

Polisi Masih Dikecam: Potret 10 Tahun Reformasi Polri*

Stanley Adi Prasetyo**



Abstraksi :

Sejak berpisah dengan TNI dari sisi kinerja Polri mengalami kemajuan yang sangat menonjol. Kalau dikaji lebih dalam, barangkali Polri adalah satu-satunya institusi yang melakukan proses reformasi paling cepat di antara institusi penegak hukum lainnya. Namun dalam tiga tahun terakhir pengaduan masyarakat yang masuk ke Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Komnas HAM) secara kuantitatif meningkat. Sementara keberhasilan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan melindungi, mengayomi serta melayani masyarakat, selain ditentukan oleh kualitas pengetahuan dan keterampilan teknis kepolisian yang tinggi juga sangat ditentukan oleh perilaku terpuji setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia di tengah masyarakat. Untuk itu diperlukan dorongan oleh berbagai pihak, terutama masyarakat.

Kata Kunci : Reformasi, Kinerja, Hak Asasi Manusia, Sumber Daya Manusia

Sejak reformasi perkembangan Polri menunjukkan perkembangan yang signifikan. Kapolri dan pimpinan Polri menunjukkan kesungguhan yang mendalam untuk meninggalkan citra masa lalu yang militeristik. Jajaran Polri membuka diri terhadap berbagai kritik dari luar dan mulai melibatkan unsur masyarakat untuk ikut melakukan penilaian terhadap beberapa kebijakannya.

Tak ayal, bila dicermati secara lebih detail yang tersisa dari Reformasi 1998 hanyalah tinggal dua hal, yaitu kebebasan pers dan kemandirian Polri. Inilah artefak gerakan demokratisasi yang masih terjaga hingga kini dan bisa dibanggakan orang Indonesia di hadapan dunia luar.

Ikon apa yang masih tersisa dari gerakan reformasi 1998? Membaca Indonesia hari ini, kita membaca sebuah proses reformasi (baca: proses demokratisasi) yang centang-perentang, bahkan cenderung gagal. Pada 1998 mahasiswa melontarkan 6 butir visi reformasi melalui gerakan di jalanan. Antara lain 1) pencabutan Dwifungsi ABRI/TNI, 2) pengadilan terhadap Soeharto dan para kroninya, 3) perang terhadap KKN, 4) penegakan supremasi sipil (hukum), 5) penyingkiran semua sisa Orde Baru, serta 6) penuntasan dan pengusutan semua kasus pelanggaran HAM di masa lalu.

Dari 6 butir tuntutan itu hanya 1 yang terpenuhi, meski tak sempurna, yaitu pencabutan Dwifungsi yang kemudian diikuti pemisahan Polri dari TNI, namun itu pun lebih merupakan inisiatif Jendral Wiranto sebagai Pangab. Bagaimana lainnya?

* Tulisan ini pernah digunakan sebagai bahan diskusi "Reformasi Polri: Menuju Polri yang Profesional Dalam Melayani Masyarakat" yang diselenggarakan Serwapres pada 30 April 2012.

** Penulis adalah Wakil Ketua I Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) Republik Indonesia.

Jangankan mau memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) warisan Orde Baru, pemerintahan baru justru mempraktekan KKN gaya baru yang lebih hebat dengan cara yang canggih. Kasus pengadilan Soeharto dan kroninya menjadi sesuatu hal yang tidak jelas dan terkesan bisa dikompromikan. Indonesia saat ini juga masih masuk dalam ranking tertinggi sebagai negara terkorup di dunia.

Demikian pula kasus pelanggaran HAM tak pernah berhasil diungkapkan karena para pelakunya masih mempunyai pengaruh kuat dalam struktur pemerintahan. Pemerintahan sipil sebagai sebuah eksperimen demokrasi juga gagal mengubah kultur birokrasi yang tertutup, feodal dan korup.

Tak ayal, bila dicermati secara lebih detil yang tersisa dari Reformasi 1998 hanyalah tinggal dua hal, yaitu kebebasan pers dan kemandirian Polri. Inilah artefak gerakan demokratisasi yang masih terjaga hingga kini dan bisa dibanggakan orang Indonesia di hadapan dunia luar.

Reformasi Polri

Dari sisi kelembagaan dan kinerja, kemajuan yang ditunjukkan Polri sangat menonjol. Sejak berpisah dengan TNI dan Kapolri bertanggungjawab langsung kepada presiden sebagaimana diamanatkan Tap MPR RI No VII Tahun 2000 dan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, Polri berhasil menggunakan peluang yang ada untuk terus mengembangkan kelembagaan dan kemandiriannya. Keadaan ini ditunjang dengan tidak adanya lagi intervensi atau campur tangan pengambilan keputusan oleh pihak TNI sebagaimana pernah terjadi di masa pemerintahan Orde Baru.¹

Kalau dikaji lebih dalam, barangkali Polri

adalah satu-satunya institusi yang melakukan proses reformasi paling cepat di antara institusi penegak hukum lainnya. Bila dibandingkan dengan jajaran kehakiman dan kejaksaan bisa dikatakan selama 13 tahun reformasi, Polri merupakan lembaga satu-satunya yang paling kaya dengan program reformasi.

Institusi Polri telah melakukan berbagai langkah reformasi melalui 3 cara, yaitu reformasi instrumental, reformasi struktural, dan reformasi kultural. Berbagai cara telah dilakukan antara lain perubahan kurikulum, sistem pendidikan, pola rekrutmen, perubahan uniform hingga menerapkan cara-cara pemolisian yang paling mutakhir yaitu pemolisian yang berbasis pada masyarakat (*community policing*). Proyek percontohan *community policing* yang kini antara lain diterapkan di wilayah Papua, NTT, Surabaya, Yogyakarta dan Bekasi ini dipuji banyak pihak karena dinilai berhasil mendukung ide untuk mempercepat realisasi mengubah paradigma Polri sebagai *civilian police*.

