

POLRI PADA ORDE REFORMASI

Oleh Drs. Sabar Paul Sihotang, S.I.A.*)

Pendahuluan

Selama 32 tahun (orde baru), rakyat Indonesia telah merasakan dan menyatakan merupakan "orde otoriter" yang diwarnai ketidakpastian hukum dan pelaksanaannya, karena cenderung memihak kepada kepentingan penguasa. Hukum dan pelaksanaannya semestinya memihak kepada kepentingan rakyat, sebagaimana dasar ideologi Pancasila, UUD '45 dan sebagai negara hukum. Artinya penyelenggaraan pemerintahan negara didasari hukum dan pelaksanaan yang benar, adil dan bermoral. Polri sebagai pengemban fungsi penegak hukum dan pembina ketenteraman masyarakat yang mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat, harus berperan dengan keterpihakan kepada kepentingan rakyat yang tidak dapat dilepaskan dari muatan kebenaran, keadilan dan moral. Seperti istilah yang menyatakan "Suara rakyat adalah suara Tuhan", dan bukan sebaliknya "Suara penguasa adalah suara Tuhan".

Polri pada Orde reformasi harus mampu menjemput aspirasi rakyat sebagai tuntutan reformasi itu sendiri, dengan visi ideologi Pancasila,

UUD '45 dan Perundang-undangan lainnya dan seiring tuntutan global yaitu termasuk hak asasi Manusia (HAM) persaingan dunia.

Dengan visi tersebut, Polri diharapkan pada orde reformasi harus berperan dan berada pada posisi visi konstitusi, perundang-undangan lainnya serta pelaksanaan tugas yaitu; "Penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian" dan Penyelenggaraan pembinaan kemampuan kepolisian".

Visi UUD '45

UUD '45 tidak mengatur posisi atau keberadaan Polri pada pasal tersendiri seperti, angkatan perang pada pasal 10 UUD '45 yang berbunyi; "Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara". Adapun pasal 30 ayat 1 Bab XII (Pertahanan Negara) UUD'45 berbunyi "Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara". Artinya pasal inipun bukan pasal khusus yang mengatur posisi atau keberadaan Polri.

Tidak adanya pasal tersendiri dalam UUD'45 untuk mengatur posisi atau keberadaan Polri, berarti dapat pada departemen tertentu maupun pada satu departemen sendiri. Karena fungsi-fungsi pemerintahan

*) Penulis adalah Kolonel Polisi, dosen Fakultas Ekonomi Universitas Bhayangkara Jaya, Jakarta.

negara yang tidak diatur dengan pasal tertentu, ditampung pada pasal 17 Bab V (Kementerian Negara) UUD '45 yang berbunyi;

- 1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara;
- 2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
- 3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan.

Sesuai pasal 17 UUD '45 tersebut, Polri pernah pada satu Departemen Kepolisian dan diatur pada pasal 5 ayat 1 UU No. 13 th. 1961 (Undang-Undang Kepolisian) yang berbunyi; "Penyelenggaraan tugas kepolisian negara dilakukan oleh Departemen Kepolisian".

Jadi posisi atau keberadaan Polri dapat ditempatkan sesuai dengan tuntutan rakyat yang dapat mengoptimalkan tugas pokok sebagai penegak hukum dan pembina ketenteraman masyarakat tanpa diintervensi dan atau invasi oleh fungsi-fungsi lain, sehingga dapat bekerja secara mandiri atau otonomi dalam pelaksanaan tugasnya.

Visi Perundang-undangan

Dalam UU No. 20 th. 1982 (Ketentuan-ketentuan Pokok Hankam-neg) ada beberapa hal, di antaranya ada dua hal yang perlu dikaji untuk mendorong kemandirian dan otonomi fungsi kepolisian.

