

RINGKASAN PENELITIAN KEDUDUKAN, PROFESIONALISME DAN AKUNTABILITAS POLRI Oleh Tim FORUM WACANA UI

I. PENGANTAR

I.1. PERMASALAHAN

Permasalahan Profesionalisme Polri yang sangat dipengaruhi oleh Kedudukan dan Akuntabilitasnya sangat mendesak untuk diteliti karena adanya Reformasi Mei 1998 sebagai akibat krisis multidimensi menuntut semua Pranata Sosial untuk membenahi dirinya. Krisis tersebut merupakan indikator bahwa berbagai Pranata Sosial seperti Ekonomi dan Politik telah terbukti tidak mampu menjaga Kestabilan Masyarakat. Menanggapi keadaan tersebut peran Polri dituntut untuk diubah dengan berbagai kebijakan. Sebagaimana layaknya suatu Kebijakan, maka pendapat pro dan kontra akan selalu muncul karena ada pihak yang merasa diuntungkan dan dirugikan. Dalam hal ini pihak yang netral dan tidak partisan seperti ilmuwan diharapkan dapat memberikan gambaran dan rekomendasi yang netral dan obyektif. Suatu kebijakan tentang Kedudukan Polri dalam struktur kenegaraan Republik Indonesia tidaklah terlepas dari masalah tersebut. Keadaan ini dapat mempengaruhi Profesionalisme Polri seperti layaknya profesi modern membutuhkan etos dan keterampilan serta otonomi dan kontrol seperti yang diisyaratkan dalam masyarakat madani dan demokratis.

I.2. TUJUAN

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk mendapatkan gambaran komprehensif mengenai Kedudukan, Profesionalisme dan Akuntabilitas Polri dalam mencapai masyarakat Indonesia baru.

Secara lebih spesifik, tujuan penelitian ini adalah :

- III. Mengetahui Kedudukan dan Peran Polri yang paling mendukung profesionalismenya dilihat dari berbagai aspek ilmu pengetahuan.
- IV. Membuat indikator subyektif untuk mengukur kinerja dan kultur polisi yang profesional.
- V. Mengetahui format Akuntabilitas yang mencakup Badan dan peraturan dari berbagai pihak yang terlibat.

I.3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini lebih menggunakan Metode Kualitatif, namun didukung dengan data kuantitatif. Penggunaan metode kualitatif dapat lebih memfokuskan tujuan penelitian karena pertanyaan yang ingin dijawab membutuhkan keahlian dan argumen pakar, bukan persepsi publik dengan jumlah responden yang banyak. Argumen seorang pakar yang didukung oleh data dan teori yang meyakinkan (*scientific judgement*) dapat mengalahkan argumen publik,

walaupun terdiri dari banyak orang (*popular aspiration*). Penelitian yang ingin mengetahui posisi dan peran Polri dapat saja dilakukan terhadap publik dengan menggunakan metode survei yang memperhatikan masalah keterwakilan publik (*representativeness*).

Dengan menggunakan teknik pengumpulan data secara individual (wawancara mendalam), secara kolektif (Diskusi Kelompok Terfokus / *Focus Group Discussion / FGD*), dan secara individual dengan digabungkan secara kolektif (Delphi). Guna melengkapi metode tersebut, dilakukan analisis dokumen data sekunder tentang aspek historis dan komparatif mengenai posisi dan peran polisi.

Teknik Delphi merupakan suatu teknik pengumpulan data yang bertujuan untuk memperoleh informasi yang terfokus dan akurat dalam keterbatasan data yang tersedia. Dari satu segi, Delphi memiliki kesamaan dengan dua teknik pengumpulan data lainnya : wawancara mendalam dan diskusi kelompok terfokus. Ketiganya menggunakan informan sebagai sumber pengumpul data, bukannya responden. Informan adalah orang yang mempunyai informasi, mereka yang bukan saja mengetahui dirinya sendiri, melainkan juga mengetahui orang lain. Sedangkan responden adalah orang yang menanggapi, mereka yang hanya mengetahui dirinya sendiri.

Di luar itu, Delphi tentu saja tetap memiliki perbedaan. Dibandingkan wawancara mendalam, Delphi

cenderung memiliki fokus yang lebih jelas dan terarah. Dengan teknik tertentu, para informan dituntut untuk merumuskan pendapatnya secara kritis dalam wawasan pendapat kelompok informan yang lebih luas. Dalam hal ini, Delphi memiliki kesamaan dengan diskusi kelompok terfokus. Hanya saja, berbeda dengan teknik yang disebut terakhir ini, Delphi cenderung dapat meminimalkan pengaruh kebereaksian (*social reactivity*). Hal ini terjadi karena para informan tidak bertemu dalam suatu forum, bahkan tidak mengetahui satu sama lainnya, namun mereka melaksanakan semacam '*absentee brainstorming*'.

Lebih jauh, Delphi merupakan suatu metode yang dapat menggabungkan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Sebagaimana dua teknik lainnya, Delphi memberikan kesempatan kepada informan untuk menyatakan pendapat-pendapat mereka secara bebas. Namun pada gilirannya, Delphi merangkul pendapat-pendapat tersebut ke dalam suatu pola yang mendorong para informan itu untuk mempertimbangkan kembali pendapat mereka semula sedemikian, sehingga mereka mencapai suatu titik kesimpulan akhir yang menentukan.

Hal ini dimungkinkan karena dalam Delphi, peneliti mengajukan pertanyaan yang sama berkali-kali kepada informan yang sama. Pada pendataan tahap pertama, peneliti mengajukan pertanyaan yang relatif terbuka. Setelah hasilnya diolah, pa-

da tahap kedua peneliti mengajukan kembali pertanyaan yang sama kepada informan yang sama, namun sekarang disajikan dalam format tertutup sesuai dengan distribusi hasil jawaban pada pendataan tahap pertama. Setelah informan memberikan jawabannya, dan peneliti mengolah datanya, sekali lagi peneliti mengajukan pertanyaan yang sama kepada informan. Pada prinsipnya hasil yang diperoleh pada tahap terakhir inilah yang dipakai sebagai temuan penelitian yang final.

Alasan dasar pelaksanaan penelitian hingga 2 kali ini terletak pada dinamika pemikiran manusia yang kritis. Tahap pertama adalah pengajuan *tesis*, informan mengajukan berbagai ide awal tentang suatu permasalahan. Tahap kedua adalah pengajuan *pemantapan dan penajaman tesis*, dimana informan mengajukan ide tantangan untuk merevisi ide awal. Karena sulitnya informan untuk diwawancarai yang membawa implikasi terhadap panjangnya waktu penelitian, studi ini hanya melaksanakan pendataan dalam 2 tahap.

Dengan kerangka pemikiran semacam ini, interpretasi studi ini jelas ditumpukan pada pendataan terakhir. Pada pendataan tahap awal, jawaban informan biasanya cenderung bervariasi atau terdistribusi relatif menyebar. Namun pada tahap pendataan berikutnya, jawaban informan yang sama akan memusat pada kategori tertentu. Hal ini merupakan konsekuensi logis sebagai hasil pertimbangan informan yang dilakukan

secara berulang kali. Jadi, dengan kata lain, masalahnya bukan sekedar informan yang terpengaruh oleh jawaban informan lain, melainkan peluang untuk memikirkan kembali pendapat yang diajukannya.

