

Polri Dalam Masa 10 Tahun Reformasi

Dr. Bambang Widodo Umar¹

Abstrak:

Reformasi Polri pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari kebijakan dan strategi dalam pembangunan nasional. Sejarah menunjukkan bahwa, pembangunan tidak selalu membawa masyarakat ke arah kehidupan yang aman, tentram, dan sejahtera. Pembangunan dapat bersifat kriminogen apabila tidak direncanakan secara rasional dengan memperhatikan kondisi riil suatu bangsa. Seiring dengan itu dilingkungan Polri nampak ada suatu dilema, yaitu belum terkikisnya budaya militer dalam organisasi dengan trauma masa lalu kekhawatiran diterapkannya kebijakan mengorganisasikan kembali Polri bersama TNI dalam kedudukan subordinasi. Memperhatikan luasnya wilayah yang menyangkut reformasi Polri, naif jika usaha itu secara privilege dilaksanakan oleh Polri sendiri tanpa mengikutsertakan berbagai kalangan. Kondisi yang terjadi justru cenderung muncul konflik kepentingan antara Departemen Pertahanan dengan Polri. Kondisi tersebut perlu diluruskan dalam konteks arah reformasi Polri sesuai dengan komponen keamanan secara keseluruhan.

Kata Kunci :

Reformasi, pembangunan, keamanan, demokrasi

Pendahuluan

Setelah ± 10 tahun reformasi di bidang politik, banyak hal yang perlu direnungkan sehubungan dengan hasil yang telah dicapai oleh reformasi

¹ Dr. Bambang Widodo Umar, staf pengajar PTIK / Pascasarjana KIK Universitas Indonesia

Polri. Untuk itu jika mau melihat secara jujur, hingga kini reformasi Polri dapat dikatakan baru menyentuh aspek instrumental (perundang-undangan), aspek struktural (organisasi) terbatas, dan aspek kultural yang masih dalam taraf mencari identitas (jati diri polisi sipil).

Reformasi Polri pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari kebijakan dan strategi dalam pembangunan nasional. Sejarah menunjukkan bahwa, pembangunan tidak selalu membawa masyarakat ke arah kehidupan yang aman, tentram, dan sejahtera. Pembangunan dapat bersifat kriminogen apabila tidak direncanakan secara rasional dengan memperhatikan kondisi riil suatu bangsa. Apalagi jika mengabaikan nilai kultural dan moral, serta tidak melindungi masyarakat secara keseluruhan, sebagaimana strategi pembangunan yang hanya mengejar "pertumbuhan" dengan mengabaikan "pembangunan yang berkelanjutan" (*sustainable development*).

Memperhatikan proses pembangunan di Indonesia sejak masa reformasi tahun 1998 hingga kini, implementasi strategi simultan cenderung belum sinkron. Hal ini nampak dari gejala masih adanya ketimpangan pembangunan pada sektor ekonomi makro dengan mikro, terkesampingkannya usaha membangun supremasi hukum, dan kurang seriusnya pemerintah dalam menangani kasus-kasus pelanggaran HAM. Hal ini menunjukkan belum selarasnya kebijakan pembangunan di bidang ekonomi dengan bidang keamanan.

Seiring dengan itu di lingkungan Polri nampak ada suatu dilema, yaitu belum terkikisnya budaya militer dalam organisasi dengan trauma masa lalu kekhawatiran diterapkannya kebijakan mengorganisasikan kembali Polri bersama TNI dalam kedudukan subordinasi. Reaksi yang muncul penolakan terhadap usaha membangun format keamanan nasional yang komprehensif. Pada hal secara implisit dalam UU No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dinyatakan bahwa Polri sebagai pengelola keamanan dalam negeri, selain itu sebagai koordinator dan pengawas Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang dalam konteks pembangunan tentu memerlukan tatanan secara sistemik antara Polri dengan lembaga non-keamanan.

Kondisi demikian menunjukkan bahwa : (1) Belum jelas arah pembangunan yang hendak dituju; dan (2) Bagaimana sistem keamanan nasional yang sesuai dengan geopolitik Indonesia. Kejelasan ini sangat membantu Polri dalam melakukan perubahan kelembagaannya. Suatu

langkah yang tepat, menjelang 10 tahun Polri telah melakukan kajian terhadap reformasi yang dilakukan. Temuan-temuan dari kajian itu diharapkan dapat digunakan sebagai masukan untuk melihat secara luas berbagai aspek yang terkait dalam reformasi Polri, dan bagaimana menentukan langkah-langkah selanjutnya.

Reformasi Polri yang dicanangkan dan dirumuskan dalam Buku Biru (*Blue Paper*) berjudul Reformasi Menuju Polri Yang Profesional telah meletakkan lingkup yang hendak dituju. Melalui kajian dalam makalah ini kiranya dapat ditemukan penjabaran yang lebih rinci.

