

Jati Diri Polri Dimasalahkan

Latar Belakang

Kajian Daniel S. Lev tentang Politik Perkembangan Peradilan di Indonesia terutama yang membahas “Polisi *versus* Jaksa” dalam bukunya *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia* (2000 : 88-97) menunjukkan bahwa sejak awal kemerdekaan di Indonesia telah terjadi persaingan antar lembaga penegak hukum untuk mendapatkan “otoritas dan prestise” yang lebih besar dalam perkembangan negara. Seperti ditunjukkan pada peristiwa tahun 1946, di mana Perdana Menteri pertama RI Sutan Syahrir mengalihkan kepolisian dari Kementerian Dalam Negeri ke Perdana Menteri, polisi menganggap hal itu sebagai pengakuan atas pentingnya lembaga kepolisian.

Kini setelah ± 61 tahun, momentum reformasi 1998 yang mampu memisahkan POLRI dari TNI berdasarkan TAP MPR Nomor : VI/MPR/2000, dan TAP MPR Nomor : VII/MPR/2000 tentang peranan TNI dan Polri, ada kecenderungan fenomena itu muncul kembali. Polri sudah merasa final dalam posisinya di bawah Presiden sebagaimana diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara R.I. Jika dulu pengalihan posisi polisi tidak disertai dengan revisi dua undang-undang pra-perang yang berlaku untuk organisasi dan kompetensi polisi, yaitu H.I.R dan undang-undang organisasi peradilan (*rechterlijke organisatie*), demikian pula saat pemisahan POLRI dari TNI tidak disertai revisi KUHAP sebagai landasan organisasi dan kompetensi Polri. Dari kedua peristiwa itu ada yang terlupakan dalam pengembangan, yaitu apa sesungguhnya jati diri Polri?

Oleh karena itu tidak salah jika ada yang menyatakan bahwa Polri merupakan endapan citra sebagai aparat penjamin kekuasaan kolonial yang dikonfrontasikan dengan masyarakat masih aktual. Ditetapkan UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara R.I seharusnya membawa ke arah kelembagaan polisi menjadi semakin jelas, kuat dan legal. UU kepolisian yang lahir dalam suasana tuntutan masyarakat ke arah pemerintahan yang demokratis, sesungguhnya merupakan landasan konstitusional untuk mengubah jati diri Polri yang selama ini militeristik menjadi polisi sipil yang profesional dan memenuhi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Keluarnya produk legislatif ini tentu bukanlah merupakan langkah yang final. Reformasi dalam bidang keamanan masih memerlukan beberapa produk legal lainnya. Sebab kemajuan legal yang telah dicapai belum menghasilkan institusi polisi yang benar-benar memenuhi kriteria polisi sipil yang demokratis dan profesional. Banyak kalangan berpendapat, pasal-pasal dalam produk legislatif itu belum benar-benar mencerminkan – untuk tidak dikatakan bertentangan – gagasan polisi sipil, demokratis dan professional.

Upaya yang telah dilakukan oleh pimpinan Polri untuk membenahi dan menciptakan jati diri Polri yang pasti dan konsisten nampaknya tidak lepas dari dinamika politik dan pergolakan sosial di negeri ini. Akhirnya, upaya itu sekedar menghasilkan “citra diri” (*self-image*) atas prestasi yang dicapai dalam mengungkapkan jaringan terorisme, membongkar pabrik ekstasi, menutup perjudian, memberantas *illegal logging* dan lain-lain, sedangkan upaya membangun jati diri polisi yang responsif, akuntabel dan profesional belum nampak hasilnya.

