

Polri dalam Proses Konsolidasi Demokrasi

Oleh H. Moch Suwondo *)

Pendahuluan

Sejak bangsa Indonesia bersepakat untuk mencanangkan upaya reformasi tata kehidupan berbangsa dan bernegara, arah yang hendak dituju adalah sebuah negara Indonesia Baru, yang demokratis, berkeadilan, berkeadaban dan sejahtera. Nampaknya, untuk menapak ke arah itu, apalagi sebelumnya bangsa ini hidup dalam belenggu pemerintahan yang otoriter, tidaklah sederhana. Satu yang pasti dari ketidak-sederhanaan itu, adalah lahirnya masa transisi, yang sarat dengan berbagai ketidakpastian (*Gray-Area*). Tak kurang dari penjabaran Larry Diamond: "Bahwa awal milenium III ditandai oleh pembalikan transisi demokrasi gelombang ketiga, yang semula menunjukkan prospek perubahan menuju demokrasi, gagal di tengah jalan. Kegagalan itu membuat negara yang bersangkutan kembali kesistem lama yang otoritarian, sistem yang rapuh, yang tidak otoriter dan juga tidak demokratis" (Danny S.A., 2001)

Di Indonesia, krisis multi-dimensional yang berlarut-larut ini, ditandai oleh fenomena keterpurukan ekonomi disertai (dampak) ancaman teror dan kekerasan serta konflik horizontal/vertikal. Namun demikian terlepas dari gambaran tersebut, skenario konsolidasi demokrasi, setidaknya telah diformulasikan berikut kemungkinan kesulitannya, yakni: negara menuju situasi entah berantah. Sebagai konsekuensinya, Polri dengan konsep kemandirian dan profesionalitasnya, dituntut untuk berperan karena keberadaannya, sebagai garda terdepan dalam mengawal dan mengamankan

upaya konsolidasi demokrasi berikut dampak negatifnya.

Persoalannya, bagaimana dengan posisi awal Polri yang dililit berbagai keterbatasan mampu mengawal langkah-langkah politik bangsa Indonesia dalam mewujudkan konsolidasi demokrasi dalam rangka membangun Indonesia baru. Mungkinkah, dalam menyikapi dan menyasiasi fenomena itu, Polri akan terseret dengan isu-isu politis yang dewasa ini telah merebak pada setiap elemen bangsa ?.

Konsolidasi Demokrasi

Dalam mengakhiri abad XX, reformasi dihampir setiap negara, terutama negara-negara yang tengah berkembang seperti Indonesia, adalah sebuah keniscayaan. Reformasi adalah sebuah peluang bagi berlangsungnya perubahan yang direncanakan, konsepsional dan dalam pelaksanaannya dilakukan secara gradual. Meskipun demikian, reformasi ke arah kehidupan yang demokratis, karena sarat dengan kehendak untuk berubah, acap kali tak terhindarkan lahirnya fenomena yang menggambarkan tuntutan kebebasan (tanpa batas ?), keadilan dan politisasi massa yang dalam banyak hal merobohkan dinding-dinding ketertiban politik dan kepastian hukum yang selama ini ada. Oleh karena itu, tidaklah sulit dipahami jika pada masa yang dikenal sebagai transisi demokrasi muncul berbagai ketidakpastian, ketidakadilan, dan malahan ketidakmestian (*What Democracy Is Not ?*, Philippe C Schmitter dan Terry Lynn Karl, 1993).

Dalam tulisan berikutnya dinyatakan, bahwa demokrasi mampu memproduksi nilai,

*) Penulis adalah Kepala Pusat Pengembangan Ilmu dan Teknologi Kepolisian - PTIK, Jakarta

kondisi dan institusi yang dibutuhkan (*What Democracy Is ?*). Demokrasi ternyata mempunyai pula ketidakmestian, in efisiensi dan kurang tertib dalam menghasilkan produk-produknya (*What Democracy Is Not ?*). Khususnya pada awal kebangkitannya itu pada masa atau pasca transisi meninggalkan otoriterisme.

Ada sekurangnya 4 (empat) fenomena :

(1) Bahwa demokrasi tidak mesti lebih efisien secara ekonomis, yang menyangkut nilai pertumbuhan yang dicapai, jumlah tabungan yang tersimpan dan besarnya nilai investasi yang dimiliki, mungkin tidak lebih baik dari pemerintahan Non Demokratis.

(2) Bahwa demokrasi tidak mesti lebih efisien secara administrasi, dapat dilihat dari lambatnya keputusan politik (selalu dikritisi), ini sesuai dengan hakekat manusia sebagai mahluk swa-koreksi (*Human being's are animals capable of self correction*).

(3) Bahwa demokrasi tidak mesti lebih tertib, konsensus, stabil atau lebih mudah dijalankan (*Governable*) ketimbang pemerintahan otokratis yang digantikannya, dan

(4) Pemerintahan dan masyarakat memang lebih terbuka, namun tak lebih terbuka dalam hal ekonomi, seperti proteksionisme dan *closed borders*. Di sini, demokrasi tidak mesti menimbulkan kebangkitan ekonomi, perdamaian sosial, karena kerukunan politik dan pasar bebas. Dari keempat fenomena itu, semestinya menuntut penyikap kita yang lebih arif dan bijak serta realistis, sehingga tidak menaruh harapan yang berlebihan terhadap upaya konsolidasi demokratis.