Pertama;

Pasal 30 ayat 4 yang menyatakan Polri

sebagai bagian ABRI bertugas selaku alat negara penegak hukum memelihara serta meningkatkan tertib hukum dan bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan negara lainnya. Membina ketenteraman masyarakat dalam wilayah negara guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat dengan bunyi; bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan” Bunyi ini tidak menunjukkan siapa yang paling bertanggung jawab di dalam menangani pembinaan ketenteraman masyarakat. Sehingga akan dapat menimbulkan dualisme penanganan yang akhirnya akan bisa menimbulkan kevakuman dan atau tumpang tindih penanganannya. Serta dapat mengaburkan batas peran fungsi kepolisian dengan fungsi pertahanan, terutama dalam penanganan pembinaan ketenteraman masyarakat.

Padahal, pada prinsipnya atau secara universal, polisi sebagai “penegak hukum”, juga sebagai “pembina ketenteraman masyarakat”, untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Kedua;

Salah satu butir penugasan TNI sebagaimana tercantum pada pasal 30 ayat 1 (a), 2 (a) dan 3 (a) UU No. 20/1982 yaitu, “selaku penegak kedaulatan negara” yang diartikan pada lampiran penjelasan UU yaitu, “melaksanakan penegakan hukum”.

Penugasan Angkatan Perang se-

bagaimana bunyi UU tersebut, telah menimbulkan dualisme penanganan hukum di wilayah negara Republik Indonesia. Padahal secara universal di negara manapun polisi menangani hukum dengan pendekatan "wilayah negara" yaitu, darat, laut, dan udara. Artinya, fungsi penegakan hukum dan pembina ketenteraman masyarakat oleh polisi berada diseluruh wilayah negara Republik Indonesia yang terdiri dari wilayah darat, wilayah laut, dan wilayah udara.

Hal tersebut didukung dengan teori "organisme" oleh ahli filsafat terkemuka Socrates dari Yunani dan masih relevan pada jaman modern ini yang mengedepankan profesionalisme.

Teori organisme tubuh manusia; bahwa sistem organisme tubuh manusia sama dengan sistem suatu negara. Manusia merupakan suatu sistem total atau total system yang utuh, demikian juga suatu negara. Manusia terdiri dari berbagai bagian organik tubuh yang memiliki fungsi tugas masing-masing. Misalnya, bagian organik tangan memiliki fungsi tugas 'memegang', dan bagian organik lain seperti kaki memiliki fungsi tugas 'jalan'. Apakah dapat kita katakan bahwa fungsi tugas 'tangan' dengan fungsi tugas 'kaki' bersama-sama untuk 'memegang' sesuatu, dan sebaliknya bahwa fungsi tugas 'kaki' dengan fungsi tugas 'tangan' bersama-sama untuk 'jalan'. Artinya, antara dua fungsi tugas tidak boleh saling

intervensi atau bahkan juga sampai invasi fungsi tugas yang lain.

Namun bila fungsi tugas yang satu membantu fungsi tugas yang lain adalah hal yang sah-sah saja atau katakan adalah kodrati. Misalnya, bila kaki dalam keadaan sakit atau darurat, tidak mampu berjalan tanpa bantuan, maka tangan dapat membantu 'jalan' sampai merangkak. Sebaliknya, bila tangan dalam keadaan sakit atau darurat tidak mampu memegang, maka kaki dapat membantu tangan untuk 'memegang'. Maka, kata 'bersama-sama' untuk dua fungsi tugas adalah kurang tepat, yang tepat adalah kata 'dibantu'.

Dengan pendekatan teori di atas, analog bahwa dalam keadaan "perang", TNI dibantu komponen kekuatan Polri. Dalam keadaan 'aman' (penegakan hukum dan pembinaan ketenteraman masyarakat) Polri dibantu komponen kekuatan TNI.

Visi Penyelenggaraan Kegiatan Operasional Kepolisian

Selama kurun waktu orde baru atau selama 32 tahun, apakah penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian yaitu, penegakan hukum dan pembinaan ketenteraman masyarakat oleh Polri sudah pas di hati dan pikiran rakyat Indonesia? Kalau pertanyaan ini dengan jawaban sudah, tentu kenapa timbul image rakyat Indonesia terhadap pelaksanaan hukum selama orde baru dianggap otoriter dengan keterpihakan kepada

penguasa, sehingga muncul tuntutan reformasi termasuk di bidang hukum.

