

Penguatan Administrasi Publik: Polri dan Pengelolaan Keamanan dalam Transisi Demokrasi di Indonesia

Yopik Gani*



Abstrak :

UUD 1945 hasil amandemen kedua pada Pasal 30 ayat (4) secara tegas menyebutkan kepolisian sebagai alat Negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat serta menegakan hukum. Fungsi itu diperkuat lagi dalam UU No. 2 Tahun 2002, tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Namun, beberapa kalangan mengkhawatirkan bahwa otoritas itu tidak lagi di Polri. Gejala ini, dapat dilihat dari adanya kesan bahwa

Polri melakukan "pembiaran" terhadap aksi-aksi kekerasan, termasuk konflik horizontal, yang marak terjadi akhir-akhir ini. Jika dicermati secara mendalam pendapat itu juga tidak sepenuhnya benar. Jika ditelisik lebih dalam, sikap Polri demikian karena tidak lepas dari sikap Negara sendiri yang tidak pernah atau alpa dalam mencari solusi yang tepat dalam membangun relasi Polri dan masyarakat dalam kerangka penguatan Administrasi Publik dalam puseran transisi demokrasi di Indonesia saat ini. Penguatan Administrasi Publik yakni dengan membuat Polri menjadi kompeten dan otoritatif tanpa merusak nilai partisipasi demokratis dan nilai pertanggungjawaban. Selain itu penguatan administrasi publik juga dikembangkan melalui kebijakan-kebijakan pemerintah yang align dengan kepentingan masyarakat, yang kondusif membangun demokrasi di Indonesia yang bermartabat.

Kata Kunci : Administrasi Publik, Pengelolaan Keamanan, Polri

Pengantar

"Masalahnya adalah bagaimanakah kita dapat membuat pemerintah menjadi kompeten dan otoritatif tanpa merusak nilai partisipasi demokratis dan nilai pertanggungjawaban" (Don K. Price, 1984).

Indonesia Masuk Peringkat 63 Negara Gagal. Demikian, karena Indonesia makin memenuhi indikator sebagai negara gagal. Posisi Indonesia dalam daftar indeks negara gagal tahun 2012 yang dirilis lembaga riset nirlaba

The Fund for Peace kembali memburuk. Indeks negara gagal tersebut, dilihat dari indikator penegakan hukum, Hak Asasi Manusia dan persoalan kependudukan serta perlindungan terhadap kelompok minoritas.

Dalam indeks negara gagal 2012 yang dirilis lembaga riset nirlaba *The Fund for Peace*, Indonesia turun peringkat dari peringkat ke-64 tahun lalu menjadi peringkat ke-63 dari 178 negara tahun ini (Tribunnews.com - Rabu, 20 Juni 2012). Kondisi ini menjadi keprihatinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Presiden SBY dalam rapat Kabinet di Kejaksaan Agung beberapa waktu yang lalu menyampaikan

* Dr. Yopik Gani, Dosen tetap pada STIK-PTIK, berminat pada masalah Administrasi Kepolisian dan Kebijakan Publik Polri

bahwa masih ada 3(tiga) masalah yang menjadi rapor merah Indonesia menurut penilaian internasional yang mengakibatkan Indonesia menempati peringkat 63 sebagai negara gagal. Ke-3 masalah tersebut, yakni:

- a. Masalah keamanan
- b. Masalah korupsi
- c. Masalah Pertanian.

Khususnya masalah keamanan, dalam kesempatan itu Presiden SBY juga menyampaikan secara tegas bahwa masalah keamanan adalah domain Polri. Namun dalam beberapa kasus, Polri belum optimal melaksanakan tugasnya sebagai garda terdepan pengelolaan keamanan. Menurutny, Polri terkesan melakukan pembiaran terhadap beberapa aksi-aksi kekerasan, termasuk konflik horizontal yang dilakukan oleh sekelompok masyarakat, seperti; pembakaran kantor, dan kendaraan Polisi, serta bentrokan antar warga yang terjadi di beberapa tempat akhir-akhir ini, semisal yang terjadi di Mesuji, Lampung dan Sigi, Sulawesi Tengah.

