

SULITNYA MENGURANGI PARAMILITARY POLICING DI POLRI

Zakarias Poerba¹

Abstraksi:

Melalui pengaturan per-Undang-undangan Paramilitary Policing secara sistematis dan berencana telah diusahakan untuk dikurangi, namun dalam kenyataannya side effect dari Paramilitary Policing sering masih dirasakan secara sporadis maupun sistemik. Hal ini dapat dipahami secara akademis maupun praktis, karena perubahan kultural yang mengemuka dalam perubahan perilaku, adalah sebuah proses yang harus dilakukan dengan sungguh-sungguh dan terencana. Paramiliteristik selalu mengikuti gerak perkembangan masyarakat dalam perjalanan sejarah panjang negara Republik Indonesia. Jadi paramiliterisme juga berkembang di dalam masyarakat, dan menjadi lebih subur ketika dalam berbagai kesempatan negara justru ikut menyuburkan paramiliteristik, dan ikut memanfaatkan paramiliteristik sebagai alat mempertahankan kekuasaan. Kesulitan mengurangi Paramilitary Policing di Polri dapat diamati dengan lebih komperhensif. Dengan kesungguhan manajemen yang signifikan dan kontrol publik yang memadai, melalui kelembagaan yang ada maupun media publik yang efektif, akan merupakan faktor pendorong bagi pengendalian paramilitary policing yang kompatibel dengan masyarakat demokratis.

Kata Kunci : Paramilitary policing, demokratisasi, kekuasaan.

Paramilitary Policing (PP) secara sistematis dan berencana telah diusahakan untuk dikurangi, baik dari luar organisasi (Pengaturan melalui Per-Undang-undangan) maupun dari dalam organisasi melalui program-program dibawah predikat 'Perubahan Kultural'. Namun sebuah kenyataan bahwa side effect dari PP sering masih dirasakan secara sporadis maupun sistemik. Hal ini

1 Ka PK Binkam PTIK, Dosen PTIK, Dosen PS KIK-UI, Dosen PS Unpas Bandung, Konsultan Penelitian Sespim Polri, Freelance Consultant SSR dan hukum; Doktor Ilmu Hukum dan Magister Kajian Ilmu Kepolisian.

dapat dipahami secara akademis maupun praktis, karena perubahan kultural yang mengemuka dalam perubahan perilaku, adalah sebuah proses yang harus dilakukan dengan sungguh-sungguh dan terencana. Hal ini dapat pula dipahami melalui sebuah asumsi, bahwa perubahan kultural (menuju kultur baru) sampai kepada perilaku otomatis kurang lebih dibutuhkan waktu yang berbanding lurus dengan pembentukan & Peangaplikasian kultur yang lama.

Dalam konteks memahami kemunculan dan sekaligus sulitnya mengurangi PP di Polri, hal ini dapat ditelusuri dengan melihat berbagai hal dalam internal Polri sendiri maupun pengaruh dari luar, sebagaimana diuraikan berikut ini.

I. PP Built-in Dalam Pembentukan Kepolisian.

A. Pembentukan Polisi Sejak Awal Kental dengan PP

1. Pembentukan polisi kuno dapat dirunut ke belakang sampai dengan pembentukan negara kota di Yunani kuno, Politeia, yang dipercayai sebagai salah satu awal dari refrensi polisi. Fungsi dari Politia-nya adalah terutama untuk menghadapi serangan dari luar, dari komunitas nomaden maupun dari komunitas lainnya. Jadi fungsinya memang juga sangat mirip militer (Paramilitary) dan tentu sekalian dengan nilai-nilai militernya.
2. Perpolisian paramiliteristik bukanlah hasil dari perkembangan filosofi, organisasi maupun teknik perpolisian yang baru saja berkembang belakangan ini. Gaya ini memiliki sejarah yang panjang, yang bahkan sudah memiliki akar pada awal terbentuknya kepolisian modern, yang diyakini berasal dari Inggris. Undang-undang Polisi Metropolitan London tahun 1829 di Inggris, telah menyiratkan citra militeristik sejak awal pertama kali diundangkan. Bahkan posisi Kepala Kepolisian Metropolitan London, yang sejak pertama kali ada, yaitu pada 1829, hingga tahun 1945 selalu dijabat oleh mantan anggota militer senior.² Pembentukannya hampir mengadopsi seluruh Filosofi, Doktrin, kebijakan, Organisasi, Teknik, aplikasi tindakan dan Peralatan militer.

