



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**POLRI PASCA 1998**

**Relasi Kuasa Polisi dengan Organisasi Masyarakat Sipil**

**DISERTASI**

**oleh:**

**Sutrisno**  
**0706222845**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**PROGRAM STUDI SOSIOLOGI**

**DEPOK**

**JULI 2012**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**POLRI PASCA 1998**

**Relasi Kuasa Polisi dengan Organisasi Masyarakat Sipil**

**DISERTASI**

**Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh  
Gelar Doktor Sosiologi**

**oleh:**

**Sutrisno  
0706222845**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**PROGRAM STUDI SOSIOLOGI**

**DEPOK**

**JULI 2012**

# LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING DISERTASI

Disertasi ini diajukan oleh:

Nama : Sutrisno  
NPM : 0706222845  
Departemen : Sosiologi  
Judul Disertasi : **Polri Pasca 1998: Relasi Kuasa Polri Dengan Organisasi Masyarakat Sipil**

Promotor



Prof. Dr. Paulus Wirutomo, M.Sc


Ko Promotor



Dr. Iwan Gardono Sujatmiko

## PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME

Disertasi saya susun tanpa tindakan plagiarisme sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Indonesia. Jika dikemudian hari ternyata ditemukan bukti saya melakukan tindakan plagiarisme maka saya bertanggung jawab sepenuhnya dan bersedia menerima sanksi sesuai ketetapan Universitas Indonesia.

**Nama** : Sutrisno  
**NPM** : 0706222845  
**Tanda tangan** :   
**Tanggal** : 19 Juli 2012



## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Disertasi ini adalah hasil karya sendiri, dan semua sumber, baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Sutrisno**

**NPM : 0706222845**

**Tanda Tangan :** 

**Tanggal : 19 Juli 2012**

# LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

Disertasi ini diajukan oleh:

Nama : Sutrisno  
NPM : 0706222845  
Departemen : Sosiologi  
Judul Disertasi : **Polri Pasca 1998: Relasi Kuasa Polri Dengan Organisasi Masyarakat Sipil**

## DISETUJUI DAN DISAHKAN OLEH:

Promotor



Prof. Dr. Paulus Wirutomo, M.Sc

Ko Promotor



Dr. Iwan Gardono Sujatmiko

MENGETAHUI:  
KETUA PROGRAM PASCASARJANA  
DEPARTEMEN SOSIOLOGI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS INDONESIA





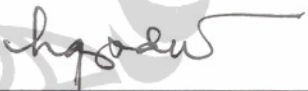

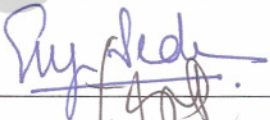


Lugina Setyawati, Ph.D

Disertasi ini diajukan oleh:

Nama : Sutrisno  
NPM : 0706222845  
Departemen : Sosiologi  
Judul Disertasi : **Polri Pasca 1998: Relasi Kuasa Polri Dengan Organisasi Masyarakat Sipil**

Disertasi ini telah dipertahankan dihadapan Sidang Penguji Disertasi Program Pascasarjana Sosiologi pada tanggal sembilan belas bulan Juli tahun dua ribu dua belas dan dinyatakan: **LULUS**

### TIM PENGUJI

Promotor	Prof. Dr. Paulus Wirutomo, M.Sc	
Ko Promotor	Dr. Iwan Gardono Sujatmiko	
<b>Tim Penguji:</b>		
Ketua Sidang	Hariyadi Wirawan, M.Soc.Sc., Ph.D	
Anggota	Prof. Dr. Bambang Widodo Umar	
Anggota	Francisia SSE Seda, Ph.D	
Anggota	Dr. Linda Darmajanti, MT	
Anggota	Lugina Setyawati, Ph.D	

## KATA PENGANTAR

Sebagai sebuah gagasan disertasi ini telah dimulai jauh sebelum saya mendapatkan formulir masuk S3-Sosiologi Universitas Indonesia. Ketika Kata Pengantar ini ditulis, saya baru sadar belakangan ternyata perhatian saya sejak dari skripsi, tesis dan sejumlah tulisan saya yang dipublikasi maupun tidak selalu tak jauh dari hal ikhwal dimensi kekuasaan. Barangkali karena perihal kuasa ini mempunyai dimensi yang begitu luas; setiap relasi dan interaksi sosial bisa diseret pada dimensi kekuasaannya, paling tidak begitulah ujar Bersteid, relasi sosial kalau diperas ekstraknya yang tersisa adalah kekuasaan yang bekerja didalamnya. Kepolisian merupakan etalase paling depan ketika negara mengartikulasikan kekuasaannya yang riil; bagi saya insitusi ini adalah kancha yang menggelayuti belahan otak kiri saya ketika gagasan-gagasan kekuasaan negara direfleksikan.

Hal lain, kepolisian adalah gelanggang dimana saya menghabiskan waktu sehari-hari selama hampir sepuluh tahun ini. Terus terang, semakin lama saya menggaulinya, rasanya semakin saya mencintainya. Disertasi ini, adalah wujud dari kecintaan saya pada institusi yang paling bertanggungjawab terhadap order dan kekerasan fisik dalam masyarakat ini. Kecintaan, bagi saya bukanlah kendala untuk menarik diri dari pandangan obyektif, sisi pandangan kritis justru merupakan refleksi dari kecintaan itu. Masih banyak hal yang saya ketahui dan saya catat perihal kepolisian –sungguhnya juga relevan untuk menjawab penelitian ini -- tetapi karena menyangkut dimensi etis saya harus mengurungkan memasukkannya sebagai data dalam disertasi ini. Tidak semua data yang relevan untuk menjawab pertanyaan penelitian itu relevan pula secara etis penelitian.

Atas proses panjang ini saya mengucapkan terimakasih setulusnya kepada Prof. Dr. Paulus Wirutomo dan Dr. Iwan Gardono Sudjatmiko. Merupakan kebanggaan bagi saya mendapat Promotor dan Ko-promotor dua sosiolog ini, pertemuan dan diskusi dengan beliau selama proses penyusunan disertasi ini sangat inspiratif, mencerahkan, dan terkadang ‘spiritual’. Kepada Lugina Setyawati Ph.D, terimakasih banyak, tak ada kata dan kalimat dalam disertasi ini



yang tak ‘dijamah’ dalam koreksiannya. Maka, adalah kelemahan saya jika masih banyak ditemukan kata dan susunan yang salah.

Begitu pula kepada; Prof. Dr. Bambang Widodo Umar; Francisia Saveria Sika Ery Seda Ph.D ; Lugina Setyawati Ph.D ; dan Dr. Linda Damayanti Ibrahim. Mereka menghujani saya dengan sejumlah pertanyaan – pertanyaan kritis dan masukan yang sangat berharga di sepanjang terminal ujian. Semua pertanyaan dan masukan itu sangat konstruktif dan inspiratif bagi penyempurnaan disertasi.

Terimakasih kepada kawan ‘seperjalanan’ ; Mas Kus, Teh Kus, Mbak Deavy, Pak Is, Mbak Wahidah, Mas Faizin, Pak Jacob, Bro Serfulus, Bang Gerry, dan Beli Ketut. Dan, atas pelayanan yang bersahabat, saya ucapkan rasa terimakasih kepada Mas Santoso dan Agus.

Kepada kawan – kawan di ‘padepokan’ Tirtayasa Enam; Prov Koto, Cak Jarot, Mas Wahyu, Mas Chaerul, Mbak Eka, Bang Erwan, dan Bung Ilham. Terimakasih atas sumbangan pemikirannya yang segar maupun tak segar dan kritik yang konstruktif maupun yang tidak. Pemikiran yang tak segar dan tak konstruktif dari *sampeyan* semua bagaimanapun sesungguhnya adalah mengandung energi penyegaran spiritual.

Terimakasih buat Prof. Adrianus Meliala, Banu Astono, Danang Widoyoko, Papang Hidayat, serta Pak Irjen. (P) Wik Djatmika, Pak Irjen (P) Ketut Astawa, dan Bang Kombes (P) Alfons Lemoe. Mereka semua ini penuh dedikasi dan kesabaran melayani rasa ingin tahu saya sehingga tersusunnya disertasi ini.

Proses panjang penyelesaian disertasi ini lebih mengasyikkan ketimbang sisi yang melelahkan. Perasaan yang mengasyikkan semacam ini, saya yakin, adalah berkat Rahmat Allah Yang Maha Kreatif. Saya meyakini pula rahmat Allah ini hadir bukan dengan sendirinya, tetapi berkat do’a Ibunda yang kasih sayangnya tak pernah kering dan Mama - Papa yang tulus. Tentu, tak bisa disepelkan pula – ini keyakinan teologik saya -- kontribusi almarhum Bapak yang ikut mempengaruhi relasi pada alam ruh.

Terakhir, Elvi, Ahya, Nindi, dan Dito; *ma’afin* Ayah yang keasyikan tenggelam dalam ego *adventure* ini, setiap tut laptop yang kutekan rasanya mengganggu dan mengurangi jatah kita bermain. Jadi, terimakasih atas pengertian kalian.

Depok, Juli 2012

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Sutrisno  
NPM : 0706222845  
Program Studi : Sosiologi  
Departemen : Sosiologi  
Fakultas : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Disertasi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**POLRI PASCA 1998  
Relasi Kuasa Polri dengan Organisasi Masyarakat Sipil**

Beserta perangkat yang tersedia (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis atau pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal: 19 Juli 2012

Yang menyatakan



SUTRISNO

## ABSTRAK

Nama : Sutrisno  
NPM : 0706222846  
Program Studi : Sosiologi  
Judul : POLRI PASCA 1998: Relasi Kuasa Polri dengan Organisasi Masyarakat Sipil

Setelah jatuhnya rezim Orde Baru negara berupaya menempatkan Polri pada posisi yang sesuai dengan tuntutan demokrasi. Perubahan struktural-normatif tersebut merupakan konfigurasi baru relasi kuasa di sepanjang sejarah Polri. Faktanya hasil independensi kepolisian ternyata masyarakat memandang kinerja Polri ini masih jauh dari harapan. Penelitian ini berusaha menggali relasi kekuasaan Polri dengan organisasi masyarakat sipil dalam konfigurasi baru itu. Bagaimana, setelah sejumlah perubahan struktural itu, Polri memainkan peran relasi kekuasaannya dengan organisasi masyarakat sipil.

Pembacaan relasi kuasa Polri dengan organisasi masyarakat sipil ini bertumpu pada data yang dipublikasi media massa, selain wawancara mendalam dan dokumen. Hasilnya, kepolisian tidak lagi menggunakan (dimensi) koersif dalam relasinya dengan organisasi kritis masyarakat sipil sebagaimana era Orde Baru. Media cukup bebas, tetapi tak ada jaminan keamanan atas kebebasannya; relasi Polri yang semakin merenggang dengan komunitas universitas bukan saja menyebabkan institusi ini mengisolasi diri ruang diskusi penyegaran akademik, alih-alih cenderung terjebak dalam ideologisasi keilmuan; cenderung bekeja parsial (justru) karena terlalu berorientasi melindungi citra. Kepolisian tak serta merta mempunyai legitimasi di kalangan *stake holders*-nya, walaupun tindakannya selalu mempunyai basis legalitas. Legitimasi menyangkut persyaratan 'kemasuk-akalan' tindakan normatif pada derajat universal, bukan pada 'lokalitas' legal. Sementara, independensi kepolisian yang diperolehnya dalam deretan perubahan struktural di atas menampilkan wajah institusi raksasa yang 'imun'. Kondisi ini menjadi persoalan bagi sebuah sistem demokrasi yang mengharuskan adanya asosiasi yang saling berkordinasi (*imperative coordination association*).

Kata Kunci: Polisi, Demokratisasi, Legitimasi.

## ABSTRACT

Name : Sutrisno  
NPM : 0706222846  
Departement : Sociology  
Tittle : POLRI POST 1998 ; The Power Relation Polri with Civil Society Organization

The structural change after falling New Order in 1998 has become a new configuration of power relation between police and society in Indonesia. The state aimed at police institution to be compatible in democratic structure post 1998. In this at research, power relation between police and society in the new structure is seen how the process was, and of course how the culture play behind the process. At the beginning, it is important to know the impact of police is independence for its work and its power relation with society. The research is based on data which has been published by any media, in-deep interview, and some documents.

The result, police did not use a such of coercive (or force) any more in an articulation of his power relation with critical civil social organizations in post 1998. Mass media and civil society organization have its freedom, but they have not guarantee for their security. The relationship between police and university had taken the distant since 2004, its mean that police institution handles the source of definition of reality. In the other realm, the police do all out for getting (good) image in society, then the consequence is that police work on partiality. Its mean that police is not working base on the truth and humanity but image. Police has also legitimation problem although his action based on legal formal, at least on his ration. Legitimation refers to condition of 'logical'- normative action in universal level. For the time being, police independency -- at the structural change --reflects the face as an immune institution. This condition becomes the problem in democratic system that each elements of social relation should be coordinated (*imperative coordination association*).

Key Words: Police, Democratization, Legitimation

## DAFTAR ISI

JUDUL .....	i
PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME.....	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS .....	iii
PENGESAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	vii
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR GRAFIK.....	xiv
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR BAGAN .....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	8
1.3 Pertanyaan Penelitian.....	9
1.4 Tujuan Penelitian .....	9
1.5 Pembatasan dan Keterbatasan Penelitian.....	10
1.6 Asumsi Penelitian .....	11
1.7 Sistematika Disertasi.....	11
<b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>14</b>
2.1 Kerangka Teori .....	17
2.2 <i>Review</i> Studi yang Relevan.....	23
2.3 Relasi Sosial dan Perubahan Organisasi .....	27
2.4 Konsep yang Relefan .....	31
2.4.1 Legitimasi .....	31

2.4.2	<i>Interface</i> .....	34
2.4.3	<i>Niche</i> .....	36
2.4.4	Paradigma Keamanan dan Reformasi Kepolisian.....	39
2.4.5	Organisasi Masyarakat Sipil: Agen Perubahan Sosial.	40
<b>BAB 3</b>	<b>METODOLOGI</b> .....	45
3.1	Ontologi: Realisme Kritis .....	45
3.2	Strategi Penelitian: Memahami Relasi Kekuasaan .....	47
3.3	Metode Penelitian .....	49
3.4	Analisa Data.....	51
<b>BAB 4</b>	<b>KEPOLISIAN PADA ERA OTORITARIAN</b> .....	55
4.1	Struktur Kekuasaan Orde Baru: Tafsir Ideologi yang membatasi gerakan sipil .....	55
4.2	Proses Pengkerdilan Institusi Kepolisian.....	61
4.3	Kontestasi Pengendalian Rasa Aman Masyarakat.....	68
<b>BAB 5</b>	<b>REFORMASI POLRI</b> .....	73
5.1	Kontetasi Independensi Kepolisian.....	73
5.1.1	Proses Adaptasi Elit Internal.....	76
5.1.2	Struktur Kepolisian Pasca 1998 .....	79
	Polri Di Bawah Presiden.....	82
5.1.3	Wacana Alternatif Posisi Kepolisian .....	91
5.1.4	Perubahan Struktur Internal Polri .....	93
5.1.5	Polmas: Reposisi kekuasaan Kepolisian.....	99
5.2	Kultur Polisi dalam Isu Demokratisasi .....	102
5.2.1	Gagap Demokrasi di tubuh kepolisian: Catatan benturan perspektif ditubuh Polri.....	102
5.2.2	Briptu Norman: fenomena gunung es ketakpastian .....	106
5.2.3	Promosi Lewat Pintu Samping.....	109
5.2.4	' <i>Satyahaning Prabu</i> ' dalam Suksesi .....	113
5.3	Penegakan Hukum dalam Era Demokratisasi.....	116

5.3.1	Praktek Penegakkan Hukum dan Kelas Sosial .....	117
5.3.2	Institusi Kepolisian dalam Arus Kapitalisasi .....	121

## **BAB 6 RELASI KUASA POLISI – ORGANISASI**

	<b>MASYARAKAT SIPIL.....</b>	<b>129</b>
6.1.	Struktur Relasi Masyarakat Sipil dengan Negara.....	130
6.2.	Proses (Re)definisi atas Kredo Kepolisian .....	133
6.3.	Relasi Kuasa Polisi -- ICW.....	140
6.3.1	Penangkapan Pimpinan KPK.....	141
6.3.1.1	Struktur Legalitas: Pintu Kuasa Polri .....	143
6.3.1.2	Proses Kontestasi Kekuasaan.....	145
6.3.2	Rekening Gendut .....	148
6.3.2.1	Kultur Permisif.....	152
6.3.2.2	Tafsir Polri atas Struktur Legal Rasional.....	153
6.3.2.3	Proses (Re)Difinisi atas Kuasa Polri.....	155
6.3.2.4	Relasi Kuasa di Belakang Panggung .....	159
6.4.	Relasi Kuasa Polisi -- KONTRAS .....	162
6.4.1	Proses Kontestasi .....	166
6.4.2	Kultur “Penampilan” .....	171
6.4.3	Perang Definisi .....	172
6.4.4	Struktur Rezim Keterbukaan Informasi.....	174
6.4.5	Kelemahan Infrastruktur .....	177
6.5	Relasi Kuasa Polisi – MEDIA.....	179
6.5.1	Struktur Media Era Reformasi .....	180
6.5.2	Proses De-dominasi Kepolisian .....	185
6.5.3	Relasi Kuasa <i>Kompas</i> – Kepolisian .....	189
6.6	Relasi Kuasa Polisi – UNIVERSITAS.....	193
6.6.1	(Re)Produksi Pemikiran: Dari Institusionalisasi ke legitimasi.....	195
6.6.2	Orang Kampus yang Terlibat “Terlalu Jauh” .....	203
6.7	Diskusi.....	205
6.7.1	Polri dalam Struktur Rezim Keterbukaan .....	207

6.7.2	Sakralisasi Citra Polri .....	209
6.7.3	Kontestasi Kekuasaan Ruang Definisi atas Realitas..	211
6.7.4	Ideologisasi Ilmu Kepolisian .....	212
<b>BAB 7</b>	<b>DISKUSI DAN KESIMPULAN TEORITIK.....</b>	<b>215</b>
7.1	Organisasi Masyarakat Sipil dalam Dua Struktur Tata Kelola Keamanan .....	215
7.2	Negara, Pasar, dan Civil Society .....	216
7.3	Kultur ‘Pencitraan’ dan Respon Parsial Kepolisian .....	218
7.4	Struktur Polri Di Bawah Presiden dan Relasinya dengan Organisasi Masyarakat Sipil.....	220
7.5	Legalitas dan Proses De-legitimasi .....	222
7.6	Legalitas dan Proses De-legitimasi .....	224
7.7	Refleksi Teoritik.....	226
<b>BAB 8</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>230</b>
8.1	Kesimpulan.....	230
8.2	Rekomendasi .....	234

## DAFTAR PUSTAKA

## LAMPIRAN



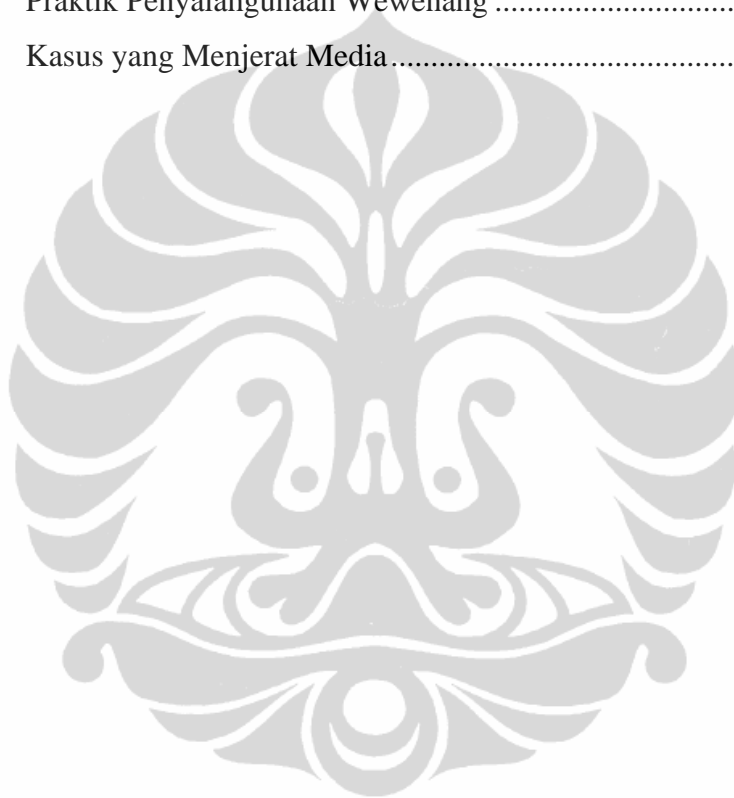
## DAFTAR GRAFIK

GRAFIK 1.1	Citra Buruk Polri .....	6
GRAFIK 6.1	Indeks Kebebasan Pers .....	181



## DAFTAR TABEL

TABEL 2.1	Hubungan Model Perpolisian dengan Legitimasi, Struktur dan Fungsi .....	33
TABEL 5.1	Penanganan Kasus ‘Orang Kecil’ .....	119
TABEL 5.2	Penanganan Kasus Elit .....	120
TABEL 5.3	Kekerasan Polisi .....	126
TABEL 6.1	Praktik Penyalahgunaan Wewenang .....	178
TABEL 6.2	Kasus yang Menjerat Media .....	184



## DAFTAR BAGAN

BAGAN 2.1	Relasi Kuasa Polri dengan Organisasi Masyarakat Sipil .....	19
BAGAN 3.1	Model Miles Huberman.....	52
BAGAN 5.1	Kinerja Polri .....	123



# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Kebijakan negara atas keamanan relasinya dengan demokrasi dapat diibaratkan dengan permainan “jungkat-jungkit” (*see-saw*): kebijakan negara atas keamanan yang semakin ketat cenderung mengundang pembatasan kebebasan sipil. Secara serta merta pembatasan kebebasan sipil ini merupakan problematik bagi struktur demokrasi. Padahal dilain sisi kuatnya kontrol negara atas kebebasan sipil mempunyai fungsi manifest bahwa negara akan mempunyai keluasaan gerak dan mudah mengkonsentrasikan energi bagi pembangunan ekonomi. Kisah sukses pembangunan ekonomi sepanjang Orde Baru harus dibayar dengan terbelenggunya kebebasan sipil. Suharto membangun pencitraan a-politis sebagai konsekuensi pembangunan ekonomi yang menekankan pertumbuhan (*growth*). Namun, justru negara Orde Baru melakukan rekayasa politik pada level institusional utamanya untuk tujuan keamanan<sup>1</sup>.

Format bakunya: militer berdaulat. Polisi yang selayaknya berfungsi sebagai penegak hukum dan keteraturan sosial berada dibawah kontrol militer. Bahkan pada derajat tertentu militer mengontrol kejahatan jalanan<sup>2</sup>. Masuknya militer dalam wilayah kejahatan publik menjadikan *immune* proses penegakan hukum. Dalam sistem otoritarian ini kontrol militer merajai hampir seluruh aspek

---

<sup>1</sup> Proposisi ini berangkat dari hubungan antara wacana demokrasi dengan kontestasi perbedaan pendapat yang berpotensi bagi (gangguan) stabilitas pembangunan. Pidato Presiden Suharto pada 6 Januari 1972 dalam acara Peresmian Rumah Sakit Pertamina di Jakarta menjadi rujukan utama aparat keamanan; “Rakyat tidak boleh menggunakan hak – hak demokrasi mereka jika akhirnya malah menghasilkan kondisi yang tidak demokratis...konflik antara yang pro dan kontra dapat menjadi ancaman bagi keamanan dan ketertiban publik dan mengganggu stabilitas nasional. Hal ini akan melahirkan hambatan bagi pembangunan...” (David Bourcher dan Vedi R. Hadiz, 2006)

<sup>2</sup> Contoh yang monumental pada Herkules, pemuda Timor Timur yang menguasai (kejahatan) wilayah Tanah Abang sejak tahun 80-an. Rumor yang beredar ia *dibeking* sejumlah jendral yang pernah bertugas di Timor Timur. *Kiprah* Herkules sebagai penjahat jalanan belakangan ini simpang siur setelah beberapa saat diwawancarai SCTV dalam acara *Kick Andy*, dalam penuturannya justru ia bagian dari “organ” yang ikut menjaga ketertiban dan keamanan di wilayah Tanah Abang. Pada sisi ini kembali polisi dalam pisisi yang tersudut. Kisah lain yang beredar umum, ketika mobil mewah milik seorang pejabat yang hilang pada malam hari, pagi harinya sudah kembali. “Kecepatan pelayanan” yang dilakukan aparat keamanan semacam ini tak mungkin bisa terjadi terhadap kalangan masyarakat umum. *Joke* – satir yang berkembang pada realitas ini adalah bahwa si penjahat telah “salah” mencuri mobil. Elaborasi semacam ini dapat ditemui pada Frans Husken dan Huub de Jonge (2002) dan Jarome Tadie (2009).

kehidupan membuat tata kelola (*governance*) ekonomi, politik, sosial dan keamanan menjadi sangat efektif<sup>3</sup>. Sejumlah kalangan menyebutnya relasi kekuasaan kepolisian dalam konteks ini sebagai "anak bungsu" dari empat bersaudara (Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara). Secara substantif agaknya mengena meminjam term Ralph Dahrendorf, bahwa polisi adalah kelas bawah<sup>4</sup> dalam lingkungan unit sosial penyelenggara keamanan pada era Orde Baru.