Aspek Sejarah Yang Membentuk Jati Diri Polri

Menurut literature kepolisian di Indonesia, polisi sebagai suatu lembaga telah mengakar di masyarakat diawali dengan pembentukan Barisan Bhayangkara oleh Patih Gajah Mada di kerajaan Mojopahit guna memelihara dan mewujudkan keamanan dan ketentraman masyarakat, baik untuk menghadapi bahaya dari luar maupun dari dalam kerajaan. Harsya W. Bachtiar (1994) dalam bukunya “Ilmu Kepolisian: suatu cabang ilmu yang baru”, menjelaskan bahwa dalam bahasa Sanskerta, kata Bhayangkara berarti “yang menakutkan”. Pemakaian kata itu pada masa kerajaan Mojopahit tidak janggal, tetapi jika digunakan pada masa negara R.I yang sudah merdeka menjadi tidak relevan. Pengertian Bhayangkara lebih tepat untuk militer, karena tugasnya selain menjaga

keamanan wilayah kerajaan juga untuk menghadapi serangan musuh dari luar. Di sisi lain, kajian tentang lembaga-lembaga sosial dalam lingkungan Adat di Nusantara yang identik dengan lembaga kepolisian seperti Jogoboyo di Jawa, Jayengsekar di Madura, Pecalang di Bali dan daerah-daerah lain sebagai acuan untuk membangun jati diri polisi dapat dikatakan tidak ada.

Pada tahun 1620 di kota Batavia, *Vereenigde Oost Indische Compagnie* (VOC) mendirikan *Bailluw* (semacam Satpam) untuk melindungi orang-orang Belanda sekaligus perusahaan karena waktu itu sering terjadi perampokan, penyerangan, dan kerusuhan.¹ Kemudian ketika VOC diambilalih oleh pemerintah Inggris, Raffles menyempurnakan *Bailluw* dengan mengeluarkan *Verordening over de administratie de Justitie bij de gewestelijke hoven op Java en de administratie der Politie*, 11 Februari 1814 untuk mengatur organisasi, peran, dan tugas polisi, dengan rincian : (1) menjaga ketertiban umum; (2) mengawasi tindakan warga masyarakat yang menimbulkan kerugian; (3) menyidik semua tindak kejahatan yang ditujukan kepada negara maupun perorangan; (4) menjaga keamanan dan bila perlu dapat minta bantuan kepada militer (KNIL); (5) melaksanakan putusan pembedanaan; dan (6) mengawasi tahanan di penjara (Oudang, 1952).

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia (1800 - 1942), Polisi Administratif merupakan bagian dari *Departement Binnenlandsch Bestuur* (Departemen Dalam Negeri). Daniel S. Lev (2000 : 88) mengatakan bahwa, polisi dikelola sebagai bagian dari Kementerian Dalam Negeri dan membawahi pamong pradja. Kementerian ini menyelenggarakan urusan pegawai, pendidikan, latihan, perlengkapan, persenjataan, dan pengawasan korps, tetapi tidak berhak mencampuri pelaksanaan operasi kepolisian. Dalam tugas represif (*police judiciaire*) polisi diperintah oleh Jaksa. Dalam hal ini ada pemisahan kekuasaan, pembinaan kepolisian oleh Departemen Dalam Negeri dan penggunaan kepolisian oleh Jaksa.

Keberadaan polisi adalah untuk mempertahankan kekuasaan pemerintah Hindia Belanda, karena itu pekerjaan polisi adalah bagaimana mempertahankan kekuasaan baik dengan kekerasan atau cara apapun. Kepada rakyat diciptakan rasa takut, sehingga pemerintah Hindia Belanda tetap berkuasa. Dengan demikian wajar jika citra polisi menakutkan seperti istilah Bhayangkara pada era kerajaan Mojopahit (Effendi, 1995).

Pada masa pendudukan Jepang (1942 - 1945), pengorganisasian kepolisian disesuaikan dengan pengorganisasian militer. Dibentuk departemen sendiri yang disebut *Keimubu*. Pekerjaan polisi identik dengan militer dan pelaksanaannya di masyarakat juga menggunakan pendekatan militer. Selama masa kepedudukan Jepang polisi dan jaksa mengalami sejumlah pergerakan antar kementerian, mereka kembali pada hubungan hukum pra-perang dalam peraturan hukum yang diterapkan oleh republik revolusioner.