B. Pembentukan dan Perjalann Polri juga Sejak Awal Sangat Kental dengan PP.

² Lihat : Scraton, 1985 – 14-15

1. Polri, bagaimanapun memiliki kelurusan sejarah dengan Polisi Belanda yang banyak melakukan "aksi polisionil". Hal ini dapat kita lihat pada sejarah "Polisi Istimewa" yang merupakan sebagian dari cikal bakal Polisi Indonesia pasca proklamasi.
2. Sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, telah terbentuk Jawatan Kepolisian Negara sebagai bagian dari organisasi Kementerian Dalam Negeri, salah satu dari 12 kementerian yang dibentuk oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Kemudian dengan Penetapan Pemerintah no. 11/SD/1946, pada tanggal 1 Juli 1946 bentuknya dirubah menjadi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang langsung di bawah Perdana Menteri, dengan pimpinan Kapolri pertama R.S. Soekanto. Sepanjang perjalanan kepolisian hingga tahun 1960 pekerjaan kepolisian yang cukup berat dan menyita kekuatan dan kemampuan organisasi adalah perlawanan yang dilakukan bersama militer, terhadap usaha-usaha bekas penjajah Indonesia untuk memperoleh kekuasaan kembali, seperti perlawanan terhadap Jepang, Sekutu dan Belanda. Setelah usaha penjajah untuk kembali berkuasa relatif dapat diselesaikan, kembali polisi bersama militer harus menghadapi pemberontakan dengan cara-cara militer yang terjadi di dalam negeri, baik yang terjadi dengan alasan ideologis maupun separatis. Beban pekerjaan penegakan hukum (sebagai penyidik & penyelidik) dilakukan berdasarkan HIR/ RIB, yang memberikan banyak keleluasaan bertindak bagi polisi menggunakan kekuatan memaksa dan bahkan kekerasan.³
3. Hal ini memberikan tempat yang subur bagi berkembangnya pendekatan dan teknik PP di Indonesia, bahkan sampai dengan terwujudnya akibat sampingan, berupa terjadinya persaingan kemampuan teknis kemiliteran dengan militer sendiri, seperti yang terjadi antara satuan 'Pelopor' dari polisi dengan 'RPKAD' dari militer Angkatan Darat dan 'KKO' dari militer Angkatan Laut. Suasana persaingan ini menjadi peluang pula terjadinya pertukaran dan penggunaan pendekatan dan teknik militer dalam latihan dan aplikasi perpolisian, dan sekaligus menjadi salah satu alasan dan pemicu upaya penyatuan polisi dan militer dengan sebutan integrasi.
4. Pada tahun 1960 mulai timbul gagasan untuk mempersatukan polisi

3 disarikan dari : Kelana, 1984 : bab V hal 103-119

dengan militer dalam satu naungan organisasi. Gagasan tersebut kemudian mulai diwujudkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) No. II tahun 1960 pasal 54 ayat c. Tercantum dalam alinea terakhir, bahwa Angkatan Bersenjata Republik Indonesia terdiri dari Angkatan Perang Republik Indonesia dan Polisi Negara. Pernyataan ini kemudian menjadi lebih tegas lagi, ketika kemudian dicantumkan di dalam Undang-undang Pokok Kepolisian Negara No. 13 tahun 1961, dengan menyebutkan bahwa Kepolisian Negara adalah Angkatan Bersenjata. Hal yang sama kemudian lebih dipertegas dalam Keputusan Presiden yang mengatur Susunan Organisasi Departemen Hankam. Yaitu Kepres no 290 tahun 1964 yang disempurnakan dengan Kepres No. 52 tahun 1969, yang menegaskan bahwa 'Kepolisian Negara Indonesia' sebagai unsur dari 'Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, dan merupakan bagian organik dari Departemen Pertahanan Keamanan'

4

5. Salah satu tindak lanjut dari pengintegrasian dalam organisasi ABRI di mana polisi sudah termasuk di dalamnya, ketika pada tahun 1967 dimulai rekrutmen dan pendidikan perwira ABRI secara terintegrasi pula. Dalam pendidikan yang terintegrasi ini, selama setahun penuh calon-calon perwira militer dididik bersama calon-calon perwira polisi, dengan kurikulum yang persis sama,⁵ dengan muatan kompetensi menuju hasil didik seorang tamtama hingga bintanga militer. Generasi angkatan pertama dari program integrasi penuh selama setahun ini, adalah generasi yang saat ini sedang memimpin dan mewarnai lembaga kepolisian Republik Indonesia, dimulai dari generasi mantan Kapolri Bimantoro, sebagai alumni Akademi ABRI tahun 1970.

