

Revolusi Mental dalam Perspektif Kepolisian: Menghadirkan Negara di Tengah-tengah Masyarakat

Mohammad Supriyadi

Abstrak

Reformasi 1998 dengan tumbangnya rezim Orde Baru Soeharto menghasilkan perombakan yang sifatnya institusional dan belum sampai pada paradigma, mindset, atau budaya politik kita dalam rangka pembangunan bangsa (nation building). Setelah Joko Widodo terpilih menjadi Presiden, langkah awal yang ditekankan kepada seluruh lembaga pemerintahan (kementerian dan non-kementerian) melakukan revolusi mental. Revolusi mental yang menjadi jargon pemerintahan Joko Widodo diterjemahkan dalam Reformasi Birokrasi Polri (RBP). RBP pada awalnya lahir atas dasar “kemauan perubahan” yang datang dari dalam institusi (the spirit of internal change), dengan mengusung 3 pilar perubahan yang lebih dulu dirumuskan dalam “Buku Biru Reformasi Polri”, yaitu: intrumental, struktural dan kultural. Namun sejauh ini, RBP belum sepenuhnya berjalan maksimal. Terlihat dari beberapa riset media massa maupun kajian akademik yang menyimpulkan bahwa kepercayaan masyarakat terhadap Polri masih rendah. Oleh karena itu, Polri ke depan harus merumuskan kebijakan yang lebih strategis, cepat serta tepat dalam menghadapi perkembangan dinamika kejahatan dalam negeri maupun internasional. Manajemen pengetahuan (knowledge management) sangat berperan penting dalam membantu mengatasi permasalahan yang dihadapi. Dalam perdebatan akademik yang terfokus pada peran polisi modern, bahwa keberhasilan polisi tidak hanya dihitung dari sejauhmana tindak pidana kriminalitas dapat diselesaikan, namun pendekatan yang digunakan sejauhmana kedekatan polisi dengan masyarakat sekitar. Dari kerangka pemikiran inilah polisi saat ini didorong ke arah Democratic Policing yang mengakomodir 5 penilaian: (1) protecting democratic political life; (2) governance, accountability, and transparency; (3) service delivery for safety, justice and security; (4) proper police conduct; dan (5) police as citizens.

Kata kunci: *Democratic Policing, RBP, polisi, revolusi mental*

Pendahuluan

Calon Kapolri Bambang Gunawan (BG) yang ditetapkan tersangka oleh KPK, merubah arah “kompas” cita-cita Polri yang semakin membaik. Saat ini Polri berada di titik yang paling sulit untuk kembali bangkit dibandingkan dengan kasus Cicak vs Buaya jilid I. Titik sulit itu ada di *in-trust* antara lembaga penegakan hukum dan civil society yang disalurkan melalui ekspresi publik, di antaranya melalui sosial media; twitter dan facebook.

Kondisi dan peta gerakan *civil society* harus dilihat sebagai “koreksi”, bukan ancaman, apalagi tuduhan yang lebih jauh; “gerakan komunis gaya baru”. Polri harus segera bangkit dan kembali pada cita-cita reformasi birokrasi dan grand strategi Polri yang sudah lama disusun. Kalau terlalu lama mengikuti arus politik saat ini – Polri vs KPK – Polri akan di ruang yang semakin gelap dan kepercayaan masyarakat semakin jauh. Pada akhirnya, pemikiran-pemikiran untuk mengembalikan Polri di bawah kementerian atau pengurangan kewenangan Polri sebagai penegak hukum dan pelayanan masyarakat untuk mewujudkan kamtibmas semakin “kuat”.

Era reformasi yang berkembang dalam kehidupan politik, hukum, dan ekonomi masyarakat Indonesia saat ini dipengaruhi oleh suasana tatanan kehidupan masyarakat yang berkembang dalam lingkup strategis global, regional sampai pada tataran nasional. Tuntutan diwujudkannya iklim demokratisasi dengan ciri adanya kepastian hukum, keadilan atau keseimbangan untuk semua pihak, dan keterbukaan dalam sistem kehidupan masyarakat. Salah satu pemenuhan tuntutan kebutuhan tersebut adalah diwujudkannya organ aparat penegak hukum yang bebas dari pengaruh kekuasaan politik dan militeristik, serta profesional dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Polri sebagai unsur penegak hukum dan ketertiban umum dalam sistem keamanan negara dituntut mampu mewujudkan iklim kepastian hukum, keadilan dan keterbukaan dalam pelaksanaan peran dan tanggung jawabnya. Untuk mewujudkan hal tersebut, dibutuhkan suatu kemampuan Polri yang mandiri dan profesional, setara dengan tingkat kehidupan masyarakat yang dilayaninya.

Pada hakikatnya, tuntutan profesionalisme dalam pelaksanaan tugas Polri merupakan salah satu kebutuhan dalam mewujudkan berbagai tuntutan masyarakat. Untuk itu, berbagai pola kerja, paradigma maupun tatanan kemampuan Polri harus dapat disesuaikan dengan berbagai

tuntutan kehidupan dalam era reformasi dan multidimensi kehidupan sosial yang lebih kompleks.