Sejalan dengan kemerdekaan Negara R.I, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 19 Agustus 1945 membentuk badan Kepolisian yang berkedudukan di Departemen Dalam Negeri. Tanggal 2 September 1945 untuk pertama kalinya dibentuk "Kabinet Presidensial" dalam pemerintahan Indonesia. Dalam hal ini Presiden memegang kekuasaan eksekutif. Kemudian tanggal 1 Juli 1946 keluar Penetapan Pemerintah Nomor 11/SD, membentuk Jawatan Kepolisian yang bertanggungjawab kepada Perdana Menteri. Saat itu kabinet berubah menjadi Parlementer di mana Presiden tidak memegang kekuasaan eksekutif.

Ada suatu kejanggalan jika tanggal "1 Juli" ditetapkan sebagai hari Bhayangkara, sebab organisasi kepolisian sudah dibentuk pada tanggal 19 Agustus 1945. Alasan untuk itu menurut Awaloedin Djamin (1995) disebabkan oleh tugas polisi yang beraneka ragam di jaman Hindia Belanda perlu dijadikan satu wadah, yaitu Jawatan Kepolisian Negara. Selain itu 1 Juli juga merupakan lahirnya Kepolisian Nasional Indonesia, di mana seluruh tugas kepolisian di tanah air berada dalam satu organisasi nasional dan bertanggungjawab kepada pimpinan pemerintahan yaitu Perdana Menteri.

¹ Sebuah plakat tentang pembentukan *Bailluw* pada tanggal 29 Maret 1602 berbunyi : *enn Bailluw over dese onse stadt Jacatra, de domainen en de jurisdictie van dien baer, soo te water als te land uystreckende.*

Tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit yang isinya memberlakukan kembali UUD 1945 dengan sistem kabinet Presidensial. Kemudian dengan SK Presiden Nomor 154 Tahun 1959 dibentuk Departemen Kepolisian yang dipimpin oleh Menteri Muda Kepolisian. Kemudian pada tahun 1961 keluar UU Pokok Kepolisian Nomor 13 Tahun 1961 yang memperkokoh Departemen Kepolisian dipimpin Menteri/Kepala Kepolisian Negara R.I dan bertanggungjawab kepada Presiden. Selain itu dalam UU tersebut ditegaskan bahwa Polri merupakan bagian dari ABRI dan hal ini berlangsung hingga tahun 1998.

Sebagai konsekuensi masuknya Polri menjadi bagian ABRI, terjadilah pengaburan secara pelan-pelan fungsi Polri sebagai penegak hukum, pelindung dan pembimbing masyarakat. Di sisi yang lain dalam rangka kaderisasi pimpinan Polri, pendidikan perwira polisi dilakukan melalui AKABRI yang menggunakan metode militer. Konsekuensinya Polri wajib menganut doktrin Dwi Fungsi. Dengan doktrin tersebut, politisasi terhadap Polri menimbulkan kesan yang mendalam di kalangan anggota bahwa tugas polisi adalah mempertahankan pemerintahan yang sah.

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru tanggal 21 Mei 1998, kondisi Polri menunjukkan : (1) Pengorganisasian yang sentralistik dalam kerangka membangun kekuatan birokrasi yang dominan; (2) Rekrutmen personel polisi ditentukan oleh kemampuan pemerintah bukan atas kebutuhan masyarakat; (3) Pengembangan organisasi kurang berorientasi pada profesionalisme polisi; (4) Penganggaran sentralistik dengan sistem *budget oriented*; (5) Simbol-simbol militer melekat pada sikap perilaku keseharian polisi, sistem pendidikan, organisasi, manajemen, dan operasional Polri.

