terkait dengan ketertiban masyarakat. **Kedua**, jika polisi di daerah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya itu bertanggungjawab kepada Kepolisian Nasional, sementara pemerintah

daerah bertanggung jawab kepada pemerintah pusat, DPRD, dan masyarakat (lihat pasal 27 ayat 2 UU Pemerintahan Daerah). Dengan rumusan berbeda kita juga bisa menyatakan bahwa pemerintah daerah dan polisi memiliki fungsi yang sama tetapi struktur dan proses akuntabilitasnya berbeda. Jika pemerintah daerah hadir sebagai bagian dari struktur pemerintah nasional yang terdesentralisir, dengan proses akuntabilitas horizontal maupun vertikal, maka polisi daerah hadir sebagai bagian dari struktur pemerintah yang tersentralisir dengan proses akuntabilitas yang bersifat vertikal.

Ketiga, keadaan struktur dan proses akuntabilitas pemerintah daerah dan polisi yang sudah dijelaskan di atas menciptakan suatu lingkungan kerja yang rumit baik bagi pemerintah daerah dan juga bagi kepala daerah itu sendiri. Ia berada dalam lingkungan yang tidak memungkinkannya untuk menggunakan instrumen sesuai mandat yang telah diberikan UU Pemerintahan Daerah melalui Pasal 13, 14, dan 27, yaitu untuk menjaga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Polisi sebagai instrumen yang diperlukan untuk mewujudkan hal ini tidak berada di bawah kendali maupun bertanggungjawab kepada pemerintahan daerah dan kepala daerah.

Keempat, selain akibat dari poin ketiga di atas, akan terdapat kesulitan yang besar untuk melakukan koordinasi pada tingkat lapangan antara pemerintah daerah dan polisi daerah untuk bekerja secara sinergis merespon ancaman atau potensi ancaman keamanan yang terjadi di daerah. Di lain pihak, mantan Kapolri Chaeruddin Ismail menyatakan bahwa, dalam beberapa kasus, pemerintah daerah telah mendanai sebagian biaya operasional polisi. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintahan daerah telah mulai bergerak untuk memperkuat kapasitas instutional polisi di daerah. Dengan demikian pemerintahan daerah, di satu sisi sudah mulai bertanggungjawab terhadap pendanaan polisi

di tingkat wilayah, namun di sisi lain ironisnya belum memiliki kewenangan dan kontrol yang penuh dan efektif terhadap polisi.

Atas dasar pertimbangan di atas, kini muncul usulan untuk menempatkan polisi sebagai bagian dari proses desentralisasi yang tengah berlangsung. Usulan ini dinilai sebagai alternatif yang sulit dielakkan untuk mewujudkan keamanan di daerah. Masalah ini menjadi nyata dengan keadaan geografis Indonesia yang luas dan bersifat kepulauan. Kenyataan menunjukkan bahwa hanya negara-negara kecil dengan luas geografis yang sempit yang menerapkan pengorganisasian polisi yang sentralistik. Jepang, Singapura, Thailand, Sri Lanka, adalah contoh-contoh negara yang memiliki organisasi polisi tersentralistik. Negara-negara ini menerapkan model pemolisian Eropa Kontinental, mengikuti model pemolisian yang diterapkan Jerman dan Perancis. Sementara negara yang luas seperti AS, Australia, dan Canada menerapkan model pemolisian desentralisasi (bahkan terfragmentasi untuk AS) atau model Anglo-Saxon, mengikuti model pemolisian yang diterapkan Inggris.

Namun, usulan ini tidak serta merta dapat diterima oleh berbagai kalangan. Mantan Gubernur PTIK Farouk Muhammad, memperingatkan bahwa proses ini bukannya tidak memiliki konsekuensi. Menurutnya, keberadaan polisi di bawah kepemimpinan pemerintah daerah dapat menimbulkan potensi pemanfaatan polisi sebagai instrumen paksa bagi perwujudan kebijakan-kebijakan politik pemerintah daerah. Namun terlepas dari debat pro dan kontra, kita perlu mencatat fakta bahwa hampir tidak ada negara yang menerapkan organisasi polisi yang murni terdesentralisasi atau tersentralisasi. Oleh karena itu yang perlu dicari adalah menemukan titik tengah dan harus dirancang dengan langkah-langkah yang terencana dengan baik.