Dalam matriks berikut disajikan metode penelitian dan subyek yang dipilih :

Matriks Metode Penelitian

No. METODE PENELITIAN ALASAN JUMLAH PAKAR

1. Wawancara Mendalam.
Wawancara dilakukan secara tatap muka dan individual sehingga setiap pakar dapat secara utuh dan mendalam mengemukakan argumennya tentang topik penelitian 29 pakar
2. Kelompok Diskusi Terfokus (FGD) Wawancara berkelompok (9) orang dan dilakukan terhadap 2 kelompok. Dalam wawancara ini perbedaan dan persamaan pendapat pakar (*brainstroming*) diharapkan akan mempertajam solusi. 2 kelompok x 9 pakar
3. Delphi Setiap pakar ditanyai dengan kuesioner lalu dianalisis oleh peneliti untuk menjadi bahan bagi kuesioner ke-2. Argumen setiap pakar akan dikumpulkan sehingga dapat menghasilkan pola argumen. Dengan metode ini (*absentee brainstroming*) seorang pakar mempunyai waktu dan kebebasan yang cukup untuk berargumen dan menghasilkan solusi. Selain itu argumen tersebut diagregasikan dengan argumen pakar lain sehingga dapat lebih mem-perjam solusi. 40 pakar

dan 2x kuesioner

4. Studi Dokumen Peraturan perundang-undangan

I. KEDUDUKAN POLRI

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan Polri yang diawali dengan data studi Delphi

dan dilengkapi dengan wawancara mendalam dan FGD.

Tabel 1. Kedudukan Polri sebaiknya dibawah

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Presiden	55 %	74 %
2	Departemen Dalam Negeri	20 %	13 %
3	Kejaksaan Agung	13 %	3 %
4	Departemen Dalam Negeri atau Presiden	5 %	5 %
5	Departemen Pertahanan	3 %	3 %
6	Lain-Lain	4 %	3 %

Untuk mengetahui latar belakang mengapa informan memberikan

pendapat seperti itu, kita perlu melihat Tabel 2 yang menyajikan berbagai alasan sebagai berikut

Tabel 2. Alasan Kedudukan Polri

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Lebih mandiri, tidak tergantung badan lain	30 %	61 %
2	Mengang fungsi keamanan dalam negeri	20 %	21 %
3	Garis komando jelas, intruksi langsung dari Presiden	8 %	0 %
4	Sesuai dengan UUD'45 & sejarah lahirnya Polri	8 %	0 %
5	Berwibawa sebagai Kepolisian Negara	8 %	3 %
6	Sebagai penegak hukum, berurusan dengan hukum	8 %	3 %
7	Sebagai aparat sipil, tidak militeristik	5 %	11 %
8	Bagian dari otonomi daerah & pelayanan sipil	5 %	0 %
9	Tidak ada intervensi kepentingan politik	5 %	0 %
10	Masih belajar demokrasi	3 %	0 %
11	Depdagri untuk Operasional, Depkeh untuk Yuridis	3 %	0 %

Umumnya informan yang menyatakan bahwa Polri sebaiknya

berada di bawah Presiden memiliki alasan-alasan berikut :

Tabel 3. Alasan Kekuatan Kedudukan Polri

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Sejajar dengan lembaga lain, lebih profesional, memiliki otoritas	42%	61%
2	Berada di bawah departemen yang mengurus keamanan	18%	11%
3	Presiden sebagai lembaga eksekutif, memudahkan kontrol	16%	5%
4	Lepas dari TNI, tidak militeristik	8%	13%
5	Berwibawa sebagai kepolisian nasional	5%	0%
6	Menjadi penegak dan ke-panjangan hukum	5%	5%
7	Lebih luwes	3%	5%
8	Lain-lain	6%	2%

Apa kelemahan kedudukan Polri bila berada di bawah presiden atau Depdagri? Sebagian besar informan

(76%) menyimpulkan bahwa Polri akan menjadi alat kekuasaan eksekutif, dan sukar mempertahankan kemandiriannya (Tabel 4).

Tabel 4. Alasan Kelemahan Kedudukan Polri

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Menjadi alat kekuasaan eksekutif, tidak mandiri	29 %	76 %
2	Sulit mengakses kekuatan militer lain, karena bukan TNI	25 %	11 %
3	Sulit dikendalikan	21 %	3 %
4	Arogansi Polisi karena langsung di bawah Presiden	13 %	3 %
5	Struktur kepolisian tidak tunggal. Pusat & daerah berbeda	8 %	5 %
6	Rancu dengan departemen lain, utamanya Dephan	4 %	0 %
7	Lain-lain	0 %	3 %

Lebih dari dua pertiga pakar menyatakan 'ya' atas usulan agar pengangkatan jabatan tinggi di lembaga Polri perlu memperoleh persetujuan DPR/DPD (Tabel 5).

Tabel 5. Persetujuan DPR/D bagi Pengangkatan Jabatan Tinggi Polri

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Ya	53 %	78 %
2	Tidak ada pendapat	4 %	0 %
3	Tidak	45 %	19 %
4	Hanya dikonsultasikan	0 %	3 %

Mereka yang menyatakan setuju diperlukan agar ada kontrol legislatif atas hal itu beralasan bahwa hal itu (Tabel 6).

Tabel 6. Alasan Perlunya Persetujuan DPR/D

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Ada kontrol legislatif	71 %	94 %
2	Jabatan itu sangat penting, agar bisa diterima masyarakat	10 %	3 %
3	Lebih peka terhadap aspirasi rakyat	10 %	3 %
4	Hanya untuk pusat saja	5 %	0 %
5	Dapat diketahui aturan hukum yang tepat untuk suatu daerah	5 %	0 %

Sesuai dengan kecenderungan umum di atas, lebih dari separuh informan (Tabel 7) menyatakan bahwa KaPolri harus bertanggung-jawab kepada Presiden, sedangkan pejabat kepolisian lain di bawahnya bertanggungjawab sesuai struktur Polri. Artinya, tanggungjawab vertikal, WakaPolri kepd KaPolri, Kapolda ke Kapolri/WakaPolri, Kapolres ke Kapolda dan seterusnya.

pakar melihat fungsi polisi dari pengalaman masa lalu ketika bergabung dengan ABRI, yakni hanya menjadi alat militer (represi), tidak otonom dan tidak menunjukkan fungsinya sebagai penegak hukum dan keamanan dalam negeri sebagaimana semestinya, terdapat kerancuan antara tugas polisi dan tentara, dan sebagaimana semestinya, terdapat

Tabel 7. Jabatan Kepolisian harus bertanggungjawab kepada

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Kapolri ke Preside, pejabat lain sesuai Poli	28 %	61 %
2	Presiden	13 %	6 %
3	Kapolri, sesuai struktur Poli	13 %	3 %
4	Kapolri ke Mendagri, pejabat lain ke Gubernur & Bupati	13 %	14 %
5	Kepala daerah, bukan pejabat dalam struktur Poli	5 %	2 %
6	Kapolri ke Presiden, pejabat lain ke Gubernur/Bupati	5 %	6%
7	Tanggungjawab vertikal ke Kapolri & Presiden, horisontal ke DPRD	3 %	8 %
8	Kapolri ke Jaksa Agung	0 %	3 %

Pendapat pakar dalam studi Delphi secara umum tidak berbeda dengan pendapat pakar dalam wawancara mendalam. Jawaban wawancara dengan pakar menunjukkan terdapatnya beberapa alternatif kedudukan Polri.