Paradigma dan falsafah reformasi bertujuan untuk mencapai suatu kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat yang berbentuk sebagai masyarakat sipil atau sering disebut sebagai masyarakat madani. Seiring dengan perkembangan tersebut, Polri telah mengalami reformasi, yaitu pemisahan Polri dari ABRI menuju "Polisi Sipil dan Independen". Kini Polisi harus kembali kepada fungsi semula sebagai penegak hukum, pemberantas kejahatan dan pengayom masyarakat yang diberi kewenangan untuk mengatur dan menjaga ketertiban serta kesejahteraan warganya.

Hal tersebut diwujudkan dengan disahkannya Undang-undang No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tepatnya pada pasal 4 yang berbunyi Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi nilai-nilai HAM.

Pernyataan tentang tujuan Kepolisian sangat penting artinya bagi pembentukan jati diri Kepolisian, karena tujuan akan memberi batasan dan arah tentang apa yang harus dicapai melalui penyelenggaraan fungsi Kepolisian dalam keseluruhan perjuangan bangsa mencapai tujuan nasional. Kejelasan tujuan Kepolisian akan memberikan pula kejelasan visi dan misi yang diemban sehingga pada gilirannya akan merupakan pedoman bagi penentuan metoda pelaksanaan tugas secara tepat.

Rumusan pasal 4 UU 2/2002 mengisyaratkan pula substansi tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia yang senantiasa dalam format keamanan dalam negeri. Dimana sebelumnya dalam Undang - Undang no 28 tahun 1997 yang masih mengacu kepada Undang - Undang No 20 tahun 1982 tentang Ketentuan - ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, Tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia, selain terbinanya keamanan dalam negeri, juga terlaksananya fungsi pertahanan keamanan nergara dan tercapainya tujuan nasional. Di dalam praktek keseluruhannya ditangani oleh Angkatan Bersenjata Republik Indonesia sehingga porsi tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak dapat diidentifikasi secara mandiri.

Tantangan perkembangan jaman juga tidak lepas sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi keberadaan institusi Polri terkini. Berbagai contoh kasus telah membuat korps baju coklat menjadi bulan-bulanan

media massa serta bagan cacian dari berbagai kalangan masyarakat. Polri memang harus senantiasa berbenah untuk dapat mendapatkan kepercayaan masyarakat kembali. Sosok polisi yang profesional, akuntabel, serta humanis menjadi idaman bagi seluruh masyarakat dan bangsa Indonesia.

Pembenahan perilaku sebagai anggota polisi dan peningkatan kinerjanya sangat penting untuk mendukung program-program pemerintah. Dalam Nawa Cita Jokowi-JK, sektor keamanan sebagai pewujudan negara di tengah masyarakat menjadi prioritas pertama, “menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara.¹ Point tersebut diturunkan dalam visi-misinya, “Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan.

Dalam negara demokratis (*democratic state*) seperti: Denmark, Selandia Baru, Singapura, dan Swiss, pembangunan kelembagaan keamanan menjadi prioritas pemerintah untuk menekan tindak pidana korupsi menuju “*zero corruption*”. Namun hal ini kebalikan apa yang menjadi kebijakan pemerintah di Indonesia. Selama ini pembangunan sektor keamanan (Polri) masih “setengah hati”. Akan tetapi, tuntutan dan ketergantungan masyarakat terhadap Polri semakin tinggi. Di sisi lain, Polri berada di titik labiri kebijakan anggaran, yang selama ini tidak mencukupi untuk menyelesaikan semua permasalahan kriminalitas di tengah-tengah masyarakat. Apakah polisi hadir? Di era kemajuan teknologi, seharusnya Polri bisa mengakhiri perdebatan tentang rasio polisi 1:575 (Bappenas) atau 1:400 (PBB), atau perdebatan tentang kecilnya anggaran Polri di tangan kebijakan labiri ekonomi internasional-nasional yang tidak menentu.

Dalam sejarah panjang kepolisian universal mulai masa klasik sampai modern, bahwa kelahiran polisi karena dorongan naluri kemasyarakatan untuk menciptakan lingkungan yang aman. Baik aman dari binatang buas, karena masyarakat dulu lebih banyak hidup di hutan, atau ancaman keamanan dari sesama jenis. Oleh karena itu, seharusnya kehadiran polisi “formal”² di masyarakat, bisa digantikan dengan polisi masyarakat

¹ Dikutip dari Visi-Misi dan Program Aksi Jokowi JK 2014, “Jalan Perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, mandiri dan Berkepribadian”.

² Polisi formal adalah polisi yang mempunyai 2 kewenangan, yaitu: penegakan hukum dan menggunakan senjata api secara sah dan dilindungi undang-undang.

(Polmas) atau dengan memanfaatkan kemajuan teknologi, misalnya; CCTV atau sosial media.³

Tantangan Revolusi Mental di Kepolisian

Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Men PAN dan RB), Yuddy Chrisnadi mengatakan, program politik revolusi mental yang digagas Presiden RI, Joko Widodo harus dilakukan di birokrasi secara menyeluruh dan menasional. Salah satu penekannya pada perubahan *mindset* birokrat dari “majikan” ke “pelayan”.⁴ Dikatakan Yuddy, birokrasi jangan bertele-tele, dan aparturnya harus cepat tanggap dalam menyerap apa kebutuhan rakyat saat ini dan masa depan. Jangan sampai birokrat hanya ingin dilayani dan jauh dengan masyarakat.⁵

Istilah revolusi mental yang menjadi jargon pemerintahan Presiden Jokowi-JK tidak jauh beda dengan istilah yang lebih dulu ada, yaitu: *mind set* dan *culture set* dalam diskursus reformasi birokrasi. Tantangan perubahan *mind set* dan *culture set* dirasakan sangat berat karena tantangan dan pengaruh masa lalu yang masih menjadi paradigma. Paradigma tersebut memengaruhi pembentukan sikap dan perilaku dengan pola-pola tindakan yang konvensional, birokrasi yang patrimonial, serta orientasi pada jabatan dan kekuasaan dengan berbagai cara.

