

Evaluasi Sepuluh Tahun Reformasi Polri

Oleh:
Sarah Nuraini Siregar¹

Abstract

The reform of the Indonesian Police Institution (Polri) was one of the Indonesian 'reformasi' demand that began in 1998. This aspect was the reason behind the emergence of many policies related with efforts to reform Polri in structural, instrumental and cultural aspects. These efforts were part of internal reform of Polri and admittedly, it showed that there has been significant changes in Polri in terms of its organization system. However, these efforts have not been able to create maximum results due to some constraints, not only from internal Polri, but also from government regulation assumed to be normative. As a consequence, there were still barriers for Polri to fulfill the 'reformasi' demand and to act in proportional and professional way.

Latar Belakang

Salah satu tuntutan reformasi di Indonesia yang dimulai pada tahun 1998 adalah reformasi di bidang pertahanan dan keamanan. Dalam aspek ini, selain reformasi TNI, reformasi Polri juga menjadi agenda utama reformasi agar dapat segera dilaksanakan. Tuntutan ini bertujuan agar institusi-institusi keamanan di Indonesia (TNI dan Polri) dapat berfungsi secara profesional, bermartabat, dan sesuai dengan kebutuhan negara. Dari sinilah mulai dilakukan pembenahan-pembenahan yang menuju pada arah reformasi, baik oleh TNI maupun Polri.

Seiring dengan pelaksanaan reformasi Polri, perkembangan lainnya menunjukkan bahwa persoalan keamanan dalam negeri juga menjadi sorotan penting di banyak negara, termasuk Indonesia. Hal ini terkait dengan asumsi bahwa keamanan dalam negeri merupakan salah satu indikator dari kemajuan suatu negara. Ini menjadi aspek yang harus diperhatikan oleh banyak pihak. Apalagi tantangan globalisasi yang semakin berkembang juga diikuti dengan tantangan permasalahan kejahatan, seperti *organized crime*, *religious fanaticism*, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, keamanan dalam negeri akan berdampak krusial apabila tidak dapat berjalan secara optimal. Di sinilah reformasi Polri bukan hanya sekedar melakukan perubahan, tetapi juga harus dapat mengarahkan reformasi tersebut pada kebutuhan mendasar keamanan dalam negeri di Indonesia dalam rangka menghadapi permasalahan kejahatan di atas.

Selain itu, keamanan dalam negeri saat ini juga terkait dengan banyak faktor, terutama faktor perkembangan teknologi. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi memiliki konsekuensi logis bagi tumbuh dan berkembangnya permasalahan kehidupan sosial yang semakin kompleks. Aspek negatif dari perkembangan iptek tersebut adalah terjadinya peningkatan kualitas kejahatan dan pelanggaran, dan ini berhubungan langsung dengan pekerjaan kepolisian. Kejahatan konvensional semakin tinggi dan munculnya modus operandi baru dengan memanfaatkan kecanggihan teknologi. Hal ini membuktikan bahwa kejahatan dan pelanggaran telah semakin terorganisir dengan solidaritas sosial yang besar di antara anggota kelompoknya, terutama dalam upaya saling melindungi dan mengamankan masing-masing kelompoknya.²

Oleh karena itu, reformasi kepolisian di Indonesia saat ini tidak hanya dilihat dari perspektif tuntutan atau amanat reformasi tahun 1998 serta sekedar melakukan perubahan institusional, peran, dan wewenang kepolisian. Reformasi Polri menjadi kebutuhan yang mendesak karena faktor keamanan merupakan bagian integral dari tujuan nasional, yaitu kesejahteraan dan kemakmuran bangsa. Oleh karena itu, maka reformasi dalam tubuh Polri

¹ Penulis adalah peneliti bidang Perkembangan Politik Nasional pada Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta.

² Irjen Pol. Basyir A. Barmawi, "Kebijakan Keamanan Sebagai Penopang Terlaksananya Pemilu 2004", dalam Stanley (Ed.), *Keamanan, Demokrasi, dan Pemilu 2004*, (Jakarta: Proptaria, 2004), hlm. 71.

terkait dengan perubahan tiga elemen, yakni elemen struktural, instrumental, dan kultural sebagai ujung tombak keamanan dalam negeri.³

Dinamika Polri di Masa Orde Lama dan Orde Baru

Kepolisian Republik Indonesia lahir sebagai bagian dari institusi pemerintah pada tanggal 1 Juli 1946. Pada masa tersebut, fungsi kepolisian belum terfokus pada masalah ketertiban masyarakat karena kondisi negara saat itu belum stabil pascakemerdekaan. Tugas Polri lebih banyak melakukan penanggulangan penyelundupan atau penggelapan yang terkait dengan perkembangan ekonomi rakyat.⁴

Namun demikian, di masa ini sebenarnya sudah mulai terlihat pergulatan kepolisian pada tingkat parlemen dan kabinet pemerintahan. Misalnya, di tingkat parlemen, Polri meminta jumlah wakil yang sama dengan militer (TNI) dengan asumsi bahwa kepolisian juga berperan dalam menghadapi tekanan pemberontakan dan ancaman imperialisme. Pergulatan di tingkat kabinet juga terlihat ketika Menteri Kehakiman saat itu menolak untuk mengikutsertakan kepolisian di dalam organisasinya.⁵ Pergulatan tersebut, ditambah dengan instabilitas situasi politik pada masa itu mendorong para pemikir kepolisian menganjurkan agar kedudukan Polri langsung berada di bawah Presiden. Kedudukan tersebut bukan berarti menjadi akhir dari penyelesaian akibat situasi di atas, melainkan justru sebagai titik awal agar kepolisian terus mengkaji Undang-undang Kepolisian, termasuk melakukan pembenahan-pembenahan organisasi. Tetapi sayangnya, keberadaan kepolisian justru dilebur dalam satu organisasi militer oleh pemerintah melalui UU No. 13 Tahun 1961. Dari sinilah, Polri menjadi bagian dari militer (ABRI).

Ketika masuk masa Orde Baru (Orba), kedudukan Polri masih tetap digabung dalam institusi tunggal, yakni Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dengan berlandaskan pada UU di atas. Pengintegrasian ini menyebabkan peran dan fungsi Polri menjadi tidak maksimal karena berbagai persoalan keamanan dalam negeri diselesaikan oleh ABRI.

Hal ini menyebabkan prioritas untuk melakukan pembenahan Polri menjadi terpecah dan terbagi oleh berbagai kepentingan.⁶ Persoalan lain juga bertambah, ketika ABRI juga terkait dengan peran sosial politik melalui konsepsi Dwifungsi ABRI sehingga peran militer menjadi dominan.

Peran sosial politik ABRI yang dominan dan kedudukan Polri yang menjadi satu dalam naungan institusi ABRI menyebabkan kepolisian tidak dapat “bergerak”, bahkan berbuat banyak terhadap oknum ABRI yang melakukan pelanggaran hukum. Beberapa tindakan kekerasan militer yang dilakukan oleh ABRI terhadap masyarakat dengan alasan atas nama negara dan melegalkan kekerasan menjadi tidak tersentuh oleh hukum; yang semestinya menjadi fungsi kepolisian saat itu. Tidak ada perbedaan fungsi yang jelas di lapangan antara kepolisian dan ABRI. Selain itu, dampak kultur militeristik juga tertanam dalam kepolisian, khususnya di tingkat para anggotanya sehingga kultur keduanya, baik kepolisian maupun ABRI tidak dapat dibedakan, yakni militeristik yang sarat dengan kekerasan terhadap masyarakat.

