

Perubahan Paradigma Pemolisian di Indonesia

Satjipto Rahardjo

Pendahuluan

Makalah ingin mencoba memetakan apa yang sekiranya akan dihadapi oleh Polri di waktu-waktu mendatang. Filsafat yang diikuti disini adalah, bahwa pemolisian adalah fungsi dari masyarakat serta perkembangan masyarakat. Dengan demikian pemolisian bersifat progresif yang setiap saat melakukan penyesuaian (*adjustment*) terhadap perubahan dan perkembangan masyarakat yang dilayaninya.

Perubahan-perubahan paradigmatis

Dewasa ini pemolisian (*policing*) di Indonesia boleh dikatakan menghadapi suatu perubahan yang bersifat paradigmatis. Kalau kita merenungkan, maka proses yang terjadi dan yang dikehendaki oleh masyarakat, khususnya golongan menengah, adalah pemolisian Indonesia yang mengalami perubahan nilai serta wawasan yang sangat mendasar. Itulah sebabnya disini dipergunakan istilah suatu "perubahan paradigmatis" (*paradigmshift*).

Berbicara mengenai perubahan paradigmatis dalam Polri, sesungguhnya perubahan mendasar seperti itu telah terjadi pula lebih dari limapuluh tahun yang lalu. Pada waktu itu Komisaris Besar Polisi Soekanto, Kepala Kepolisian Indonesia yang pertama, pernah mencanangkan perlunya dilakukan perubahan paradigmatis dalam kepolisian Indonesia, yaitu dari polisi kolonial menjadi polisi dari suatu negara merdeka. Ini sungguh perubahan yang mendasar, karena akan menyangkut struktur dan kultur polisi Indonesia dalam alam kemerdekaan. Tetapi, pada hemat saya, ide perubahan tersebut belum dapat diwujudkan dengan baik, bahkan mungkin sampai hari ini.

Sehubungan dengan ide tersebut, pantaslah kita mempertanyakan, "Apakah karakteristik polisi dari/dalam suatu negara merdeka?". Apakah polisi kita sekarang sudah benar-benar mampu mencerminkan watak kepolisian suatu negara merdeka?. Dimana letak perbedaan antara pemolisian suatu negara koloni dan negara merdeka dalam menghadapi rakyat?.

Hari-hari sesudah reformasi, kembali Polri dihadapkan pada suasana perubahan paradigmatis. Perubahan paradigmatis yang terjadi sekarang ini sesungguhnya bermuansa mendekonstruksi suatu perubahan "semi-paradigmatis"

yang terjadi beberapa puluh tahun sebelumnya, yaitu saat polisi Indonesia disatukan dengan militer. Sejak penyatuan tersebut pelan-pelan menjadi rusaklah polisi dan pemolisian Indonesia sebagai suatu *distinct force*. Pemolisian di Indonesia seolah-olah kembali ke titik nol.

KIK sebagai laboratorium Polri.

Secara sosiologi Polri juga memiliki stratifikasi sosialnya sendiri. Polisi-polisi yang mengalami pendidikan PTIK dan KIK (magister), merupakan populasi dari golongan menengah polisi Indonesia.

Golongan menengah ini biasanya merupakan andalan dalam kepolisian di manapun di dunia untuk melakukan pembaruan. Secara ekstrem kita melihat, bahwa pemberontakan di kepolisian biasanya juga digerakkan oleh para mayor dan kolonel polisi. Mereka menjadi seperti itu oleh karena merupakan golongan yang mengalami pencerahan, khususnya melalui (jenjang) pendidikannya.

Mereka itu mampu dengan baik menangkap isyarat-isyarat dan ide-ide pembaruan dibanding dengan golongan di bawah mereka. Penelitian di Amerika juga menunjukkan, bahwa polisi yang berlatarbelakang pendidikan *college* atau universitas lebih mampu untuk mencerna ide-ide perubahan dan pembaruan. Mereka itu juga lebih siap untuk menjadi "polisi sipil" sebagaimana akan diuraikan di bawah nanti.

Berdasarkan uraian di atas, institusi seperti KIK boleh diandalkan menjadi *avant garde* dalam pembaruan kepolisian dan pemolisian di negeri kita. Dalam hubungan ini, maka KIK sebaiknya tidak hanya merupakan tempat pembelajaran untuk memperoleh gelar magister, tetapi juga suatu laboratorium pemikiran kepolisian, bahkan mungkin suatu *thin tank*.