II.1. Kedudukan Polri di Bawah Presiden

Hampir seluruh pakar berpendapat bahwa sebaiknya kedudukan Polri berada langsung di bawah Presiden, sejajar dengan kejaksaan dan departemen lain. Alasan yang dikemukakan tentang kedudukan di bawah Presiden utamanya adalah untuk menciptakan polisi yang berwajah sipil dan otonom. Beberapa

kerancuan antara tugas polisi dan tentara, dan sebagainya. Secara lebih rinci dapat disebutkan alasan beberapa pakar yang berpendapat bahwa kedudukan Polri langsung di bawah Presiden, antara lain: "lebih efisien sebagai penegak hukum", "agar sejajar dengan Kejaksaan dan Menteri", "sejarah penyatuan militer dengan Polri telah merusak citra Polri", "untuk otonomi dan kemandirian", "fungsinya sebagai penegak hukum dan penyidik sipil", "sebagai polisi sipil", "polisi sebagai institusi hukum sipil", "struktur organisasi akan lebih sederhana dan tidak birokratis", "akan lebih profesional". Dari alasan para pakar ini, yang merupakan alasan paling menonjol dan dominan dikemuka-

adalah agar polisi lebih mandiri, dan berfungsi sebagai penegak hukum sipil. Hal demikian menimbang pengalaman kedudukan dan peran Polri di masa Orde Baru yang lebih menonjol sebagai pendapatnya tentang kelebihan/kekuatan dan kekurangan/kelemahan berkaitan dengan kedudukan Polri di bawah Presiden. Kelebihan yang banyak dikemukakan adalah berkaitan dengan jaminan kemandirian dan otonomi Polri dalam menjalankan fungsi sipilnya. Dengan langsung berada di bawah Presiden, sifat dan pengaruh militer dengan sendirinya dapat dihilangkan, karena tidak ada garis komando antara Panglima Militer atau Menhankam. Beberapa kelebihan yang signifikan dicatat antara lain : "akuntabilitas polisi akan lebih kepada masyarakat", "polisi tidak dapat diintervensi orang dan pertimbangan politik", "akan lebih profesional, efektif dan modern", "alokasi dana akan lebih besar". Sedangkan kelemahan berada langsung di bawah Presiden adalah, dapat saja terjadi polisi hanya menjadi alat kekuasaan, akan lemah jika tidak ada kontrol, lebih tergantung pada wewenang Presiden. Dalam hal ini kelemahan yang perlu diantisipasi jika suatu organisasi memiliki otoritas, maka harus ada lembaga pengontrol yang mengawasi kepolisian menghindari penyalahgunaan otoritasnya.

II.2. Kedudukan Polri di Bawah Depdagri

Pendapat ini dikemukakan oleh sebagian pakar dengan membandingkan kedudukan institusi yang sama di negara lain. Walaupun bukan pen-

dapat dominan, para pakar yang berpendapat demikian ternyata cukup menonjol. Dasar pemikiran mereka adalah bahwa polisi adalah penegak hukum dan tertib sipil, dan karenanya harus dipisahkan dengan tugas dan keorganisasian militer. Selain itu, melihat pengalaman sebelum masa Orde Baru dan di negara-negara lain dengan sistem demokratis lain, kedudukan polisi adalah di bawah Depdagri, dan dengan pertimbangan ini maka sebaiknya dikembalikan ke kedudukan semula jika fungsi tersebut hendak difokuskan.

Secara lebih detail, alasan yang dikemukakan untuk pendapat tersebut adalah: "dapat melakukan fungsi-fungsi pemerintahan dalam negeri", "umumnya polisi di bawah Depdagri", "alasan fungsional, polisi mempunyai pemimpin, otoritas dan kebijakan politik", "sesuai dengan struktur dan fungsinya sebagai bagian dari institusi hukum sipil", "tuntutan tugas operasional dan peran organisasi". Dari berbagai alasan yang dikemukakan para pakar, kedudukan Polri sebaiknya di bawah Depdagri adalah dengan pertimbangan bagaimana kedudukan polisi di negara-negara demokratis lain yang ternyata mampu menjalankan perannya sebagai penegak hukum sipil. Alasan ini memang cukup kuat, dan melihat pengalaman sejarah Polri pada masa Orde Lama, masyarakat pernah memiliki pengalaman dengan kedudukan ini.

Kelebihan jika Polri berada di bawah Depdagri adalah "polisi dapat melakukan fungsi-fungsi pemerintahan dalam negeri", "akan lebih efektif", "akan lebih bercirikan pemerintahan

sipil', dan memudahkan dalam operasi tugas". Argumentasi kelebihan Polri di bawah Depdagri umumnya lebih untuk menekankan fungsi aparat sipil yang terpisah sama sekali dengan militer, dan contoh bahwa di banyak negara demokratis kedudukan polisi di bawah koordinasi Depdagri. Kelemahan di bawah Depdagri tidak banyak disoroti para pakar, namun dikhawatirkan bahwa "koordinasi hanya mengarah pada satu tangan saja". Secara implisit, dikemukakan juga kelemahan yang mungkin saja terjadi adalah, yakni jika Polri di bawah Dep-dagri maka polisi dapat saja menemui kesulitan jika harus mengusut pejabat tinggi negara setingkat menteri karena kedudukannya.

II.3. Kedudukan Polri di Komisi Independen

Pendapat di atas dikemukakan dalam Fokus Group Discussion dimana seorang narasumber mengemukakan bahwa kedudukan polisi sebaiknya tidak dibawah Presiden karena jika berada dibawah Presiden, maka kekuasaan Presiden akan menjadi amat besar. Alasan narasumber adalah Polisi harus menjadi '*instrument of law*' yang bebas dari kepentingan politik. Bila polisi di bawah Presiden, maka polisi dapat menjadi '*instrument of policy*' dari Presiden; padahal Presiden telah menduduki posisi puncak dalam lembaga eksekutif kenegaraan. Hal ini dikaitkan dengan kewenangan polisi yang besar, di satu pihak polisi mempunyai kewenangan untuk menegakkan hukum seperti apa yang dimiliki oleh Jaksa; di lain pihak polisi memiliki senjata sebagaimana tentara,

sehingga polisi bisa menembak orang hingga mati. Secara ringkas dinyatakan bahwa "Polisi adalah gabungan antara tentara dengan jaksa. Dengan demikian orang ingin menguasai polisi".