Kondisi di atas mendorong beberapa ahli kepolisian, termasuk mantan Kapolri, Jenderal Awaluddin Djamin untuk segera melakukan pembenahan organisasi, mengingat betapa banyak tugas dan fungsi Polri yang “tidak beres” di lapangan.⁷ Pernyataan beliau bahwa *uniform* kepolisian sangat terlihat, seperti *army look* memperlihatkan fenomena kepolisian yang tidak sewajarnya. Oleh karena itu, Awaluddin Djamin menyatakan perlu dilakukan pembenahan kepolisian agar sesuai dengan fungsi dan tugas kepolisian yang sebenarnya. Dari aspek ini terlihat bahwa kebutuhan untuk melakukan perubahan di dalam kepolisian sudah mulai muncul di masa tersebut.

Kebijakan Pengaturan Institusi Kepolisian di Indonesia Pasca-Orde Baru

Sebelum mengkaji berbagai regulasi yang mengatur kepolisian di Indonesia pasca-Orba, perlu dilihat kembali pengertian dari “polisi” itu sendiri. Ini untuk memberikan gambaran normatif secara singkat tentang makna dan arti dari konsep polisi, baik dari segi operasional tugas kepolisian maupun fungsinya secara institusional.

³ “Polisi Sipil Profesional”, dalam IDSPS, AJI, dan FES, *Newsletter*, (Edisi VII/10/2008), hlm. 1.

⁴ Muh. Nasir, *Konflik Presiden versus Polri di Era Transisi Demokrasi*, (Jakarta: Pusat Studi Madani Institute, 2004), hlm. 40.

⁵ *Ibid.*, hlm. 41.

⁶ *Ibid.*, hlm. 42.

⁷ *Ibid.*, hlm. 43.

Secara definitif, polisi adalah lembaga negara yang melakukan operasi di bawah otoritas nasional, atau idealnya di bawah kendali otoritas sipil (politik) negara tersebut. Secara umum, polisi merupakan perwakilan negara yang paling jelas terlihat dalam masyarakat. Oleh karena itu, terdapat berbagai macam badan kepolisian yang dapat berbeda-beda di tiap negara. Karakteristik institusi sebuah kepolisian akan selalu tergantung pada negara dan penduduknya. Mereka akan selalu mencerminkan bangsa (atau wilayah) dalam budaya politiknya, sejarah, perkembangan masyarakat serta perekonomian negara tersebut.⁸ Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa karakter polisi di sebuah negara akan selalu tergantung dari sejarah perkembangan institusi polisi itu sendiri, termasuk kepolisian di Indonesia.

Polisi dan masyarakat juga merupakan dua subyek sekaligus obyek yang tidak terpisahkan satu dengan lainnya. Polisi lahir karena adanya kebutuhan masyarakat guna menjaga ketertiban, keamanan, dan ketentraman masyarakat sendiri. Hal ini juga sesuai dengan pernyataan Charles Reith⁹ bahwa dalam kehidupan bermasyarakat, setelah kebutuhan pertama akan adanya peraturan, maka akan tumbuh kebutuhan kedua, yaitu dibentuknya institusi yang mengawasi dan menjamin tegaknya hukum dalam rangka mewujudkan ketertiban dan keamanan umum sehingga menjamin kelangsungan lestariannya masyarakat, baik secara individu maupun kelompok.

Karakter institusi kepolisian suatu negara juga ditentukan dari perilaku dan sikap para anggotanya, mulai dari tingkatan prajurit tamtama, bintara, maupun perwira polisi. Apabila karakter tersebut mencerminkan citra yang positif, maka dapat dipastikan bahwa kinerja institusi kepolisian tersebut juga baik. Hal yang sama juga berlaku sebaliknya; jika citra yang terbangun di mata publik negatif, maka ada persoalan dengan kinerjanya, yang biasanya juga cenderung negatif. Dengan demikian, dalam konteks ini, anggota atau petugas kepolisian di semua tingkatan memiliki kewajiban untuk berperilaku profesional, sesuai dengan tuntutan organisasi dan kebutuhan negara.

Selain kewajiban, petugas kepolisian juga memiliki hak-hak yang selayaknya patut dihormati oleh semua pihak. Hak-hak petugas kepolisian secara umum dan berlaku di hampir seluruh negara adalah:¹⁰

1. Hak dalam bertugas: hak untuk hidup
2. Hak di tempat kerja: hak privasi, kebebasan berekspresi, bebas dari diskriminasi.
3. Hak mendapat kondisi kerja yang pantas
4. Hak-hak dalam proses disipliner atau proses pidana.

Semua kewajiban dan hak-hak tersebut pada dasarnya adalah tanggung jawab negara sebagai pembuat kebijakan (regulasi). Kebijakan yang dibuat oleh negara (pemerintah), yang mengatur institusi kepolisian semestinya juga memperhatikan dan mempertimbangkan aspek kewajiban dan hak kepolisian, khususnya di Indonesia. Terkait dengan hal ini, maka berikut beberapa kebijakan pemerintah Indonesia yang mengatur institusi kepolisian (Polri), khususnya setelah tahun 1998.

Kebijakan yang mengatur institusi Polri dimulai pada tahun 1998 dimulai dari dipisahkannya Polri secara kelembagaan dari TNI (ABRI pada waktu itu) pada bulan April 1999, melalui Instruksi Presiden (Inpres) No. 2 Tahun 1999 tentang Langkah-Langkah Kebijakan dalam Rangka Pemisahan Polri dan ABRI.¹¹ Kebijakan berikutnya adalah dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. VI/MPR-RI/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri yang diikuti dengan dikeluarkannya TAP No. VII/MPR-RI/2000 tentang Peran TNI dan Polri. Amanat TAP MPR ini menyebutkan bahwa peran TNI adalah di bidang pertahanan dan Polri di bidang keamanan. Tindak lanjut dari amanat TAP MPR di atas adalah dikeluarkannya UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU TNI No. 34 Tahun 2004.¹²

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 47.

¹¹ IDSPS, *Reformasi Kepolisian Republik Indonesia (Seri 6)*, (Edisi No. 6/2008), hlm. 1.

¹² Namun sayangnya, walaupun telah ada dua produk UU tersebut, pengaturan teknis yang menerjemahkan filosofi dari pemisahan antara tugas keamanan dan tugas pertahanan tidak segera disusun oleh pemerintah. Hal ini menyebabkan pengaturan tataran kewenangan dan koordinasi antara Polri dan TNI dalam menangani masalah keamanan dalam negeri kerap kali mengalami persepsi yang berbeda, bahkan benturan kepentingan. Lihat M. Nurhasim pada bagian "Pendahuluan" dalam Ikrar N.B. (Ed.), *Relasi TNI dan Polri dalam Penanganan Keamanan Dalam Negeri (2000-2004)*, (Jakarta: P2P LIPI, 2004), hlm. 4.

