

Relasi Polri-Masyarakat dalam Membangun Kamdagri

D. Parlindungan Sitorus*

Abstrak :

Reformasi Kepolisian sesungguhnya bertujuan mengubah citra polisi dari yang militeristik ke polisi sipil yang demokratis. Reformasi yang dilakukan dapat mengubah wajah Kepolisian sesuai dengan cita-cita negara hukum. Dari perspektif hubungan masyarakat-negara (state-society relation), maka keamanan nasional (national security) dimengerti sebagai kondisi ketika individu, masyarakat dan negara terbebas dari segala bentuk ancaman. Polri sebagai alat negara yang tangguh dan didukung publik, menjadi kekuatan dalam memelihara keamanan dalam negeri melalui fungsi-fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan ketertiban dan keamanan (kamtibmas), penegak hukum, pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat. Perlunya upaya kemitraan antara masyarakat dengan Polri untuk meningkatkan peran, fungsi dan wewenangnya sebagai lembaga keamanan dalam negeri

Kata Kunci : *Polri dan Masyarakat, Kamdagri, Kemitraan*

Salah satu tujuan utama dari kehadiran negara adalah menjamin keamanan warga negara. Oleh karenanya pemerintah sebagai penyelenggara negara memiliki kewajiban untuk mewujudkan cita dan tujuan bernegara tersebut. Dalam pembukaan UUD 1945 dirumuskan bahwa negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia.¹ Untuk mendukung pelaksanaan sistem keamanan nasional, maka negara membentuk instrumen utama pelaksana manajemen keamanan yakni Kepolisian Republik Indonesia

(Polri). Polri melaksanakan fungsi utama sebagai unsur pemerintah yang melaksanakan pelayanan publik dibidang keamanan.²

Pada konteks kesejarahannya, Kepolisian kita yang dikenal dengan Polri merupakan sistem birokrasi yang telah ada sejak jaman kolonial Belanda. Kepolisian pada masa itu dimaksudkan untuk melayani penjajah Belanda. Pendudukan Belanda, Polri berorientasi membela kepentingan penguasa dan elite pribumi. Pada masa pemerintahan Jepang, kedudukan dan fungsi tetap sama, meskipun sebagian besar anggota polisinya berasal dari penduduk pribumi. Perbedaannya hanya pada penggunaan senjata, kalau pada masa Jepang, polisi pribumi boleh menggunakan senjata api. Pemerintah Jepang di Indonesia memberikan kewenangan kepada organisasi kepolisian untuk

¹ Lihat Naskah Akademik Draft RUU Kamnas. Pada awalnya draft undang-undang ini dikenal dengan draft RUU Hankamneg, di mana penulis adalah salah satu peserta FGD dalam sesi-sesi LSM/Ormas dengan Propatria, yang diberi otoritas oleh Dephan untuk menyiapkan draft RUU Kamnas.

* D. Parlindungan Sitorus, SH, MS. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIPOL) UKI, dan alumni Magister Administrasi Publik Universitas Padjajaran Bandung

² Pelayan publik dibidang keamanan adalah melindungi, mengayomi masyarakat, menegakkan hukum dalam kehidupan masyarakat dan negara.

menggunakan senjata secara resmi. sementara jaman Belanda, hanya polisi dari unsur Belanda saja yang boleh menggunakan senjata api.³

Dalam mengemban tugas, Kepolisian saat ini masih saja menonjolkan kekuasaan (*power*) sebagaimana berbagai perkara yang muncul ke permukaan. Di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang menegaskan bahwa pada Kepolisian melekat kekuasaan upaya paksa (penyelidikan, penyidikan, penyitaan, penggeledahan) dan diskresi yang sangat berpotensi disalahgunakan apabila tidak ada pengawasan internal, eksternal dan horizontal serta aturan perilaku. Sedangkan pengawas eksternal telah termaktub dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dinamakan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas), namun keberadaannya secara struktural dan kekuasaan, mengakibatkan belum dapat melakukan pengawasan sebagaimana harapan masyarakat, apalagi mengembangkan dan mengarahkan institusi Kepolisian yang profesional dan akuntabel sebagaimana disyaratkan dalam sebuah negara demokrasi.⁴