Dari uraian tentang perkembangan polisi pada masa pemerintahan Hindia Belanda dan Jepang di Indonesia terdapat tiga ciri dari polisi di masyarakat. Pertama, secara struktural, polisi tersentralisir dan militeristik. Polisi dipersenjatai dan dinilai sangat penting untuk mengendalikan masyarakat. Kedua, dalam fungsinya, polisi lebih banyak memberikan prioritas pada tugas-tugas menekan masyarakat. Misalnya, polisi digunakan untuk memberangus protes termasuk sengketa perburuhan. Ketiga, legitimasi polisi diperoleh dari pemerintah kolonial, bukan dari penduduk yang dijajah. Tujuannya untuk mempertahankan *status quo* rejim pemerintahan kolonial.

Yang menarik dicermati dalam konteks setelah kemerdekaan negara R.I pada masa transisi dari polisi kolonial ke polisi nasional, perkembangan polisi lebih sebagai usaha untuk peningkatan status dibanding usaha perbaikan lembaga keadilan. Aspek kunci dari parameter jati diri polisi hingga reformasi 1998 belum menemukan standar yang fundamental. Daniel S. Lev (2000 : 97) menilai perkembangan polisi di Indonesia sangat diwarnai oleh kepentingan politis. Mencermati hal itu penerapan nilai-nilai yang dianut polisi di Indonesia cenderung kontradiksi dengan tujuan organisasi yang dikatakan sebagai pengayom, pelindung dan pembimbing masyarakat.

Model-model Pembentukan Polisi

Ditinjau dari kelahirannya terdapat pembentukan polisi yang berasal dari masyarakat. Lembaga itu dibutuhkan karena *social control* dinilai tidak efektif mengatasi masalah ketentraman dan ketertiban umum dalam kehidupan bersama. Polisi sebagai lembaga sosial, seperti *tithing man* di Inggris, *constable* di Perancis, *Shire reeve* di Amerika Serikat lama-lama mewujud menjadi *social control*, dan kemudian negara memberikan wewenang untuk menegakkan hukum. Terdapat pula pembentukan polisi yang dilakukan oleh negara. Dalam hal ini kepolisian digunakan sebagai alat kekuasaan politik untuk menjaga kebijakannya, seperti yang pernah terjadi di Uni Sovyet, Cina, Cuba dan lain-lain.

Secara teoretik dapat dilakukan perbandingan sebagai upaya untuk melihat pembentukan polisi di beberapa negara. Perbandingan ini dapat diklasifikasikan dari perspektif liberal dan radikal, yang amat mempengaruhi bentuk organisasi, pendekatan, mekanisme kontrol, dan teknik ketahanan polisi. Tabel di bawah menunjukkan bahwa dua model yang amat kontradiktif antara perspektif liberal dengan radikal. Perspektif liberal mengarahkan polisi harus menjadi bagian dari *public order* dan fungsi pemolisian (*policing*) sebagai dasarnya. Artinya, komunitas polisi (*community policing*) menjadi bagian yang kuat dalam kelembagaan polisi. Karena itu masyarakat terlibat aktif dalam menciptakan kontrol terhadap polisi.

Perspektif ini menghendaki agar polisi bukan merupakan alat kekuasaan negara dan pemerintah, tetapi lebih mengabdikan sebagai pelindung masyarakat secara umum. Dalam perspektif ini masyarakat memiliki kapasitas yang besar dan kuat untuk menentukan bentuk polisi serta pengawasan terhadap fungsi-fungsi pemolisian yang sebagian dijalankan oleh polisi.