Sebelum memasuki babak sistem politik Orde Baru, era Demokrasi Liberal (1955 – 1958), sebuah era yang oleh sejumlah kalangan (Nasikun, Herbert Feith, Deliar Noer, David Bauchder, dan Vedi R. Hadiz) dipandang sebagai praktek demokrasi yang cukup maju, polisi secara institusional terpisah dari institusi militer. Penegakkan hukum relatif steril dari intervensi politik. Sejumlah koruptor dari kalangan pejabat dengan lancar diajukan ke pengadilan. Sistem peradilan pidana berjalan relatif normal (Lev, 1990). Intelejen kepolisian bekerja dalam prestasi puncak disepanjang berdirinya kepolisian Republik Indonesia (Wulan, 2009). Meskipun sebelumnya – tak jauh setelah revolusi kemerdekaan -- relasi antara lembaga penegak hukum bersifat persaingan untuk mendapatkan "otoritas dan prestise": antara penuntut dengan hakim dan penuntut dengan kepolisian. "*Perselisihan antara polisi dan penuntut adalah perselisihan memperebutkan kekuasaan dan wewenang hukum*" (Lev, 1990:52). Dalam kajian Lev persaingan semacam ini merupakan pola umum negara-negara yang baru merdeka atau pasca perubahan sosial. Faktor sosiologis yang mbingkai perseteruan ini adalah tumbuhnya kelembagaan yang terjadi pasca 1945 (badan kepolisian dan badan kejaksaan) jauh lebih cepat melampaui perkembangan hukum. Dalam relasi persaingan ini Perdana Menteri Sutan Syahrir mengalihkan kepolisian dari kementerian Dalam Negeri ke Perdana Menteri, padahal sejak Hindia Belanda badan kepolisian ini merupakan bagian dari Kementerian Dalam

---

<sup>3</sup> Dalam kerangka Weber, sebagaimana komentar Peter Blau (Wrong, 2003:249), birokrasi monokratis mampu memperoleh derajat efisiensi tertinggi sebagai sarana rasional untuk melaksanakan kontrol atas manusia.

<sup>4</sup> Dahrendorf (1959) memberi catatan bahwa istilah kelas (*class*) merujuk pada konflik kelompok – kelompok (*group*) yang diakibatkan oleh distribusi yang berbeda dalam hal wewenang dalam asosiasi – asosiasi yang terkordinir

Negeri dan tunduk kepada pamong praja. Sementara dalam tugas representatifnya (*police judiciaire*) badan kepolisian ini berada dibawah perintah penuntut. Maka kebijakan Perdana Menteri mengalihkan badan kepolisian dari Kementerian Dalam Negeri ke Kantor Perdana Menteri dipandang oleh kalangan kepolisian sebagai pengakuannya atas pentingnya lembaga kepolisian.

Dalam perjalanannya "independensi" kepolisian era demokrasi liberal yang dipuji banyak kalangan itu mulai terganggu setelah *gonjang-ganjing* pada level politik. Sukarno yang merasa 'terkucil' kehilangan peran politisnya akhirnya membekukan eksperimen demokrasi yang baru berusia 4 tahun (1955–1958). Upaya negara (Sukarno) meletakkan institusi polisi dibawah angkatan harus dibayar dengan pernyataan mundurnya Sukanto, kepala polisi yang kharismatik di kalangannya.

Namun demikian referensi sejarah ini tidak dengan serta merta mudah dibuka untuk dirujuk begitu saja disebabkan dua hal, yaitu konstelasi internasional dan demografi ekonomi politik. *Pertama*, konstelasi internasional yang jauh berbeda pada setiap babak itu. Babak pasca Orde Baru – tepatnya setelah kejatuhan Blok Komunis Uni Sovyet – tidak ada lagi pertarungan ideologi pada level global. Meskipun fenomenanya tanpa menghilangkan relasi dependensi antar masyarakat, sehingga kontrol *center* atas *phery-phery* menyulitkan negara yang baru belajar demokrasi seperti Indonesia untuk menerapkan konsep demokrasi, kebebasan dan penegakan hukum ini secara alami. *Kedua*, struktur ekonomi – politik pasca Orde Baru relatif mempunyai kesinambungan yang kuat dengan era kejayaan Orde Baru (Hadiz, 2005). Kelas menengah "semu" yang dicetak negara Orde Baru (Young dan Tanter, 1993) bagaimanapun masih mempengaruhi proses politik, (kebijakan) ekonomi dan penegakkan hukum<sup>5</sup>. Dalam kerangka Tilly (1985), para aktor perubahan/gerakan sosial memang milik kelas menengah baru, namun para anggota "borjuis lama" juga turut serta.

Media massa nasional dan sejumlah pengamat yang disebut di atas (Baucher, Hadiz dan Aditjondro) menekankan faktor kedua ini sebagai resisten yang paling serius dalam proses demokrasi di Indonesia. Tata kelola keamanan

---

<sup>5</sup> Misalnya, Aditjondro (2002), Fahcry Ali dkk (2003), Munir (2006) . Dan, Sosiolog Thamrin Amal Tomagola getol menulis beberapa kali pada Harian *Kompas* dalam kerangka semacam ini.

meskipun secara institusional polisi telah lepas dari insitusi militer sejak tahun 1999 masih ada peluang ditarik kedalam pusaran pertarungan kepentingan ekonomi-politik itu. Paling tidak dari catatan pembela hak asasi manusia Imparsial (2006), misalnya, pasca pisah dari militer harapan masyarakat terhadap polisi tidak terealisasi, khususnya dalam mengedepankan cara-cara persuasif. Di lain sisi otoritas polisi yang melekat pada peran barunya yang 'meluas', hingga sepanjang sejarah, baru pada momentum ini institusi Polri mengalami gesekan dengan lembaga legeslasi. Sekitar enam tahun setelah relasi-struktural Polri lepas dari militer puluhan anggota DPR mendatangi kantor SCTV, mereka memaki program Buser yang disiarkan TV ini secara reguler. Teguran DPR adalah mengapa Buser hanya menayangkan penjahat kelas teri, jambret yang dikeroyok massa, atau pelacur yang digelandang polisi dimasukkan mobil terbuka dengan sirine meraung-raung; Buser tidak pernah menayangkan koruptor kelas kakap, pelacur tingkat tinggi atau Bandar judi besar yang digelandang. SCTV dipandang tidak seimbang dalam memberikan informasi. Karni Ilyas yang pada waktu itu penanggungjawab Program Buser balik bertanya, "*Kenapa tidak menanyakan soal itu ke Kapolri atau pejabat tinggi Polri yang dipanggil DPR*". Karni Ilyas menegaskan, di lapangan tidak pernah ada polisi menggelandang koruptor atau menembak kakinya – seperti biasanya dalih penembakan terhadap penjahat hendak melarikan diri. Lebih jauh Karni menyindir, "*jangan-jangan justru malah polisinya sedang makan siang dengan koruptor atau Bandar judi*".

Belakangan SCTV dan semua siaran televisi sudah menayangkan koruptor dan kasus-kasus penyipuan di jajaran birokrasi pemerintahan digelandang polisi. Catatan penangkapan penjahat kelas kakap ini bukan lahir dari kinerja otentik kepolisian, tetapi karena relasi kekuasaan yang "tanpa beban" memungkinkan hal itu terjadi. Relasi dominatif institusi kekuasaan (politik) atas kepolisian bergeser. Sejarawan Onghokham dalam sebuah artikel menulis bahwa polisi berada dalam kondisi gamang ketika masuk pada situasi keguncangan politik. Dalam keguncangan perubahan relasi politik semacam ini polisi harus mengubah kembali susunan daftar hitam, teman, dan lawan mereka. Polisi mulai masuk pada penanganan kasus-kasus besar yang sebelumnya tak tersentuh ketika setelah

Suharto jatuh, dimulai dari penanganan kasus Tommy Suharto dan menjadikannya sebagai buron. Onghokham menulis,

*”Dengan adanya kasus Tommy, daftar hitam polisi bukan lagi daerah mesum seperti Kampungbali atau Senen yang harus mereka awasi, tetapi daerah – daerah hunian elit di Jakarta. Mereka bahkan mengawasi wilayah kepresidenan seperti Jalan Cendana (Menteng), yang diduga mejadi tempat persembunyian Tommy”.*

Cara kerja polisi dalam turbulensi politik ini mempunyai relevansi penting bagi sejarah politik, sekaligus kaitannya dengan konteks sosial yang berpengaruh bagi sejarah kepolisian itu sendiri.

Pengakuan tanpa ada debat berkepanjangan atas kesuksesan polisi oleh masyarakat adalah fenomena penangkapan sejumlah fundamentalis islam yang melakukan pengeboman di beberapa tempat. Melalui perspektif bahwa terdapat pertautan ekonomi-politik dalam setiap realitas yang muncul maka dapat dimengerti bagi polisi menangkap pelaku bom akan lebih mudah dibandingkan menangkap koruptor atau penjahat ekonomi atau birokrasi. Akan lebih sulit lagi ‘membersihkan kandang sendiri’. Sejumlah ulasan media massa mengenai Rekening Gendut Polri menguatkan indikasi tersebut.

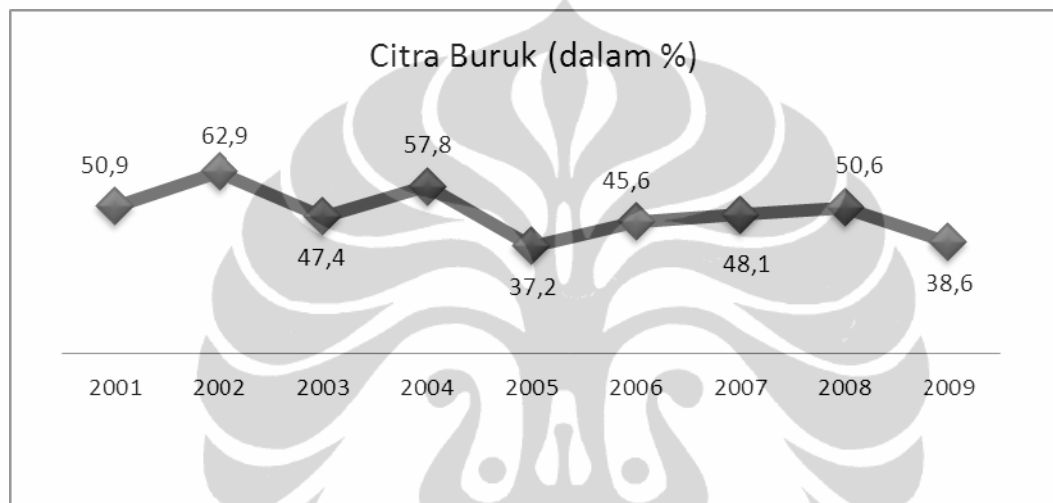
Kalau cerita Karni Ilyas, tahun 2005, secara agak longgar dipakai sebagai tolok ukur ”sekedarnya” untuk melihat performa kinerja polisi maka dalam rentang dua pertiga waktu pemerintahan Rezim SBY – JK, kiprah polisi masih terjebak dalam relasi kekuasaan dan kepentingan yang mempengaruhi kinerjanya. Polling Harian *Kompas* yang dilakukan hampir secara reguler mengindikasikan performa yang tidak berubah. Polling Harian *Kompas* (1 Juli 2010), melibatkan 814 responden yang berdomisili di 33 propinsi menegaskan polisi tidak independen dalam mengusut kasus – kasus yang melibatkan kelompok tertentu. Secara berturut-turut responden menjawab bahwa polisi tidak independen terhadap kelompok pjabat negara 70,4 persen; aparat penegak hukum 67,6 persen; pengusaha 67,2 persen; dan anggota masyarakat biasa 63,8 persen. Lagi, polling harian ini, 22 November 2010, menempatkan 77,2 persen responden menyatakan bahwa polisi tidak serius dalam memberantas korupsi. Dan, terhadap kasus korupsi perpajakan Gayus berkenaan dengan mudahnya aparat kecolongan



Gayus keluar Rutan, sebesar 71,5 persen responden mempercayai bahwa kasus ini melibatkan kekuatan politik yang lebih besar.

Sepanjang hampir satu dasawarsa, tahun 2001 hingga Oktober 2009, hasil Jejak pendapat Harian *Kompas* secara umum menguatkan indikasi tersebut. Masyarakat pada kurun hampir sepuluh tahun ini memandang polisi dengan citra buruk berkisar 62 hingga 38 persen.

**Grafik 1.1**  
**Citra Buruk Polri**



Harian *Kompas*, 22 November 2010

Pada issue yang spesifik mengenai perkara korupsi, dipenghujung bulan Oktober 2009, *Kompas* 2 November 2009 kembali melakukan *polling* terhadap 884 responden yang diambil dari enam kota besar di Indonesia. Hasilnya aparat kepolisian bersama-sama aparat kejaksaan berada pada posisi terburuk dibandingkan empat lembaga penegak hukum lain. Terhadap aparat kejaksaan responden yang menjawab tidak puas 74,3 persen, terhadap aparat kepolisian 74 persen, terhadap aparat kehakiman 72,9 persen. Data yang bersifat subyektif (persepsi publik) ini sejalan dengan data obyektif yang diperoleh *Kompas*, 23 Agustus 2010, tentang Pelaporan Kekayaan Penyelenggara Negara pada perbandingan antara jumlah wajib lapor dengan yang sudah lapor. Institusi kepolisian dan kejaksaan menempati urutan belakang di jajaran penyelenggara negara, yaitu, di DPD wajib lapor 132, sudah lapor 132 (100%); DPR wajib lapor 556, sudah lapor 540 (97,12%); MA wajib lapor 9.945, sudah lapor 8.935

(89,84%); Kejagung wajib lapor 8.637, sudah lapor 5.091 (58,95%); Kepolisian wajib lapor 6.913, sudah lapor 5.084 (73,54%).

Data tersebut dapat dibaca tidak hanya terjadi pada level atas jejaring hirarki lembaga kepolisian, tarikan kepentingan ekonomi politik menyeret polisi (aparatus hukum) masuk relasi sosial transaksional arus kapital; "privatisasi". Meminjam Michael Foucault dalam komentarnya terhadap masyarakat demokrasi, kekuasaan meleleh dan tercecer kemana-mana, ke segala level.<sup>6</sup> Meskipun pada dasarnya semua elemen negara dan pemerintah mempunyai diskresi (dalam pengertian khusus) namun polisi adalah satu-satunya yang dilengkapi legitimasi atas pemaksaan fisik, atau "kekuasaan" dalam pengertian yang paling purba. Wewenang kepolisian yang tak dimiliki institusi lain itu antara lain: melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan; melarang setiap orang meniggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan; membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik; menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri; menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri; melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat; memanggil orang untuk didengar dan diperiksa ; mengadakan penghentian penyidikan. Melalui Undang Undang 2002 Pasal 18 seorang polisi secara individu mempunyai legitimasi mengoperasikan kekuasaannya yang purba itu. Pasal ini mengenai kewenangan diskresi terhadap seorang polisi yang karena faktor – faktor masalah atau perkara yang dihadapi dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.

Secara ringkas dapat disimpulkan, pada era reformasi, kemandirian kepolisian ditandai pisahnya dari institusi militer, sejauh ini masih belum cukup menampilkan performa kinerja sebagaimana realitas data di atas. Sementara ekspektasi masyarakat terhadap lembaga ini telah bergeser sebagai konsekuensi dari impuls gerakan (perubahan) sosial sejak penghujung tahun 90-an. Sejumlah gerakan pro demokrasi (Uhlen, 1997: 135) mencatat paling tidak empat dari sepuluh karakteristik wacana demokrasi yang diusung mengagendakan demokratisasi didorong dari bawah; empat pewacanaan demokratisasi didorong dari atas dan bawah; hanya dua pewacanaan demokratisasi didorong dari atas.

<sup>6</sup> Konsep diskresi merupakan artikulasi kekuasaan pada setiap individu polisi dalam menafsirkan hukum melalui kontestasinya dengan realitas sosial yang hidup.

Menjadi sangat krusial adalah relasi kepolisian dengan lingkungannya, baik pada level lembaga negara maupun masyarakat. Dalam konsteks ini kemandirian Polri dengan demikian sekedar dibaca bahwa performa kepolisian tidak lagi dialamatkan pada kekuatan yang mengintervensi kinerjanya secara langsung (*beyond the police*), melainkan pada relasi kekuasaan elemen-elemen demokrasi yang memungkinkan kontrol atas kiprah institusi ini. Dari kerangka inilah penelitian ini ditujukan untuk mengetahui dinamika reformasi Polri dalam arus demokratisasi.

## 1.2 Perumusan Permasalahan

Pada era Orde Baru, kedudukan Polri (Undang - Undang No.13/1961) mempunyai fungsi diantaranya sebagai "stabilisator" pembangunan. Fungsi "stabilisator" pembangunan ini ditengarai oleh sejumlah kalangan menimbulkan masalah terkesampingkannya hak-hak individu sebagai warga negara dalam kehidupan masyarakat. Disamping, kepolisian tidak berdiri sendiri dalam 'mendefinisikan' realitas keamanan. Setelah jatuhnya rezim Orde Baru negara berupaya menempatkan Polri pada posisi yang sesuai dengan tuntutan demokrasi. Yaitu, pertama, diantaranya dipisahkannya Polri dari militer (TAP MPR VI Tahun 2000); menjadikan Polri sebagai lembaga non-departemen (setingkat menteri) ; menjadikan Polri mitra kerja Komisi DPR RI; mengubah struktur anggaran; membentuk Kompolnas (UU No.2/2002). Kedua, pada kurun ini pula terjadi reformasi organisasi negara, lembaga-lembaga kenegaraan, dan dibentuk banyak sekali lembaga dan komisi independen (*auxiliary organ*). Perubahan struktural-normatif ini merupakan konfigurasi relasi kekuasaan baru di sepanjang sejarah Polri.

Maka penelitian disertasi ini ingin menjawab pertanyaan tentang proses relasi kuasa Polri dengan *stake holdersnya* setelah sejumlah perubahan struktural itu: apakah sejumlah upaya perubahan ini cukup memberi ruang bagi Polri dari bentuk relasi kekuasaan berdimensi dominatif ?

Pada sisi lain, perubahan struktural di tubuh institusi penegak hukum ini merupakan adaptasi atas relasinya dengan lingkungan, baik masyarakat sipil maupun masyarakat politik. Pada era sebelumnya, relasinya dengan masyarakat

(sipil) bersifat *superior/dominantif*: polisi mendefinisikan sendiri tentang bagaimana ia harus bertindak mendefinisikan realitas. Perubahan di tubuh kepolisian ini tidak bisa segera mampu mengikuti ekspektasi masyarakat sebagaimana diurai dalam Latar Belakang. Tanpa harus mengingkari kontestasi normatif bahwa tidak ada lembaga diluar institusi kepolisian (sebagai artikulasi negara) yang mempunyai monopoli atas sarana *coersion*: pada pasca reformasi menjadi sangat sensitif penggunaan sarana *coersion* sehingga perlu legitimasi pada batas – batas tertentu.

### 1.3 Pertanyaan Penelitian

Polri sebagai instrumen negara, kiprohnya tidak lepas dari perilaku supra-struktur politik, utamanya pada institusi presiden. Relasi Polri pada level supra struktur ini tak akan diabaikan, namun penelitian ini mengorientasikan pada relasi kekuasaan Polri pada lingkungan infra struktur politik Pasca 1998. Maka pertanyaan penelitian ini adalah;

Bagaimana Relasi Kuasa Polri dengan Organisasi Masyarakat Sipil? Dalam formulasi yang rinci pertanyaan ini adalah;

- Bagaimana struktur dan proses relasi kuasa Polri dengan organisasi masyarakat sipil? Dan, bagaimana pula kultur kepolisian berperan dalam proses relasi kuasa itu?
- Bagaimana relasi Polri dengan Presiden, dalam konteks relasinya dengan organisasi masyarakat sipil itu?
  - Apakah polisi dibawah presiden merupakan posisi cukup efektif bagi pelaksanaan tugas kepolisian?
  - Bagaimana masyarkat sipil mengartikulasikan kepentingannya terhadap bekerjanya peran kepolisian yang dibawah presiden?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Pada prinsipnya penelitian ini berupaya menunjukkan distingsi proses sosial dan kultur kepolisian yang bekerja pada struktur relasi kuasa Polri dengan organisasi masyarkat sipil. Sehingga dapat diperoleh potret (kemungkinan)

adanya faktor yang mempengaruhi (aspek) independensi Polri dalam menjalankan tugasnya.

Hasilnya diharapkan dapat memberikan: *pertama*, informasi memadai mengenai dinamika relasi kekuasaan Polri, khususnya dengan masyarakat sipil, pasca reformasi. Relasi kekuasaan ini kemungkinan bersifat langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap bekerjanya institusi Polri. *Kedua*, gambaran implikasi dari independensi Polri. *Ketiga*, (re)posisi Polri, menyangkut pengelolaan 'sumber daya' kekuasaan dalam konfigurasi kekuasaan kelembagaan pasca reformasi. Keempat, gambaran dinamika adaptasi kepolisian, menyangkut struktural, kultur dan proses dalam mengadaptasi tuntutan demokrasi.

### 1.5 Pembatasan dan Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada beberapa hal sebagai berikut:

Pertama, dari sisi cakupan kajian. Relasi kekuasaan Polri dengan organisasi masyarakat sipil dibatasi pada (praktek) kepolisian dalam kaitannya dengan kasus spesifik menyangkut kebebasan sipil; lebih fokus pada penanganan hak asasi manusia, dan kebebasan memperoleh informasi publik; yang akan menyangkut akuntabilitas lembaga ini. Dalam terminologi Satjipto Rahardjo<sup>7</sup>, dimensi kekuasaan Polri ini hanya relevan pada sisi polisi sebagai *the strong hand of society*. 'The strong hand' diperoleh polisi melalui legalitas hukum; kewenangan yang tidak diberikan atau dipunyai lembaga lain. Sisi yang dilihat hanya pada bekerjanya *the strong hand of society* itu.

Kedua, dari sisi cakupan-analitik. Sejumlah pembabakan presiden pasca Orde Baru tidak menjadi fokus perbandingan. Penelitian memfokuskan relasi kekuasaan Polri – organisasi masyarakat sipil pada era rezim SBY. Rezim ini sepanjang reformasi mempunyai legitimasi demokrasi yang cukup kokoh dibanding rezim sebelumnya, rezim ini pertama kali dipilih langsung dengan perolehan 60 persen suara.

---

<sup>7</sup>Rahardjo (2002: 41) memformulasikan tugas kepolisian sebagai paradigma ganda yaitu *the strong hand of society* sekaligus *the soft hand of society*.

## 1.6 Asumsi Penelitian

Penelitian ini meletakkan sejumlah pijakan sudut pandang atas realitas melalui pengandaian (asumsi) sebagai berikut :

1. Kepolisian dan organisasi masyarakat sipil merupakan subyek yang aktif, relasi kuasa subyek yang aktif ini merupakan proses sosial dalam kerangka merespon demokratisasi pasca Orde Baru sebagai bentuk koordinasi antar asosiasi secara imperatif.
2. Dalam struktur social masyarakat demokratis tidak ada unit sosial atau organisasi/ institusi yang betul-betul independen dari lingkungannya. Relasi sosial kekuasaan mengandaikan lembaga itu tidak independen dalam pengertian yang 'telanjang'.
3. Relasi kuasa kepolisian dengan masyarakat sipil merupakan realitas yang bergerak secara dialektik antara relasi kuasa sebagai proses sosial dengan struktur sosial (regulasi dan kondisi 'tekanan' demokratisasi) dan kultur internal kepolisian.
4. Indonesia pasca 1998, bagi saya adalah sebuah masyarakat demokratis yang sedang menuju deferensiasi struktural yang semakin tajam. Relasi konfliktual dalam masyarakat semacam ini tak dapat dengan mudah secara langsung hanya dialamatkan pada kepentingan material pihak-pihak yang berkonflik sebagaimana posisi marxian, tetapi pada bekerjanya elemen-elemen sosial (peran dan status) yang sedang bergerak menemukan model yang kompatibel dengan gagasan ideal demokrasi.

## 1.7 Sistematika

Disertasi ini secara sistematis terdiri dari delapan bab. Sistematika ini sepenuhnya berorientasi pada pembabakan topik-topik bahasan dengan mengabaikan proporsi jumlah halaman pada setiap bab. Cara pembabakan semacam ini mengorbankan aspek estetikanya karena akhirnya jumlah pada setiap bab tidak proporsional.

BAB 1 PENDAHULUAN terdiri dari: Latar Belakang, Perumusan Masalah, Pertanyaan Penelitian, Pembatasan dan Keterbatasan Penelitian, dan Asumsi Penelitian.

BAB 2 KERANGKA KONSEPTUAL terdiri dari: Penegasan Konsep, Kerangka Teori, Review Studi, dan Kepustakaan Konseptual

BAB 3 METODOLOGI terdiri dari: Strategi Penelitian, Metode Penelitian, Analisa Data.

