

***Democratic Policing* Manivestasi Independensi Polri dan Implementasi Perubahan Lingkungan Strategis di Era Demokrasi**

Reynold EP Hutagalung

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)

E-mail: reynold_galunk@yahoo.com

Abstract

Indonesia has decided to choose democracy as a road map to the people's welfare as mandated by the constitution. Police who now live in the era of democracy, must secure the path of democracy in Indonesia. Implementation of the principles of democratic policing, is a necessity for the Police, for the sake of the functioning and the role of the Police as the Reformation wanted in 1998. One of the answers for democratic policing to achieve optimum results is to strengthen police and community partnerships.

Keywords: democratic policing; Partnership

Abstrak

Indonesia telah memutuskan untuk memilih demokrasi sebagai peta jalan untuk menuju kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan konstitusi. Polri yang kini hidup di era demokrasi, harus mengamankan jalannya demokrasi di Indonesia. Pelaksanaan prinsip-prinsip democratic policing, merupakan keniscayaan bagi Polri, demi berjalannya fungsi dan peran Polri seperti yang diinginkan Reformasi 1998. Salah satu jawaban agar pemolisian demokratis mencapai hasil optimum, adalah memperkokoh kemitraan polisi dan masyarakat.

Kata kunci: democratic policing; Partnership

Pendahuluan

Perkembangan dan perubahan dinamika lingkungan strategis memengaruhi dinamika strategi dan sistem keamanan nasional suatu negara. Universalisasi demokratisasi, globalisasi, kemajuan sains dan teknologi, menjadi faktor-faktor yang secara langsung maupun tidak langsung memaksa beberapa negara di dunia untuk menata ulang strategi dan sistem keamanan dalam rangka meraih kepentingan nasionalnya

(*national interest*). Dalam konteks keamanan, kompleksitas ancaman dalam dinamika perkembangan dunia di era globalisasi dewasa ini telah memperluas cara pandang kompleksitas ancaman dalam melihat konsepsi keamanan. Dalam kajian keamanan, pemahaman tentang konsep keamanan setidaknya dapat dilihat dari dua pendekatan, yakni pendekatan Tradisional dan Non-tradisional.¹

Dalam pendekatan tradisional, “keamanan” diartikan sebagai keamanan sebuah negara yang dapat diancam oleh kekuatan militer negara lain dan harus dipertahankan melalui kekuatan militer negara itu sendiri. Dalam pendekatan ini, negara menjadi subyek dan obyek dari upaya mengejar kepentingan keamanan. Dalam alam pemikiran tradisional ini negara menjadi inti dalam upaya menjaga keamanan negara. Adapun keamanan non-tradisional dipahami ancaman tidak hanya berupa ancaman militer tetapi juga ancaman Non-militer. lebih dari itu, dalam perspektif ancaman non-tradisional penekanan atas keamanan ditujukan bukan hanya pada kepentingan negara saja (*traditional security*) tetapi juga ditekankan pada kepentingan keamanan pelaku-pelaku bukan negara (*Non-traditional security*).

Transformasi ancaman tradisional ke non-tradisional sejalan dengan menurunnya ancaman militer pasca perang dunia II dan Perang dingin karena masyarakat internasional menyadari akan pentingnya tatanan dunia tanpa perang. Kondisi ini menjadikan perubahan dalam melihat konsepsi ancaman yang tidak hanya pada ancaman militer tetapi juga ancaman terhadap keamanan manusia (*human security*), seperti penyakit menular, bencana alam, kerusakan lingkungan dan lainnya. Oleh karena itu, di era demokrasi ini diperlukan diferensiasi pembagian dan kewenangan antar sektor keamanan di suatu negara menyangkut fungsi pertahanan dan fungsi keamanan.

Dalam konteks *democratic policing*, paradigma ini menjadi landasan filosofis bagi kepolisian tidak saja menjalankan fungsi penegakan hukum tetapi juga menyangkut dimensi hak ekonomi, sosial dan budaya. Oleh karena itu, fungsi polisionil dalam *democratic policing* melekat 24 jam dalam diri individu masyarakat yang tidak bisa diintervensi oleh siapapun, termasuk negara. Dengan demikian, fungsi pemolisian di masyarakat bukan sekedar menurunnya angka tindakan kejahatan tetapi juga menyangkut tingkat kesejahteraan masyarakat.² Oleh karena itu,

¹ Barry Buzan, “New patterns of global security in The Twenty-First Century” *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 67, No. 3 (Jul., 1991), 431-451

² Mercedes S. Hinton, Tim Newburn (eds), *Policing Developing Democracies* (London:

dalam *democratic policing* ada dua aspek yang menjadi kunci keberhasilan, yakni hubungan kemitraan dengan masyarakat dan keberhasilan lembaga kepolisian merespon *human security* menyangkut fungsi keamanan dalam negeri.

Dalam berbagai kajian, keberhasilan polisi selalu diawali dengan fondasi yang kuat, yaitu kepercayaan masyarakat yang dilayaninya. Maka dalam implementasinya pun, kemudian selalu diupayakan agar program-program Polri diselaraskan dengan masyarakat, dengan harapan dapat memberikan *impact* langsung terhadap upaya membangun kepercayaan. Polmas sebagai *community policing* ala Indonesia pun dibangun dengan pemahaman filosofi, bahwa keberhasilan penyelenggaraan pemolisian akan sangat tergantung pada bagaimana masyarakat memberikan respons melalui pemberdayaan dan keterlibatan publik, yang sering diidentifikasi sebagai bentuk partisipasi masyarakat. Merujuk pada hal tersebut maka konsepnya adalah, pemolisian akan lebih efektif, dengan mengalihkan pendekatan konvensional ke pendekatan modern, dengan menekankan upaya pemecahan masalah yang terkait dengan kejahatan dan ketidaktertiban secara proaktif bersama-sama dengan masyarakat.