Untuk menjawab tantangan perubahan dan perkembangan dinamika nasional-internasional, Polri merumuskan program perubahan yang dikemas dalam Grand Strategi Polri tahun 2005-2025 sekaligus dalam rangka pencapaian pelaksanaan Reformasi Birokrasi yang menganut paradigma baru menuju masyarakat madani yang menjunjung tinggi supremasi hukum, moral dan etika, demokratisasi, hak asasi manusia, transparansi, dan *good governance*.⁶

Salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi (Polri), dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam

³ Di kota-kota besar (DKI Jakarta, Surabaya, Bandung, Makassar, Semarang, dll) Koorlantas Polri sudah memasang CCTV guna memantau alur lalu lintas dan mengoperasikan jejaring sosial untuk menginformasikan kondisi jalan kepada pengguna jalan, di antaranya akun; @NTMCLantasPolri, @TMCPoldaMetro, dll.

⁴ Istilah tersebut (majikan dan pelayan) digunakan untuk menggambarkan tantangan birokrat dalam sistem birokrasi saat ini. Baca selanjutnya dalam buku Hermawan Sulistyoyo.

⁵ Hermawan Sulistyoyo, *Dari Majikan ke Pelayan: Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Pensil 324, hlm. 231.

⁶ Eky Hary Festiyanto, *Polri menuju NCO ke WCO 2025*, Jakarta: Pensil 324, hlm. 56.

pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik. Arah birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan penegakan hukum dan pelayanan masyarakat.

Reformasi birokrasi bermakna sebagai perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia juga bermakna sebagai sebuah pertarungan besar bagi bangsa Indonesia dalam menyongsong tantangan abad ke-21. Jika berhasil dilaksanakan dengan baik, reformasi birokrasi akan mencapai tujuan yang diharapkan, di antaranya: mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan; menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy*; meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat; meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi; meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi; menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis.

Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014 merupakan penyempurnaan dari Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Permenpan) Nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi dan Permenpan Nomor: PER/04/M.PAN/4/2009 tentang Pedoman Pengajuan Dokumen Usulan Reformasi Birokrasi di Lingkungan Kementerian/ Lembaga/ Pemerintah Daerah.

Sejak dirumuskannya *Grand Design* Reformasi Birokrasi, Polri telah menunjukkan nilai yang baik dan dianggap telah siap melaksanakan Reformasi Birokrasi Gelombang jilid II, sesuai hasil evaluasi pelaksanaan Gelombang I yang menunjukkan nilai yang baik, yaitu 3,63 terhadap 4 (empat) area perubahan yaitu: Quick Wins, Kelembagaan, Ketatalaksanaan, dan Sumber Daya Manusia namun masih terdapat berbagai hal yang belum sesuai dengan harapan, yaitu pencapaian sasaran pelaksanaan Reformasi Birokrasi Polri Gelombang II secara baik sesuai dengan yang diinginkan sekaligus upaya untuk menjawab tantangan perubahan.

Sesuai dengan area perubahan Reformasi Birokrasi Polri Gelombang II khususnya pada program VI/Manajemen Perubahan telah ditetapkan sebagai quick wins adalah Dokumen Strategi Manajemen Perubahan. Konsep tersebut saat ini telah memasuki tahap finalisasi dengan 3 (tiga) Strategi unggulan yaitu Strategi Perubahan; Strategi Komunikasi dan Strategi Pendidikan & Pelatihan yang dilaksanakan dalam 3 (tiga) strategi yaitu jangka pendek tahun 2012 berupa Hibrids Strategy; jangka

menengah tahun 2013 adalah strategi pengembangan (*development strategy*) dan jangka panjang tahun 2014 adalah strategi penyehatan organisasi (*turnaround strategy*).

Polri Menuju *Democratic Policing*

Dalam sejarah kepolisian universal maupun nasional, peran polisi dalam setiap konsep dan norma kenegaraan sangat penting dan tak kan mati. Beberapa pemikir klasik mengatakan ada tiga komponen yang tidak mati walaupun negara hancur/mati, yaitu: agama, pendidikan dan keamanan (polisi).

Beberapa negara maju, seperti: Amerika Serikat, Jepang, Singapura, dan lain-lain, sudah mentransformasi sistem kepolisian ke arah pemolisian yang demokratis (*democratic policing*). Ada lima penilaian, apakah sistem kepolisian yang ada sudah masuk katagori *democratic policing*, yaitu: (1) *protecting democratic political life*; (2) *governance, accountability, and transparency*; (3) *service delivery for safety, justice and security*; (4) *proper police conduct*; dan (5) *police as citizens*.⁷

Dalam konteks *democratic policing*, salah satu instrumen yang harus diwujudkan adalah mendekatkan polisi kepada masyarakat, atau yang lebih familier dengan konsep Polmas. Polmas mendasari pemahaman bahwa penyelenggaraan keamanan tidak akan berhasil bila hanya ditumpukan kepada keaktifan petugas polisi semata, melainkan harus lebih ditumpukan kepada kemitraan petugas dengan warga masyarakat yang bersama-sama aktif mengatasi permasalahan di lingkungannya masing-masing.