BAB 4 KEPOLISIAN PADA ERA OTORITARIAN (1966 – 1998) . Bagian ini menjelaskan tentang lemahnya posisi institusi kepolisian pada era Orde Baru. Struktur kekuasaan Orde Baru menempatkan ‘Pembangunan’ menjadi kata sakral. Teknokrat menempati posisi amat strategis. Angka pertumbuhan ekonomi memang meningkat secara signifikan. Proses perubahan sosial macam ini membutuhkan dua prakondisi. Rezim Orde Baru melakukannya prakondisi ini dengan sukses: *Pertama*, pembangunan menyaratkan keamanan. Istilah ‘keamanan’ disini didefinisikan secara sepihak oleh rezim (rezim militer). Selain pengendalian gangguan pada level jelata (kejahatan jalanan), untuk memenuhi syarat ini rezim Orde Baru mendominasi sejumlah instrument infra dan supra struktur politik. Disini institusi kepolisian hampir tak mempunyai peran yang relevan pada sepanjang proses perubahan sosial ini . *Kedua*, untuk menyokong kondisi pertama maka Presiden mendominasi penuh mendefinisikan Pancasila. Pendefinisian atas ideologi ini penting sebagai cara negara menguasai kesadaran masyarakat: bentuk hegemonik negara atas sipil. *Ketiga*, struktur kekuasaan semacam ini mencetak kultur Orde Baru pada elemen-elemen negara yang kemudian dipandang sebagai persoalan pada orde setelahnya.

BAB 5 REFORMASI POLRI. Bagian ini mendeskripsikan dua hal penting: Pertama, Reformasi Polri adalah ornamen dari potret besar semangat demokrasi itu; prinsip yang mendasar adalah konstruksi struktur independen institusi penegak hukum ini. Pada awalnya tak ada masalah pada level gagasan ini, namun kemudian menghadapi persoalan ketika ternyata ‘kemandirian Polri’ justru menjadi proses yang menjauhkan institusi ini dari *stake holder*-nya. Pada level ini Polri mendefinisikan realitas secara sendiri. Disini Polri seperti menjadi organisasi raksasa dengan kekuasaan yang besar pula tetapi minus kontrol. Polmas

adalah reposisi internal menjadi strategi dalam kerangka menutup kelemahan itu. Kedua, gejala internal kepolisian dalam merespon semangat demokrasi. Istilah ‘Gagap’ Demokrasi dipakai untuk menggambarkan masuknya teknologi baru (teknologi *know how*) demokrasi dalam organisasi Polri.

## BAB 6 RELASI KUASA POLRI DENGAN ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL

Pada bagian awal menggambarkan kondisi masyarakat sipil pasca 1998 sebagai potensi *balancing* perilaku negara; melalui indikasi angka pertumbuhan angka kelas menengahnya, tetapi kelas menengah yang tumbuh secara kuantitas ini ‘lumpuh’ dalam praksis. Mereka adalah ‘kelas menengah yang pragmatis’. Kondisi ini dapat dibaca lemahnya daya peduli masyarakat terhadap proses keadilan, misalnya. Dalam latar semacam inilah tumbuhnya era baru institusi penegak hukum. Institusi hukum pun, bukan sekedar personal (“oknum” dalam istilah Orde Baru) namun secara institusional terjerat kapital. Institusi ini ‘disumbang’ pemilik modal dalam operasionalnya.

Ada sedikit kelompok masyarakat yang masih peduli, misalnya, melalui organisasi masyarakat sipil mengontrol kepolisian. Kritisisme mereka terhadap kepolisian, diantaranya berangkat dari pembacaan mereka atas credo kepolisian. Relasi kuasa Polri dengan empat organisasi masyarakat sipil: ICW, KONTRAS, Media (Kompas), dan Universitas (UI), secara umum temuan penelitian ini, Polri tak lagi menggunakan *coersive* maupun bentuk *enforcement* atau dimensi kekuasaan dalam pengertian yang ‘purba-vulgar’ terhadap organisasi masyarakat sipil kritis. Kepolisian berusaha bermain kekuasaan pada ruang legal formal. Ia akan selalu meng-klaim tindakannya berpijak pada legalitas hukum positif. Disini permainan (dimensi) kekuasaan pada tafsir hukum itu.

BAB 7 DISKUSI DAN KESIMPULAN TEORITIK. Adalah pembacaan data empiri melalui kaca mata konsep dan proposisi, serta dimensi cakupan keberlakuan teori atas temuan.

## BAB 8 PENUTUP



## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

Relasi sosial atau interaksi sosial selalu mengandung komponen power (Bierstedt, *The American Sociological Review*, XV.6. hal. 730. ). Bahkan, Ralph Dahrendorf menegaskan eksistensi relasi sosial dibangun dari elemen otoritas dan power, “*Social relationships are coordinated through authority and power*”. Power dengan demikian merupakan fenomena umum dalam hubungan sosial. Coser (1976: 151) menempatkan power sebagai karakteristik relasi daripada dialamatkan pada karakteristik seseorang.

Merujuk Bersteidt tidak semua power bersifat politis: power yang bersifat politis masih merupakan bagian dari sosial power. Proposisi ini dikembangkan secara ekstrim oleh Michael Foucault dengan menegaskan “*power is everywhere...because it comes from everywhere*” (Foucault, 1990: 93-96). Bagi Foucault power tidak melekat dalam subyek, berarti kekuasaan bukanlah fungsi kesadaran. Cara menganalisisnya dengan menaruh perhatian pada saat *power* ini eksis (*exercising*). Dalam Michel Foucault (1980:98),

*“Power must be analyzed as something which circulates, or rather as something which only functions in form of a chain. It is never localised here or there, never in anybody’s hand, never appropriated as a commodity or piece of wealth. Power is employed and exercised through a net – like organisation. And not only do individuals circulate between its threads; they are always in the position of simultaneously undergoing and exercising this power. They are not only its inert or consenting target; they are always the elements of its articulation. In other words, individuals are the vehicles of power, not its point of application”* ,

Bierstedt membandingkan kekuasaan dengan ‘pengaruh’ (*influence*) dan dominasi/kepatuhan (*dominance*). *Influence* mengacu pada dimensi sebuah ide, doktrin; lokusnya pada wilayah gagasan, ide, dan ideologi. *Dominance* mengacu pada dimensi fungsi personalitas atau temperamen; lokusnya pada sosial-psikologi. Sementara *power* mengacu pada dimensi seseorang, kelompok atau asosiasi ; lokusnya pada wilayah sosiologis. Penjelasan tentang power yang menempati lokus sosiologis adalah bahwa, power bukan pemaksaan (*force*),

bukan pula wewenang (*authority*), ia berada diantara keduanya itu. Dalam merumuskan hubungan ketiga konsep tersebut; 1) power adalah pemaksaan yang bersifat laten, 2) pemaksaan adalah power yang bersifat manifest, 3) wewenang adalah power yang diinstitusikan.

Dahrendorf merumuskan kekuasaan sebagai suatu hubungan faktual sementara otoritas merupakan hubungan logis. Otoritas merujuk Weber adalah *belief in the legitimacy of the exercise of power*; Dahrendorf meletakkannya sebagai bagian dari struktur sosial yang paling mudah untuk melacak asal - usul konflik secara sistematis dari kelompok - kelompok atau organisasi sosial. Maka dari cara berfikir Dahrendorf ini relasi kekuasaan (*power relation*) pada hakekatnya dilihat dari relasi otoritas yang melekat dalam peran yang dirumuskan secara sosial. Disini Dahrendorf agaknya memperluas pandangan (Karl Marx) dan kaum marxian yang menempatkan kekuasaan melulu bersumber pada kegiatan produktif (*productive activities*). Kekuasaan yang beralamat pada kegiatan produktif mengimplikasikan bahwa otoritas terbagi mengikuti kepemilikan alat produksi. Pada era ‘pasca kapitalis’<sup>8</sup> proposisi itu dipertimbangkan ulang karena otoritas tergelar secara rumit tidak sebagaimana pada kapitalisme awal. Bagi Dahrendorf, walaupun harus menghubungkan kekuasaan dalam konteks kegiatan produktif, yang jauh lebih mendasar kekuasaan ini bersarang pada realitas kontrol atas alat produksi itu; bukan pada semata-mata pemilik alat produksi. Jadi, tak diingkari bahwa kemungkinan kekuasaan dialamatkan berasal dari kegiatan produktif, tetapi juga tak menolak secara serta merta adanya konsensus dalam proses kekuasaan. Penerimaan Dahrendorf terhadap konsensus ini berbeda dengan umumnya penganut fungsionalis atau teori konsensus. Baginya, yang perlu diwaspadai, didalam proses konsensus itu tak pernah “bulat”; maka didalamnya (didalam konsensus) masih selalu mengandung dimensi konflik (konflik fungsional). Maka asumsi yang dikembangkannya berpijak pada sejumlah proposisi berikut (Zetlin, 1995: 175 ):

1. Setiap masyarakat dalam setiap waktu diatur oleh beberapa proses perubahan – perubahan sosial itu tidak dapat dihindari.

---

<sup>8</sup> Istilah ini (‘pasca kapitalisme’) bukanlah istilah baku secara definitif. Ralph Dahrendorf menggunakannya sebagai penamaan atas realitas ketika alat produksi pada era pasca industri telah berkembang pesat sehingga kesulitan bagi teori Marx untuk memahami realitas baru ini.

2. Setiap masyarakat dalam setiap waktu menunjukkan adanya konflik dan disensus. Disini konflik sosial tidak dapat dihindari.
3. Setiap elemen masyarakat akan memberikan adanya suatu sumbangan disintegrasi dan perubahan.
4. Setiap masyarakat didasarkan atas tekanan para anggotanya oleh pihak lain.

Pada bagian ini ‘perubahan’ yang dimaksud diantaranya dialamatkan melalui gerakan sosial, mempunyai tiga prasyarat ; syarat teknis, syarat sosiologis , dan syarat politis. Kehidupan sosial tidak kacau (*un-pattern*) karena ia ‘diikat’ oleh kekuasaan (otoritas-otoritas yang tersebar); sekaligus otoritas ini disandarkan pada keteraturan moral. Disini, term ‘moral’ diangkat sebagai realitas yang meng-‘atas’-i norma hukum dan norma susila yang terikat tidak pada budaya atau struktur sosial; moral tidak terikat kontek budaya (*cultural bound*). Moral dialamatkan pada gagasan normatif universal. Sebagaimana yang dirumuskan Immanuel Kant bahwa kriteria moral hanya terikat pada tiga formula; kesemestaan, otonom, dan tidak meletakkan manusia sebagai alat namun tujuan. Dahrendorf mengelaborasi persoalan ini dalam risalah kecil *Law and Order* (1985), ia mengasumsikan kekacauan (anomia) akan terjadi manakala wadah kultur dan struktur sosial tak lagi (mampu) mewadahi moral, atau sebuah sebuah kondisi lumpuhnya moral. “*Anomia then is condition in which both the sosial effectiveness and the cultural morality of norms tend toward zero*” (Dahrendorf, 1985: 26).

Dalam pandangan Bierstedt melalui rumusan ‘segi tiga’-nya, ‘wewenang adalah kekuasaan yang diinstitusikan’. *Pertama*, perumusan peran ini sendiri telah mengandung dimensi konflik (didalam dirinya telah ada hubungan kekuasaan) berkaitan tentang perumusan keluasaan peran yang (akan) dimainkan sebuah posisi atau status. *Kedua*, peran ini tidak tetap. Ia bisa labil melalui perubahan sosial. Perubahan sosial menuntut kompatibilitas peran. Misalnya, ketika peran polisi tidak berubah melalui perumusan ulang institusi politik, maka rumusan peran yang ada ini sendiri didefinisi ulang.

Formulasi Bierstedt dan Dahrendorf tidak bergeser jauh dari Max Weber (Parson dan Henderson, 1947: 152), “*Power is meant that opportunity existing*

*within a sosial relationship which permits one to carry out one's own will even against resistance and regardless of the basis on which this opportunity rest*". Kekuasaan adalah kemungkinan (=peluang) untuk mewujudkan keinginannya dalam suatu hubungan sosial yang ada termasuk dengan kekuatan atau tanpa menghiraukan landasan yang menjadi pijakan kemungkinan itu. Batasan Weber ini mengandung dua implikasi "bentuk" kekuasaan, yaitu kekuasaan yang sah (yang diatur oleh norma) dan kekuasaan yang semata didasarkan pada paksaan. Tentu, kekuasaan yang sah (yang diatur oleh norma) tidak sama dengan kekuasaan yang didasarkan pada paksaan. Namun, kedua dasar kekuasaan (kekuasaan yang diatur oleh norma maupun paksaan) secara umum menuntut kepatuhan dari pihak yang di(ter)kuasai. Kepatuhan ini bisa ditelusuri dari tiga kemungkinan latar belakang: tradisi, kharisma, dan legal-rasional. Latar belakang kepatuhan ini menjadi sangat penting bagi tipologi bekerjanya sebuah power.

## 2.1 Kerangka Teori

Pengorganisasian kekuasaan berkembang mengikuti perubahan sosial yang terjadi diluarnya. Pada level makro, globalisasi diletakkan sebagai faktor pendorong perubahan pengorganisasian kekuasaan (Robbins, 1990). Kondisi ini merupakan imperatif demokratisasi pada level negara, sekaligus hubungan negara dengan masyarakat (Held, 2004). Pada skala meso, demokratisasi paralel dengan – meminjam Emile Durkheim – deferensiasi struktural kekuasaan. Gejala ini ditandai dengan hadirnya segmentasi kekuasaan melalui spesialisasi peran sejalan munculnya lembaga-lembaga baru pada jajaran lembaga negara, sekaligus re-posisi peran – hal yang terjadi pada Polri -- baik pada level negara maupun masyarakat. Pada tataran negara, misalnya, muncul sejumlah *auxilaries bodies* seperti komisi-komisi negara; pada level masyarakat muncul LSM yang secara spesial meng-advokasi persoalan sekitar hak asasi manusia akibat perlakuan kekuasaan negara dan persoalan sekitar *clean governance* dan hak asasi manusia. Secara otomatis munculnya konfigurasi kekuasaan yang bersumber dari posisi dan peran kelembaga yang baru ini.

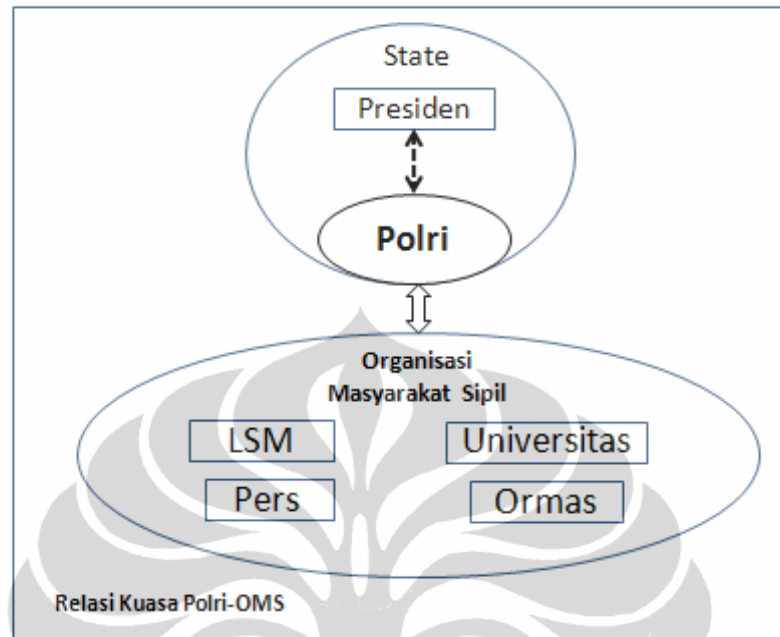
Demokratisasi pada level supra struktur negara menempatkan pentingnya struktur hubungan kekuasaan yang membuka ruang kontrol antar lembaga negara

itu sendiri, bukan lagi semata – mata pentingnya pemisahan kekuasaan (Assidique, 2006:46). Dalam konteks kontrol lembaga negara ini, menjadi sangat mendasar keterlibatan peran masyarakat sipil sebagai *stake holders*. DeLue (1997:13) menyebutkan,

*”...as seperate spare, civil society acts as a buffer aginst the power of central government, and, in this role, encourages an atmosphere that allows various groups to follow their own courses without fear of goverment intrusions”*

Hakekat negara (*nature of state*) dalam sistem demokrasi tak bisa difahami tanpa merujuk hubungannya dengan masyarakat sipil (Chandhoke, 1995: 13). Namun demikian bekerjanya sistem demokrasi tidak cukup sekedar hadirnya elemen infrastruktur yang mewakili masyarakat sipil, yang dibutuhkan selanjutnya adalah kualitas elemen masyarakat sipil itu. *A democratic state in effect, requires a democratic civil society* (Chandhoke, 1995: 12). Sosiolog dan konsultan independen Janine Rauch dalam konferensi kriminologi internasional di Budapest, Agustus 1993 dalam makalahnya, *State, Civil Society and Police Reform in South Africa* menempatkan pentingnya masyarakat sipil hubungannya dengan kontrol terhadap *state*, *“without the institutions of civil society, there will be no dispersal of power through society, nor will new state forms be accountable to the public”* (<http://www.csvr.org.za/index>). Smelser dan Swedberg (2005) mengelaborasi dalam kerangka yang lebih luas, *“The developmental state must itself be understood as an institutional innovation whose success is explained by the intricate relationships connecting state, economy, and civil society”*. Sejumlah literatur sejak dari Toquville hingga pengalaman demokratisasi khususnya Eropa Timur, meletakkan *civil society* tidak kalah penting dari kelambagaan negara. (Hikam,1996: 82).

## Bagan 2.1 Relasi Kuasa Polri dengan Organisasi Masyarakat Sipil



10

Kondisi aktual Reformasi Polri dalam kerangka ini dapat dibaca melalui tiga dimensi. Dimensi pertama, sebagai hasil relasi kekuasaan dari sejumlah elemen-elemen demokrasi pasca 1999 'meng-konstruksi' lembaga keamanan dan Polri yang kompatible dengan tuntutan demokrasi itu. Kedua, proses konstruksi Polri (baik relasinya dengan lembaga lain maupun struktur kelola organisasi internalnya) bukan berada pada ruang hampa sosial; melainkan merupakan hasil dari bekerjanya relasi kekuasaan. Maka wajah Polri pasca 1998 merupakan hasil dari proses sosial yang dibangun melalui relasi kuasa pada level supra struktur negara dan infra struktur masyarakat sipil, serta kultur internal institusi ini.

Ketiga, reformasi sebagai pintu demokratisasi juga menyangkut pergeseran peran Polri yang selanjutnya mengandung implikasi pada hubungan antar otoritas kelembagaan, baik pada level supra struktur kekuasaan maupun pada level hubungannya dengan masyarakat. Hubungan-hubungan kekuasaan ini, meminjam Dahrendorf (1959: 168-169), sebagai asosiasi-asosiasi yang terkordinasi secara imperatif, *imperative coordinate associations*. Asosiasi-asosiasi yang terkordinasi secara imperatif, dalam konteks demokratisasi berada dalam dimensi hubungan kekuasaan yang (memungkinkan) akses kontrol untuk akuntabilitas lembaga.

Meminjam terminologi Robert K. Merton hubungan saling kontrol ini adalah *functional unity of society*.<sup>9</sup> Merton meletakkan term ini sebagai postulat yang menggambarkan bahwa berbagai struktur dan pola tindakan yang melembaga secara harmonis itu saling berhubungan dan menyumbang pada integrasi serta persyaratan fungsional bagi sistem secara keseluruhan.

Pada tingkat hubungan kelembagaan anomali sebuah institusi (disfungsi atau malfungsi) bagi integrasi sosial merupakan hasil bekerjanya suatu fungsi laten, bukan fungsi pada manifestasinya<sup>10</sup> (Johnson, 1986: 153). Kultur sebuah institusi sosial menjadi domain bekerjanya fungsi laten itu. Dengan lain kata, fungsi laten yang bekerja dalam organisasi/institusi sosial melekat bersembunyi di dalam kultur. Dalam konteks inilah kekuasaan bisa masuk pada semua level (entitas) sosial tetapi ia tetap terikat pada kultur. *Power is everywhere ...because it comes from everywhere* (Foucault, 1990). Kekuasaan dalam konsepsi Foucault berkaitan dengan pengetahuan. "... *how people govern themselves and others through the production of knowledge*" (Ritzer, 2003: 588). Pada sisi ini 'pengetahuan teknis' – yang menjadi perhatian Foucault – berperan dalam relasi kuasa. 'Pengetahuan' menjadi elemen penting dalam kerangka relasi kuasa kepolisian dengan masyarakat sipil dan kultur kepolisian itu sendiri.

Prospek pemerintahan demokratis bertumpu pada (netralitas) bekerjanya lembaga *criminal justice system* dalam relasinya dengan *civil society*.<sup>11</sup> Ini krusial

<sup>9</sup> Peminjaman atas Merton ini --dengan penuh kesadaran paradigmatik-- bukan hendak mencampur-aduk paradigma teori secara membabi-butu. Perdue (1986) memasukkan Dahrendorf berada dalam kubu paradigma pluralis; Merton berada pada paradigma order-fungsionalisme. (Kategori paradigmatik Perdue ini berbeda dengan Ritzer, misalnya). Pada prinsipnya, realitas sosial bersifat kompleks, sosiologi memahaminya sebagai multi-paradigma. Tiga paradigma Perdue (maupun Ritzer) merupakan tiga titik pusat cara pandang yang menyatu pada satu titik, yaitu (memahami) realitas sosial (Ritzer, 1984: 212-213). Dalam kerangka semacam ini tiga paradigma mempunyai peluang untuk 'rujuk', setiap titik sudut paradigma itu berhubungan dengan titik sudut yang lain melalui upaya pemahaman kenyataan sosial.

<sup>10</sup> . Fungsi manifest adalah fungsi yang benar-benar dimaksudkan, maka yang 'tidak dimaksudkan' atau *unintended* bersifat disfungsional.

<sup>11</sup> Ini adalah rumusan Wilson (2000: 158) dari temuan risetnya di sejumlah negara. Riset 'kaji tindak' yang disponsori badan dunia merekomendasikan Bantuan Badan Perserikatan Bangsa Bangsa pada setiap merekonstruksi tata kelola keamanan negara-negara yang baru merdeka, utamanya terlebih dahulu menekankan independensi lembaga – lembaga di deretan *criminal justice system*.

karena menyangkut legitimasi kekuasaan. Pada level politik -- sebagai tata kelola kekuasaan (dalam sistem demokratis) -- dibaca sebagai (hubungan) dialogis dan kontestasi antara masyarakat dengan negara (Chandhoke, 1995: 10).

Akhirnya, legitimasi sebuah lembaga negara terletak pada kontestasi hubungan kekuasaan, baik pada level sesama lembaga negara (horizontal-vertikal) maupun antara lembaga negara dengan non-negara atau masyarakat sipil sebagai *stake holders*. Dalam kerangka Weber legitimasi kekuasaan ini berarti penyandaran perilaku kekuasaan pada sistem sosial yang berlaku karena kekuasaan membutuhkan wadah otoritas. *We have encountered the problem of legitimacy already in our discussion of the legal order*" (Weber, 1978: 953). Sementara otoritas secara distingtif mengacu pada sistem keyakinan yang mendefinisikan pelaksanaan kontrol sosial sebagai syah (Blau dalam Wrong, 2003: 233). Weber menggunakan frase yang berkesan "serba mencakup" dalam mendefinisikan kekuasaan kaitannya dengan dimensi yang mendasarinya (legitimasi), "...and regardless of the basis on which this opportunity rest". Frasa ini pada dasarnya mengkerangkakan legitimasi kekuasaan pada tiga tipologi; legal rasional, tradisional, dan afektif. Meskipun kekuasaan berada dalam bingkai otoritas pada dasarnya ia adalah suatu yang "bergerak", sementara otoritas sebagai batasan perilaku pemeran kekuasaan bersifat statik. Di lain hal otoritas biasanya memiliki sumbernya dalam bentuk-bentuk lain dari kekuasaan (Blau dalam Wrong, 2003: 245). Dalam masyarakat modern-demokratik, bekerjanya kekuasaan diasumsikan sebagai praktek otoritas legal rasional, dimana aturan – aturan legal dibuat untuk pencapaian rasional atas tujuan – tujuan kolektif. Kepatuhan didasarkan pada seperangkat prinsip impersonal. Singkatnya, praktek kekuasaan dalam legal rasional bersifat impersonal dan dinamis<sup>12</sup>.

Telaahan atas konsep otoritas Weber terhadap demokrasi<sup>13</sup> (masyarakat modern) kaitannya dengan relasi kekuasaan polisi-masyarakat sipil secara analitik menampilkan ruang-ruang cakupan berkerjanya sebuah otoritas. Yaitu: ruang relasi politik, ruang relasi hukum, dan ruang relasi sosial. Dalam ruang

---

<sup>12</sup> Dalam elaborasi Blau (Wrong, 2003: 236) term 'dinamis' yang dimaksudkan Weber digunakan dalam pengertian spesifik, yaitu "melahirkan perubahan sosial".

<sup>13</sup> Demokrasi digolongkan dalam tatanan legal, meskipun tatanana legal tidak mesti demokratis.



relasi politik, polisi berada dibawah otoritas politik-sipil. Otoritas politik-sipil sewaktu waktu dapat memanggil dan memintai pertanggungjawaban polisi atas kinerjanya, sebagai bentuk kontrol otoritas legal (-rasional). Pada ruang hukum, polisi berada di atas, atau polisi adalah 'hukum yang bergerak'. Di ruang sosial hubungan polisi dengan masyarakat sipil berada dalam posisi setara.