Adalah dapat dirasakan, bahwa jatuhnya Presiden Wahid dan pemerintahannya melalui Sidang Istimewa MPR 2001, kemudian di gantikan oleh duet kepemimpinan Megawati dan Hamzah Haz (masing-masing sebagai Presiden dan Wakil Presiden) dan Kabinet Gotong Royongnya, sesungguhnya lebih merupakan refleksi sikap arif dan bijak bangsa

Indonesia- unttuk membangun kehidupan yang demokratis. Dari kerangka berpikir di atas, dapat dikatakan bahwa pergantian itu dimaksudkan agar kita tidak terseret dalam *What Democracy Is Not* (ketidakmestian demokrasi), terlepas dari jasa dan hal-hal yang positif yang diciptakan Abdurrahman Wahid ketika memimpin bangsa memasuki masa-masa awal reformasi, namun yang pasti tuntutan konsolidasi demokrasi sulit untuk dibendung kehadirannya. Satu hal yang nampaknya harus diluruskan kembali adalah Citra Kepemimpinan Nasional yang demokratis, santun, proporsional, prosedural dan senantiasa menjunjung tinggi konstitusi. Dengan demikian diharapkan, program-program pemulihan ekonomi, keamanan dan politik serta politisasi massa berlangsung secara proporsional.

Di samping faktor-faktor lainnya, upaya konsolidasi demokrasi amat ditentukan oleh kredibilitas dan kapabilitas sang Pemimpin dengan Pemerintahannya. Di sini diperoleh dua pilihan sebagai berikut, yakni konsolidasi demokrasi atau dis integrasi bangsa. Melalui program strategi dan Doktrin RAMD'S *project air force*, dapur strategi global dan militer AS, yang disponsori Kastaf operasi udara dan Antariksa AU-AS dan Panglima AU Pasifik, Angel Rabasa dan Peter Chalk, dalam Indonesian's Transformation and *The Security of South East Asia*, mendeskripsikan tentang berbagai fenomena-politik sebelum menuju skenario konsolidasi, antara lain :

Presiden Wahid menghadapi berbagai masalah warisan pemerintahan sebelumnya, pertarungan elit politik baru, hubungan pusat-daerah, konflik komunal dan hubungan sipil-militer. Di mata pemerintahan dan rakyat AS, krisis multi dimensional yang melanda Indonesia cukup mengkhawatirkan negara-negara tetangga, yang sedikit banyak dapat berpengaruh terhadap hegemoni AS. Eskalasi politik, stabilitas keamanan dan ekonomi dan arus pengungsi disertai perluasan aktivitas

bawah tanah yang radikal, ditambah Balkanisasi Indonesia, Jepang dan Korea yang banyak bergantung bahan baku dari Indonesia, dapat mengganggu volume perdagangan internasional, karena akibat aturannya ekspor. Semua itu berdampak buruk terhadap stabilitas keamanan kawasan.

Keamanan itu sendiri diartikan sebagai tingkat gangguan atas kepentingan ekonomi dan ego politik. Namun demikian, AS masih menaruh harapan atas kemampuan Indonesia menyelesaikan masalah dalam negerinya. (lihat dukungan pemerintah/Presiden Goerge W Bush (Jr) terhadap Presiden Megawati, tanggal 19 September 2001, diundang ke AS dalam SU PBB).

Beberapa predikat yang mereka berikan atas Indonesia:

1. Indonesia Negara demokrasi baru.
2. Indonesia Negara demokrasi terbesar ketiga setelah India dan AS.
3. Indonesia Negara penduduk muslim terbesar di dunia dan negara pertama yang menganut demokrasi dengan benar.

Oleh karena itu, di Asia Tenggara ia akan menjadi pelopor negara demokrasi dan pemimpin Asean dalam mencegah hegemoni RRC di Asia Tenggara. Tentang skenario konsolidasi demokrasi yang kemungkinan terformulasikan, antara lain:

- Evaluasi hubungan sipil-militer, dengan kendali pemerintahan di tangan sipil, dan bersamaan itu doktrin militer diubah, yakni menghadapi ancaman dari luar negeri. Ia bebas dari ancaman kudeta militer, namun hubungan sipil-militer belum tertata secara tuntas. Jatuhnya Presiden Wahid dari kursi kepresidenan, amat dipengaruhi oleh peran dan sikap militer dan Polri. Skenario terbaik adalah menggerakkan reformasi politik menuju tatanan demokrasi yang stabil, dan ini amat bergantung pada kemampuan pemerintah memulihkan ekonomi, menciptakan iklim investasi dan

meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tentu, hal tersebut harus dibarengi oleh dikeluarkannya sejumlah kartu liar, yakni masalah GAM Aceh, Papua dan Ambon (Melalui Otonomi Khusus).

- Kemungkinan akibat gagalnya konsolidasi demokrasi, ditandai oleh turunnya Wahid dari kursi presiden kelak memperluas medan konflik, di mana presiden Megawati kecil kemungkinannya mengakomodasi tuntutan gerakan bersenjata di daerah, dan ini akan mendorong eskalasi pertikaian bersenjata (perang?). Pertikaian akan sulit dicari solusinya, pemerintahan pusat merosot sehingga menghambat pemulihan ekonomi. Maka konsekuensinya pemerintahan otoriter atau Islam radikal akan lahir. Jalan terbaik, melalui pemilu 2004, untuk membendung; Islam radikal akan merombak ideologi negara, gerakan pemerintahan di Indonesia Timur mulai jalan, militer muncul dipentas politik dan melalui dekrit negara, negara dinyatakan dalam keadaan bahaya/darurat dan parlemen dibubarkan;

Bila tak terbendung akan dihasilkan :

- Pemerintahan terdiri dari unsur militer dan teknokrat (Faksi sekuler dan Islam).
- Militer bersekutu dengan salah satu parpol (partai Islam), mirip Pakistan.
- Konflik kriminal meluas.