Gejala ini, kemudian memunculkan rasa kekhawatiran dari beberapa kalangan, bahwa polisi tidak mampu lagi menjamin rasa aman masyarakat. Polisi seakan-akan telah kehilangan otoritasnya sebagai penanggungjawab keamanan dalam negeri. Apakah benar demikian? Pertanyaan ini menarik untuk didiskusikan dan dikaji lebih dalam, dan melalui tulisan singkat ini, penulis mencoba membangun satu perspektif yang mungkin menjadi salah satu dari sekian banyak jawaban yang dapat menjelaskan jawaban dari pertanyaan tersebut.

Polri dan Kamdagri dalam Transisi Demokrasi

Jika mencermati Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (hasil amandemen ke IV), Pasal 30, tentang Pertahanan dan Keamanan Negara,

fungsi dan peran Polri dijelaskan pada Ayat (4), bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.....dari penjelasan Pasal 30, Ayat (4) tersebut jelas tergambar bahwa Polri terkait fungsi dan perannya berada pada domain keamanan dalam negeri.

Hal ini selaras dengan isi Pasal 2 dan Pasal 5 Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 2 Tahun 2002, pada Pasal 2 dijelaskan bahwaFungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat..... sedangkan pada Pasal 5 dijelaskan bahwaKepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.....di samping itu, konsepsi penyelenggaraan usaha keamanan negara adalah diselenggarakan dengan system keamanan rakyat semesta oleh fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) sebagai kekuatan utama dan seluruh rakyat Indonesia sebagai kekuatan pendukung, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di seluruh wilayah hukum negara, yang meliputi wilayah daratan, perairan serta ruang di atas dan di bawah permukaan.

Amanat Pasal 30 yang kemudian secara kongkrit diatur dalam UU (No. 2 Tahun 2002), tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pada Pasal 2 dijelaskan bahwa "fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan Negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat". Kemudian pada Pasal 13 dijelaskan bahwa "Tugas Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah: a) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; b) menegakkan hukum; dan c) memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat". Uraian ini secara tegas memposisikan Polri sebagai garda

terdepan dalam pengelolaan Kamdagri. Yang juga kemudian memunculkan interpretasi yang lain dari beberapa kalangan, bahwa dengan Pasal 30, membuat Polri menjadi lembaga yang "*super body*", artinya Polri memiliki kewenangan yang sangat luas dan sulit dikontrol.

Pemisahan Polri dari TNI Tahun 1999, menjadi babak baru bagi Polri mengimplementasikan mandat yang telah diberikan Negara. Artinya Polri dalam menjalankan mandat konstitusi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 30, tidak lagi berada di bawah bayang-bayang Tentara Nasional Indonesia (TNI). Sehingga tidaklah berlebihan jika dikatakan, bahwa dengan pemisahan Polri dari TNI, Polri lebih leluasa dan mandiri mengelola Kamdagri.

Namun dalam perjalanannya, Polri dalam mengimplementasikan Pasal 30 ini, belum berjalan mulus seperti yang diharapkan. Implementasi Pasal 30 di tengah pusaran arus proses demokratisasi di Indonesia justru menghadapi persoalan yang cukup dilematis. Persoalan mendasar yang dihadapi Polri dalam pengimplementasiannya, adalah persoalan-persoalan yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Implementasi Pasal 30 ini, terkesan "*lemas*" atau dengan kata lain tidak berdaya (*powerless*) ketika dihadapkan dengan masalah HAM.

Selain itu, konsekuensi logis dari amanat konstitusi tersebut, Polri tentunya diharapkan dapat memaksimalkan perannya sebagai pengawal proses demokratisasi di Indonesia. Namun yang ada justru sebaliknya, Polri dalam beberapa kasus terkesan represif dalam menangani beberapa tindakan anarkhis yang dilakukan masyarakat sehingga cenderung mencederai nilai-nilai demokrasi, yakni dengan melakukan pelanggaran HAM.

Jika dirunut ke belakang banyak kasus pengelolaan keamanan yang telah dilakukan

Polri terutama dalam hal penanganan atau pengamanan unjuk rasa yang dilakukan oleh masyarakat yang kemudian berubah anarkhis. Penanganan atau pengamanan unjuk rasa anarkis ini, kemudian berujung pada bentrok antara masyarakat pengunjuk rasa dan Polri. Bentrok antara masyarakat pengunjuk rasa dan Polri, tak jarang jatuh korban jiwa sia-sia baik dari masyarakat maupun Polri sendiri. Dan akhir dari bentrok itu Polisi "*menuai hasil*" sebagai pelanggaran HAM.