Tabel
Police Politics

Term	Description	Example
Perspectives		
Liberal	The Police are disinterested custodians of public order - policing is based on consent.	
Radical	The police are agents of the state and an instrument of coercion.	
Organization		
Bottom-Up	Police forces originate from rudimentary local patterns of law enforcement. Characterised by decentralised control.	Britain USA
Top-Down	The Police are under the direct control of central government. Characterised by national rather than local police forces.	France
Approaches		
Community	Police force is part of the community. The entire community is part of the law enforcement process.	Japan
Reactive	"Heavy-handed" policing. Crime is prevented by ensuring that everyone is aware of the power of the police.	Authoritarian regimes
Control Mechanism		
Internal	The police is responsible for its own discipline, and investigates accusations wrong doing by officers.	Most police forces
External	Representatives of the local community for elected civilian politicians play a major role in policing the police.	Sweden
Surveillance Techniques		
Overt	The police makes sure that people know that their actions are being closely watched	Communist party states
Covert	Secret surveillance of people who are deemed to be a danger to the state	All countries

Sumber: Pratikno, 1999.

Sebaliknya, perspektif radikal merumuskan polisi sebagai alat negara (agen kekerasan). Dua perspektif tersebut merupakan prinsip awal dalam memposisikan politik dalam sistem kenegaraan yang dianut. Apabila kita konsisten bahwa sistem politik dan tata negara Indonesia pasca Soeharto adalah demokrasi, maka prinsip-prinsip yang ditekankan dalam pendekatan demokrasi harus menjadi landasan dalam melakukan penataan terhadap kepolisian ke depan.

Pada Tabel di atas juga terlihat dua bentuk model organisasi yaitu *bottom up* dan *top down*. Perancis misalnya, model organisasi polisinya adalah sentralistik dengan kontrol dari pemerintah pusat. Demikian juga Indonesia, sementara AS dan Britain memilih model *bottom up* sesuai dengan bentuk negara yang mereka gunakan (federasi). Ini menunjukkan ada kekhasan organisasi polisi sesuai dengan karakter lokal (daerah), sehingga ada desentralisasi organisasi.

Timbulnya dua tipe pemolisian adalah berasal dari perkembangan historis yang berbeda antara polisi di Inggris dan Eropa Kontinental (Belanda, Perancis, Jerman, Yunani). Tipe Eropa Kontinental berasal dari pemisahan fungsi perlindungan terhadap ketertiban umum dengan penegakan hukum. Perkembangan model ini menunjukkan bahwa fungsi kepolisian merupakan fungsi negara yang melekat dalam sejarah negara feodal (kerajaan). Sementara itu tipe anglo-saxon berasal dari sejarah polisi di Inggris. Institusi kepolisian di Inggris dimulai dari *Frankpledge System*, yang menempatkan fungsi kepolisian pada masing-masing individu warga masyarakat. Lembaga kepolisian tipe Anglo-Saxon itu tumbuh dan berkembang dari kepentingan masyarakat, bukan dari kekuasaan negara (sebagai alat kekuasaan negara).

Titik ekstrim dari tipe pemolisian kontinental adalah sebuah polisi yang otoriter, di mana polisi memiliki wewenang luas untuk mengatur sejumlah besar aspek kehidupan masyarakat, termasuk masalah moral, pemikiran politik, bahkan penyimpangan samar dari segi hukum. Sementara itu titik ekstrim pemolisian tipe anglo-saxon adalah pemolisian yang terfragmentasi. Pada tipe ini struktur polisi terbagi antara unit yang memiliki fungsi dan tanggungjawab umum, setingkat kota (*municipal*) dan desa (*county*) dengan tanggungjawab yurisdiksi yang khusus, dan polisi yang memiliki fungsi terbatas.

Awal abad ke-20 terjadi perubahan tipe pemolisian khususnya di negara-negara maju. Perubahannya merupakan inovasi dari tipe sebelumnya (desentralisasi model sentralistik dan sentralisasi model desentralistik). Hal ini terjadi di AS yang memusatkan dan mengkoordinasikan aktivitas hukum (khusus hukum federal) pada FBI sejak 1909. Sementara itu Inggris juga merestui terjadinya campur tangan pemerintah pusat atas penyelenggaraan fungsi kepolisian melalui pembentukan *The Royal Commission on the Police* (1960) yang memiliki wewenang melakukan penyelidikan masalah kepolisian hingga ke tingkat lokal. Di Jepang sejak 1954 menekankan peran polisi di kota dan desa, masing-masing disebut *Koban* dan *Chuzaisos*, jumlahnya lebih dari 15.000 kantor polisi tersebar di seluruh Jepang.