⁸ Anneke Osse, *Memahami Pemolisian*, (Jakarta: Rinam Antartika CV, 2007), hlm. 43.

⁹ Charles Reith dalam karyanya "The Blind Eye of History", dalam Irjen Pol. (Purn) Prof. Koesparmono Irsan S.I.K., S.H., M.M., M.B.A., "Polri Mandiri dan Budayanya," dalam Al Araf & Anton Aliabbas (Ed.), *TNI-Polri di Masa Perubahan Politik*, (Bandung: ITB, 2007), hlm. xxix.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa peran utama polisi adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sebagaimana yang diatur dalam UU Kepolisian RI No. 2 Tahun 2002, dapat disimpulkan bahwa fungsi utama kepolisian meliputi tiga hal, yaitu fungsi preemptif, preventif, dan represif.¹³ Fungsi preemptif merupakan tugas pembinaan masyarakat yang hanya meliputi 205 dari tugas pokok Polri. Dalam konteks ini, dikenal istilah *Community Policing* (Perpolisian Masyarakat). Fungsi preventif merupakan fungsi memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, memberikan perlindungan, dan mencegah terjadinya pelanggaran hukum, sedangkan fungsi represif adalah fungsi penyelidikan dan penyidikan atas sebuah kejahatan.

Selanjutnya, untuk pengaturan operasionalisasi fungsi preemptif Polri, maka dikeluarkanlah beberapa regulasi untuk merealisasikan program Perpolisian Masyarakat. Dasar hukum Perpolisian Masyarakat adalah UUD 1945 perubahan kedua Bab XII Pasal 30; UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri pada Pertimbangan huruf b tentang Pemeliharaan Keamanan Dalam Negeri dan Pasal 3 serta Surat Keputusan (SK) Kapolri No. Pol. 737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri.¹⁴

Regulasi di atas diharapkan agar program Perpolisian Masyarakat (Polmas) dapat diterapkan dalam konteks membangun kemitraan dengan masyarakat. Program ini bertujuan agar polisi dapat melakukan kemitraan dengan masyarakat dalam rangka mengurangi kejahatan dan meningkatkan keamanan. Dengan adanya program ini, diharapkan dapat tumbuh kesadaran dan kepercayaan masyarakat dalam membantu kepolisian untuk menanggulangi dan menyelesaikan masalah-masalah keamanan.

Kebijakan lainnya yang terkait dengan upaya reformasi Polri adalah dengan dibentuknya Komisi Kepolisian Nasional di Indonesia. Melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 50 Tahun

2006 dibentuklah Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas). Pembentukan ini merupakan bagian dari amanat UU No. 2 Tahun 2002 dengan tujuan untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja Polri agar sesuai dengan kapasitas, fungsi, dan wewenangnya.

Selain upaya reformasi fungsi dan kelembagaan di atas, reformasi Polri khususnya di level Brimob (Brigade Mobil) juga dilakukan melalui beberapa kebijakan. Reformasi di tubuh Brimob dianggap perlu dilaksanakan mengingat tugas pokoknya adalah menanggulangi gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas) berkadar tinggi, seperti kerusuhan massa, kejahatan terorganisir yang menggunakan senjata api, bom, dan sebagainya. Fungsi ini dianggap sebagai satuan pamungkas Polri yang memiliki kemampuan spesifik dalam hal penanggulangan keamanan dalam negeri dengan daya gerak, daya tembak, dan daya sergap yang cukup tinggi.

Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan dalam upaya reformasi Brimob, antara lain dengan dikeluarkannya SK Kapolri No. Pol: Skep/1320/VIII/1998 pada tanggal 31 Agustus 1998 mengenai Buku Petunjuk Lapangan tentang Peningkatan Pelayanan Polri dalam Era Reformasi; SK Kapolri No. Pol: Kep 53/X/2002 tanggal 17 Oktober 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Korps Brimob; dan SK Kapolri No. Pol: Skep/27/IX/2002 tentang Reformasi Brimob Polri, meliputi:¹⁵

- 1) Aspek Struktural
 - a) Kekuatan Brimob tidak terpusat, tetapi lebih terdesentralisasi di tingkat Polda.
 - b) Struktur organisasi tidak harus sama dengan struktur organisasi militer.
- 2) Aspek Instrumental
 - a) Penyempurnaan piranti lunak yang berlaku di Brimob Polri mengacu pada paradigma Polri, UU Polri, dan tuntutan masyarakat.
 - b) Pengkajian terhadap sistem dan metode oleh lingkungan Brimob dengan tujuan menjadikan anggota Brimob Polri sebagai pelayan masyarakat dan penegak hukum yang profesional.

¹³ Jend. Pol. (Purn) Prof. Dr. Awaloedin Djamin, M.P.A., *Kedudukan Kepolisian RI dalam Sistem Ketatanegaraan: Dulu, Kini, dan Esok*, (Jakarta: PTIK Press, 2007), hlm. 54–55.

¹⁴ "Relasi Polisi-Masyarakat", dalam IDSPS, AJI, dan FES, *Newsletter*, (Edisi VII/10/2008), hlm. 2.

¹⁵ Muradi, "Reformasi Brimob Polri", Antara Tradisi Militer dan Kultur Polisi Sipil", dalam Beni Sukadis (Ed.), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia*, (Jakarta: LESPERSI & DCAI, 2007), hlm. 7–9.

- 3) Aspek Kultural
 - a) Perlunya perubahan dari perilaku anggota Brimob Polri yang militeristik menjadi anggota Brimob yang berstatus sipil.
 - b) Menghindari dan menghilangkan sifat kebanggaan korps yang berlebihan dan arogan dalam kehidupan sehari-hari di masyarakat maupun saat menjalankan tugas.
 - c) Mengimplementasikan penggunaan program yang komprehensif dan tepat dalam rangka membangun loyalitas setiap personil Brimob Polri kepada misi organisasi; bukan pada pribadi atau pimpinan.

Capaian dan Kendala Upaya Reformasi Polri

Dari sisi kebijakan, capaian regulasi, dan paparan kebijakan di atas yang dikeluarkan untuk mengatur institusionalisasi Polri memang sudah dilakukan. Namun di lain pihak, kebijakan tersebut masih terkesan belum optimal dan hanya mengatur di level internal kepolisian saja. Padahal di sisi lain, institusi keamanan di suatu negara pada dasarnya bertanggung jawab atas keamanan negara tersebut, baik keamanan dalam negeri maupun keamanan nasional. Dalam konteks inilah, kebijakan yang dikeluarkan seharusnya juga komprehensif; tidak hanya mengatur masing-masing institusi keamanan saja, melainkan juga tindakan komprehensif yang mengatur kerja sama dan koordinasi dengan institusi lainnya, terutama yang terkait dengan pengelolaan keamanan dalam negeri. Sebagai contoh, dalam fungsi perbantuan kepolisian kepada TNI, maka diperlukan aturan-aturan teknis dan operasional yang mengatur kedua institusi ini, bagaimana pola tugas perbantuan, dan sebagainya.