Berarti dengan tuntutan tersebut, menunjukkan bahwa penegakan hukum dan pembinaan ketenteraman masyarakat telah berpihak kepada kepentingan penguasa yang otomatis mengorbankan kepentingan rakyat. Mengorbankan kepentingan rakyat, menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian telah menjauhi kebenaran, keadilan, dan moral.

Menjauhi kebenaran, keadilan, dan moral oleh Polri, tidak dapat dilepaskan dari beberapa faktor atau kepentingan tertentu sebagai pendorongnya, antara lain sebagai berikut :

1. Adanya kepentingan fungsi terkait di luar fungsi kepolisian, baik untuk kepentingan organisasi maupun perorangan dari fungsi terkait dimaksud. Misalnya, kasus Marsinah di Jawa Timur. Gesekan antar fungsi tersebut pun dapat terjadi yang menimbulkan benturan, antara lain dualisme penanganan keamanan seperti tumpang tindih dan kevakuman penanganan keamanan dimaksud. Misalnya, peristiwa kerusuhan, pembakaran, SARA, dll pada tanggal 13 dan 14 Mei 1998, di wilayah tertentu di sekitar Jakarta yaitu tanpa ada petugas yang bertanggung jawab.

2. Adanya kepentingan penguasa,

baik dari intern maupun ekstern Polri. Misalnya kasus Dice (kasus Pa'de), walaupun kasus ini telah diputuskan pengadilan, namun masyarakat belum puas atau masih meragukan kebenaran proses penyelidikannya. Juga kasus Udin, wartawan Bernas di Yogyakarta, Jawa Tengah, masih belum terungkap tuntas karena adanya dugaan masyarakat tentang keterlibatan penguasa, dan lain sebagainya.

3. Adanya kepentingan anggota petugas, terutama untuk mengejar materi, misalnya penyalahgunaan wewenang, pemerasan dan pungutan liar, dll.

4. Adanya beban psikologis anggota (petugas) dalam melaksanakan tugas, karena beban tugas yang begitu berat, kerja terkadang melebihi jam kerja normal, namun dengan dukungan kondisi kebutuhan primer yang sangat relatif terbatas, yaitu : gaji rendah, rumah dinas tidak ada, kendaraan dinas tidak ada, kesejahteraan lain terbatas, fasilitas kantor serba terbatas, dan lain sebagainya.

Akibatnya, kompensasi beban berat tersebut, anggota Polri sering berbuat penyimpangan sosial, misalnya : memperlakukakan tersangka (saksi), menyiksa tersangka (saksi), memeriksa tersangka (saksi) secara tidak manusiawi, dan lain sebagainya.

Visi Pembinaan Kemampuan Kepolisian

Pembinaan kemampuan kepolisian yang terdiri dari aspek personil, kesejahteraan, dan sarana prasarana Polri selama orde baru sangat minimal atau pada titik kondisi belum layak sebagaimana diharapkan sebagai kebutuhan seseorang atau organisasi Polri.

Adapun kondisi dimaksud adalah sebagai berikut :

Aspek Personil

- Sistem penerimaan anggota Polri seperti test psikologi masih dirasakan dengan pendekatan psikologi militer, sebenarnya sudah seharusnya Polri menemukan dan menerapkan bagaimana metode test psikologi kepolisian. Karena target atau sasaran militer atau angkatan perang adalah “membunuh tentara musuh”, sedangkan target atau sasaran kepolisian adalah “menangkap penjahat” yang secara umum adalah masyarakat sipil. Disinyalir masih ada praktek-praktek jika masuk polisi “memakai uang atau pakai nota sponsor”, semuanya ini akan menghasilkan polisi-polisi yang tidak percaya diri di dalam melaksanakan tugasnya kelak.
- Sistem muatan kurikulum pendidikan Polri agar menghindari muatan yang diwarnai pendidikan militer. Misalnya untuk halang rintang kepolisian semesti-

nya adalah medan yang khas dilakukan penjahat dan lebih mengoptimalkan pelatihan dengan senjata pendek, tongkat, borgol, dan mengendarai motor dan mobil dengan cepat.