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) sebagai institusi kepolisian di Indonesia, mempunyai pengalaman sejarah panjang yang sangat dinamis. Polri pernah menjadi bagian dari militer, ketika Kapolri berada di bawah Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), beserta tiga kepala staf lainnya. Dengan disahkannya Undang-Undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka telah menjadi momentum penting bagi Polri, untuk menentukan jati diri sebenarnya sebagai polisi dengan tupoksi yang khas polisi. Landasan yuridis ini mestika modal bagi Polri untuk bisa mendapatkan kepercayaan masyarakat, akan tetapi yang terjadi dalam perkembangannya, justru kepercayaan publik terhadap Polri seringkali melemah. Kondisi ini persis seperti dikemukakan oleh Jones dan Newburn, bahwa ketika pemolisian publik mencari identitasnya, pada saat yang bersamaan organisasi polisi tersebut mengalami transformasi.³

Kondisi inilah yang sekarang dialami oleh Polri. Krisis kepercayaan masyarakat kini sangat terasa menerpa Polri. Walau jika dikaji secara statistik, keberhasilan Polri masih layak untuk ditampilkan. Angka komplain jika dibandingkan dengan jumlah pelayanan akan menunjukkan status yang sangat tidak signifikan. Artinya, secara umum posisi Polri sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat masih dominan.

Routledge, 2009)

³ Tim Newburn, *Criminology*, (New York: Routledge, 2013)

Inilah yang kemudian memunculkan pendapat agar ada penguatan atas *democratic policing* atau pemolisian demokratis. Jika *community policing* dipergunakan sebagai filosofi dari kinerja polisi, maka *democratic policing* lebih pada tataran manajemen atau pengelolaan kinerja polisi. Paradigm *democratic policing* sejalan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 menegaskan bahwa salah satu tugas polisi adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, sehingga logis apabila dalam menjalankan tugasnya polisi harus berada di tengah-tengah masyarakat. *Democratic policing* menyangkut kesiapan Polri dalam memberikan rasa aman dan jaminan keamanan bagi warga negara.

Dalam konteks Indonesia, *democratic policing* juga harus diinterpretasikan sebagai kemampuan polisi untuk mampu menjaga kearifan lokal, sebagai nilai penting yang dipunyai oleh masyarakat Indonesia dengan segala keragamannya. Gaya pemolisian tidak lagi hanya membawa instruksi dari atasan yang bersifat reaktif atau menunggu laporan atau pengaduan atau perintah, melainkan proaktif dan senantiasa menumbuhkan kreativitas, serta mampu menciptakan inovasi-inovasi baru dalam menyelesaikan berbagai masalah sosial yang terjadi dalam masyarakat. Dalam bahasa populer sekarang ini disebut terobosan kreatif atau *creative breakthrough*. Jadi, dalam rangka mendorong pemolisian demokratis, memang dibutuhkan kecerdasan dalam mengelola kearifan lokal untuk melakukan praktik pemolisian yang bisa diterima masyarakat, sehingga efek terbangunnya kepercayaan masyarakat kepada polisi bisa terus bergulir tanpa henti.

Berdasarkan hal di atas, tulisan ini hendak menguraikan konsep teoretik *democratic policing* yang merupakan tuntutan perubahan akan dimensi keamanan pasca perang dingin dan perang dunia II. Dalam konteks negara demokrasi, polisi sebagai alat negara di bidang penengakan hukum dan pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat memerlukan keselarasan dengan struktur sosial sehingga peran Polri sejalan dengan kebutuhan masyarakat. Sejalan dengan pemikiran ini, reformasi Polri harus mengacu pada orientasi utama penegakan hukum (*rule of law*) dan hak asasi manusia sebagai instrument utama negara demokrasi. Dalam kerangka ini, konsep pemolisian di era demokrasi mengacu pada orientasi pemolisian berbasis penegakan hukum dan pemolisian berbasis hak asasi manusia. Oleh sebab itu, masa menuju negara demokrasi yang memiliki pemolisian demokrasi memerlukan berbagai upaya guna menggapai "keamanan nasional".

Dimensi Keamanan Nasional

Keamanan Nasional secara konseptual memiliki makna yang berbeda-beda berbeda oleh masing-masing individu.⁴ Tidak ada makna yang sama yang disepakati bersama. Beberapa pihak mengaitkan Konsep Keamanan Nasional dengan Keamanan Rezim. Sebagian yang lain mengaitkan dengan Keamanan Pemerintah. Sebagian yang lain, mengaitkan konsep tersebut dengan Keamanan Penguasa. Secara definisi, keamanan nasional setidaknya dapat didefinisikan dalam dua perspektif.⁵ Perspektif yang pertama yakni melihat cakupan keamanan nasional yang terdiri atas pertahanan luar (*external defense*), keamanan dalam negeri (*internal security*), ketertiban umum (*public order*) serta penanganan bencana alam (*disaster relief*). Sedangkan perspektif yang kedua yakni melihat dari sudut pandang obyek yaitu keselamatan negara, keselamatan masyarakat dan keselamatan individu.