Dengan demikian, level kebijakan ini masih berada pada tahap garis besarnya saja, sedangkan pada level operasionalnya masih belum terlihat. Contoh lainnya mengenai masalah yang muncul dalam pembuatan kebijakan untuk mengatur institusi keamanan juga terlihat pada pembahasan RUU Keamanan Nasional (Kamnas). Berbagai silang kepentingan saling beradu dalam pembahasan RUU tersebut hingga akhirnya menjadi *deadlock*.

Hal di atas dapat menjadi masalah bagi penanganan keamanan dalam negeri Indonesia. Beberapa kasus konflik di daerah yang terjadi menunjukkan pengelolaan keamanan yang dilakukan—baik oleh Polri maupun TNI—masih terlihat adanya rivalitas di antara keduanya. Rivalitas tersebut berdampak pada konflik yang sifatnya sangat politis dan taktis operasional. Akibat ketidakjelasan pengaturan ini menyebabkan jumlah korban sipil bertambah dalam beberapa kasus konflik di daerah.¹⁶

Capaian lainnya yang memperlihatkan upaya reformasi Polri adalah dengan dilakukannya langkah-langkah reformasi internal Polri. Langkah-langkah reformasi internal Polri meliputi aspek struktural, instrumental, dan kultural. Aspek struktural terdiri atas perubahan institusional kepolisian dalam ketatanegaraan, organisasi, susunan, dan kedudukan. Aspek instrumental meliputi filosofi (visi, misi, dan tujuan) di level regulasi, kemampuan fungsi, dan perencanaan. Aspek kultural terdiri atas doktrin, sistem rekrutmen dan pendidikan, serta sistem operasional. Berbagai langkah tersebut yang sudah dilakukan oleh Polri dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1 memang memperlihatkan beberapa upaya yang sudah dilakukan oleh Polri dalam rangka melakukan reformasi internal institusinya. Namun demikian, upaya-upaya tersebut masih perlu dikaji lagi secara kritis, karena masih membuka area persoalan di masa mendatang.

Dari aspek struktural misalnya, memang sudah terjadi perubahan strukturalisasi dalam tubuh Polri. Namun demikian, dari sisi mekanisme pertanggungjawaban, kedudukan Polri di bawah Presiden menyebabkan Polri memosisikan sebagai lembaga yang membuat kebijakan, dan operasionalisasinya sekaligus. Beberapa kalangan mengkhawatirkan aspek ini karena akan terbuka kesempatan untuk mempolitikasi fungsi kepolisian itu sendiri. Selain itu, muncul anggapan bahwa posisi ini juga menciptakan persoalan birokrasi yang tidak efektif karena pemenuhan segala kebutuhan dan operasional Polri ditanggung oleh pemerintah pusat sehingga birokrasi yang harus dilalui

¹⁶ Lihat M. Nurhasim pada bagian "Pendahuluan" dalam Ikhar N B. (Ed.), *Relasi TNI dan Polri... Op.Cit.*, hlm. 5. Contoh yang paling nyata dari dampak pemisah masalah pertahanan dan keamanan tersebut adalah jatuhnya korban jiwa yang sangat besar dalam proses penanganan konflik di Sampit antara Suku Dayak dengan Madura

Tabel 1. Langkah-langkah Reformasi Internal Polri

Aspek Struktural	Aspek Instrumental	Aspek Kultural
1. Perubahan Polri menjadi lembaga nondepartemen dengan kedudukan setingkat menteri. 2. Penempatan Polri sebagai mitra kerja DPR RI dalam urusan keamanan melalui Komisi III DPR Bidang Hukum. 3. Pemisahan Struktur kepegawaian dari manajemen TNI. 4. Pembenahan penampilan polisi berseragam, tidak berseragam, dan peralatan tugas. 5. Penetapan Polda sebagai induk penuh kesatuan (tidak sentralistik ke Mabes Polri). 6. Penetapan titik pelayanan pada pengembalian diskresi yang diatur dalam pasal 18 UU No. 2 Tahun 2002. Dalam hal ini, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, pejabat Polri dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. 7. Pelembagaan Komisi Kepolisian. 8. Likuidasi satuan Brimob dalam arti mereposisi Brimob Polri sebagai satuan khusus polisi profesional dengan daya tangkal tinggi yang berbeda fungsinya dengan militer.	1. Dikeluarkannya TAP MPR No. VI dan VII Tahun 2000 tentang Pemisahan TNI-Polri dan Peran TNI-Polri. 2. Amandemen Pasal 30 UUD 1945 ayat 2 yang memisahkan peran TNI dan Polri dalam usaha di bidang pertahanan dan keamanan sebagai kekuatan utama, dalam upaya pertahanan dan keamanan negara yang dilaksanakan melalui sistem Hankamrata. 3. Revisi 300 Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) Polri. 4. Penyusunan <i>Grand Strategy</i> 25 tahun Polri yang terdiri atas jangka pendek untuk <i>trust building</i>, jangka menengah untuk membangun kemitraan, dan jangka panjang untuk membangun <i>strive for excellence</i>.	1. Perubahan doktrin dan pedoman induk dari Doktrin Catur Darma Eka Karma sebagai pedoman induk di masa Orba, dan Doktrin Sad Daya Dwi Bhakti sebagai doktrin pelaksanaan menjadi Doktrin Tri Brata sebagai doktrin induk, dan Doktrin Catur Prasetya sebagai pedoman hidup anggota. 2. Perumusan pedoman perilaku polisi dalam melaksanakan tugasnya, yaitu postur Polri yang profesional, bermoral, dan modern sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat yang terpercaya dalam melindungi masyarakat dan menegakkan hukum. 3. Pemberdayaan bintang dan tamtama Polri dalam upaya <i>community policing</i>. Dalam hal ini, polisi tidak lagi menempatkan diri secara vertikal, tetapi horizontal di dalam masyarakat.

Sumber: "Langkah-langkah Reformasi Internal Polri," dalam IDSPS, AJI, dan FES, *Newsletter*, (Edisi VII/10/2008).

menjadi panjang. Akan tetapi, di lain pihak, anggapan tersebut juga perlu dikritisi lebih lanjut.

Perlu diingat bahwa kepolisian merupakan institusi keamanan dan alat negara yang diberikan kewenangan-kewenangan tertentu yang sifatnya perlu pengaturan dan kontrol yang kuat secara struktural dan tersentralisir oleh negara. Pengontrolan tersebut memang berdampak secara birokratis, tetapi hal itu memang menjadi konsekuensi logis dari sebuah pengontrolan dan pengawasan alat negara, yang dapat melakukan kekerasan secara legal dalam konteks pengelolaan keamanan masyarakat.

