



Peran Polri Pada Era Demokrasi Guna Mewujudkan Keamanan Dalam Negeri Dalam Rangka Pembangunan Nasional

Oleh : Chairuddin Ismail

Peranan dan kedudukan Polri sudah menjadi salah satu pembicaraan serius bangsa sejak awal reformasi pada tahun 1998, dan sepanjang tahun 1999, ramai didiskusikan dalam forum seminar, tulisan-tulisan di media cetak, yang bermuara pada penetapan kesepakatan bangsa memisahkan Polri dari organisasi TNI, pada April 1999 yang dulunya bernama ABRI. Pada masa itu, disepakati suatu masa transisi yang masih menempatkan kedudukan Polri dibawah Menhankam, kemudian pada era berikutnya Polri ditetapkan sebagai organisasi yang mandiri, berkedudukan langsung dibawah Presiden. Pada waktu itu,

komponen bangsa menginginkan Polri menjadi penjaga nilai-nilai sipil dalam berdemokrasi (*the guardian of the civil values*). Meskipun telah diundangkan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tampaknya masih terus terjadi berbagai persoalan (kekawatiran) terhadap kedudukan dan peranan Polri di era reformasi ini, baik dikalangan Polisi sendiri maupun diluar kepolisian. Hal ini memberi pertanda bahwa masalah ini, memang sangat penting dalam hubungannya dengan iklim demokratisasi yang ingin dibangun di era reformasi ini. Dikatakan sangat penting, karena Kepolisian di Negara Demokrasi memang memiliki

kewenangan hukum untuk menggunakan cara-cara pemaksaan dan kekerasan, sementara terhadap dua peranan yang kadang kala ambivalen, dan bahkan bertolak belakang, yaitu : sebagai "penegak hukum" dan sebagai "pemelihara ketertiban" yang menuntut sosok yang juga ambivalen, yakni, sosok the stronghand of law and society, sekaligus sosok the softhand of law and society. Peran dan sosok seperti itu, sangat berpengaruh dalam kehidupan berdemokrasi, namun juga berpotensi disimpangkan atau disalahgunakan. Karena itu, Kepolisian senantiasa perlu dikontrol baik secara internal maupun secara eksternal, sebagai wujud

dari akuntabilitas Publik dinas Kepolisian.

Dipandang dari sudut sosiologis, peranan (role) akan senantiasa berkaitan dengan suatu kedudukan (status), dengan demikian memahami peranan Polri tidak terlepas dari kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan yang dianut. Pada negara Demokrasi, fungsi Kepolisian dapat dikelompokkan kedalam tiga fungsi yang menuntut watak dan cara kerja yang berbeda satu sama lain, yakni: fungsi memerangi kejahatan (*fighting crime*), fungsi melindungi warga (*protecting people*), dan fungsi memelihara ketertiban umum (*preservation law and order*). Fungsi-fungsi Kepolisian demikian itu kemudian melahirkan empat peranan yang harus diemban, yakni: peran sebagai badan penegak hukum (*law enforcement agency*), peran sebagai pemelihara ketertiban (*law and order maintenance*), peran sebagai juru damai (*peace keeping official*), dan peran sebagai pelayanan publik (*public servant*). Peranan tersebut diharapkan bermuara kepada out put melindungi (*to protect*) dan melayani (*to serve*) warga, sehingga polisi dapat menjadi penjaga nilai-nilai sipil dalam iklim kehidupan berdemokrasi.

Pemahaman diatas, ternyata hingga sekarang ini menghadapi berbagai hambatan akibat pusaran praktek demokratisasi dan penataan sistem hukum, yang masih seringkali menjebak kepolisian kembali pada pendekatan keamanan (kekerasan) ataukah tetap pada pemahaman yang seadanya, dengan segala ketidakberdayaan menghadapi letupan-letupan pertikaian, kerusuhan, dan terorisme, serta desakan keras untuk penegakkan hukum bagi pelaku korupsi. Kita mengetahui bahwa reformasi politik sesungguhnya memberikan beban yang tidak kecil bagi tugas-tugas Polri, demikian pula reformasi hukum yang telah melahirkan berbagai pergeseran sistem hukum, yang

kadang tidak disadari, khususnya oleh Polri dan aparat penegak hukum lainnya. Dalam kondisi seperti itu, desakan rakyat kepada Pemerintah atas penyelesaian kasus-kasus hukum dan tekanan organisasi internasional menjadi beban lain yang tidak kecil bagi Polri.