Mungkin apa yang telah dikerjakan Polri di tempat-tempat itu bisa dijadikan contoh di tempat lain di Indonesia. Tentunya studi mendalam dan perbandingan dari pola penerapan antara *community policing* di Bekasi yang dapat bantuan dari pemerintah Jepang dan *community policing* di Yogyakarta yang dibantu the Asia Foundation serta NTT yang dibantu Kemitraan (Uni Eropa) perlu dikaji lebih lanjut. Tanpa perlu mengupayakan adanya penyeragaman, karena pada hakekatnya *community policing* sangat tergantung pada lokalitas situasi dan warna budaya masing-masing tempat.

Brimob yang dulunya mendapat banyak kecaman, terutama saat "menangani" persoalan Aceh sebelum pemberlakuan darurat militer 19 Mei 2003, kini juga telah mencoba melakukan reformasi diri dengan dibantu sejumlah pihak eksternal. Mulai perubahan dari kurikulum pendidikan hingga pola rekrutmen.

¹ Di jaman Orde Baru semua jabatan sipil mulai dari tingkat bupati dan walikota hingga menteri dalam negeri umumnya dijabat oleh kalangan anggota TNI aktif maupun pensiunan mantan anggota TNI.

Bila dicermati, sejak reformasi perkembangan Polri menunjukkan perkembangan yang cukup menggembirakan. Kapolri dan pimpinan Polri menunjukkan kesungguhan yang mendalam untuk meninggalkan citra masa lalu yang militeristik. Jajaran Polri membuka diri terhadap berbagai kritik dari luar dan mulai melibatkan unsur masyarakat untuk ikut melakukan penilaian terhadap beberapa kebijakannya. Reformasi polisi dalam mencoba melakukan perubahan antara lain ditunjukkan dengan keterlibatan langsung Wakapolri untuk memimpin Tim Reformasi Polri.

Polri Dalam Pengaduan ke Komnas HAM²

Bagaimana potret Polri yang ada? Berikut adalah pengaduan masyarakat yang masuk ke Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Dalam 3 tahun terakhir pengaduan masyarakat yang masuk ke Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Komnas HAM) secara kuantitatif meningkat. Pada 2008 sebanyak 4.843 berkas pengaduan, pada 2009 menjadi 5.843 berkas, serta pada 2010 sebanyak 6.437 berkas. Berkas pengaduan yang diterima pada 2009 meningkat sebesar 20,6%, serta pada 2010 meningkat sebesar 10,1%. Dengan demikian selama 2008-2010 pengaduan yang diterima Komnas HAM mengalami peningkatan rata-rata 15,35%.

Sedangkan hak yang diadukan selama 2008-2010, terdapat tiga hak yang menonjol yaitu hak memperoleh keadilan, hak atas rasa aman, dan hak atas kesejahteraan. Pengaduan atas hak memperoleh keadilan pada 2008 sebanyak 1.396 berkas, pada 2009 meningkat menjadi 2.279 berkas, dan 2010 menjadi 2.466 berkas. Peningkatan ini menunjukkan bahwa masyarakat merasa ketika berhadapan dengan aparat penegak hukum belum sepenuhnya memperoleh hak-haknya sebagaimana diatur

dalam peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia.

Adapun pengaduan hak atas rasa aman yang disampaikan kepada Komnas HAM pada 2008 sebanyak 428 berkas pengaduan, meningkat pada 2009 menjadi 1.046 berkas pengaduan, dan turun menjadi 948 berkas pengaduan pada 2010. Pada 2010 secara kuantitas terjadi penurunan pengaduan hak atas rasa aman kepada Komnas HAM, namun demikian secara kualitas meningkat dengan masih maraknya terjadi kekerasan atas kebebasan beragama atau kekerasan yang melibatkan kelompok massa. Indikasi lainnya adalah Polri mengeluarkan Peraturan Kapolri No 1/2010 dalam rangka penanganan tindakan anarki oleh massa.

Berdasar UU No 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dari 6437 surat yang masuk tersebut dapat dikategorisasi lebih lanjut atas dasar 10 tema HAM sebagai berikut:

Tabel 1. Pengaduan Berdasar Klasifikasi Hak

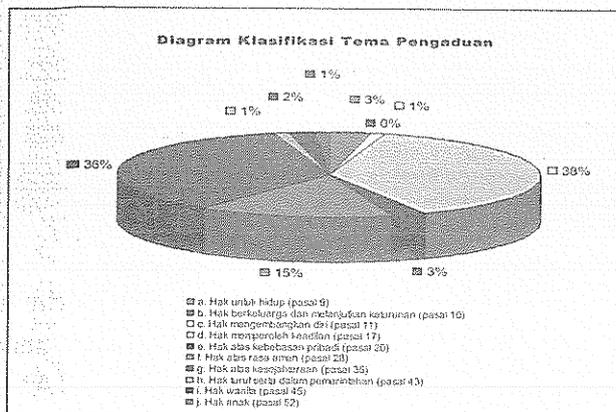
No	Klasifikasi Hak	Jumlah
1	Hak untuk hidup	191
2	Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan	03
3	Hak mengembangkan diri	73
4	Hak memperoleh keadilan	2.466
5	Hak atas kebebasan pribadi	178
6	Hak atas rasa aman	948
7	Hak atas kesejahteraan	2.317
8	Hak turut serta dalam pemerintahan	61
9	Hak wanita	126
10	Hak anak	74
	Total	6.437

Dari ke-10 klasifikasi hak berdasarkan UU Nomor 39 Tahun 1999 maka ada tiga hak yang paling banyak diadukan yaitu hak memperoleh keadilan sebanyak 2466, hak atas kesejahteraan

² Data yang digunakan dalam hal ini adalah data pengaduan hingga akhir 2011 yang masuk ke Komnas HAM.

sebanyak 2317 berkas, dan hak atas rasa aman sebanyak 948 berkas.