Pemikiran-pemikiran maju sebaiknya dilempar ke KIK untuk memperoleh kajian yang baik. Ide tentang "polisi suatu negara merdeka" yang dilontarkan oleh R. Soekanto, merupakan suatu contoh masalah yang memerlukan kajian secara laboratoris. Demikian pula halnya dengan "polisi sipil", "pemolisian progresif" dan sebagainya.

Sejak adanya pendapat, bahwa polisi itu sesungguhnya adalah juga pemimpin bangsanya, maka secara serius KIK juga didorong untuk memposisikan dirinya sebagai penjamin status, bahwa polisi harus selalu bisa berada satu langkah di depan bangsanya.

Pemolisian Sipil.

Suatu masalah yang sebaiknya bisa dikembangkan lebih lanjut dalam KIK adalah tentang “polisi sipil”. Pada aras dasar sekali (*the bottom line*), ide polisi sipil sebenarnya menyuarakan keinginan akan kehadiran pemolisian yang otentik, yang *distinct*. Sejak polisi disatukan dengan (organisasi) militer, maka pelan-pelan polisi telah kehilangan otentisitasnya. Ia bukan lagi merupakan institusi publik yang memiliki distingsi. Polisi Indonesia makin menjadi kabur, kalau tidak mau dikatakan mundur sampai ke titik nol, yaitu sebelum kelahiran polisi modern.

Dalam suasana otoriter dan dominasi militer di masa pemerintahan Suharto, maka ide yang sekarang dikenal sebagai “polisi sipil”, muncul dalam bentuk “tersamar”, yaitu dalam bentuk keinginan untuk memiliki kepolisian yang profesional. Sejak jatuhnya kekuasaan Suharto dan polisi keluar dari militer, maka tidak diperlukan lagi penyamaran itu. Publik terus terang menginginkan agar polisinya menjadi polisi sipil atau polisi yang berwatak sipil.

Secara singkat polisi sipil itu ingin dikatakan sebagai “polisi dari rakyat untuk rakyat”. Kedekatan dengan rakyat menjadi ciri penting polisi sipil. Sebelum menjadi polisi, polisi harus menjadi rakyat dulu dan kemudian baru menjadi polisi. Maka sangat tidak dimungkinkan apabila polisi itu berseberangan apalagi berhadapan dengan rakyat. Polisi yang konfrontatif dengan rakyatnya adalah sebuah anomali. Ia bukan tokoh antagonis, tetapi protagonis.

Memang dimanapun di dunia, polisi digolongkan sebagai kekuatan para-militer. Ini membuatnya harus bekerja keras untuk bisa “*moving away from military configuration*”. Sampai sekarang tampaknya publik masih sulit untuk melihat polisinya sebagai kekuatan yang merakyat, apalagi dengan perilaku polisi yang di sana-sini masih menunjukkan penggunaan kekuatan (*force*) secara beringas.

Polisi sipil lebih diwakili oleh “pelayanan” (*service*) daripada kekuatan (*force*). Banyak pikiran atau hal yang harus menjalani dekonstruksi sebelum sampai kepada pelayanan, termasuk teori-teori pemolisian.

Berbagai Aspek Teori.

Kita mengetahui ada berbagai teori dan konsep dalam pemolisian. Untuk mengaitkan dengan masalah yang sedang kita bahas, maka teori tersebut dapat dibedakan dalam dua golongan.

Golongan pertama boleh disebut konvensional. Ia menegaskan polisi sebagai kekuatan yang menonjolkan kehadirannya sebagai polisi dan sebagai aparat penegak

hukum (*law enforcement official*). Kompleks Pemolisian disitu berciri : 1). kontrol hukum; 2). skenario represif dan 3). berbasis teori hukum dan 4). bersifat terapeutik (*therapeutic*). Disini polisi ingin memperkuat diri, baik melalui penguatan personel maupun peralatan, demi untuk bisa mengontrol masyarakat dengan efektif. Penggunaan hukum sangat didorong dengan polisi sebagai mobilisatornya.