Secara garis besar, keamanan nasional mencakup empat ruang lingkup, yaitu keamanan individu, keamanan masyarakat, keamanan negara dan pertahanan negara.⁶ Keamanan individu, keamanan masyarakat dan keamanan negara sering disebut sebagai lingkungan keamanan dalam negeri (*internal security*). Sementara pertahanan negara disebut lingkungan keamanan luar negeri (*external security*). Rasa aman dalam kehidupan masyarakat bukan semata-mata berkaitan dengan rendahnya tingkat kejahatan tetapi juga berkaitan dengan derajat keteraturan sosial (*social order*) dan kepatuhan hukum warga masyarakat (*law abiding citizens*). Rasa aman bagi masyarakat dalam wilayah suatu negara mencakup empat unsur, yaitu: pertama, rasa bebas dari gangguan badani maupun rohani (*security*). Kedua, rasa terjaminnya keselamatan terhadap dirinya, miliknya dan hak-hak serta kehormatannya (*safety*). Ketiga, rasa terjaminnya kepastian hukum (*surety*). Keempat, rasa damai bebas dari kekhawatiran (*peace*).⁷

Upaya mewujudkan situasi keamanan yang ditandai dengan adanya rasa aman bagi masyarakat dalam negara dilakukan oleh lembaga kepolisian. Secara universal, lembaga kepolisian menjalankan fungsi-

⁴ Hermawan Sulisty, et.al., *Keamanan Negara, Keamanan Nasional dan Civil Society* (Jakarta: Pensil 324, 2012), 63

⁵ Hermawan Sulisty, et.al., *Keamanan Negara, Keamanan Nasional dan Civil Society*, 64.

⁶ Hermawan Sulisty, et.al., *Keamanan Negara, Keamanan Nasional dan Civil Society*, 67

⁷ Hermawan Sulisty, et.al., *Keamanan Negara, Keamanan Nasional dan Civil Society*, 86

fungsi penegakan hukum (*law enforcement*), pemeliharaan ketertiban (*order maintenance*) dan pemberantasan kejahatan (*crime combat*). Dengan demikian, fungsi lembaga kepolisian menjadi vital sehingga keberadaan lembaga kepolisian dalam suatu negara mutlak diperlukan. Bahkan, jika negara dalam kondisi *bubar*, lembaga kepolisian merupakan salah satu dari tiga komponen negara yang tidak bisa *bubar*, di samping lembaga keagamaan dan pendidikan.⁸

Ancaman atau gangguan terhadap rasa aman, saat ini tidak terbatas hanya kepada ancaman atau gangguan yang bentuknya militer dari negara lain. Saat ini ancaman atau gangguan sudah berkembang menjadi banyak bentuk atau multidimensional seperti ancaman terhadap ideologi, politik, ekonomi dan budaya. Bahkan sejak 1990 an, Perserikatan Bangsa-Bangsa telah merumuskan perluasan spectrum yang mengharuskan penekanan keamanan nasional digeser dan diperluas kepada keamanan individu/manusia maupun kelompok (*people security*). Ancaman terhadap keamanan individu/manusia mencakup ancaman terhadap enam kelompok hak yang melekat pada manusia yaitu:⁹

1. Hak-hak dasar individu, meliputi hak hidup, kedudukan yang sama di depan hukum, perlindungan terhadap diskriminasi berbasis ras, agama, etnik, ataupun jenis kelamin;
2. Hak-hak legal, mencakup akses mendapatkan perlindungan hukum serta hak untuk mendapatkan proses hukum secara sah;
3. Kebebasan sipil, meliputi kebebasan berpikir, berpendapat dan menjalankan ibadah/kepercayaan;
4. Hak-hak kebutuhan dasar, yang meliputi akses ke bahan pangan, jaminan dasar kesehatan, dan terpenuhinya kebutuhan hidup minimum;
5. Hak-hak ekonomi, meliputi hak untuk bekerja, hak rekreasi dan hak atas jaminan sosial;
6. Hak-hak politik, meliputi hak dipilih dan memilih dalam jabatan publik dan hak untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara.

Konsepsi perubahan ancaman di atas ini berkembang setelah menurunnya ancaman militer yang menggerogoti kedaulatan negara

⁸ Hermawan Sulisty, (ed), *Polri dalam Arsitektur Negara* (Jakarta: Pensil 324, 2016), 25.

⁹ Hermawan Sulisty, (ed). *Dimensi-Dimensi Kritis Keamanan Nasional*. (Jakarta: Pensil 324, 2012), 25

dimana di sisi lain menunjukkan adanya peningkatan ancaman terhadap keamanan manusia (*human security*) pada aspek lain, seperti penyakit menular, bencana alam, kerusakan lingkungan dan lainnya. Salah satu ciri khas perspektif *human security* adalah melihat bahwa ancaman utama bagi *human security* berbentuk pada penolakan hak-hak asasi manusia (HAM) dan tidak adanya supremasi hukum dalam sebuah negara. Pembahasan mengenai pentingnya keamanan manusia ini semakin meningkat setelah adanya laporan UNDP tentang Human Development Report (1994). Dalam laporan tersebut, UNDP menyinggung dimensi yang patut dipertimbangkan dalam menciptakan keamanan manusia, yaitu keamanan ekonomi, keamanan pangan, keamanan kesehatan, keamanan lingkungan, keamanan individu, keamanan komunitas dan keamanan politik.