Diagram 1. Persentase Pengaduan Berdasar Klasifikasi Hak



Dari ke-10 klasifikasi hak berdasarkan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM tersebut, maka dapat dipersentasekan tiga jenis hak yang paling banyak diadukan yaitu hak memperoleh keadilan 38%, hak atas kesejahteraan sebanyak 36% dan hak atas rasa aman 15%.

Sedangkan dari sisi pihak teradu, maka pihak yang paling banyak diadukan ke Komnas HAM sepanjang 2011 adalah yang berkaitan dengan aparat kepolisian sebagaimana bisa dilihat dalam Tabel 2 berikut,

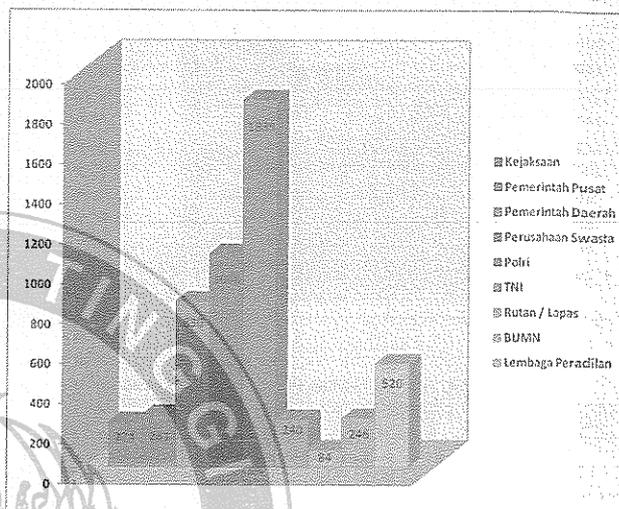
Tabel 2. Pihak Yang Diadukan Ke Komnas HAM Pada 2011

No	Pihak yang diadukan	Jumlah berkas
1	BUMN	246
2	Kejaksaan	224
3	Lembaga Peradilan	520
4	Pemerintah Pusat	261
5	Pemerintah Daerah	830
6	Korporasi	1068
7	Polri	1839
8	TNI	240
9	Rutan / Lapas	84

Selain ke-8 kategori pihak yang diadukan,

pengaduan yang diterima oleh Komnas HAM juga berisi individu sebagai pihak yang diadukan, namun untuk kepentingan laporan bulan kategori individu tidak dimasukkan. Dari 8 kategori tersebut yang paling banyak pengaduan terhadap Polri sebanyak 1839 pengaduan, disusul oleh Perusahaan Swasta sebanyak 1068 pengaduan, dan Pemerintah Daerah sebanyak 830 pengaduan.

Diagram 2. Jumlah Pihak Yang Diadukan



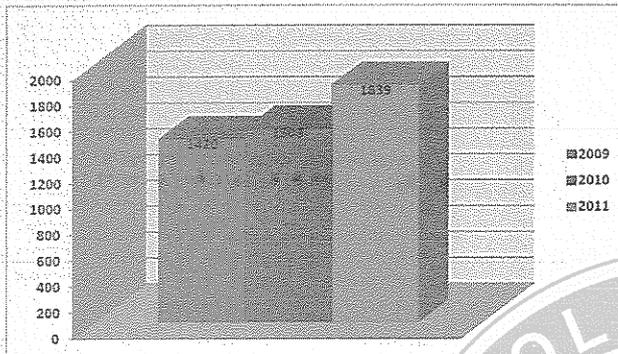
Sama halnya dengan peringkat pihak yang diadukan pada 2 tahun sebelumnya, di tahun 2011 Polri kembali menempati peringkat pertama sebagai pihak yang paling banyak diadukan oleh korban pelanggaran HAM. Jika di tahun 2009 terdapat 1420 berkas pengaduan yang terkait dengan kepolisian, di tahun 2010 terdapat 1503 berkas pengaduan, maka di tahun 2011 jumlah pengaduan pelanggaran HAM oleh Kepolisian mengalami peningkatan menjadi 1839 berkas pengaduan.

Berikut penjabaran selengkapnya kasus pelanggaran HAM oleh kepolisian sepanjang 2011:

Tabel 3. Kasus Dugaan Pelanggaran HAM Oleh Kepolisian 3 Tahun Terakhir

No	Tahun	Jumlah
1	2009	1.420
2	2010	1.503
3	2011	1.839

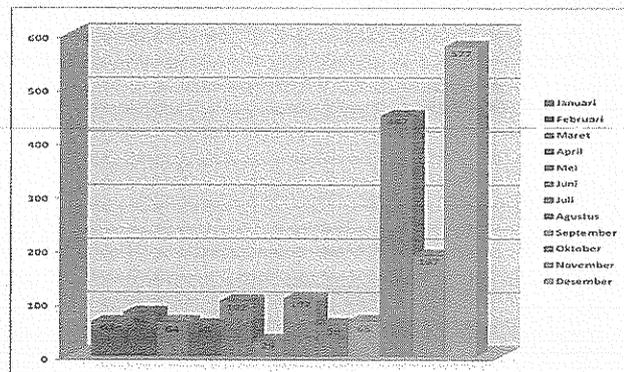
Diagram 3. Grafik Pelanggaran HAM Oleh Kepolisian 3 Tahun Terakhir



