

Polisi, Politik, dan Pengamanan Pilkada

Bambang Widodo Umar*

Abstrak

Di negara Indonesia, secara struktural dalam organisasi kepolisian melekat dua kekuasaan. Pertama, kekuasaan di bidang hukum, kedua kekuasaan di bidang pemerintahan. Kedua kekuasaan itu melahirkan tiga fungsi kepolisian, yaitu sebagai penegak hukum diperoleh dari kekuasaan bidang hukum; penjaga keamanan; dan pelayanan masyarakat termasuk penjaga ketertiban umum. Kedua fungsi terakhir diperoleh dari kekuasaan di bidang pemerintahan. Kedua kekuasaan di sini tentu mengacu kepada undang-undang. Sampai di sini sesungguhnya tidak ada masalah serius bagi polisi, persoalan akan muncul ketika masyarakat menuntut polisi agar menjadi wasit yang adil dalam menjalankan tugasnya, sedangkan kebijakan politik mempengaruhinya untuk menjaga kekuasaan karena suatu kebijakan yang diambil dimungkinkan tidak diterima oleh masyarakat. Di sini polisi diuji netralitasnya, akan mengabaikan tujuan mencapai moral kolektif atau mendukung kebijakan politik.

Kata Kunci: *Polisi, Politik, Demokrasi*

Pendahuluan

Regulasi hak sipil dan politik yang diratifikasi oleh pemerintah Indonesia dari *International Covenant on Civil and Political Right* (ICCPR) dalam UU Nomor 12 Tahun 2005 membawa konsekuensi bagi Polri untuk mengubah diri dari pendekatan tugas yang bersifat *hard approach* ke pendekatan tugas yang *soft approach* dalam negara demokrasi. Giliran selanjutnya adalah membangun aktor-aktor kepolisian menjadi aparat yang profesional, independen, dan akuntabel dalam menjalankan tugas, sebagai subyek dari pemerintahan sipil yang menghormati HAM.

Dalam UU Nomor 12 Tahun 2005, hak sipil dan politik itu meliputi hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak tidak ditangkap dan ditahan dengan sewenang-wenang, hak sebagai tersangka maupun terdakwa diperlakukan secara manusiawi, hak tidak ditahan dalam perkara utang-piutang atau perjanjian, hak kebebasan bergerak dan berdomisili, hak atas kedudukan sama di muka hukum, hak pribadi, hak tidak dipidana berdasarkan hukum yang berlaku surut, hak kebebasan berfikir dan berpendapat, hak bebas dari propaganda perang dan hasutan rasial, hak atas kebebasan berkumpul, hak kebebasan berserikat, hak kebebasan berpolitik, hak bebas dari diskriminasi dalam hukum, hak kelompok minoritas dan lain-lain.

Di Indonesia dan di negara-negara *post authoritarian* disinyalir masih terjadi pelanggaran HAM. Menjadi penting kebijakan politik dalam transisi demokrasi untuk mengembalikan jati

* Prof. Dr. Bambang Widodo Umar, Pengamat Kepolisian, Dosen Departemen Kriminologi FISIP-UI.

diri polisi ke fungsi yang sebenarnya sebagai alat negara penegak hukum, bukan sebagai alat pemerintah. Dalam hal ini keterlibatan polisi dalam dunia politik yang bisa mengakibatkan pemerintahan berjalan tidak *fair* harus dihindari karena punya korelasi dengan kurang optimalnya penghormatan terhadap hak-hak sipil dan politik.

Polisi vs Politik

Di negara Indonesia, secara struktural dalam organisasi kepolisian melekat dua kekuasaan. Pertama, kekuasaan di bidang hukum, kedua kekuasaan di bidang pemerintahan. Kedua kekuasaan itu melahirkan tiga fungsi kepolisian, yaitu sebagai penegak hukum diperoleh dari kekuasaan bidang hukum; penjaga keamanan; dan pelayanan masyarakat termasuk penjaga ketertiban umum. Kedua fungsi terakhir diperoleh dari kekuasaan di bidang pemerintahan.