Kemungkinan-kemungkinan yang harus diantisipasi antara lain:

- (a) Restorasi pemerintahan sipil akibat tekanan internasional, sebagai sarat bantuan luar negeri.
- (b) Pemerintahan yang lebih represif, di mana militer adalah garda bangsa (Myanmar).
- (c) Disintegrasi dan radikalisisasi politik (model : Iran ?) di mana militer terdesak dan sempoyongan.
- (d) Pemerintahan Islam radikal dan disintegrasi nasional.

Dari skenario yang dibangun itu,

bagaimana Indonesia mempersepsikan demokrasi? Demokrasi adalah konsep dasar pemerintahan yang ideal, jelas mustahil (katanya) dalam budaya politik Indonesia (mataraman?). Ia justru di pandang sebagai faktor destabilisator bencana bagi harmoni tata jagad. Tak kurang seorang Robert Kaplan (wartawan AS) dalam *The New Evils of the 21 st century*. "Menyatakan secara ironis, bahwa banyak negara dunia ketiga hancur akibat demokrasi". Di sini ia memberikan pembenaran tentang pengambilalihan kekuasaan oleh militer agar negara dalam keadaan stabil dan tinggi pertumbuhan ekonomi nasionalnya. Haruskah kita mengikuti jalan pikiran seperti itu? Jawabnya tentu tidak. Bangun kehidupan berbangsa yang demokratis, adalah menjadi pilihan utama segenap bangsa Indonesia. Dengan mengaca skenario konsolidasi demokrasi (yang universal), kita harus mampu melibatkan segenap elemen bangsa, termasuk militer dan Polisi, sesuai dengan perannya masing-masing, yang kemudian diikat secara sinergis menjadi kekuatan demokrasi. Amandemen konstitusi kita (UUD 1945), dan jika dipandang perlu untuk menggantikan konstitusi yang ideal (untuk memperkecil tafsir-tafsir), nampaknya menjadi faktor akseleratif bagi upaya konsolidasi demokrasi. Bahkan cendekiawan muslim Nurcholis Madjid, pernah menyatakan bahwa ada dua hal yang tak ditiru Indonesia dari AS, yang justru berakibat mahalnya ongkos sosial (politik) yang harus dibayar, yakni pemikiran Presiden secara langsung dan penerapan azas-federalisme. Ini berarti, sejauh ini sistim demokrasi yang kita praktekkan belum mampu sepenuhnya mengartikulasikan aspirasi/kepentingan rakyat dan masih mengutamakan sentralisme.

Adapun bentuknya, konsolidasi demokrasi yang berkeadilan dan berkesejahteraan, pilar utamanya adalah tegaknya supremasi hukum, demi kepastian,

ketertiban dan keadilan. Dengan demikian, ketidakmestian demokrasi (*What democracy is not?*) tidak akan terwujud. Polri sebagai garda terdepan penegakan supremasi hukum, jelas menjadi demikian signifikan dalam membangun demokrasi. Polri berada di jajaran terdepan dari eksekutif, yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Menurut Satjipto Raharjo (1993), Polri diberikan kekuatan oleh hukum, untuk mengambil tindakan dalam situasi tertentu menurut pertimbangannya sendiri (diskresi fungsional). Dalam logika penegakan hukum, Polri menduduki posisi sentral dalam penegakan hukum. Memang di tangannya, hukum menjadi hidup. "*It doesn't matter what the law to say, what matter is what the guy (police) interprets the law to say*". Terjemahan Polri di atas hukum ke dalam tindakan-tindakan nyata, itu merupakan realitas hukum yang sebenarnya (Tubagus Rony Nitibaskoro, 2000). Tanpa harus mengesampingkan peran elemen-elemen lainnya, yang jelas Polri memiliki posisi kunci. Pertanyaannya, haruskah Polri terlibat politik (praktis) dalam mengemban peran missinya? Dalam posisi awal seperti ini, mampukah Polri menduduki posisi kunci itu?

Posisi Kunci

Bersamaan dengan bergulirnya bola salju reformasi, maka tuntutan atas Polri yang mandiri dan profesional dalam mengemban tugas dan missinya adalah sebuah keniscayaan. Lebih khusus lagi, dapatlah dicermati, bahwa semakin derasnya desakan dan tuntutan terhadap militer (ABRI), terutama TNI-AD untuk meninggalkan panggung perpolitikan (praktis) nasional, peran Polri yang pada nyatanya telah lepas dari ABRI, sejak April 1999- jelas semakin mengedepankan. Hal ini sebagai konsekuensi dari pudarnya fungsi pembinaan teritorial militer, yang di dalamnya termuat sebagian kewenangan polisionil, yang nota bene menjadi domein Kepolisian (Polri).