- Sistem pembinaan karir Polri yang kadang kala masih diwarnai subjektivitas penguasa. Semestinya sudah harus ada jaminan karir bagi prajurit Polri bagi yang loyal kepada kebenaran, keadilan dan moral dalam melaksanakan tugas kepolisian. Jadi, tolok ukur polisi yang baik dan berhasil dalam karirnya adalah mereka dalam melaksanakan tugas memihak kepada kebenaran, keadilan, dan moral.

Aspek Kesejahteraan

Sistem gaji Polri selama 32 tahun sangat memprihatinkan. Sebagai contoh analisis gaji personil Polda Metro Jaya pada tahun 1985 dengan jumlah personil kurang lebih 17.000, mulai dari pangkat terendah sampai pangkat tertinggi (Mayor Jenderal Polisi) rata-rata per anggota hanya menerima Rp. 117.000,- per bulan. Kondisi ini dikaitkan dengan “tolok ukur penghasilan beras”, ternyata tingkatan kehidupan anggota Polda Metro Jaya ketika itu setingkat di atas garis kemiskinan. Lalu apa yang dapat diharapkan dari anggota sebagai penegak hukum dan pembinaan ketenteraman masyarakat, dalam kondisi ekonomi rumah tangga seperti gambaran di atas atau “setingkat di

atas garis kemiskinan”.

Apakah sekarang ini masih dapat dipertahankan standar gaji TNI untuk gaji Polisi. Kalau dilihat dari segi tantangan tentunya harus berbeda.

Bagaimana tantangan seorang Bintara Polisi, bila hari ini dilantik sebagai anggota polisi atau katakanlah berpangkat Sersan, besoknya langsung ditugaskan ke lapangan untuk tugas termasuk mengawasi masyarakat.

Pada hakekatnya, masyarakat yang diawasi itu bila melanggar hukum cenderung menghindari hukum atau sanksi hukum, sehingga masyarakat pelanggar dengan segala upaya termasuk menyuap Sersan Polisi tersebut. Bagaimana ketahanan mental Sersan tersebut, mungkin mengelak suapan dimaksud sampai 1 kali, 2 kali, tetapi untuk selanjutnya hanya Tuhan YME yang tahu. Karena kondisi ekonomi Sersan Polisi itu sangat terbatas antara lain, tempat tinggal harus kontrak, angkutan dinas tidak ada, biaya hidup di kota tinggi, dan lain sebagainya, sedangkan gaji tidak cukup menanggulangi biaya kehidupan dimaksud. Sebagai gambaran Polda Metro Jaya tahun 1985 dengan jumlah kurang lebih 17.000 personil, hanya 6% mendapat rumah dinas, dan 9% mendapatkan kendaraan dinas.

Bagaimana tantangan seorang Bintara TNI, begitu hari ini dilantik menjadi Sersan TNI selanjutnya masuk Batalyon untuk melaksanakan

latihan-latihan rutin dan pada umumnya masuk asrama.

Pada hakekatnya TNI itu tidak berhadapan langsung dengan masyarakat pelanggar hukum atau jauh dari momen suap masyarakat. Karena TNI terus-menerus dilatih untuk mempersiapkan kualitasnya dalam menghadapi musuh dalam perang yang akan datang. Jadi, rongrongan mental terhadap Bintara TNI atau secara keseluruhan anggota TNI, tidak sehebat rongrongan mental Bintara Polri atau secara keseluruhan anggota Polri.

Aspek Sarana dan Prasarana

Selama Orde Baru, sarana dan prasarana khususnya perkantoran, perumahan, dan kendaraan untuk penyelenggaraan kegiatan operasional dan pembinaan kemampuan kepolisian relatif masih sangat kurang. Sebagai sampel seperti kondisi Polda Metro Jaya tersebut di atas, dengan terbatasnya perumahan, kendaraan dinas, dan perkantoran di seluruh wilayah Indonesia sedikit banyak telah mencerminkan ketidakmobilitasan Polri dalam melaksanakan tugas yang dibebankan bangsa dan negara kepada lembaga Polri ini. Apalagi kalau dilihat dari era informasi dan teknologi dewasa ini, bahwa kondisi tersebut tidak dapat dipertahankan lagi pada era reformasi. Bahkan, pada orde baru sering terbebani anggota Polri di wilayah-wilayah kepolisian tertentu untuk mengadakan atau membangun rumah dinas dengan bantuan

langsung dari masyarakat. Apakah konsep ini masih dapat dipertahankan untuk masa mendatang? Apakah konsep minta-minta bantuan secara langsung kepada masyarakat untuk kepentingan dinas masih dianggap benar?