Melalui formulasi yang masih bersifat umum, dalam hubungan kekuasaan terbangun struktur dikotomik antara mereka yang menggunakan otoritas dengan mereka yang berada diluarnya karena menyangkut kepentingan yang bertentangan (Dahrendorf,1959: 165–173). Dalam hal ini penting untuk memahami "kepentingan" pemegang otoritas dan, di sisi lain, "penerimaan" dari mereka yang berada diluarnya atas perilaku pemegang otoritas. Pertama, "kepentingan" yang melekat pada konsep power merujuk pada upaya pemeliharaan sumber daya kekuasaan organisasi. Kedua, penerimaan dari mereka yang berada diluar pemegang otoritas atas perilaku pemegang otoritas dapat dilacak melalui sejumlah latar belakang sebagaimana tipifikasi Max Weber; tradisi, kharisma, dan legal rasional.

Maka, paling tidak terdapat tiga peluang kemungkinan untuk menjelaskan hubungan-hubungan kekuasaan antara mereka sebagai pengguna otoritas dengan mereka yang berada diluarnya. *Pertama*, hubungan bersifat dikotomik antara mereka yang menggunakan otoritas dengan mereka yang ada diluarnya. Hubungan ini bersifat konfliktual karena menyangkut benturan kepentingan. Dalam pendekatan marxian, struktur dikotomik semacam ini tidak selalu "tampil mengemuka"; karena efektifnya mekanisme kekuasaan itu sendiri, misalnya dalam bentuk kesadaran palsu maupun (sangat) lemahnya perlawanan dari pihak diluar pemegan otoritas.

*Kedua*, hubungan yang bersifat sinergis. Meminjam kerangka Dahrendorf, hubungan kekuasaan antara pengguna otoritas dengan mereka yang berada diluarnya secara imperatif memperkuat struktur demokrasi. Namun demikian, masih ada kemungkinan lain dari derivasi hubungan kedua ini. Yaitu, *ketiga*, hubungan-hubungan kekuasaan (yang melekat dalam otoritas) bisa saling menguntungkan. Sebagaimana ditegaskan C. Wright Mills tentang *The Power Elit* struktur kekuasaan Amerika. Bahwa posisi-posisi elit ekonomi, politik,

militer membentuk elit kekuasaan yang terintegrasi dimana keputusan-keputusannya menentukan struktur dasar masyarakat Amerika. Mills menegaskan bahwa tidak berarti mereka (elit-elit pengendali otoritas di bidangnya) sadar akan konflik kepentingan yang sesungguhnya mereka sandang dan kepentingan publik atau umum.

## 2.2 Review Studi yang Relefan

Studi tentang kepolisian di Indonesia selalu berkenaan dengan cara-cara atau teknis kepolisian dalam melakukan tugasnya; konsep yang kerap digunakan pada kajian semacam ini, misalnya, soal efektifitas dan efisiensi, transparansi dan akuntabilitas, budaya militeristik atau kepuasan *stake holders*. Disertasi tentang kepolisian pada level supra struktur politik sedang digarap oleh Sidratahta Muchtar, Kandidat Doktor Ilmu Politik Universitas Indonesia. Kajian Sidratahta Muchtar ini menekankan pada pertanyaan tentang posisi kepolisian antara tiga kemungkinan: dibawah Presiden, dibawah Departemen Dalam Negeri, atau membuat kementerian sendiri. Kajian Sidratahta ini tidak menyentuh masyarakat sipil sebagai bagian dari proses demokratisasi; dan pengaruhnya sebagai kekuatan kontrol lembaga negara (dan kepolisian)

Review studi dibawah ini menelaah sejumlah kajian terdekat berkenaan relasi kekuasaan kepolisian pada tingkat infra struktur dan supra struktur politik. Semua kajian ini berasal dari negara-negara yang baru saja melepaskan diri dai cengkeraman rezim otoritarian. Dalam kerangka ini paling tidak terdapat tiga persoalan, pertama, keluasan peran polisi dalam pergeseran relasi kekuasaan politik tingkat nasional. Kedua, akibat dari poin pertama itu, kepolisian sebagai unit sosial yang mempunyai otoritas keamanan dalam negeri memainkan sumber daya kekuasaan dalam konfigurasi politik yang berubah. Ketiga, dalam kerangka 'memainkan' sumber daya politik; kondisi institusi kepolisian itu sendiri dalam merespon tuntutan dan perubahan. Faktor internal kepolisian ini penting (budaya polisi, organisasi, dan kepemimpinan) dalam merespon tuntutan relasi kekuasaan yang sedang berubah. Faktor internal akan menjadi kondisi yang memungkinkan konflik mengeras ketimbang mengikuti proses adaptasi atas lingkungan eksternal, sebagaimana yang terjadi di Meksiko.

Jean Marie, dalam *Shifting Paradigm*, menjelaskan hubungan perubahan politik dan relasi lembaga-lembaga negara terhadap institusi kepolisian Irlandia Utara di penghujung dekade 1990. Perubahan ini mengalihkan kontrol kepolisian yang semula dibawah eksekutif kepada institusi politik, tahun 1998. Peran parlemen dalam perubahan supra struktur politik menjadikan posisinya yang lebih kuat dari sebelumnya. Upaya merubah lembaga kepolisian mendapat dukungan sepenuhnya oleh segenap partai politik.

Untuk membangun 'keberjarakan' lembaga kepolisian dengan salah satu partai (dominan), institusi politik membuat semacam badan (*board*) yang bertugas mereformasi kepolisian. Meskipun persoalan di tubuh kepolisian adalah bukan eksklusif pada kekuatan partai politik tertentu, namun kalangan Protestan dan ex militer mendominasi lembaga ini. Tugas badan ini adalah merumuskan format reformasi kepolisian; merumuskan visi dan misi lembaga kepolisian, bahkan sejumlah agenda yang bersifat strategis operasional). Badan ini berjumlah 19 anggota yang terdiri dari sejumlah intelektual, akademisi, kaum agama, praktisi kepolisian, dan politisi. Tepat bahwa perubahan relasi polisi dalam tata kelola keamanan Irlandia Utara ini berada pada level paradigmatik, yang semula menggunakan model Perpolisian Kolonial ke model Anglo Saxon (Dua model ini selanjutnya diurai pada bagian Kajian Kepustakaan). Posisi "independensi" kepolisian dalam kondisi hubungan struktural semacam ini menjadi argumentasi kepolisian. Pengalihan kontrol polisi dibawah lembaga politik tidak mengalami perlawanan berarti karena soliditas dukungan partai politik dan kalangan masyarakat luas.

Gejolak perubahan kepolisian di Irlandia Utara disulut terhadap kalangan Protestan dan orang – orang Inggris eks militer. Dalam paradigma lama, sebelum control institusi politik atas kepolisian kedua kelompok ini (kalangan Protestan dan orang Inggris eks militer) mendominasi institusi kepolisi sejak dari porses rekrutmen hingga praktek perpolisian. Pergeseran paradigma kepolisian di Irlandia Utara tidak disinggung persoalan dana sebagaimana yang terjadi di Meksiko dimana dana menjadi faktor kendala. Dapat disimpulkan, pergeseran paradigma itu utamanya menyangkut persoalan inklusi di tubuh kepolisian.

Di Meksiko, setelah naiknya Presiden Vicente Fox tahun 2000 yang terpilih secara demokratis, segera mencanangkan proyek demokratisasi; membuka sejumlah infrastruktur-regulasi untuk masuknya modal asing, kebebasan pers, dan keleluasaan masyarakat dalam berorganisasi. Reformasi penegak hukum – kepolisian -- dipandang vital, karena kebebasan membutuhkan penerapan ‘aturan main’ yang menjadi tulang punggung praktik berkompetisi. Proses mereformasi kepolisian dikenal sebagai khas Meksiko “era Fox”, yaitu Presiden Fox terkesan pada ‘berputar-putar’ melulu sekitar menghapus immunitas dalam praktek penegakan hukum. Proyek Fox dalam mereformasi kepolisian nampaknya banyak memotong rejeki polisi. Jadi bukan persoalan inklusi sebagaimana di Irlandia Utara. Sejumlah perwira atas dan menengah bahkan melakukan perlawanan terhadap Presiden Fox. Fox yang hendak memecat perwira tinggi dengan dalih peristiwa “San Juan Ixtayopan”<sup>14</sup> ternyata tidak didukung kalangan polisi. Dan, birokrasi pun mandek, tidak bisa digerakkan. Lebih serius, masyarakat yang diartikulasikan melalui sejumlah intelektual yang disegani dan media massa dalam merespon kasus di atas justru memberikan komentar yang cenderung mendelegitimasi pemerintahan: bahwa pemerintah tak sanggup mengendalikan lembaga keamanan, dan keberjarakan (alienasi) masyarakat atas birokrasi.

Parlemen terpecah, sebagian kecil berpendapat reformasi kepolisian tidak bisa dilakukan secara radikal menyangkut terbatasnya dana reformasi. Dalam proses panjang, karena keterpecahan yang tak kunjung dapat mengartikulasikan power aktualnya, peran parlemen sangat lemah. Presiden Fox menyadari, kunci reformasi kepolisian, kemudian terletak pada ketersediaan dana seperti dianjurkan pada pengamat kepolisian Meksiko. Namun, pasca rezim otoritarian ini justru pendanaan institusi publik semakin menipis. karena dengan naiknya Fox segera melakukan liberalisasi ekonomi dalam momen perdagangan bebas (*free trade area*). Faktor pilihan sistem ekonomi liberal ini jauh mengurangi pemasukan dana institusi publik dilain pihak menggelembungkan usaha privat raksasa.

Informasi perkembangan terakhir, pada era Philippe Calderon, pengganti Presiden Fox, kepolisian baru bisa menangkap pentolan kartel obat bius Jose

---

<sup>14</sup> Peristiwa ini adalah penghakiman massa terhadap dua orang polisi hingga tewas. Kasus ini ditengarai sebagai perseteruan antar geng mafia obat terlarang.

Antonio Acosta Hernandez pada Juli 2011 (*Kompas*, 7 April 2012, “*Bos Kartel Dihukum Seumur Hidup*”). Presiden Philipe Calderon antusias atas penangkapan ini yang dituangkan dalam akun twiternya. Acosta adalah mantan polisi yang menjadi pemimpin organisasi kriminal *La Linea* pada tahun 2008; mengakui keterlibatannya dalam memerintahkan lebih dari 1.500 pembunuhan. Catatan resmi pemerintah Meksiko -- ini masih menurut laporan *Kompas* -- antara tahun 2008 hingga 2011 saja di Ciudad Juarez, wilayah Meksiko utara yang merupakan ‘lokasi kekuasaan’ Acosta, sedikitnya 9.500 pembunuhan terkait kekerasan obat bius. Dalam catatan pemerintah, peningkatan pembunuhan terkait obat bius ini berbanding lurus dengan upaya presiden Calderon memerangi mafia narkoba. Harian ini menyebutkan aparat penegak hukum hingga militer dan kepolisian diduga kuat terasuki kekuatan mafia. Ini adalah faktor paling berat dalam membasmi kejahatan narkoba.

Jadi, kasus Meksiko, kegagalan rezim demokrasi dalam mengendalikan reformasi di lembaga kepolisian adalah karena minimnya keterlibatan institusi politik semacam parlemen dan masyarakat sipil. Ini paling tidak terjadi pada pemerintahan Vincente Fox. Dari sisi kekuatan masyarakat sipil, demokratisasi hendaknya tidak dipandang melulu urusan lembaga-lembaga politik. Demokratisasi selain proyek politik, juga mengandung proyek sosial.

Sementara kasus Korea Selatan, demokratisasi dengan hadirnya pemerintahan sipil pada tahun 1990-an mendorong masyarakat mempertanyakan terus menerus *fairness* dan legitimasi kepolisian (Moon, 2004). Khususnya, sebagai warisan perlakuan rezim penguasa terhadap institusi ini. Institusi kepolisian pada rezim otoritarian digunakan penguasa untuk memanipulasi (proses) pemilu, kemudian sejak rezim Presiden Chun (1980–1988) hingga memasuki Rezim Roh (1988–1993) sangat vulgar pembungkaman terhadap oposisi politik.

Tekanan masyarakat mendorong netralitas Korea National Police Agency (KNPA). Hasilnya, sejumlah perombakan struktural dilakukan. Pertama, independensi kepolisian dari Kementerian dalam negeri. (kementerian ini yang menyelenggarakan pemilu). Kedua, dibentuk sebuah Badan, *National Police Board*, yang merupakan organisasi sipil yang memberikan masukan kepada

Kepala Kepolisian berkenaan dengan promosi jabatan, anggaran, perlengkapan, penyelidikan berkenaan dengan *abuse* hak asasi manusia. Ketiga, KNPA sendiri mulai membenahi organisasi (khususnya menyangkut bentuk-bentuk militerisme dalam menangani demonstrasi). Meskipun upaya yang telah dilakukan ini tidak serta merta dapat menjamin netralitas kepolisian dari tarikan politis. Khususnya struktur sentralistik dan (paramilitary) sangat mudah terjebak dalam manipulasi pelayanan kepentingan rezim penguasa. Akhirnya, kebijakan reformasi yang menjamin netralitas politis diperlukan kajian lebih jauh pada tiga issue; sejarah KNPA; mengapa regulasi atau undang-undang tidak pernah cukup menjamin netralitas KNPA.

### 2.3 Relasi Kuasa dan Perubahan Organisasi

Lynne G. Zucker (Ann. Rev. Socio 1987, 13: 443—64) menengarai dua hal mendasar dalam (perubahan) organisasi melalui tekanan normatif, yaitu respon atas lingkungan luar organisasi, dan faktor didalam organisasi itu sendiri. Artikulasi tekanan normatif dari luar (bisa) dalam bentuk standar prosedur operasi. Perlakuan organisasi atas standar prosedur operasi ini kemudian menjadi ukuran legitimasi atas tindakan organisasi. Bagi institusi kepolisian prosedur merupakan ‘inovasi’ organisasi yang lahir dari ketegangan antara norma yang berasal dari luar (dalam hal ini HAM dan aturan main demokrasi) dengan tuntutan efisiensi dan efektifitas dalam pekerjaannya. *Law enforcement* yang dilakukan seorang anggota polisi pada sisi tertentu akan lebih efektif dan efisien dengan jalan menyertakan kekerasan (militeristik), namun cara-cara semacam ini tidak direkomendasi oleh nilai demokrasi. Titik silang dua tegangan ini dimoderasi dalam prosedur operasional kepolisian. Richard Strand dalam artikel *A System Paradigm of Organizational Adaptations to the Sosial Environment* menyebutnya sebagai “causal relationships among the demands and responses” (Academic of Management Review, 1983. vol. 8, No. 1). Organisasi kepolisian yang mengorientasikan pada kecepatan (dalam mengungkap kasus) , efisiensi dan “kalkulasi angka” merefleksikan dalam konteks acara pidana (*criminal procedure*) yang mengedepankan *presumption of guilt* (praduga bersalah). Kecepatan dan efisiensi dalam mengungkap suatu kasus pada tahap penyidikan

dibatasi oleh waktu secara ketat. Sementara pada konteks praduga bersalah ini mempunyai semangat bahwa perilaku criminal harus segera ditindak, si tersangka dibiarkan sampai dia sendiri yang melakukan perlawanan. Karakter represif polisi dengan demikian hadir dalam pekerjaannya membasmi kejahatan karena dua hal, pertama yang diutamakan agar pelaku kejahatan jangan sampai lolos dari hukuman, kedua, polisi dibatasi waktu untuk mengungkap suatu kejahatan itu. Akibatnya dalam tahap penyidikan terdapat unsur pemaksaan pengakuan sebagai pelaku kejahatan.

Perilaku polisi yang militeristik di atas (melakukan kekerasan yang tidak pada tempatnya dan arogan) merupakan bagian agenda reformasi kepolisian. Temuan Hung-Eng Sung, tentang *Police Effectiveness and Democracy* bahwa persepsi public terhadap perilaku militeristik kepolisian dipengaruhi kuat oleh perilaku rezim kekuasaan (politik), namun “koherensi”nya perilaku kekerasan/militeristik polisi itu tetap bagian dari agenda reformasi ([www.emeraldinsight.com/1363-951X.htm](http://www.emeraldinsight.com/1363-951X.htm)). Cara sterilisasi polisi dari realitas politik rezim kekuasaan adalah berlaku umum, bahwa seakan-akan perilaku militeristik kepolisian itu berdiri sendiri. Kemudian oleh karena itu perilaku militeristik ini masuk pada agenda reformasi kepolisian tidak dilihat dari konteks yang lebih luas. Pada disertasi ini, bagian ini dilihat dalam kaitannya dengan faktor eksternal yang mempengaruhi reformasi kepolisian. Untuk Indonesia, hemat saya, karena kepolisian adalah bagian dari administrasi pemerintahan maka keduanya (polisi dan perilaku rezim menyatu, bersenyawa). Ketidakpercayaan pada polisi sama dengan ketidakpercayaan pada rezim penguasa. Artikel Andrew Goldsmith, *Police Reform and The Problem of Trust* dalam <http://tcr.segepub.com/cgi/content/abstract/9/4/443> mensinyalir kemungkinan hubungan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan itu, “*The major of distrust in government are promise breaking, incompetence, and the antagonism of government actors toward those they are supposed to serve*”.

Hasil penelitian James F. Hodgson dalam <http://www.emerald-library.com/ft> menjawab pertanyaan ‘mengapa polisi melakukan kekerasan bukan pada tempatnya?’ James F. Hodgson menjawab pertanyaan tersebut dengan melacaknya dari sisi organisasi. Dalam *Police Violence in Canada and the USA*;

*Analysis and menegement*, Hodgson melihat sebab sebab kekerasan yang dilakukan polisi dalam kaitannya dengan model pengorganisasian. Hodgson menggunakan analisa mikro sosiologi, memfokuskan perilaku petugas kepolisian secara individual. Dan, studi Hodgson ini ‘generik’ dari sosiologi kekerasan, sosiologi kerja, sosiologi organisasi, dan sosiologi pengetahuan. Organisasi kepolisian di Canada dan USA dilihatnya telah ketinggalan zaman. Organisasi yang berjalan adalah warisan abad ke-19 sementara sistem sosial telah berkembang sedemikian rupa sehingga organisasi itu tidak lagi sesuai. Ciri khas organisasi kepolisian abad ke 19 bergaya militer, otoriter; model ini muncul waktu itu dalam kerangka pengawasan atas (kejahatan) publik, penegakkan hukum.

Hari ini, sistem sosial bergeser, yang dibutuhkan masyarakat atas polisi lebih pada pelayanan sosial dan menjaga ketertiban. Jadi, akan lebih tepat jika organisasi diorientasikan pada pembinaan keamanan. Dalam pengertian ini polisi dituntut menjadi seorang “pemikir” ketimbang sebagai “*watchdog*”. Belakngani Indonesia mengertikulasikan gagasan dasar ini melalui istilah Perpolisian Masyarakat (Polmas).

Rekayasa organisasi sebagaimana disarankan Hodgson itu baru dalam upaya pembenahan ‘*hardware*’, di lingkungan Polri dikenal sebagai perubahan instrumental (dan separuhnya pada tataran struktural). Hal lain yang tak dapat diabaikan adalah persoalan kultural. Harry Barton menulis *Understanding Occupational (Sub) culture— a Precursor for Reform* dalam <http://www.emeraldinsight.com/researchregister> melihat bahwa faktor kultural dalam resistensi reformasi di tubuh kepolisian . Meskipun dalam kajiannya di Inggris dan Weles, kiprah polisi yang mengayomi masyarakat mempunyai tradisi yang sangat kuat, dan apresiasi publik terhadap polisi cukup positif. Namun faktor organisasi yang ditengarai membangun ‘budaya polisi’ (*occupational sub culture*) yang manjadi resisten terhadap perubahan.

Budaya solidaritas, misalnya, disebut oleh Borton dalam kepolisian seiring dengan munculnya immunitas dan anti transparansi. Solidaritas di kalangan kepolisian terbentuk sejak awal ketika mereka pertama sekali mendapatkan tugas. Kondisi ini di Indonesia terbentuk sejak pendidikan di Akpol. Sangat terlihat angkatan di Akpol ini ‘bermain’ dalam politik jabatan, jika Kapolri



angkatan 71, angkatan lain di posisi strategis akan segera merasa terancam meskipun senioritas tetap berlaku namun nampaknya sekedar pada interaksi “privat” yang non kekuasaan riil. Artinya kesantunan masih sangat terasa dalam interaksi semacam itu.

Budaya solidaritas ini juga pada ujungnya menyulitkan otonomi individual polisi. Padahal dalam profesionalisme pertanggungjawaban bersifat otonom. John K. Cochran dan Max L. Bromley, *The Myth (?) of The Police Sub Culture*, dalam <http://www.emeraldinsight.com/researchregister> menguatkan studi Barton. Bahwa, utamanya karakter kerja organisasi kepolisian umumnya rigid, struktur otoritas militeristik.

Temuan James F. Hodgson tentang kekerasan<sup>15</sup> (perilaku militeristik) di atas dilakukan bukan pada tempatnya oleh polisi menjadi sangat penting. Melalui “kekerasan simbolik”—Pierre Bourdieu, konsep “kekerasan” dalam kepolisin dapat dielaborasi dalam pemaknaan yang meluas tanpa terjebak dalam logika pengembangan secara peyoratif yang cenderung bertendensi dramatik/hiperbolik. Maka dipandang perlu dalam makalah ini secara eksklusif elaborasi sejumlah konsep yang dikembangkan Pierre Bourdieu. Bagi Pierre Bourdieu konsep “kekerasan” memungkinkan dikembangkan dalam pengertian meluas, bukan sekedar dalam batasan pengertian fisik atau ancaman fisik sebagaimana riset Imparsial tentang “Brutalitas Polisi” yang dilakukan pada tahun 2005. Sebagai satu-satunya lembaga pemerintahan yang diserahi mandat oleh negara sebagai otoritas keamanan dalam negeri adalah absyah melakukan kekerasan dalam batas kerangka yang direstui rakyat/masyarakat melalui aturan main (undang-undang atau peraturan pemerintah). Maka selain terdapat kekerasan oleh otoritas kepolisian yang tidak absyah, dalam pengertian yang meluas Pierre Bourdieu mengembangka konsep “kekerasan simbolik”. Konsep “kekerasan simbolik”

---

<sup>15</sup> Konsep “kekerasan” ini memungkinkan dikembangkan dalam pengertian meluas, bukan sekedar dalam batasan pengertian fisik atau ancaman fisik. Sebagai satu-satunya lembaga pemerintahan yang diserahi mandat oleh negara sebagai otoritas keamanan dalam negeri, Polri adalah absah melakukan kekerasan dalam batas kerangka yang direstui rakyat/masyarakat melalui aturan main (undang-undang atau peraturan pemerintah). Maka selain terdapat kekerasan oleh otoritas kepolisian yang tidak absyah, dalam pengertian yang meluas Pierre Bourdieu mengembangka konsep “kekerasan simbolik”. Konsep “kekerasan simbolik” dapat dipakai disini untuk menjelaskan (kemungkinan) polisi relasinya dengan masyarakat dalam kerangka interaksi yang cenderung melahirkan fenomena koruptif, maupun interaksi internal di tubuh (organisasi) kepolisian dalam dimensi yang sama.

dapat dipakai disini untuk menjelaskan (kemungkinan) polisi relasinya dengan masyarakat dalam kerangka interaksi yang cenderung melahirkan fenomena koruptif , maupun interaksi internal di tubuh (organisasi) kepolisian dalam dimensi yang sama.

## 2.4 Konsep yang Relevan

Reformasi kepolisian secara substantif lebih kompleks dibandingkan militer. Reformasi kepolisian selain diarahkan 'kedalam' (Faktor Dalam): efektifitas, responsibilitas, transparansi dan lain-lain, realitas sosial pasca 1998 adalah persoalan relasinya dengan lingkungan (Faktor Luar): dengan sesama lembaga negara maupun, utamanya, dengan masyarakat sipil. Hubungan Faktor Dalam dengan Faktor Luar ini bersifat resiprokal. Sementara pertumbuhan *civil society* sebagai bagian dari gerakan sosial yang menyeruak sejak menjelang 1998 (Uhlen, 1998) merupakan desain demokratisasi melalui upaya membangun konstruksi relasi kekuasaan antara negara dan rakyat. Model demokratisasi semacam ini mempunyai basis empirisnya di Eropa Timur.<sup>16</sup> Sementara proses sosial berdimensi politik (dan budaya) kerap sekali membelit institusi kepolisian ini. Padahal, relevansi-independensi institusi ini mengandaikan terputusnya belitan (kepentingan) tersebut, kemudian (barangkali) harga yang harus dibayar dalam independensi semacam ini adalah 'lemahnya' kontrol yang bersifat struktural atas institusi ini.

### 2.4.1 Legitimasi

Modernitas dan demokratisasi menempatkan pentingnya spesialisasi dan ketajaman batasan wilayah kerja setiap *sub sistem* (organisasi) sosial. Hubungan – hubungan struktural bertumpu pada dimensi keluasan wilayah kerja sub sistem ini. Sehingga melalui kerangka ini dapat dipahami relasi kekuasaan dalam bentuk dominasi, kompetisi dan eksploitasi. Sebagaimana dianulir Archer (1998: 344),

<sup>16</sup> Penjelasan perihal ini, misalnya Hikam, 1996: 76 – 95 dan Donel ( 1992 ). Pada halaman 82, Hikam menegaskan, “Oleh karenanya dalam wacana dan praksis demokratisasi lewat penguata *civil society* yang dianggap memiliki relevansi tinggi untuk dipakai sebagai salah satu alternative di Indonesia”.