Logika ketatanegaraan dan administrasi publik, memang mengharuskan Polri sebagai sub-sistem nasional mampu mengeliminasi popularitas bayang-bayang militer, yang telah sedemikian lama (\pm 32 tahun) mengendalikannya kekuasaan negara. Persoalan pokoknya, adalah seberapa jauh Polri mampu?

Melalui berbagai pergulatan konseptual dalam mengubah paradigma TNI ke arah TNI yang profesional, mengawal dan mengamankan konstitusi, kedaulatan wilayah negara dan integrasi bangsa, maka perubahan yang amat signifikan dan sekaligus menjadi tanggung jawab Polri adalah Pengelolaan Keamanan dalam Negeri (Kamdagri) yang selama ini secara tegas menjadi domain militer. Akan halnya kedudukan dan keberadaan Polri langsung di bawah Presiden, barang tentu menciptakan ruangan yang amat luas bagi Polri untuk improvisasi dan berkreasi dalam membangun dirinya, menjadi Polri yang mandiri dan profesional serta dicintai dan mencintai rakyat. Akibat dari pemikiran dan fenomena itu, maka hampir seluruh residu dan sedimentasi dampak reformasi, dari skala yang paling rendah (sederhana sampai yang tinggi dan kompleks), yang masuk dalam konfigurasi hukum dan keamanan, mau tidak mau harus dihadapi Polri.

Dewasa ini Polri yang pertumbuhan dan perkembangannya relatif lambat (terutama soal dukungan anggaran), dan selama ini desain untuk menghadapi trend-kriminalitas dalam tatanan mikro, tentu harus mampu memerankan diri sebagai *The managing of violence*, yang selama ini diperankan oleh militer. Semakin meningkatkan daya kritis masyarakat sebagai akibat meluasnya wacana demokrasi yang terkadang mengarah pada sikap euforia, pun ikut meramaikan perbincangan publik tentang kemampuan Polri mengawal demokrasi. Oleh karena itu, rasanya dapat dimengerti, bila citra dan image terhadap Polri tidak begitu enak didengar

oleh telinga kita. Isu perlindungan HAM yang amat sensitifpun sedikit banyak ikut membatasi ruang gerak Polri dalam upaya menciptakan stabilitas keamanan dan ketertiban umum. Tuntutan yang berlebihan terhadap Polri dalam menyelesaikan masalah kriminalitas, acapkali berdampak pada lahirnya rasa frustrasi masyarakat, yang pada gilirannya mendorong warga masyarakat untuk main hakim sendiri (*eigen rechten*), terhadap para pelaku kejahatan, sekalipun terhadap para penjahat kelas teri, yang memang penuh ketidakberdayaan. Semua itu, akhirnya menjadi faktor determinan terhadap persepsi masyarakat yang menempatkan Polri pada posisi yang kurang menguntungkan secara politis.

Tanpa harus mengesampingkan berbagai keberhasilan Polri dalam menanggulangi berbagai bentuk dan jenis kriminalitas yang terjadi selama ini, haruslah diakui bahwa kesan ketidakberdayaan Polri dalam mengatasi berbagai masalah hukum dan keamanan (dalam negeri), terutama dalam bentuk teror dan ancaman bom, penjarahan dan perkosaan massal, konflik horizontal di beberapa daerah, bentuk-bentuk korupsi/kolusi/nepotisme (KKN), dan bentuk-bentuk gangguan keamanan lainnya, memang sulit dihindarkan. Terlepas dari mana para pelaku serta modus operandinya, apakah mereka menggunakan sistem dan pengorganisasian yang rapi dan teknologi yang canggih, yang pasti adalah kiprah dan kinerja Polri terus menjadi perbincangan di kalangan masyarakat. Pada akhirnya posisi kunci Polri dalam mengawal proses reformasi kearah konsolidasi demokrasi, terus mendapat cercaan publik. Hal tersebut, disamping tentunya dipengaruhi oleh berbagai faktor (keterbatasan) yang ada di tubuh Polri, juga yang dirasakan amat signifikan adalah faktor Kepemimpinan Polri.

Seperti diketahui bersama, bahwa menjelang jatuhnya Presiden Wahid,

Kepemimpinan Polri terusik oleh kebijaksanaan Presiden, terutama yang menyangkut penon-aktifan Jenderal Polisi Drs. S. Bimantoro sebagai Kapolri, dan selanjutnya mengangkat Inspektur Jenderal Polisi Drs. Chaerudin Ismail yang kemudian dinaikkan pangkat setingkat menjadi Komisaris Jenderal Polisi- sebagai Wakapolri yang bertugas melaksanakan tugas-tugas Kapolri. Dari sinilah kontroversial kepemimpinan Polri mulai bergulir, dan berlanjut munculnya polarisasi sikap di kalangan Polri ke dalam faksi-faksi yang ada. Pengangkatan jabatan Wakapolri, terkesan mengada-ada karena Keppres No. 54 Tahun 2001 tentang Validasi Organisasi Polri yang terbit pada bulan April 2001, telah meniadakan jabatan Wakapolri. Meskipun dalam UU No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Presiden memegang kekuasaan tinggi Kepolisian Negara, bukan berarti Presiden dapat serta merta mengganti dan mengangkat jabatan Kapolri. Setidaknya Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000, menurut adanya persetujuan DPR.