Pada hakikatnya, konsep keamanan adalah bersifat menyeluruh (*comprehensive security*). Konsep keamanan komprehensif meyakini bahwa ancaman dapat tertuju bukan hanya kepada wilayah negara dan otoritas negara tetapi juga pada segala sesuatu yang langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan kesejahteraan manusia.¹⁰ *Comprehensive security* menempatkan keamanan sebagai konsep multidimensional sehingga mengharuskan negara menyiapkan beragam aktor keamanan untuk mengelolanya. Mengingat *comprehensive security* memerlukan banyak aktor keamanan yang beragam, maka diperlukan diferensiasi dan spesialisasi fungsi dan tugas yang berbeda antar aktor keamanan dengan tetap melakukan kerjasama dan koordinasi di antara aktor-aktor keamanan.

Di Indonesia persoalan keamanan dan ancaman juga meliputi persoalan-persoalan keamanan yang bersifat tradisional maupun non-tradisional. Meskipun demikian, persoalan yang nyata sehari-hari dihadapi pemerintah Indonesia adalah ancaman-ancaman yang lebih bersifat non-tradisional ketimbang ancaman tradisional. Ancaman ini terdiri dari persoalan terorisme, penyelundupan senjata, separatisme bersenjata, penjualan perempuan dan anak-anak, kebakaran hutan, piracy, money laundering, drugs trafficking.

Dalam konteks *human security* maka negara memiliki tanggung jawab utama.¹¹ Negara memiliki tujuan yang luas yaitu memenuhi semua

¹⁰ Kusnanto Anggoro "Paradigma Keamanan Nasional dan Pertahanan Negara di Negara Demokrasi" dalam Al Araf, et.al, *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan* (Jakarta:Imparsial, 2005), 6.

¹¹ Andi Masmiyat dan Hermawan Sulistyو. *Pokok-Pokok Penyelenggaraan Keamanan*. (Jakarta: Pensil 324, 2012).

kebutuhan warga negaranya termasuk memenuhi kebutuhan rasa aman. Selain warga negaranya, negara juga memiliki tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan rasa aman semua individu yang bukan warga negaranya tetapi berada di dalam wilayah negara tersebut secara sah. Negara harus menyelenggarakan usaha keamanan dalam berbagai bentuk dan jenis yang pada intinya untuk menghapuskan gangguan keamanan dan memenuhi kebutuhan rasa aman individu manusia. Usaha keamanan negara didefinisikan sebagai segala bentuk dan jenis kegiatan yang dilakukan oleh negara dan seluruh rakyat untuk meniadakan gangguan keamanan yang terjadi, akan terjadi dan diperkirakan akan terjadi dalam wilayah negara Indonesia.¹²

Di Indonesia, kekuatan untuk menyelenggarakan usaha keamanan terdiri dari dua kekuatan besar. Kekuatan utama dan pertama adalah aparatur negara yang bertanggungjawab terhadap keamanan dalam hal ini Kepolisian Negara Republik Indonesia seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2002. Pasal 5 ayat (1) dari undang-undang tersebut menyebutkan bahwa Polri adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Selain kepolisian juga terdapat aparatur negara yang lain seperti penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) dan polisi pamong praja yang memiliki wewenang kepolisian terbatas yang diatur dalam undang-undang. Kekuatan kedua sebagai kekuatan pendukung adalah seluruh rakyat dalam lingkungan kerja dan lingkungan tempat tinggal.

Konsep Democratic Policing

Democratic policing sebagai paradigma pemolisian pada era demokrasi membangun landasan filosofis mengenai pemolisian yang memberikan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) dan Hak *Ecosoc* sebagai salah satu kovenan Hak Asasi Manusia (HAM) yang memuat penegasan hak-hak dasar ekonomi, sosial dan budaya setiap manusia. Oleh karena itu, *democratic policing* merupakan konsep pemolisian yang mengacu pada orientasi utama penegakan hukum (*rule of law*) dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.¹³

¹² Andi Masmiyat dan Hermawan Sulistyو. *Pokok-Pokok Penyelenggaraan Keamanan*. 21

¹³ Muhammad Tito Karnavian dan Hermawan Sulistyو, *Democratic Policing* (Jakarta: Pencil 324, 2017)

Landasan *democratic policing* terdapat pada kehadiran polisi sebagai penegak hukum dan polisi sebagai institusi sipil masyarakat. *Pertama*, Kehadiran polisi sebagai penegak hukum (*law enforcement official*) memiliki ciri-ciri, antara lain: kontrol hukum, skenario cenderung represif, berbasis teori hukum positif, bersifat terapeutik (*therapeutic*). Pada penggolongan ini, Polisi ingin memperkuat dirinya, baik melalui penguatan personel maupun peralatan, demi mengontrol masyarakat secara efektif. Penggunaan hukum sangat dikedepankan, dengan polisi sebagai mobilisatornya. *Kedua*, teori dan konsep yang lebih modern, yang bersebrangan dengan golongan pertama, dimana Polisi ingin membagi beban pemolisian kepada warga masyarakat melalui kemitraan dengan memiliki ciri-ciri: kontrol oleh warga masyarakat (*self help*), skenario pemolisian yang humanistic, berbasis teori altruisme, bersifat konsilitori (*conciliatory*). Dalam hal ini justru Polisi ingin membatasi diri dalam melakukan kontrol terhadap masyarakat, dan mendorong warga masyarakat untuk mampu menjaga dan menertibkan diri sendiri.

Masyarakat tidak setiap kali didorong berpaling kepada hukum, melainkan berpaling kepada sesama warga masyarakat (*turning to others and to engage in more self help*). Perbedaan utama kedua konsep ini terletak pada wawasan tempat Polisi untuk menertibkan dan mengamankan, sementara yang lain justru berusaha melakukan *de-policing*. Dengan demikian, sebagaimana telah disebutkan di atas, peranan yang diemban Polisi meliputi 4 (empat) bidang yaitu selain sebagai badan penegakkan hukum (*law enforcement agency*), juga sebagai pemelihara ketertiban umum (*preservation public order*), juru damai (*peace keeping official*), dan pelayanan publik (*public servant*).