Polri Dalam Pusaran Pergeseran Sistem Politik Dan Hukum

Reformasi yang diusung oleh mahasiswa tahun 1998 telah bergulir kurang lebih sewindu, dengan segala dinamikanya, namun cita-cita awal yang diusung

peradilan masih eksis dengan modus operandi yang lain, korupsi kepolisian berganti warna saja, namun cenderung hanya memitoskan tokoh-tokoh yang dianggap berani, tegas, dan bersih dalam menangani kasus terorisme, kerusuhan dan korupsi, sementara hasil akhir yang memuaskan bagi keadilan dan kemakmuran rakyat tidak tampak secara nyata.

Berbagai agenda reformasi dilakukan secara tergesa-gesa, emosional, dengan arah yang seolah-olah reformis, namun tanpa arah konseptual yang mantik. Masing-masing berlangsung de-



Penyerahan unjuk rasa agar tidak terjadi korban kecelakaan.

itu tampaknya belum menunjukkan hasil yang memadai, justru yang terjadi adalah proses tambal sulam dalam kemas perbaikan untuk rakyat, namun masih sangat jauh dari cita-cita masyarakat adil dan makmur. Justru yang terjadi adalah peralihan kekuasaan yang modelnya tetap sama yakni cenderung sentralistik, pendekatan power dan keamanan, lebih sering berpihak kepada yang kuat dan seterusnya. Mafia

ngan sasaran pragmatis yang katanya dapat menyelesaikan persoalan besar bangsa, akan tetapi ternyata justru melahirkan persoalan-persoalan lain yang tidak kalah rumitnya. Dalam hubungan inilah, kita semua, segenap komponen bangsa, khususnya generasi muda seyogyanya merefleksikan kembali berbagai pemahaman, kesepakatan, dan agenda reformasi tersebut guna diproyeksikan sesuatu pelaksanaan agenda reformasi kedepan

melalui kompetensi masing-masing.

Bagi Polri, penting untuk disimak kembali reformasi politik yang telah mengakibatkan perubahan paradigma Polri menjadi Polisi Sipil, disamping reformasi hukum yang telah berpihak pada keadilan. Reformasi Politik, mencanangkan ditelंगा kita akan semakin berkurangnya sentralisasi kekuasaan, artinya Polisi juga tidak boleh bertumpu pada komando yang terpusat. Kepentingan-kepentingan rakyat harus diutamakan didalam melakukan peranan Kamdagri dalam rangka pembangunan, demikian pula dukungan Polri kepada otonomi daerah harus konkrit, berlandaskan kehendak masyarakat lokalitas. Segenap aturan perundang-undangan perlu dipahami dan diarahkan untuk mendukung wacana reformasi itu secara bekesinambungan.

Akan tetapi, jika diperhatikan perjalanan reformasi Politik secara cermat, maka intervensi yang terselubung politisi terhadap Polri masih tetap saja eksis. Perhatikan saja kasus pemilihan presiden tahun 2004, dan berbagai peristiwa politik lainnya. Pada tataran wacana, ribut diteriakkan netralitas Polri, namun pada tataran implementasi tampak keberpihakan yang nyata. Masih banyak jabatan tinggi Polri yang dipengaruhi oleh intervensi politisasi, sebagai akibatnya banyak pejabat Polri yang terlihat ragu dan takut untuk bertindak secara profesional. Untuk memahami gejala ini, ada baiknya kita simak bersama pergeseran-pergeseran sistem yang menyertai reformasi. Berbagai undang-undang yang telah dilahirkan di era reformasi, sebagian besar dari UU itu sudah menganut pendekatan sistem hukum campuran, yakni dengan masuknya berbagai konsep, prinsip dan azas hukum sistem hukum Anglo Saxon ke dalam perundang-undangan selama proses reformasi, yang masih sama sekali asing dari

preseden tugas-tugas Polri, Kejaksaan dan Hakim.