Perspektif Keamanan Manusia

Perspektif keamanan manusia muncul dalam laporan UNDP yang tertuang *Human Development Report* 1994, dan menjadikan konsepsi pembangunan sebagai strategi utama untuk meningkatkan keamanan manusia.

Lahirnya konsep keamanan manusia dilatar belakangi perspektif yang dikembangkan dalam pembangunan. Strategi pembangunan pada dekade 1980-an meletakkan pembangunan untuk membenahi struktur ekonomi makro dengan melakukan perimbangan anggaran belanja negara melalui neraca perdagangan, efisiensi pengeluaran sektor publik, penghapusan subsidi. Karena efek negatif perspektif tersebut terutama pada ekonomi rakyat, konsep pembangunan telah diubah dengan strategi untuk menghilangkan kemiskinan dan kesenjangan sosial melalui pertumbuhan ekonomi makro dan mikro secara seimbang yang didasarkan pada investasi dan penerapan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi (Elson, 1997).

Untuk mencapai hal itu ada tiga hal yang perlu mendapat perhatian, yaitu *pertama*, harus diperhatikan dalam pembangunan adalah munculnya ancaman berupa penolakan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan tiadanya supremasi hukum. *Kedua*, dalam pembangunan harus diperhatikan masalah kemanusiaan (*humanitarian*). *Ketiga*, memberikan perluasan konsep keamanan dalam konteks ekonomi, kesehatan, pangan, lingkungan hidup, individu, komunitas dan politik. Termasuk dalam hal ini adalah kewaspadaan akan munculnya isu-isu trans-nasional seperti HIV-AIDS, penyelundupan obat-obat terlarang, terorisme, kemiskinan global, serta degradasi lingkungan hidup. Isu-isu ini cenderung tidak dapat diselesaikan

secara lokal sehingga dibutuhkan suatu cara pandang serta kerjasama global untuk mengatasinya.

Dilihat dari tradisi pemikiran selama ini, perspektif pembangunan di Indonesia lebih dekat dengan pemikiran strukturalis yang menekankan pentingnya upaya untuk menghilangkan sebab-sebab dasar konflik seperti ketidakadilan dan ketimpangan sosial. Pembangunan sebagai salah satu solusi klasik yang ditawarkan untuk menghilangkan instabilitas dalam bidang sosial-politik. Konsep paska Perang Dunia II ini berkembang menjadi strategi rekonstruksi negara paska perang di tahun 1950-an, dengan Rostow dianggap sebagai pelopornya. Pada dekade 1960-an konsep pembangunan terkait dengan program pemerintah yang terencana berdasarkan tiga kurun waktu pendek, menengah panjang yang mengutamakan proses industrialisasi dan investasi infrastruktur. Dekade 1970-an seiring dengan krisis ekonomi dunia yang didahului oleh krisis minyak global, konsep pembangunan lebih berasosiasi dengan upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar, pengurangan kemiskinan, redistribusi pendapatan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa, pembangunan yang berorientasi pada keamanan manusia (*human security*) memiliki *multifaset* yang perlu mendapat perhatian, yaitu: (1) Keamanan ekonomi; (2) Keamanan politis; (3) Keamanan militer; (4) Keamanan polisional; (5) Keamanan hukum; (6) Keamanan hak-hak manusia; (7) Keamanan kultural dan agama; (8) Keamanan anak-anak, perempuan dan usia tua; (9) Keamanan pekerjaan; (10) Keamanan keluarga dan kediaman; (11) Keamanan pangan; (12) Keamanan kesehatan, jiwa dan bencana; (13) Keamanan informasi; (14) Keamanan pendidikan; (15) Keamanan perjalanan; dan (16) Keamanan harta milik.

Berkaitan dengan hal itu, tantangan keamanan manusia dimasa mendatang menyangkut masalah: (1) Pangan, air, dan udara; (2) Ekologis; (3) Politis; (4) Ekonomis; (5) Kemiskinan mayoritas (6) Hukum; (7) Kriminalitas transnasional terorganisasi; (8) Hak-hak milik intelektual; (9) Budaya pop; (9) Banyaknya usia lanjut; (10) Lapangan kerja; (1) Bencana alam dan buatan; (11) Pecahnya keluarga; (12) Kesehatan; (13) Pendidikan; (14) Radikalisasi agama; (15) Informasi; (16) Perang dengan intensitas rendah dan terorisme; (17) Keseimbangan bio-massa.

