

## Introspeksi Terhadap Citra Polri

### Ditinjau Dari Aspek Historis

Oleh Drs. Djoko Subagio \*)

Fenomena global yang telah membuka mata hati anak bangsa dan kemudian berontak terhadap kenyataan yang telah menyimpang pada kurun waktu yang dikenal dengan sebutan "era reformasi", masih banyak menyisakan sampah-sampah sosial di semua lini institusi yang tertindas gerakan reformasi tersebut. Kerak-kerak kotor yang telah dan terus dikupas oleh kaum reformis terhadap semua penyimpangan yang dilakukan oleh institusi resmi terutama lembaga pemerintah, baik departemen maupun non departemen termasuk institusi Polri, masih belum tertangani secara tuntas karena sifat permasalahannya yang memang sangat kompleks. Dan khusus terhadap kerak-kerak kotor Polri yang dari semula belum pernah teratasi, menjadikan institusi ini citranya semakin terpuruk mencapai titik kulminasi terendah setelah masyarakat memberi nilai angka merah dan memberikan vonnis, bahwa Polri citranya semakin buruk.

Ibaratnya seorang narapidana, Polri saat ini tengah merenungi Vonnis "hukuman percobaan tanpa batas waktu" dari masyarakat yang sampai saat ini masih terus ber"eforia" dengan kegemarannya main hakim sendiri setelah aparat penegak hukum mengalami krisis kepercayaan. Dalam kungkungan "penjara sosial" yang membuat Polri tidak bisa berbuat banyak secara leluasa sesuai kewenangannya, Polri harus merenungi dan memutar ulang rekaman perjalanan sejarah hidupnya yang belum pernah manis tersebut untuk bahan introspeksi mengapa citra buruk

ini tidak pernah berubah menjadi baik? Ada beberapa kajian yang dapat digunakan dalam rangka menguraikan benang kusut citra Polri dari berbagai sudut pandang. Dan pada kesempatan kali ini sengaja mengedepankan kajian tersebut dari aspek historis.

Memutar ulang kilas balik perjalanan Polri tidak terlepas pula dari sejarah perjuangan bangsa Indonesia. Kepolisian di Indonesia pada dasarnya berkembang semenjak zaman penjajahan belanda, zaman pendudukan Jepang, zaman revolusi pisik, zaman Republik Indonesia Serikat (RIS), zaman demokrasi parlementer, zaman demokrasi terpimpin, zaman orde baru, dan sekarang masuk pada era reformasi. Untuk mengetahui dinamika perkembangannya dalam rangka membangun Polri ke depan yang mandiri dan independen sesuai dengan harapan masyarakat, maka pada masing-masing era tersebut perlu dikaji sejauh mana kekurangan dan kelebihan, antara lain:

#### 1. Kepolisian pada Zaman Hindia Belanda.

Pada era ini kedudukan, tugas, fungsi, organisasi dan hubungan serta tata cara kerja kepolisian diabdikan sepenuhnya untuk kepentingan Pemerintah Kolonial yang berpusat di Den Haag-Nederland. Oleh karena kawasan nusantara ini merupakan salah satu daerah koloni bangsa Belanda di antara dua daerah koloni lainnya, yaitu Antillen dan Suriname, maka kepolisian tidak pernah sepenuhnya membawah pada Departemen Dalam Negeri (*Ministerie van Binnenlandse Zaken*) yang ada di pusat, melainkan kewenangan sepenuhnya ada pada

\*) Penulis adalah Sesdit Lantas Polda Sumbar.

pemerintah kolonial setempat di Batavia. Pada masa itu terdapat bermacam-macam bentuk kepolisian sesuai dengan kepentingannya antara lain: *Veld Politie* (Polisi Lapangan), *Staad Politie* (Polisi Kota), *Cultuur Politie* (Polisi Pertanian), *Bestuurspolitie* (Polisi Pamong Praja), dan lain-lain. Dalam pelaksanaan administrasinya diberlakukan pola diskriminasi yang membedakan antara kulit putih dan pribumi baik mengenai jabatan dalam organisasi maupun status dalam keorganisasiannya. Pada dasarnya pribumi tidak diperkenankan untuk menjabat *Hoofd Agent*, melainkan paling tinggi hanya sebagai agent saja. Oleh karena keberadaan Polisi diabdikan sepenuhnya untuk kepentingan Pemerintah Hindia Belanda, maka otomatis Polisi tidak berpihak pada rakyat, sehingga dalam praktek sehari-hari Polisi merupakan momok masyarakat khususnya mayoritas kaum pribumi yang menjadi objek penindasan.