Polmas menghendaki agar petugas polisi di tengah masyarakat tidak berpenampilan sebagai alat hukum atau pelaksana undang-undang yang hanya menekankan penindakan hukum atau mencari kesalahan warga, melainkan lebih menitik beratkan kepada upaya membangun kepercayaan masyarakat terhadap Polri melalui kemitraan yang didasari oleh prinsip demokrasi dan hak asasi manusia, agar warga masyarakat tergugah kesadaran dan kepatuhan hukumnya. Oleh karenanya, fungsi keteladanan petugas Polri menjadi sangat penting. Sebagai syarat agar dapat membangkitkan dan mengembangkan kesadaran warga masyarakat untuk bermitra dengan polisi, maka setiap petugas polisi harus senantiasa bersikap dan berperilaku sebagai mitra masyarakat yang lebih menonjolkan

⁷ Gary T. Marx, this version appeared in M. Amir and S. Einstein (eds.) "*Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*", vol. 2.

pelayanan, menghargai kesetaraan antara polisi dan warga masyarakat serta senantiasa memfasilitasi masyarakat untuk berpartisipasi dalam rangka mengamankan lingkungannya.

Upaya membangun kepercayaan masyarakat terhadap polisi harus menjadi prioritas dalam pendekatan tugas kepolisian dilapangan karena timbulnya kepercayaan masyarakat (*trust*) terhadap polisi merupakan kunci pokok keberhasilan Polmas. Kepercayaan ini dibangun melalui komunikasi dua arah yang intensif antara polisi dan warga masyarakat dalam pola kemitraan yang sama. Penerapan Polmas pada dasarnya sejalan dengan nilai-nilai dasar budaya bangsa Indonesia yang terkandung dalam konsep Siskamtibmas Swakarsa, sehingga penerapannya tidak harus melalui penciptaan konsep yang baru melainkan lebih mengutamakan pengembangan sistem yang sudah ada yang disesuaikan dengan kekinian penyelenggaraan fungsi kepolisian modern dalam masyarakat sipil di era demokrasi.

Sampai tahun 2014, menurut data resmi Mabes Polri, sudah terbentuk FKPM (Forum Kemitraan Polisi Masyarakat) di setiap Polres. Dalam kegiatannya, FKPM melibatkan polisi, pemerintah setempat (perangkat desa), serta masyarakat. Agenda yang sering dilakukan ialah pertemuan siltaturrahi, diskusi, seminar, serta kampanye kamtibmas (keamanan dan ketertiban masyarakat) yang diadakan di balai desa, rumah warga, atau bahkan kantor kepolisian setempat. Namun saat ini, FKPM atau Polmas sebagai instrumennya masih dipandang sebagai lembaga/kelembagaan, bukan falsafah. Untuk menjamin terpeliharanya rasa aman, tertib dan tentram dalam masyarakat, polisi dan warga masyarakat menggalang kemitraan untuk memelihara dan menumbuh kembangkan pengelolaan keamanan dan ketertiban lingkungan. Kemitraan ini dilandasi norma-norma sosial atau kesepakatan-kesepakatan lokal dengan tetap mengindahkan peraturan-peraturan hukum nasional yang berlaku dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip hak asasi manusia dan kebebasan individu yang bertanggung jawab dalam kehidupan masyarakat yang demokrasi.

Selain Polmas, dalam meningkatkan Polri sebagai bentuk kehadiran negara di tengah-tengah masyarakat untuk menciptakan keamanan dan rasa aman, maka Polri mengembangkan program “satu desa satu Bhabinkamtibmas”. Sampai 2014, program tersebut sudah terealisasi sebanyak 74 persen, yaitu: 61.878 orang dari 77.459 desa/kelurahan dengan rincian 9.279 definitif dan 52.599 tugas rangkap.⁸ Dengan program-program Polri sebagai pewujudan dari democratic policing yang lebih

⁸ Diolah dari data resmi Mabes Polri, 2014.

mendekatkan peran dan tugas Polri di tengah masyarakat, maka trend kejahatan semakin menurun kisaran angkat 11 persen dari tahun-tahun sebelumnya (lihat tabel di bawah).