1. Kongskuensi yang dianggap logis dari pengintegrasian ini, kemudian disusul dengan berbagai penyeragaman dalam simbol-

4 Mulai 1 Juli 1946, Polri menganut sistem kepolisian nasional yang langsung bertanggung jawab kepada presiden cq perdana menteri dan sangat efektif. Namun efektifitasnya terganggu setelah Polri masuk ke dalam ABRI (1961) yang mengakibatkan Polri bukan saja tidak mandiri tetapi juga tidak profesional. Kondisinya semakin parah mulai 1966 (Era Orde Baru sampai 1998) Polri didesain menjadi TNI dan TNI didesain menjadi Polri dengan doktrin yang sama pada hal doktrin kepolisian dan tentara sangat berbeda. (Tabah, 2002 :41)

5 Selama lebih dari seperempat abad berada dalam lingkungan militer, maka Polri sangat mengalami kooptasi oleh militer. Jelas, bahwa militerlah yang mendominasi polisi dan bukan sebaliknya. Artinya bukan militer yang menjadi berwatak polisi, tetapi polisilah yang ditarik ke watak militer. Seorang mahasiswa PTIK (Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian) pernah bercerita kepada saya, bagaimana selama setahun dari selepas pendidikan di Akpol (Akademi Kepolisian) di tahun 70-an, tahunnya hanya menepeleng rakyat saja dan baru sesudah satu tahun bertugas di lapangan, ia menyadari tentang bagaimana seharusnya perilaku seorang polisi. (Rahardjo, 2002 : 242)

simbol, seperti pola pakaian, tanda pangkat dan nama pangkat dan bahkan sistim administrasi dan manajemen pun kemudian mendapat giliran untuk disamakan. Terlebih dahulu telah dilakukan penyeragaman dalam doktrin seperti 'Catur Dharma Eka Karma (Cadek)' dan 'Sapta Marga' serta 'Sumpah Prajurit', yang sebelumnya memang merupakan doktrin dari militer/ Angkatan Perang.⁶

II. Paramiliteristik juga Terinternalisasi di dalam Masyarakat.

Internalisasi paramiliteristik dalam kehidupan masyarakat, berpengaruh pula pada bentuk tindakan masyarakat yang cenderung merangsang bertahannya bentuk PP. Gejala ditengah masyarakat dapat kita lihat melalui berbagai hal berikut ini.