Kita tidak akan membahas sah-tidaknya Keppres di atas, tetapi yang ingin diketengahkan adalah terusiknya solidaritas Polri dalam berbagai faksi di kalangan Perwira Polri (Pati dan Pemen), sehingga menyulitkan Polri untuk memposisikan dirinya sebagai garda depan dalam mengawal proses demokrasi, yang kini masih dalam masa transisi. Di sini juga nampak, betapa Polri telah terseret proses politisasi pemertahanan kekuasaan, yang ketika itu terjadi pemudaran legitimasi Presiden Wahid dari mayoritas anggota parlemen. Sikap yang diambil dari sebagian besar pimpinan Polri, memang dikatakan sebagai insubordinasi (pembangkangan) terhadap Presiden. Namun sesungguhnya, mereka tetap pada komitmen konstitusi, yang di dalamnya melibatkan kepatuhan elemen-elemen penyelenggara negara dan rakyat terhadap konstitusi. Dari

komitmen itulah, kelak terkuak kondisi objektif peta perpolitikan nasional (riel politik) serta arah yang hendak dituju.

Adalah benar, bahwa berakhirnya SI-MPR 2001 yang melahirkan kepemimpinan nasional yang baru, telah membuktikan komitmen terhadap konstitusi merupakan pilihan yang tepat bagi sikap Polri. Lebih jauh, perlu dimutlakannya pemahaman politik bagi setiap anggota Polri sesuai dengan tingkatannya, tanpa harus Polri terlibat dalam politik praktis.

Dengan diangkatnya Jenderal S. Bimantoro sebagai Kapolri melalui Keppres 99 tahun 2001, maka prioritas upaya rekonsiliasi internal Polri, sungguh merupakan langkah yang tepat. Langkah ini akan menjadi pijakan kokoh bagi akselerasi upaya Polri untuk menempati posisi-kunci. Berbarengan dengan itu, bangkitlah etos-etika dan estetika para anggota Polri di lapangan, yang pada akhirnya, meskipun belum tuntas, telah nampak secercah keberhasilan pengungkapan kasus-kasus pembunuhan Hakim Agung dan Pengeboman di beberapa tempat, terutama yang terjadi di wilayah DKI. Pada awal pemerintahannya, Presiden Megawati terkesan memberikan ruangan yang cukup luas kepada Polri untuk menjawab tuntutan kemandirian dan profesionalitasnya. Dari sikap inilah Polri akan berkembang sesuai dengan naluri dan logikanya sendiri, tanpa di intervensi oleh elemen-elemen lainnya. Dengan kondisi Polri yang demikian, kita yakin bahwa skenario konsolidasi demokrasi kelak terwujud. Sebagai aparat penegak hukum, ia impersonal; sebagai pengayom masyarakat, ia memandang segenap dan setiap warga negara adalah equal (esensi-demokrasi); sebagai pembimbing/pembina masyarakat, ia bersikap ramah, sopan dan empati, dan; sebagai penindak gangguan keamanan, ia bersikap tegas (tidak ragu-ragu), arif dan prosedural. Jadi posisi kunci Polri dalam

membangun demokrasi adalah kemampuan Polri dalam menegakkan supremasi hukum sebagai pilar bangunan Indonesia Baru. Ketidakkampuan Polri menempati posisi kuncinya, bisa jadi menimbulkan ancaman serius kearah skenario desintegrasi. Pertanyaannya adalah "bagaimana Polri seharusnya bersikap dalam konsolidasi demokrasi ?.

Pensiasatan Polri

Meskipun Polri telah sepenuhnya lepas dari militer (TNI) sejak bulan April 1999, namun tuntutan riel-politik, terutama dalam diskursus politik nasional, Polri masih diperankan secara terintegrasi dengan militer. Sampai saat ini, menurut agenda politik (kesepakatan MPR-RI), Polri dan TNI masih sefraksi dalam DPR dan MPR. Demikian juga status keanggotaan Polri, sejauh ini masih diikat oleh Hukum Militer, termasuk Hukum Disiplin Militer. Sesungguhnya, pernyataan ini sekedar untuk meyakinkan kita, bahwa tingkat dan kualitas hubungan sipil-militer dalam membangun demokrasi, cukup terkait dengan posisi Polri itu sendiri. Tradisi kekuasaan militer hampir selama 32 tahun silam (Masa Orde Baru), dan bahkan secara riel sejak proklamasi, militer telah menjadi faktor determinasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, adalah fakta yang tak dapat ditepis begitu saja. Dari pemikiran inilah, maka siasat dan strategi Polri dalam konsolidasi demokrasi harus tetap mempertimbangkan elemen TNI. Namun demikian, bukanlah kebanyakan penganut teori demokrasi dari barat acap kali menyatakan bahwa "militer" adalah penghambat demokrasi, dan karenanya mustahil jika membangun demokrasi harus melibatkan militer.