Beberapa contoh yang dapat dikemukakan adalah prinsip "retroaktif" dalam tindak pidana HAM, pertanggung jawaban individual, non-impuniti dan seterusnya. Bagitu pula dengan konsep "pembalikan beban pembuktian" dalam perkara korupsi, konsep ultra vires dalam UU Perseroan Terbatas, strict liability, dan seterusnya merupakan pergeseran sistem yang sering kali tanpa disadari oleh para penegak hukum termasuk Polri. Pada sistem hukum pidana, yurisdiksi nasionaliteit telah bergeser menjadi internasionaliteit pada beberapa jenis perbuatan pidana, seperti pelanggaran HAM, Korupsi, *money laundering* dan *organized crime*, misalnya. Prinsip-prinsip hukum Internasional telah mempengaruhi hukum pidana nasional dan hukum acaranya, sedemikian rupa sehingga perlu dilakukan upaya harmonisasi konsep yang cermat dan hati-hati, agar pelaksanaannya tidak kontradiksi satu sama lain. Demikian pula, kebiasaan membedakan (bahkan memisahkan) secara kaku antara hukum administrasi, hukum perdata, dan hukum pidana, telah menjadikan lobang-lobang hukum (*legal loophole*) yang berpotensi melemahkan penerapan dan penegakkan hukum dalam menyelesaikan perkara in konkrito.

Pada banyak kasus yang ditangani oleh Polri, pendekatan hukum pidana saja tampaknya tidak lagi memadai. Pada perkara korupsi, perlu dilakukan jembatan-jembatan pembuktian yang bersumber dari hukum administrasi, hukum perdata, untuk dapat membuktikan suatu pelanggaran pidana. Semangat hukum pidana sebagai ultimum remedium yang seringkali diingkari, dengan dalih bahwa kejahatan yang bersangkutan sudah demikian sistematis, hukum pidana ingin difungsikan sebagai premium remedium, padahal dengan pendekatan hukum

administrasi perdata, barangkali justru lebih mengarah tercapainya cita-cita hukum, yakni keadilan. Sebagai akibatnya, seringkali penerapan hukum pidana menjadi tumpul dan tidak lagi memberikan efek jera.

Pusaran pergeseran sistem yang belum sepenuhnya disadari dalam pelaksanaan tugas-tugas Polri, tentunya menuntut refleksi guna menemukan kebijakan dan cara-cara baru (yang lebih compatible) dalam menyelesaikan masalah Kamdagri dalam rangka menunjang pelaksanaan pembangunan nasional.

Peranan Kepolisian Dan Demokratisasi

Polisi seringkali dipersepsi sebagai aparat anti demokrasi, karena ditangan Polisilah kekerasan dan pemaksaan atas nama Negara dapat ditonton secara benderang. Polisi memblokir jalan untuk menghalangi para demonstran, bahkan seringkali terjadi bentrokan antara Polisi dan Pengunjuk rasa dengan akibat korban di kedua belah pihak. Kedudukan Polisi dan fungsi yang diembannya, memang seringkali dimanfaatkan oleh penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya, atau memaksakan kehendaknya kepada rakyat yang dianggapnya membangkang. Karena itu, dalam proses demokratisasi ini Polisi menjadi salah satu sasaran yang perlu dibenahi atau di reformasi, agar dapat berfungsi sebagai pilar demokrasi, yakni **penjaga dan pemelihara nilai-nilai sipil dalam kehidupan masyarakat** (*the guardian of the civil values*). Harapan ini bertumpu pada keyakinan bahwa pada kehidupan masyarakat demokratis, "hukum" pada hakekatnya adalah *consensus egaliter* segenap elemen masyarakat, yang proses pembentukannya melibatkan aspek-aspek politik dan budaya selain aspek yuridis.