Pemerintahan negara minta-minta langsung kepada masyarakat untuk kepentingan dinas dapat menggambarkan bahwa manajemen pemerintahan negara yang lemah, karena pemerintahan negara yang kuat apalagi sebagai negara Republik harus mampu mengelola sarana dan prasarana sampai tingkat kesatuan di wilayah negara ini.

Dengan analisis masalah pembinaan kemampuan kepolisian tersebut, kita tidak hanya berteori dan beranalisis saja seperti tersebut di atas, namun sebagai ilustrasi "penulis" akan menyampaikan kisah nyata penulis bagaimana kiat-kiat penulis dalam mempertahankan idealisme selama 26 tahun sebagai perwira.

Penulis adalah lulusan Akabri Polisi tahun 1971 dan langsung ditugaskan ke Polsek Matraman Jakarta. Besarnya gaji ketika itu tidak cukup untuk biaya kos, karena gaji Rp. 8.000/bulan, sedangkan biaya kos pada saat itu berkisar Rp. 15.000/bulan. terpaksa mengontrak gubuk dengan pinjaman dari kantor. Adapun kondisi gubuk tersebut, lantai tanah dan lampu teplok, bertetangga dengan tukang pikul minyak. Ironisnya, bertugas di lapangan kadang-kadang uang pribadi

keluar untuk ongkos becak dalam mengambil tersangka dan biaya beli kertas, benang, lilin untuk berkas Berita Acara. Kalau penulis minta kepada Kapolsek, akan dijawab dengan julukan perwira cengeng. Kondisi itu telah menggerakkan hati penulis untuk pindah ke Akabri Polisi pada tahun 1975 sebagai instruktur/pengasuh, karena di lembaga pendidikan disediakan perumahan. Di lembaga pendidikan ini gaji penulis relatif cukup untuk kebutuhan sehari-hari saja dan untuk mengimbangnya terpaksa rajin tanam pepaya dan singkong karena lahannya luas. Pada tahun 1981, penulis pindah ke PTIK, Jakarta untuk mengikuti pendidikan di PTIK.

Kondisi ekonomi rumah tangga tetap ala kadarnya, sehingga terpaksa selama mengikuti pendidikan, kalau selesai kuliah langsung menuju stasiun kereta api Jatinegara, ngompreng untuk mengangkut penumpang yang turun dari kereta api untuk diantar kemana tujuan penumpang dimaksud. Keluarga tinggal di rumah famili di Kranji, Bekasi Jakarta dengan kegiatan istri menjual bensin eceran dan tambal ban.

Setelah lulus dari PTIK 1983 dengan pangkat mayor, penulis ditugaskan di staf intelijen Mabes Polri bagian produk dan dokumen. Selama tugas di Mabes ini, penulis tinggal di rumah BTN Ciputat dan kalau berangkat kerja naik kendaraan truk Brimob, hal ini berlangsung sampai penulis berpangkat Letkol

Pol. Kondisi ekonomi sangat memprihatinkan, karena 1/3 dari gaji dipotong untuk BTN. Klimaksnya bila saat berangkat menuju ke kantor yang menjadi masalah adalah bagaimana untuk makan siang, karena berangkat pukul 05.00 WIB dan baru sampai di rumah pukul 15.00 WIB. Untuk menghadapi tekanan ekonomi ini, penulis mulai tergerak memelihara beberapa becak di Ciputat, diawali dari satu becak dengan pinjam koperasi intelegen dengan mengangsur 10 kali. Selanjutnya tahun 1990 mengikuti pendidikan S2 di UI dengan beasiswa dari Hankam. Setelah menyelesaikan S2, ditugaskan di Lemdiklat Polri sebagai staf dan selanjutnya pindah ke staf ahli Kapolri. Pada awal tahun 1997 pindah menjadi guru utama di PTIK dan merangkap mengajar di Ubhara Jaya. Di PTIK inilah naik pangkat menjadi Kolonel.