## 2. Kepolisian pada Zaman Pendudukan Jepang.

Pada masa pendudukan Jepang yang hanya berumur kurang lebih tiga setengah tahun, kekuasaan pemerintahan dibagi dalam dua lingkungan kekuasaan pemerintahan dibagi dalam dua lingkungan kekuasaan, yaitu: untuk wilayah Sumatra, Jawa dan Madura dikuasai oleh Angkatan Darat. Sedangkan untuk wilayah bagian timur dan Kalimantan dikuasai oleh Angkatan Laut. Sama seperti jaman penjajahan Belanda, pada era ini pun Kepolisian banyak mengalami perubahan sesuai dengan kemauan penguasa pada waktu itu baik kedudukan, kepangkatan, maupun keorganisasiannya. Salah satu contoh antara lain Pusat Kepolisian di Batavia (sekarang Jakarta) dinamakan *Keisatsu Bu* dan Kepalaanya disebut *Keisatsu Bucho*. Kedudukan Kepolisian untuk Jawa dan Madura ada di Batavia, untuk Sumatra berkedudukan di Bukit Tinggi, untuk Kalimantan berkedudukan di Banjarmasin,

dan untuk kawasan timur berkedudukan di Makasar. Tiap-tiap kantor Polisi di daerah, meskipun dikepalai oleh seorang pejabat kepolisian bangsa pribumi, tapi selalu tetap didampingi oleh pejabat bangsa Jepang yang disebut *Sidookan* yang dalam praktek lebih berkuasa dari kepala Polisi yang dijabat bangsa pribumi. Namun perubahan struktur organisasi dan administrasi tersebut tidak diikuti dengan perubahan kultur hakekat Polisi yang sebenarnya. Polisi pada jaman pendudukan Jepang bahkan lebih bercirikan militer karena dipersiapkan untuk melawan tentara Sekutu, meskipun pada akhirnya Jepang juga tidak bisa memanfaatkannya setelah Nagasaki dan Hiroshima di bom oleh Amerika sebagai pertanda kekalahan Jepang atas tentara Sekutu.

## 3. Kepolisian pada Zaman Revolusi Fisik.

Ketika Jepang menyatakan menyerah tanpa syarat kepada Sekutu dan Soekarno-Hatta dengan keberaniannya memanfaatkan kesempatan dalam kesempatan ini untuk memproklamkan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, maka resmi atau tidak resmi Kepolisian pada waktu itu otomatis menjadi Kepolisian Indonesia yang merdeka sebagaimana yang diproklamkan oleh Inspektur Polisi M. Jasin, Komandan Polisi Istimewa Jawa Timur di Surabaya pada tanggal 21 Agustus 1945. Perkembangan selanjutnya dalam tatanan administrasi negara, pemerintah mengeluarkan ketetapan membentuk Jawatan Kepolisian Negara yang bertanggung jawab langsung kepada Perdana Menteri dengan Ketetapan Pemerintah Nomor 11/SD/1946 tanggal 1 Juli 1946. Momentum inilah yang menjadikan dasar lahirnya Kepolisian Nasional Indonesia dan diperingati sebagai Hari Bhayangkara pada setiap tanggal 1 Juli. Ada sementara pakar sejarah yang mempertentangkan mengenai hari kelahiran Kepolisian RI ini. Sebagian berpendapat, bahwa kelahiran Polri seharusnya diperingati tepat pada saat

diproklamkan pertama kali oleh Inspektur Polisi M. Jasin di Surabaya tanggal 21 Agustus 1945, dan sebagian lagi tetap berpegang teguh pada formalitas pengakuan negara RI yang telah menetapkan dengan ketentuan sebagaimana tersebut di atas.

#### **4. Kepolisian pada Zaman RIS.**

Eksistensi negara Indonesia yang diproklamkan pada tanggal 17 Agustus 1945 rupanya belum mendapatkan pengakuan Internasional. Namun euforia semangat kemerdekaan yang terus bergema dengan ditandai adanya peristiwa sejarah patriotik bangsa seperti: peristiwa 10 Nopember 1948, Agresi I dan II, dan lain-lain telah membuka mata masyarakat Internasional tentang eksistensi bangsa Indonesia dan memaksa Belanda untuk duduk satu meja yang dikenal dengan sebutan Konferensi Meja Bundar di Den Haag. Hasil Konferensi disepakati, bahwa Negara Indonesia statusnya dirubah menjadi Negara Republik Indonesia Serikat (RIS). Dampak dari perubahan tersebut turun Keppres RIS No. 22 Tahun 1950 yang menyatakan, bahwa Jawatan Kepolisian RIS dalam kebijaksanaan politik polisional (*Politiek Politioaal Beleid*) berada di bawah Perdana Menteri dengan perantara Jaksa Agung. Sedangkan dalam hal admintrasi pembinaan dipertanggung-jawabkan pada Menteri Dalam Negeri.