Reformasi Kepolisian sesungguhnya bertujuan mengubah citra polisi dari yang militeristik ke polisi sipil yang demokratis. Reformasi yang dilakukan dapat mengubah wajah Kepolisian sesuai dengan cita-cita negara hukum. Hasil yang dicapai saat ini belum nampak optimal, dimana masih adanya citra negatif yang melekat pada Kepolisian tidak mungkin ditutupi dengan cara mengejar prestasi seperti dalam mengungkap kasus terorisme, narkoba, *illegal logging*, korupsi, *illegal mining*, dan *money*

laundering tetapi harus perubahan kelembagaan secara serius.⁵ Semakin modernnya kondisi masyarakat Indonesia dewasa ini, menuntut perubahan struktur hubungan-hubungan hukum, substansi-substansi baru pengaturan hukum dan budaya hukum (*legal culture*).⁶ Bila dicermati maka kondisi birokrasi penegakkan hukum di Kepolisian juga tidak mendukung langkah itu. Oleh karena itu, diperlukan perubahan organisasi dan perubahan budaya organisasi Polri dengan membangun SDM personil yang lebih baik dan menyesuaikan dengan era demokrasi saat ini.

Relasi Polri dan Masyarakat

Dari perspektif hubungan masyarakat-negara (*state-society relation*), maka keamanan nasional (*national security*) dimengerti sebagai kondisi ketika individu, masyarakat dan negara terbebas dari segala bentuk ancaman. Oleh karena itu keamanan merupakan kebutuhan utama masyarakat dan merupakan barang Publik (*public good*) yang semakin dibutuhkan masyarakat dalam era yang semakin terbuka dewasa ini.

Keamanan dalam negeri (*kamdagri*) merupakan syarat utama untuk mendukung terwujudnya masyarakat sipil yang adil, makmur, dan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Polri sebagai alat negara yang dibantu dan didukung masyarakat, menjadi pilar dalam memelihara keamanan dalam negeri melalui fungsi-fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan ketertiban dan keamanan (*kamtibmas*), penegak hukum, pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat. Keamanan dan ketertiban masyarakat hadala statu kondisi dinamis masyarakat yang menjadi salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional. Tercapainya tujuan nasional ditandai dengan beberapa indikator,

3 Muhammad Nasir, *Konflik Presiden dan Polri dalam Masa Transisi Demokrasi*, Madani Institut, 2004. hal 28-30 (buku ini diangkat dari tesis master ilmu politik Universitas Nasional, 2004)

4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dinamakan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas)

5 Bambang Widodo Umar, "Arah Reformasi Polri", Makalah yang disampaikan dalam diskusi yang diselenggarakan ProPatria Institute di Jakarta, 29 Januari 2008.

6 Aziz Syamsuddin, makalah yang berjudul "Politik Hukum Pembaruan Hukum Acara Pidana Indonesia: Hakim Komisaris dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu" di Jakarta, 11 Februari 2010.

termasuk terjalannya keamanan, ketertiban dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketentraman. Keamanan dalam negeri merupakan suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya kamdagri yang kondusif bagi ketentraman dan keamanan masyarakat.⁷

Problematika yang terjadi adalah bagaimana merubah karakteristik kepolisian menjadi polisi sipil, bukan kepolisian yang militeristik. Konsep seperti inilah yang diharapkan dalam masyarakat demokratis. Dalam kaitan ini, maka Polri disamping harus memberikan pertanggungjawaban hukum dan administratif, polisi juga dituntut untuk bertanggungjawab kepada publik. Pengawasan merupakan aspek yang sah dan diperlukan bagi akuntabilitas kepolisian. Jika pengawasan dirancang dengan baik, maka pengawasan itu akan memberi kontribusi positif bagi kemajuan pertanggungjawaban kepolisian.