Pada bulan Pebruari yang lalu, ada salah seorang perwira senior mantan atasan sebagai Koordinator Staf Ahli Kapolri menanyakan kepada penulis yaitu, Saudara Sihotang naik apa ke kantor, lalu penulis menjawab, naik bis Pak. Lalu dijawab senior tersebut, Lho kok masih ada kolonel aktif di dunia ini yang masih naik bis kota? Lalu penulis menjawab, Sudahlah Pak, itu talenta saya. Lalu penulis langsung diperintahkan mencari kreditan kendaraan bekas roda empat, sedangkan uang mukanya dibantu oleh senior tersebut. Dan beliau mengatakan, kalau Saudara

tidak paksakan sekarang, sampai kiamat Anda akan terus naik bis kota. Pulang dari kantor, penulis diskusi habis-habisan dengan istri (asal Yogyakarta), adapun kesimpulan diskusi "kenapa ada peluang emas kok tidak dimanfaatkan". Jadi, mulai dari bulan Pebruari 1998, penulis baru merasakan menikmati kemerdekaan selama Orde Baru. Kenapa sampai demikian, karena penulis telah melaksanakan reformasi yaitu sejak lahir dari akademi yang penulis kagumi dan cintai, karena penulis diproduksi di sana putih bersih dan selanjutnya memohon kepada Tuhan YME, agar tetap jauh dari noda-noda KKNS (Korupsi, kolusi, Nepotisme, Selingkuh). Semoga selamat dengan semangat reformasi.

Visi Globalisasi

Tuntutan global semakin transparan terutama tuntutan Hak Asasi Manusia (HAM). Pelaksanaan HAM pada suatu negara sudah merupakan tolok ukur oleh masyarakat internasional terhadap eksistensi suatu negara, karena apabila HAM suatu negara tidak dilaksanakan dengan benar, maka negara itu akan dikucilkan masyarakat internasional dan akibatnya akan berdampak pada bidang ekonomi, politik, dsb.

Tetapi bila suatu negara dapat melaksanakan HAM dengan benar dan baik, maka negara tersebut akan dapat fasilitas internasional seperti antara lain, bantuan luar negeri atau badan-badan internasional termasuk kelancaran ekspor-impor yang pada

akhirnya akan mendorong peningkatan devisa negara.

Oleh karena itu, penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian dan pembinaan kemampuan kepolisian harus secara benar, adil, dan bermoral, sehingga dapat berdampak positif dalam pelaksanaan HAM, dengan sendirinya akan melancarkan pembangunan nasional.

Kesimpulan

1. Secara konstitusional (UUD '45), Polri dapat berada pada satu departemen tertentu maupun pada departemen tersendiri.
2. UU No. 20/1982; pasal 30 ayat 1 (a), 2 (a), 3 (a), 4 (a), dan pasal 39 ayat 3 (b), serta UU No. 28/1997 (sebagai pengganti UU No. 13/1961); pasal 9 ayat 3 (b), pasal 13 ayat c, dapat menimbulkan singgungan fungsi antara fungsi kepolisian dengan fungsi TNI, serta ketidakmandirian fungsi

kepolisian negara RI.

3. Penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian dan pembinaan kemampuan kepolisian harus benar, adil, dan bermoral, sesuai tuntutan reformasi dan globalisasi termasuk pelaksanaan HAM dengan baik.
4. Terkait tersebut 1 s/d 3 di atas, dalam menjemput aspirasi Orde Reformasi, kemandirian pelaksanaan fungsi kepolisian harus berada pada alternatif :
 - a. Polri pada Dephankam dengan penyempurnaan UU No. 20/1982 dan UU No. 28/1997; baik operasional maupun pembinaan dipertanggungjawabkan langsung kepada menteri.
 - b. Polri pada departemen sendiri dengan penyempurnaan UU No. 20/1982 dan UU No. 28/1997.