Memasuki dekade 1980-an model pemolisian mulai mengalami perubahan lagi dengan diperkenalkannya *problem-oriented policing*, sebuah metode yang diimplementasikan untuk meningkatkan kapasitas polisi dalam menyelesaikan misinya. Metode ini mempengaruhi seluruh aspek kegiatan polisi, baik manajerial maupun operasional. Pada saat yang hampir bersamaan, pada awal dekade 1980-an, muncul terminologi *Community Oriented Policing* (COP), yang menekankan pada pencegahan tindak kejahatan ketimbang pengejaran dan penangkapan para pelaku kriminalitas. Di AS penerapan COP telah menjadi begitu bervariasi, mulai dari peningkatan kerjasama dengan komunitas, desentralisasi komando, hingga yang sederhana seperti penambahan jumlah polisi yang beroperasi (*beat police*).

Di Inggris struktur polisi dibuat sedemikian rupa tidak seragam namun merefleksikan keseimbangan antara pemerintah pusat dengan daerah. Hal ini terlihat dari kehadiran tiga struktur polisi yang dikenal dengan nama *London Metropolitan Police*, *county forces* dan *borough police*. Namun kehadiran polisi lokal jangan ditafsirkan bahwa polisi lokal itu bertanggung jawab pada komunitas lokal. Dalam praktik mereka menjadi lebih bertanggung jawab kepada elite-elite lokal.

Ciri-ciri khas polisi Eropa Kontinental sangat berbeda dengan polisi di Inggris. Pertama, secara struktural polisi tersentralisir dan militeristik. Kedua, fungsi polisi lebih menekankan pada

tugas-tugas administratif dan politik. Misalnya mengontrol pasport, pengumpulan pajak, regulasi bangunan, inspeksi susu, bahkan melakukan pengumpulan data meteorologi. Ketiga, dilihat dari legitimasinya, polisi lebih terkait dengan pemerintah dan kurang bertanggungjawab pada publik dan hukum. Secara umum polisi di EK bertanggungjawab secara langsung kepada kepala negara (*head of state*).

Perubahan yang menarik terjadi di Perancis. Sebagai negara yang dikenal sentralistis tipe pemolisianannya cukup sukses menerapkan *Community Oriented Policing* (COP) yang menekankan pendekatan lokal dalam pemolisian. Sejak tahun 1995 pemerintah Perancis menerapkan metode COP. Untuk itu pemerintah Perancis menerapkan kerangka administratif baru bernama *Local Security Contact*, yang memberi payung hukum bagi hubungan interagensi antara polisi dan lembaga-lembaga komunitas kepolisian lokal dalam menyelesaikan masalah ketertiban dan keamanan.

Organisasi polisi di dunia mengenal tiga bentuk yaitu bentuk sentralisasi, desentralisasi dan gabungan antara keduanya (Tim Newburn, 2003). Beberapa negara sebagaimana disebut dalam Tabel di atas pada dasarnya memilih salah satu model organisasi tersebut. Masing-masing pengorganisasian polisi itu memiliki kekuatan dan kelemahan. Inggris misalnya, memilih model desentralisasi, demikian juga dengan Amerika Serikat. Karena itu, ada kekhususan dari setiap organisasi polisi yang dibentuknya sesuai dengan karakteristik masyarakat dan daerahnya.