Tabel: Trend Kejahatan 2013-2014⁹

TREND KEJAHATAN						
NO	URAIAN	JAN S.D JULI 2013	JAN S.D JULI 2014	TREND		
1	JUMLAH KEJAHATAN	186,897	164,689	TURUN	22208	-11.88%
2	PENYELESAIAN KEJAHATAN	94,168	84,267	TURUN	9901	-10.51%
3	PROSENTASE PENYELESAIAN KEJ	50	49	TURUN	1	-2.00%
4	RESIKO PENDUDUK TERKENA KEJ	76	67	TURUN	9	-11.84%
5	SELANG WAKTU TERJADI KEJ	1'45"	1'35"			LEBIH CEPAT 10 DETIK
TREND JENIS KEJAHATAN						
NO	JENIS KEJAHATAN	JAN S.D JULI 2013	JAN S.D JULI 2014	TREND		
1	KEJ. KONVENSIONAL	173,733	152,503	TURUN	21230	-12.22%
2	KEJ.TRANS NASIONAL	10,416	9,237	TURUN	1179	-11.32%
3	KEJ.MERUGIKAN NEGARA	2,554	2,854	NAIK	300	11.75%
4	KEJ.BERIMPLIKASI KONTINIENSI	194	95	TURUN	99	-51.03%
5	H A M	-	-	-	0	-
	J U M L A H	186,897	164,689	TURUN	22208	-11.88%

Polmas (*community policing*) diyakini memiliki nilai sosial kultural bangsa, sejalan dengan perkembangan masyarakat modern dan masyarakat madani yang menjunjung tinggi nilai demokrasi dan pluralisme, egaliterisme dan partnership, mengatasi kekerasan tanpa kekerasan, dan sebagainya. Seperti dikatakan Suparlan (2005) gagasan membangun konsepsi (*concept*) bersama tentang *community policing* tidak dapat dilepaskan dari munculnya kesadaran bersama adanya “keanekaragaman sukubangsa dan keyakinan keagamaan”. Kesadaran – termasuk kepolisian – akan adanya keanekaragaman tersebut, yang bukan sekedar masyarakat majemuk (*plural society*), tetapi multikulturalisme sebagai ideologi kesederajatan, memerlukan kemampuan pemahaman secara benar (Chrysnanda dalam Suparlan 2004: 95).

Pembangunan pemolisian komuniti, harus dibarengi dengan mendirikan forum-forum komunikasi antara kepolisian dan masyarakat (*police community liaison committees*). Dengan komunikasi tersebut akan melahirkan beberapa konsensus tindakan yang diterima dan dilaksanakan oleh warga. Pertimbangan utama dalam *community policing* adalah warga memberi definisi masalah yang harus dipecahkan, warga terlibat dalam perencanaan dan pengimplementasian kegiatan pemecahan masalah. Jadi tercipta suatu hubungan yang erat dan saling menguntungkan antara polisi dengan anggota masyarakat.

⁹ Diolah dari data resmi Mabes Polri, 2014.

Meskipun Polmas mengemban misi penerapan hukum positif pada masyarakat, namun tidak lupa untuk memperhatikan norma-norma sosial pada masyarakat itu sendiri. Memanfaatkan adat istiadat masyarakat setempat juga merupakan indikator keberhasilan polisi dalam berinteraksi dalam masyarakat. Ini menandakan polisi juga mempertimbangkan aspek-aspek pendekatan secara kewilayahan ketimbang murni pendekatan hukum. Karena proses menyelesaikan suatu masalah sosial di masyarakat tidak melulu melalui pendekatan hukum, namun adakalanya adat istiadat setempat turut mempengaruhi penyelesaian masalah. Dengan demikian polisi telah mencoba menginternalisasikan falsafah pemolisian kedalam lingkungan adat masyarakat setempat.

Pembentukan *Community Policing* telah menjadi cara baru polisi dalam merangkul peran masyarakat dalam menjalankan misinya, yang hendaknya sejalan dengan upaya-upaya perlindungan dan perdamaian. Dalam konteks pelayan masyarakat, polisi juga harus memahami guyup adat yang menjadi komunitas terakhir pemertahanan budaya suatu daerah. Beban adat yang berat dan besarnya potensi gesekan antara komunitas adat hendaknya juga dipelajari dan dipahami setiap polisi sebagai kasus letupan yang potensial muncul di daerah tersebut. Dalam menengahi kasus yang berkaitan dengan adat, polisi hendaknya melakukan berbagai pertimbangan terhadap tingkat dan bobot kriminalitas yang ada. Jangan semua tindakan adat yang dikategorikan melanggar secara hukum positif ditangani dengan pendekatan hukum positif. Polisi hendaknya mengedepankan langkah-langkah persuasif dalam menengahi kasus adat. Walaupun polisi sebagai pengawal hukum positif, namun dalam upaya menjaga stabilitas wilayah dan meredam konflik adat di suatu daerah, langkah penyelesaian masalah secara musyawarah adat layak untuk dikedepankan.

Masyarakat adat di Indonesia memang memiliki aturan komunitas tersendiri. Aturan ini yang mengikat terjadinya kesamaan cara pandang terhadap beban adat, termasuk hak dan kewajibannya. Warga adat wajib menghormati aturan adat yang berlaku di wilayahnya. Hak tersebut jelas mendapat perlindungan adat. Sanksi atas aturan adat ini juga diputuskan bersama, sehingga dianggap sebagai aturan. Namun, ketika aturan adat ini bersinggungan dengan hukum positif, polisilah yang harus bijaksana. Kadar kesalahan yang terjadi haruslah dipertimbangkan terlebih dahulu. Polisi harus menjadi penegak hukum yang juga bisa menjaga bertahannya komunitas adat. Dengan demikian terjaganya hubungan harmonis antar masyarakat adat merupakan kekuatan dasar untuk menjaga keamanan dan ketertiban di daerah yang hubungan adat masih dominan.