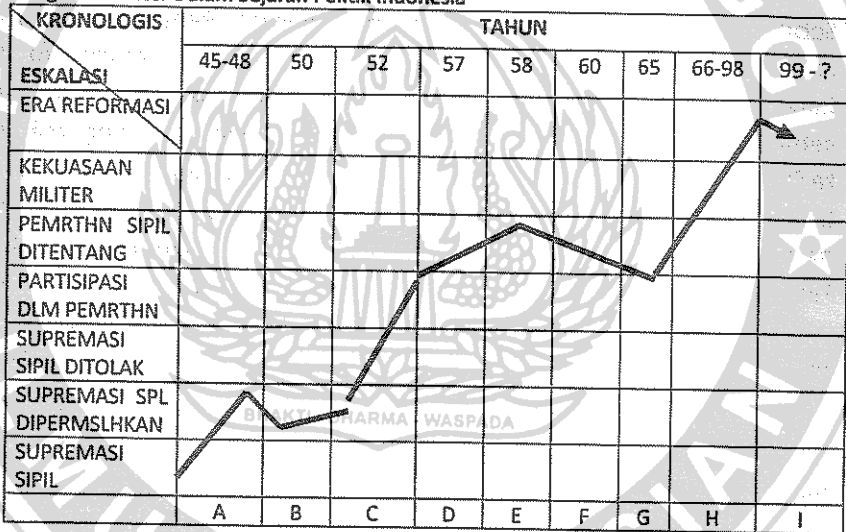
1. Sebuah kenyataan sejarah berdirinya Negara Republik Indonesia, adalah hasil dari perpaduan kegiatan diplomasi dan cara-cara militer. Cara-cara militer dilakukan dalam bentuk perlawanan bersenjata oleh sebagian rakyat melawan penjajah, baik terhadap Jepang maupun terhadap Belanda dan Sekutu. Keberhasilan cara-cara perlawanan bersenjata/ militer, memberikan tempat tersendiri bagi cara-cara militer dalam penyelesaian masalah-masalah yang muncul setelah pernyataan kemerdekaan, dan dimulainya pengaturan sebagai sebuah negara baru, termasuk pada penyelesaian konflik politik, terdapat kecenderungan memilih tindakan yang militeristik, seperti mengatasi pemberontakan bersenjata, gerombolan bersenjata, dan sebagainya, bahkan juga untuk menyingkirkan lawan-lawan politik.
2. Bahkan dalam perkembangan selama tigapuluh tahun orde baru, gaya militeristik ini menjadi semacam gaya hidup sebagian masyarakat. Hal itu terlihat dari berbagai gejala antara lain penggunaan asesoris militer dalam dunia preman sebagai sebuah simbol rasa terjamin dari perlawanan pihak-pihak lain; pemasangan potret dari perwira militer pada rumah-rumah makan, toko atau tempat-tempat lain sebagai upaya menghindari gangguan dari para preman. Lebih jauh dapat dilihat pada latihan pra-jabatan yang juga militeristik bagi pegawai negeri sebelum

6 Apabila polisi disatukan dengan militer, maka tidak dapat dicegah melunturnya doktrin polisi tersebut berhadapan dengan doktrin militer yang memang harus keras, yaitu "menghancurkan musuh". Memang bagi seorang militer profesional kedudukan dan peran doktrin "menghancurkan" tersebut sangat fundamental. Kesalahan kita hanya mempersatukan kedua doktrin tersebut melalui integrasi POLRI ke dalam ABRI. (Rahardjo dalam Parera, 1999 :199)

seseorang diangkat menjadi pegawai negeri, dosen, dan jabatan-jabatan lain; yang bahkan diadopsi oleh beberapa perusahaan swasta. Secara perlahan keadaan militeristik kemudian merasuki masyarakat, sehingga dalam banyak hal penyelesaian konflik yang terjadi di dalam masyarakat, dengan menggunakan kekerasan menjadi hal yang tidak asing lagi⁷.

- Keadaan ini memiliki keterkaitan yang erat dengan perkembangan pengaruh militer dalam sejarah politik di Indonesia. Sejarah pengaruh militer dalam percaturan politik Indonesia, merupakan suatu perjalanan panjang yang bertahap, yang dapat digambarkan gradasinya dengan grafik pada matriks berikut ini.

Pengaruh Militer Dalam Sejarah Politik Indonesia



(Disarikan dari hasil wawancara dan diskusi dengan Ig. Suprpto –Majen Pol Purn)

Dari gambaran uraian diatas, maka paramiliteristik terlihat mengikuti gerak perkembangan masyarakat dalam perjalanan sejarah panjang

7 Demikian merasuknya nilai-nilai militeristik ini, sehingga untuk ujian pra-jabatan kepangkatan pegawai negeri pun, pernah terjadi seorang dosen perguruan tinggi negeri tak memperoleh tanda pangkat atau golongan, hanya karena ia menolak mengikuti latihan semi-militer, sebagai salah satu pra-syarat kelulusan Ideologi kaum militer itu secara sistemik merasuk menjadi cara pikir, tingkah laku dan kemudian melembaga di birokrasi, sistem politik, hingga sistem ekonomi. (Suaedy, 2000 :2)

negara Republik Indonesia. Jadi paramiliterisme juga berkembang di dalam masyarakat, dan menjadi lebih subur ketika dalam berbagai kesempatan negara justru ikut menyuburkan paramiliteristik, dan ikut memanfaatkan paramiliteristik sebagai alat mempertahankan kekuasaan. Kooptasi kelompok-kelompok milisi sipil adalah bentuk dari pemanfaatan itu. Oleh karena kekerasan yang digunakan hanya akan menimbulkan kekerasan baru, maka tak pelak paramiliteristik juga berkembang di dalam masyarakat sebagai jawaban atas perlakuan negara. Interaksi yang terjadi antara masyarakat dan negara dimana masing-masing mengusung paramiliteristik, di Indonesia akhirnya menyuburkan paramiliteristik itu sendiri.