Karena rentannya posisi polisi terhadap kekuasaan atau politik, maka terdapat pendapat bahwa sebaiknya kedudukan polisi berada dibawah suatu Komite Independen, kendatipun kepala polisi dilantik oleh Presiden. Komite ini terdiri dari Menteri Pertahanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, Jaksa Agung, ditambah dengan Perwakilan Politik yang berasal dari anggota-anggota DPR. Komite Independen ini bertugas memilih kepala polisi, merumuskan dan menetapkan kebijakan-kebijakan polisi dan melakukan kontrol terhadap polisi. Selanjutnya, diingatkan bahwa di Indonesia ada 200.000 personil polisi yang dipimpin oleh hanya satu orang yaitu Kapolri. Jadi, kedudukan polisi sebaiknya berada di bawah suatu badan yang netral agar polisi dapat melaksanakan tugas-tugasnya sesuai dengan hukum. Polisi tidak akan dapat melaksanakan tugasnya secara mandiri bila kedudukannya berada di bawah Presiden atau DPR karena keduanya dapat menjadikan polisi sebagai instrumen politik, bukan sebagai instrumen hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum atau tegaknya keadilan hukum. Pola ini mempunyai kemiripan dengan

II.5. Saran Untuk Meningkatkan Peran Polri

Hasil teknik Delphi tentang saran pakar untuk peningkatan peran Polri

pula diusulkan diberlakukan pula pada Jaksa Agung.

II.4. Pendapat Lain tentang Kedudukan Polri

Pendapat lain tentang kedudukan Polri dikemukakan oleh beberapa pakar dimana mereka berpendapat bahwa yang utama adalah peran mereka yang tidak bersinggungan dengan militer, dan karenanya polisi harus dipisahkan dari militer, bisa di bawah presiden langsung atau di bawah Depdagri atau departemen tersendiri. Pakar kelompok ini berpendapat bahwa masalah struktur organisasi dan kedudukan Polri tidak menjadi masalah sejauh polisi dapat menjalankan fungsi sipilnya dengan baik.

Terdapat pakar yang berpendapat bahwa jika benar dilaksanakan kebijakan otonomi, maka kedudukan polisi harus disejajarkan dengan otonomi daerah. Jika otonomi secara konsisten diberikan ke tingkat DT II (Kodya atau Kabupaten), maka menjadi wewenang DPRD II dan Bupati untuk menentukan pengangkatan kepala kepolisian di wilayah masing-masing, sehingga perlu dibedakan antara polisi lokal (*local police*) dan polisi nasional. Kelebihan dari kedudukan yang disejajarkan dengan otonomi daerah ini adalah polisi tidak menjadi sentralitas kekuatan dari pusat. Sedangkan kelemahan dari sistem ini adalah dapat

terjadi ketimpangan pelayanan antar daerah dan sangat tergantung pada kemampuan daerah masing-masing.

Selain itu terdapat pendapat bahwa kedudukan Kapolri yang berada langsung dibawah Presiden akan menyulitkan kontrol oleh Presiden. Dilihat dari perbandingan maka sangat jarang sekali bahwa suatu kepala polisi langsung berada dibawah Presiden. Hal ini berbeda dengan kedudukan Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung yang dapat diisi oleh orang luar. Dalam hal ini terdapat pendapat bahwa kesetaraan Kapolri dengan Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung mempunyai perbedaan dimana pada kedua lembaga tersebut dapat dipilih pejabat dari luar untuk mengontrol kedua lembaga tersebut. Hal ini tidak dapat terjadi pada Polri karena KaPolri merupakan jabatan karier (Pejabat Pemerintah). Sementara itu terdapat rencana pula untuk mendudukkan posisi Panglima TNI di bawah Menteri Pertahanan yang merupakan jabatan politik (Pejabat Negara). Dalam hal ini terdapat pendapat bahwa untuk menyamakan dengan TNI maka dapat saja dibentuk Departemen Keamanan atau Departemen Kepolisian dimana Menteriya merupakan pejabat negara seperti Menteri Pertahanan, Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung.

II.5. Saran Untuk Meningkatkan Peran Polri

Hasil teknik Delphi tentang saran pakar untuk peningkatan peran Polri dapat dilihat dalam tabel berikut : (tabel 8)

Tabel 8. Saran untuk meningkatkan peran Polri

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Membebasakan diri dari TNI, berlaku profesional	27 %	100 %
2	Meningkatkan kualitas SDM dan pelatihan tentang HAM	27 %	87 %
3	Mengembangkan kerjasama dengan instansi lain, dan pembagian tugas yang jelas	15 %	92 %
4	Memperhatikan kondisi & aspirasi masyarakat dengan mengacu pada UU	15 %	85 %
5	Memperhatikan pelayanan publik, mengayomi, menjaga persatuan dan ketertiban	35 %	92 %
6	Membenahi kurikulum dan eselonisasi	15 %	76 %
7	Mengukuhkan Polri sebagai penegak hukum	75 %	74 %
8	Menyediakan sekolah polisi di setiap daerah	8 %	51 %

III. PROFESIONALISME POLRI

Berdasarkan peringkat (Tabel 9), para informan menyebut berbagai indikator profesionalisme polisi :

Tabel 9. Indikator Profesionalisme

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Pengayoman, sikap akrab, proaktif dan pelayanan yang cepat kepada masyarakat	40 %	87 %
2	Kesadaran hukum seperti masyarakat, bahwa polisi tidak memiliki hak istimewa	14 %	76 %
3	Keahlian dalam menangani kejahatan yang semakin berkembang, sigap dan pandai dalam menyusun BAP	26 %	82 %
4	Bersikap mandiri, tidak terpengaruh pola TNI	10 %	82 %
5	Bertindak sesuai dengan UU No.28/1997	6 %	69 %
6	Bertindak disiplin	8 %	80%
7	Bersikap obyektif, tidak diskriminatif	28 %	80%
8	Kinerja polisi di lapangan	21 %	80 %

Selanjutnya tabel 10 secara ringkas menggambarkan hasil evaluasi para pakar berdasarkan indikator-indikator yang telah dijelaskan sebelumnya.

Tabel 10. Kondisi Profesionalisme Polri saat ini

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Kesan umum profesionalisme adalah rendah & negatif	65 %	97 %
2	Masih dibawah TNI dan berpola pikir TNI	15 %	97 %
3	Korupsi dan komersialisasi birokrasi	13 %	90 %
4	Lambat melayani, tidak profesionalisme & tidak obyektif	10 %	90 %
5	SDM yang kurang jumlah dan kualitasnya	8 %	85 %
6	Belum menjalankan visi dan misinya	13 %	77 %
7	Masih dapat ditingkatkan, sedang berkembang ke arah yang lebih baik	5 %	92 %
8	Keteringgalan teknologi	3 %	82 %

III.1. Saran Perbaikan Profesionalisme Polri

Sebagaimana sebelumnya, para informan juga diminta untuk memberikan saran untuk memperbaiki profesionalisme polisi.