Kekuasaan polisi itu diwujudkan dalam bentuk kekuatan paksa secara fisik terorganisir dan menurut ketentuan undang-undang untuk mengontrol perilaku warga masyarakat dalam mencapai moral kolektif, baik melalui kekuasaan di bidang hukum maupun kekuasaan di bidang pemerintahan. Kedua kekuasaan di sini tentu mengacu kepada undang-undang. Sampai di sini sesungguhnya tidak ada masalah serius bagi polisi, persoalan akan muncul ketika masyarakat menuntut polisi agar menjadi wasit yang adil dalam menjalankan tugasnya, sedangkan kebijakan politik mempengaruhinya untuk menjaga kekuasaan karena suatu kebijakan yang diambil dimungkinkan tidak diterima oleh masyarakat. Di sini polisi diuji netralitasnya, akan mengabaikan tujuan mencapai moral kolektif atau mendukung kebijakan politik.

Dalam UU No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, titik rawan kekuasaan polisi itu terletak

pada organisasinya sebagai salah satu fungsi pemerintahan (Pasal 2 UU Kepolisian). Dengan legalitas ini penggiringan organisasi kepolisian menjadi *agent of political stabilisation* (pemerintah) sangat mungkin terjadi. Semasa Orde Baru, Polri bersama TNI lebih hadir sebagai alat kekuasaan ketimbang sebagai penegakan hukum yang ujung-ujungnya hanya menguntungkan penguasa.

Demikian pula pasal 8 (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 yang menetapkan posisi Polri langsung di bawah Presiden memberi peluang kemungkinan digunakannya polisi sebagai alat kepentingan politik Presiden. Pasal 11 (1) undang-undang yang sama yang mengatur pengangkatan dan pemberhentian Kapolri lewat persetujuan DPR, juga merangsang pejabat polisi untuk ikut-ikutan bermain politik. Perseteruan Kapolri Jenderal Pol. Bimantoro dengan Presiden Abdulrahman Wahid merupakan contoh nyata bagi alasan atas kekawatiran tersebut. Kasus VCD Banjarnegara dalam Pemilu tahun 2004 dan dugaan keterlibatan petinggi polisi dalam Pemilu 2014 yang ikut-ikutan dalam bermain politik praktis merupakan contoh yang sama.

Keterlibatan aparat kepolisian dalam kancah politik praktis menjadi perhatian penting ketika hal itu dikaitkan dengan konsensus yang didasarkan kepada sikap "netralitas" dalam pelaksanaan tugas institusi. Juga larangan bagi aparat kepolisian untuk melibatkan diri pada kegiatan politik praktis berdasarkan pasal 28 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri. Bertolak dari pengertian politik yang diartikan sebagai kekuasaan negara, Robert Reiner (2000 : 67) menjelaskan, politik merupakan aspek yang tidak terlepas dari kepolisian, sebab keberadaan organisasi kepolisian itu diciptakan dan dijalankan melalui proses politik untuk menegakkan kekuasaan "negara" dalam menjaga kewibawaannya.

Di sisi lain, organisasi kepolisian dalam

ketatanegaraan terkait dengan bentuk negara yang dimungkinkan dapat menjadi dilema dalam hal strategi, teknik, taktik pelaksanaan tugas kepolisian. Sering dijadikan alasan ditentukannya "sentralisasi" organisasi kepolisian untuk menjaga stabilitas nasional, namun dalam kenyataan sering tercemar sebagai penjaga "stabilitas pemerintahan". Perlakuan demikian itu bisa jadi untuk menutupi kesulitan pemerintah dalam mengelola negara yang sangat luas. Sesungguhnya tidak benar menjadikan polisi sebagai alat pemadam kebakaran. Di sini antara organisasi kepolisian dan pemerintah menjadi saling mempengaruhi dalam berbagai kebijaksanaan yang ditetapkan. Karena itulah fungsi kepolisian bisa bergeser dari fungsi yang semestinya sebagai "alat negara" penegak hukum dan pembina kamtibmas ke arah "alat pemerintahan", apalagi tidak ada regulasi yang mengikat (ada sanksi) untuk membatasi intervensi terhadap organisasi kepolisian.