Dalam berbagai literature, teori

dan konsep pemolisian (*policing*) di Negara demokrasi dapat digolongkan kedalam 2 (dua) golongan besar yang kontradiktif, yaitu : *Pertama* : Teori dan konsep yang konvensional, yang menonjolkan kehadiran sebagai Polisi dan penegak hukum (*law enforcement official*). Kompleks pemolisian demikian itu berciri : (a) control hukum, (b) scenario cenderung repressif, (c) berbasis teori hukum positif, (d) bersifat teurapeutik (*theurapeutic*). Pada penggolongan ini, Polisi ingin memperkuat diri, baik melalui penguatan personel, maupun peralatan demi untuk mengontrol masyarakat secara efektif. Penggunaan hukum sangat dikedepankan dengan polisi sebagai mobilisatornya. Penggolongan *kedua* yakni : Teori dan konsep yang lebih modern, yang berseberangan dengan golongan pertama, Polisi ingin membagi beban pemolisian kepada warga masyarakat melalui kemitraan, dengan ciri-ciri : (a) control oleh warga masyarakat (*self help*), (b) sekenario pemolisian yang *humanistic*, (c) berbasis teori altruisme, (d) bersifat konsilitori (*conciliatory*). Disini justru Polisi ingin membatasi diri dalam melakukan kontrol terhadap masyarakat, dan mendorong warga masyarakat untuk mampu menjaga dan menertibkan diri sendiri. Masyarakat tidak setiap kali didorong berpaling kepada hukum, melainkan berpaling kepada sesama warga masyarakat (*turning to others and to engage in more self-help*). Perbedaan utama kedua konsep ini terletak pada wawasan tempat Polisi untuk menertibkan dan mengamankan, sementara yang lain justru berusaha melakukan de-policing.

Di dalam kenyataan praktik, kedua golongan itu tidak dapat dipisahkan secara hitam putih, karena berbagai ragam fungsi yang berbeda dalam pemolisian, khususnya pada fungsi memerangi kejahatan (*fighting crime*) dan melindungi warga (*protecting*



Polri sebagai negosiator, pengaman dan pengawal jalannya demokrasi di Indonesia

people), kehadiran petugas Polisi lebih diutamakan sekalipun juga dapat bertumpu pada upaya-upaya preventif sebelum menerapkan upaya-upaya yang bersifat repressif. Dengan demikian sebagai mana telah disebutkan diatas, peranan yang diemban oleh Polisi meliputi 4 (empat) bidang yaitu selain sebagai badan penegakkan hukum (*low enforcement agency*), juga sebagai pemeliharaan ketertiban umum (*preservation public order*), juru damai (*peace keeping official*), dan pelayanan publik (*public servent*).

Pada kenyataanya, sikap dan watak serta keterampilan yang dibutuhkan untuk mengemban fungsi-fungsi tersebut diatas memang sangat berbeda. Fungsi memerangi kejahatan membutuhkan watak personel Polisi yang cermat, hati-hati, penuh rasa curiga (tidak gampang percaya), dan ulet menghadapi tipu daya pelaku kejahatan yang semakin canggih; fungsi memelihara ketertiban membutuhkan watak personel Polisi yang sabar, bijaksana, suka menolong, tahan menghadapi cemoohan dari warga yang tidak paham, dan seterusnya.

Sementara fungsi melindungi warga membutuhkan sosok Personel Polisi yang ulet, kuat/perkasa untuk mematahkan perlawanan, dan menghadapi ancaman kekerasan. Memadukan sosok watak tersebut pada satu orang adalah usaha yang sulit kalau tidak mustahil.

Masalah sosial yang harus dihadapi Polisi pada masyarakat demokrasi, ternyata bukan hanya kejahatan, tetapi juga ketidak tertiban umum, dan berbagai sengketa warga masyarakat yang menuntut penyelesaian (*dispute resulation*). Kejahatan beragam jenisnya, mulai dari pencurian kecil-kecilan yang dilakukan oleh orang-orang karena kemiskinan (kepapaan), hingga pada penipuan (*fraudulent*) dan korupsi yang dilakukan karena keserakahan (ketamakan); penganiayaan karena sengketa dan salah paham antar tetangga atau teman, hingga kerusuhan karena pembalasan dendam atau karena konflik etnik / agama, dan terorisme. Kejahatan oleh para pelaku bisnis, kejahatan oleh kekuasaan (politisi), kesemuanya menuntut respon oleh Polisi, yang hasilnya sangat bergantung