Pernyataan tersebut di atas memang benar, karena ia telah diuji empiris di beberapa negara di belahan Barat. Untuk di belahan Timur, khususnya Indonesia, barangkali ada beberapa kekecualian yang bersumber pada

kultur politik Indonesia selama ini, yang antara lain menyatakan, bahwa justru militerlah yang konsern dalam membangun demokrasi. Akan tetapi demokrasi macam apa? Apakah demokrasi Pancasila yang ternyata amat artificial itu? Tentunya kita dapat merasakan bersama, sehingga tak harus diformulasikan bagaimana demokrasi Pancasila pada masa Orde Baru dulu. Pada masa transisi kearah demokrasi, adalah diakui bahwa penataan hubungan sipil-militer bukanlah hal yang gampang. Proses konsolidasi demokrasi, yang ditandai oleh kontrol sipil atas militer secara efektif dan demokratis (*Objective Civillian Control*, pinjam istilah Samsul P. Huttington), sesungguhnya tak cukup hanya mencetak militer keluar dari panggung politik, tetapi persoalan hubungan keduanya dihadapkan pada bagaimana institusi sipil dan elemen masyarakat ikut menentukan kebijaksanaan pertahanan yang dilakukan oleh militer, termasuk di dalamnya paradigma, doktrin, strategi dan pengembangan pertahanan. Kurang atau rendahnya kompetensi sipil atas masalah militer dan pertahanan proses konsolidasi demokrasi, yakni berkurangnya otonomi dan *privilege* dan prerogatif militer dalam menentukan misi, fungsi dan perannya sendiri (Rizal Sukma, 2001).

Dari pengalaman di atas, sesungguhnya tersirat pemahaman, bahwa konsolidasi demokratisasi amat ditentukan oleh tingkat kredibilitas para elit politisi sipil, setidaknya secara teoritis. Di Indonesia, masa (Transisi) menuju demokrasi terkesan begitu panjang, dan malahan acapkali di sebut sebagai daerah kelabu (*Gray-Area*), yang di dalamnya termuat berbagai konflik antar elit (Presiden dan Parlemen). Konflik tersebut terkadang meningkat sampai taraf "*the higher immortality*", yang kemudian di tandai oleh adanya korupsi politik, manipulasi public opinion dan situasi de-stabilitas. Dari ketiga fenomena itu, amat memungkinkan

munculnya berbagai bentuk ancaman dan gangguan yang terkonfigurasi di dalam pelanggaran hukum atau kriminalitas dan keamanan dalam negeri, yang jika dibiarkan berlarut, bisa jadi dapat mengarah pada porak-porandanya kehidupan berbangsa dan bernegara (dis-integrasi). Sesuai dengan posisi dan perannya, Polri yang dewasa ini tengah menuju pada kemandirian dan profesionalitasnya, dituntut untuk mampu menanggulangi berbagai dampak yang muncul dari fenomena di atas. Melalui langkah-langkah pre-emptif, preventif dan represif, Polri haruslah menyusun strategi yaitu agar akibat lebih jauh munculnya situasi de-stabilitas keamanan dan politik, minimal tidak meluas dan berkepanjangan. Keberhasilan strategi ini, sedikit banyak akan mengangkat tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Polri. Predikat Polri sebagai garda terdepan pebegakan hukum dan pengelola keamanan dalam negeri, tidaklah sia-sia dilekatkan padanya. Pada posisi inilah, peran Polri secara eksplisit nampak fungsional dalam mengawal dan mengamankan upaya konsolidasi demokrasi di negeri ini. Sepanjang ia mandiri, dalam artian represif dan bersikap "profesional", maka ia akan mampu memerankan dirinya dalam membangun Indonesia Baru. Persoalannya, bagaimana Polri melalui upaya reformasi-internalnya yang meliputi aspek-aspek struktural, instrumental dan kultural, yang tentunya di tengah berbagai keterbatasan (*resources*) yang melilitnya, harus menyiiasi menuju Polri yang mandiri dan profesional ?.

Jawabannya dari pertanyaan di atas, kata kuncinya adalah "Pemberdayaan (*empowering*)" segenap elemen/komponen internal Polri, yang secara teguh dapat memupuk dan memantapkan komitmen dan integritas (moral) seluruh anggota terhadap institusi. Tiga pilar kebijaksanaan Kapolri (Jenderal Polisi Drs. S. Bimantoro) yang meliputi:

redisiplining, profesionalisme dan kesejahteraan, merupakan strategi yang cukup rasional dan sekaligus realistik. Rasional, karena ketiga pilar tersebut ternyata dapat menjadi kerangka berfikir untuk membangun suatu entitas (sipil) yang memiliki kapabilitas dan kapasitas ala militer, sementara realistik karena tidak adanya dukungan (anggaran) yang memadai bagi upaya Polri menuju kemandirian dan profesionalitasnya. Oleh karena itu untuk merumuskan pensiasatan Polri haruslah mempertimbangkan beberapa faktor yang amat signifikan berpengaruh, yakni antara lain:

- (1) Identifikasi terhadap setiap fenomena secara benar dan tajam, baik pada tataran Faktor Korelatif Kriminogen (FKK), *Police Hazard* (PH) maupun Ancaman Faktual (AF) yang pada masa transisi demokrasi ini semakin kompleks dan meningkat intensitasnya. Dari indikasi ini diperoleh gambaran bahwa katagori ancaman dan gangguan akan meliputi dimensi pelanggaran hukum, kriminalitas, kerusuhan massal, teror bom, pembunuhan politik dan bentuk-bentuk gangguan-gangguan keamanan lainnya.
- (2) Apresiasi dan persepsi masyarakat terhadap kinerja Polri dalam upaya memenuhi tuntutan dan harapan masyarakat (demokrasi). Hal ini, di samping dapat diwujudkan dalam public-opini dan akuntabilitas publik dari aparat kepolisian, juga akan terlihat seberapa jauh masyarakat memberikan dukungan dan support terhadap bekerjanya Polri.
- (3) Tingkat hubungan antara setiap elemen pemerintahan, terutama militer dengan Polri, yang kemudian dapat mengisyaratkan seberapa besar dukungan mereka terhadap kinerja Polri. Dominasi militer selama ± 32 tahun dalam mendukung kekuasaan Orde Baru, tidaklah sederhana untuk dirubah, sekedar melalui surutnya peran militer dari panggung politik nasional. Peran militer sebagai "pengelola kekerasan (*the managing of violence*), masih terlihat acapkali dapat

dirasakan (masih terbatas pada sinyalemen inteljen).