Masalah sosial yang harus dihadapi Polisi pada masyarakat demokrasi, ternyata bukan hanya kejahatan, tapi juga ketidaktertiban umum, dan berbagai sengketa warga masyarakat yang menuntut penyelesaian (*dispute resolution*). Sementara itu, di dalam masyarakat senantiasa terdapat harapan-harapan yang mungkin saling berkontradiksi satu sama lain. Oleh karena itu, pada masyarakat demokrasi, Polisi dihadapkan pada dilema peranan, antara apakah ia akan dipandang sebagai "penertib" ataukah "pengusik", antara apakah ia akan dipandang sebagai "pengayom" ataukah "penindas", antara apakah ia akan dipandang sebagai "pelayan" (*servant*) ataukah "majikan" (*master*). Oleh sebab itu pula, tugas Polisi disebutkan sebagai "*weaving line*" (garis bergelombang) yang pada suatu keadaan akan lebih mengutamakan ketertiban umum namun pada keadaan lain akan mengedepankan penegakan hukum. Hal tersebut tidak mungkin dikemas dengan

pengaturan pemerintah dan komando dari seorang atasan dikantor, akan tetapi lebih merupakan interpretasi-interpretasi petugas lapangan terhadap masalah kongkrit yang dihadapi.

Setelah waktu berjalan, banyak keputusan dan Undang-Undang antara lain berkenaan dengan Kepolisian telah diterbitkan, namun masalah peranan dan kedudukan Polri memang masih sering dipertanyakan, terutama dari sudut pandang sosial politik. Menurut hemat penulis bahwa hal ini lebih disebabkan masih banyaknya konsep-konsep dasar demokrasi yang belum disepakati. Sebagai contoh, konsep keamanan nasional (*national security*) masih terdapat perbedaan konsep antara yang cenderung menganut paham sempit yaitu meliputi Kamdagri saja, dengan faham yang luas yang menganggapnya meliputi bidang ekonomi, politik, dan masalah luar negeri yang sudah pasti berkaitan dan mempengaruhi keamanan suatu bangsa. Orientasi pelaksanaan kewenangan yang seharusnya lebih dari sekadar menegakkan hukum tetapi juga mendukung demokrasi dengan menjadi polisi demokratis. Polisi memang tidak boleh terjebak dalam agenda demokrasi dalam arti politik tetapi dapat berkontribusi dalam mendorong perkembangan demokrasi dalam arti esensi.¹⁴

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) pada tahun 2008 menerbitkan *Guidebook on Democratic Policing* bahwa setidaknya dokumen ini dapat menjadi rujukan guna merumuskan apa sebenarnya polisi demokratis itu dan bagaimana mewujudkannya. Polisi demokratis disandarkan pada dua hal: pelaksanaan kewenangan polisi adalah sebagai pelayanan publik dan ketika dilaksanakan harus menjunjung tinggi *rule of law*. Legitimasi pelaksanaan tugas Kepolisian diperoleh ketika responsif terhadap kebutuhan dan ekspektasi publik. Pelaksanaan tugas kepolisian yang berarti adalah pelaksanaan otoritas negara dilakukan berdasarkan kepentingan publik. Adapun Pedoman UN International Police Task Force memperkenalkan 7 (tujuh) prinsip polisi demokratis pada negara transisi, mulai dari orientasi terhadap prinsip demokrasi, ketaatan pada kode etik untuk meningkatkan kepercayaan publik, perlindungan terhadap hak hidup, pelayanan publik, hingga tidak berlaku diskriminatif dalam pelaksanaan tugas.

Pada saat reformasi itu, komponen bangsa menginginkan Polisi menjadi penjaga nilai-nilai sipil dalam berdemokrasi (*the guardian of the civil values*). Meskipun telah diundangkan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tampaknya masih terus terjadi berbagai persoalan (kekhawatiran) terhadap kedudukan dan

¹⁴ David H Bayley. *Police for the Future* (Jakarta: Cipta Manunggal, 1994)

peranan Polri di era reformasi ini, baik dikalangan Polisi sendiri maupun dikalangan luar kepolisian. Hal ini memberi pertanda bahwa masalah ini memang sangat penting dalam hubungannya dengan iklim demokratisasi yang ingin dibangun di era reformasi ini.

Dikatakan sangat penting karena Kepolisian di Negara Demokrasi memang memiliki kewenangan hukum untuk menggunakan cara-cara pemaksaan dan kekerasan, sementara terhadap dua peranan yang kadang kala ambivalen dan bahkan bertolak belakang, yaitu sebagai “penegak hukum” dan sebagai “pemelihara ketertiban” yang menuntut sosok yang juga ambivalen yakni sosok “*the stronghand of law and soceity*” sekaligus sosok “*the softhand of law and soceity*”. Peran dan sosok seperti itu, sangat berpengaruh dalam kehidupan berdemokrasi, namun juga berpotensi disimpangkan atau disalahgunakan. Oleh karena itu, Kepolisian senantiasa perlu dikontrol baik secara internal maupun secara eksternal sebagai wujud dari akuntabilitas Publik dinas Kepolisian. Keberadaan dalam fase demokrasi ini menjadi penting untuk menempatkan konteks dan titik tolak reformasi kepolisian yang akan dijalankan di Indonesia. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah fatalisme yang sering kali muncul dalam proses reformasi institusional dan kemudian secara terburu-buru disimpulkan sebagai kegagalan sistem demokrasi.