Menurut Walker, wujud tanggungjawab kepolisian meliputi (1) keterbukaan dalam memberikan akses publik untuk memperoleh informasi secara jujur tentang kebijakan dan pengelolaan sumber daya. (2) pengawasan publik, baik dalam bentuk mekanisme yang menjamin klien untuk memperoleh informasi tentang penanganan laporan/pengaduannya. Hal itu dilakukan untuk mendapatkan dukungan masyarakat dan menghindari tekanan sistem (support stress).⁸ Profesionalisme sebenarnya merupakan tuntutan jaman yang tidak hanya berlaku dilingkungan kepolisian, tetapi juga bagi institusi-institusi legal formal lainnya, agar suatu lembaga dapat mengemban tugas dan peran yang efektif dan akuntabel. Karena itu, perubahan dalam kaitan dengan ini adalah perlunya reformasi total dalam sistem pendidikan Polri. Mengubah model pendidikan

yang berkarakteristik militeristik, menjadi model sipil.

Dalam memahami relasi negara dan masyarakat dalam konteks reformasi Polri maka argumentasi Makmur Keliat (2008) berikut ini dapat mewakilinya. Menurutnya bahwa jika ditempatkan secara menyeluruh pada paradigma negara, maka polisi sebagai institusi akan didorong untuk masuk ke dalam sistem politik yang nondemokratik. Substansi dari perspektif ini adalah bahwa polisi hadir terutama untuk memperkuat keutuhan negara (*state building*) dan juga untuk memelihara rejim (*regime preservation*). Contoh dari hal ini adalah tindakan-tindakan polisi yang membungkam dan meniadakan oposisi politik terhadap pemerintah. Tetapi, jika diposisikan secara utuh dalam paradigma masyarakat, maka polisi akan dipahami sebagai produk alamiah dari masyarakat. Paradigma masyarakat tersebut akan mengkonseptualisasikan kehadiran polisi bukan untuk melayani kepentingan negara atau rejim tetapi untuk melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Berdasarkan paradigma masyarakat itu juga yang melahirkan konsepsi jika negara itu runtuh, polisi masih tetap hadir karena masyarakat membutuhkannya. Lahirnya beberapa istilah seperti polisi sipil (*civilian police*), pemolisian demokratik (*democratic policing*) dan pemolisian masyarakat (*community policing*) kemungkinan besar dipengaruhi oleh paradigma masyarakat itu.⁹

Peranan Polri senantiasa berkembang sesuai dengan dinamika masyarakat dan kenegaraan. Seperti yang kita lihat bahwa pasca Orde Baru, Polri memiliki fungsi dan tanggungjawab yang lebih spesifik, yakni bertanggungjawab terhadap pengelolaan keamanan negara. Dalam ketetapan MPR Nomor VII tahun 2000 dengan jelas disebutkan sebagai berikut; (1) Kepolisian negara

7 T Hari Prihatono, *National Security Framework* (Jakarta, Propatria, 2008) hal 22-23 Anggoro, Kusnanto, *Reformasi Sektor Keamanan*, rekam Jejak, Propatria, 2006

8 Samuel Walker, *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight*, Wadsworth, USA, 2001.

9 Makmur Keliat, *Telaah Regulasi Polri: Amandemen atau Undang-Undang Baru*, dalam Dwi Ardhanariswati dan kawan-kawan, *Sistem Keamanan Nasional Indonesia: Akor, Regulasi dan Mekanisme Koordinasi*, (Jakarta: Pactiv UI, 2008) hal 29-31

republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. (2) dalam menjalankan perannya, kepolisian RI wajib memiliki keahlian dan ketrampilan secara profesional.¹⁰ Dari peran-peran Polri tersebut dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia dan tugas pokok kepolisian tersebut, maka secara lebih spesifik, Polri memegang otoritas pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat sebagai berikut;

1. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.
2. Mencegah dan memberantas menjalankan penyakit-penyakit masyarakat.
3. Memelihara keselamatan orang, benda dan masyarakat, termasuk perlindungan dan pertolongan.
4. Memelihara keselamatan negara terhadap gangguan dari dalam.
5. Mengusahakan ketaatan warga negara dan masyarakat terhadap undang-undang dan peraturan-peraturan negara.
6. Dalam bidang peradilan mengadakan penyidikan atas kejahatan dan pelanggaran menurut ketentuan undang-undang (KUHP) dan peraturan negara lainnya.
7. Mengawasi aliran-aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara.

Melaksanakan tugas-tugas khusus lainnya yang diberikan oleh suatu peraturan negara.

Polri sebagai bagian dari fungsi pemerintahan, yaitu bertanggungjawab dalam mewujudkan keamanan dalam negeri, maka Polri bertekad untuk merealisasikan sejumlah

agenda penting dan strategis;

1. Terwujudnya pelayanan kamtibmas prima hadala keadaan dalam masyarakat yang tumbuh bebas dari gangguan dan ketakutan karena polisi membantu secepatnya dan kinerjanya sesuai estándar etika yang tinggi.
2. Tegaknya hukum hadala suatu keadaan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang teratur, tertib dan adil dalam lingkungan payung hukum yang berwibawa, tegas dan tidak diskriminatif.
3. Kamtibmas mantap, hadala suatu keadaan diwilayah hukum NKRI yang bebas dari konflik social baik vertikal maupun horizontal dan bebas dari gangguan keamanan dan ketertiban umum serta bebas dari gangguan jalannya pemerintah negara.
4. Sinergi polisional yang proaktif hadala kebersamaan antar unsur dan komponen bangsa dan masyarakat dalam mengambil langkah mendahului berprosesnya potensi gangguan keamanan dengan menyusun pemecahan masalah.¹¹

Selain itu, Polri perlu mengimplementasikan prinsi-prinsip Pemolisian masyarakat yang sudah menjadi kebijakan nasional Polri. Polri menghadapi problematika sebagai berikut. Disatu sisi, Polri menghadapi masalah kuantitas maupun kualitas SDM Polri yang berguna bagi pengembangan fungsi, wewenang dan peran Polri menjadi lebih baik dan dibanggakan. Tetapi disisi lainnya, Polri dihadapkan pada krisis kepercayaan masyarakat. Upaya untuk membangun relasi yang harmonis dan ideal antara masyarakat dan Polri dilakukan dengan mengembangkan konsep Polmas.¹² Perpolisian masyarakat (Polmas) merupakan strategi yang sering dipakai pada saat melaksanakan reformasi Kepolisian karena strategi ini mengutamakan

10 Ketetapan MPR Nomor VII tahun 2000, tentang peran TNI dan Polri.

11 Jenderal Timur Pradopo, *ibid* hal 6

12 Lihat Laporan Tahunan KHN RI tahun 2012

hubungan kerja Kepolisian dengan masyarakat yang lebih dekat, dengan mencari cara-cara baru untuk menanggulangi kejahatan dan menjaga ketertiban, serta meningkatkan keamanan masyarakat. Dalam perspektif masyarakat, jika perpolisian masyarakat diidentifikasi sebagai suatu pendekatan perpolisian yang akan digunakan, Kepolisian harus memahami dan mempertimbangkan kebutuhan masyarakat yang berbeda-beda. Dalam kerangka itu, perpolisian masyarakat mempunyai tantangan berikut:

1. walaupun undang-undang resmi tentang hak asasi manusia dan kesetaraan sudah ada, perwujudan hak-hak tersebut sering dipersulit oleh hukum negara;
2. kurangnya kemampuan dan komitmen pimpinan untuk mendukung dan melaksanakan perubahan nyata sehubungan dengan perkembangan masyarakat;
3. sikap negatif yang terkadang muncul di berbagai jenjang kepangkatan terhadap fokus pada pelayanan masyarakat dengan berpendapat bahwa yang perlu ditangani adalah permasalahan yang lebih mendesak.