Golongan kedua menunjukkan karakteristik yang berseberangan dengan yang tersebut pertama, yaitu : 1) kontrol oleh masyarakat atau *self-help*; 2). skenario humanistik dan 3). berbasis teori altruisme dan 4). bersifat konsilitori (*conciliatory*). Disini justru polisi ingin membatasi diri dalam melakukan kontrol terhadap masyarakat dan mendorong masyarakat untuk mampu menjaga dan menertibkan diri sendiri. Masyarakat tidak didorong untuk setiap kali berpaling ke hukum, melainkan berpaling ke sesama anggota masyarakat (*turning to others and to engage in more self-help*).

Perbedaan yang penting antara kedua golongan teori tersebut di atas terletak pada wawasan mengenai tempat polisi dalam masyarakat. Wawasan yang satu menekankan pada pentingnya kehadiran polisi dalam masyarakat untuk menertibkan dan mengamankan. Wawasan yang lain justru berusaha untuk melakukan *de-policing* dengan mendorong masyarakat untuk bisa menertibkan dan mengamankan diri sendiri.

Polisi Sipil dalam Masyarakat Demokratis.

- *. Masalah “polisi sipil” menjadi bahan perbincangan yang semakin luas dimulai sejak pemisahan dari militer pada tahun 1999. Sebetulnya bibit-bibit ke arah itu sudah ada sebelum itu, kendatipun “disamarkan” melalui kata-kata “menjadi polisi profesional”.
- *. Mengapa polisi sipil?

Sejarah polisi lebih banyak dimulai dari konfigurasi militer. Tampilan polisi yang otentik kurang-lebih baru terjadi lewat kelahiran “*The London Metropolitan Police*”. Robert Peel pada awal abad ke XIX (1829). Pada saat itu mulai muncul kesadaran akan karakteristik polisi dan kepolisian mengambil jarak dari cara-cara militer (*look as much as civilian as possible*), sehingga terjadilah proses “*moving away from military configuration*”. Ada juga yang mengatakan, bahwa polisi yang profesional sudah dimulai lebih awal, yaitu dengan kehadiran “*The London Marine Police Establishment*” (1798). Waktu itu masih banyak kalangan di Inggris yang menolak kehadiran kepolisian sebagai suatu *distinct force* yang profesional, karena

dikhawatirkan akan mengabadikan suatu alat yang akan melakukan represi.

- * Jangkauan gagasan menjadi polisi sipil itu sesungguhnya sangat jauh. Dalam kamus, polisi itu masih dikelompokkan ke dalam militer, sehingga yang disebut orang sipil adalah mereka yang bukan militer dan juga bukan polisi.
- * Mengapa polisi masih belum bisa dimasukkan ke dalam kategori sipil?. Oleh karena seperti militer, polisi masih memikul citra "*having force and power*". Jadi untuk bisa menjadi polisi sipil, maka persoalan terletak pada penggunaan kekuatan itu tadi. Itulah sebabnya dikatakan, bahwa jangkauannya sangat jauh, karena ideal menjadi sipil adalah sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk menggunakan kekuatan.

Disinilah kita dihadapkan pada konsep menggunakan kekuatan itu. Bagi polisi, kekuatan itu fungsional, sedang menurut masyarakat kekuatan itu eksepsional.

- * Maka menjadi polisi sipil adalah mendekonstruksi pekerjaan polisi menjadi suatu kekuatan publik yang sejauh mungkin mengambil jarak dari "suatu *force* yang berbasis *power*". Banyak istilah yang mencoba untuk memberi kualifikasi atau penamaan terhadap kepolisian seperti itu, yaitu "*human policing*", "*de-policing*", "*altruisme theory*", "*conciliatory*", "polisi yang bersahabat" dan lain-lain.

Dekonstruksi menuju filsafat pemolisian sipil antara lain terjadi melalui konsep pemolisian yang bukan diukur dari banyaknya orang yang ditahan, diproses dan masuk penjara. Keberhasilan polisi diukur pada tingginya tingkat keamanan dan rendahnya insiden kejahatan.

Pemolisian sipil lebih dekat ke "Teori Altruisme" daripada "teori Hukum". Teori Hukum adalah konsep konvensional, dimana masyarakat didorong mencari bantuan ke hukum (*turn to law for help*). Sebagai akibatnya : (1) terjadi dramatisasi dari sifat jahat perbuatan; (2). Eskalasi permusuhan (*hostility*); (3) Hukum cenderung lebih membuat stigma dan melumpuhkan (*disabling*); (4) Pemulihan keadaan menjadi kurang.