Dari keberadaan polisi di tengah-tengah arus kekuatan yang saling menarik, dimungkinkan lewat pertimbangan logis polisi akan lebih baik berfihak kepada yang berkuasa secara politis. Berdiri di tengah-tengah arus kontradiksi memang tidak banyak yang dapat dilakukan polisi. Dilema yang mengikat dirinya adalah manakala praktisi politik menyusupkan kepentingan untuk mencapai tujuan tertentu. Yang terjadi selanjutnya adalah fungsi polisi sebagai penegak hukum menjadi kabur dan menjadi tidak lebih sebagai alat kekuatan politik tertentu yang akan mewujudkan kebijakan-kebijakannya dalam perilaku keseharian polisi. Dari sini kerawanan polisi dalam konteks politik, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada. Organisasi kepolisian yang bersifat sentralistik di mana keseragaman kerja menjadi keniscayaan jelas mempengaruhi upayanya dalam pengamanan Pilkada, sebab setiap wilayah memiliki ciri kerawanan sosial dan sifat-sifat individu yang berbeda yang menuntut cara-cara

dan pendekatan kerja yang berbeda-beda pula.

Kepolisian yang sentralistik memiliki kesatuan komando (*unity of command*) di antara level hirarkhinya, mulai dari tingkat ibukota atau kota besar hingga desa atau daerah. Tidak ada pembagian siapa yang bertugas menegakkan hukum nasional dan siapa yang menegakkan hukum lokal (daerah). Setiap kesatuan kepolisian pada level apapun harus bertindak apabila melihat ada pelanggaran hukum nasional. Bahkan tidak jarang kepolisian daerah pun harus mengabaikan hukum adat setempat untuk menegakkan hukum nasional. Berkenaan dengan status itu dalam konteks masyarakat Indonesia yang majemuk dan plural juga dalam kondisi geografi kepulauan yang sangat luas, sentralisasi kepolisian cenderung kontradiktif dengan tujuan kepolisian dalam masyarakat demokratis. Karena itu otoritas kepolisian lokal harus dipadukan dengan sistem desentralisasi, dengan maksud untuk mendekatkan penyelenggaraan pengamanan Pilkada lebih dekat ke masyarakat yang diayomi.

Dalam kaitan uraian tentang kepolisian, reformasi politik 1998 telah membuka peluang liberalisasi politik bagi partai politik untuk berinovasi yang tidak ditemukan pada masa Orde Baru. Partai politik tumbuh dengan subur dan melahirkan elit-elit politik baru. Silih berganti pimpinan politik sekarang ini tidak menimbulkan satu kekuatan politik dominan sebagaimana terjadi pada masa Order Lama dan Orde Baru. Nilai positifnya dinamika politik seperti ini menghindarkan Indonesia dari potensi "otoritarianisme" sebagaimana terjadi pada masa demokrasi terpimpin dan pada masa Order Baru dengan melahirkan kekuatan politik terbesar di antara partai-partai politik yang ada.

Namun ada pola baru yang muncul sejak awal reformasi, setiap pemerintahan baru berusaha untuk menciptakan "koalisi", dan seperti dibayang-bayangi oleh rasa

kekhawatiran akan terjadinya destabilisasi politik. Langkah awal biasanya dimulai dengan menciptakan “kompromi kekuasaan” dengan cara mengakomodir kekuatan-kekuatan politik yang mendukungnya ataupun yang mau bekerjasama. Setelah itu baru memikirkan cara mengimplementasikan *platform* yang dijanjikan. Karakteristik kabinet menjadi bersifat pelangi, karena mengakomodir aspirasi semua kekuatan.