Dari uraian tersebut bahwa jati diri polisi di suatu negara bisa berbeda-beda. Pada dasarnya tergantung faktor sosial budaya yang tumbuh dan berkembang di masyarakat. Contoh, jati diri polisi Jepang jelas berbeda dengan jati diri polisi AS. Jika di negeri Uncle Sam polisi lebih bersifat individual, maka di Jepang polisi lebih akrab dengan warga masyarakat. David H. Bayley (1988) mengatakan, meskipun kepolisian di kedua negara itu memiliki tanggungjawab yang sama, namun cara mereka berhubungan dengan masyarakat sangat berbeda. Polisi Jepang lebih luwes dalam berinteraksi dengan warga masyarakat dibanding dengan polisi AS.

Jati diri Polri

Ada tiga parameter untuk mendudukan jati diri polisi : (1) legitimasi (*legitimacy*); (2) fungsi (*function*); dan (3) struktur (*structure*). Parameter legitimasi menunjukkan dari mana sebaiknya polisi mendapat mandat kekuasaan dan kepada siapa harus bertanggungjawab. Parameter fungsi menunjukkan bagaimana polisi diperankan dalam pemeliharaan hukum (*maintenance of law*) dan pencegahan serta pendeteksian pelanggaran hukum. Sedangkan parameter struktur menunjukkan bagaimana besaran organisasi, spesialisasi dan tipe paksaan yang dianggap layak.

Ada keberagaman dalam penerapan parameter itu antara satu negara dengan negara lain. Untuk parameter legitimasi misalnya, terdapat pemberian monopoli kepada polisi dari suatu elite dalam masyarakat (publik) atau elite politik di parlemen (undang-undang). Demikian pula dalam hal penerapan parameter fungsi. Misalnya dalam tugas-tugas yang dilekatkan pada polisi antara pemeliharaan hakum dengan ketertiban (*order*), pencegahan, dan pendeteksian tidaklah sama antar setiap negara. Untuk parameter struktur juga terdapat variasi dalam pengorganisasian polisi, sentralisasi atau desentralisasi.

Dengan mempelajari pengalaman beberapa negara dalam membentuk kepolisian mengacu pada sistem politik, ketatanegaran, serta memperhatikan kondisi masyarakat, muncul pertanyaan : (1) Apakah legitimasi Polri tetap seperti dirumuskan dalam UU No. 2/2002 yang bertanggungjawab kepada Presiden atau diubah menjadi bertanggungjawab kepada aturan hukum dan kesepakatan publik (sebagaimana pengalaman di Inggris); (2) Apakah fungsi Polri tetap seperti sekarang ini selaku penegak hukum sekaligus pengelola keamanan, ketertiban, dan pelayan masyarakat atau menerapkan *Community Oriented Policing* yang menekankan pendekatan lokal dalam pemolisian (seperti pengalaman di Perancis); dan (3) Apakah struktur Polri tetap seperti sekarang ini sentralisasi atau desentralisasi (seperti pengalaman AS dan Britain). Untuk menjawab pertanyaan tersebut, dalam membangun jati diri Polri perlu dilakukan perubahan mendasar.

Sasarannya adalah membangun jati diri Polri yang demokratis dan profesional. Polisi yang demokratis mengarahkan aktivitasnya kepada kebutuhan publik. Dalam hal ini polisi harus *responsif*, artinya merespon kebutuhan-kebutuhan individu dan kelompok-kelompok swasta, maupun non-negara. *Akuntabilitas* ditandai oleh kesediaan polisi menerima pengawasan atas penggunaan wewenang yang diberikan. Tiga elemen akuntabilitas yang perlu diimplementasikan pada lembaga kepolisian: (1) *Answeribility*, mengacu kepada kewajiban polisi untuk memberikan informasi dan menjelaskan atas segala apa yang mereka lakukan, (2) *Enforcement*, mengacu kepada kemampuan polisi menerapkan sanksi kepada pemegang kebijakan apabila mereka mangkir dari tugas-tugas negara/publik, (3) *Punishibility*, mengacu kepada kesediaan polisi untuk menerima sanksi bilamana mereka terbukti melanggar *code of conduct* atau tindak pidana.