Tabel 4. Jumlah Berkas Pengaduan Kepolisian

No	Bulan	Jumlah berkas
1	Januari	63
2	Februari	81
3	Maret	64
4	April	58
5	Mei	102
6	Juni	29
7	Juli	107
8	Agustus	59
9	September	65
10	Oktober	447
11	November	187
12	Desember	577
Total		1.839

Diagram 4. Jumlah Berkas Pengaduan Kepolisian



Dari jumlah 1.839 berkas pengaduan tersebut dapat dianalisis lebih lanjut lagi atas dasar klasifikasi tindakan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh kepolisian, yang meliputi 4 klasifikasi utama, yaitu kasus penahanan, kasus diskriminasi hukum proses penyidikan, kasus penyiksaan dalam proses penyidikan serta kasus kekerasan yang dapat berupa penembakan dan penganiayaan.

Sementara itu, terdapat juga beberapa tindakan pelanggaran HAM yang lainnya, namun mengingat jumlah per kasusnya yang tidak banyak serta kasus-kasus tersebut bukan merupakan materi pelanggaran HAM yang utama, maka kasus-kasus tersebut dikelompokkan lagi menjadi tindakan lain-lain. Adapun kasus-kasus tersebut meliputi tindakan antara lain kasus kepegawaian intern kepolisian, kasus sengketa lahan atau rumah dinas serta kasus penelantaran keluarga dan kekerasan dalam rumah tangga (KDRT).

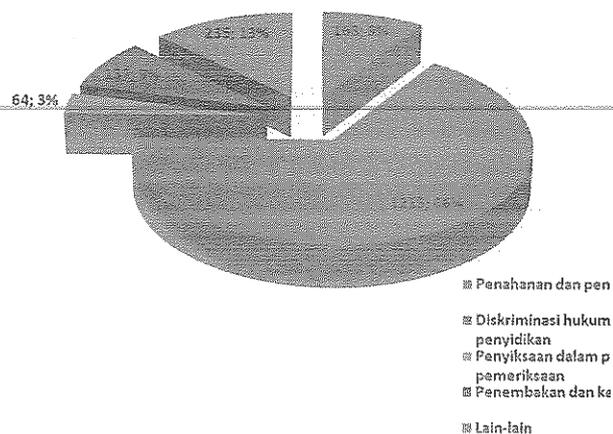
Tabel 5. Tipologi Dugaan Pelanggaran HAM oleh Kepolisian

Bulan	TIPOLOGI PELANGGARAN HAM					Jumlah
	Penahanan	Penyidikan	Penyiksaan	Kekerasan	Lain-lain	
Januari	3	42	3	7	8	63
Februari	10	48	6	14	3	81
Maret	6	43	4	4	7	64
April	7	24	3	10	14	58
Mei	5	59	5	12	21	102
Juni	4	17	0	5	3	29
Juli	8	69	6	16	8	107
Agustus	5	31	3	8	12	59
September	8	43	2	1	11	65
Oktober	38	315	9	30	55	447
November	19	118	7	19	24	187
Desember	55	406	16	31	69	577
TOTAL	168	1215	64	157	235	1.839

Tabel 6. Tipologi Dugaan Pelanggaran HAM oleh Kepolisian

No	Tipologi pelanggaran HAM	Jumlah
1	Penahanan dan penangkapan	168
2	Diskriminasi hukum dalam penyidikan	1215
3	Penyiksaan dalam proses pemeriksaan	64
4	Penembakan dan kekerasan	157
5	Lain-lain	235
Total		1839

Diagram 7. Persentase Tipologi Dugaan Pelanggaran HAM oleh Kepolisian



Posisi Polisi Dalam Sejumlah Kasus

Tugas Polri sebagai diamanatkan dalam Undang-Undang No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia dinyatakan bahwa kepolisian merupakan pengayom masyarakat yang dalam menjalankan tugasnya diatur oleh undang-undang. Sedangkan fungsi fungsi kepolisian sebagaimana tercantum dalam Pasal 13 dinyatakan bahwa fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Adapun tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana Pasal 4 dinyatakan bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Sedangkan tugas Polri tercantum dalam Pasal 14 Ayat (1) yaitu menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan; membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan; turut serta dalam pembinaan hukum nasional; memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum; melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa; melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya; menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas

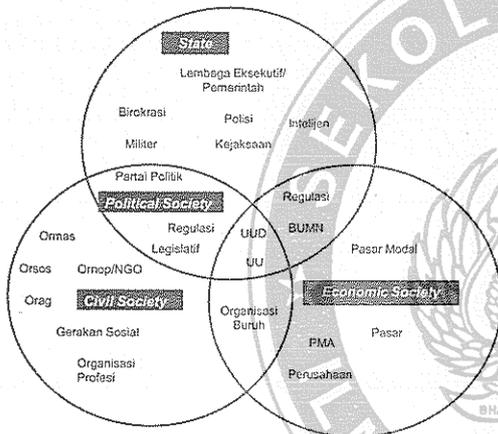
kepolisian; melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia; melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang; memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Keberhasilan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan melindungi, mengayomi serta melayani masyarakat, selain ditentukan oleh kualitas pengetahuan dan keterampilan teknis kepolisian yang tinggi sangat ditentukan oleh perilaku terpuji setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia di tengah masyarakat. Guna mewujudkan sifat kepribadian tersebut, setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya senantiasa terpanggil untuk menghayati dan menjiwai etika profesi kepolisian yang tercermin pada sikap dan perilakunya, sehingga terhindar dari perbuatan tercela dan penyalahgunaan wewenang.