Ada dua alternatif pemikiran yang sejauh ini

dapat dimunculkan untuk mencari titik tengah. **Alternatif pertama**, dengan mempertahankan struktur organisasi polisi yang ada sekarang namun dengan melakukan modifikasi pada pertanggungjawabannya di tingkat daerah. Di dalam kerangka pemikiran seperti ini struktur organisasi polisi di daerah diharapkan juga akan bertanggungjawab kepada DPRD, Kepala Daerah, publik, dan (bila suatu ketika ada) Komisi Kepolisian di tingkat daerah. Jika alternatif ini dipakai maka pemenuhan sebagian dari pendanaan polisi di daerah seperti yang sudah terjadi saat ini dapat menemukan landasan hukum yang lebih kokoh.

Alternatif kedua, dengan membentuk struktur organisasi polisi yang terfragmentasi. Dalam kerangka pemikiran seperti ini di samping struktur polisi nasional dipandang pula perlu untuk membentuk struktur polisi lokal yang berjalan paralel dengan keberadaan polisi nasional. Polisi lokal sepenuhnya dikendalikan, didanai oleh dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah. Tanggungjawab polisi lokal ini juga nantinya terdiversifikasi yaitu kepada pemerintah daerah, DPRD, publik. Kapolri, dalam struktur organisasi polisi seperti ini, tidak dapat mengurus masalah operasional polisi lokal. Di luar dua alternatif yang disampaikan tentu saja masih perlu mencari alternatif-alternatif lainnya.

Parameter Fungsi

Dalam kaitan dengan parameter kedua, pertanyaan yang patut dilonarkan adalah fungsi apakah yang sebaiknya dijalankan oleh polisi sebagai institusi? Apakah polisi perlu untuk tidak sekadar melaksanakan fungsi pemeliharaan hukum dan ketertiban (*maintenance of law and order*)? Ada dua alasan mengapa pertanyaan ini perlu mendapatkan perhatian khusus. Pertama, polisi Indonesia secara legal-formal tidak sekadar menjalankan fungsi pemeliharaan hukum dan ketertiban seperti yang biasanya dikenal melekat

dalam institusi polisi. Kalau kita merujuk pada pasal 2 UU Kepolisian Negara No.2 tahun 2002, jelas disebutkan bahwa disamping fungsi pemeliharaan hukum dan ketertiban itu, polisi Indonesia juga diharapkan menjalankan fungsi pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Kedua, adanya keraguan terhadap efektifitas polisi untuk melaksanakan keseluruhan fungsi-fungsi itu. Dalam pandangan sekilas memang tidak terdapat masalah serius dengan pelaksanaan fungsi-fungsi semacam itu. Namun jika kita melakukan analisis lebih dalam, ada beberapa pertanyaan yang patut dilontarkan. Apakah polisi Indonesia memiliki kapasitas kelembagaan yang memadai untuk menjalankan seluruh fungsi yang dimandatkan UU No. 2 tahun 2002 itu secara efektif? Bukankah lebih baik bagi polisi Indonesia untuk hanya memfokuskan fungsinya pada pemeliharaan hukum dan ketertiban? Terlebih lagi bukankah persoalan paling besar yang dihadapi Indonesia saat ini terkait dengan bagaimana mewujudkan pemeliharaan hukum dan ketertiban? Inti dari seluruh pertanyaan ini terletak pada adanya keyakinan bahwa institusi yang moderen biasanya adalah institusi yang memiliki spesialisasi fungsi.

Ada dugaan bahwa pencantuman fungsi perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat itu terkait dengan tujuan tertentu. Tujuan tersebut terkait dengan upaya untuk menciptakan citra polisi yang lebih dekat dengan masyarakat. Meski demikian, ada juga pandangan yang meragukan apakah tujuan ini akan dapat tercapai. Menurut pandangan ini pembentukan citra polisi itu ini sebenarnya akan lebih banyak ditentukan oleh perilaku polisi di lapangan. Menurut mereka, realitas menentukan citra dan bukan sebaliknya. Di samping itu terdapat juga kekhawatiran bahwa justru dengan menjalankan fungsi pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat itu, polisi mendapatkan landasan dan penguatan hukum untuk melakukan kegiatan-kegiatan di luar

fungsi utamanya.

Sebagai misal terdapat kritikan bahwa kegiatan polisi dalam mengeluarkan surat izin mengemudi. Dalam kenyataan jelas terlihat dalam pandangan publik bahwa kegiatan-kegiatan semacam ini, walau dapat dikelompokkan sebagai kegiatan pelayanan terhadap publik, telah menghasilkan pendapatan sampingan bagi polisi. Demikian juga halnya atas nama pengayoman dan perlindungan masyarakat, polisi dapat digunakan untuk melakukan fungsi politik dari rejim yang berkuasa. Hal ini dulu terjadi di Uni Soviet dan masyarakat kolonial, dan juga di China hingga saat ini. Karena itu gagasan agar polisi Indonesia polisi hanya memfokuskan pada pelaksanaan fungsi pemeliharaan hukum dan ketertiban bukanlah tidak beralasan. Namun hal ini tidak mudah dilakukan. Kasus polisi di Inggris dan Eropa kontinental barangkali telah memberikan insiprasi bagi para pendukung pandangan bahwa polisi tidak sekadar menjalankan dua fungsi tersebut.