Prinsip profesionalisme mengacu pada tumbuhnya kemampuan untuk, (1) menggunakan pengetahuan dan keahlian berdasarkan pendidikan dan latihan berjangka panjang, (2) memberikan layanan terbaik, (3) otonom, (4) memiliki kontrol kuat terhadap anggotanya, (5) mengembangkan kelompok profesinya melalui asosiasi, (6) memiliki kode etik, (7) memiliki kebanggaan profesi; (8) memilih profesi sebagai pengabdian, dan (9) bertanggungjawab atas monopoli keahlian. Untuk mencapai hal itu dilakukan melalui perubahan dalam hal sistem rekrutmen, pendidikan/pelatihan, dan pembinaan/pengembangan karier yang mengacu pada *merit-system*. Demikian pula dalam hal sistem manajemen kepeolisian.

Selain demokratis dan profesional, lebih penting polisi harus bersifat sipil, karena dengan kriteria sipil pada dasarnya akan memasukkan pula karakter demokratis dan profesional. Polisi sipil mengacu kepada pengertian polisi sebagai institusi publik yang ditumbuhkembangkan secara profesional dalam masyarakat demokratik, yang menjalankan fungsi penegakan hukum, ketertiban masyarakat, dan pelayanan masyarakat, dengan tunduk terhadap prinsip-prinsip akuntabilitas, penghormatan terhadap hak-hak sipil, responsif terhadap kebutuhan masyarakat, adaptif terhadap perubahan masyarakat, dan mengutamakan kemanusiaan dalam menjalankan tugasnya.

P e n u t u p

Dalam konteks Indonesia, sejak awal organisasi polisi yang dibentuk adalah polisi nasional yang sentralistik. Sesuai dengan perkembangan, perspektif ini perlu perubahan. Yang jelas tidak mungkin menggunakan perspektif radikal di mana ia sebagai alat kekerasan negara yang condong dan membela kekuasaan negara. Polri perlu mengubah jati dirinya dengan mengedepankan prinsip demokrasi di mana polisi adalah bagian dari masyarakat dan mampu bekerja secara independen.

Jakarta, 22 Agustus 2007

Dr. Bambang Widodo Umar

Staf Pengajar Program Pascasarjana KIK - UI

Daftar Pustaka

- Bachtiar W. Harsya. 1994. *"Ilmu Kepolisian: suatu cabang ilmu yang baru"*. Gramedia. Jakarta.
- Bayley, H. Davis. 1988. *"Comparative Organisation of the Police in English-speaking Countries"* in Tonry M and Morris (eds) *Modern Policing* University of Chicago.
- Daniel S. Lev. 2000. *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia*. Kluwer Law International. 2508 CN The Hague. The Netherlands.
- Djamin, Awaloedin. 2005. *"Masalah dan Issue Manajemen Kepolisian Negara R.I Dalam Era Reformasi"*. PTIK Press. Jakarta.
- Edwards, Charles. 1999. *"Changing Policing Theories"*. The Federation Press. Sydney.
- Effendi, Sofyan. 1995. Dalam makalah *"Mengembangkan Jati Diri Polri"*. PTIK. Jakarta.
- Oudang, M. 1952. *"Perkembangan Kepolisian Di Indonesia"*. Mahabarata. Jakarta.
- Pratikno, 1999. Dalam makalah *"Kultur POLRI Berorientasi Publik,"*. PTIK. Jakarta.
- Swanson, R. Charles, Territo Leonard, Taylor, W. Robert. 2005. *"Police Administration"*. Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, New Jersey 07458.
- Tim Newburn, 2003. *"Policing Key Readings"*. Willan Publishing. Portland, Oregon 97213-3786, USA.