Untuk mengatasi masalah tersebut harus dijaga : (1) Keadilan hukum; (2) Pelestarian lingkungan; (3) Penyelesaian konflik secara damai; (4) Pelarangan

kekerasan; (5) Demokratisasi ekonomi; (6) Demokratisasi hukum (peradilan); (7) Perubahan umur kerja; (8) Simetri dalam informasi; (9) Multikulturalisme dan multireligionisme; (10) Perhatian atas hak-hak manusia dengan relativisme kultural; (11) Pengaturan keamanan; (12) Demokratisasi pendidikan dan pelayanan kesehatan; (13) Ekoteknologi; (14) Pengusangan perang dan kekerasan; (15) Perhatian terhadap hak-hak hewan; (16) Demokratisasi lembaga-lembaga internasional dan transnasional.

Arah Reformasi Polri

Pada dasarnya di negara yang menganut demokrasi, polisi sebagai salah satu alat negara tidak sekedar penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat, tetapi juga sebagai pengontrol birokrasi yang berfungsi untuk menjaga keselarasan hubungan antara pemerintah dengan warga masyarakatnya. Karena itu peranan polisi selalu dilakukan penyesuaian dengan struktur sosial di mana ia berada. Struktur sosial itu adalah konfigurasi peran yang berkembang sejalan dengan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian antara sistem kepolisian dengan sistem pemerintahan memiliki hubungan yang bersifat resiprokal.

Bagi polisi, masyarakat bukan hanya kepada siapa mereka harus memberikan pelayanan jasa kepolisian tetapi juga kepada siapa mereka harus bertanggungjawab. Pertanggungjawaban hukum khususnya atas penggunaan upaya paksa oleh individu maupun pertanggungjawaban organisasi kepolisian tidak meniadakan pertanggung-jawaban publik (*public accountability*). Akuntabilitas publik kepolisian menjadi penting mengingat pekerjaan polisi syarat dengan kewenangan diskresi bahkan menyangkut kehidupan (*nyawa*) seseorang yang mana hal itu sukar dikontrol. Konsekwensinya, akses publik harus dibuka seluasnya bagi pengawasan terhadap pelaksanaan tugas-tugas kepolisian, baik terhadap tindakan polisi maupun perumusan kebijakan dan manajemen kepolisian.

Reformasi Polri terutama bertujuan untuk mengubah polisi yang militeristik menjadi polisi sipil (*civilian police*) yang demokratis, profesional, dan akuntabel. Proses itu berpacu dengan pelaksanaan tugas rutin, sehingga reformasi yang diharapkan bisa mengubah citra Polri nampak seperti kurang terpacu. Pada hakekatnya citra negatif yang masih melekat pada Polri tidak bisa dihapus hanya dengan cara mengejar prestasi seperti keberhasilan

mengungkap kasus teror, narkotika, menutup perjudian, *illegal logging*, dan beberapa kasus *illegal mining*. Banyak hal yang masih perlu diduduki oleh Polri, seperti :

1. Paradigma peran polisi dalam sistem keamanan dalam negeri yang didasarkan kepada kaidah demokrasi.
2. Meninggalkan doktrin kekaryaan sehingga tidak ada lagi anggota polisi baik yang aktif maupun pensiun menduduki jabatan sipil.
3. Netralitas polisi sebagai aparat keamanan dalam Pemilu maupun Pilkada.
5. Penataan kembali hubungan Polri dengan CJS, PPNS, maupun TNI, dan satuan-satuan pengamanan dalam konteks keamanan dalam negeri.
6. Perumusan peran Polri dalam pengawasan terhadap sumberdaya nasional.
7. Akuntabilitas publik terhadap bisnis Polri dalam koperasi maupun berbagai yayasan dengan menggunakan fasilitas negara.
8. Pengawasan eksternal (*external oversight*) terhadap aktivitas anggota Polri yang memiliki wewenang investigasi terhadap penyimpangan yang dilakukan oleh anggota Polri dalam melaksanakan tugas sehari-hari.

Ironisnya, dengan prestasi yang dicapai ada kecenderungan menghasilkan kepercayaan diri Polri terlalu tinggi atas tanggungjawab keamanan di dalam negeri. Hal itu dapat dilihat dari beban tugas yang dirumuskan dalam UU No.2 Tahun 2002 tentang Polri (pasal 13 dan pasal 14, dan wewenang pada pasal 15 dan pasal 16) dihadapkan pula pada upaya untuk melakukan perubahan di bidang struktural, instrumental dan kultural. Ini jelas merupakan beban yang berat sekali. Kekhawatiranpun muncul baik dari kalangan pemerintahan maupun dari luar Polri. Dinamika keamanan dalam negeri yang berubah cepat ke arah situasi yang menuntut kecepatan tinggi dalam setiap penyelesaian masalah, Polri belum menyertai pengambilalihan tanggung jawab keamanan yang berat itu dengan melakukan perubahan paradigma kepolisian (*big change*). Kekhawatiran ini ditambah dengan masih digunakannya cara konvensional dalam pelaksanaan tugas, di mana intensitas kejahatan juga terus meningkat sehingga situasi keamanan cenderung memburuk.