Praktek kenegaraan seperti ini mengikuti konsep demokrasi yang kopromis, suatu tipe demokrasi yang diperkenalkan Arned Lijphart tahun 1969. Demokrasi ini mengikuti sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) antara partai politik dan kekuatan politik dan biasanya untuk meredam konflik, oleh karena itu semua kepentingan partai dan kekuatan politik terakomodir. Tipe demokrasi ini dijuluki *post conflict democracy* atau *emergency democracy*, implikasinya ketidakpercayaan dan kecurigaan masyarakat selalu membayangi. Sebab, masyarakat tersegmentasi hanya oleh kekuatan-kekuatan politik. Di Italia, tipe demokrasi ini disebut *partitocrazia*.

Tipe demokrasi ini beda dengan *winner-takes-all democracy*, di mana pemenang dalam kontestasi politik menguasai dalam pemerintahan, sementara kelompok yang kalah berperan sebagai oposan. Sebenarnya setelah Pemilu 2014, sudah ada indikasi yang mengarah ke tipe tersebut di mana kekuatan politik terbelah dalam kelompok KMP dan KIH. Sayang embrio ini gagal mengarah ke bentuk Dwi Partai seperti yang dianut oleh negara-negara demokrasi tertua Inggris dan Amerika.

Pada hal dalam kehidupan politik di Indonesia, multi partai dihadapkan pada perbedaan budaya, etnik dan agama sangat signifikan menjadi pendorong terjadinya konflik. Apalagi isu-isu etnis dan agama masih mempengaruhi segmentasi politik. Saat ini realitas politik primordial juga berperan

sebagai instrumen mobilisasi masa. Konflik dan konsensus lebih disebabkan oleh terakomodirnya kepentingan politik jangka pendek daripada kepentingan nasional. Konflik partai politik secara internal lebih sering muncul dibanding dengan konflik politik antar partai. Hampir semua partai politik mengalami konflik internal, bahkan ada yang berkepanjangan hingga menjelang pendaftaran Pilkada. Dalam bahasa gaul, sebab terjadinya bukan karena perbedaan “pendapat”, tapi karena perbedaan “pendapatan”.

Waspada Dalam Pengamanan Pilkada

Dari pengalaman pelaksanaan Pilkada masa lalu, berbagai bentuk kerusakan terjadi sepanjang masa kampanye yang mengesankan adanya akselerasi partisipasi politik rakyat yang meningkat, baik berbentuk pengerahan masa dalam jumlah yang besar maupun opini politik. Antusiasme rakyat terutama dari kalangan bawah yang terpicu oleh berbagai iming-iming menggiurkan atau janji-janji yang muluk-muluk dalam kampanye, hingga kini dalam konteks sistem politik belum menemukan alat kontrol yang efektif untuk menagih janji yang tidak ditepati. Secara kuantitas jumlah korban mulai dari kerusakan dan kehilangan harta benda, luka-luka sampai korban meninggal dunia menunjukkan eskalasi yang meningkat. Daftar korban itu semakin panjang jika dilihat dari berbagai insiden disekitar kampanye. Selain aspek kuantitatif, dari aspek kualitatif tindak kekerasan juga mengalami peningkatan.