Demokratic Policing yang Ideal

Intensitas interaksi yang tinggi antara polisi dengan warga negara membuat lembaga ini menjadi representasi paling konkret dari negara. Oleh karena itu, dalam menilai sejauh mana warga negara dapat menikmati keadilan, kebebasan dan efektifitas pelayanan negara serta seberapa jauh mereka menghormati institusi negara beserta perangkat-perangkatnya, dapat diukur dari relasi antara warga negara dengan polisi. Di sisi lain, kewenangan luas yang dimiliki oleh kepolisian memiliki kontradiksinya sendiri. Otoritas yang mereka miliki untuk menangkap, memeriksa, menahan dan menggunakan kekerasan di saat yang juga dapat mengganggu kebebasan dan hak-hak sipil. Sementara otoritas ini dimiliki bahkan oleh aparat kepolisian di jenjang yang paling rendah, di mana pengawasan dan kontrolnya relatif rendah.

Reformasi polisi yang ideal harus mengacu pada 3 (tiga) orientasi utama yaitu *Pertama*; prinsip demokrasi, *Kedua*; rule of law, dan *Ketiga*; hak asasi manusia. Prinsip *democratic oversight* menegaskan bahwa dalam menjalankan peran dan fungsinya, polisi harus menjunjung tinggi prinsip transparansi, akuntabilitas, responsif, kontrol institusi demokratik yang

merupakan representasi kepentingan publik, dan membuka partisipasi masyarakat luas. Dalam konteks *democratic policing* paling tidak terdiri dari 5 (lima) pilar yang saling bergantung, yaitu: *pertama*, kontrol internal institusi keamanan (kepolisian) bersangkutan; *kedua*, kontrol pemerintah/eksekutif; *ketiga*, pengawasan parlemen; *judicial review* dan *kelima*, pengawasan masyarakat sipil (*civil society oversight*). Oleh karena itu, *democratic policing* mengandaikan adanya suatu sistem akuntabilitas polisi berlapis dengan melibatkan aktor-aktor yang beragam (eksekutif, legislatif, yudikatif, komisi-komisi formal independen, media, dan organisasi masyarakat sipil lainnya) sebagai komplemen dari mekanisme internal kepolisian.

Dalam konteks *democratic policing*, reformasi kepolisian harus ditujukan untuk memperkuat "*rule of law*". Prinsip "*rule of law*" yang definisinya beragam dimensi yaitu konsepsi "*rule of law*" yang "*formal*" atau "*minimalis*" dan yang "*substansif*" atau "*maksimalis*". Konsepsi "*rule of law*" yang formal atau minimalis lebih menekankan pada komponen struktural (*legalistik*) di mana aturan dan suatu praktek "*rule of law*" hanya berbasis pada suatu hukum positif yang berlaku, baik itu berupa konstitusi, undang-undang, atau produk hukum lainnya sejauh bersifat dapat diprediksi (kepastian hukum), berlaku bagi semua subjek hukumnya dan berlaku umum (*asas universalitas*). Definisi "*rule of law*" yang substansif atau maksimalis mengakui logika dari pendekatan yang formal atau minimalis tersebut, sejauh prinsip "*rule of law*" memiliki substansi atau suatu komitmen terhadap norma hak asasi manusia. Persoalannya seringkali produk legal atau hukum positif bertentangan dengan suatu nilai lainnya seperti nilai kemanusiaan atau moralitas lainnya. Seringkali represif dan suatu sistem yang otoriter justru lahir dari suatu legitimasi yang bersifat legal.

Pemolisian berbasis "*rule of law*" menegaskan bahwa seorang petugas polisi tidak hanya harus menegakkan hukum berdasarkan ketentuan hukum positif yang berlaku, melainkan harus sensitif terhadap asas keadilan dan kemanusiaan. Reformasi kepolisian di era di mana demokrasi diakui sebagai dasar fundamentalnya, tidak bisa mengabaikan standar HAM yang berlaku baik sebagai tolak ukur akuntabilitas kepada pihak eksternal maupun sebagai panduan tata kelola internal kepolisian. Selanjutnya, hal-hal penting yang tidak boleh diabaikan terhadap pemolisian demokrasi adalah di mana para anggota kepolisian mendapatkan upah rendah, tidak jelasnya mekanisme promosi, jaminan sosial yang minim, perlengkapan tugas yang buruk bahkan untuk tugas yang berbahaya, dan sedikit memperoleh berbagai pelatihan.

Menjadi suatu pertanyaan besar bagaimana mungkin seorang anggota kepolisian bisa menjadi “pelindung HAM (*human rights protector*)” sementara hak-hak mereka sendiri tidak terpenuhi. Situasi ini kerap kali dimanfaatkan oleh aparat kepolisian untuk melakukan pungutan ilegal atau korupsi dan mengkompromikan pelayanannya kepada masyarakat. Oleh karena itu, komitmen untuk mengintegrasikan HAM dalam pelaksanaan tugas kepolisian harus disertai dengan keseriusan untuk memperkuat kapasitas fungsional institusi kepolisian.