Tabel 11. Saran Perbaikan Profesionalisme Polisi

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Perubahan kurikulum di semua jenjang menuju profesionalisme, pengetahuan keorganisasian dan pembinaan citra	56 %	97 %
2	Perbaikan sistem perekrutan	33 %	97 %
3	Peningkatan kesejahteraan, serta penyediaan prasarana dan sarana yang memadai	39 %	95 %
4	Penegakkan hukum, kejelasan kode etik dan kontrol internal yang baik	31 %	95 %
5	Perubahan doktrin polisi karena berpisah dari TNI dan reposisi Polri	26 %	97 %
6	Kemauan politik Kepolisian dan disiplin	13 %	84 %
7	Pertanggungjawaban dan penyatuan dengan rakyat	8 %	76 %
8	Interaksi dengan polisi-polisi luar negeri	5 %	68 %
9	Penambahan personil, khususnya Polwan	5 %	65 %
10	Keberanian masyarakat untuk mengkritik polisi jika melakukan kesalahan	3 %	84 %
11	Pengadaan humas yang baik agar orang tertarik menjadi polisi	5 %	68 %

II.2. Wawancara Mendalam

Gambaran citra polisi hasil wawancara mendalam menghasilkan citra yang secara umum negatif. Dengan definisi dan indikator yang mereka kemukakan, citra Polri saat ini dinilai para pakar sebagai “buruk”, “terburuk”, “belum dapat dinilai karena dalam perubahan”, “jauh dari baik”, “jelek”, “sangat rendah”, “jauh dari ideal”, “perlu ditingkatkan”, “tergantung dari pimpinannya”, “jauh dari harapan”, “masih kurang baik”, “sebagian baik dan hanya sebagian yang buruk”, dan sebagainya. Secara umum, penilaian pakar terhadap citra Polri saat ini adalah negatif. Argumnetasi yang diberikan bahwa memang pada Orde Baru, polisi tidak dapat keluar dari pengaruh politik dan perannya sebagai alat represi politik, dan polisi tidak mandiri. Juga, pada tingkat prajurit, sudah menjadi pandangan umum bahwa polisi tidak menjalankan fungsinya secara benar, bahkan sebagian suka memeras. Pendidikan dari sitem rekrutmen merupakan salah satu alasan yang menonjol mengapa citra Polri seperti digambarkan di atas. Sebab lain, adalah karena kesejahteraan polisi yang rendah yang mendorong polisi berperilaku menyimpang. Namun dari alasan yang dikemukakan para pakar, buruknya citra Polri terutama lebih karena rendahnya kinerja dalam internal organisasi Polri, dan hanya beberapa pakar yang menyinggung faktor eksternal bahwa kinerja polisi yang buruk ini disebabkan oleh masyarakat juga, sebagai cermin masyarakat elit.

Bertolak dari definisi, indikator dan penilaian tersebut, secara seim-

bang para pakar juga memberikan saran bagi perbaikan bagaimana meningkatkan kinerja dan citra polisi seperti di atas. Secara detail, saran yang diberikan para pakar antara lain : “perbaikan sistem pendidikan dan rekrutmen”, “kedudukan Polri mandiri dan langsung di bawah Persiden”, “pembenahan Polri berkesinambungan antara satu pimpinan ke pimpinan lain”, “perlunya mekanisme kontrol internal”, “perbaikan mental attitude melalui pendidikan dan pembenahan organisasi”, peningkatan anggaran dan kesejahteraan”, perbaikan UU”, “polisi mengikuti perkembangan teknologi” dan perlunya studi banding dan belajar dari negara lain”. Jika disimpulkan, saran yang pokok dikemukakan adalah: *Pertama*, berkaitan dengan kedudukan Polri sebagai suatu lembaga untuk lebih mandiri sebagai alat negara, yang tidak boleh diintervensi oleh kepentingan politik dan ekonomi serta militer. *Kedua*, perbaikan terus menerus sistem rekrutmen dan pendidikan, dan kebijakan perbaikan secara berkesinambungan disesuaikan dengan fungsi sipil dan perubahan masyarakat; dan; *Ketiga*, adanya kontrol eksternal terhadap Polri untuk menghindari diri dari penyalahgunaan kewenangan dan penyelewengan.

Pembahasan tentang citra Polri dalam FGD secara umum tidak berbeda dengan hasil studi Delphi dan wawancara mendalam. Semua peserta FGD sepakat bahwa citra Polri begitu terpuruk dimata masyarakat, antara lain disebabkan oleh adanya *Praktek Pungli* yang terang-terangan dalam

pengurusan SIM dan tindak kriminal lainnya. Namun para peserta FGD lebih merisaukan penetrasi *budaya militer* ke dalam tubuh Kepolisian selama rezim ORLA dan ORBA, sehingga citra polisi lebih menyerupai tentara ketimbang sebagai pengayom masyarakat.

Untuk mendukung profesionalitas polisi, maka perlu ditunjang oleh :

1. Gaji yang layak agar polisi dalam melaksanakan tugas-tugasnya tidak tergoda untuk melakukan pungli atau menerima suap.
2. Pendidikan yang sesuai dengan proses rekrutmen calon-calon aparat kepolisian. Diharapkan calon-calon polisi yang akan datang bukanlah 'buangan' dari para pelamar yang tidak diterima di TNI ataupun instansi-instansi lainnya.
3. Fasilitas penunjang yang memadai seperti tersedianya laboratorium forensik yang canggih, *speed boat* dan lain-lain. Bila fasilitas penunjang ini tidak memadai, maka sulit bagi polisi untuk mengoptimalkan performance mereka dalam melaksanakan tugas-tugas kepolisian.
4. Etika profesi yang menjunjung tinggi kejujuran dan keadilan dalam menegakkan supremasi hukum.

Selain itu terdapat beberapa upaya praktis (jangka pendek atau kurang dari 1 tahun) yang perlu dilakukan oleh Polri sehingga dapat bermanfaat bagi masyarakat :

1. Upaya memberikan akses yang mudah bagi Polri jika masyarakat membutuhkannya. Selama ini

nomor telepon polisi tidaklah mudah untuk diingat, sehingga perlu diadakan nomor khusus seperti 103 untuk informasi tentang waktu. Dalam hal ini dapat digunakan nomor 110 yang berlaku secara nasional sehingga setiap orang dapat dengan mudah menghubungi Polri. Demikian pula Polri dapat saja menyediakan layanan telepon atau facsimile dan e-mail untuk warga yang melakukan pengaduan.

2. Upaya pengenalan polisi pada lingkungan sekitarnya dengan melalui leaflet atau brosur yang berisi nama pejabat yang bertanggung jawab serta nomor dan telepon Polres dan Polsek di lingkungan warga. Selain itu leaflet ini berisi anjuran untuk warga agar turut membantu keamanan.
3. Upaya pengenalan polisi secara tatap muka pada pertemuan atau forum di RW dan RT maupun komunitas perkantoran dan sekolah, serta organisasi kemasyarakatan dapat dilakukan secara teratur dan bertahap. Sangat sedikitnya komunitas atau kelompok masyarakat yang tidak mengetahui mengenai salah satu polisi yang bertugas di lingkungan mereka menunjukkan bahwa polisi masih jauh dari warga.
4. Melakukan evaluasi tentang pelayanan mereka terhadap masyarakat (*customer satisfaction*). Misalnya kantor polisi (Polres dan Polsek) menyediakan angket kepada warga yang berhubungan dengan polisi (mengurus SIM, kecurian dan sebagainya). Hasil

angket diserahkan dan dianalisis oleh lembaga independen (*Police Watch* atau kampus). Keberanian Polri untuk menggunakan hasil evaluasi dari lembaga luar dan independen berarti meningkatkan transparansi, akuntabilitas dan dapat berdampak semakin tingginya citra dan kepercayaan (*trust*) publik pada Polri.