"Polda Sulawesi Tengah mengaku lebih berhati-hati dan menghindari pelanggaran HAM saat menangani bentrokan warga.....". Penggalan kalimat dalam Media Indonesia, 22 Agustus 2002 tersebut merupakan kondisi yang dihadapi Polda Sulawesi Tengah dalam penanganan bentrokan antar warga di Kecamatan Marawola, Kabupaten Sigi, Sulteng. Sikap Polda Sulawesi Tengah ini, adalah cerminan suasana bathin Polri dalam penanganan aksi-aksi kekerasan, termasuk konflik horizontal, yang ada selama ini. Sikap ini menggambarkan, bahwa Polri begitu gamang atau dilematis dalam pengelolaan Kamdagri ketika dihadapkan pada masalah HAM.

Refleksi dari sikap Polri dalam mengelola Kamdagri seperti yang dikemukakan di atas, menjadi kendala bagi Polri dalam mengemban tanggung jawab besar dan tugas mulia dari negara untuk mengangkat martabat manusia dan membangun peradaban. Pelaksanaan tanggung jawab besar dan tugas mulia dari negara ini, ternyata tidak diimbangi oleh rasa percaya diri, Polri justru terjebak dalam ketidakpastian dan dilema antara bertindak dan keengganan bertindak. Ini kemudian menggambarkan bahwa Polri tersendat dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal proses demokratisasi dan penegak HAM di Indonesia.

Peristiwa bentrok horizontal, seperti kasus Bojong, kasus Bima, kasus Mesuji dan

bentrok vertikal, seperti pengrusakan kantor, dan kendaraan Polisi sudah sering terjadi. Jika disimak dari beberapa kasus tersebut, seperti misalnya kasus Bima, Polisi pada dasarnya telah melakukan sistem penanganan unjuk rasa yang sesuai dengan Prosedur Tetap (protap) yang ada, namun Protap ini kemudian tidak ada artinya ketika masyarakat memaksakan kehendaknya dengan cara anarkhis yang tentunya juga bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi dan bahkan juga telah melanggar HAM dengan memaksa aparat kepolisian untuk bertindak di luar prosedur pengamanan yang ada. Dengan realitas ini, dapat dikemukakan bahwa masyarakat sebagai salah satu pelaku demokrasi juga alpa dalam menanamkan nilai-nilai demokrasi dalam menuntut haknya atau kepentingannya dengan memaksakan diri dengan cara-cara anarkhis yang juga melanggar HAM.

Realitas ini, negara tidak pernah bersikap untuk mencari akar masalah, mengapa relasi Polri dan masyarakat dalam kondisi demikian?. Negara seakan tidak pernah hadir, dan bahkan justru melakukan pembiaran terhadap Polri termasuk masyarakat melakukan pelanggaran HAM. Tindak anarkhis Masyarakat cenderung "*termanjakan*" dengan pembelaan dari para tokoh dengan mengatasnamakan demokrasi, yang justru malah kontraproduktif terhadap pembangunan demokrasi itu sendiri. Demokrasi yang berkembang justru cenderung menumbuhkan suburkan sistem "*hukum rimba*" dalam masyarakat. Masyarakat bebas "*saling membunuh*" seperti bentrok antar warga yang terjadi di Sulteng dan di Lampung Selatan. Ironisnya, Polisi justru bersikap cari selamat dan terkesan melakukan pembiaran dengan berlindung dari kata "*menghindari pelanggaran HAM*", padahal korban jiwa telah berjatuhan: ironis!

Dalam sambutan Presiden pada upacara Prasetya Perwira TNI dan Perwira Polri Tahun 2012, menginstruksikan untuk selalu menjunjung tinggi profesionalisme, serta bersikap antisipatif

dan responsif untuk menegakkan hukum dan mengatasi gangguan terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat. Cegah dan bebaskan tuduhan sejumlah pihak bahwa seolah Polri melakukan pembiaran atas perilaku kalangan masyarakat tertentu yang melakukan kekerasan dan pelanggaran hukum. Berikan rasa aman, tentram, dan tertib, di lingkungan masyarakat. Pernyataan ini juga dikemukakan Preseiden SBY dalam pidato kenegaraan pada tanggal, 16 Agustus 2012 di Dewan Perwakilan Rakyat bahwa:

"Namun, apabila telah terjadi aksi-aksi kekerasan, termasuk konflik horizontal, Polri harus bertindak cepat, tegas dan tepat. Jangan terlambat dan jangan tidak tuntas. Jangan pula ada kesan Polri melakukan pembiaran. Yang penting hindari dan cegah jatuhnya korban jiwa dari pihak mana pun. Ciptakanlah kondisi kehidupan yang membawa ketentraman bagi masyarakat luas. Termasuk ketentraman dan ketenangan bagi umat beragama untuk menjalankan ibadahnya masing-masing".

Isi pidato Presiden SBY di atas, memang dilematis bagi Polri, di satu sisi begitu besar harapan terhadap Polri untuk bertindak profesional dalam penanganan aksi-aksi kekerasan, termasuk konflik horizontal di negeri ini, namun di sisi yang lain Polri terlemahkan (*powerless*) oleh perkembangan nilai-nilai demokrasi dalam masyarakat yang terlalu longgar (baca: kebablasan), akibat dari kebijakan-kebijakan Pemerintah sendiri yang tidak mendidik dan mengembangkan nilai-nilai demokrasi yang bermartabat.

Penguatan Administrasi Publik: Sebuah Alternatif

Fenomena seperti ini, sebagaimana dijelaskan oleh Hamilton, pada dasarnya mirip fenomena masyarakat Amerika ketika berproses

dalam menuju masyarakat demokratis pada saat itu. Pandangan Hamilton ini didasarkan pada gejala-gejala yang ada dalam masyarakat Amerika, bahwa di dalam masyarakat bebas setiap individu akan cenderung memperjuangkan kepentingan-kepentingan pribadinya. Kelompok-kelompok sosial pun akan cenderung saling bertentangan untuk memenangkan kepentingannya masing-masing, walaupun itu harus mengorbankan kepentingan kelompok-kelompok sosial lainnya.

Kondisi masyarakat yang demikian oleh Hamilton, diperlukan adanya administrasi publik yang kuat untuk melindungi kebebasan masyarakat (masyarakat demokrasi). Dalam hal ini birokrasi pemerintah yang kuat diperlukan untuk menjamin kemungkinan partisipasi di antara kelompok-kelompok sosial yang ada dan mencegah terjadinya dominasi satu kelompok terhadap lainnya.

Tujuan perlunya membangun administrasi publik yang kuat ini lanjut penjelasan Hamilton, hakekatnya adalah upaya pemerintah menjembatani kepentingan antar kelompok yang berbeda yang diterjemahkan ke dalam kebijakan-kebijakan publik yang rasional yang memuaskan semua kelompok masyarakat. Yang kemudian diimbangkan dengan pemberian kekuasaan yang cukup kepada birokrasi pemerintah untuk melaksanakan fungsi kontrolnya, termasuk diberi kekuatan memaksa untuk mencegah terjadinya perubahan secara kekerasan atau perbuatan-perbuatan yang melanggar sistem hukum yang berlaku.

Mencermati relasi polisi (Polri) dan masyarakat dalam konteks pengelolaan keamanan, dengan merujuk pemikiran Hamilton, kiranya menarik untuk dijadikan tema diskusi dalam rangka penguatan Polri sebagai salah satu mesin birokrasi pemerintah yang diberi mandat oleh Negara sebagai penanggungjawab pengelolaan Kamdagri. Ini beralasan dengan melihat realitas relasi

masyarakat dan kepolisian saat ini. Kepolisian tidak memiliki kekuatan atau lemah ketika berhadapan dengan masyarakat. Kepolisian seakan-akan tidak berdaya ketika antar warga atau kelompok yang ada dalam masyarakat saling "*membunuh*", Polri sebagai representasi Negara yang diberi kewenangan untuk memecahkan masalah ini terjebak dalam "*perangkap*" Hak Asasi Manusia. Ini resiko yang dihadapi birokrasi pemerintah yang memiliki kekuasaan yang tidak memadai sebagaimana dikemukakan Hamilton dalam Darwin (1989:24), bahwa kekuasaan yang sangat kecil sama bahayanya dengan kekuasaan yang terlalu besar, oleh karena itu pemerintah harus memiliki kekuasaan yang cukup agar dapat menjalankan seluruh misinya. Mengacu dari argumen Hamilton ini wajar kiranya jika Negara (parlemen dan pemerintah) melakukan "*rethinking*", penguatan Polri untuk membangun kekuasaan/kewenangan Polri yang memadai untuk lebih profesional, akuntabel dan tidak merusak nilai partisipasi demokratis agar dapat menjalankan seluruh misinya seperti yang dimandatkan konstitusi, terutama dalam mengawal pembangunan demokrasi di Indonesia.