Model akuntabilitas eksternal kepolisian ini kemudian menjadi sesuatu yang lazim dan dianggap menjadi parameter suatu pemolisian yang demokratis (*democratic policing*). Model mekanisme akuntabilitas eksternal ini masih absen di Indonesia. Padahal sebagai konsekuensi meratifikasi berbagai instrumen HAM internasional, sudah seharusnya mekanisme akuntabilitas eksternal ini terbentuk, meski tanggung jawabnya juga terletak pada agensi negara lainnya, seperti parlemen atau pemerintah untuk merevisi legislasi yang ada. Sementara model ideal profesionalisme dalam kerangka pemolisian demokratis adalah pemolisian sipil mandiri yang toleran terhadap kebebasan berekspresi. Fungsi imperatif dari profesionalisme kepolisian dalam proses demokrasi dan demokratisasi adalah konsistensinya dalam menciptakan keamanan dan ketertiban, penegakan hukum dan pelayanan.¹⁵

Hal itu senada dengan yang dikemukakan oleh David Bayley dalam bukunya *Police for The Future*¹⁶ dikatakan, bahwa agar dapat menjadi kepolisian demokratis, tindakan polisi perlu mengacu pada 4 (empat) norma, yaitu: *pertama*, memberi prioritas pada pelayanan; *kedua*, dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum; melindungi HAM terutama untuk jenis kegiatan politik dan *keempat*; transparan. Selain itu, kemampuan memahami masyarakat dan dapat menahan diri atas sikap masyarakat yang seringkali skeptis terhadap niat baik Polri adalah hal lain yang tidak kalah pentingnya.

Dipandang dari sudut sosiologis, peranan (role) akan senantiasa berkaitan dengan suatu kedudukan (status), dengan demikian memahami peranan Polri tidak terlepas dari kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan yang dianut. Pada negara demokrasi, fungsi kepolisian dapat dikelompokkan kedalam tiga fungsi yang menuntut watak dan cara kerja yang berbeda satu sama lain adalah fungsi memerangi

¹⁵ Nils Melzer, “The Principle of Distinction Between Civilians and Combatants” in Andrew Clapham and Paola Gaeta (eds), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict* (Oxford University Press 2017)

¹⁶ David H. Bayley, *Police for the Future*, 71

kejahatan (*fighting crime*), fungsi melindungi warga (*protecting people*), dan fungsi memelihara ketertiban umum (*preservation law and order*). Untuk itu, fungsi-fungsi Kepolisian kemudian melahirkan peranan yang harus diemban yaitu peran sebagai badan penegak hukum (*law enforcement agency*), peran sebagai pemelihara ketertiban (*law and order maintenance*), peran sebagai juru damai (*peace keeping official*), dan peran sebagai pelayanan publik (*public servant*).

Selanjutnya, peranan tersebut diharapkan bermuara kepada *out put* melindungi (*to protect*), dan melayani (*to serve*) warga, sehingga polisi dapat menjadi penjaga nilai-nilai sipil dalam iklim kehidupan berdemokrasi. Pemahaman diatas, ternyata hingga sekarang ini menghadapi berbagai hambatan akibat pusaran praktek demokratisasi dan penataan sistem hukum yang masih seringkali menjebak kepolisian kembali pada pendekatan keamanan (kekerasan) ataukah tetap pada pemahaman yang seadanya, dengan segala ketidakberdayaan menghadapi letupan-letupan pertikaian, kerusuhan, dan terorisme, serta desakan keras untuk penegakan hukum bagi pelaku korupsi.

Dalam amatan penulis, bahwa reformasi politik sesungguhnya memberikan beban yang tidak kecil bagi Polri demikian pula reformasi hukum yang telah melahirkan berbagai pergeseran sistem hukum, yang kadang tidak disadari, khususnya oleh Polri dan aparat penegak hukum lainnya. Dalam kondisi seperti itu, desakan rakyat kepada Pemerintah atas penyelesaian kasus-kasus hukum dan tekanan organisasi internasional menjadi beban lain yang tidak kecil bagi Polri. Dengan demikian, praktik pemolisian demokratis kini tidak bisa lagi ditunda-tunda penerapannya karena masih terjadinya ketidakseimbangan antara pemolisian konvensional yang menitikberatkan pada beberapa model pemolisian seperti sikap reaktif, paramiliter, reaksi cepat, dan sekedar penegakan hukum harus segera digeser menjadi upaya-upaya penuntasan masalah dan pemberian pelayanan serta jasa-jasa publik. Semua aktivitas itu digerakkan secara mandiri oleh personel kepolisian setempat dan komunitas lokal.

Jika langkah tersebut tidak segera diambil, tak mustahil Polri akan semakin sulit menghadapi tantangan masa depan. Ini berkaitan dengan terjadinya perubahan ekstrem dalam kehidupan manusia di dunia, termasuk Indonesia, seperti krisis ekonomi, perubahan iklim, geopolitik, energi, internet, kesehatan, perdagangan global, dan bioteknologi. Agar *democratic policing* mencapai hasil optimum, visi ke depan kemitraan polisi dan komunitas perlu menggabungkan secara sinergis antara variabel geografis, sosiokultural, dan bidang-bidang yang mengalami perubahan

ekstrem di tiap wilayah. Keadaan ini menuntut penempatan personel yang mempunyai kemampuan dasar dalam memahami koneksitas ketiga variabel tersebut.

Oleh sebab itu, model pemolisian masyarakat dalam bentuk Forum Kemitraan Polisi Masyarakat adalah unik dan spesifik sesuai dengan karakter komunitasnya. Berkaitan dengan efektivitas kerja Polri dalam pemolisian demokratis, jangka waktu penempatan personel, meskipun ini tampak sederhana karena sejatinya adalah faktor krusial. Penempatan petugas dalam masa pendek di suatu komunitas tidak saja membuat hubungan batin antara petugas dan komunitas berjarak, tetapi juga terbuka ruang lebar untuk kegagalan memprediksi potensi terjadinya kejahatan dan gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat secara umum. Untuk semua itu, dalam keadaan kemampuan Polri yang sangat terbatas, tidak ada pilihan lain bagi Polri kecuali tetap mengupayakan peningkatan sumber daya personel dan melakukan penyesuaian internal.