Dari keseluruhan proses Pilkada tersebut sangat mudah terjadi tindakan yang merupakan suatu pelanggaran terhadap Hak-Hak Asasi Manusia (HAM), khususnya terhadap hak-hak sipil dan politik rakyat. Dari kategori pelanggaran yang terjadi pelakunya justru cenderung dilakukan oleh negara. Berbagai pelanggaran tersebut disinyalir bisa muncul dalam bentuk pengabaian hak pilih, intimidasi, pemukulan, penangkapan secara sewenang-wenang,

pelecehan, diskriminasi, penggelapan suara yang tercatat hingga penganiayaan. Keseluruhan peristiwa yang diklasifikasikan dalam bentuk pelanggaran hak sipil dan politik itu meliputi : hak untuk hidup, hak bebas dari ketakutan dan intimidasi, hak bebas dari tindakan penyiksaan dan perlakuan yang tidak berperikemanusiaan, hak berfikir dan berkeyakinan, hak berekspresi, hak berserikat, serta terjadi pelanggaran asas peradilan yang adil dan tidak memihak.

Karena itu pengamanan Pilkada sebaiknya tidak hanya ditujukan kepada peserta Pilkada, tapi jauh-jauh perlu dipikirkan bagaimana mengamankan "institusi" maupun "aparatur kepolisian sendiri" agar tidak bertindak secara emosional dan reaktif dalam menanggapi kekisruhan-kekisruhan yang terjadi, serta terlibat dalam politik praktis (memenangkan partai politik tertentu). Kondisi ini diperlukan karena hal itu dapat menimbulkan perasaan saling curiga antara anggota partai politik yang pada gilirannya dapat menjadikan pelaksanaan Pilkada tidak *fair* dan benturan fisik antara para penganutnya.

Penutup

Sejauh ini masyarakat telah berusaha memahami dilema yang dihadapi Polri. Adapun pelecehan yang dilemparkan kepada lembaganya sebagai alat kekuasaan pada hakekatnya merupakan kekecewaan masyarakat terhadap sistem politik yang kurang memberi peluang bagi warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi lewat arus informasi dua arah, bukan sekedar Pilkada. Sikap subyektif, sentimen, curiga dan lain-lain masih kental. Katanya kebersamaan dan kesatuan diperlukan untuk memperbaiki keadaan, namun kenyataannya sering tidak diperhatikan. Hal ini perlu mendapat perhatian mengingat, kondisi sosial saat ini cukup rawan. Dengan kata lain, struktur yang menyimpang dari konsensus cita-cita dan tujuan bersama, secara potensial bersifat memecah belah. Ini

berarti bila masalah keamanan dalam kerangka Pilkada tidak didudukan secara sistemik, saling mendukung antara polisi dengan masyarakat, maka sampai kapanpun kontradiksi antara polisi dengan warga akan terus terjadi.

Daftar Bacaan

- Dwianto, Agus. 2006. Reformasi Kebijakan Publik di Indonesia. Yogyakarta. Gajah Mada University Press.
- Donnelly, Jack. 1993. *International Human Rights*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Elson, Diane. 1999. 'Economic Paradigms in Old and New: The Case of Human Development' dalam Roy Culpeper, Albert Berry, dan Francis Stewart (eds.). *Global Development Fifty Years After Bretton Woods*. London: Macmillan.
- Gaffar, Firoz & Kasim, Ihdhal (Pnyt). 1999. *Dagnostic Assessment of Legal Development in Indonesia* (IDF Grant No. 29557), Vol. I.
- Hampson, Fen Osler, et.al. 2002. *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder*. Oxford: Oxford University Press.
- Kansil, 1983. Hukum Tata Pemerintahan Indonesia. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Kelsen, Gans. 1949. *General Theory of Law and State*. Tjeenk Willink Zoon NV, Haarlem.
- Mabes Polri. 1999. *Reformasi Menuju POLRI Yang Profesional*.
- Miller, Benyamin. 2001. *The UN and Complex Emergencies: Rehabilitation in Third World Transitions* (Geneva: UNRISD).
- Sutanto. 2005. Refleksi Pemikiran "POLRI Menuju Era Baru Pacu Kinerja Tingkatkan Citra". Jakarta. KIK - UI Press.
- United Nations Development Program (UNDP), 1994. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 ttg Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ttg Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 ttg Penyelenggaraan Pemilihan Umum.