pada ukuran harapan-harapan masyarakat. Sementara itu, di dalam masyarakat senantiasa terdapat harapan-harapan yang mungkin saling berkontradiksi satu sama lain. Karena itu, Polisi pada masyarakat demokrasi senantiasa dihadapkan pada dilema peranan, antara apakah ia akan dipandang sebagai "penertib" ataukah "pengusik", antara apakah ia akan dipandang sebagai "pengayom" ataukah "penindas", antara apakah ia akan dipandang sebagai "pelayan (*servant*)" ataukah "majikan (*master*)".

Karena itu, oleh Bittner, tugas Polisi disebutkan sebagai "weaving line" (garis bergelombang) yang disuatu keadaan akan lebih mengutamakan ketertiban, namun pada keadaan lain akan mengedepankan penegakan hukum. Hal tersebut tidak mungkin dikemas dengan pengaturan perintah dan komando dari seorang atasan di kantor, akan tetapi lebih merupakan interpretasi-interpretasi petugas lapangan terhadap masalah konkret yang dihadapi. Disinilah antara lain perbedaan pokok Polisi dan Militer dalam menghadapi tugas-tugasnya.

Kriteria Universal yang menjadi acuan Polri di dalam reformasi kepolisian tahun 1999, adalah Polisi yang responsive (*responsiveness*); Polisi yang terbuka (*openness*), dan Polisi yang akuntabel (*accountability*). Kriteria tersebut telah melahirkan kesepakatan untuk menganut suatu kepolisian nasional yang bersistem integral (*integrated system*), dan bukan *centralized system* (seperti di Prancis) atau *fragmented system* (seperti di AS). Kepolisian Nasional itu, direpresentasikan oleh satu Mabes, yang membawahi kepolisian daerah. Lembaga Kepolisian Nasional (LKN) yang kemudian disebut sebagai Komisi Kepolisian Nasional dibentuk untuk mengawasi dan menjamin akuntabilitas kepolisian, dan perpolisian komunitas (*community policing*) dijadikan landasan strategi pemolisian

yang responsif dan terbuka.

Setelah waktu berjalan hampir sewindu, banyak keputusan dan Undang-undang antara lain berkenaan dengan Kepolisian telah ditebitkan, namun masalah peranan dan kedudukan Polri memang masih sering dipertanyakan, terutama dari sudut pandang sosial politik. TNI secara yuridis dan doktrin telah dinyatakan tidak lagi terlibat pada politik praktis, namun menghadapi ancaman terorisme, kerusuhan etnik, bencana alam, muncul keinginan memerankannya, karena institusi fungsional dianggap lambat atau tidak berdaya. Demikian pula Polri, dan aparat penegak hukum lainnya, seringkali dianggap kurang berdaya menghadapi korupsi atau berbagai persoalan kejahatan lainnya. Menurut pendapat saya, hal ini lebih disebabkan masih banyaknya konsep-konsep dasar demokrasi yang belum disepakati (baca belum "dimengerti" secara jernih). Sebagai contoh, konsep keamanan nasional (*national security*) masih terdapat perbedaan konsep antara yang cenderung menganut paham sempit, yaitu meliputi Kamdagri saja, dengan paham yang luas yang menganggapnya meliputi bidang ekonomi, politik, dan masalah luar negeri yang sudah pasti berkaitan dan mempengaruhi keamanan nasional suatu bangsa. Contoh lain adalah konsep supremasi sipil, Otda yang luas dengan Negara kesatuan, antara presidential dan parlementer, makna "independent", makna "pengawasan" dan "check and balance" dan seterusnya.

Perbedaan konsep dan makna tersebut diatas telah menjadikan sistem ketatanegaraan, hukum, yang rancu, berjalan berputar-putar, yang membuat sebahagian rakyat membandingkan bahwa era Orba lebih baik, tertib, lebih gampang memperoleh penghasilan dan seterusnya. Dalam kondisi seperti itu, Polri juga menghadapi tantangan yang tidak sedikit, dan bahkan terseret oleh berbagai arus

yang kalau tidak hati-hati akan membawa reduksi pengabdian dan profesionalisme, bahkan bencana demokrasi, meskipun dalam jangka pendek terlihat sebagai kemajuan-kemajuan.