Upaya perbaikan jangka menengah (2-5 tahun) untuk meningkatkan profesionalisme Polri adalah dengan:

1. Perbaikan sistem rekrutmen dengan meminta bantuan lembaga yang independen dan kompeten (konsultan psikologi dan manajemen).
2. Perubahan kurikulum di semua jenjang pendidikan.
3. Pelaksanaan sistem akreditasi kinerja Polri baik secara internal oleh Polri sendiri, maupun secara eksternal oleh lembaga independen (ISO 9002) terutama untuk Polres. Keberhasilan suatu Polres merupakan salah satu sistem seleksi bagi promosi para pejabat Polri.

IV. AKUNTABILITAS POLRI

Masalah akuntabilitas publik Polri yaitu sistem pertanggung-gugatan publik pada lembaga pemberi mandat Polri masih sedikit dibahas baik secara populer maupun secara ilmiah. Akuntabilitas merupakan konsep yang relatif kurang dibahas dalam wacana Indonesia, bahkan konsep ini merupakan terjemahan harafiah dari kata 'account-

ability'. Akuntabilitas lebih mendalam dari tanggung jawab (*responsibility*) karena selalu mempunyai implikasi hukum dan politik selain moral. Konsep akuntabilitas bahkan diterjemahkan sebagai 'tanggung-gugat'. Akuntabilitas berarti melibatkan dua pihak yang melakukan interaksi: pihak pertama memberikan otoritas (*authority*) dan pihak kedua harus memberikan akuntabilitas. Pada tahap mikro dan personal terjadi pemberian kepercayaan (*trust*) yang disertai dengan tuntutan terhadap komitmen (*commitment*). Secara umum dapat dikatakan "Semakin tinggi otoritas diberikan atau semakin kuat suatu lembaga, maka perlu semakin rinci dan jelas akuntabilitas lembaga tersebut". Jika tidak, maka otoritas dan otonomi suatu lembaga tanpa akuntabilitas hanya akan menghasilkan imunitas dan impunitas dan berlakulah dalil Lord Action: "*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*".

Masalah akuntabilitas publik kalah populer dibandingkan dengan masalah Kemandirian (otonomi) atau Profesionalisme, dan hal ini tercermin dari beberapa buku atau makalah yang menekankan kedua topik tersebut. Dalam buku 'Reformasi Menuju Polri yang Profesional' (1999) yang diterbitkan Polri, aspek akuntabilitas belum dibahas secara sistematis. Namun akuntabilitas ini dapat diidentifikasi dalam buku tersebut (halaman 22) yang merupakan bagian dari Visi Polri: "Alat negara penegak hukum; pemeliharaan keamanan dalam negeri yang profesional, dekat dengan masyarakat, bertanggung jawab dan

mempunyai komitmen terhadap masyarakat². Dari visi ini terlihat bahwa akuntabilitas tercakup dalam visi Polri terutama dalam konsep 'bertanggung jawab' dan 'komitmen'. Hanya saja pembahasan lebih lanjutnya tidak dirinci apalagi konsep tersebut menjadi semakin penting dalam masyarakat Indonesia yang mengalami peningkatan demokrasi termasuk kebebasan pers.

Masalah akuntabilitas dalam Polri seperti juga dalam birokrasi (sipil dan militer) menghasilkan masalah kompleks. Seorang polisi disatu pihak seperti halnya mempunyai 2 atasannya da-

lam jenjang polisi (birokrasi) dan wakil rakyat (parlemen). Salah satu upaya mengadakan akuntabilitas adalah dengan merencanakan dibentuknya ko-mite polisi yang akan mengawasi dan sekaligus mendukung Polri (Buku Biru Polri, 1999 : 33).

IV.1. Komisi Polisi menurut Delphi

Pembentukan Komisi Polisi merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan profesionalisme Polri. Dalam tabel 12 terlihat bahwa lebih dari setengah informan studi Delphi menyatakan persetujuannya terhadap

gagasan untuk membentuk Komite Polisi (setuju 54% dan sangat setuju 3%).

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Setuju	35 %	54 %
2	Tidak setuju	33 %	35 %
3	Sangat setuju	18 %	3 %
4	Sangat tidak setuju	10 %	3 %
5	Tidak ada pendapat	5 %	5 %

Tabel 12. Keperluan untuk Membentuk Komite Polisi

Pada tabel 13 terlihat beragam alasan informan untuk mengem-

Tabel 13. Alasan yang setuju atas pembentukan Komite

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Memperbaiki citra & sikap mental polisi	40%	44%
2	Ada kontrol	30%	36%
3	Menjembatani polisi dengan masyarakat	20%	12%
4	Memberi masukan ke Presiden untuk menentukan kebijakan Polri	5%	4%
5	Polri tidak otomatis memahami Kepolisian	5%	4%

bangkan sikap menyetujui ide pembentukan komite polisi. Selanjutnya tabel 14 memberikan gambaran tentang saran informan tentang lokasi kedudukan komite polisi.

beradaan komisi ini justru untuk “kebaikan citra Polri” sendiri, “komisi mandiri dan bertanggung jawab”, “perlu komisi untuk mengawasi polisi pada tingkat

Tabel 14. Saran tentang lokasi kedudukan komite polisi

No.		Temuan Tahap I	Temuan Tahap II
1	Harus sampai Dati II	40 %	64 %
2	Semua tingkatan, dari pusat hingga RT	20 %	0 %
3	Fleksibel, tergantung kebutuhan	15 %	16 %
4	Dati I	10 %	0 %
5	Pusat dan Dati I	5 %	4 %
6	Dati I, dan Dati II lalu menyesuaikan diri	5 %	12 %
7	Pusat hingga kecamatan	5 %	4 %

IV.2. Komisi Polisi menurut Wawancara

Pendapat tentang rencana dibentuknya komisi polisi dikemukakan secara berbeda-beda. Hal demikian terjadi karena pengalaman badan komisi seperti ini belum pernah di Indonesia, sehingga sebagian besar pakar berpendapat ‘setuju’ dibentuknya komisi ini akan sangat membantu fungsi-fungsi penegakan hukum dan pelayanan keamanan masyarakat. Dari 29 pakar yang ditanyai pendapatnya, sebagian besar menyatakan ‘setuju’ atas gagasan dibentuknya komisi polisi dengan beberapa catatan, sebagian lagi ‘tidak setuju’ dan hanya sebagian kecil yang berpendapat netral atau tidak tahu.

Jika diperhatikan apa alasan para pakar yang menyatakan setuju, menarik diperhatikan bahwa, ke-

nasional, propinsi dan kabupaten”; “untuk mempersempit jarak polisi dengan masyarakat”; “untuk mengawasi pelanggaran dalam pelayanan masyarakat”. Secara umum dapat disimpulkan bahwa kegunaan utama dari dibentuknya komisi polisi ini adalah fungsi kontrol eksternal, bahwa Polri (atau institusi lainnya) sebagai organisasi bersenjata yang berfungsi penjaga ketertiban sipil harus dikontrol agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan. Fungsi kontrol polisi ini kiranya konsekuensi logis dan sejajar dengan keinginan Polri untuk menjadi mandiri dan otonom.

Prinsip pokoknya, diberikannya kewenangan terhadap seseorang atau lembaga harus disertai dengan adanya lembaga lain yang mampu mengontrol penggunaan kewenangan tersebut.