III. PP Secara Parsial Dibutuhkan Untuk Tugas Perpolisian Tertentu.

1. Perpolisian paramiliter (*Paramilitary policing*) diartikan sebagai perpolisian yang lebih memiliki sifat militer. Dalam konteks ini maka perpolisian paramiliter adalah sesuatu yang *built in* dalam perpolisian. Perpolisian paramiliter dapat juga diartikan sebagai aplikasi dari filosofi, doktrin, organisasi, perlengkapan dan pelatihan militer dalam pelaksanaan tugas polisi. Ia ditandai oleh pendekatan militeristik dan otoriter terhadap penegakan hukum dan ketertiban, yang mudah terdorong pada penggunaan kekerasan⁸. Pendekatan semacam ini sering di-*claim* sebagai modal utama dalam mewujudkan profesionalisme polisi. Kegandrungan polisi terhadap pendekatan semacam ini antara lain dipicu oleh kebutuhan akan disiplin internal kepolisian, hirarki dan loyalitas terhadap pimpinan serta kesiap-siagaan personil kepolisian.⁹
2. Di berbagai negara termasuk di Indonesia, polisi tidak beroperasi melalui pemerintah lokal dan bekerja tanpa dukungan dan persetujuan bersama masyarakat setempat yang dilayaninya, namun justru memperoleh mandat dari pemerintah pusat. Hal ini juga mendorong perpolisian semakin menekankan pada perpolisian paramiliter, terutama dalam menegakkan 'keinginan-keinginan' dari pemerintah pusat yang menjadi majikannya.

8 Yang dimaksud dengan "kekerasan" disini adalah yang biasa diterjemahkan dari 'violence'. Violence berkaitan erat dengan gabungan kata Latin "vis" (daya, kekuatan) dan "Latus" (yang berasal dari ferre, membawa) yang kemudian berarti membawa kekuatan. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, karangan Poerwadarminta, kekerasan diartikan sebagai 'sifat atau hal yang keras; kekuatan; paksaan'. Sedangkan 'paksaan' berarti tekanan, desakan yang keras. Kata-kata ini bersinonim dengan kata 'memperkosakan' yang berarti menundukkan dengan kekerasan; menggagahi; memaksa dengan kekerasan dan melanggar dengan kekerasan. (Windhu, 2001:62).

9 Lihat : Indarti, 1999 :11

Dalam bentuk yang manapun, polisi adalah lembaga penegakan hukum yang paling banyak berinteraksi dengan warga masyarakat.¹⁰

3. Sifat organisasi Polisi yg *task oriented*, dan untuk daya pukul dan kesiapan siagaan yg tinggi dan kebutuhan akan ketertiban dan disiplin internal, loyalitas yg tinggi thd pimpinan serta hirarki yg ketat yang menjamin konformitas personil, mendorong PP mendapat tempat dalam perpolisian. Termasuk pula jenis pelatihan dan pendidikan tertentu yang cenderung menciptakan keseragaman perilaku (Brimob, Samapta, dst).
4. Demikian pula dalam tugas-tugas perpolisian tertentu, nostalgia PP ini masih dianggap efektif; seperti menghadapi kejahatan intensitas tinggi bersenjata, perompakan, pemberontakan bersenjata, dll.

IV. Ada Kenikmatan Internal dalam PP.

1. Dari berbagai hal yang telah diutarakan terdahulu, secara analitik dapat diamati adanya berbagai kebanggaan yang diperoleh sepanjang kebersamaan dalam doktrin militer yg ingin dipertahankan, seperti atribut, sebutan kepangkatan, penghormatan utk kalangan atasan tertentu, yang menjadi kekhasan dari doktrin militer yg hidup.
2. Dengan mempertahankan hirarki dan loyalitas total ala militer, peluang terlindungi dalam berbagai resiko atas penyimpangan internal termasuk kemungkinan korupsi internal.
3. PP juga dapat memberi peluang untuk dijadikan persembunyian kalangan atas organisasi, dalam memutus rantai terhadap control publik, dengan menggunakan sarana "perintah" dan "hirarki".
4. Adalah lebih mudah melakukan nostalgia terhadap PP, dari pada perjuangan manajemen untuk perubahan kultural, yang membutuhkan ketekunan dan konsistensi dalam memahami, memulai dan memelihara momentum dalam bentuk dan jenis tindakan baru secara berulang, menuju perilaku baru yang lebih demokratis dan protagonis.