Terkait dengan posisi di atas, Polri juga harus mengkaji secara serius dan kritis karena akan berpengaruh di masa mendatang. Ada anggapan yang muncul bahwa posisi yang ideal semestinya adalah Polri memiliki departemen tersendiri, yang mengatur institusi Polri secara terarah dan fungsional. Selain itu, dengan adanya departemen tersebut, intervensi secara politis juga dapat diminimalisir sehingga tidak akan

mengganggu konsolidasi internal Polri.¹⁷ Akan tetapi di lain pihak, kepemilikan departemen tersendiri juga bukan merupakan solusi yang tepat bagi pembenahan struktural organisasi dalam kepolisian. Pengalaman di beberapa negara maju, seperti Inggris memperlihatkan bahwa idealnya Polri bergabung atau menjadi bagian dari satu departemen tertentu, tergantung dari tugas dan kebutuhan keamanan masyarakat. Apabila tugas Polri lebih diprioritaskan untuk menangani persoalan keamanan dalam negeri, maka posisi Polri dapat di bawah Departemen Dalam Negeri (Depdagri). Jika prioritasnya lebih banyak terkait dengan penindakan hukum, posisinya dapat bergabung atau di bawah Departemen Hukum dan HAM. Aspek-aspek inilah yang juga seharusnya dicermati lebih lanjut.

Selanjutnya, dalam hal kewenangan, Polri juga sebaiknya mempertimbangkan pendelegasian

¹⁷ Ali Usman, "Saatnya Polri Profesional dan Independen", dalam *www.balipost.com* diakses tanggal 30 Desember 2008.

wewenang ke daerah, dalam bentuk desentralisasi manajemen. Hal ini bertujuan untuk mengefektifkan komando, manajemen operasional serta dukungan anggaran dari Polri sendiri. Dengan adanya desentralisasi manajemen tersebut, maka keberadaan Polri di tingkat Polda, Polwil, sampai dengan Polres bisa mendapatkan anggaran resmi dari APBD setempat.¹⁸ Apabila semua aspek tersebut dapat direalisasikan, maka mekanisme pertanggungjawaban Polri bisa lebih efektif dan relatif tidak birokratis.

Namun sayangnya dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI juga tidak memuat aturan hukum yang secara spesifik mengatur legitimasi dan mekanisme pertanggungjawaban polisi secara berkala dan kelembagaan. Pasal 11 ayat 1 dalam UU tersebut memang menjelaskan tentang pengangkatan dan pemberhentian Kapolri yang dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Namun, aturan ini tidak mengatur pertanggungjawaban secara institusional, hanya merupakan aturan tentang pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.¹⁹ Berikutnya, pasal 10 dalam UU yang sama juga menyatakan bahwa Kapolri bertanggung jawab secara hierarkis. Konsep ini memiliki kesan bahwa Polri tidak diharapkan memberikan tanggung jawab institusional pada tingkat lokal. Oleh karena itu, di masa mendatang pemerintah perlu menciptakan mekanisme pertanggungjawaban kepolisian secara institusional dan reguler kepada publik dan lembaga perwakilan, baik pada tingkat nasional dan lokal.²⁰

Aspek berikutnya yang bisa menjadi kendala di masa mendatang adalah keberadaan Kompolnas itu sendiri. Dalam aturan yang dikeluarkan, wewenang Kompolnas, antara lain:²¹

- 1) Mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang terkait dengan anggaran, pengembangan sumber daya manusia, dan pengembangan sarana prasarana Polri;
- 2) Memberikan saran profesional dan mandiri; dan

- 3) Menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.

Namun sayangnya, fungsi dan kehadiran Kompolnas masih terkesan samar di mata masyarakat. Bahkan, masyarakat juga tidak mengetahui siapa saja pihak yang berwenang yang duduk dalam institusi ini. Dengan demikian, keberadaan Kompolnas belum memiliki makna yang berarti di mata masyarakat.

Padahal di negara lain, lembaga komisi kepolisian nasional merupakan lembaga pengawas yang memiliki wewenang investigasi bahkan penangkapan. Sayangnya di Indonesia, Kompolnas masih belum menjadi lembaga pengawasan yang efektif karena tidak memiliki fungsi pengawasan. Kompolnas di Indonesia hanya dapat menampung keluhan masyarakat yang terkait dengan pelayanan kepolisian dan meneruskan laporan tersebut ke Mabes Polri tanpa dapat menindaklanjutinya secara independen.²²

Di sisi lain, memang telah tercapai beberapa kemajuan internal Polri, terutama dari aspek pengadaan sarana operasional dan pengembangan jaringan kerja sama dengan negara lain. Secara fisik internal, kemajuan berarti yang telah dilakukan oleh Polri adalah peningkatan sarana dan prasarana institusi ini. Sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2004, sarana mobilitas operasional kepolisian mengalami peningkatan. Misalnya, kendaraan umum kepolisian sebesar 52,5%, kendaraan khusus 169%, kapal 365%, alat gabung 12,5%, dan pesawat terbang 189%. Begitu juga secara eksternal, kerja sama antara Polri dengan pihak internasional juga mulai meluas, terutama dalam hal penanganan ancaman terorisme. Beberapa negara donor, seperti Amerika Serikat, Jepang, Inggris, Belanda, Jerman, Selandia Baru, Malaysia, dan Australia turut memberikan bantuan kepada Polri untuk mendukung kinerja dan reformasi Polri itu sendiri.²³ Selain itu, dari aspek penanganan gangguan keamanan, beberapa capaian berhasil diraih, seperti mengungkap kasus terorisme, menekan angka kriminalitas, pengamanan hari-hari besar tertentu di Indonesia, membongkar

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Dr. Makmur Keliat, "Reformasi Kepolisian", dalam Al Araf & Anton Aliabbas (Ed.), *TNI-Polri... Op.Cit.*, hlm. 43.

²⁰ *Ibid.*

²¹ IDSPS, *Reformasi... Op.Cit.*, hlm. 4.

²² *Ibid.*

²³ Jend. Pol (Purn) Prof. Dr. Awaloedin Djamin, M.P.A., *Kedudukan... Op.Cit.*, hlm. 36-37.

jaringan narkoba, menekan kasus *illegal logging*, dan sebagainya.

Namun sayangnya, walaupun telah ada kemajuan dari sisi operasional di atas, dari segi rasio jumlah keanggotaan masih belum menunjukkan perubahan berarti. Saat ini, rasio Polri dengan masyarakat masih berkisar 1:750 sampai dengan 1:1000. Padahal rasio yang ideal adalah 1:350 dan disesuaikan dengan kondisi geografis wilayah yang menjadi pengawasan keamanannya. Rasio perbandingan yang tidak merata ini menyulitkan Polri dalam menjalankan tugasnya.²⁴

Oleh karena itu, rasio keanggotaan Polri layak dikaji dan dibangun kembali agar polisi mampu mengantisipasi ancaman terhadap gangguan keamanan dalam negeri. Jumlah polisi semestinya berada pada posisi yang ideal. Penerapan rasionalitas keanggotaan ini diperlukan agar Polri mampu mengatasi ancaman keamanan dalam negeri. Apabila hal ini memang masih menyulitkan, terutama dari segi anggaran, maka perlu dilakukan langkah-langkah mengefektifkan Babinkamtibnas dan Perpolisian Masyarakat. Selain itu, apabila mengacu pada konseptualisasi Babinkamtibnas dan Perpolisian Masyarakat, idealnya setiap satu kelurahan di wilayah Indonesia terdapat satu anggota Polri, serta terbentuknya Kelompok Sadar Kamtibmas (Pokdarkamtibnas) di tiap kelurahan dan desa.²⁵

Berikutnya mengenai program Polisi Masyarakat (Polmas).²⁶ Sejalan dengan definisi ini, pengertian Polmas mengacu pada kedudukan polisi yang bertujuan menciptakan keamanan dalam negeri, ketertiban dalam masyarakat, pelayanan dan bantuan kepada masyarakat, dan penegakan hukum. Sebagai suatu strategi, Polmas berarti model perpolisian yang menekankan kemitraan yang sejajar antara petugas polisi dengan masyarakat lokal, dalam menyelesaikan dan mengatasi setiap permasalahan sosial yang mengancam keamanan dan ketertiban masyarakat setempat, dengan tujuan mengurangi kejahatan serta meningkatkan kualitas hidup warga setempat.