(4) Dukungan parlemen dan unsur aparat *Criminal Justice System* (CJS), nampaknya harus dijadikan acuan dalam memformulasikan siasat-Polri untuk mengawal demokrasi.

Dari sekurangnya 4 (empat) faktor tersebut di atas, maka siasat yang harus ditetapkan (dipilih), antara lain:

Rekonsiliasi - internal Polri, yakni mempersatukan kembali faksi-faksi di dalam tubuh Polri yang beberapa waktu yang lalu terpolarasi sebagai akibat derasnya intrvensi politik kekuasaan (Presiden Gus Dur?), terutama yang melibatkan para perwira (perwira tinggi dan perwira menengah). Adalah disadari, bahwa lahirnya beberapa faksi dalam selalu institusi besar Polri, sebagai hal yang wajar, yang semuanya itu biasanya berawal dari adanya perbedaan kepentingan. Yang menjadi tidak wajar adalah "tidak menyatunya faksi-faksi tersebut" ketika harus menghadapi masalah-kebangsaan (nasional), dan di sini justru memperlihatkan tingkat soliditas institusi yang rapuh, terpecah dan ambisius (S. Bimantoro, 2001).

Melalui rekonsiliasi internal, diharapkan Polri solid kembali, faksi-faksi dapat dieliminasi, sekalipun faksi yang bersifat ideologis. Sebagai ujung akhir dari adanya konflik yang berkepanjangan, rekonsiliasi dimaksudkan untuk menciptakan perdamaian yang hakiki dan perlu ketulusan hati untuk menanggalkan sikap egoisme masing-masing pihak (Musa Ansy'ari, 2000) Pimpinan Polri, di samping tetap harus memberikan teladan, juga harus berniat kuat untuk melakukan reorientasi dan reaktualisasi institusi, dengan berdasarkan prinsip disiplinitas, proposional, dengan mempertimbangkan kepentingan institusi, yang sarat dengan nilai-nilai etos, etika (moral) dan estetika.

Penataan kembali (validasi) organisasi

Polri haruslah mempertimbangkan penstrukturan tugas dan kegiatan dalam menghadapi kecenderungan meningkatnya ancaman dan gangguan keamanan (Kamdagri), ketertiban (umum) dan bentuk-bentuk kriminalitas berintensitas tinggi serta pelanggaran-pelanggaran hukum lainnya. Selain itu, perumusan orhanisasi Polri harus mampu menciptakan peluang bagi peningkatan dan perkembangan karier setiap personil, terutama dalam kerangka "rekrutmen" pimpinan Polri (Awaloedi Djamin, 2000). Pilihan atas tipe organisasi mana yang hendak ditetapkan - tipe direktorat ataupun *general staff* yang terpenting dapat mewardahi kegiatan operasional-kepolisian, yang cukup besar dan memerlukan spesialisasi-spesialisasi. Konsekuensinya, organisasi tingkat Markas Besar merupakan wadah berkumpulnya para pemikir (*think-thank*) Polri yang kelak mampu melahirkan instrumen-instrumen kepolisian yang bersifat makro strategis, termasuk di dalamnya doktrin, kebijakan, petunjuk-petunjuk pada tataran dasar maupun induk, baik yang menyangkut operasionalisasi kepolisian maupun pembinaan dan pengembangan sumberdaya manusia dan teknologi kepolisian. Sementara itu, pada tingkat kewilayahan (Polda sampai Polsek) menitikberatkan pada pelaksanaan kegiatan operasional kepolisian, harus nampak. Upaya menjabarkan instrumen-instrumen strategis dari markas besar, yang disesuaikan dengan karakter dan perincian Polda setempat dan jajarannya, akan menjadi pedoman yang tajam bagi jajaran Polri kewilayahan dalam mengantar misi dan tugasnya. Dengan demikian, paling tidak tuntutan dan harapan masyarakat dapat dijawab. Bersamaan dengan itu, titik rawan dan krusial yang terletak pada ketidakseimbangan jabatan struktural tingkat Kombes Pol, yang tidak seimbang dengan jumlah personil yang berpangkat Kombes Pol, dapat diatasi melalui pendistribusian mereka pada jabatan-jabatan fungsional-operasional

(spesialisasi) di kewilayahan. Melalui upaya peningkatan kemahiran dan ketrampilan sebagai "penyidik", mereka dapat direkrut, menjadadi penyidik-penyidik mahir, yang mampu menyelesaikan perkara-perkara besar. Di sini kinerja Polri akan meningkat, dan kepercayaan masyarakat, otomatis akan meningkat pula.