Akuntabilitas Kepolisian

Kepolisian yang memiliki berbagai kewenangan (*power*) untuk memaksa dan mengurangi hak-hak warga negara, atas nama hukum, memang perlu dipertanggungjawabkan kepada publik. Sebab selain bahwa kekuasaan itu cenderung dapat disimpangkan, masyarakat yang berdaulat harus memiliki asses untuk mengontrol kekuasaan negara/pemerintahnya, termasuk kepolisiannya. Karena itu, perlu dibentuk suatu Komisi Kepolisian (*Police Commission*), yang merupakan badan independent yang senantiasa memantau keseimbangan antara tugas-tugas yang berat dan luas itu dengan ketersediaan sarana dan metoda yang digunakan, agar dengan demikian baik Polisi maupun warga negara tidak dirugikan di dalam suatu tindakan pemolisian.

Komisi Kepolisian sebenarnya bermakna komite, yang diadopsi dari istilah *Police Council* atau *Police Commission* di Inggris. Di Jepang komisi ini disebut sebagai *National Police & Security Commission*, yang merupakan suatu badan independent, tugasnya antara lain melakukan pengawasan kepolisian dalam iklim *civil society* terhadap penyalahgunaan kekuasaan yang melanggar hak-hak asasi warga. Bentuk pengawasan itu berimbang, dalam artian kemampuan negara untuk membiayai kepolisiannya, dengan kemampuan dan keterampilan yang dituntut terhadap institusi kepolisian tersebut. Dengan demikian, diharapkan terselenggaranya akuntabilitas kepolisian secara obyektif, tidak emosional, atau sekedar politis. Bahkan di Inggris metoda dan tujuan pemolisian local harus disetujui oleh warga (*policing by consent*), karena yang

paling mengkhawatirkan bagi warga adalah kemungkinan kehadiran kepolisian yang menindas hak-hak mereka.

Mengapa perlu adanya pengawasan masyarakat? Bukankah tidak cukup dengan adanya pengawasan internal organisasi kepolisian? Atau pengawasan DPR melalui forum dengar pendapat? Memahami hal ini, kiranya "kewenangan" Polisi dalam penggunaan paksaan dan kekerasan terhadap warga perlu disimak lebih dalam lagi. Kewenangan itu, pada hakekatnya merupakan pengejawantahan kekuasaan negara yang memaksakan kehendaknya (dalam bentuk aturan) kepada warganya dengan alasan keamanan dan ketertiban. Hukum atau Undang-Undang pada hakekatnya berisi perintah-perintah yang harus dipatuhi, sehingga memerlukan alat pemaksa, yakni kepolisian. Padahal, juga dipahami bahwa kekuasaan itu cenderung disimpangkan (*power tends to corrupt*), lebih-lebih jika kekuasaan itu bersifat absolute, tanpa pengoreksi, selain itu, semua peralatan, gaji kepolisian dibayarkan dari pajak rakyat, sehingga wajarlah jika warga memiliki jaminan bahwa penggunaan dana tersebut tidak digunakan untuk menindasnya, tetapi untuk melindunginya.

Polisi, karena tugas pekerjaannya, telah melahirkan "budaya pekerjaan" (*occupational culture*), tanpa disadari, sebagai akibat tuntutan tugas yang cenderung bertindak segera (*responsif*), kadang kala memperoleh perlawanan fisik, ejekan atau cemoohan. Budaya pekerjaan itu antara lain sikap "solidaritas (yang negatif), sikap kerahasiaan (*secrecy*) yang berakar dari budaya depensif. Sikap solidaritas positif tentunya bermakna kesetiakawanan terhadap penderitaan kawan sejawat, namun yang berkembang disini adalah solidaritas negative, yakni membela kawan demi korps tanpa melihat salah atau benarnya suatu tindakan. Budaya ini mengental dika-