Dalam etika Polri (Pasal 3 poin c) setiap anggota Polri memiliki tugas untuk menjaga keselamatan fasilitas umum dan hak milik perorangan serta menjauhkan sekuat tenaga dari kerusakan dan penurunan nilai guna atas tindakan yang diambil dalam pelaksanaan tugas. Selain itu juga dinyatakan (Pasal 4) bahwa anggota Kepolisian Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas menegakan hukum wajib memelihara perilaku terpercaya dengan menyatakan yang benar adalah benar dan yang salah adalah salah; dan tidak menimbulkan penderitaan akibat penyalahgunaan wewenang dan sengaja

menimbulkan rasa kecemasan, kebingungan dan ketergantungan pada pihak-pihak yang terkait dengan perkara.

Masih banyak referensi lain yang sebetulnya mempertegas tugas pokok dan fungsi (tupoksi) Polri sebagai aparat penegak hukum dan penjaga ketertiban yang harus berposisi netral. Polisi Polri seharusnya berada di tengah di antara segitiga negara-masyarakat-pasar (lihat **Bagan 1**). Meski pada dasarnya polisi adalah bagian dari pemerintah, tapi dalam menjalankan tugasnya polisi tak boleh menjadi alat politik pemerintah. Polisi secara ideal seharusnya bekerja di posisi tengah, yaitu membela konstitusi dan menegakkan hukum sebagaimana diatur dalam hukum peraturan perundangan yang sah.



Bagan 1.

Keberadaan Ideal Polisi Dalam Hubungan Negara-Masyarakat dan Pasar

Posisi sebagaimana tergambar dalam **Bagan 1** adalah posisi ideal. Namun pada prakteknya tidak seperti itu. Bila dicermati lebih jauh, berdasar kasus-kasus yang terjadi, posisi polisi di lapangan kerap kali bergeser tergantung pada situasi dan kondisi (sikon). Lihat **Bagan 2**.

Bagan 2. Pola dan Posisi Polisi

Posisi Ideal Polri	Posisi Polri Dalam Konflik Intoleransi beragama/ancaman terhadap kel. minoritas	Posisi Polri Dalam Menghadapi Massa Oposisi	Posisi Polri Dalam Konflik Sumber Daya Alam
<p>4 (a)</p>	<p>4 (b)</p>	<p>4 (c)</p>	<p>4 (d)</p>

Bagan 2a adalah gambaran posisi ideal dimana keberadaan polisi sebagai aparat *law and order* berada di tengah. Iamenjadi semacam moderator sekaligus penegak hukum terdepan yang bekerja berdasar asas keadilan. Dengan posisi ini polisi bekerja dengan berpayung pada konstitusi dan undang-undang. Artinya polisi juga harus memproses secara hukum pelanggar hukum di kalangan pemerintah (misalnya kasus korupsi, penyalahgunaan kekuasaan, pembuatan kebijakan yang melanggar hukum, dan lain-lain), meski polisi secara komandi berada di bawah presiden.

Namun gambaran pada **Bagan 4a** pada kenyataannya berbeda. **Bagan 4b** menggambarkan dalam berbagai kasus yang berhubungan dengan kelompok minoritas (m), baik agama, etnis ataupun orientasi seksual, polisisi tidak netral. Apabila terjadi konflik antara kelompok mayoritas (M) dengan kelompok minoritas (m), polisi cenderung berpihak dan membela kelompok mayoritas (M). Kasus serangan pada kelompok Ahmadiyah yang terjadi di Lombok, Bogor, Kuningan dan Cikeusik menggambar secara persis hal ini. Juga GKI Taman Yasmin di Bogor, pelatihan HAM untuk para Waria di Depok pada 2009, pembubaran kongres LGBT di Surabaya pada 2009 dan lain-lain.

Mayoritas anggota plisi sepertinya tak memahami hak-hak kelompok minoritas yang mestinya dilindungi, sebagaimana di negara demokrasi pada umumnya. Kelompok minoritas yang lemah yang semestinya dilindungi justru kerap dipermasalahkan sebagai pemicu, bahkan

dalam banyak kasus dijadikan tersangka oleh polisi dengan menggunakan hukum-hukum yang tak sesuai dengan norma HAM. Dalam hal LGBT dan konsep gender, kalangan aparat kepolisian umumnya tak memahaminya dengan benar.

Adapun **Bagan 4c** menggambarkan bagaimana sikap aparat Polri bila berhadapan dengan masyarakat yang kritis dan beroposisi terhadap pemerintah. Dalam banyak kejadian menunjukkan bahwa ketika masyarakat berhadapan dengan pemerintah, sikap Polri tidak pernah netral. Polisi bersikap sebagai pengawal pemerintah. Ini bukan hanya terjadi pada pemerintah pusat saja, tapi juga menjadi pembela pemerintah daerah. Ini yang menimbulkan kesan bahwa polisi hanya bekerja untuk kepentingan penguasa semata.

Sedangkan **Bagan 4d** menggambarkan saat masyarakat berhadapan dengan perusahaan, sikap polisi bukannya berada di tengah, tapi berada sebagai pengawal dan pembela perusahaan. Kasus Mesuji, kasus konflik di perkebunan kelapa sawit, PTPN atau juga di lahan-lahan pertambangan yang dikuasai perusahaan asing maupun dalam negeri menunjukkan kecenderungan kuat akan hal ini.