Prinsip demokrasi pada tingkat kelembagaan adalah keseimbangan kekuasaan, yakni adanya otonomi menjalankan kewenangan yang diberikan pada satu lembaga, dan pada saat yang sama, diberikan otonomi pada lembaga lain untuk mengontrol penggunaan kewenangan tersebut. Prinsip ini sangat penting diperhatikan jika komisi polisi dibentuk, untuk mempertanggung jawabkan akuntabilitas polisi dan perbaikan polisi sebagai suatu lembaga, konsekuensi dari Polri yang otonom. Masyarakat melalui komisi ini merupakan lembaga pengontrol bagi penerapan wewenang polisi dalam penegakan hukum. DPR/D seharusnya melakukan fungsi ini dibantu dengan pers sebagai media penyampaian informasi. Namun sejauh ini, fungsi kontrol legislatif masih perlu ditingkatkan lagi.

Fungsi kontrol bagi akuntabilitas ini tidak hanya untuk mengungkap dan menginformasikan penyalahgunaan wewenang, namun juga harus ada kewenangan untuk menindak-lanjuti jika terjadi penyelewengan pada polisi. Dengan UU Otonomi Daerah nantinya dengan DPRD yang lebih berdaya dan terpisah dari pemerintah, patut dipikirkan lebih jauh bagaimana penerapan rencana pembentukan komisi polisi ini. Akuntabilitas polisi sebagai lembaga akan sangat menentukan perbaikan citra dan profesionalismenya, dan lebih dari itu, adalah wajar dalam prinsip keseimbangan kekuasaan jika suatu lembaga diberikan otonomi dan kemandirian juga dikontrol dan diminta pertanggung jawaban penggunaan wewengannya.

Sejajar dengan pendapat sebagian pakar yang setuju dengan dibentuknya komisi polisi ini, mereka memberikan gambaran bagaimana sebaiknya bentuk badan tersebut. Ada pakar yang berpendapat bahwa nama yang diberikan untuk komisi ini adalah "Dewan Pengawas Polisi" dengan anggota dari masyarakat atau representasi warga sipil. Jenjang keberadaan komisi ini berbeda-beda, ada yang berpendapat pada tingkat nasional, provinsi dan kabupaten. Jika jenjang komisi hingga pada tingkat kabupaten, maka perilaku polisi sehari-hari pada tingkat kecamatan atau kelurahan/desa tidak dapat secara langsung termonitor, dan justru pengawasan diperlukan pada tingkat ini karena sering terjadi penyalahgunaan wewenang dan polisi berinteraksi langsung dengan warga masyarakat sehingga citra baik atau buruk dibangun pada tingkat ini. Namun secara umum para pakar yang setuju dengan komisi polisi ini hanya menyarankan keberadaan komisi hingga tingkat kabupaten/kodya.

Saran yang diberikan pakar bagi komposisi anggota komisi ada sedikit perbedaan, sebagian besar menyarankan anggota komisi diisi oleh warga masyarakat atau pakar dari kalangan sipil dan bukan anggota polisi, dan hanya sebagian kecil yang menyarankan gabungan antara polisi dan warga sipil. Yang pasti komisi ini harus independen supaya legimitatif di mata masyarakat. Jika fungsi komisi untuk meningkatkan akuntabilitas, maka komposisi yang paling legimitatif adalah dari kalangan non-polisi, bisa gabungan antara cendekiawan, LSM dan warga biasa, atau bentuk lain yang

benar-benar dapat memberi pengawasan secara obyektif dan netral terhadap perilaku polisi.

Mengenai kewenangan komisi memang perlu dirumuskan secara jelas dan dengan bahasa yang tegas. Beberapa saran dari pakar hanya menyebutkan fungsi untuk menerima pengaduan, pemeriksaan (*cross-check*), dan memberikan rekomendasi, fungsi untuk mengawasi saja, atau mengevaluasi kinerja polisi. Melihat beberapa badan pengawas yang telah terbentuk, seperti pengawas Pemilu, HAM, anti korupsi dan lainnya, justru persoalannya terletak pada bagaimana tindak lanjut hasil pengawasan/pemeriksaan badan tersebut. Selama ini masyarakat meragukan apakah akan ada tindak lanjut dari hasil pengawasan suatu lembaga. Fungsi pengawasan, pemberian informasi dan evaluasi telah banyak dilakukan oleh pers sekarang ini, melalui pooling atau berita, seperti pelanggaran dalam Pemilu, HAM dan korupsi. Namun tidak adanya tindak lanjut justru memberikan penilaian lebih negatif dari masyarakat terhadap lembaga penilai dan lebih lagi yang dinilai.

Jika fungsi komisi hanya sebatas pengawas, maka tindak lanjutnya harus dapat dilaksanakan oleh DPR/D dengan meminta dan menekan lembaga yang berwenang menindak lanjuti penyalahgunaan wewenang polisi. Sebaliknya, jika kinerja dan akuntabilitas polisi baik, maka DPR/D dan komisi harus menginformasikan kepada masyarakat dan memberikan *reward* kepada polisi. Implementasi mekanisme insentif dan disinsentif dari

masyarakat dan representasinya akan sangat menentukan perbaikan kinerja dan akuntabilitas Polri selanjutnya.

IV.3. Komisi Polisi menurut Focus Group Discussion (FGD)

Pendapat mengenai keberadaan tentang Komisi Polisi juga dibahas dalam FGD. Dalam diskusi tersebut muncul pendapat tentang akuntabilitas secara internal (birokratis) dan secara eksternal (publik dan politis). Dalam pembahasan masalah pengawasan internal terdapat pendapat bahwa kedudukan lembaga pengawas (Inspektorat Jenderal) mengalami kesulitan dalam pengawasan terhadap atasan langsung (Kapolri).

Pengawasan eksternal dapat dilakukan oleh berbagai lembaga baik formal maupun non formal seperti pengawasan oleh individual (surat pembaca), kelompok "*Police Watch*", media massa maupun oleh DPR/DPRD. Selain itu dapat pula dilakukan oleh Komisi Polisi yang dapat saja dibentuk. Mengenai ide Komisi Polisi ini terdapat dua pendapat: *pertama*, Komisi ini merupakan suatu lembaga baru yang khusus dibentuk untuk mengawasi dan mendukung polisi dan *kedua*, Komisi ini dibentuk dari lembaga yang sudah ada, misalnya DPR/DPRD. Terdapat pendapat bahwa komisi Polisi yang dibentuk ini harus merupakan suatu dewan seperti

Dewan Ekonomi Nasional (DEN) bukan hanya sekedar Komisi Penampung Keluhan (*Complain Commission*). Namun karena sekarang sudah banyak dewan-dewan, dapat saja komisi tersebut berada sebagai salah satu biro di kantor kepresidenan.

Pembentukan Komite Polisi sebagai suatu sarana untuk mengawasi Polisi secara umum disetujui oleh para informan dalam penelitian ini. Namun dilihat dari teori akuntabilitas publik, pihak yang meminta akuntabilitas akan lebih efektif jika mereka juga mempunyai kekuasaan formal (UUD, UU) untuk mengontrol lembaga yang diberi otoritas. Dalam hal akuntabilitas birokrasi jelas terlihat bahwa pihak atasan dapat meminta akuntabilitas dari bawahannya. Demikian pula lembaga yang mempunyai hak meminta akuntabilitas publik secara efektif adalah lembaga perwakilan rakyat baik pada tingkat pusat (DPR) maupun pada tingkat daerah (DPRD). Lembaga-lembaga lain seperti komisi Kepolisian atau berbagai LSM ("Police Watch") dapat saja berfungsi sebagai pengontrol maupun pendukung polisi namun mereka tidak mempunyai kekuasaan formal untuk mengontrol polisi.