Polri sebagai alat negara yang tangguh dan didukung publik, menjadi kekuatan dalam memelihara keamanan dalam negeri melalui fungsi-fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan ketertiban dan keamanan (kamtibmas), penegak hukum, pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat. Keamanan dan ketertiban masyarakat dihadapkan dalam kondisi dinamis masyarakat yang menjadi salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional. Tulisan ini pada akhirnya memberikan rekomendasi tentang perlunya upaya kemitraan antara masyarakat dengan Polri untuk meningkatkan peran, fungsi dan wewenangnya sebagai lembaga keamanan dalam negeri yang tangguh, sesuai tuntutan masyarakat Indonesia saat ini. Antara masyarakat dan Polri memiliki relasi yang fungsional-aspiratif dalam

menciptakan keamanan dan ketertiban dalam kehidupan masyarakat dan negara kini dan ke depan. Polri juga diharapkan membangun kemitraan dengan universitas dalam mendorong akselerasi reformasi Polri dalam demokrasi konstitusional.

DAFTAR PUSTAKA

Anggoro, Kusnanto, *Reformasi Sektor Keamanan, rekam Jejak*, Propatria, 2006

Jamil Burhan, SH, *Gagasan Reformasi Polri*, makalah lepas, 2010

Djamin, Awaluddin, *Kedudukan Polri dalam kabinet Persatuan*, Bhayangkara, XII/99.

Denzin, Norman K. (1988). *The Research Act*. Revised edition. New York: McGraw-

Indonesian working Group, *Naskah Akademik, RUU KAMNAS*, 2004.

Kemitraan, *Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia*, Laporan Tahunan 2004.

Keliat, Makmur Keliat, *Telaah Regulasi Polri: Amandemen atau Undang-Undang Baru*, dalam Dwi Ardhanariswati dan kawan-kawan, *Sistem Keamanan Nasional Indonesia: Aktor, Regulasi dan Mekanisme Koordinasi*, (Jakarta: Pacivis UI, 2008)

M. Sastrapratedja, Pengantar, John Locke, *Kuasa itu Milik Rakyat*, Kanisius, 2002

asir, Muhammad, *Konflik Presiden dan Polri dalam Masa Transisi Demokrasi*, Madani Institut, 2004.

OECD DAC Handbook on Security System Reform: *Supporting Security and Justice (Buku Pedoman OECD DAC tentang Reformasi Sistem Keamanan: Mendukung Keamanan dan Keadilan)*, Draft Edition (Edisi Rancangan), (Paris: OECD, 2007)

T Hari Prihatono, *National Security Framework* (Jakarta, Propatria, 2008)

Pradopo, Timur, *Kapolri, Revitalisasi Polri Menuju Pelayanan Prima*, Paparan dalam Fit and Proper Test calon Kapolri dihadapan Komisi III DPR RI.

Syamsuddin, Azis, *Politik Hukum Pembaruan Hukum Acara Pidana Indonesia: Hakim Komisaris dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu* di Jakarta, 11 Februari 2010.

Umar, Bambang W, *Paradigma Keamanan Nasional*, PTIK-Polda NAD-Imparsial, 3 April

2006.

-----, *Penafsiran Kembali Simbol-Symbol Polisi*, *Jurnal Polisi Indonesia*, 4/2002

-----, *Penafsiran Kembali Simbol-Symbol Polisi*, *Jurnal Polisi Indonesia*, 4/2002

Ketetapan MPR Nomor VII tahun 2000, tentang peran TNI dan Polri.

Walker, Samuel, *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight*, Wadsworth, USA, 2001.