langan Polisi tingkat bawah, yang sering menghadapi kenyataan cemoohan, ejekan warga masyarakat, bahkan perlawanan, dan bentrokan fisik, yang kadang kala berakibat luka-luka atau bahkan meninggal dunia. Pengalaman ini ditularkan oleh Polisi-polisi lama kepada Polisi-polisi yang baru untuk waspada, agar tidak menjadi korban. Bagi mereka, Polisi-polisi tersebut, sulit dipahami, mengapa kerja keras Polisi untuk mengamankan dan melindungi warga justru direspon permusuhan demikian itu. Sikap kerahasiaan, adalah budaya yang tutup mulut (*keep silent*) terhadap kesalahan teman sejawat. Kesalahan semacam itu, bagi mereka lumrah, sangat manusiawi, didalam suasana kerja yang penuh tekanan dan kekerasan. Polisi yang sering buka mulut, dianggap tidak jantan, tidak patriotik, alias banci, sehingga dihayati sebagai tindakan yang tidak terpuji.

Karena itu, pada awal era reformasi kepolisian, 1 juli 1999, komisi kepolisian itu dirumuskan : (a) sebagai pengawasan kepolisian

oleh masyarakat (akuntabilitas terbuka), (b) Sebagai motivator peningkatan kinerja kepolisian yang menampung keluhan warga masyarakat secara independent, (c) sebagai penggalangan sumber daya untuk keperluan kepolisian dari masyarakat lokalitas, karena disadari bahwa biaya pemolisian tidak mungkin sepenuhnya dapat dipikul oleh pemerintah. Dewasa ini, komisi kepolisian telah dirumuskan dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2002 pasal 37 sampai dengan pasal 40, bahkan telah diterbitkan PP No. 17 tahun 2005 untuk lebih mengaturnya. Pertanyaannya adalah apakah komisi itu telah menjalankan fungsi dan peranannya sebagaimana yang telah dicita-citakan pada awal pembentukannya.

Pengawasan internal kepolisian lebih ditujukan pada pertanggung jawaban dalam arti "responsibilitas", yakni otoritas bertindak, kebebasan untuk mengambil keputusan, kekuasaan untuk mengawasi dan seterusnya berdasarkan pada penilaian internal organisasi. Sementara itu, pengawasan Komi-



Pelayanan unjuk rasa agar tidak mengganggu kepentingan ketertiban umum.

si Kepolisian dalam artian akuntabilitas, menyangkut kewajiban untuk melaporkan, menjelaskan, memberi lisan, menjawab, dan memberikan perhitungan yang tunduk pada penilaian dari luar organisasi (masyarakat).

Polri Dan Otonomi Daerah

Otonomi daerah menjadi pembicaraan hangat pada awal era reformasi, sebagai kilas balik kejenuhan atas "sentralisasi kekuasaan" yang tergelar selama periode Orba. Harapan tenang Otda juga diperkuat oleh wacana akademik sebelumnya, dengan terbitnya buku yang berjudul "*Reinventing Government*" yang di Indonesia terkenal dengan "Mewirauahakan Birokrasi". Sebagaimana agenda reformasi lainnya, masalah Otda juga langsung dibuatkan dalam undang-undang yang terus direvisi, namun pelaksanaannya juga mengalami banyak hambatan, karena yang menjadi fokus adalah sekedar otonomi administratif saja, dalam artian perebutan atau bagi-bagi kekuasaan, sumber dana daerah melalui retribusi, pajak, dan pendapatan daerah, sementara otonomi politik (devolusi) kurang mendapatkan perhatian, sebagai akibatnya, kesejahteraan rakyat dan keadilan sangat kecil perkembangannya, yang menonjol adalah munculnya kelompok-kelompok kepentingan, pengejar kekuasaan dan berbagai perilaku yang koruptif. Hal ini tentunya menjadi beban baru bagi kepolisian yang juga kadang ikut larut didalamnya.