Di pihak lain, harus ada saling pengertian antara masyarakat adat dan polisi. Masyarakat adat hendaknya tidak melabrak hukum positif yang ada. Intinya harus ada saling pengertian dalam menengahi konflik adat. Untuk menuju tahapan ini, langkah persuasif akan menjadi jalan pembuka. Dalam kasus adat yang tingkat pertentangannya dengan hukum positif bersifat relatif, polisi haruslah menjadi pendorong kedamaian. Terkait dengan keterlibatan polisi dalam kasus adat, haruslah pandai-pandai dalam menangani suatu kasus. Artinya, polisi harus bisa membedakan antara kasus adat dengan tindak kriminal biasa. Bila dalam suatu kasus terjadi tindak kriminal, polisi harus ikut serta menyelesaikannya. Bila murni kasus adat, sebaiknya harus diselesaikan melalui musyawarah pemangku adat setempat terlebih dahulu. Jadi di sinilah pentingnya memilah kasus yang muncul agar tidak menjadi melebar.

Petugas Polmas di suatu daerah adat hendaknya memperdalam masalah kearifan lokal (*local wisdom*). Pemahaman akan kultur yang terjadi dalam lingkungan masyarakat adat, akan lebih memudahkan di dalam mengatasi gesekan yang terjadi. Kurangnya pemahaman tentang kearifan lokal, pada akhirnya sering melahirkan keputusan yang salah. Terkadang begitu melihat orang pakai pakaian adat, sudah dikatakan kasus adat. Padahal kalau ditelaah lebih jauh kasus tersebut merupakan kasus pribadi. Atau karena akibat pemahamannya yang salah kemudian dilarikan pada kasus adat.

Begitu pula dalam kasus adat, mereka yang dipercaya tergabung dalam forum *Community Policing* juga jangan terburu-buru membawanya ke dalam hukum positif. Selesaikan secara arif, tanpa ada yang merasa dikorbankan satu dengan yang lainnya. Begitu pula kepada masyarakat agar lebih bijak dalam menyikapi sebuah masalah. Jangan dengan dalih melaksanakan hukum adat, maka dengan seandainya menerapkan sanksi kepada masyarakat.

Kehadiran *Community Policing* memang sangat diharapkan masyarakat. Paling tidak kehadirannya bisa memberikan jaminan hukum kepada masyarakat yang sebelumnya sangat haus dengan kepastian hukum. *Community Policing* juga diharapkan bisa sebagai pengawal pertama penegakan hukum di suatu wilayah adat. Akan sangat tercela apabila kehadiran polisi masyarakat ini justru mewakili kepentingan golongan tertentu. Untuk itu menurut saya ada tiga hal yang perlu dilakukan Polri dalam mengayomi masyarakat. Pertama, polisi harus profesional dan bersikap independen alias tidak berpihak dalam menuntaskan tiap kasus. Kedua, penegakan hukum adalah segala-

galanya dan konsisten mengemban amanat UU, dan ketiga Polri harus belajar hukum adat setempat.

Dalam mengembangkan konsep Polmas di daerah, Pimpinan Polri haruslah memahami sistem adat di tiap daerah yang memiliki penerapan adat dan agama yang cukup dominan (*receptio in complexu*). Dalam hukum adat, agama dan adat menyatu bak uang logam bermata dua. Artinya, polisi wajib atau paling tidak harus berusaha memahami agama dan adat di wilayah tempat dia bertugas. Khusus menghadapi berbagai kasus di masyarakat yang bersentuhan dengan adat, setiap Pimpinan Polri di daerah (Kapolda/Kapolres) hendaknya mencari konsultan *adecharge* (konsultan yang meringankan) yang independen. Kebijakan yang diambil harus benar-benar mengedepankan keadilan, dan konsultan yang dipakai tidak punya misi lain di balik perkara. Polda juga punya konsep Polmas yang disusun untuk menghadapi kehidupan adat, upaya tersebut untuk menyatukan polisi dengan kehidupan masyarakat. Ada banyak cara untuk mensinergikan masyarakat dan polisi salah satu cara adalah pembentukan FKPM, BKPM, atau lembaga kepolisian masyarakat lain yang disesuaikan dengan daerah setempat. Lembaga-lembaga ini diharapkan menjadi mitra Polri dalam menengahi setiap permasalahan sosial yang terjadi di masyarakat, terutama konflik massa yang dipicu oleh kasus adat.

Jadi kalau ada pertanyaan kenapa Polri sering dinilai kurang arif menangani kasus adat, ini dikarenakan ada yang salah dalam memahami kebijakan Pimpinan Polri dalam merealisasikan kesepakatan membangun sinergi polisi-masyarakat. Ada kesan pembentukan lembaga Polmas hanya sekedar simbol belaka atau menjadi alat legitimasi polisi untuk dekat dengan masyarakat. Oleh karena itu, Polri harus selalu melibatkan masyarakat dalam pencegahan pelanggaran hukum. Setiap aspirasi warga, termasuk mencari solusi terbaik, bahkan sampai pada tingkat pengambilan keputusan hukum tentunya sangat dihargai. Dengan demikian kolaborasi antara Polri dan masyarakat adat akan semakin memperkuat proses pemolisian pada masyarakat sehingga tercipta keamanan dan ketertiban yang dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Reformasi Birokrasi Polri Terkini