Dari berbagai hal yang diutarakan diatas, maka peta kesulitan mengurangi

¹⁰ The police are most visible component of the criminal justice system. Unlike the other elements -prosecutors, judges and correctional workers- the police interact daily with large number of "law abiding" citizens. In fact, formore citizens police are their only contact with the criminal justice system and therefore, are the primary symbolic representation of it. This heightens their importance because experiences with police prompt citizens to generalize similar impressions to the other segments of the criminal justice system (Petersen, 1979 :59)

PP di Polri dapat diamati dengan lebih komperhensif. Namun ini tidak berarti kesulitan tidak dapat diatasi atau perubahan tidak dapat dilakukan; dengan kesungguhan manajemen yang signifikan dan kontrol publik yang memadai, melalui kelembagaan yang ada maupun media publik yang efektif, akan merupakan faktor pendorong bagi pengendalian PP yang kompatibel dengan masyarakat demokratis. PP memang tidak akan dapat dihilangkan sama sekali, karena secara parsial memang dibutuhkan oleh perpolisian.

Perubahan semacam ini adalah sebuah perubahan besar kedua setelah perubahan besar Polri keluar dari Institusi ABRI, dalam bentuk ide besar demiliterisasi Polri, yang akan senantiasa membutuhkan upaya perubahan Filosofis, Struktural, Instrumental, dan terutama bagian yang paling krusial adalah perubahan Kultural. Hal ini akan melibatkan perubahan cara pandang dari setiap anggota polisi dan setiap *stake holder* yang terlibat serta masyarakat luas pada umumnya, di samping hal-hal yang bersifat dukungan material dan finansial. Dalam mengayunkan hal ini tetap dibutuhkan kesadaran bahwa betapa sulit dan jauhnya sebuah perjalanan, langkah-langkah awal akan tetap merupakan tindakan yang bersifat strategis.

Daftar Bacaan

Indarti, Erlin; 1999, *Iron Fist and Velvet Glove (Tinjau Besi dan Sarung Tangan Beludru) : Perpolisian Paramiliter (Paramilitary Policing) di Dalam Perpolisian Ketertiban Umum (Public Order Policing)*, Semarang.

Kelana, Momo; 1984, *Hukum Kepolisian*, Jakarta Grasindo.

Petersen, David M; 1979, *Police Work – Strategies and Outcomes in Law Enforcement (vol.120)*, London, Sage Publication.

Parera, Frans M & T Jacob Koekerits; 1999, *Masyarakat Versus Negara – Paradigma Baru Membatasi Dominasi Negara*, Jakarta, Kompas.

Poerba, Zakarias; 2003, *Tindakan Polisi Sebagai Agen Hukum Menangani Pengendalian Massa : Dari Cara-Cara Paramiliteristik Menuju Cara-Cara Polisi Sipil*, Disertasi, Undip.

Poerba, Zakarias & A Wahyurudhanto, 2008, *Desk Study : Satuan Polisi*

Pamong Praja (Satpol PP) – Stocktaking of Current Regulatory Framework and Organizational Structure in the Context of the Security Sector Reform and Decentralizations in Indonesia, Jakarta, GTZ – Funds Security and Development – Security Sector Reform (SSR).

Rahardjo, Satjipto; 2002, *Polisi Sipil Dalam Perubahan Sosial di Indonesia*, Jakarta, Kompas.

Scruton, 1985, *The State of Police*, London and Sidney, Pluto Press.

Suaedy, Achmad cs; 2000, *Premanisme Politik*, Jakarta, ISAI.

Tabah, Anton; 2002, *Membangun Polri yang Kuat (Belajar dari Macam-Macam Asia)*, Jakarta, Hardhasuma.

Windhu, I Marsana, 2001, *Kekuasaan dan Kekerasan Menurut Johan Galtung*, Jakarta, Kanisius.