*“The causal effects of the structure in individuals are manifested in certain structured interest, resources, power, constraints and predicaments that are built into each position by the web relationship”.*

Pedersen dan Dobbin dalam temuan penelitiannya, *In Search of Identity And Legitimation*, menjelaskan bahwa legitimasi organisasi dibangun melalui proses sosial. Organisasi membangun legitimasi dengan cara mengadopsi bentuk yang sebelumnya sudah dikenal, kemudian membantuk identitasnya secara unik. *“...we argue, reflects a wider social process in organization create legitimacy by adopting recognizable form and create identity by touting their uniqueness”* (American Behavioral Scientist, Vol. 49 No.7, March 2006 ; 898). Selalu ada proses adaptasi organisasi karena relasinya dengan lingkungan. Adaptasi ini dengan sendirinya merupakan proses relasi kekuasaan yang bergerak secara simultan antara model dari luar (global) yang diadopsi dengan kenyataan lokal. Pedersen dan Dobbin menengarai empat macam mekanisme relasi antara model global dengan local dalam adaptasi: *Imitation, Hybridization, Transmutation*, dan *Immunitization*. Secara berurutan empat macam relasi ini menunjukkan gradasi duplikasinya.

Hingga telah sepuluh tahun reformasi sejak tahun 1998, persoalan *Scope* pada lembaga kepolisian paling rumit dan panjang didiskusikan, misalnya jika dibandingkan dengan militer. Wilayah kerja (*scope*) militer agaknya relatif jelas dalam kontestasi tata kelola keamanan, hampir tidak mengundang diskusi berkepanjangan dalam masyarakat demokrasi, bahwa ia idealnya masuk barak. Tidak demikian dengan institusi kepolisian, rujukan empirik negara-negara demokratis menempatkan wilayah kerja polisi secara bervariasi. Yang menjadi faktor untuk diperhitungkan dalam menempatkan posisi dan wilayah kerja (*scope*) polisi adalah pada konstelasi sejarah sebuah komunitas negara berdiri. Rujukan empirik pada negara-negara dewasa yang telah mapan menampilkan dua model. Pada *mainstream* kiri adalah model Eropa Kontinental, di *mainstream* ujung sebelah kanan adalah negara-negara berbahasa Inggris (*Anglo Saxon*). Mawby (1990) menambahkannya suatu Model Kolonial, pada tabel dibawah ini. Model ketiga dari Mawby ini hemat saya tidak lagi relevan. Jadi bisa diabaikan untuk konteks Indonesia karena model ini tinggal sejarah. Model ketiga ini

agaknyanya sekedar bisa sedikit berfungsi untuk (alat) analisa dari sisi psikologi-sejarah (*psycho-history*) bahwa terdapat tarikan kultural ketika pilihan pada salah satu mainstream model kiri – kanan secara legal-ideologik diterapkan.

Organisasi polisi mempunyai tiga faktor yang saling menyilang dalam masyarakat; legitimasi, struktur, dan fungsi. Terdapat tiga model perpolisian: model Anglo Saxon, Model Kontinental, dan model Kolonial .

**Tabel 2.1**  
**Hubungan Model Perpolisian dengan Legitimasi, Struktur dan Fungsi**

<b>Model Perpolisian</b>	<b>Legitimasi</b>	<b>Struktur</b>	<b>Fungsi</b>
<b>Anglo Saxon</b>	Local government	decentralized	Primary dealing with crime, some welfare activities
<b>Continental</b>	Central Government	Centralized, military force	Crime is only one function of the larger political and administrative duties.
<b>Colonial</b>	Colonial authority	Partially centralized force that is militarized, armed, and often consist of alien staff	Crime falls within a wider concern for political and administrative function.

sumber : Jean Marie McGloin dalam <http://www.emeraldinsight.com>

Sebagai kasus menarik dari pergeseran model kepolisian adalah Irlandia, dari Model Colonial ke Anglo Saxon. Polisi Irlandia sebelum pergeserannya ke model Anglo Saxon direkrut secara diskriminatif, memilih orang-orang Irlandia beragama protestan dan orang Inggris yang berlatar belakang militer. Diantara ciri-ciri model kolonial ini adalah kepolisian didesain oleh kalangan luar negeri, tentu didalamnya bertendensi melindungi kepentingan-kepentingan negara

pendesian. Legitimasi pemerintah lokal dalam model Anglo Saxon berifat menggerakkan partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam proses perpolisian.

Sebuah negara tak dapat sepenuhnya terbebas (*independent*) dalam pengertian yang telanjang. Tarik ulur inovasi insititusal dapat dicermati pada tekstur tiga koneksi (*triangular relationship conecting*); negara (*state*), ekonomi, dan *civil society* (Smelser, 2005: 511). Negara tidak bisa serta merta berambisi membangun kekuatannya dengan model '*strong state*' karena harus menimbang pasar (ekonomi) dan kebebasan masyarakat sipil. Sementara aspek pasar yang "*gamang*"<sup>17</sup> memasuki bentuknya yang liberal, karena negara yang belakangan mendapat kesan membuka ruang '*free market*' mendapat kritik dari kalangan pro-populis sebagai 'menggadaikan' ideologi. Dilain sisi berkembangnya aspek pasar juga bertumpu pada keamanan (baca; kepastian hukum) yang *nota bene* wilayah kerja kepolisian. Jadi berkembangnya aspek pasar tidak melulu bersandar pada (prosedur) demokrasi, yang lebih serius adalah pada sektor keamanan. Kebangkitan China sebagai raksasa ekonomi membuktikan hal itu.

Kewenangan kepolisian di negara-negara berbahasa Inggris lebih sempit ketimbang negara – negara Eropa dan kebanyakan nagara buka berbahasa Inggris. Pilihan terhadap model itu merupakan proses negosiasi (konstruksi sosial/kekuasaan) pada level lokal (organisasi kepolisian maupun relasi politik nasional). Pedersen dan Dobbin menyediakan empat kemungkinan dalam menerima atau menolak suatu model (*Imitation, Hibridization, Transmutation, dan Immunization*).

#### 2.4.2 “Interface”

Interface sebagai konsep dipakai untuk menjelaskan (adaptasi) organisasi dalam hubungannya dengan perubahan lingkungan. Perubahan pada level lingkungan merangsang (dan memaksa) organisasi beradaptasi. Strand (1983) merumuskan model proses adaptasi organisasi. Model ini merupakan bentuk relasi organisasi dengan lingkungan secara dialektik. Pertama, tuntutan dan harapan sosial direpson melalui bentuk kebijakan organisasi, program, dan aktifitas. Kedua, respon organisasi atas perubahan lingkungan ini pada dasarnya melalui

<sup>17</sup> Istilah ini untuk menunjukkan bahwa adanya ambiguitas antara konstitusi dengan praktek dalam tata ekonomi: konstitusi yang sesungguhnya lebih berat berwatak sosialis namun dalam praktek sangat berat menolak kekuatan pasar (kapital).

proses interpretative organisasi atas realitas. Strand menyebutnya sebagai “*responsiveness*”. Interpretasi atas perubahan lingkungan di dalam internal organisasi merupakan proses yang melibatkan kalkulasi – kalkulasi power yang meliputi pertimbangan sumber daya, kepentingan, dinamika kelompok-kelompok strategis organisasi, dan budaya organisasi. Adaptasi organisasi terhadap lingkungan dapat dicirikan dalam wujud yang meliputi teknologi, kepemilikan (*ownership*), struktur, produksi dan pelayanan.

Penggunaan konsep “*interface*” dalam organisasi kepolisian, terlebih dahulu harus dibedakan organisasi menurut status state dan non-state (organisasi pemerintah dan organisasi non pemerintah). (Proses) adaptasi pada organisasi non pemerintah akan melulu bergerak dalam selera mekanisme pasar. Organisasi pemerintah agaknya sedikit ‘tabu’ mengikuti mekanisme pasar, meskipun belakangan melalui konsep *reinventing government* semangat itu mulai muncul, namun kerangka dasarnya adalah pelayanan publik. Maka istilah lingkungan dalam frase “adaptasi organisasi terhadap lingkungan” dalam kaitannya dengan konsep interface menghadapi entitas sosial terus bergerak.

Dalam era reformasi ini dimana tata kelola kelembagaan belum selesai secara definitif, maka insitusi kepolisian memandang lingkungan dalam pengertian yang ‘ambigu’. Pertama, lingkungan elemen masyarakat sipil non-state dan non politik. Kategori ini LSM atau masyarakat umumnya. Interaksinya dengan entitas sosial ini direspon kepolisian dalam peningkatan pelayanan publik: perbaikan pelayanan SIM, penanganan kriminalitas, dan pelayanan umum dalam tugas kepolisian yang belakangan dikenal dengan (*civilian police*). Untuk merespon kecepat tanggapan (responsibilitas) secara teknologis kepolisian mengadopsi system manajemen informasi. Pada bagian *niche system* ini telah disinggung. Ini adalah kerangka adaptasi organisasi kepolisian terhadap tuntutan lingkungan.

Kedua, lingkungan elemen negara; presiden, Departemen Pertahanan, dan komunitas politik. Interaksi organisasi kepolisian dengan masyarakat politik ini hampir sepenuhnya menyangkut sumber-sumber ekonomi organisasi (*resource*). Lepasnya kepolisian dari institusi militer meningkatkan sumber ekonomi organisasi ini hingga 300 persen. Melalui (pembagian) tugas, wewenang, dan

fungsi keamanan sebagai lanjutan dari reformasi, hari ini dihadapkan pada intersection antar lembaga di atas. Misalnya, sebatas mana wewenang kepolisian dalam urusan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor, adalah interseksi dengan tugas dan wewenang Departemen Perhubungan. Pola relasinya dengan militer belum pula mempunyai format.

### 2.4.3 *Niche*

Konsep ini dikembangkan oleh Elton (1927) untuk mengekspresikan *kiprah* (peran) dan posisi suatu entitas sosial (kelompok yang mempunyai ciri tertentu) dalam lingkungannya. Agak membantu menjelaskan konsep ini, Elton menggambarannya secara metaphoric. Bagaimana status binatang tertentu dalam komunitasnya adalah dengan melihat pada apa yang (bisa dan tidak) dilakukannya. Seorang ahli ekologi melihat (menengarai) spesies tertentu dengan cara mengaitkannya terhadap komunitas yang ditinggalinya. Istilah ‘mengaitkan’ ini merujuk pada makna kontestasi kekuasaan (*power relation*). Logika metodologiknya adalah unsur komparasi dalam mengamati perilaku suatu komunitas / kelompok: membandingkan dengan “kontestasi” perilaku dimana ia hadir dalam interaksi dengan lingkungannya. Pherson (1983) mengukur asosiasi voluntaristik di suatu kota menggunakan sosio-demografik anggotanya kemudian menganalisa dalam kerangka *niche*. Analisa semacam ini bisa bergerak pada level individual sekalipun karena individu atau aktor dipandang mewakili entitas jenisnya. Sorenson (2000) menganalisa peran televisi local dalam kaitannya dengan pasar tenaga kerja.

*Niche* suatu organisasi secara umum bergantung pada properties populasi (elemen populasi) yang membentuknya dan organisasi properties (elemen organisasi) yang membentuk identitas organisasi. Misalnya, *niche* populasi organisasi surat kabar dibatasi oleh tingkat literasi (tingkat melek huruf) populasi masyarakatnya. Hal ini menunjukkan tentang apa yang diharapkan dari anggota populasi sebagai kondisi eksternal yang terbentuk secara “*given*”.

Penelusuran Poloz (2003), komponen dalam membangun model *niche* dapat terdiri dari; 1) pasar (market); 2) audien dengan selera tertentu; 3)

seperangkat posisi sosiodemographik ; 4) seperangkat yang ditawarkan organisasi; 5) organisasi dengan identitas dan bentuk kode yang aplikabel. “*Audience*” merujuk pada posisi potensial yang menentukan tawaran organisasi. Misalnya, dalam hal ini adalah konsumenlah mempengaruhi dan menentukan dalam hal produk; pegawai pada sisi pasar tenaga kerja; dan, investor dalam sisi pasar modal (*capital-market*). Aplikasi dalam organisasi nonprofit seperti partai politik audience-nya adalah pemilih (*voters*), asosiasi voluntaristik audiencenya para pemberi dana, dan organisasi- gerakan sosial *audience*-nya adalah anggota-para volutir.

*Niche* secara organisasional dapat merepresentasikan peta dari kecocokan organisasi untuk membedakan susunan (elemen) lingkungan, termasuk selera konsumen, pegawai potensial yang menyediakan input, dan legal dan regulatori rezim. Sejumlah penelitian organisasional *niche* berkonsentrasi pada konsumen, namun organisasional *niche* dan identitas juga dibentuk dalam hubungan-hubungan kekuasaan. *Niche* mengisyaratkan bahwa relasi suatu entitas sosial (organisasi) dengan lingkungan bukan suatu yang serba otomatis karena beban untuk responsiv ini justru terletak pada ‘tubuhnya’ sendiri; dan di sisi lain kekuatan lingkungan dalam “mengawal” adaptasi entitas itu.

Penggunaan konsep *niche* dalam organisasi kepolisian, bahwa Kepolisian di Indonesia adalah ‘*national police*’ atau organisasi Kepolisian Nasional, artinya satu kesatuan hukum (seragam). Hirarkis kewilayahan<sup>18</sup> secara berturut-turut ada pada Mabes Polri, Polda, Polwil, Polres, Polsek, dan Pospol. Kapolri sebagai pimpinan seluruh Kepolisian RI dan sekaligus memimpin Mabes Polri bertanggungjawab atas misi Polri secara keseluruhan. Ia bertanggungjawab kepada Presiden, DPR, dan rakyat/ masyarakat. Bentuk kepolisian semacam ini memerlukan jaringan kelembagaan yang sangat kuat – jika dibandingkan dengan bentuk kepolisian federal. Jaringan kelembagaan dalam organisasi yang sangat besar dan luas ini secara teknis bertumpu pada system manajemen informasi, tujuan dasarnya adalah sinergi organisasi baik vertikal maupun horizontal yang sangat berpengaruh dalam operasional kepolisian.

<sup>18</sup> Istilah ‘hirarkis kewilayahan’ ini menunjukkan adanya otonomi polisi dalam kreasi dan inovasi melakukan tugas; pertanggungjawaban kerja bukan pada herarkhi kewilayahan namun pada hukum



Keputusan Kapolri No. Pol : Kep / 53 / X / 2002 tanggal 17 Oktober 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan-Satuan Organisasi pada tingkat Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia ditindaklanjuti dengan kebijakan strategi Kapolri Tahun 2002-2004. Strategi Kapolri Tahun 2002-2004 ini adalah upaya memperkuat pentingnya sistem manajemen informasi. Dana untuk ini besar sekali. Penulis terlibat dalam penelitian persoalan aplikasi Keputusan Kapolri ini. Kesimpulan penelitian itu adalah bahwa Keputusan Kapolri nomor 53 Tahun 2002 ini di lapangan tidak berjalan. Pada prinsipnya lembaga Kepolisian Nasional tidak mempunyai pusat informasi. Telematika yang merupakan Sub-lembaga yang berperan sebagai pusat data sebagaimana detail tertuang dalam Keputusan Kapolri bisa jadi tidak berfungsi. Jadi sebetulnya ada gangguan serius dalam jaringan organisasi kepolisian nasional. Keputusan Kapolri ini justru membuat repot jajaran organ satuan kepolisian (Reserse, Intel, Lalu Lintas). Karena mereka secara reguler diharuskan memasok informasi ke bagian Telematika, sebaliknya organ baru Telematika yang dibentuk berdasar Keputusan Kapolri itu, dalam temuan penelitian, tidak memberikan kontribusi apapun bagi pelaksanaan tugas kepolisian.

Setiap satuan fungsi (Reserse, Intel, Lalu Lintas) membangun 'pusat' data sendiri, padahal pusat data semacam ini tanpa kekuatan legal-administratif seperti halnya Keputusan Kapolri. Jadi setiap satuan fungsi bergerak merespon tekanan kerja tuntutan lingkungan secara 'pragmatis' saja. Dalam kerangka Laszlo Poloz faktor 'market' dan 'konsumen' amat kuat mempengaruhi niche organisasi. Lembaga pusat data yang tertuang dalam Keputusan Kapolri secara konseptual merupakan gagasan kerangka organisasi modern, merujuk pada analogi biologik ("masyarakat organik"-nya Durkheim) ketajaman spesialisasi dan deferensiasi structural. Telematika, lembaga pusat data, dalam gagasan organisasi modern ala durkheimian ini adalah satu spesialisasi lembaga. Namun, hemat saya, gagasan besar semacam ini untuk organisasi kepolisian di Indonesia masih merupakan gagasan yang terlalu modern. Terlalu banyak prasyarat organisasi untuk dapat mewujudkannya.

#### 2.4.4. 'Paradigma' Keamanan dan Reformasi Kepolisian

Relasi kekuasaan kepolisian dengan lingkungan dipengaruhi oleh kontestasi (wacana) 'cetak biru' keamanan. Jika ditarik penegasan dari uraian di atas maka terdapat dua pemaknaan keamanan. Keamanan dalam pengertian yang menyempit dan keamanan dalam pengertian yang meluas. Dalam pengertian yang menyempit, keamanan yang didefinisikan oleh negara / tepatnya keamanan negara. Pengertian yang menyempit ini berkembang sebagai pengaruh dari orde politik dunia dalam kerangka konflik (perang dingin) bipolar (Heirs, 2004). Persepsi keamanan semacam ini muncul dari entitas negara dalam upaya menangkal ancaman bersifat militer yang datang dari luar. Keamanan nasional (*national security*) dalam konteks ini identik dengan keamanan negara (*security of the state*). Setelah sistem bipolar ini luruh, orde dunia memperlihatkan saling ketergantungannya di bidang ekonomi, politik dan militer. Maka ancaman pun bergeser; dari ketak-amanan yang bersifat militer kepada nuansa yang lebih bersifat ekonomi dan politik. Lebih jauh berkembang kemudian intensitas hubungan pada level masyarakat sipil (melalui jaringan masyarakat sipil global) (Wijayanto, 2007) yang acapkali mempunyai ancaman yang sama, yaitu perlakuan ekspresi negara<sup>19</sup>. Karena dalam kerangka pengertian keamanan yang sempit ini secara empiric tidak jarang upaya negara dalam mewujudkan keamanannya itu harus mengorbankan kebebasan sipil.

Pergeseran order internasional ikut menggeser persoalan yang dirasa mengancam keamanan (*insecure*) entitas negara, pada gilirannya menggeser perspektif keamanan dalam pengertian meluas. Meminjam pendekatan fenomenologik, kesadaran manusia atas ancaman berasal dari interaksinya dengan dunia mikro yang dihadapi sehari-hari, bukan lagi pada struktur konstelasi global. Ancaman itu adalah beban fikiran dalam persoalan ekonomi, martabat serta identitas. Ancaman semacam ini acapkali terlepas dari konteks global secara langsung tapi pada relasinya dengan negara yang berupa regulasi ekonomi, sosial dan politik. Menarik menggunakan terminologi Berger (1992), yaitu pluralisasi untuk memotret pergeseran struktur masyarakat, hingga dalam hal ini pengertian

<sup>19</sup> . Perbandingan atau ragam tindakan ekspresif Negara atas sipil di sejumlah Negara di Asia, misalnya dalam Ihdhal Kasim, ed., (1999)

keamanan bergeser mengikuti paket-paket kesadaran dari pluralisasi itu dalam dikotomi lingkungan privat dan lingkungan umum. Pergeseran makna dan sejumlah implikasi tata kelola keamanan itu sedang berlangsung di Indonesia dan belum menemukan formatnya.

#### 2.4.5 Organisasi Masyarakat Sipil : Agen Perubahan Sosial

Tidak ada debat serius mengenai pendefinisian civil society, pada prinsipnya cukup dipahami sebagai pengelompokan anggota masyarakat di luar negara. DeLue (1997:13) mendefinisikannya,

*“These organizations, which exist outside the formal structures of government power, point to a separate sphere in which individuals are free to pursue a variety of life experiences that are made possible by the different associations people may join”.*

Sementara Hikam (1996:84) mengartikannya dengan mengacu pada pengelompokan anggota masyarakat sebagai warga negara mandiri yang dapat dengan bebas dan egaliter bertindak aktif dalam wacana dan praksis mengenai segala hal yang berkaitan dengan masalah kemasyarakatan pada umumnya. Pewacanaan *Civil Society Organization* (CSO) atau organisasi masyarakat sipil menempati posisi penting dalam diskusi perubahan sosial<sup>20</sup> (termasuk perubahan pada level negara) pada era modern<sup>21</sup>. Bahkan selanjutnya *ikon* (untuk) perubahan acapkali dialamatkan pada organisasi masyarakat sipil. Organisasi masyarakat sipil merupakan fenomena *intermediary*, ia terletak diantara dua lingkup; privat dan negara. Maka dalam kerangka ini organisasi masyarakat sipil bukanlah bentukan masyarakat parokial dan bukan pula bentukan masyarakat ekonomis yang (melulu) mengejar profit, karena dua model entitas sosial ini – yang parokial dan yang ekonomis – cenderung tidak fokus terhadap domain publik.

<sup>20</sup> Perubahan sosial dalam konteks ini difahami sebagai ‘intended-social change’, yaitu penciptaan hubungan ekonomi, politik, kultural, dan lingkungan yang secara mendasar baru dan lebih baik..

<sup>21</sup> Proposisi ini berangkat dari pewacanaan bahwa CSO tidak bisa dipisahkan dari kontestasi diskursus pembangunan, pada persoalan dimana peran serta (partisipasi) CSO dalam pembangunan (*intended-social change*).

Menengok nama penting dalam sosiologi klasik, Weber (dan juga Durkheim), bahwa ketika hubungan – hubungan personal digantikan hubungan berdasar kontrak dan aturan hukum maka – bagi Weber – muncul kelompok sosial baru sebagai pembawa budaya secular dan rasional. Posisi kelompok sosial ini yang kemudian belakangan dirujuk sebagai kelas menengah (Tanter dan Young, 1993: 140-150). Posisi kelompok sosial ini kemudian sangat penting digunakan untuk menjelaskan asal-usul energi perubahan dalam masyarakat modern. Kemudian dalam perkembangannya memang tak mudah menarik definisi jenis kelompok sosial ini. Paling tidak terdapat dua alasan menempatkan potensi kekuatan masyarakat sipil ini pada (kondisi) kelas menengah. Pertama, karena kelas menengah adalah kelas yang secara struktural mempunyai jarak dengan pengendali struktur kekuasaan atau negara. Meskipun, persyaratan pada poin ini di Indonesia masih dipandang sebagai konsisi yang lemah. Dan kemudian, kedua, kelas menengah merupakan entitas sosial yang mempunyai kemampuan sumber daya organisasi (*skillful organized*).

Dalam kajian O'Donnell (1992 dan 1993) tentang perubahan di kawasan Eropa Selatan dan Amerika Latin menegaskan bahwa perubahan sosial berasal dari bawah. Motor perubahan ini dialamatkan pada peran serta CSO. Namun, tentu saja kalangan masyarakat sipil ini secara luas mempunyai kualitasnya yang berbeda dalam sejumlah komunitas. Kualitas masyarakat sipil terletak pada, diantaranya -- dalam istilah O'Donnell – sebagai kualitas *bürgerliche*. Konsep ini mengacu pada suatu kelompok yang tidak hanya memperoleh hak yang diakui secara eksis, setelah kejatuhan rezim otoritarian, sekaligus secara terbuka kelompok ini menangani masalah-masalah mereka sendiri dan bertindak bersama dalam mempertahankan kepentingan-kepentingan mereka yang sah (O'Donnell, 1992: 6). Dibanding dengan kelompok-kelompok antropologis seperti keluarga, suku, marga, (dan agama) formasi kelompok ini jauh lebih penting. Karena terletak pada status publik atau kesivikan (*civicness*) yang mempunyai kapasitas untuk tidak menjadi subordinat dari otoritas negara atau manipulasi pemerintah.

Dari dua *mainstream* teori CSO temuan O'Donnel menguatkan posisi teoritik Tocqueville(ian) ketimbang Hegelian-(Marxian)<sup>22</sup>. Dalam pandangan Hegel, CSO ditempatkan dalam posisi fungsi komplementatif dan suplementatif, dengan kata lain CSO berfungsi melaksanakan sebagian dari peran negara. Hanya entitas kelas menengah yang sanggup mengisi peran itu. Jadi, kehadiran kelas menengah sangat vital, tak menjadi soal (tipe) kelas menengah yang bergantung kepada negara. Tocquville melakukan kritik terhadap pandangan Hegel. Bagi Tocquville CSO adalah sebagai *counterbalancing* bagi negara ; dalam praksisnya membangun *free public sphere*, atau tempat dimana transaksi komunikasi bisa dilakukan warga masyarakat secara bebas dan terbuka (DeLue, 1997).