Penataan kurikulum pada lembaga pendidikan Polri, diarahkan pada kategorisasi kebutuhan institusi Polri, yakni disatu tingkat untuk kepentingan praktek kepolisian (dalam tataran manajerial lapangan sampai yang bersifat strategis), dan di lain pihak, untuk kepentingan pengembangan Ilmu Kepolisian. Sudah saatnya lembaga pendidikan Polri sebagai wahana untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dan personil Polri, di desain menjadi semakin populer. Pemikiran lembaga pendidikan sebagai terminal (akhir?) bagi personil yang bermasalah, personil yang dimarginalkan, seharusnya dihilangkan jauh-jauh. Pendidikan di lingkungan Polri harus mampu mewujudkan *Social Overhead Capital*, sehingga Polri masa depan tetap mampu menjadi pengaman dan pengawal proses demokrasi. Dalam konteks rekrutmen kepemimpinan Polri, pendidikan sumber perwira (Akp, Sepa, dan sejenisnya), apapun istilah dan sebutannya kurikulumnya harus memiliki kaitan erat dengan lembaga-lembaga pendidikan lanjutan perwira secara berjenjang, seperti Selapa/PTIK, Sespim Polri/Sespati, sehingga pada gilirannya dapat mengkait dengan pendidikan di Lemhanas. Untuk memperoleh kemampuan dan ketrampilan profesional kepolisian, berdayakan kembali pendidikan kejuruan (Reserse, Inteljen/Logistik dll) dari tingkat dasar (elementer) sampai tingkat lanjutan (senior). Untuk memelihara kemampuan dan ketrampilan profesional yang mengarah pada spesialisasi, para penanggung jawab satuan kewilayahan maupun fungsi harus secara periodik melatih anggotanya. Hanya dengan

terus berlatih, seseorang akan menjadi mahir, *ubung macht demmeister*.

Upaya meningkatkan kesejahteraan anggota, hendaknya dapat dikaitkan dengan semangat dan motivasi meningkatkan profesionalitasnya, yakni melalui pemberian *rewards* kepada anggota yang berprestasi. Artinya, setiap keberhasilan anggota dalam melaksanakan tugas, karyanya semestinya dihargai secara finansial. Berapa berita acara pemeriksaan yang dapat diselesaikan setiap bulan oleh para penyidik (sesuai dengan tingkat kualitasnya), berapa kali menindak pelanggaran lalu-lintas (tilang), berapa kali melakukan tipiring, dan lain-lain, semua dihargai dengan finansial. Semua jenis tugas, dapat disubstitusikan, sehingga para anggota senantiasa berkompetisi (bukan rivalitas) untuk bekerja optimal, karena apa yang mereka lakukan, sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraannya. Dan di sini, dengan mudah dapat diidentifikasi personil yang berkualitas (di bidangnya), dan di sini pula proses rekrutmen Pimpinan Polri sudah dapat dimulai (secara sistematis dan benar).

Pensiasatan yang dikedepankan di atas, lebih bersifat pemberdayaan (*empowering*), tanpa harus didukung oleh dana besar, yang bagi Polri memang amat terbatas. Yang amat diperlukan, justru *good will* pimpinan Polri dalam menatap ke depan, sehingga di sinilah sesungguhnya letak kekuatan Polri dalam arti institusi, yakni pada "pemikiran para pemimpinnya". Pensiasatan itu sendiri, harus diaktualisasikan secara simultan, tanpa harus memprioritaskan siasat mana yang paling penting. Mengapa demikian? Karena ini kita berpacu dengan waktu, yakni bersamaan dengan tuntutan dan harapan masyarakat atas kinerja Polri.

Penutup

Betapa pentingnya peran Polri pada masa transisi-demokrasi ini, sulit diingkari. Pada proses dan mekanisme konstitusional yang menyurutkan Presiden Wahid dari panggung

kekuasaan politik baru-baru ini, yakni melalui penyelenggaraan Sidang Istimewa MPR Tahun 2001, setidaknya menjadi bukti, bahwa kontroversial kepemimpinan Polrilah, yang pada akhirnya mendorong percepatan Sidang Istimewa MPR. Meskipun secara substansial jatuhnya Presiden Wahid ditentukan oleh proses politik di MPR, namun peran Polri (dibantu oleh TNI dan masyarakat) dalam mengamankan penyelenggaraan SI-MPR dan penolakan atas Dekrit tanggal 23 Juli 2001, telah memberikan dampak signifikan dalam membangun konsolidasi-demokrasi di negeri ini.

Sekarang persoalannya adalah bagaimana Polri bersama elemen bangsa lainnya, terutama TNI dan aparat *Criminal Justice*

System lainnya, berperan dalam menciptakan tegaknya supremasi hukum, sebagai pilar bangun demokrasi. Jaminan ketertiban dan kepastian hukum, mutlak diwujudkan, karena ia akan meningkatkan kepercayaan publik dan internasional terhadap pemerintah demokrasi yang kini tengah di bangun. Lambat laun, namun pasti, krisis multi dimensional yang melanda bangsa Indonesia, akan mampu diatasi. Agar Polri mampu berperan lebih optimal, Polri harus dipimpin oleh kepemimpinan yang visioner, kapabel dan kredibel serta memiliki kemampuan manajerial intuitif yang tinggi. Nampaknya, model kepemimpinan seperti itu telah ditunjukkan oleh Kapolri, Jenderal Polisi Drs. S. Bimantoro.



**PEMERINTAH PROPINSI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA**

Mengucapkan

Selamat Atas Pelantikan

Inspektur Jendral Polisi Drs. Nurfaizi, M.M

sebagai

Gubernur Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian

19 Juli 2001