Pasca reformasi 1998, tepatnya pada tahun 2000 Polri telah mengambil langkah strategis dengan melakukan reformasi birokrasi yang difokuskan pada pemisahan dengan ABRI dan penguatan pribadi kelembagaan menjadi polisi "sipil". Menindaklanjuti langkah strategis itu, memfokuskan tugas dan fungsinya pada keamanan dan ketertiban

masyarakat (Kamtibmas) dan berkomitmen pada transparansi dan mengutamakan akuntabilitas. Hal ini yang menjadi gelagat pemikiran awal disusunnya buku biru Polri yang berjudul “Reformasi Menuju Polri yang Profesional” (1999) dengan dirumuskannya tiga point reformasi Polri; reformasi struktural, kultural dan instrumental.¹⁰

Grand strategi Polri yang sudah dirumuskan dan terperiodisasi tidak bisa dipahami secara parsial. Karena satu dengan lainnya saling terkait. Jika *Trust building*-nya lemah, maka *partnership* tidak akan tercapai. Ukurannya apa? Secara sederhana, jika tidak ada lagi masyarakat mengucapkan “lapor kambing hilang sapi” atau masyarakat tidak main hakim sendiri karena sudah percaya terhadap langkah hukum polisi. Namun, jika di suatu daerah, masih banyak main hakim sendiri, maka peran polisi tidak mampu membangun trust dan berujung pada tidak harmonisnya hubungan polisi dengan masyarakat setempat.

Bagan: Grand Strategi Polri 2005-2025¹¹



Pertanyaan yang timbul, sejauhmana grand strategi Polri tercapai? Periode “trust building” dan “partnership” sudah dilalui, namun dampak yang dirasakan baik dalam rangka pembangunan atau perbaikan kelembagaan secara menyeluruh belum bisa terlihat. Apa langkah selanjutnya untuk mengejar ketertinggalan tersebut? Manajemen pengetahuan (*knowledge management*) sangat berperan penting dalam membantu mengatasi permasalahan yang dihadapi. Serta memberikan arah perbaikan strategis dalam rencana aksi pencapaian RBP gelombang

¹⁰ Kajian Grand Strategi Polri menuju 2025, Kerjasama Mabes Polri dengan lembaga Penyelidikan ekonomi Masyarakat Fakultas Ekonomi UI, Jakarta, 2003, hlm. 4-5.

¹¹ Diolah dari data resmi Mabes Polri, 2014.

II, baik secara teoritis, pengalaman dan fakta-fakta yang terjadi untuk dijadikan masukan dalam meningkatkan kinerja organisasi Polri. Manfaat lain dari manajemen pengetahuan adalah di samping meningkatkan efektivitas organisasi, juga mendorong penggunaan pengetahuan yang sudah dimiliki (*knowledge reuse*) untuk meningkatkan kualitas proses pengambilan keputusan, juga dapat berperan sebagai alat bantu dalam proses perubahan atau pun transformasi organisasi, dapat membantu pembentukan budaya pembelajaran dalam suatu organisasi.

Secara umum hal itu diwujudkan dalam bentuk peraturan dan prosedur kerja dalam organisasi Polri, serta rangkaian kegiatan untuk perubahan dan penyempurnaannya. Kendala dihadapi adalah kenyataan bahwa pengetahuan dan pengalaman dalam organisasi Polri banyak yang tersebar, tidak terdokumentasi dan bahkan mungkin masih ada di dalam kepala masing-masing individu dalam organisasi. Oleh karenanya diperlukan manajemen pengetahuan yang merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan organisasi Polri dalam mengelola aset intelektualnya: pengetahuan dan pengalaman yang ada. Tujuannya tentu saja adalah memanfaatkan aset tersebut untuk mencapai kinerja organisasi Polri yang lebih baik untuk mempercepat pencapaian tujuan pelaksanaan Reformasi Birokrasi Polri.

James E Anderson menganjurkan lima langkah menghasilkan kebijakan publik yang akuntabel; (1) identifikasi persoalan dan penyusunan agenda; (2) merancang format kebijakan; (3) mengambil keputusan; (4) eksekusi atau pelaksanaan, dan (5) evaluasi dan revisi kebijakan berdasarkan masukan (*second opinion*) dari berbagai pihak.¹²

Polisi perlu senantiasa melakukan pencerahan diri agar dapat diresapi (*entrenched*) oleh nilai, wawasan yang berlaku dalam orde sosial-politik dimana polisi berada. Maka tidak berlebihan, bahwa dalam suatu konperensi kepolisian internasional dilontarkan pendapat, bahwa "polisi adalah pemimpin bangsanya." Saya kira ini berhubungan dengan polisi sebagai pematok norma yang harus dapat membawa bangsanya dengan selamat menuju orde yang dikehendaki atau dipilih. Sejalan dengan itu, maka Polri juga perlu menyadari, bahwa untuk dapat melakukan misi tersebut, ia perlu berada "satu langkah di depan bangsanya". Pada waktu-waktu awal sejarah Polri, Komisariss Besar Soekanto, Kapolri waktu itu, dengan tegas mengatakan, bahwa polisi Indonesia harus berubah, oleh karena sekarang menjadi polisi dari suatu bangsa yang merdeka. Soekanto dengan bagus melihat, bahwa dengan perilaku polisi kolonial, Polri tidak

¹² James E Anderson, *Public Policy Making*, Stamford: Cengage, 2006, hlm. 231.

akan mampu membawa bangsa dengan selamat ke dalam suatu orde yang merdeka.