Penggunaan logika 'biner' dalam kerangka Toquville tak bisa dihindari. Logika ini sekaligus berarti bahwa perubahan bukan hasil 'kompromi' oleh dua entitas (antara entitas negara dan non-negara), melainkan perubahan selalu melalui kontestasi power pada kedua entitas ini. Pemikiran ini berkembang umum, misalnya Herberle (1951), bahwa gerakan sosial – yang dimotori CSO – adalah bentuk perilaku (politik) yang mempunyai potensi 'bahaya' karena mengancam stabilitas cara hidup yang mapan. Kemapanan (stabilitas) menjadi agenda sakral bagi entitas negara. Era Orde Baru negara menyepadankan kemapanan ini dengan pembangunan, secara praksis penggunaan pasal subversif sering dipakai untuk menjerat orang –orang yang dianggap mengganggu pembangunan. Kondisi semacam ini didahului keberhasilan negara menata sejumlah elemen politik melalui penyederhanaan (dan pengendalian) partai. Dalam catatan Sidney R. Jones (Kasim,1999: XI), bahwa dengan tidak adanya oposisi politik yang syah maka CSO era Orde Baru ini menggantikan oposisi itu. Disini CSO di Indonesia era Orde Baru, dalam penilaian Jones, adalah satu diantara yang paling dinamis di Asia.

---

<sup>22</sup> Menarik untuk dicatat, Hikam (1996) dalam mengelaborasi civil society mengkontraskan pandangan Hegel – Marx dengan Vaclav Havel. Bagi Hegel – Marx, landasan tumpu civil society adalah akonomi (*the realm of needs and necessity*). Sementara Havel memandang landasan *civil society* terletak pada politik yang ditopang etika yang bisa dipertanggungjawabkan secara transendental. Nama Havel ini menjadi sangat penting dalam wacana teori *civil society* setelah demokratisasi lewat penguatan civil society dipandang berhasil di Eropa Timur, dan ia adalah pemimpin gerakan prodemokrasi dengan strategi penguatan masyarakat sipil itu .

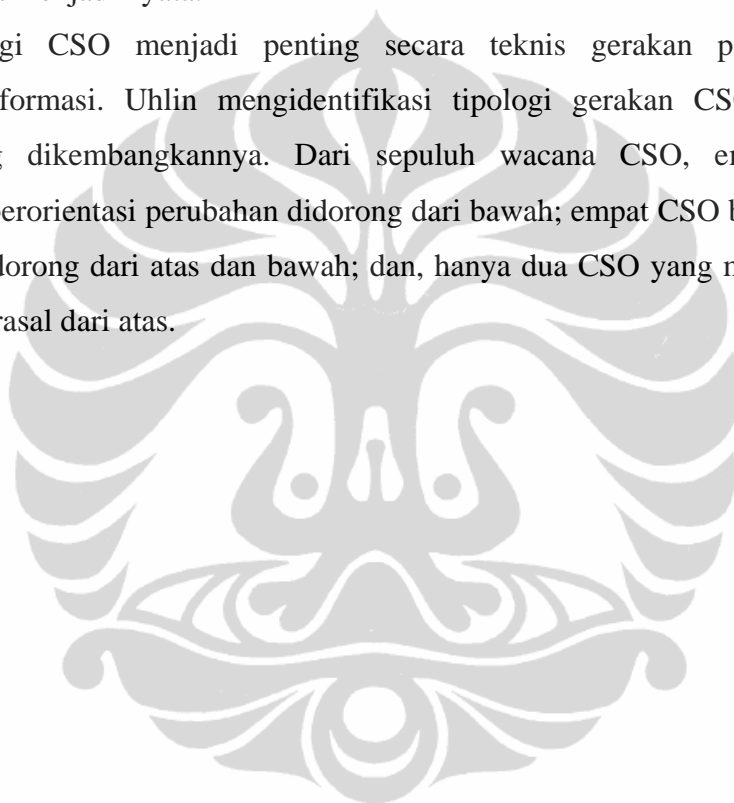
Dalam kerangka ini kelemahan pasyarakat sipil dan CSO berbanding lurus dengan kecilnya harapan untuk terjadinya perubahan (Chendoke, 1985) dan (DeLue, 1997). Analisis ini berangkat dari dua asumsi. Pertama, entitas non-negara memiliki kepentingan dasar, mereka berusaha untuk memenuhinya. Kedua, kekuasaan (power) dipandang sebagai inti dari struktur sosial dalam kerangka perjuangan untuk mendapatkan kepentingan dasarnya. Disini, karena kekuasaan (power) menjadi alat yang digunakan untuk mencapai tujuan oleh kedua entitas itu maka kekuasaan bukan seperti yang dimaksudkan Parson yakni sebagai penyatuan tujuan masyarakat. Namun demikian penjelasan semacam ini tidak otomatis keberlakuan kerangka Marx karena pada dasarnya pembagian ruang politik dalam kubu yang saling bertentangan menurut kelas juga tidak tegas. Fakhri (2010: 45-48) menengarahi penggunaan kerangka Karl Marx untuk analisis ini sebagai gagasan yang reduksionisme dan esensialisme. Disebut esensialisme karena memandang kelas-material (deterministik materialism) sebagai faktor esensial dalam perubahan sosial. Padahal perubahan sosial adalah suatu proses yang mencakup sejumlah entitas.

Sebagai alternatif dari esensialisme ini adalah *overdeterminasi*. Overdeterminasi memandang setiap proses dalam masyarakat saling ditentukan secara bersama oleh semua entitas. Perubahan sosial adalah hasil interaksi sejumlah faktor sosial, dari pada hanya ditentukan oleh sebab esensial. Maka sampai disini sesungguhnya hadirnya CSO tidak serta merta (akan) menjanjikan perubahan yang signifikan, masih perlu telaahan pada kondisi (kelemahan/kekuatan) CSO ini sendiri. Kelemahan dan kekuatan gerakan sosial hubungannya dengan kemampuan perubahan yang diharapkan dari (kondisi) CSO diindikasikan melalui dua dimensi. *Pertama*, pada orientasi gerakan (dapat ditengarai pada ideologinya), dan, *kedua* pada 'kerapihan' organisasi sebagaimana layaknya organisasi modern yang terukur, terprogram, akuntabel, dan sistematis.

Telaahan Uhlin (1997) terhadap tipologi orientasi gerakan CSO menjelang reformasi di Indonesia memperkuat tesis Jones tentang kekosongan partai oposisi di Indonesia. Kemudian dalam analisis Jones (juga Uhlin, secara implisit), CSO - lah yang menggantikan kekosongan peran oposisi yang mestinya dilakukan oleh partai politik ini. Namun, dalam catatan Ramlan Surbakti (*Kompas*, 27/12/2010)

setelah reformasi hingga berjalan satu dasawarsa nampaknya kekosongan peran oposisi partai politik masih itu belum pulih. Partai politik belum juga kokoh sebagai representasi rakyat. Surbakti menulis, “dewasa ini partai politik lebih menonjol sebagai sumber permasalahan daripada solusi karena tidak melaksanakan fungsi representasi politik tersebut”. Tegasnya, partai politik sekedar sebagai alat mobilisasi pemilih demi kepentingan pengurus. Di lain sisi berbagai gerakan sosial baru dan sejumlah CSO justru lebih banyak menyuarakan aspirasi rakyat menjadi nyata.

Ideologi CSO menjadi penting secara teknis gerakan pada babak menjelang reformasi. Uhlir mengidentifikasi tipologi gerakan CSO ini dari wacana yang dikembangkannya. Dari sepuluh wacana CSO, empat CSO memandang berorientasi perubahan didorong dari bawah; empat CSO berorientasi perubahan didorong dari atas dan bawah; dan, hanya dua CSO yang memandang perubahan berasal dari atas.



## **BAB 3**

### **METODOLOGI**

Peneliti mengandaikan hubungan individu – masyarakat dalam posisi Paradigma Pluralis (William Perdue:1986). Paradigma ini merujuk pada Emanuel Kant; manusia mengandung antagonisme atau kontradiksi di dalam dirinya (*devided human nature*). Dalam kehidupan berkelompok (masyarakat), manusia atau individu mengartikulasikan dorongan positif dan negatif yang ia sebut sebagai antagonisme itu; manusia makhluk sosial sekaligus mementingkan diri sendiri. Disinilah sisi yang membedakan dengan Paradigma Order yang berangkat dari filsafat positivisme. Paradigma Pluralis ini justru reaksi atas tatanan filsafat positivisme, meskipun reaksi terhadap positivisme bukan hanya dilakukan oleh paradigma pluralis karena yang paling kelihatan getol / significant kritiknya terhadap positivisme itu adalah Madzhab Kritis. Yang dimaksud ‘antagonisme’, masyarakat merupakan medan “kedirian” bagi individu, dalam masyarakatlah manusia mengartikulasikan sisi kemanusiaannya. Prinsip epistemologinya, realitas sosial tidak (hanya) terletak dalam pikiran, namun juga terletak dalam dunia nyata, dan masing – masing memiliki hukum relasi tetap dan rasional yang dapat dilacak . Hukum relasi ini bersumber dari urutan-urutan dan aturan yang menghubungkan setiap fenomena perilaku. Asumsi semacam ini masuk pada (madzhab) realisme (Huberman: 593). Prinsip madzhab realis ini menuntut penjelasan kausalitas (sebab akibat) dan penjelasan bukti untuk menunjukkan bahwa setiap entitas dan peristiwa adalah sebuah contoh penjelasan tersebut.

#### **3.1 Ontologi: Realisme Kritis**

Cara memandang realitas, penelitian ini berada pada posisi ontologi realisme kritis. Realisme kritis membedakan antara data indrawi dengan obyek yang direpresentasikan, atau biasa disebut ‘dualisme epistemologik’ (Milton: 25). Dalam konteks ini Imanuel Kant membedakan antara fenomena dan nomena. Cara memandang realitas semacam ini menuntut pemilahan fenomena secara berundak-undak yang saling terkait. Sebagaimana telah disebut diatas, prinsip epistemologinya, realitas sosial tidak (hanya) terletak dalam pikiran, namun juga



terletak dalam dunia nyata, dan masing – masing memiliki hukum relasi tetap dan rasional yang dapat dilacak. Pertama, pada level permukaan, kemudian pada level menengah, dan ketiga pada level dasar (Benton dan Criab). Level permukaan, adalah fenomena interaksi sosial yang ‘hidup’ diartikulasikan melalui perilaku dan tindakan manusia. Watak dari interaksi yang ‘hidup’ ini untuk membedakannya dengan teks yang memformat tindakan. Karena teks yang memformat tindakan ini adalah masuk pada level realitas menengah; yaitu aturan main (undang undang dan aneka bentuk regulasi) yang ‘mati’. Teks regulasi ini disebut level menengah, pada level ini adalah fenomena yang ‘mengendap’ tetapi membingkai interaksi itu. Pada level dasar adalah ideologi. Ideologi menjadi pusaran nilai; tentang bagaimana tafsir atas realitas mendapatkan makna-nilai.

Pemilahan realitas dalam tiga lapis ini justru memberikan kesadaran terhadap pentingnya penegasan atas eksistensi realitas sosial yang ‘terlepas’ dari pandangan keyakinan aktor atau individu (semacam psikologisme); obyek ada secara bebas dari persepsi. Pandangan khas realisme ini jelas lahir dari kritik atas idealisme. Penegasan ini oleh Ted Benton diilustrasikan melalui ilustrasi tiga raksasa sosiologi, (Benton, 2001: 131),

*“All three (Marx, Weber and Durkheim) were committed to the existence of social realities independent of the beliefs held about them by individuals, to the difference between social structures and their forms of appearance, and hence to social scientific enquiry as a falliable process of explaining appearances in terms of social realities wich produce them”.*

Maka disini Subyek adalah adalah bagian dari realitas social ketika ia bertindak secara social. Tentu saja, proses tafsir yang dilakukan Subyek atas realitas, misalnya ketika ia menafsir aturan main social (regulasi) bukanlah menjadi obyek kajian penelitian ini (karena ia diletakkan sebagai nomena dalam istilah Kant). Respon Subyek terhadap realitas – ini setelah setelah Subyek melakukan tafsir – barulah disebut fenomena yang masuk pada kategori realitas sosial level pertama.

### **3.2 Strategi penelitian: Memahami Relasi Kekuasaan**

Penelitian ini menangkap gejala sosial berkaitan dengan proses, maka penelitian ini bersifat kualitatif (Creswell, 2007: 1994). Sementara pilihan mengangkat gejala sosial itu untuk kemudian didalami keberadaannya dalam suatu konteks ikatan system atau sebuah *setting* sosial tertentu menggunakan pendekatan studi isu (case study). *“Thus, case study research involves the study of an issue explored through one or more cases within a bounded system”* (Creswell, 2007: 73). Dalam penelitian kualitatif menyaratkan peneliti melakukan “interaksi” untuk mendalami subyek dan obyek yang diteliti untuk pengembangan kategori, analisis pola-pola. Subyek penelitian adalah sejumlah aktor organisasi yang langsung bersinggungan dengan peran Kepolisian. Mereka adalah kelompok sosial yang secara langsung di/terkenai pengaruh atas peran dan kebijakan kepolisian. Obyek penelitian adalah sejumlah isu yang langsung bersentuhan dengan interaksi antar (otoritas) institusi kepolisian. Sementara obyek yang bersentuhan dengan otoritas kepolisian begitu sangat luas, seluas tugas dan peran polisi yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, yang secara prinsip meliputi tiga kerangka ; melayani, melindungi, dan mengayomi masyarakat, maka diperlukan seleksi tugas polisi dalam kerangka relasi kekuasaannya dengan masyarakat. Seleksi semacam ini akhirnya menyempit pada sejumlah isu yang mempunyai bobot bagaimana polisi menggunakan otoritasnya, khususnya isu-isu publis. Seleksi pada sejumlah isu ini meliputi tiga issue besar (kebebasan sipil, hak azasi manusia, dan akuntabilitas Polri), diletakkan sebagai strategi untuk memahami relasi kekuasaan. Pilihan pada tiga isu ini untuk melihat tekstur hubungan kekuasaan Polri dengan masyarakat; proyeksi gejala ‘tarik-menarik’ atas peran dan kewenangan yang dimainkan otoritas lembaga Polri. Selanjutnya, tiga issue besar ini lebih lanjut akan dikaitkan dari (kemungkinan) pengaruhnya pada posisi Polri di bawah presiden.

Diantara dinamika relasi kekuasaan Polri dengan masyarakat adalah respon lembaga ini terhadap tuntutan masyarakat. Respon Polri atas tuntutan masyarakat ini merupakan artikulasi kekuasaannya, karena secara teoritik ia menafsirkan otoritas yang dimilikinya. Respon Polri ini bisa dimanifestasikan

dalam sejumlah bentuk; Pertama, persoalan regulasi (tentu dengan memperhatikan hierarkinya) . Kedua, dimensi aktor dalam menafsir definisi situasi. Ketiga, ‘diam’-nya Polri atas tuntutan masyarakat juga merupakan manifestasi kekuasaan.

Hubungan kekuasaan dapat dilihat dari bagaimana setiap institusi memainkan / memerankan status kelambagaannya dalam tatanan social. Konflik, misalnya, dapat hadir pada relasi dua institusi karena menyangkut tarik-menarik tafsir atas ‘aturan main’ atau regulasi dalam pengertian yang luas. Bentuk hubungan dominatif satu institusi atas institusi lain, misalnya terjadi pada struktur konflik ketika kekuasaan (*power*) itu sudah bekerja secara sempurna. Begitu juga dalam bentuk hubungan hegemonik, yang membedakannya dengan dominasi adalah bekerjanya struktur kekuasaan melalui penguasaan sumber-sumber *discourse*. Sementara bentuk hubungan kerjasama (*cooperative*) dapat dilihat dari indikasi absennya ‘tarik-menarik’ definisi aturan main atau regulasi pada relasi dua institusi.

Dalam demokrasi setiap institusi mempunyai kontribusi dalam membangun keadaban interkasi, sebagaimana etos demokrasi itu sendiri. Dari sisi ini dimensi kekuasaan dalam demokrasi tersebar pada institusi – institusi. Universitas tidak mempunyai kekuasaan sebagaimana institusi lain penegak hukum, istilah Rahardjo ‘*strong hand of society*’ namun ia mempunyai ‘*soft power*’. Dalam keadaban demokrasi institusi ini ditempatkan sebagai komplemen tata kelola demokrasi. Pembekuan kiprah universitas berarti sama dengan mendaulat kekuasaan tanpa arah. Sementara kekuasaan perss hampir menyerupai universitas.

Strategi ini, merujuk Dahrendorf, tarik menarik otoritas dalam kerangka kelompok-kelompok kepentingan yang terkait. Ini menyangkut perilaku kekuasaan Polri atas peran yang dimainkannya sebagai tafsir ‘aturan main’. Sementara pada dimensi kultural dimaksudkan bahwa pada internal Polri sendiri terdapat resistensi kultural bagi perubahan kearah reformis. Resistensi ini dikonstruksi melalui *culture-sharing group*, istilah yang dipinjam Creswell dari Harris.

Secara lebih teknis, strategi melihat bekerjanya relasi kekuasaan antara Polri dengan CSO adalah melalui pilihan ‘obyek’ atau isu yang menjadi perhatian

kedua institusi ini. Atau pada sisi lain, adalah isu menonjol pada tataran *public discourse*. Bekerjanya relasi kekuasaan dengan demikian akan lebih mudah difahami dengan mengangkat isu-isu yang secara diametral menjadi pertentangan kedua belah pihak. Tak terlalu penting melacak tentang apa kepentingan dibalik pertentangan pandangan terhadap isu pada masing-masing subyek penelitian itu. Langkah awal adalah mengidentifikasi posisi sikap masing-masing subyek penelitian atas isu itu.

Identifikasi posisi sikap subyek ini diarahkan untuk memahami argumentasi posisi pendapat masing – masing subyek penelitian atas isu-isu yang menjadi *public discourse* itu. Dalam kerangka Weber upaya memahami semacam ini, meminjam konsep *verstehen*, maka upaya ini diarahkan untuk menangkap realitas tindakan pada rasionalitas instrumental. Atau argumentasi subyek pada basis rasionalitas instrumental. Namun tentu saja, isi tindakan sosial tidak melulu berisi rasionalitas instrumental meskipun subyek penelitian ini berada dalam gelanggang sistem hukum legal formal yang menjadi ‘anak kandung’ rasionalitas instrumental. Maka dengan demikian penjelasan-penjelasan tindakan sosial dalam kerangka ini tidak menutup kemungkinan menggunakan rasionalitas afektif maupun rasionalitas tradisi. Pilihan isu itu seakan akan bersifat sudah dengan sendirinya bersifat ‘konflikual’, atau perbedaan sikap atas realitas. Yang menjadi perhatian dalam penelitian ini adalah model penyelesaian perbedaan sikap ini. Bekerjanya kekuasaan akan lebih jelas dilihat dari upaya identifikasi bentuk penyelesaian ini perbedaan sikap, pandangan atau kepentingan. Dengan demikian sesungguhnya pilihan atas isu ini tidak labih penting jika dibandingkan dengan bentuk penyelesaian konflik antara Polri dengan CSO . Sikap, dalam hal ini dengan demikian dapat diasumsikan sebagai artikulasi posisi kepentingan.

### **3.3 Metode Penelitian**

Metode utama dalam pokok bahasan penelitian ini adalah wawancara mendalam (*indepth interview*) dan kajian atas dokumen, sementara ‘data sekunder’ semacam sejumlah poling yang dilakukan media massa, (hasil) riset lembaga, dan statistik resmi diperlukan dalam posisi minor atau sebagai konfirmasi data primer.

**Wawancara.** Informan dalam hal ini adalah aktor organisasi yang mempunyai persinggungan dengan peran Polri dalam isu- isu hak asasi manusia, transparansi publik, dan kebebasan sipil. Secara umum, organisasi dimaksud merujuk pada dasar gagasan Tocqueville; yang mempunyai kekuatan *counter balancing* bagi negara membangun *free public sphere* atau tempat dimana transaksi komunikasi bisa dilakukan warga masyarakat secara bebas dan terbuka. Sejumlah CSO ini adalah ; ICW, KontraS, Harian Kompas, dan Universitas Indonesia.

- ICW dan KontraS merupakan organisasi masyarakat sipil yang mempunyai perhatian kekhususan (masing – masing terhadap transparansi publik dan HAM); dan dua organisasi ini mendominasi wacana di ruang publik. **Informan** dari dua organisasi ini adalah aktor yang melakukan kordinator kegiatan atau/dan pengkajian.
- Harian Kompas dapat dikatakan representasi sebagai harian yang paling berpengaruh bagi kalangan pembaca kelas menengah di Indonesia dan paling besar cakupannya. Laporan *Kompas*, 3 Maret 2011, di halaman 2 menyodorkan data bahwa harian ini berada di urutan kedua sebagai media dan wahana sumber informasi yang paling dipercaya, dengan persentase 30 persen, dibawah *Google* (53 persen). Hasil survey Edelman Trust Barometer 2011, Rabu ( 2/3/2011) di Jakarta, mengungkapkan kepercayaan tinggi terhadap media berhubungan kuat pada setiap merk. Media – media yang paling dipercaya yang dipilih responden, selain *Google* dan *Kompas* adalah *Yahoo* (25 persen), *Detik Com* (20 persen), *Metro TV* (18 persen). **Informan** Kompas adalah redaktur pelaksana yang berhubungan dengan hal ikhwal kepolisian dan/atau keamanan.
- Universitas Indonesia bukan sekedar institusi pendidikan tinggi tertua di Indonesia, terbaik, dan terbesar, paling berpengaruh dari sisi wacana akademik, tetapi secara historis adalah intitusi yang paling memberi warna terhadap institusi kepolisian. **Informan** dari institusi ini adalah yang mempunyai capaian akademik tertinggi, mempunyai intensitas perhatian terhadap institusi kepolisian dan dikenal di kalangan kepolisian

Penelitian ini tidak mengangkat informan dari kalangan kepolisian (polisi) yang masih aktif. Karena, seperti telah diurai pada bagian sebelumnya, bahwa obyek yang diangkat paenelitian ini berada pada level *public discourse*, sehingga menjadikan polisi yang masih aktif sebagai informan hanya akan mengurangi aspek publik itu. Ini sekedar kehati-hatian, konfirmasi terhadap polisi aktif dikhawatirkan pada kecenderungan bersifat (jawaban) pribadi. Namun demikian, keterangan ‘yang bersifat kepolisian’ yang mempunyai kedalaman tertentu ikhwal kepolisian harus diangkat dari kalangan mereka namun mereka yang berada diluar struktur. Pada konteks ini peneliti mewawancarai dua pensiunan polisi berpangkat bintang dua, dan seorang pensiunan Komisaris Besar.

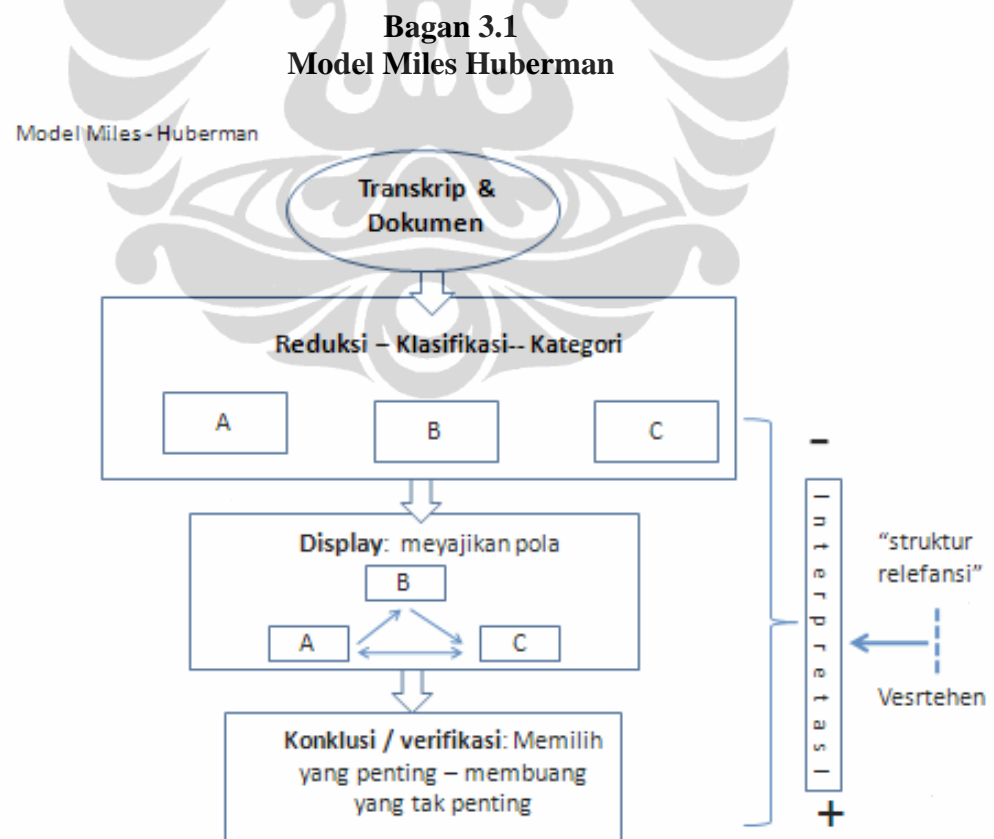
**Studi Dokumen.** Dokumen sebagai data mempunyai perbedaan tipe, meliputi ; media massa, internet, sumber penerbitan lembaga, sumber personal (biografi, uoto biografi, catatan harian), dokumen yang bersifat sejarah (undang-undang, hukum, atau bentuk regulasi, teks pidato), catatan notulasi (hasil diskusi, depot, rapat).