Akhirnya, keberadaan fungsi pemolisian di era demokratis dalam suatu negara dijalankan bukan semata-mata atas dasar kebutuhan negara melainkan sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat dalam mewujudkan kehidupan sejahtera. Karena itu, konsep pemolisian ideal adalah polisi yang peka terhadap dinamika perkembangan masyarakat dan bersedia hadir ditengah-tengah masyarakat untuk memberikan pelayanan tugas dan fungsi pemolisian. Dengan kata lain, polisi sebagai aparat penegak hukum dalam menjalankan fungsi dan tugas senantiasa menjadikan masyarakat sebagai mitra (*community policing*) dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat. Dapat dikatakan bahwa masyarakat adalah cerminan dari wajah polisi. Masyarakat yang buruk pasti kinerja kepolisian tidak berjalan maksimal, sebaliknya dalam masyarakat yang baik pasti ada polisi yang bekerja dengan prinsip profesional dan menghormati nilai-nilai Democratic Policing.

Penutup

Pemolisian demokrasi merupakan manifestasi dari independensi di era reformasi dalam konteks Indonesia mewujudkan keamanan nasional dan implementasi perubahan lingkungan strategis kepada prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu agar pemolisian demokratis mencapai hasil optimum, visi ke depan kemitraan polisi dan komunitas perlu menggabungkan secara sinergis antara variabel geografis, sosio-kultural, dan bidang-bidang yang mengalami perubahan ekstrim di tiap wilayah. Inilah yang merupakan pokok-pokok dari kearifan lokal, dimana

dalam kondisi ini dituntut penempatan personel yang mempunyai kemampuan dasar dalam memahami koneksitas ketiga variabel tersebut. Untuk menciptakan kepolisian yang cocok dengan masyarakatnya dan demokratis, polisi dapat menunjukkan adanya kesetaraan antara masyarakat dengan kepolisian. Dengan demikian, maka prioritas pemolisian tidak hanya melihat dari sisi kepolisian saja, melainkan juga melihat harapan dan keinginan masyarakat itu sendiri dalam menggapai kemananan nasional seutuhnya.

Akhirnya, peran Polri sebagai penegak hukum dalam era demokratis bermakna bahwa upaya penegakan hukum tidak hanya bersifat memaksa atau represif tetapi sensitif terhadap asas keadilan dan kemanusiaan. Di samping itu, status dan kedudukan Polri sebagai institusi sipil mengharuskan lembaga Polri tunduk dan patuh pada aturan-aturan sipil yang berlaku di masyarakat baik pada subjek anggota Polri maupun kelembagaan. Dalam iklim demokrasi landasan dasar konsep pemolisian tidak bisa menghindari dari prinsip-prinsip HAM dalam pelaksanaan tugas dan fungsi kepolisian. Landasan dasar HAM ini digunakan sebagai tolak ukur akuntabilitas baik kepada pihak eksternal maupun internal kepolisian sendiri.¹⁷ Prinsip HAM yang dimaksud adalah aturan atau norma HAM internasional yang mengikat secara hukum bagi negara-negara yang telah meratifikasinya. Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik ini memiliki sifat mengikat secara hukum (*legally binding*) yang artinya setiap negara yang telah meratifikasinya wajib menyesuaikan produk hukum domestiknya untuk sejalan dengan ketentuan kovenan ini. ***

Daftar Pustaka

- Anggoro, Kusnanto. "Paradigma Keamanan Nasional dan Pertahanan Negara di Negara Demokrasi" dalam Al Araf, et.al, *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan*. Jakarta:Imparsial, 2005.
- Bayley. David H .*Police for the Future*. Jakarta: Cipta Manunggal, 1994.
- Buzan, Barry. "New patterns of global security in The Twenty-First Century" *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 67, No. 3 (Jul., 1991)

¹⁷ William G. O'Neill, *Police Reform and Human Rights: A HURIST Document* (New York, Joint Human Rights Strengthening Programme of the United Nations Development Programme and the Office of the High Commissioner for Human Rights (HURIST), 2004)

- Karnavian, Muhammad Tito dan Hermawan Sulisty, *Democratic Policing*. Jakarta:Pensil 324, 2017.
- Melzer, Nils . "The Principle of Distinction Between Civilians and Combatants" in Andrew Clapham and Paola Gaeta (eds), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict* (Oxford University Press 2017)
- Sulistyo, Hermawan. *Dimensi-Dimensi Kritis Keamanan Nasional*. Jakarta:Pensil 324. 2012.
- Sulistyo, Hermawan *et.al.* *Keamanan Negara, Keamanan Nasional dan Civil Society*. Jakarta:Pensil 324. 2013.
- Suwarni, *Reformasi Kepolisian; Studi atas Budaya Organisasi Polri dan Pola Komunikasi*. Yogyakarta: UII Press.2009
- Tim Newburn, *Criminology*, (New York: Routledge, 2013)
- William G. O'Neill, *Police Reform and Human Rights: A HURIST Document* (New York, Joint Human Rights Strengthening Programme of the United Nations Development Programme and the Office of the High Commissioner for Human Rights (HURIST), 2004