Penutup

Berbagai kebijakan yang dibuat dan disusun oleh segenap pimpinan Polri, bukan merupakan teori ataupun hiasan belaka. Akan tetapi merupakan sebuah wujud penyesuaian dan perbaikan bagi institusi Kepolisian dalam mensukseskan reformasi birokrasi pada organisasi pelayanan masyarakat ini.

Kebijakan tersebut diharapkan dapat diwujudkan seiring dengan pelaksanaan tugas yang senantiasa berjalan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang ada. Ditengah situasi carut marutnya bangsa ini, penegakan hukum dan ketertiban ditengah-tengah masyarakat harus terus berjalan dan berdiri tegak. Hal ini dikarenakan polisi merupakan agen perubahan dalam kehidupan sosial masyarakat.

Kasus-kasus yang merupakan bentuk penyimpangan dan penyelewengan tugas serta tanggung jawab diharapkan dapat ditekan sedemikian rupa hingga akhirnya dapat diminimalisir sekecil mungkin. Masyarakat sudah sangat merindukan sosok polisi yang profesional dan humanis. Sosok yang dapat dijadikan harapan untuk memberikan pelayanan dan penjaga ketertiban dalam setiap aspek kehidupan masyarakat.

Pelaksanaan reformasi birokrasi strategi dipengaruhi oleh berbagai faktor yang meliputi faktor eksternal maupun internal. Pada faktor eksternal pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut sangat dipengaruhi oleh perkembangan lingkungan strategis baik pada lingkup global, regional dan nasional yang meliputi aspek- aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan keamanan. Sementara pada faktor internal, pelaksanaan reformasi birokrasi Polri dipengaruhi oleh berbagai ketersediaan sumber daya yang dimiliki Organisasi Polri baik sumber daya manusia (SDM), dukungan anggaran serta sarana parsarana maupun penataan sistem dan metode yang dapat diberdayakan guna menunjang keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi Polri.

Jalan menuju hal tersebut sudah terbuka lebar melalui berbagai kebijakan tersebut. Akan tetapi, berbagai kebijakan tidak akan pernah terwujud manakala tidak mendapat dukungan dari seluruh komponen masyarakat. Reformasi Birokrasi Polri harus senantiasa dibantu dan

didukung oleh semua komponen bangsa. Karena sosok polisi merupakan citra dan penampakan dari masyarakat itu sendiri.

Daftar Pustaka

- Agus Widjojo, Rusdi Marpaung, *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan, Imparsial*, Jakarta, 2005.
- Aris Handoyo, *Manajemen Sekuriti*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2003.
- Alexandra Retno Wulan, Dwi Ardhanariswari, Yandry K. Kasim, *Sistem Keamanan Nasional: Aktor, Regulasi, Dan Mekanisme Kontrol*, Pacivis UI, Jakarta, 2008.
- Bayley, D.H. *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, N.j.:Rutgers Univ. Press, 1985.
- Bantarto Bandoro, *Perspektif Baru Keamanan Nasional*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 2005.
- Berkeley, G. *The Democratic Policeman*. Boston:Beacon Press, 1969.
- Bittner, E. *The Functions of Police in Modern Society*.New York: Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1980.
- Critchley, T.A. *A History of Police in England and Wales*, 2d ed.. Montclair, N.J.: Patterson Smith 1972.
- Fogelson, R. *Big City Police*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1977.
- Hari Festyanto, Eky. *Polri Menuju NCO ke WCO 2025*. Jakarta: Pensil 324, 2014.
- Hermawan Sulistyono, *Keamanan Negara, Keamanan Nasional, Dan Civil Society: Policy Paper*, Pensil-324, Jakarta, 2009.
- Kleinig, J. *The Ethics of Policing*. New York: Cambridge University Press.1997.
- Johnson, L. *The Rebirth of Private Policing*. London: Routledge, 1992.
- Lane, R. *Policing the City*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1967.
- Lee, W.L. *A History of Police in England*. London: Methuen, 1901.
- Mabes Polri, "Kajian Grand Strategi Polri Menuju 2025" Jakarta: Mabes Polri bekerjasama dengan Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2003.
- Marx, G.T. "Civil Disorder and the Agents of Social Control," *Journal of Social Issues*, Winter, 1971,

- Nadelmann, E. "The DEA In Europe" in Fijnaut, C. and Marx, G. *Undercover: Police Surveillance in Comparative Perspective*. The Hague: Kluwer International, 1995
- Orwell, G. 1984. New York: Harper Perennial Library. 1998.
- Shelley, L. *Policing Soviet Society*. New York: Routledge, 1994.
- Silver, A. "The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police, and Riots." In *The Police*, edited by D. Bordua. New York: Wiley, 1969.
- Skolnik, J. and J. Fyfe, *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. New York: Free Press, 1993.
- Van Outrive, L. and Cappelle, "Twenty Years of Undercover Policing in Belgium: The Regulation of a Risky Police Practice" in Fijnaut, C. and Marx, G. *Undercover: Police Surveillance in Comparative Perspective*. The Hague: Kluwer International, 1995.
- Revision of paper originally appearing in *The Encyclopedia of Democracy* 1995.