### 3.4 Analisa Data

Dokumen dipandang sebagai realitas sosial, ia harus dianalisis dari segi konstruksi sosial yang melingkupinya (Marsvati, 2004:108). Lebih khusus, dalam analisis ini dokumen (bisa) dipandang sebagai medium untuk mengekspresikan kekuasaan, sebagaimana cara kerja Michel Foucoult bahwa dokumen mengartikulasikan mekanisme pelaksanaan kekuasaan (Horrison, 2009:150). Cara kerjanya, pertama sekali, dalam analisis ini merupakan upaya sistematis memilah-milah atau menguraikan komponen informasi ke dalam bagian-bagian atau unit – unit analisis. Data (dari media massa) yang diunduh melalui internet secara langsung disimpan dalam sejumlah folder yang telah diberi nama sesuai jenis / klasifikasi datanya. Sejumlah klasifikasi folder itu adalah ; 1) Folder “Transparansi”, folder ini terdiri dari puluhan file meyangkut ikhwal tuntutan lingkungan terhadap keterbukaan Polri, dan respon Polri terhadap tuntutan masyarakat. Data ransparansi bisa meyangkut banyak hal, sejak dari penanganan isu, menjaga jarak pertanyaan kritis publik hingga penggunaan dana. 2) Folder “Kekerasan dan HAM”, 3) Folder “Presiden” adalah wadah untuk menampung

informasi tentang respon presiden terhadap (perilaku) Polri, menyangkut ucapan/komentar presiden terhadap institusi kepolisian. 4) Folder “regulasi dan respon Polri”. Folder ini terdiri dari undang-undang, Keputusan Presiden, Keputusan Kepala Polri, dan sejumlah regulasi kepolisian, atau respon Polri atas (aksi) masyarakat sipil. 5) Folder “Budaya” adalah wadah untuk menghimpun informasi mengenai ihkwal pola perilaku internal kepolisian.

Kemudian dilakukan sintesis dengan cara menggabungkannya kembali (hasil analisis itu) ke dalam struktur konstruksi yang utuh. Pada dasarnya proses selama pengumpulan data atau informasi merupakan bagian tidak terpisahkan dari upaya analisisnya. Secara teknis peneliti melakukan transkripsi terhadap hasil wawancara, dan hasil penelusuran dokumen. Data tersebut akan dimasukkan dalam satu dokumen untuk memudahkan analisis menurut item-item meteri yang dibutuhkan dalam proses kategorisasi yang disebut *coding*. Secara skematik diformulasikan sebagai berikut,



Sumber : Creswell (2007)

Analisis ini terdiri dari tiga proses yang saling terkait; reduksi data (data reduction), penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Dalam reduksi data, kesemestaan potensi yang dimiliki oleh data disederhanakan dalam sebuah mekanisme antisipatorik; melalui penentuan sebelumnya oleh peneliti tentang kerangka kerja konseptual (*conceptual framework*). Proses reduksi data ini sekaligus mengandung dasar pemaknaan (Huberman : 592). Selanjutnya dilakukan perangkuman data (*data summary*) sebelum masuk pada pengkodean (*coding*). Ujung dari proses ini pada penyajian data (*data display*), tujuannya adalah konstruk informasi padat terstruktur yang memungkinkan pengambilan kesimpulan. Tahap pengambilan kesimpulan (dan verifikasi) melibatkan proses interpretasi peneliti; penetapan makna dari data yang tersaji. Untuk menghindari interpretasi yang hiperbolik atau subyektivitas yang berlebihan, peneliti dibimbing oleh teori: metode komparasi, menindaklanjuti temuan – temuan. Dalam kerangka yang agak ketat Berger (1985: 50 –55) *mewanti-wanti* menyebut cara kerja interpretasi semacam ini sebagai 'struktur relevansi'. Informasi/data harus selalu dikerangkakan dalam makna, struktur relevansi memboyong semua informasi pengetahuan empiris yang diperhitungkan dalam setiap penafsiran. Akhirnya, struktur relevansi akan memberikan suatu konteks dari setiap konsep yang disusun peneliti.

Alat analisa yang dipergunakan untuk memahami makna sikap/tindakan sosial itu yaitu *verstehen* (interpretatif understanding) dan “perbandingan terkendali”. Terdapat tiga dimensi untuk memahami makna dalam konteks *verstehen*, yaitu rasional, empatik dan apresiatif. Prinsip rasional untuk pemahaman intelektual (instrumental) ; prinsip empatik dan apresiatif untuk menangkap konteks emotif dimana aksi itu terjadi. Sementara “perbandingan terkendali” dimaksudkan agar narasi dan penjelasan dilakukan dengan control teori untuk menghindari penafsiran data yang berlebih-lebihan (hiperbol).

Dari tiga dimensi *verstehen* ini, dimensi rasional untuk menangkap pemahaman intelektual (instrumental) adalah dimensi yang paling menonjol digunakan dari dua dimensi lain, empatik dan apresiatif. Pemahaman rasional dalam kerangka ini tampil dalam pendirian argumentasi subyek penelitian. Maka



dalam konteks ini – karena bertumpu pada argumentasi – ada peluang resiko peneliti masuk / larut pada argumentasi subyek.

Untuk menghindari kelarutan pemikiran ini, peneliti selain tetap menjaga jarak dengan subyek melalui ”kesadaran” (Berger), perlu kriteria pada tolok ukur kemasuk-akalan argumen. Kekuatan rasionalitas argumen terletak pada, paling tidak, dua hal. *Pertama*, proposisi argumen merujuk pada ’aturan main’ teks tertulis (undang – undang, norma, peraturan-peraturan). *Kedua*, jika terjadi adu tafsir maka argumen yang mendekati kebenaran adalah bilamana proposisi – proposisi yang digunakan merujuk pada tiga hal yaitu, kesemestaan; menempatkan manusia bukan sebagai alat tetapi tujuan, dan sebagaimana yang diajukan oleh Imanuel Kant.

Bahasan masalah dikemukakan dalam suatu penjelasan struktural (structural explanation). Model pembahasan ini bagian dari *causal explanation* (Little, 1991). Penjelasan struktural ini adalah, “...to explain a feature of society as predictable cosequence of certain structural charaqcteristic of society” (Little, 1991).

## BAB 4

### KEPOLISIAN PADA ERA OTORITARIAN

#### 4.1. Struktur Kekuasaan Orde Baru; Tafsir Ideologi yang membatasi gerakan sipil

Penggunaan kekuasaan oleh Rezim<sup>23</sup> Suharto atau politik Orde Baru pada bagian ini ditempatkan sebagai penelusuran awal -- *structural conduciveness* -- yang melingkupi institusi kepolisian dan pengendalian kebebasan sipil.

Penyerahan tanggungjawab keamanan dari presiden Soekarno kepada Letjen Suharto melalui Supersemar, 11 Maret 1966 memberi harapan bagi sebagian besar masyarakat terhadap hadirnya era baru, meskipun menurut Liddle (1992: 118) rezim ini sejak awal tak pernah menjanjikan demokrasi dan kebebasan. Pelimpahan kekuasaan ini cukup dipahami sebagai hadirnya sebuah model baru penyelenggaraan kekuasaan, khususnya pada tergesernya kekuatan kiri. Nuansa semacam ini dapat ditangkap dari refleksi seorang pastor katolik, Franz Magnis Suseno (*Kompas*, 11 Maret 2011)<sup>24</sup>,

*"Saat itu saya mahasiswa teologi di Yogyakarta. Saya hidup bersama rekan-rekan mahasiswa muda tarekat rohaniawan Yesuit. Percayakah Anda bahwa kami menyambut berita di radio tentang peristiwa Supersemar dengan bersorak gembira? Bahwa kami merasa seakan akan sebuah beban kekhawatiran gelap terangkat. Reaksi kami itu sendiri ada sejarahnya".*

Dalam hitungan hari setelah pelimpahan kekuasaan harapan terhadap era baru yang demokratis ini diwujudkan melalui adanya Konsensus Nasional, yaitu sebuah kesepakatan secara representasi mewakili masyarakat. Ini menunjukkan bahwa awalnya rezim Orde Baru *relative wellcome* terhadap *urun rembuk* dari masyarakat. Konsensus antara komponen negara (ABRI dan pemerintah) dengan masyarakat, selain partai politik, menggagas era baru ke depan

---

<sup>23</sup> Istilah 'rezim' dalam kerangka ini difahami dalam pengertiannya yang netral, yaitu beroperasi elemen –elemen pemerintahan.

<sup>24</sup> Dalam artikel opini dengan *headline* "45 Tahun Supersemar" ini Franz Magnis-Suseno menyebut momen G.30.S/PKI sebagai "*lima setengah bulan paling menegangkan dalam sejarah Indonesia merdeka mulai berakhir*".

(Notosusanto,1985). Representasi masyarakat ini menyebut dirinya sebagai Front Pancasila. Mereka meliputi NU, PSI, Parkindo, Partai Katolik, IPKI, Perti, Muhammadiyah, Soksi, dan Gasbiindo ( Nugroho Notosutanto,1985: 27) . Gagasan konsensus telah ada di kalangan masyarakat sebelum peristiwa G.30.S/PKI<sup>25</sup>. Kemudian Konsensus ini dilembagakan dalam Tap MPRS No.XX tahun 1966. Ketetapan MPRS ini menjadi pedoman untuk “menyehatkan kembali” – adalah istilah yang dipakai rezim ini – dalam kehidupan kenegaraan yang selama pemerintaha Orde Lama diselewengkan.

Kondisi psikologi-politis yang melatarbelakangi konsensus adalah penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD 45 dengan tekanan utama sebagai impuls dari gerakan anti-komunisme. Sampai lebih dari separuh masa kekuasaannya Orde Baru meletakkan (ideologi) komunisme sebagai hantu yang diwaspadai terus menerus. Kewaspadaan terhadap komunisme yang berkepanjangan ini pada prakteknya sulit sekali untuk tidak mengabaikan aspek HAM (Jun Honna: 2006). Catatan Elsam korban kewaspadaan ini mencapai setengah juta orang dibunuh oleh militer (Kasim, 1999: 284). Terdapat dimensi fungsi laten – manifest dalam hubungan kewaspadaan militer terhadap munculnya kembali komunisme (Jun Honna, 2006). Fungsi manifestnya isu hantu ini bahwa memang masyarakat Indonesia secara sosio-relegiositas tidak bisa menerima keberadaan komunisme. Dalam fungsi laten pewacanaan anti-komunisme ini menguatkan legitimasi posisi militer memasuki ruang-ruang sipil; hingga pertengahan usia rezim ini Suharto menafsirkan komunisme yang bermetamerfosa. Pada fungsi ini prinsipnya militer masih dibutuhkan pada banyak segi kehidupan masyarakat (Jenkins,1993)<sup>26</sup>. Honna mencatat pergeseran isu-isu komunisme adalah metamorphosis gerakan komunisme itu sendiri disepanjang dekade tahun 1980-an -- misalnya adanya Organisasi Tanpa Bentuk (OTB) dan bahaya laten. Bangunan pewacanaan ini merupakan penjajakan legitimasi militer untuk mendapatkan tempat memasuki ruang kehidupan sipil.

---

<sup>25</sup> Sejarah Kepolisian, Istilah penyebutan G.30.S/PKI memang bervariasi, paling tidak ada empat istilah. Misalnya, Presiden Sukarno menggunakan istilah “Gestok”. Istilah yang dipakai disini mengikuti istilah yang dipakai Angkatan Darat. (Lihat, misalnya, Purwanto:2006)

<sup>26</sup> Masuknya militer pada kehidupan sipil mendapatkan legitimasinya melalui doktrin Dwi Fungsi.

Secara analitik pembabakan menjadi penting untuk melihat dinamika relasi negara dengan masyarakat sipil.<sup>27</sup> Boucher dan Hadiz (2003) membagi era Orde Baru ini dalam tiga babak. Pada babak awal merupakan pencarian format politik Orde Baru (1965-1973). Namun bagi Lev (1990) babak awal Orde Baru agaknya berakhir pada 1969. Diluar ambisi besar memangkaskan organisasi dan pemikiran berhaluan kiri pada babak awal ini, menurut Lev (1990) pemerintahan Suharto masih menerapkan gaya politik libertarian sebagai era pencarian format politik Orde Baru. Ada kebebasan bagi parpol dan media massa; membiarkan kritik dalam mengungkapkan realita yang berkembang di tengah masyarakat. Wujud libertarian terlihat pada lahirnya panitia ad hoc II yang membidangi reorganisasi pemerintahan dan panitian ad hoc IV yang membidangi hak asasi manusia. Suasana liberal ini berhenti sampai keluarnya Undang Undang No.15 dan Undang Undang No.16 Tahun 1969, masing – masing tentang Pemilu dan Susduk MPR/DPR/DPRD.

Berakhirnya babak pertama dimulai dengan ketegangan relasi negara – sipil, hingga memasuki pada babak kedua (1973 – 1988). Boucher dan Hadiz (2003) menyebut babak kedua ini sebagai Puncak Kejayaan Orde Baru. Proyek militer terhadap stabilisasi dalam kerangka mengamankan Pembangunan segera menunjukkan hasil. Pidato kenegaraan Presiden Republik Indonesia Suharto memamerkan angka-angka yang dicapai sepanjang tahun-tahun 70 hingga 80-an; pertumbuhan ekonomi pendapatan Perkapita orang Indonesia meningkat lebih dari US \$ 1.000 dibandingkan pada awal pemerintahan rezim ini yang hanya US \$ 70. Data dari Wikipedia menyebutkan sejumlah gambaran kasar yang dicapai sistem Orde Baru, diantaranya perkembangan GDP per kapita Indonesia yang

---

<sup>27</sup> Meskipun pada awal pemerintahan Orde Baru terdapat harapan bagi masyarakat, sejumlah pengamat hampir tak ada debat berkepanjangan menempatkan Indonesia era Orde Baru (1965 – 1997) sebagai negara otoritarian. Otoritarian merupakan term untuk menengarai model hubungan tertentu antara pemegang kekuasaan (pemerintah atau negara) dengan masyarakat sipil. Janowitz (1962) membagi lima kemungkinan model hubungan ini; 1) *authoritarian –personal*, 2) *authoritarian-massparty*, 3) *democratic-competitive*, 4) *democratic-military coalition*, dan 5) *military oligarchy*. Dari lima kemungkinan model hubungan pengendali kekuasaan dengan masyarakat sipil ini, maka model *democratic-military coalition* dan model *military oligarchy*, militer memainkan peran politik dominan. Prosesnya secara kasar dimulai dari tindakan (awal) militer menyokong politisi sipil, kemudian secara berturut menjadai penengah atau wasit dan sampai pada oligarchy atau group yang dominan dalam politik (Sanit: 1981).

pada tahun 1968 hanya AS\$70 dan pada 1996 mencapai lebih dari AS\$1.000. Deretan kesuksesan yang lain; Sukses transmigrasi; sukses mengundang investor; sukses menumbuhkan rasa nasionalisme dan cinta produk dalam negeri.. Misalnya, Nono Anwar Makarim, aktifis angkatan 66 dalam harian Kompas 14 Maret 2012 menulis kilas balik pada periode ini, *“dalam 25 tahun mereka menyulap ekonomi Indonesia yang kacau dan terpuruk sejak resesi global 1930-an menjadi perekonomian dengan pertumbuhan yang konsisten tinggi dan penurunan angka kemiskinan terbesar di dunia”*. Prestasi yang berupa angka – angka ini dialamatkan pada tim ekonomi Suharto yang dipimpin oleh seorang teknokrat Widjoyo Nitisastro. Banyak kalangan menyebutnya sebagai salah satu sukses politik dan ekonomi abad ke – 20 yang paling cemerlang. Masa ini disebut sebagai kejayaan para teknokrat, setelah tak lama kemudian Suharto lebih mendengar cerita-cerita Habibie<sup>28</sup> (Makarim, *Kompas* 14 Maret 2012). Disini selera Suharto bergeser, dari Widjoyo ke Habibie. Pergeseran ini terjadi pada paruh ketiga menjelang kajatuhan rezim Orde Baru. Memasuki ‘era Habibie’ konstelasi tata kelola keamanan agaknya melonggar. Oposisi politik (meskipun masih sangat kecil untuk ukuran sebagai ‘rival’) terhadap Rezim Suharto mulai menampakkan ketegasannya, yaitu Abdurrahman Wahid (Nahdhatul Ulama).

Selain angka-angka di atas kesuksesan yang monumental pada babak kedua Orde Baru ini adalah penyeragaman tafsir ideologi sebagai bentuk hegemonik tafsir atas realitas. Dalam riset Azca (1998) proses higemonik tafsir atas realitas berangkat dari Dwi Fungsi ABRI. Dalam waktu yang tak terlalu lama kesuksesan Dwi Fungsi adalah penguasaan militer secara kualitatif maupun kuantitatif terhadap birokrasi. Sebagaimana dicatat Mac Dougall dalam risetnya yang dilakukan pada tahun 1986. Data Dougall menunjukkan bahwa jabatan sentral birokrasi, mulai dari menteri hingga direktur jenderal di departemen diduduki oleh kalangan militer. Militer menduduki 64 persen jabatan pembantu presiden, 38 persen menteri, 67 persen sekretaris jenderal, 67 persen Irjen, dan 20 persen Dirjen pada departemen-departemen.

Keberhasilan ini ketika rezim militer melenggang melakukan dominasi tafsir atas ideologi, sekaligus mengendalikan kehidupan organisasi sipil. Untuk

---

<sup>28</sup> Habibie berorientasi pada kejayaan bangsa melalui lompatan dari tahap ekonomi pertanian ke fase industry.

membangun legitimasi birokratik (dan teknis)<sup>29</sup> militer membentuk Golongan Karya sebagai organisasi yang dilandaskan pada profesi. Organisasi ini untuk menghadapi partai politik yang amat berorientasi pada ideologi baik di dalam maupun di luar parlemen (Sanit, 1981:78). Golkar secara substantif merupakan sebuah lembaga yang menegaskan adanya pergeseran penafsiran ideologis; kehadirannya adalah sebuah *back up* atas ideologi Pembangunan<sup>30</sup>. Dengan melihat apa yang telah dicapai Golkar, diusahakan struktur kepartaian -- dimana atas nama pembangunan -- dilakukan penafsiran pada ideologi partai politik.

Namun demikian secara laten hubungan negara dengan masyarakat sipil berada pada ketegangan, puncaknya pada kelahiran Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan Nomor 8 Tahun 1985. Undang – undang ini mengikat seluruh ormas dan organisasi termasuk partai politik untuk menjadikan Pancasila sebagai azas organisasi (azas tunggal). Undang-Undang ini menjadi dasar nyata rezim Orde Baru dalam melakukan hegemoni melalui rekayasa ideologi terhadap masyarakat sipil. Keberhasilan proyek azas tunggal ini sebelumnya ditopang penyederhanaan partai politik sejak tahun 1973, penggabungan sembilan Parpol menjadi dua parpol saja, selain Golkar.

Tafsir tunggal atas Pancasila yang (bersifat) hegemonik dilakukan rezim Orde Baru menjadi sangat krusial sebagai landasan praksis rezim ini dalam mengelola apa yang disebutnya sebagai Pembangunan. Pada paruh kedua pembabakan Boucher, rezim ini meletakkan stabilitas sebagai *ikon* utama di sepanjang tata kelola pemerintahannya. Intelektual pendukung rezim ini ikon stabilitas menjadi pilihan yang diambil untuk mengamankan pertumbuhan ekonomi, sebuah peyoratif dari istilah Pembangunan. Jargon ‘efek menetes kebawah’ melekat dalam strategi pembangunan. Secara otomatis pengertian ini mengabaikan pemerataan dan demokrasi, baik tataran politik maupun ekonomi. Secara prinsipal selain upaya menghindari gejolak politik, implikasi serius adalah pembekuan kebebasan hak-hak sipil warga. Atas gejala ini Robison (1984:15) menyebutkan bahwa perpolitikan dilihat sebagai terisolasi dari kekuatan sosial

<sup>29</sup> Legitimasi teknis administratif dalam pembaharuan masyarakat ini penting bagi militer karena semula militer diragukan kemampuannya dalam soal ini.

<sup>30</sup> Karena dengan melihat apa yang telah dicapai Golkar, diusahakan struktur kepartaian, dimana atas pembangunan dilakukan penafsiran pada ideology partai politik.

karena tidak ada kekuatan sosial yang secara formal mengawasi negara melalui politik. Disini, kekuasaan dilahirkan dari dalam, bukan dari luar aparat negara.

Dalam hal kebebasan sipil ini pemerintah membangun kontra-wacana atas konsep hak asasi manusia, yang akhirnya (memang) terjadi diskusi konsep HAM ini hingga sepanjang kurun tahun 80-an. Kalangan pemerintah memandang bahwa hak asasi manusia tidak melulu harus merujuk sebagaimana yang dipahami di Barat, Indonesia mempunyai konsepnya sendiri. Bagi kalangan LSM cenderung berpendapat bahwa hak asasi manusia bersifat universal.

Pancasila berada pada titik kontestasi paling tinggi oleh sejumlah kalangan; didiskusikan, ditafsirkan, dan ujung – ujungnya menjadi alat legitimasi untuk melakukan dominasi politik rezim. Sejumlah ‘gerakan tafsir’ Pancasila pada babak kedua kekuasaan rezim Orde Baru, misalnya, pertama, dari kalangan pluralis; Petisi 50, YLBHI, K.H. Abdurrahman Wahid, dan dari kalangan Mahasiswa ITB. Kedua, dari kelompok Islam; K.H. Habullah Bakry, Sjafrudin Prawiranegara, Amir Biki, HMI (Boucher dan Hadiz: 2003)

Pengendalian terhadap kelompok islam oleh rezim Orde Baru tidak sederhana dibandingkan dengan perlakuannya terhadap kelompok kiri. Energi gerakan perlawanan terhadap Orde Baru dalam pewacanaan Pancasila terpecah secara signifikan setelah, pada tahun 1971, Nurcholis Madjid mengemukakan gagasan bahwa Islam bisa berdamai dengan sekularisme. Yang paling penting gagasannya terhadap Pancasila, ideologi ini (sekedar) menjadi *platform* umat islam Indonesia (Madjid, 1995). Respon pewacanaan kelompok islam terhadap Pancasila hasil tafsir rezim mempunyai rentang keragaman. Penerimaan sebagian kelompok islam atas tafsir Pancasila Orde Baru mendorong sebagian kelompok ini merasa halal (atau tidak mengalami *split teologik*) untuk terlibat pada jalur pemerintahan. Pengertian ini selanjutnya dapat dibaca “berdamai” dengan negara Orde Baru (Mulkhan, 1989).

## 4.2. Proses Pengkerdilan Institusi Kepolisian

Posisi kepolisian masih belum jelas hingga melalui Tap MPRS No. II Tahun 1960 status kepolisian ditetapkan menjadi bagian dari Angkatan Bersenjata. Memasukan institusi kepolisian ke tubuh militer ini meskipun telah disadari banyak kalangan yang menggunakan kerangka tata kelola masyarakat modern sebagai ‘mundur ke belakang’ namun dalam konteks Indonesia proses ini dapat dipahami. Alasannya, kepolisian Indonesia mempunyai sejarahnya sendiri dibandingkan dengan kelahiran dan perkembangan kepolisian negara lain. Sarlito Wirawan (Tabah, 1998: 70) mencatat bahwa tak ada gejolak psikologis (semacam ‘*split personality*’). Secara historis peran militer telah pula disandang kepolisian Indonesia, dalam memberikan andil pada revolusi fisik.

Tap MPR di atas kemudian posisi kepolisian ini diperkuat melalui Undang Undang Pokok Kepolisian No.13 Tahun 1961. Sejak itu tertutup debat tentang status kepolisian. Namun demikian penjelasan undang undang tersebut masih dipandang belum tegas karena menyebutkan status kepolisian masih di antara sipil dan militer. Jadi, sampai disini integrasi kepolisian masih setengah setengah. Baru empat tahun kemudian berdasarkan keputusan Presiden No. 290 tahun 1964 yang disempurnakan pada tanggal 23 Juli 1965, kepolisian (Angkatan Kepolisian) secara penuh diintegrasikan dengan unsur ABRI lainnya.

Resminya sejak tahun 1965 kedudukan institusi kepolisian secara hukum, personil dan material, keuangan, organisasi, administrasi, diatur secara integral dengan ABRI. Presiden sebagai pemimpin tertinggi Angkatan Bersenjata dapat langsung berhubungan dengan pimpinan Angkatan tanpa sepengetahuan Menteri Koordinator Pertahanan Keamanan. Dengan demikian posisi Menteri Koordinator Pertahanan Keamanan praktis hanya menangani tugas administrasi dan tugas kordinasi. Kondisi organisasi semacam ini dikhawatirkan oleh rezim Orde Baru akan terjadinya dua kemungkinan negativ. Pertama, dipandang sebagai potensi hadirnya disintegrasi karena masih ada peluang persaingan antar angkatan. Kedua, kekhawatiran yang lebih serius adalah infiltrasi komunisme pada tubuh angkatan karena organisasi ABRI berkembang secara melebar. Penegasan pengorganisasian yang tujuannya untuk menutup dua kemungkinan buruk itu dikeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 132/ 1967 tentang pokok – pokok



organisasi dan prosedur Departemen Pertahanan dan Keamanan. Keppres ini dengan demikian merupakan penyempurnaan struktur organisasi dalam rangka integrasi ABRI.