Posisi polisi yang mestinya memiliki imparialitas ini saat ini rawan, karena masyarakat kemudian menilai negatif polisi dan tugas-tugas yang disandangnya dalam menjaga ketertiban dan hukum. Inilah yang menyebabkan banyak terjadinya berbagai demonstrasi dan amok.

Ada orang mengatakan bahwa keadilan di negeri ini ibarat pedang yang hanya tajam ke bawah, tapi tumpul ke atas. Hanya orang kecil yang dianggap bersalah untuk kasus-kasus remeh yang dihukum, tapi penjahat besar malah melenggang-kangkung. Apalagi belakangan ini masyarakat disentakkan berita yang bikin geleng-geleng kepala. Antara lain berita tentang anak yang dituding mencuri sandal jepit dianiaya

petugas yang memeriksanya dan dibawa ke pengadilan. Seorang nenek dituduh mencuri sebuah kakao dan dituntut di pengadilan. Sedangkan berita lain menginformasikan sejumlah tersangka koruptor dibebaskan oleh hakim yang mengadilinya.

Banyak orang menilai bahwa hukum dan aparat hukum sama tumpulnya. Polisi sepertinya hanya tegas bila berhadapan dengan petani, atau masyarakat sipil. Tapi kelompok-kelompok milisi atau kelompok yang kerap bertindak anarkis justru dibiarkan saja. Bahkan ada sejumlah organisasi massa yang kerap bertindak anarkis, atau juga kelompok yang secara terang-terangan menyatakan tak sejalan dengan konsep NKRI tak ditindak dan malah terkesan ditolerir. Selama setahun terakhir ini berbagai tindak kekerasan terjadi di banyak tempat. Ada banyak fasilitas publik, kantor dan aset pemerintah, rumah pribadi dirusak. Hukum seperti lumpuh menghadapi amuk massa. Ada banyak orang bertanya, ke mana pemerintah. Pemerintah ada, tapi tidak hadir. Sejumlah tokoh malah menyatakan bahwa negeri ini sudah mirip negeri auto pilot yang tak butuh pemimpin lagi. Mereka mengatakan negeri ini sepertinya berjalan sendiri. Negeri ini akan tetap ada meski tanpa pemimpin.

Kewibawaan pemerintah sepertinya memang jatuh di mata rakyat. Demokrasi tampak merosot ke titik nadir. Para pembuat kebijakan tak lagi mendengar suara rakyatnya. Sebaliknya, kelompok preman, organisasi garis keras, dan tokoh yang memiliki banyak massa yang memiliki cukup ruang negosiasi. Mereka inilah yang kerap didengar aspirasinya oleh aparat penegak hukum dan pejabat pemerintah. Saat ini demokrasi memang telah menjelma menjadi mobokrasi.

Bentrok massa belakangan ini bukan hanya terjadi dalam pilkada, tapi juga bentrok antara masyarakat dengan aparat kepolisian,

bentrok antar-masyarakat, bentrok antar-etnis, antar-pemeluk agama, dan sebagainya. Yang celakanya sebagian terjadi akibat dari adanya aksi pembiaran aparat yang terakumulasi.

Bila para pemimpin di negeri ini memang berkehendak mengembalikan kewibawaan pemerintah, sebaiknya fenomena mobokrasi bisa segera diakhiri. Demonstrasi yang memang sebuah hak asasi yang harus dihargai, tapi anarkisme tak bisa dibiarkan. Polisi harus mampu bertindak tegas. Tapi ketegasan itu juga tak akan berarti bila aparat juga tak mampu bersikap imparial dan menjaga jarak dengan kepentingan apapun dan juga siapa pun.

Polisi mestinya mampu menghentikan mobokrasi dengan cara menegakkan hukum demi terwujudnya kepastian hukum. Bila ini dilakukan, lembaga demokrasi akan pulih dan kembali berfungsi. Tidak boleh ada lagi segerombolan orang melakukan sweeping, menyatroni hotel, membubarkan pertemuan kelompok LGBT, atau pun berdalih melakukan penertiban padahal mereka jelas bukan aparat penegak hukum. Tak boleh lagi ada orang yang mengatas-namakan kelompok agama, apa pun, mendatangi dan merusak tempat-tempat maksiat atau tempat ibadah, karena yang boleh melakukannya hanyalah pihak yang berwenang dan itu pun harus berdasar aturan hukum perundangan. Polisi sebagai aparat hukum harus berani bertindak tegas terhadap siapa saja yang main hakim sendiri.

Tantangan Saat ini

Namun harus diakui bahwa meski di tingkat institusi Polri telah terjadi kemajuan yang luar biasa, dalam praktek di lapangan dan di aras bawah, khususnya yang menyangkut tingkah laku masih banyak kecaman masyarakat yang ditujukan pada kinerja personil Polri, yang masih buruk. Misalnya praktek pungli di jalanan yang hingga kini masih terjadi, penggunaan

kekerasan terhadap massa demonstran, aksi backing kepada pengusaha, penempatan anggota Polri di area perkebunan dan pertambangan dan lain-lain. Namun rapor buruk sejumlah oknum ini bukan tak mungkin akan hilang terkikis bersamaan dengan sang waktu. Sebab beberapa pimpinan Polri telah menyatakan tekadnya untuk mengubah diri dan mengeleminir semua bentuk penyimpangan. Sejumlah aksi kekerasan aparat Polri seharusnya dijadikan pelajaran dalam bertindak dan titik tolak (*milestone*) untuk melakukan perubahan diri secara besar-besaran.