Polisi di Inggris memang tidak hanya sekadar menjalankan fungsi sebagai pengendali dan pencegahan kejahatan (*crime control and prevention*) melalui kegiatan patroli yang tidak berseragam (*uninformed patrol*) maupun pemeliharaan ketertiban umum (*public order maintenance*). Polisi Inggris juga ditanamkan untuk memiliki citra sebagai institusi pemberi pelayanan dan bukan semata-mata sebagai institusi yang memiliki otoritas untuk menggunakan kekuatan paksa fisik. Fungsi polisi di Eropa Kontinental juga lebih menekankan pada tugas-tugas administratif dan politik. Misalnya melakukan pengontrolan passport, regulasi bangunan, pengumpulan pajak dan bahkan melakukan pengumpulan data meteorologi.

Namun harus pula dicatat bahwa konteks ekonomi dan politik dari negara-negara di Eropa dan Inggris berbeda dengan Indonesia. Sumber dukungan finansial untuk melaksanakan

fungsi-fungsi itu kemungkinan jauh lebih besar daripada Indonesia. Demikian juga, sistem politik demokratis yang mereka praktikkan jauh lebih mapan ketimbang Indonesia. Hal ini mengakibatkan terdapat sistem yang baik untuk mengelola tugas administratif tambahan yang diemban polisi sehingga tidak terjadi penyimpangan. Kemewahan semacam ini tentu saja belum dimiliki Indonesia saat ini. Krisis keuangan yang melanda negeri ini pada tahun 1998 bagaimanapun telah membatasi kemampuan seluruh institusi untuk menjalankan fungsinya secara efektif. Karena itu di bawah situasi semacam ini pertanyaan yang tampaknya perlu dijawab bersama adalah apakah memang lebih realistis bagi polisi di Indonesia untuk melaksanakan fungsi yang terbatas tetapi efektif daripada banyak fungsi tetapi tidak efektif?

Penutup

Akhirnya restrukturisasi kepolisian merupakan penempatan peran dan kewenangannya yang sesuai dengan kaidah demokrasi dan amanat konstitusi, untuk memberikan jaminan hukum bagi para pelaksananya dalam menjalankan tugas di lapangan. Reformasi POLRI juga ditentukan oleh proses dua arah antara kebijakan nasional pada lapis otoritas politik beserta segenap perangkat politiknya serta kesadaran dan pemahaman elit pejabat POLRI untuk menyadari akan peran dan posisinya sebagai bagian dari sistem demokratis. Karena itu arah reformasi POLRI ke depan akan sangat ditentukan oleh kemauan politik dan komitmen para elit kepolisian dalam merumuskan strategi pencapaiannya.

Daftar Bacaan

Dwianto, Agus. 2006. Reformasi Kebijakan Publik di Indonesia. Yogyakarta. Gajah Mada University Press.

Donnelly, Jack. 1993. *International Human*

Rights. Boulder, Colorado: Westview Press.

Elson, Diane. 1999. 'Economic Paradigms in Old and New: The Case of Human Development' dalam Roy Culpeper, Albert Berry, dan Francis Stewart (eds.). *Global Development Fifty Years After Bretton Woods*. London: Macmillan.

Gaffar, Firoz & Kasim, Ifdhal (Pnyt). 1999. *Dagnostic Assessment of Legal Development in Indonesia* (IDF Grant No. 29557), Vol. I.

Hampson, Fen Osler, et.al. 2002. *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder*. Oxford: Oxford University Press.

Kansil, 1983. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*. Jakarta. Ghalia Indonesia.

Kelsen, Hans. 1949. *General Theory of Law and State*. Tjeenk Willink Zoon NV, Haarlem.

Mabes Polri. 1999. *Reformasi Menuju POLRI Yang Profesional*.

Miller, Benjamin. 2001. *The UN and*

Complex Emergencies: Rehabilitation in Third World Transitions (Geneva: UNRISD).

Sutanto. 2005. Refleksi Pemikiran "POLRI Menuju Era Baru Pacu Kinerja Tingkatkan Citra". Jakarta. KIK – UI Press.

United Nations Development Program (UNDP), 1994. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

Widjojo, Agus. 2004. Reformasi TNI. Makalah) dalam Kursus Singkat S-2 FISIP UI, Jakarta. Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