Sebaliknya dalam "Teori Altruisme" diunggulkan kontrol sosial oleh masyarakat, dimana orang mencari orang lain untuk suatu pertolongan. Setiap anggota masyarakat menjadi penjaga bagi anggota yang lain. Yang kemudian terjadi adalah : (1) lebih mengusahakan untuk menolong sendiri; (2) dekriminialisasi dan (3) vigilantisme yang terorganisasi.

- * Perkembangan akan mengarah kepada rekonseptualisasi "ketenteraman

umum” (*public order*). Konsep yang dominan adalah mengusahakan ketenteraman dengan menambah kekuatan polisi. Ini adalah ketenteraman berbasis hukum (*law based order*). Konsep baru yang ditawarkan adalah menjadikan polisi kurang dibutuhkan. Ketenteraman disini dijaga oleh masyarakat sendiri.

- *. Dalam konteks wacana tentang polisi sipil, baik juga masalahnya dihadapkan kepada pertanyaan, “apakah polisi itu kekuatan (*force*) atau pelayanan (*service*)?”. Polisi sipil cenderung untuk menampilkan pelayanan daripada tampilan kekuatan. Status yang demikian itu diungkapkan dalam kata-kata “melindungi dan melayani”, atau credo polisi Belanda yang mengatakan “kami berjaga agar orang bisa tidur nyenyak”.
- *. Gagasan polisi yang melayani bisa terlaksana manakala ada basis “kedekatan pada masyarakat”, seperti dikatakan oleh A.C. German “*shaking hands with the entire community*”, atau “*bringing the police into closest contact with the member of the community*”. Kalau keadaan sebagaimana disebutkan itu memang disepakati sebagai suatu ideal yang ingin dicapai, maka dibutuhkan perubahan besar dalam doktrinasi polisi. Pembelajaran untuk menjadi polisi profesional akan bersaing dengan pembelajaran untuk mendekatkan polisi kepada masyarakatnya, sampai kepada tahap “*depolicing the police*”. Kita memasuki suatu *paradigmshift* dalam pemolisian dengan sekalian ikutannya.
- *. Sejak reformasi, sebetulnya kita sudah mulai memasuki tradisi demokratisasi, termasuk demokratisasi Polri. Polisi Indonesia di masa Suharto lebih berkualitas sebagai polisi penjaga dan penjamin status-quo dalam kadar yang amat besar. Polisi benar-benar ditempatkan sebagai alat kekuasaan, bukan alat negara. Polisi Indonesia waktu itu adalah “satpam politik”

Dalam tradisi demokrasi, polisi diminta untuk menjadi kawan dari sekalian golongan dan lapisan dalam masyarakat. Semua orang memiliki akses yang sama ke polisi tanpa diskriminasi.

Selama polisi belum bisa mengambil jarak dari kekuasaan, maka polisi dan pemolisian demokratis sulit menjadi kenyataan.

Polisi Masa Depan?

Polisi sipil adalah polisi masa depan. Konstelasi tersebut berhubungan dengan kecenderungan sosial-politik Indonesia yang menuju kepada demokrasi dan

pembangunan *civil society*. Berkaitan dengan proyeksi tersebut di atas disini ingin diajukan paradigma “polisi pro-rakyat” atau “polisi protagonis”. Saya kira watal pemolisian yang demikian itu akan lebih mampu memberi respons terhadap kecenderungan perkembangan negeri ini di masa depan.

Polisi sipil dan berada di pihak rakyat, menempatkan polisi berhadapan dengan kekuasaan. Ini akan menimbulkan situasi yang cukup gawat (*crucial*), oleh karena kita sudah lazim berpandangan, bahwa polisi itu adalah alat pemerintah. Tetap apabila kita berpikiran, bahwa polisi adalah alat negara, maka kegawatan tersebut bisa jauh dikurangi.

Polisi sipil dan pro-rakyat memerlukan ketegaran, sehingga tidak mudah untuk dipaksa-paksa dan dihardik-hardik oleh kekuasaan.

Penutup.

Makalah ini tidak berpretensi untuk memberikan resep final, melainkan lebih mengajak publik untuk memikirkan berbagai masalah yang diangkat di dalamnya. Seperti dikatakan pada awal tulisan, ia hanya mencoba untuk memetakan persoalan yang sekiranya akan dihadapi oleh pemolisian di negeri ini di waktu mendatang. Akhirnya terpulang kepada pembaca untuk menanggapi gagasan-gagasan yang dituangkan dalam makalah secara kritis.