Selain penguatan Polri, dalam konteks penguatan administrasi publik, juga tak kalah pentingnya adalah penguatan pemerintah baik pusat maupun daerah untuk merumuskan kebijakan-kebijakan publik yang unggul dan memadai, yaitu kebijakan publik yang senantiasa *align* dengan kepentingan masyarakat. Demikian, karena lewat kebijakan-kebijakan publik yang senantiasa *align* dengan kepentingan masyarakat adalah cerminan upaya pemerintah menjembatani kepentingan antar kelompok yang berbeda yang diterjemahkan ke dalam kebijakan-kebijakan publik yang rasional dan dapat memuaskan semua kelompok masyarakat.

Argumentasi di atas, didasari dari hakekat kebijakan, bahwa kebijakan publik sejatinya hadir untuk memecahkan masalah publik yang

ada dalam masyarakat, bukan justru sebaliknya, yaitu memunculkan masalah baru, seperti konflik antara polisi dan masyarakat. Dengan demikian, kebijakan publik bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat untuk dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis. Ini senada dengan pendapat Easton, bahwa kebijakan pemerintah sebagai "kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan". Dengan kebijakan-kebijakan pemerintah seperti ini, tentunya akan menjadi media penyamaan nilai-nilai demokrasi yang bermartabat, jauh dari kemungkinan pelanggaran HAM.

Penutup

Amanat konstitusi yang diemban Polri pada dasarnya mengharapkan Polri dapat memaksimalkan perannya sebagai pengawal proses demokratisasi di Indonesia. Namun yang ada justru sebaliknya, penilaian beberapa kalangan, bahwa Polri dalam beberapa kasus pengamanan aksi-aksi kekerasan, termasuk konflik horizontal, terkesan melakukan "pembiaran" dan bahkan kadang bertindak represif yang kemudian berujung bentrok dengan masyarakat yang anarkhis, sehingga mencederai nilai-nilai demokrasi, yakni dengan melakukan pelanggaran HAM.

Melihat realitas relasi polisi (Polri) dan masyarakat yang cenderung tidak harmonis dalam transisi demokrasi di Indonesia saat ini. Maka kiranya, pemikiran Hamilton tentang penguatan administrasi publik, menarik untuk dijadikan inspirasi dalam membangun relasi polisi dan masyarakat yang lebih positif dan berimbang. Dan dengan demikian, Polisi dan masyarakat dapat memainkan perannya dengan harmonis dalam membangun demokrasi di Indonesia.

Daftar Bacaan

Abidin, Z. Said. 2012. *Kebijakan Publik*, Jakarta: Salemba Humanika.

Darwin, Muhajir. 1989. *Pengantar Teori Administrasi Publik*, Yogyakarta: Pascasarjana UGM.

Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy; Dinamika Kebijakan-Analisis Kebijakan-Manajemen Kebijakan*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

Mariana, Dede. 2011. *Negara, Polisi, dan Pelayanan Publik Dalam Era Demokrasi*, Jakarta: Jurnal Kepolisian Edisi 074 Januari-April 2011.

Gani, Yopik dan Sujarwoto. 2004. *Polisi Berwawasan Sipil*, Jakarta: Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian.

Siahaan, M, Hotman. 2005. *Paradigma Perpolisian Komunitas: Mengantisipasi Konflik Sosial Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta: Orasi Ilmiah pada Dies Natalis PTIK ke-59.

Sambutan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pada Upacara Prasetya Perwira TNI dan Perwira Polri Tahun 2012.

Pidato Kenegaraan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, di Dewan Perwakilan Rakyat, tanggal 16 Agustus 2012.

Indonesia Negara Gagal Karena Tata Kelola Carut Marut: *Tribunnews.com* - Rabu, 20 Juni 2012.