Dengan adanya program ini, memang muncul apresiasi positif dari masyarakat. Tetapi sayangnya, hambatan implementasi atau

pelaksanaan program ini justru datang dari internal Polri sendiri. Hambatan-hambatan tersebut, antara lain: ketiadaan perimbangan percepatan pada tingkat pelaksanaan, ketidakpedulian dan kurangnya pemahaman pimpinan satuan kewilayahan dari mulai Kapolda, Kapolwil/Kapolwiltabes, Kapoltabes, Kapolres, Kapolresta/Kapolres Metro, dan atau Kapolsek tentang konsep pelaksanaan Polmas (tujuan, sasaran, filosofi, *grand strategy*), sumber dan pengelolaan anggaran, mekanisme evaluasi, pengawasan, dan komplain yang bersifat eksternal dan internal, serta kultur kinerja anggota Polri yang belum sepenuhnya berubah dari pola-pola Polri di masa Orba.²⁷

Hingga saat ini, belum ada data pasti mengenai implementasi program tersebut. Padahal, untuk menciptakan peran polisi yang ideal sebagai pengayom masyarakat dibutuhkan sinergi yang baik antara polisi dan masyarakat sendiri. Kedekatan institusi Polri melalui anggotanya dengan rakyat dapat menjadi landasan sinergi agar tercipta polisi yang merakyat dan dihormati oleh masyarakat. Oleh karena itu, pada tahap implementasi program ini, partisipasi aktif yang datang tidak hanya dari masyarakat, tetapi juga dari anggota Polri. Misalnya, dari tingkat Polda sampai dengan Polres setempat mau berpartisipasi dan membangun komunikasi dengan masyarakat dalam rangka memetakan permasalahan-permasalahan keamanan yang dihadapi oleh masyarakat di wilayah tersebut.

Berikutnya adalah reformasi Brimob Polri. Dalam hal ini, Brimob juga masih belum menunjukkan perubahan kultural. Secara kasat mata, Brimob masih memperlihatkan sifat militeristiknya daripada satuan-satuan lainnya, dan melakukan tindak kekerasan terhadap masyarakat oleh salah satu oknum Brimob tertentu. Dengan demikian, penanggalan kultur Brimob yang masih militeristik masih sulit terwujud. Selain itu, upaya pengembangan keterampilan dan keahlian personel Brimob masih terbatas pada keahlian profesional; belum menekankan pada keahlian untuk membangun interpersonal sebagai salah satu prasyarat dari polisi sipil dalam era demokratisasi.²⁸

Selain itu, kendala anggaran dalam Polri juga masih perlu diperhatikan. Kendala dalam

²⁴ IDSPS, *Reformasi*. Op.Cit., hlm. 5.

²⁵ Ali Usman, "Saatnya Polri Profesional dan Independen," dalam www.balipost.com, diakses tanggal 30 Desember 2008.

²⁶ Istilah lainnya yang juga kerap digunakan adalah Polisi Sipil dan atau *Community Policing*.

²⁷ Lihat <http://polmas.wordpress.com>.

²⁸ Muradi, *Op.Cit.*, hlm. 12.

anggaran ini meliputi mekanisme anggaran dan dukungan anggaran. Pada mekanisme anggaran akan selalu terkait dengan kedudukan polisi sebagai kepolisian nasional. Hal ini berdampak juga pada mekanisme pemenuhan anggaran untuk segala kebutuhan dan operasional Polri yang ditanggung oleh pemerintah pusat. Hal ini menyebabkan ketergantungan anggaran pada pemerintah pusat sehingga birokrasi dan tali komando yang harus dilalui juga menjadi panjang.²⁹ Kemudian dalam hal dukungan anggaran. Dukungan anggaran yang memadai untuk membangun Polri yang mandiri dan profesional semestinya dipikirkan oleh pemerintah. Saat ini, anggaran dari APBN Polri pada tahun 2008 adalah Rp. 23 triliun yang terbagi dalam tiga tahap, yaitu untuk belanja pegawai, belanja barang, dan belanja modal. Anggaran tersebut dirasakan belum mencukupi untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

Namun demikian, perlu dicermati pula bahwa anggaran tersebut relatif cukup besar jika dibandingkan dengan anggaran TNI yang masih harus terbagi menjadi tiga bagian, yaitu anggaran untuk TNI Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Polri memiliki besaran anggaran yang utuh untuk satu institusinya saja. Selain itu, Polri juga mendapatkan dana-dana bantuan dari negara-negara lain yang terkait dengan kerjasama institusi dan pembangunan sarana prasarana kepolisian. Tetapi ironisnya, proses akuntabilitas anggaran dan dana tersebut masih dirasakan lemah dan belum terkontrol secara ketat, baik oleh pemerintah maupun internal kepolisian sendiri.

Selanjutnya, persoalan paling klasik mengenai anggaran kepolisian adalah gaji anggota Polri. Walaupun pasca-reformasi ini anggaran polisi mengalami peningkatan, namun tidak diiringi dengan anggaran untuk kesejahteraan prajurit polisi. Kenaikan anggaran saat ini hanya dapat digunakan untuk menambah jumlah personel kepolisian, walaupun ironisnya penambahan tersebut masih jauh memadai. Polri hanya mampu merekrut 13.000 personel per tahun. Dengan jumlah ini, maka rasio ideal perbandingan Polri dengan penduduk Indonesia baru tercapai 1:750 di tahun 2004 dan kemungkinan berlanjut di tahun-tahun berikutnya. Hal ini memperlihatkan bahwa anggaran yang

diberikan baru memenuhi sekitar 30% dari total kebutuhan Polri.³⁰ Sementara itu di lain pihak, persoalan kesejahteraan prajurit Polri masih luput dari perhatian pemerintah. Jika mengacu yang terjadi di lapangan, persoalan ekonomi selalu melanda para anggota Polri di tingkat prajurit, seperti kesulitan memenuhi kebutuhan kehidupannya sehari-hari. Bukan rahasia lagi jika ada beberapa di antara mereka yang mencari penghasilan tambahan, seperti menjadi tukang ojek, membuka warung, dan sebagainya. Di sisi lain, dengan alasan keterbatasan tersebut, kinerja polisi di lapangan juga menjadi cenderung negatif, seperti pungutan “liar” oleh oknum tertentu sampai dengan keterlibatannya dalam kriminalitas (narkoba, perjudian, dan lain-lain).