IV.4. Peningkatan Akuntabilitas

Untuk meningkatkan akuntabilitas lembaga kepolisian maka perlu dibentuk kelompok khusus (Sub Komisi) di DPR (di bawah Komisi I) dan DPRD (di bawah Komisi A) yang bertugas mengawasi kebijakan dan kinerja Polri. Diharapkan komisi ini secara periodik melakukan dengar-pendapat dengan pimpinan Polda dan Polres. Lembaga ini dapat saja dilengkapi dengan Komisi Polisi seperti yang sudah dikemukakan oleh sebagian besar responden dengan rincian bahwa Komisi tersebut haruslah independen sampai Dati II (Kabupaten dan Kotamadya) tidak

terlalu birokratis, terdiri dari tokoh LSM, publik dan polisi, jumlahnya tidak terlalu besar dan berfungsi melakukan kritik, saran, kontrol dan konsultasi. Demikian pula peran berbagai lembaga komunitas (RW dan RT) dapat ditingkatkan dengan sosialisasi bahwa mereka dapat lebih mengawasi Polri dengan cara menjaga HAM warganya. Berbagai pelatihan dan mekanisme untuk mengkomunikasikan pelanggaran HAM warga oleh Polri ke DPRD dapat membuat Polri semakin akuntabel.

Kegiatan yang perlu dilakukan oleh Polri untuk mendukung akuntabilitas pada dasarnya upaya sosialisasi bahwa mereka ini sebenarnya merupakan "penegak hukum" dan sekaligus "pelayan masyarakat". Untuk mendukung kegiatan tersebut dalam jangka pendek perlu dilakukan sosialisasi (ceramah dan pelatihan) bagi pimpinan Polda dan Polres untuk dapat berperan dengan baik dalam forum-forum DPRD Propinsi dan Kabupaten. Demikian pula dengan semakin kuatnya peran media, para pimpinan Polri perlu mendapat pelatihan hubungan masyarakat (*PR training*) agar dapat efektif menggunakan media dalam pembahasan suatu masalah, baik dengan DPRD, media maupun publik.

Selain itu agar anggota Polri di lapangan dapat menajdi pelayan masyarakat yang sejati (*polisi protagonis*) maka perlu dilakukan beberapa upaya seperti pembuatan 'Buku Pedoman' atau 'Buku Pintar' yang selalu mengingatkan mereka atas HAM warga serta hukuman apa saja (UU dan pasal serta ayat berapa) yang

akan dikenakan pada mereka jika mereka melakukan penganiyaan dan pelayanan yang buruk pada warga (*The Don'ts*). Selama ini pedoman yang ada lebih bersifat normatif-positif (*The Do's*) artinya kewajiban apa yang harus dilakukan seperti yang tercantum dalam doktrin-doktrin atau semboyan-semboyan. Peningkatan mengenai hak warga ini perlu pula dinyatakan secara rutin dalam apel maupun dalam poster di kantor-kantor polisi. Pada masa kini dan masa datang penganiyaan terhadap warga mempunyai implikasi langsung pada pimpinan Polri (Polda dan Polres), karena mereka dapat dipanggil oleh DPRD dan jika masalah ini sering terjadi maka DPRD dapat saja mengusulkan pada pimpinan Polri agar mereka diganti dan diberi sanksi.

Pola akuntabilitas ini menghasilkan "*Fear of Demos*" artinya polisi akan takut terhadap warga yang tidak melakukan kejahatan. Pola ini berbeda dengan "*Fear of Crime*" karena kurangnya polisi (secara kuantitatif dan kualitatif) atau "*Fear of Police*" yaitu ketakutan warga terhadap polisi karena mereka tidak ada yang mengontrol. Pola akuntabilitas ini akan saling menunjang dengan pola Otonomi Polri yang berusaha "*Fear of military*" ketika mereka masih menjadi bagian dari ABRI/TNI. Demikian pula pola akuntabilitas ini akan melengkapi salah satu unsur profesionalisme dimana para anggota Polri tidak dibebani rasa ketakutan yang tidak beralasan pada atasannya ("*Fear of Bosses*").

Untuk jangka menengah, masalah kebijakan ini membutuhkan pem-

buatan pola baru yang menunjang akuntabilitas publik seperti pola Kurikulum, Rekrutmen dan Promosi bagi Kepala Polisi (Kapolda dan Kapolres). Berdasarkan peran DPRD yang semakin besar maka para calon pimpinan wilayah Polri perlu memperhatikan perlunya *Curriculum Vitae* (CV) yang menunjang kegiatan mereka.

V. PENUTUP

Secara singkat dapat dikatakan bahwa dengan adanya perbaikan pada Kedudukan Profesionalisme dan Akuntabilitas Polri akan menghasilkan Polri yang lebih sesuai dengan harapan publik, serta visi dan misi Polri sendiri. Kedudukan Polri yang otonom akan menghilangkan "*Fear of Military*" yang selama ini dianggap mengganggu profesionalisme dan eksistensi Polri. Polri yang lebih profesional diharapkan akan menjadi polisi yang dekat dengan publik atau Polisi Rakyat seperti yang diungkapkan dalam Buku Biru Reformasi Polri. Selain itu Polri yang profesional karena dekat dengan rakyat akan menghilangkan suasana "*fear of police*" yang ada dalam publik. Demikian pula Polri yang profesional akan mengurangi secara nyata "*fear of crime*". Akuntabilitas dari lembaga DPR/D selain mengontrol juga akan mendukung Polri sendiri. Pimpinan Polri yang kinerjanya baik dalam suatu daerah akan didukung oleh rakyat melalui wakil-wakilnya dan mempunyai otonomi sebagai penegak hukum ("*instrument of law*") bukan hanya sekedar kepanjangan pimpinan ("*instrument of policy or bosses*"). Keadaan ini akan

mengurangi kontrol hirarkis (*"fear of bosses"*) yang tidak pada tempatnya. Konsep Kedudukan Profesionalisme dan Akuntabilitas Polri mempunyai keterkaitan yang menarik dan kompleks. Kedudukan Polri yang otonom tidaklah otomatis akan meningkatkan profesionalisme karena profesionalisme ditentukan oleh berbagai faktor seperti rekrutmen, pendidikan dan budaya organisasi.

Demikian pula peningkatan otonomi yang berarti kemandirian Polri yang meningkat tidaklah secara otomatis

akan meningkatkan pula akuntabilitas. Akuntabilitas yang sering didefinisikan sebagai bagian dari profesionalisme memerlukan upaya tersendiri sehingga akan semakin muncul dan berperan. Akuntabilitas (melalui kontrol DPR/D, media dan publik) diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme karena akan meningkatkan tanggung jawab Polri kepada publik. Selain itu akuntabilitas yang berjalan dengan baik akan memantapkan otonomi dan kemandirian Polri serta mencegah Polri sebagai institusi sosial yang memiliki imunitas dan impunitas.