#### **5. Kepolisian pada Zaman Demokrasi Parlementer.**

Usai Negara RIS hanya beberapa bulan saja. Selanjutnya pada tanggal 17 Agustus 1950 dibentuklah negara kesatuan RI dan diberlakukan Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 yang menganut sistem parlementer. Dalam periode ini Kepala Kepolisian Negara kembali bertanggung jawab langsung kepada Perdana Menteri dan memiliki kewenangan secara otonom baik dalam bidang admintrasi maupun operasional. Dengan statusnya yang masih tetap sipil dan anggotanya terorganisir dalm Persatuan

Pegawai Polisi Republik Indonesia (P3 RI) serta tidak kehilangan hak pilih dalm pemilu, Polri terus berbenah diri meningkatkan kualitas kemampuan profesionalnya dengan membangun fasilitas sarana maupun prasarana seperti: laboratorium forensik, Polisi Perairan dan Udara, membangun sumber daya manusia dengan mengirim ratusan Perwira Polri untuk belajar ke luar negeri, dan lain-lain. Pada era ini kemampuan profesional kepolisian sebagai alat nagara penegak hukum, pelindung dan pengayom masyarakat benar-benar teruji dan diakui oleh masyarakat dengan kemampuannya mengungkap kasus-kasus besar, seperti : Yangschlager, Kashmir Princess, peristiwa Tjikini, dan lain-lain. Di samping itu sebagai Polisi perjuangan, kesatuan Polri juga ikut aktif dalam penumpasan pemberontakan seperti: DI/TII, PRRI, Permesta, operasi Dwikora dan Trikora yang diberlakukan bersama dengan Angkatan Perang.

#### **6. Kepolisian pada Zaman Demokrasi Terpimpin.**

Kegagalan Konstituante mengakibatkan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan Indonesia kembali ke UUD 1945, namun dalam pelaksanaannya kemudian banyak menyimpang dari Undang-Undang tersebut. Sebagai dampak eksperimen politik, jabatan Kepala Kepolisian Negara (KKN) dalam periode ini mengalami perubahan status sampai berkali-kali, antara lain : dengan Keppres No. 153/1959 tanggal 10 Juli 1959 Kepala Kepolisian Negara diberi kedudukan sebagai Menteri Muda Ex-officio, kemudian dengan Keppres No. 154/1959 tertanggal 13 Juli 1959 KKN diangkat menjadi Menteri Muda Kepolisian bersama Menteri Veteran, dan selanjutnya dengan Surat Edaran Menteri Pertama No. 1/MP/RI/1959 tanggal 26 Agustus 1959 sebutan KKN dirubah menjadi menteri Muda Kepolisian yang memimpin Departemen Kepolisian sebagai pengganti dari Jawatan Kepolisian

Negara. Sebagai negara yang relatif masih muda dengan perkembangan aspek politik yang sedemikian dinamis, status Polri yang posisinya belum begitu mantap harus ikut terkeserut arus lingkungan pemerintah yang terkesan masih mencari identitas jati diri yang tetap. Ketika Presiden Soekarno mengemukakan idenya untuk membentuk ABRI yang terdiri dari ketiga angkatan dan Polri, RS Soekanto selaku Kepala Kepolisian Negara (KKN) menolak gagasan tersebut dengan alasan untuk menjaga profesionalisme Kepolisian. Dampak dari penolakan tersebut pada tanggal 15 Desember 1959 RS Soekanto di-berhentikan dari jabatannya selaku KKN dan Menteri Muda Kepolisian. Untuk selanjutnya dengan TAP MPRS No. II dan III Tahun 1960 dinyatakan, bahwa ABRI terdiri dari Angkatan Perang dan Kepolisian Negara. Lahirnya UU No. 13 Tahun 1961 lebih memperkokoh lagi posisi Polri dengan dinyatakannya kedudukan Polri sebagai salah satu unsur ABRI yang membawa konsekuensi mulai bergesernya kultur Polisi ke kultur militer. Seiring dengan bergesernya kultur tersebut, dalam kurun waktu kurang dari lima tahun kedudukan Polri bersama Angkatan Perang mengalami berkali-kali perubahan, antara lain : berdasarkan Keppres No.21/1960 sebutan Menteri Muda Kepolisian di-tiadakan dan selanjutnya disebut Menteri/KKN yang bersama dengan Angkatan Perang lainnya dimasukkan dalam bidang Keamanan Nasional. Kemudian dengan Keppres No. 94/1962, Menteri/KKN bersama dengan Menteri/Kepala Staf Angkatan, Menteri/Jaksa Agung, dan Menteri Urusan Veteran berada di bawah koordinator Wakil Menteri Pertama Bidang Pertahanan Keamanan. Masih dalam tahun yang sama keluar lagi Keppres No. 134/1962 yang merubah sebutan Menteri/KKN menjadi Menteri/Kepala Staf Angkatan Kepolisian dan tidak lama kemudian berubah lagi menjadi Menteri /Panglima Angkatan Kepolisian.