Menghadapi masalah itu Polri telah mengarahkan Reformasi seperti di bawah ini :

1. Dalam aspek struktural: (a) Menjadi lembaga negara non departemen setingkat menteri; (b) Menjadi mitra kerja komisi DPR RI; (c) Kepegawaian dalam manajemen tersendiri (UU No.43/1999); (d) Struktur anggaran fungsi (sektor sendiri); (e) Pembenaan polisi berseragam dan tidak berseragam; (f) Pengembangan satuan wilayah menjadi - piramida - flat; (g) Polda sebagai kesatuan induk penuh; (h) Titik pelayanan pada pengembalian diskresi (pasal 18 UU No.2/2002).
2. Dalam aspek instrumental: (a) Dikeluarkannya Tap MPR VI dan VII Tahun 2000; (b) Amendemen Pasal 30 UUD 1945; (c) UU No. 2 Tahun 2002; (d) PP dan Kepres; (e) Refisi 300 Juklak/juknis; (f) Perubahan doktrin dan pedoman induk; (g) Menyusun grand strategik (Renstra Polri 25 tahun). Jangka pendek (2005 - 2010) membangun *trust building*. Jangka menengah (2011 - 2015) membangun *partnership/networking*. Jangka panjang (2016 - 2025) membangun *strive for excellence*.
3. Dalam aspek cultural membenahi: (a) Tri Brata; (b) Catur Prasetia; (c) Kode etik Polri (pemuliaan profesi); (d) Filosofi pendidikan; (e) Etika staf; (f) Pedoman perubahan perilaku Polri; (g) Lagu dan lambang (tradisi); (h) Meminimalkan seremonial dan upacara; (i) Pemberdayaan Bintara dan Tamtama; (j) Makam kehormatan Polri (Pemuliaan profesi).
4. Likuidasi satuan Brimob dalam struktur Polri.
5. Redefinisi jati diri Polri melalui demiliterisasi, depolitisasi, desakralisasi, desentralisasi, defeodalisasi, dekorporisasi, debirokratisasi, deotorisasi (*budged*)
6. Upaya membangun tujuh kemandirian Polri : (a) Mandiri dalam sistem ketatanegaraan; (b) Mandiri sebagai kekuatan bersenjata, bukan militer; (c) Mandiri dalam sistem penyidikan pidana; (d) Mandiri dalam sistem otonomi daerah; (e) Mandiri dalam sistem kepegawaian; (f) Mandiri dalam sistem anggaran; (g) Mandiri dalam sistem politik (partai).

Arah tersebut memberikan kesan akan tercapainya kesempurnaan Polri sesuai dengan idaman masyarakat demokrasi. Namun untuk mencapai arah itu tidaklah mudah, terdapat beberapa sistem dalam ketatanegaraan

yang dapat menyulitkan, antara lain dalam konteks sistem kekuasaan yang dianut negara integralistik, sistem hukum nasional yang masih mengacu pada perspektif *civil law*, bahkan sistem ekonomi yang cenderung berorientasi pada liberalisme. Meskipun dua anak kandung sistem liberal adalah kapitalisme dan demokrasi, namun orientasi ekonomi itu sangat berbeda dengan ideologi Pancasila.

Kesulitan lain adalah reformasi Polri yang dilakukan secara konvensional, ditandai oleh: (1) pelaksanaan secara *top down*, di mana Mabes Polri merumuskan konseptual secara sefihak, sedangkan polisi di satuan wilayah sekedar melaksanakan; (2) tidak disertai *reward and punishment* dalam penerapan konsep; (3) tidak disertai ruang dan landasan untuk mengubah sistem kepolisian yang sesuai dengan perkembangan masyarakat demokratis; (4) tidak disertai jaminan bahwa setiap pergantian pimpinan tidak akan mempengaruhi kontinuitas gagasan yang dicetuskan oleh pemimpin sebelumnya; (5) pendekatan persuasif dan upaya preventif dalam mengelola keamanan belum menjadi tumpuan utama. Hal ini juga menghambat perubahan yang akan terjadi.

Penutup

Memperhatikan luasnya wilayah yang menyangkut reformasi Polri, naif jika usaha itu secara *privilege* dilaksanakan oleh Polri sendiri tanpa mengikutsertakan berbagai kalangan seperti, politisi, akademisi, lembaga non-pemerintah, praktisi hukum, dan masyarakat sipil lainnya. Hal ini mengingat setelah ± sembilan tahun reformasi Polri berjalan, penataan kelembagaan belum berkembang sesuai dengan kebutuhan, justru cenderung terjadi konflik kepentingan antara Departemen Pertahanan dengan Polri. Kondisi tersebut perlu diluruskan dalam konteks arah reformasi Polri sesuai dengan komponen keamanan secara keseluruhan.