Memang semestinya keterbatasan anggaran Polri bukan menjadi alasan utama terhadap kinerja kepolisian. Namun, realitas tersebut mengakibatkan Polri harus mencari anggarannya sendiri dan hal ini didukung oleh UU Polri itu sendiri. Secara eksplisit, dalam UU ini tidak ditegaskan bahwa anggaran Polri hanya berasal dari APBN, kecuali anggaran untuk Kompolnas. Dengan demikian, dapat dipastikan bahwa sumber anggaran *off-budget* dari pos masyarakat menjadi titik lemah dalam akuntabilitas dan transparansi Polri.³¹

Evaluasi Langkah-langkah Reformasi Polri

Paparan di atas telah memperlihatkan bahwa reformasi Polri sudah sebagian besar dilakukan, terutama di aspek instrumental dan struktural. Namun demikian, walaupun telah ada perubahan instrumental dan struktural, namun secara implementasi kultural, polisi belum memperlihatkan seluruh karakter sipilnya sebagai cermin jati diri Polri, yaitu polisi yang menghormati hak-hak sipil serta mengedepankan pendekatan kemanusiaan. Hal ini memang terkait dengan paradigma lama Polri yang dulunya masih menjadi bagian dari kekuatan militer sehingga budaya tersebut masih belum terkikis dari institusi Polri. Harus diakui bahwa tindakan beberapa anggota Polri di lapangan masih mencerminkan kekerasan dan ketidakadilan terhadap masyarakat. Beberapa kasus memperlihatkan

³⁰ Budi Gunawan, “Quo Vadis Anggaran Polri?” dalam *Kompas* (Senin, 4 Agustus 2003).

³¹ IDSPS, *Reformasi... Op.Cit.*, hlm. 5.

³⁰ Ali Usman, *Op.Cit.*

fenomena tersebut, seperti penanganan demonstrasi, penanganan keamanan di daerah konflik, seperti Ambon, Aceh, Papua, Poso, Kalimantan, dan sebagainya. Bahkan, sejak masa Orba hingga pasca-Orba, rumor bahwa “polisi adalah musuh demonstran, khususnya mahasiswa” masih saja melekat sampai sekarang. Masalah ini patut dikaji kembali oleh Polri secara internal.

Hal di atas mempengaruhi stigma masyarakat terhadap Polri itu sendiri. Di mata masyarakat, yang menjadi stigmatisasi kinerja Polri adalah kekerasan polisi, pembelaan terhadap kepentingan penguasa, tidak ada transparansi maupun akuntabilitas, dan masalah korupsi di dalam lembaga ini. Dalam masalah kekerasan misalnya, juga masih mewarnai tugas kepolisian sehari-hari. Sebagai contoh, laporan KontraS Sumatera Utara memaparkan pada periode Januari sampai dengan Oktober tahun 2007, terdapat 80 kasus kekerasan yang melibatkan aparat kepolisian. Angka ini naik 48% jika dibandingkan pada tahun sebelumnya (2006) yang hanya terjadi 61 kasus.³²

Sementara itu, perlu disadari dan diakui juga bahwa tindakan polisi dalam posisi mereka sebagai pengatur keamanan publik terkadang juga tidak sederhana atau tidak dapat dilihat secara hitam putih. Setiap kali polisi harus berhitung dengan minimal 10 variabel saat bertindak, khususnya yang terkait dengan kegiatan kepolisian yang memiliki unsur ketertiban umum. Kesepuluh variabel itu adalah kewenangan yang dimiliki, ketersediaan sumber daya manusia, anggaran, peralatan, siapa kalangan yang dihadapi, isu yang diusung, opini publik, tingkat keberingasan massa, kemungkinan eskalasi jika terjadi benturan, serta persoalan kesesuaian dengan politik pemerintah.³³

Kesepuluh variabel ini dapat saja bertambah jika polisi sedang melakukan penanganan keamanan di daerah konflik, seperti Aceh atau Ambon. Hal yang sama juga berlaku di daerah dengan penduduk yang memiliki temperamen tinggi atau memiliki sejarah kekerasan kepolisian, seperti di Makassar.³⁴ Hal ini menjadi semacam dilema tugas bagi kepolisian dan membuat

permasalahan yang dihadapi oleh mereka menjadi sangat kompleks. Dilema inilah yang membuat pekerjaan polisi berbeda dengan pekerjaan militer (TNI), tetapi pada saat tertentu polisi harus bertindak sebagai militer.

Dari aspek regulasi juga perlu dievaluasi kembali, terutama yang terkait dengan masalah-masalah keamanan dan politik yang dihadapi oleh institusi Polri itu sendiri. Misalnya, diperlukan regulasi yang jelas dalam hal penataan bantuan TNI kepada Polri dan sebaliknya, melalui prosedur dan kriteria yang jelas untuk tugas keamanan dalam negeri. Dalam UU No. 2 Tahun 2000 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia disebutkan bahwa dalam menjalankan tugas keamanan dalam negeri, Polri dapat meminta bantuan kepada TNI yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP). Selain itu, dalam UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara disebutkan bahwa bantuan TNI kepada Polri akan diatur dalam UU. Adanya perbedaan penjabaran kerja sama antara Polri dan TNI dalam menangani masalah keamanan dalam negeri menyebabkan perbedaan konsep yang akan diterapkan oleh masing-masing institusi di mana Polri membuat Peraturan Pemerintah tentang Perbantuan, sementara TNI menghendaki adanya UU Perbantuan.³⁵ Hal ini mengakibatkan pola relasi perbantuan TNI kepada Polri maupun sebaliknya selalu berbeda pandangan dalam mengamankan suatu wilayah, khususnya daerah konflik atau bila terjadi gangguan keamanan dalam negeri. Muncul persepsi dari kelompok TNI (militer) jika tidak diminta, maka mereka tidak akan bertindak (diam saja) karena tugas mereka hanya sebagai penjaga bangsa dari serangan luar, sedangkan tugas keamanan domestik dianggap sebagai tugas polisi.³⁶

Dengan demikian, regulasi tersebut dibutuhkan, baik oleh Polri maupun TNI agar saat penerapan tindakan di lapangan tidak menyebabkan kerancuan fungsi dan wewenang. Selain itu, regulasi ini diharapkan juga dapat menata fungsi, wewenang, dan terutama koordinasi antara Polri dan TNI sehingga dapat menjadikan polisi semakin profesional di masa mendatang. Di samping itu, juga dibutuhkan regulasi yang mengatur ketentuan netralitas Polri

³² “Dorongan Masyarakat Sipil Atas Reformasi Polri”, dalam IDSPS, AJI, dan FES, *Newsletter... Op.Cit.*, hlm. 4.

³³ Adrianus Meliala, “Polisi, BBM, dan Situasi Dilematis,” dalam *Kompas*, (28 Mei 2008).

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Lihat Ikrar N.B pada bagian “Penutup” dalam Ikrar N.B. (Ed.), *Relasi... Op.Cit.*, hlm. 172.

³⁶ *Ibid.*

dalam pemilu maupun pilkada agar tidak terulang lagi kasus Polwil di Banjarnegara.³⁷

Berikutnya dari aspek pengawasan terhadap Polri. Selama ini, pengawasan Polri dilakukan secara internal yang dilaksanakan oleh Inspektorat Pengawasan Umum (Irwasum). Pengawasan yang dilakukan oleh mereka adalah mengontrol kesesuaian dan kebenaran terhadap pelaksanaan tugas dan penggunaan anggaran seluruh jajaran Polri. Akan tetapi, Irwasum sendiri juga diragukan keefektifannya mengingat anggota di dalam jajaran ini adalah anggota Polri juga sehingga akan kesulitan menindak sesama rekan mereka sendiri.