Tantangan Polri paling besar saat ini adalah menjadikan dirinya sebagai aparat untuk menjaga hukum dan ketertiban masyarakat (*law and order*) dengan sebaik mungkin. Krisis Asia pada Agustus 1997 hanya menyisakan Indonesia sebagai satu-satunya negeri yang masih dilanda krisis berkepanjangan. Salah satu efek multi-krisis yang masih tersisa adalah munculnya ledakan angka pengangguran, kriminalitas dan ketidakpercayaan masyarakat pada hukum dan kecenderungan meningkatnya pembangkangan sipil (*civil disobedience*) akibat merosotnya wibawa pemerintah adalah tantangan berat yang harus dihadapi jajaran Polri. Belum lagi munculnya ancaman terorisme dan kejahatan, serta ancaman asimetris bentuk baru yang melibatkan jaringan global.

Untuk itu Polri harus memosisikan diri sebagai pihak yang independen, netral dan berwibawa. Polri harus menghindari diri memasuki wilayah politik, meski Kapolri berada langsung di bawah presiden. Sekali Polri berpolitik maka pandangan masyarakat terhadap citra positif Polri yang telah terbangun selama ini akan kembali berantakan.

Tentu saja hal ini tidak mudah untuk dilakukan, mengingat ada banyak hukum dan perundang-undangan yang akan memosisikan Polri sebagai penegak hukum sekaligus alat kekuasaan. Misalnya saja pasal mengenai

kebencian (*baatzai artikelen*) yang di masa lalu digunakan pemerintah untuk membungkam oposisi. Belum lagi adanya tendensi dorongan dari pihak pemerintah dan intelijen (BIN) yang bukan tak mungkin akan menjerumuskan Polri untuk ikut membungkam suara kritis masyarakat terhadap pemerintah yang ada.

Tantangan terhadap sikap imparial yang harus selalu diambil Polri tidak mudah mengingat presiden adalah atasan Kapolri. Posisi dilematis ini pernah dikatakan pakar kepolisian dari Inggris T.A. Critchley bahwa sejak semula polisi diperkenalkan sebagai mengalir bersama rakyat, memahami rakyat, milik rakyat dan meletakkan kekuatannya pada rakyat. "Namun, pada waktu yang bersamaan, polisi diharapkan terus mengawasi rakyat yang menjadi sasaran kegiatannya. Di sini lah terjadi ketegangan antara perlindungan dan pelanggaran yang memang ada sejak permulaan pendirian instansi kepolisian," ujar Critchley.

Mendorong Profesionalisme Polri

Sudah saatnya masyarakat, Ornop (LSM), dan semua pihak ikut mendorong dan menjaga kemandirian Polri agar bisa membangun dirinya sebagai aparat penegak hukum dan penjaga ketertiban yang profesional. Komisi Kepolisian Nasional sebagaimana tercantum dalam Bab VI UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang telah diperkuat mandatnya juga harus berperan lebih aktif. Komisi ini bukan hanya akan berguna untuk memberi masukan kepada presiden, tapi akan mendorong institusi Polri untuk makin bersikap terbuka dan akuntabel. Sekaligus menjaga konsistensi kebijakan institusi Polri yang kerap berubah bila ada pergantian pimpinan.

Mungkin di kemudian hari, komisi ini bisa mendorong pemerintah untuk mencukupi kebutuhan anggaran belanja Polri. Tidak seperti sekarang di mana pemerintah hanya memberikan sebagian dari kebutuhan anggaran yang diajukan

Polri. Menuntut Polri bertindak profesional tanpa berupaya mencukupi kebutuhan anggaran sebetulnya bisa dianggap sebagai tindakan *abuse of power*. Karena di satu pihak Polri dituntut bisa menjadi aparat penegak *law and order*, tapi di pihak lain ditolerir untuk menabraknya.

Pemberantasan KKN di lingkungan Polri harus segera dituntaskan. Juga sumber-sumber dana non-APBN. Pimpinan Polri secara tegas harus menghapus semua bentuk praktek yang berkategori "Par". Mulai dari Pardi (partisipasi dinas), Parman (partisipasi teman) dan Parmin (partisipasi kriminal) yang kesemuanya merupakan praktek ilegal untuk mensubsidi kekurangan anggaran. Pimpinan Polri semestinya menghukum para anggota, yang masih melakukannya secara keras.

Banyak anggota masyarakat dan pengamat Polri yang selama ini bersikap mencibir dan merendahkan Polri karena ketidak profesionalan tindakan yang ditunjukkan anggota Polri. Banyak di antara mereka yang tidak tahu bahwa persoalan yang dihadapi institusi dan anggota Polri sama rumitnya dengan persoalan bangsa ini yang tak kunjung selesai.

Sebagaimana pers, polisi itu sebetulnya adalah cerminan masyarakatnya. Ada yang berpendapat, polisi adalah etalase sistem pemerintahan. Jangan pernah berharap polisi bisa baik apabila masyarakatnya sakit.

Untuk itu, semua pihak yang berkepentingan dengan pewujudan cita-cita demokrasi harus ikut mendorong Polri agar bisa membangun diri menjadi sebuah institusi yang bermartabat dan berwibawa. Polri harus diberi peran penting sebagai satu-satunya aparat penegak *law and order*. Peran para oknum dan preman yang selama ini banyak menggantikan aparat Polri harus segera diakhiri. Kewenangan harus dikembalikan lagi secara utuh kepada Polri. Untuk itu, tentu saja, butuh dukungan penuh dari masyarakat.