## 7. Polri pada Era Orde Baru.

Era Orde Baru dimulai sejak tahun 1965, yaitu tepatnya sejak ditumpasnya Gerakan 30 September (G 30 S/PKI) dan keluarnya Surat Perintah Sebelas Maret 1966 atau dikenal dengan sebutan "Supersemar" yang dalam komitmennya Orde Baru bertekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Dengan pengalaman pahit dari peristiwa G 30 S? PKI yang mencerminkan tidak adanya integrasi antar unsur ABRI, maka dengan SK Presiden No. 132/1967 tanggal 24 Agustus 1967 tentang Pokok-pokok organisasi dan Prosedur Bidang Pertahanan Keamanan, ditetapkan peningkatan integrasi ABRI yang menyatakan, bahwa ABRI merupakan bagian dari organisasi Departemen Hankam dan meliputi AD, AL, AU dan AK yang masing-masing dipimpin oleh Panglima Angkatan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan kewajiban kepada Menhankam/Pangab.

Dalam pelaksanaannya integrasi ini telah menimbulkan kesulitan bagi perkembangan Angkatan Kepolisian yang notabene bukan angkatan perang. Maka pada tahun 1969 dengan Keppres No. 52/1969 tanggal 1 Juli 1969 sebutan Panglima Angkatan Kepolisian diganti lagi sesuai dengan UU No. 13/1961 menjadi Kepala Kepolisian Negara RI, namun singkatannya tidak lagi KKN melainkan Kapolri. Pada tahun-tahun pertama setelah berada di bawah Menhankam/Pangab, Polri masih otonom, baik operasional maupun administrasi pembinaan. Namun setelah pemerintahan orde baru mulai berjalan normal dengan program "Repelita"nya, yang membawa konsekuensi sistem anggaran rutin dan anggaran pembangunan dipusatkan di Dephankam/Mabes ABRI. Dampak dari sistem tersebut otomatis secara administrasi dan pembinaan, Polri sudah tidak otonom lagi. Sebagai contoh, ketika pemerintah Orde Baru memulai lagi kerja sama dengan negara-negara sahabat dan organisasi Internasional,

maka Dephankam pun mulai memanfaatkan momentum ini dengan sebaik-baiknya. Untuk Angkatan Perang mulai diadakan kerja sama dengan negara-negara sahabat, seperti DLG dengan Amerika Serikat, *Military Cooperation* dengan Australia, dan lain-lain. Sementara dalam kerja sama tersebut Polri tidak dilibatkan karena bukan Angkatan Perang. Di sektor sipil pun demikian juga, sementara Pemerintah mulai kerja sama dalam rangka IGGI, Polri juga tidak bisa memanfaatkan karena termasuk unsur ABRI. Demikian juga dengan sistem operasional Polri yang semula memiliki kewenangan seluas-luasnya mencakup aspek Kamdagri secara menyeluruh khususnya yang berkaitan langsung dengan aspek penegakkan hukum, sedikit demi sedikit terus dikurangi dan dibatasi sehingga hanya tinggal mengurus masalah kamtibmas saja yang notabene ini pun masih diganggu oleh campur tangan pihak lain. Pengkerdilan ini berlangsung selama era orde baru yang berkuasa hampir tiga dasa warsa lebih dan membawa dampak kemunduran Polri baik dari aspek kualitas maupun kuantitas.