Oleh karena itu, diperlukan mekanisme pengawasan eksternal di level regulasi dan politik oleh DPR dan Presiden untuk menghindari pimpinan kepolisian mengelak dari investigasi. Secara teoritik, bentuk pengawasan ini diperlukan agar dapat memberikan kesetaraan yang lebih besar dalam investigasi penyalahgunaan wewenang maupun tindak kejahatan yang dilakukan oleh polisi.³⁸

Dengan demikian, secara fisik memang telah ada upaya-upaya untuk melakukan reformasi dalam tubuh Polri dan harus diakui bahwa kondisi Polri saat ini lebih baik dibandingkan pada masa Orba. Akan tetapi, dari segi perilaku dan mental anggota masih cenderung belum banyak berubah. Hal ini terjadi karena reformasi Polri masih berjalan secara konvensional, yang terlihat melalui indikasi-indikasi berikut ini.³⁹

- 1) Belum adanya sinkronisasi antara kebijakan dengan implementasi. Kebijakan yang dikeluarkan masih dirasakan normatif dan belum terlihat implementasinya di lapangan. Hal yang paling terlihat adalah kultur kepolisian yang belum banyak berubah sehingga menjadi sorotan negatif dari masyarakat.
- 2) Penerapan kebijakan masih bersifat *top down*. Mabes Polri hanya merumuskan konseptual secara sepihak, sedangkan polisi di wilayah hanya sekedar menjalankannya saja. Padahal perlu diingat bahwa kondisi wilayah,

permasalahan, serta pola gangguan keamanan di tiap daerah selalu berbeda-beda sehingga koordinasi antara pembuatan pola konsep keamanan dengan kondisi riil di lapangan perlu disinergikan dan saling mendukung/melengkapi.

- 3) Tumpang tindih kendali dalam pelaksanaan tugas rutin dengan pelaksanaan amanat reformasi Polri itu sendiri. Akibatnya anggota Polri lebih terseret untuk memenuhi tugas rutin ketimbang tuntutan reformasi.
- 4) Belum jelasnya teknik implementasi program reformasi dengan sasaran yang akan dicapai. Hal inilah yang menjadi kelemahan bagi Polri karena selama ini yang sering diusung adalah program reformasi itu sendiri. Namun demikian, indikator capaian, sasaran waktu, serta implementasi masih belum terlihat dengan jelas.
- 5) Tidak adanya *reward* dan *punishment* bagi pelaksana upaya reformasi yang berhasil maupun yang tidak berhasil. Tambahan lagi, juga tidak ada indikator yang jelas mengenai keberhasilan maupun hambatan dalam upaya reformasi Polri itu sendiri.
- 6) Belum adanya ruang dan landasan bagi pelaksana Polri untuk mengubah program yang tidak sesuai dengan tuntutan masyarakat di daerah.
- 7) Tidak melibatkan kontrol dari masyarakat.

Penutup

Hasil kajian di atas memperlihatkan bahwa reformasi Polri memang sudah dijalankan, namun masih memerlukan perbaikan di berbagai sisi. Beberapa upaya yang harus dilakukan Polri untuk menghadapi permasalahan keamanan yang semakin kompleks adalah penyusunan perencanaan untuk mengembangkan keberadaan Polri, yang semestinya mampu memahami permasalahan secara konseptual, komprehensif, dan strategis (mampu memberikan upaya pemecahan masalah yang ada).⁴⁰

³⁷ Dr. Bambang Widodo Umar, *Dampak dari Aturan Legal dan Kebijakan Domestik Terhadap Reformasi Polri*, (Disampaikan pada Simposium 10 Tahun Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia, Jakarta).

³⁸ "Dorongan Masyarakat Sipil Atas Reformasi Polri", dalam IDSPS, AJI, dan FES, *Newsletter... Op.Cit.*, hlm. 4.

³⁹ Dr. Bambang Widodo Umar, *Dampak dari... Op.Cit.*

⁴⁰ Irjen Pol. Basyir A. Barmawi, "Kebijakan Kamnab Sebagai Penopang Terlaksananya Pemilu 2004", dalam Stanley (Ed.), *Keamanan,... Op.Cit.*, hlm. 72.

Selain itu, upaya menggeser citra Polri yang dulunya militeristik ke arah polisi sipil yang demokratik, profesional, akuntabel, dan independen masih menjadi tantangan Polri di masa mendatang. Oleh karena itu, “pekerjaan rumah” utama Polri dalam membangun citra positif dan dukungan masyarakat adalah dengan kembali pada kemampuan mewujudkan polisi yang profesional. Beberapa indikatornya, antara lain: Polri yang ahli dan memiliki pengetahuan tentang kepolisian, tunduk pada ketentuan hukum dan sumpah jabatan, independen, tidak berpolitik dan berbisnis, serta akuntabel.⁴¹ Upaya-upaya ini tentu saja membutuhkan waktu serta kebijakan dan program yang jelas dari pemerintah, DPR, internal Polri, dan dukungan masyarakat.

Daftar Pustaka

- Araf, Al dan Anton Aliabbas (Ed.). 2007. *TNI-Polri di Masa Perubahan Politik*. Bandung: ITB.
- Bhakti, Ikrar Nusa (Ed.). 2004. *Relasi TNI dan Polri dalam Penanganan Keamanan Dalam Negeri (2000–2004)*. Jakarta: P2P LIPI.
- Djamin, Awaloedin. 2007. *Kedudukan Kepolisian RI dalam Sistem Ketatanegaraan: Dulu, Kini, dan Esok*. Jakarta: PTIK Press.
- Nasir, Muh. 2004. *Konflik Presiden versus Polri di Era Transisi Demokrasi*. Jakarta: Pusat Studi Madani Institute.
- Osse, Anneke. 2007. *Memahami Pemolisian*. Jakarta: CV Rinam Antartika.
- Stanley (Ed.). 2004. *Keamanan, Demokrasi, dan Pemilu 2004*. Jakarta: Proptaria.
- Sukadis, Beni (Ed.). 2007. *Almanak Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia*. Jakarta: LESPERSI & DCAI.
- Umar, Bambang Widodo. 2008. “Dampak dari Aturan Legal dan Kebijakan Domestik Terhadap Reformasi Polri”. Jakarta: Makalah Seminar. Disampaikan pada Simposium 10 Tahun Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia.
- IDSPS, AJI, dan FES. *Newsletter*. Edisi VII/10/2008.
- IDSPS. *Reformasi Kepolisian Republik Indonesia (Seri 6)*. Edisi No. 6/2008.
- Kompas*. Senin, 4 Agustus 2003
- Kompas*. 28 Mei 2008

⁴¹ “Dorongan Masyarakat Sipil Atas Reformasi Polri”, dalam IDSPS, AJI, dan FES, *Newsletter... Op.Cit.*, hlm. 2.