Institusi Polri harus didorong untuk kembali memperbaiki sumberdaya manusia, penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta dukungan peralatan canggih yang selama ini lebih banyak diberikan kepada satuan elit militer. Pasukan anti-teror dan pengawalan tokoh berkategori VVIP harus dikembalikan kepada Polri sebagaimana yang pernah ada dalam sejarah Republik ini. Anggota Polri juga harus dikirim sekolah ke sejumlah negara di mana polisinya dinilai sukses menjalankan praktek *civillian police*. Mereka harus lebih banyak mempelajari ilmu-ilmu baru yang banyak berkembang, baik sosial maupun kriminologi.

Bila Polri tak didorong untuk terus maju bukan tak mungkin Polri akan semakin tertinggal oleh masyarakatnya. Sebagaimana dikatakan mantan Kapolri Jendral Polisi Drs. Kunarto MBA, bahwa setiap pimpinan Polri selalu membawa kemajuan bagi kinerja polisi, tapi kemajuan masyarakat selalu lebih tinggi. Ibaratnya kemajuan Polri itu deret hitung, kemajuan masyarakat adalah deret kali. Cita-cita mewujudkan masyarakat demokratis, tak bisa tidak harus mengagendakan pembentukan Polri sebagai ujung tombak gerakan reformasi yang profesional dan mampu mengakhiri semua bentuk praktek KKN.**



Lampiran A.
Gambaran Faktor Penunjang Yang Menjadikan Polri Sebagai *Good Cop* atau *Bad Cop*



Faktor Penunjang	Dimensi	Faktor Penyebab
Posisi Polri mandiri dan tak bisa diintervensi oleh siapa pun, sebagaimana sekarang yang diamanatkan UU No. 2 Tahun 2002 Kapolri langsung berada di bawah presiden. Termasuk oleh presiden sendiri.	Posisi Institusi	Posisi TNI subordinat terhadap kelompok politik/satuan tertentu sebagaimana terjadi di jaman Orde Baru ketika Polri harus tunduk kepada saudara tuanya yaitu TNI yang membuat Polri mudah diseret-seret dalam kepentingan politik
Menempatkan diri sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, mengedepankan keadilan hukum	Visi Misi	Menempatkan diri untuk melayani kekuasaan (individu maupun kelompok), hanya menjaga keamanan mereka yang mampu membayar
Menjadikan diri sebagai abdi hukum dan abdi masyarakat, menempatkan diri bagian dari masyarakat sipil	Doktrin	Doktrin militeristik, hidup dalam hukum rimba, mengutamakan repressif keimbang preventif dan preemtif
Menghormati HAM, menjalankan sepenuhnya Tri Brata, Catur Prasetya dan Tata Tentram Karta raharha, taat menjalankan tugas kepolisian, berperilaku sesuai etika profesi. Mengedepankan penggunaan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk memecahkan masalah kejahatan.	Etika dan Perilaku	Mengutamakan tindakan kekerasan, nilai-nilai pribadi yang salah didukung nilai-nilai kolektif, profesi dijadikan alat untuk memburu uang dan jabatan. Mengutamakan kekuatan "otot" untuk menciptakan keamanan masyarakat
Hanya merekrut SDM yang berkualitas baik yang memiliki idealisme kuat menjadi polisi, proses seleksi ketat dan tak ada yang bisa main pintu belakang	Rekrutmen	SDM yang direkrut tak berkualitas baik (bukan pilihan utama saat calon lulus dari sekolah), semua orang bisa menjadi polisi asal menyuap petugas saat mendaftar atau melanjutkan sekolah
Sistem pendidikan lanjut hanya bisa diikuti oleh mereka yang berprestasi, mengadopsi pengetahuan dari negara-negara yang memiliki satuan polisi baik	Sistem Pendidikan	Etika, tuntutan profesionalisme dan ajaran nilai hanya lips service yang diajarkan di pusat pendidikan, praktek sehari-hari di lapangan berbeda 180 derajat.
Law enforcement tinggi, semua penyimpangan ditindak, berlaku sistem reward dan punishment, berlaku sistem appraisal yang fair dengan melibatkan unsur masyarakat	Pengawasan Organisasi	Tak ada penegakkan disiplin, tak ada sanksi hukum bagi mereka yang melanggar, pimpinan membiarkan anak buah melakukan KKN
Semua kebutuhan standar dicukupi hingga personil kebal suap, polisi bisa berubah menjadi salah satu profesi terhormat	Kesejahteraan	Minimal, pimpinan mempersilakan semua anggota mengobryek untuk menutupi kekurangan biaya hidup, budaya suap dibiarkan
Negara membiayai sepenuhnya budget dan anggaran belanja yang menjadi kebutuhan Polri dan parlemen menjalankan fungsi pengawasan dan kontrol budget.	Budget Operasional	Negara hanya mendanai 30-40% kebutuhan anggaran (biaya rutin, biaya operasional dan biaya perawatan peralatan) yang diajukan Polri dari APBN (seperti sejak jaman Orde Baru hingga saat ini), Polri terpaksa membangun usaha bisnis dan membiarkan bisnis ilegal untuk kompensasi menutupi kekurangan anggaran operasional
Apresiasi masyarakat terhadap Polri tinggi, masyarakat ikut membantu Kamtibmas, masyarakat dilibatkan dalam membangun akuntabilitas dan transparansi Polri (misalkan memberikan assesment)	Dukungan Masyarakat	Masyarakat skeptis dengan kehadiran Polri, masyarakat tak mau berurusan dengan polisi dan lebih suka menyelesaikan sendiri persoalan kamtibmas yang mereka hadapi, polisi tak terlibat sebagai solusi atas persoalan lokal yang dihadapi masyarakat