Dari kajian aspek historis ini terdapat banyak pelajaran berharga yang dalam istilah manajemen tutorial disebut "*learning point*" yang bisa untuk menggali pokok permasalahan yang tengah dikaji, yaitu citra Polri yang semakin terpuruk di mata masyarakat. Berbagai pelajaran berharga atau "*learning point*" yang bisa diambil di sini antara lain :

a). Embrio Polri pada hakekatnya terbentuk pada saat masyarakat mulai mengenal istilah "Polisi" yang keberadaannya muncul setelah negeri ini diperintah oleh kaum penjajah terutama Belanda. Oleh karena Polisi dibentuk bukan untuk kepentingan rakyat, melainkan kepentingan pemerintah kolonial, maka rakyat merasakannya Polisi bukan sebagai perlindungan maupun pengayom masyarakat. Bahkan lebih dari itu Polisi

ibaratnya momok bagi kehidupan masyarakat khususnya masyarakat dari kalangan pribumi, karena dalam praktek sehari-harinya Polisi berperan sebagai alat penguasa yang telah berabad-abad melakukan penindasan.

b). Keberadaan Polri ibaratnya lahir secara alami tanpa ada yang membidani. Hal ini tercermin dari proses kelahirannya yang dapat dikatakan bersamaan dengan lahirnya negara RI. Perjalanan hidupnya tertatih-tatih dalam mencari identitas jati dirinya sebagai Polri yang mandiri. Satu-satunya vitamin yang mampu menghidupinya hanyalah semangat kejuangan untuk bisa eksis dan berperan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Sementara itu trauma sejarah kolonial telah me"label negatif"kan makna Polisi pada sanubari rakyat dan rakyat pun belum mengenal sama sekali jati diri Polri yang sebenarnya. Kondisi ini tercermin pada era perjuangan fisik sampai dengan era demokrasi parlementer yang perhatian mayoritas bangsa pada saat itu masih terkonsentrasi pada masalah politik.

c). Ketika kemandirian Polri belum sempat dewasa dan belum sempat sepenuhnya bisa menempati hati rakyat, keburu dipenggal oleh arogansi kekuasaan dengan dipaksanya Polri menjadi salah satu unsur komponen ABRI melalui Tap MPRS No. II Tahun 1960 yang mengakibatkan Kepolisian tidak otonom lagi dan tidak bisa mengembangkan profesinya sendiri sehingga tidak memiliki kemampuan untuk memenuhi tuntutan masyarakat akan adanya perlindungan dan pengayoman dari institusi kepolisian yang notabene ini sudah menjadi kewajibannya.

d). Kejayaan rezim orde baru yang berkuasa selama tiga dasa warsa lebih tidak membuat Polri semakin maju dan profesional, namun malah sebaliknya citra Polri semakin merosot dan terpuruk di mata masyarakat karena jatidiri Polri yang seharusnya berkarakter sebagai institusi yang memihak pada kepentingan masyarakat dengan falsafah Tri

Brata dan Catur Prasetya, telah berubah menjadi robot-robot penguasa yang berkarakter militeristik dan tidak berpihak pada kepentingan rakyat. Dari tahun ke tahun Polri semakin kehilangan jati dirinya akibat integrasi TNI dan Polri dalam ikatan institusi ABRI yang pada hakekatnya tidak lebih dari proses pengkerdilan terhadap institusi Polri. Meskipun era kejayaan orde baru telah berlalu akibat gelombang reformasi yang bersumber dari kekuatan moral bangsa dan mampu melepaskan Polri dari belenggu otoritarian, namun Polri sudah terlanjur kerdil dan mendapatkan label negatif dari masyarakat yang proses pemulihannya perlu waktu yang panjang, yaitu ketika negara ini telah lelah bergolak serta penguasanya telah mampu

berfikir matang, rasional dan realitis, hukum berjalan sesuai dengan tatanan yang berlaku, masyarakat benar-benar merasakan makna ketentraman secara konkrit serta bisa melaksanakan dinamika kehidupan yang wajar, dan sebagai sasaran terakhir dambaan akan kesejahteraan sosial yang diidamkan dapat terpenuhi.

e). Seiring dengan perubahan sosial (sosial change) yang terkontrol dan terkendali tersebut, Polri bisa membangun citranya dengan perencanaan strategis yang matang dan bisa dilaksanakan secara berkesinambungan dari generasi ke generasi sehingga sejarah kelabu Polri yang sempat tertoreh tidak akan terulang lagi.



Mengucapkan :

**DIRGAHAYU DIES NATALIS  
KE-55 P77K**