Peranan Polri dalam konteks otonomi daerah, seyogyanya difokuskan pada fungsi pemeliharaan ketertiban (*preservation public order*), mengingat bahwa ragam, bentuk, dan kebutuhan pemeliharaan ketertiban lebih bercorak lokalitas ketimbang nasional. Masyarakat lokalitas setingkat RT, RW, lebih realistis kebutuhan ketertibannya dibandingkan pada tingkat kabupaten misalnya, sehingga wujud *community policing*, seharusnya lebih dioreintasikan

pada Otda. Tentu saja, tidak semua gangguan Kamtibmas apalagi gangguan Kamdagri dapat diselesaikan melalui perpolisian komunitas. Terrorisme, kerusuhan, korupsi, kejahatan *Cyber*, merupakan bentuk-bentuk gangguan Kamtibmas yang tidak mungkin diselesaikan melalui perpolisian komunitas, namun akar-akar gangguan ini dapat dieleminasi secara dini, dengan lebih memusatkan perhatian kepada penyelesaian sengketa antar tetangga, membina keharmonisan sesama warga, membangun *early detection* terhadap gejala gangguan Kamtibmas tertentu.

Karena fungsi Otda lebih pada peningkatan kemajuan daerah, yang berarti sebahagian besar memberikan jaminan keamanan dan ketertiban bagi warganya guna terwujudnya kesejahteraan, maka peran Polri dibidang ini dapat menunjang fungsi Otda tersebut. Sebaliknya, keterbatasan anggaran Polri dapat dikompensasi dari anggaran daerah yang bersangkutan. Salah satu hal yang masih sangat diabaikan sekarang ini dalam kerangka Otda adalah otonomi politik (devolusi), dalam artian tersedianya ruang public (public sphere) bagi warga untuk mengemukakan kepentingannya. Forum yang ada seperti DPRD, LSM pada hakekatnya masih sangat absurd bagi kepentingan rakyat. Organisasi akar rumput (*grassroot organization*) kurang populer, dan dianggap berbau sosial/komunis, padahal justru akar rumput inilah yang paling berkepentingan terhadap kebijakan publik yang boleh jadi ditetapkan tanpa memperhatikan kepentingan mereka.

Memang banyak kita lihat organisasi LSM dan komisi sejenisnya, namun masih perlu disimak secara obyektif efektifitas keberadaan dan cara-cara kerjanya didalam mendorong dan memajukan demokrasi, termasuk menguatkan Otda. Secara ketatanegaraan juga perlu diperhatikan

kemungkinan adanya dilemma, bahkan kontradiksi antar Otda dan sistem Negara kekuasaan yang dianut. Dengan pengkajian cermat dan hati-hati pada makna-makna tersebut, mudah-mudahan peranan Polri akan menjadi lebih meningkat didalam memelihara Kamdagri, seiring dengan pembangunan nasional.

Sementara itu dalam bentuk kebijakan, sebenarnya Polri sudah membuat kerangka kearah penguatan Otda, dengan menetapkan Polres sebagai Kesatuan Operasional Dasar, operasional rutin kepolisian, yang menjadikan pemolisian komunitas sebagai landasan (*platform*). Masalah berikutnya barangkali adalah menyiapkan Kepala KOD yang memiliki integritas kepemimpinan (*leadership integrity*) yang memadai, dengan kemampuan kreatifitas yang tinggi, bersama staf, anak buah, dan peralatan yang dimilikinya, dapat senantiasa memberi respon terhadap keamanan dan ketertiban diwilayah tugasnya. Mereka tidak terlampau menunggu legitimasi dari komando atasan (Kapolwil/Kapolwiltabes dan atau Kapolda).

Dalam konteks Sistem Kepolisian yang integrated, harus diingat untuk tidak bergeser baik menjadi centralized system maupun fragmented system, yang kelemahan-kelemahannya telah disadari oleh komponen bangsa sejak awal reformasi. Negara penganut kedua sistem itu adalah Negara daratan, sementara penganut sistem integrated adalah Jepang yang berwujud negara kepulauan. Fragmented System akan menjadikan organisasi berjalan dalam kebijakan yang saling berbeda, bahkan bertentangan, dan dapat membahayakan persatuan NKRI. Sementara centralized system akan menjurus pada perintah-perintah komando dari pusat yang diseragamkan, yang sebenarnya mungkin sekali memerlukan keluwesan ditingkat daerah (lokalitas).***