Dalam perjalanannya, Keppres No. 132/1967 ini dirasakan terlalu kaku, paling tidak perlu semacam spesialisasi tugas angkatan secara jelas. Dua tahun kemudian keluar Keppres Nomor 79 tahun 1969, yaitu penegasan tentang spesialisasi tugas, bahwa ABRI merupakan unsur organik yang menjadi inti kekuatan Hankamnas dan sekaligus kekuatan sosial. Yang lebih mendasar adalah disebutkan perbedaan tugas dan kewajiban antara Angkatan Perang dengan kepolisian. Keppres ini sejalan dengan Undang-Undang Pokok Kepolisian Nomor 13 Tahun 1961, bahwa pendekatan sosial dan urusan keamanan dalam negeri adalah urusan Polri. Disini Suharto mengambil langkah penting bagi insituti kepolisian. Suharto sadar bahwa konstelasi sosial-politik yang dihadapi bangsa sudah jauh bergeser dibandingkan isu-isu tentang perang, revolusi dan kebangsaan sebagaimana era pergolakan. Di penghujung tahun 60-an militer pada dasarnya cukup (kuat) mengendalikan banyak hal. Keppres Nomor 79 tahun 1969 ini untuk merespon suara demokratisasi di satu sisi, di sisi lain yang jauh lebih penting adalah dorongan pragmatis di pemerintahannya. Kepolisian, mulai ditata sebagaimana yang terjadi di negara-negara modern; menangani persoalan-persoalan keamanan, Angkatan Perang pendekatan pertahanan keamanan.

Namun demikian dalam prakteknya, karena ada lembaga ekstra-yudisial semacam Kopkamtib yang dibentuk sejak 10 Oktober 1965, maka sebetulnya Keppres Nomor 79 tahun 1969 tidak cukup tangguh bagi institusi kepolisian dalam membentengi perannya sebagai garda penjaga keamanan. Kopkamtib yang dibentuk setelah peristiwa G30S oleh Richard Tanter disebut sebagai “jantung kekuasaan Orde Baru” (<http://members.fortunecity.com>). Lembaga ini mengkoordinasi sejumlah badan intelejen, mulai dari Bakin sampai dengan intelejen dalam setiap bagian Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Terhadap kasus-kasus yang dianggap dapat mengganggu stabilitas politik dan ekonomi, Kopkamtib bisa menerobos wewenang departemen sipil, bahkan wewenang angkatan bersenjata sekalipun. Dengan memperkerjakan personel militer terpercaya untuk melaksanakan tugas-tugas yang bertujuan politik dalam artian

luas dan luar biasa, maka Kopkamtib merupakan inti pemerintah Indonesia pada masa hukum darurat. Maka sejak awal hadirnya Kopkamtib merupakan kooptasi sempurna rezim militer atas (peran) kepolisian<sup>31</sup>. Tanter menjelaskan bahwa kekuasaan Kopkamtib dalam interogasi, penangkapan dan penahanan tidak tunduk kepada kekangan saluran hukum yang berlaku di Indonesia secara reguler. Sebagai implikasi Kapolri Hoegeng Imam Santoso dipecat oleh Suharto karena melakukan investigasi besar besaran terhadap korupsi menekankan aksi teror muncul dari lemahnya kekangan hukum. Lebih jauh Richad menulis,

*“Kopkamtib memiliki kekuasaan untuk memerintahkan apa yang seharusnya bukan tugas mereka. Ini seperti ‘kekuatan polisi luar biasa’. Rakyat di Indonesia cenderung merasa terteror saat mendengar nama kopkamtib. Opini umum mengatakan Kopkamtib dapat melakukan apa saja yang dimau. Dan ini artinya mereka bisa menangkap rakyat secara serampangan”.*

Komentar Hoegeng Imam Santoso, mantan Kapolri 1974 (ELSAM, dalam Jones, 1997: 285)

*“Kopkamtib memiliki kekuasaan untuk memerintahkan polisi melakukan apa yang seharusnya tidak boleh dilakukan lembaga itu merupakan ‘kekuatan supra polisi’. Masyarakat Indonesia cenderung ketakutan ketika mereka mendengar nama Kopkamtib. Pada umumnya mereka menganggap bahwa Kopkamtib bisa melakukan apapun sesukanya. Dan itu berarti mereka dapat menahan orang sewenang-wenang”.*

Dengan demikian kooptasi kekuasaan atas lembaga yudisial mengandung paling tidak dua implikasi. Pertama, mempersempit ruang gerak kepolisian dalam fungsi penegakan hukum, konsekwensinya kekuatan ekstra-polisi bermain pada domain penegakan hukum. Dalam sebuah insiden kecil, sebagaimana dikisahkan mantan Kapolri di bawah ini mengandung latar belakang struktural dominasi lembaga non-yustisi dalam praktek kendala hukum. Dalam sebuah wawancara dengan *Forum Keadilan* (13 Juli 1998) mantan Kapolri Kunarto menceritakan,

*“...Di Bandung, suatu saat ada polisi lalu lintas menyetop mobil angkot yang melanggar rambu. Sopirnya ditanyai surat-suratnya, tidak punya. Malah dia lari. Si Polantas mengabari lewat radio, lalu dibikin*

---

<sup>31</sup> Bukan sekedar dalam pengorganisasian, tetapi implikasi yang lebih jauh menyangkut doktrin dan mental.

*pencegatan disana sini. Tapi, apa yang terjadi ? Angkot itu malah masuk ke Batalyon 310, lalu kembali dengan satu peleton. Si Polmas pun dikeroyok sampai mati”*

Bahkan dalam beberapa kasus presiden (leluasa) turun langsung pada teknis penegakan ketertiban masyarakat, dan presiden sendiri yang mendefinisikan rasa aman di masyarakat. (Bagian ini secara khusus diurai tersendiri). Kedua, penempatan institusi kepolisian pada tubuh militer mengisolasi kepolisian dari komunitas (interaksi) profesi sejenis pada tingkat internasional sehingga mampersempit pengembangan sumber daya materil dan personil. Penuturan Mantan Kapolri Awaloedin Djamin<sup>32</sup> pada awal kepemimpinannya tahun 1978 – 1982, bahwa kepolisian selalu berada dalam posisi ‘anak tiri’ khususnya menyangkut akses terhadap pengembangan sumber daya. Anggaran pembangunan Polri hanya 4,5 milyar rupiah, ini angka yang tidak rasional untuk seluruh jajaran Polri. Ketika Kapolri menyampaikannya ke Menhankam/Pangab, ada sedikit perubahan, tahun berikutnya anggaran pembangunan Polri dinaikan nominalnya menjadi ± 400 persen menjadi 19 milyar rupiah. Kenaikan ini sesungguhnya masih terlalu kecil dibandingkan dengan pasokan dana ke angkatan lain, angka kenaikan itu baru sama dengan harga satu pesawat Herkules AURI. Pada periode kepemimpinan Kunarto, Kepala Polri ini menyebut bahwa dana Polri lebih kecil dari anggaran Kodam Jaya. Dalam sebuah wawancara *Forum Keadilan* (13/7/1998), Kunarto menceritakan,

*“ ...dalam persiapan Pemilu 1992, kami meminta dibelikan borgol dan pentungan saja tidak diterima. Nah, waktu itu ada rencana mendatangkan perlengkapan pengendali huru hara untuk enam satuan setingkat kompi (SSK). Kami sudah senang karena merasa itu buat polisi. Tapi ternyata kami cuma dapat jatah untuk satu SSK. Selebihnya buat Kostrad dan Kodam Jaya. Lho, mereka mau memakainya untuk apa?”*

Kecilnya pasokan dana untuk kepolisian ini diakui Menteri Pertahanan Keamanan. Dalam literatur Awaloedin Djamin menyebut kelakarnya Jenderal M. Jusuf yang menyatakan “Polri berada di bawah garis kemiskinan”. Padahal kenaikan anggaran untuk Polri bukan perkara sulit untuk dipenuhi pemerintah jika

---

<sup>32</sup> Djamin, 2010. *Kedudukan Polri dalam Sistem Ketatanegaraan dan Profil Kepemimpinan Polri Masa Kini dan Mendatang*, (tanpa penerbit).

ditilik dari peluang dukungan luar negeri pada dekade ini yang cukup mencolok melalui revisi struktur bantuannya. Keterangan dari <http://www.nationsencyclopedia.com>,

*“During the 1970s and early 1980s, the IMF took a central part in reorganizing Indonesia's financial structure and planning methods. At the Indonesian government's invitation, the IMF has also evaluated the country's economic programs for the purpose of advising donor nations. More recently, the IMF expanded its role by advising the government on planning and foreign aid allocation”* .

Lebih lanjut penuturan Djamin, waktu Presiden Suharto yang didampingi Menristek B.J Habibie menyetujui pengadaan dua kapal polisi 400 ton sebagai pengganti kapal-kapal 500 ton pada zaman RS. Soekanto yang telah hapus dibangun di Jerman, setelah setengah jadi, B.J Habibie menjabat sebagai Presdir, agar keluar dengan bendera PAL. Setelah dua kapal tersebut selesai dibangun, dalam upacara di PAL, Surabaya, B.J. Habibie menyerahkannya kepada Pangab Jenderal Tri Sutrisno, selanjutnya Pangab menyerahkannya bukan kepada Polri, tetapi kepada laksamana Kasenda , KSAL. Juga setelah AL mendapat 39 kapal ex Jerman Timur, dua kapal tersebut tidak pernah diserahkan kepada Polri. 3) Jumlah anggota Polri pada periode ini dibanding dengan jumlah penduduk 1:1200, sedangkan rasio PBB adalah 1:400. 4) sistem pendidikan Polri di samakan (diintegrasikan) dengan pendidikan angkatan perang, seperti pendidikan tamtama yang sejak zaman Belanda berlangsung 9 bulan sampai satu tahun, dirobah menjadi 4 bulan. Akademi Kepolisian dan Seskopol diintegrasikan kedalam Danjen AKABRI dan Sesko ABRI.

Dalam pengembangan sumber daya organisasi sangat nyata mempunyai bobot dimensi politis dalam hubungan Polri dengan Angkatan (Wirawan, dalam Tabah, 1998: 71). Porsi Polri dalam jabatan – jabatan teras di Mabes ABRI sangat kecil dibandingkan dengan pejabat angkatan lain. Jumlah perwira tinggi Polri sebesar 0,32 orang dari setiap seribu anggota (60 perwira tinggi dari 187.000 personil Polri). Jika dibandingkan dengan perwira tinggi Angkatan Udara, sebesar 1,2 orang dari setiap seribu anggota (60 dari 50.000); di Angkatan Laut sebesar 1,5 dari setiap seribu anggota ( 60 dari 40.000); yang paling dituntungkan adalah Angkatan Darat, sebesar 8,8 dari setiap seribu anggota (200 perwira tinggi dari 225.000 personil). Sementara dalam pengisian jabatan, untuk jabatan

– jabatan strategis seperti Kasum dan Kasospol ABRI dan asisten lainnya di MABES ABRI melihat porsi perbandingan di atas maka akan selalu diisi atau digilir oleh tiga angkatan. Polisi tak akan mendapat tempat. Aspek yang sangat mengganggu dalam penegakkan hukum terletak pada pengisian jabatan di POM ABRI yang seluruhnya diisi oleh TNI AD, seharusnya untuk seluruh ABRI. Akibatnya, kesulitan dalam pengusutan perkara yang melibatkan anggota ABRI.

Psikologi ‘anak tiri’ kepolisian di lingkungan rekannya yang Militer terbawa beberapa saat setelah institusi ini dipisahkan dari ABRI. Dikisahkan oleh Akbar Tanjung, politisi senior dari Golkar dalam sebuah bulletin resmi Polri (Bulsak, Edisi No. 9/2000) tentang arogansi protokoler TNI yang mengindikasikan bahwa Polri masih berada dalam bayang – bayang TNI . Dalam suatu upacara militer pemberian tanda penghargaan Menhankan kepada 56 perwira tinggi TNI dan Polri di Mabes TNI Cilangkap, 14 Juni 1999, semua perwira yang meperoleh tanda penghargaan disatukan dalam satu upacara, ini tidak berbeda ketika Polri masih berada dalam lingkup ABRI. Padahal sejak 1 April 1999 Polri sudah dinyatakan berada di luar TNI. Menurut politikus senior dari Golkar ini seharusnya sesuai statusnya upacara pemberian penghargaan dilaksanakan secara khusus di Depertemen Hankam, Jalan Merdeka Barat, Jakarta.

Akibat dari dimensi politis organisasi jabatan ABRI itu akan sulit mengembangkan Polri, karena kebijakan – kebijakan (untuk Polri sekalipun) tidak dibawah pejabat Polri. Untuk kejelasan ini, misalnya, Jabatan Danjen Kopasus yang membawahi 6000 anggota berpangkat Mayjen, begitu juga Komandan Marinir yang beranggotakan 5000 personil. Dibandingkan dengan Brimob hanya dikomandani oleh Brigjen, padahal beranggotakan jauh lebih besar, yaitu 16.000 personil. Dan, di lingkungan Polri jabatan bintang tiga hanya satu (Waka Polri) tetapi di TNI AD jauh lebih banyak. Pada era Kepala Polri Kunarto (1991 – 1993), Kapolri ini menceritakan,

*“...saya menginginkan Lalu Lintas jadi direktorat yang dipimpin Brigadir Jenderal, bukan Subdit dibawah Direktorat Samapta. Saya bilang pada Tri Sutrisno (kala itu Panglima ABRI). Disetujui. Tapi saya*

*sakit hati mendengar alasan seorang asistennya dari TNI AD. Dia bilang, biarlah kita kasih. Biar polisi sekali – kali merasa besar”<sup>33</sup>*

Persoalan struktural pengembangan Polri juga pada jalinan kerjasama dengan luar negeri. Meskipun pada era Kapolri Widodo Budidarmo cukup ramai kerjasama dengan pihak luar, bahkan Kapolri diangkat sebagai *Vice President* Interpol untuk kawasan asia (Djamin, 2006: 393) namun pada dasarnya hubungan kerja sama ini tidak dipandang cukup membesarkan institusi kepolisian karena sama sekali tidak ‘mendongkrak’ asset (peralatan dan skill personil). Akan lain jika mempunyai relasi (langsung maupun tidak langsung) dengan badan internasional pemasok dana, misalnya dengan *Inter Governmental Group On Indonesia* (IGGI). Persoalannya Polri tidak bisa mengikuti kerjasama *Inter Governmental Group On Indonesia*, yang melalui Bappenas dengan fasilitas bantuan teknis dan kredit ekspor. Secara structural kepolisian di dunia internasional tidak merupakan militer sementara kepolisian Indonesia masuk pada ‘kategori’ militer. Dilain sisi kepolisian Indonesia tidak ikut dalam *military cooperation* atau *defence cooperation* yang sangat marak pada zaman Orde Baru. Kerja sama ini antara lain dengan AS, Belanda, dan Australia. Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara mendapat bantuan teknis (hibah) berupa kapal, pesawat udara, tank, dan meriam dan juga kesempatan belajar ke luar negeri.

Dalam isolasi semacam itu secara lisan saja Presiden Suharto mengatakan kepada Kapolri Awaloedin Djamin agar mengusahakan sendiri kerjasama dengan luar negeri (Djamin, 2006). Peluang ini disambut baik oleh Kapolri. Namun setelah mendapat bantuan, seperti pendidikan anti terror di GSG-9 Jerman, jatah bantuan inipun diambil Angkatan Darat yang mengirim Prabowo Subiyanto dan L. Panjaitan. Pada era Awaloedin, presiden menaruh perhatian terhadap (kinerja) kepolisian. Komentarnya, “*khusus bagi Polri, saya minta meningkatkan pelaksanaan tugas pokoknya terutama dalam membina menumbuhkan keamanan dan ketertiban masyarakat*” (Djamin, 2006: 396). Himbauan keras presiden ini membuat gamang pimpinan kepolisian karena pada dasarnya kepolisian tidak bisa berbuat banyak atas kondisi keamanan. Karena -- sebagaimana laporan *Tempo*, 19

<sup>33</sup> Wawancara Kunarto dalam Forum Keadilan, 13 Juli 1998.

November 1988 -- bukankah Hugeng Imam Santoso, mantan Kapolri yang dipecat oleh Soeharto karena melakukan investigasi besar-besaran terhadap korupsi menekankan aksi teror muncul dari lemahnya kekangan hukum: "Kopkamtib memiliki kekuasaan untuk memerintahkan apa yang seharusnya bukan tugas mereka. Ini seperti 'kekuatan polisi luar biasa'. Rakyat di Indonesia cenderung merasa terteror saat mendengar nama kopkamtib. Opini umum mengatakan Kopkamtib dapat melakukan apa saja yang dia mau. Dan ini artinya mereka bisa menangkap rakyat secara serampangan.

#### **4.3. Kontestasi Pengendalian Rasa Aman Masyarakat**

Pembentukan format politik Orde Baru sebagaimana diurai di atas berimplikasi terhadap pengorganisasian elemen-elemen keamanan (militer dan kepolisian), hal ini merupakan penegasan kecenderungan sistem (birokratik) otoritarian. Pengendalian rasa aman atau gangguan keamanan oleh Rezim Orde Baru dilakukan melalui dua level dimensi. Pertama, pengendalian dimensi gangguan keamanan akar rumput, yang bersifat kejahatan jalanan (*crime street*). Dan, kedua, pengendalian gangguan keamanan pada dimensi (ekonomi) politik, sebagaimana telah diurai di atas. Dimensi kedua ini tidak terlalu tepat menggunakan istilah *white collar crime* – sebagai pasangan dari kejahatan dari dimensi pertama – karena tolok ukur tindakan gangguannya /kejahatan tidak melulu dapat disandarkan pada regulasi hukum positif semacam KUHP.

Pada 10 Oktober 1965 hingga dekade tahun 70-an Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib), sebuah institusi militer, memegang kendali penuh atas pemulihkan keamanan dan menjaga ketertiban. Tanter menyebutnya sebagai 'Kopkamtib mempunyai wewenang komprehensif, mengendalikan kehidupan politik seluruh masyarakat, atau keamanan negara versus masyarakat. Fungsi Kopkamtib secara umum adalah (<http://members.fortunecity.com>);

1. Mengkordinasi pelaksanaan kebijakan dalam menjaga keamanan, stabilitas dan ketertiban nasional.
2. Mencegah dan menghancurkan kegiatan subverif sisa-sisa G30S/PKI dan kelompok ekstrim lain yang mengancam keamanan dan ketertiban sosial

serta yang membahayakan kesejahteraan dan integritas negara dan bangsa berdasarkan Pancasila dan uud 1945.

3. Menghalangi pengaruh moral dan mental yang muncul dari G30S/PKI dan bentuk budaya lain yang menentang Pancasila secara moral, mental dan budaya.
4. Membina masyarakat ke arah partisipasi aktif dan bertanggungjawab dalam menjaga keamanan dan ketertiban.

Jadi, tugas Kopkamtib selain pengendali keamanan dan ketertiban yang sesungguhnya dalam praktek tidak pernah mempunyai batasan yang tegas juga bertanggungjawab terhadap ‘menghalangi pengaruh moral dan mental penentang negara sebagaimana ditunjukkan pada poin 3. Kontrol institusi sosialisasi semacam pers atas pengaruh moral dan mental warga menjadi sangat urgen. Setiap tahun semua lisensi penerbitan pers harus melalui peninjauan Kopkamtib. Komandan Kopkamtib suatu daerah dapat menanggukkan lisensi penerbitan daerah setempat. Dan, setiap wartawan wajib lapor setiap saat, sebelum agen Kopkamtib mendatangi dating untuk menginterogasi. Terhadap kasus-kasus nasional yang dianggap penting Kopkamtib memanggil para wartawan – tentu mereka harus hadir – mendengarkan penjelasan resmi. Ini oleh Tanter disebutnya sebagai iklim persuasiv intimidasi di Indonesia. Walaupun penjelasan resmi ini tidak mempunyai kekuatan hukum resmi tetapi para wartawan merasakan pengaruh yang diharapkan garis Kopkamtib untuk disampaikan kepada masyarakat.

Dalam pengendalian buruh, hingga di penghujung tahun 1970-an dalam penilaian Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam) Kopkamtib melangkahi Undang-Undang Perburuhan dalam memangkas sejumlah aksi pemogokan buruh (Kasim, 1999: 286). Pada dimensi “kejahatan” non-kriminal<sup>34</sup> (*non-crime street*), sejak awal kelahiran rezim Orde Baru militer memangkas elemen-elemen yang dipandang berhaluan kiri. lebih dari separuh usia rezim Orde Baru militer melakukan perburuan tiada lelah terhadap dugaan-dugaan munculnya kembali faham komunis. Data kasar yang diperoleh Elsam bahwa

<sup>34</sup> Istilah ‘kriminal’ ini disini difahami dalam pengertian ‘kejahatan kelas bawah’ sebagaimana orang memahami istilah ini pada hari ini, meskipun pada dasarnya bentukan makna istilah ini merupakan konstruksi politis khas Indonesia. (Lihat, misalnya Siegel, 1998: 6 -12).



pada paruh terakhir dekade 1960-an setengah juta orang dibunuh oleh tentara dan pendukungnya, ribuan orang ditangkap dan dikirim ke penjara tanpa pengadilan (Kasim,1999). Sebuah *website* pada <http://www.heritage.org> menyebutkan,

*“For Indonesia, military kontrol brought political stability and economic development, but at the cost of extreme corruption and a brutal human rights record. According to the State Department's 1997 report on human rights in Indonesia, "The military retained substantial nonmilitary powers...and continued to commit numerous human rights abuses.”*

Perburuan terhadap kelompok yang ditengarai kiri berhenti atau mereda setelah runtuhnya Uni Sovyet tahun 1991. Tetapi, tidak pula berhenti betul. Untuk menyelamatkan ideologi militer (developmentalisme), setelah kejatuhan negara yang dianggap markas komunis ini, militer membangun dua kemungkinan buruan baru yang disebutnya dengan *new left* dan liberalisme (Honna: 1999). Sebutan Organisasi Tanpa Bentuk (OTB) merupakan kewaspadaan terhadap munculnya kembali komunisme dalam wujud baru menyusup pada organisasi resmi maupun pemerintah.

Liberalism dan komunisme dengan segala bentuk metamorfosanya dipandang sebagai ancaman bagi keberlangsungan pembangunan dan kesatuan dan persatuan bangsa. Honna (2006) menyebut cara bekerjanya kekuasaan ini merupakan derivasi dari ‘ideologi militer’. Logika yang selalu dikemukakan rezim militer adalah stabilitas politik sangat diperlukan bagi pembangunan ekonomi; dan keutuhan nasional hanya akan dapat dipertahankan melalui pengawasan militer. Ini legitimasi penalaran yang menegaskan bahwa militer masih sangat relevan dibutuhkan perannya di luar peran-peran militer sekalipun. Dasar logika inilah asal pijakan konsepsi pembangunan ekonomi dari kalangan militer (Crouch, 1978: 273). Maka tuntutan demokratisasi, yang utamanya ramai muncul setelah kejatuhan Uni Sovyet atau pada dekade terakhir pemerintahan Suharto oleh Logika Pembangunan gaya militer ini (masih) dianggap sebagai ancaman nasional, sehingga dianggap sah dijadikan sasaran sebuah operasi keamanan.

Sejauh ini, sepanjang negara melakukan pengendalian (situasi) keamanan secara eksekutif maka peran institusi kepolisian mengerut. Karena model

pengendalian eksekutif dengan sendirinya mengundang masuknya institusi ekstrasudisial kedalam aktifitas sipil. Dalam ungkapan Vatikotis (1993: 93),

*“The hallmark of Suharto’s New Order has been the totally successful extension of state power to all corners of society. Ride through any Indonesian town and the first thing that strikes the visitor is a profusion of official signboards” .*

Kondisi ini menempatkan institusi kepolisian pada posisi minor (tidak penting) dalam wacana keamanan dan (kebebasan) sipil dibandingkan dengan *kiprah* militer. Banyak hal ikhwal menyangkut tata kelola kejahatan jalanan (kriminalitas) yang meresahkan masyarakat tidak dialamatkan kepada kinerja institusi kepolisian namun kepada otoritas politik (kekuasaan). Ini utamanya pada dekade tahun 1980-an. Hingga pertengahan dekade ini saja YLBHI mencatat jumlah korban (mayat), pembunuhan terhadap penjahat jalanan lebih dari 5000 (Husken dan de Jonge, 2003: 89). Tindakan eksekutif terhadap masyarakat sejumlah pengamat dan media mengalamkannya kepada negara, sementara kekerasan fisik dan pembunuhan disepanjang pertengahan rezim Orde Baru dialamatkan kepada tentara. Dengan demikian kontrol Negara Orde Baru atas kehidupan sipil (dan politik) tidak bersandar pada instrumen birokrasi yang terukur, sebagaimana bekerjanya hukum dan bertindak atas dasar legalitas yang sudah ditetapkan sebelumnya, tetapi pada demonstrasi bahwa dirinya adalah sumber hukum. Penelusuran antropologis yang menggambarkan kontrol atau bekerjanya kekuasaan Orde Baru atas kejahatan jalanan dilakukan oleh Husken dan de Jonge (2003) dan Siegel (1998). Kedua laporan ini menegaskan bahwa Suharto mengarikulasikan pemikiran apa yang dimaksud konsep “kekuasaan negara” itu. James T. Siegel, misalnya, menarik hubungan fenomena Petrus langsung kepada Suharto. “Suharto menyatakan bahwa para penjahat itu sendiri yang memancing Petrus dengan ketakutan yang mereka ciptakan” (Siegel: 1998: 159).

Sebelumnya, hubungan langsung Suharto dengan Petrus ini masih kabur, yang beredar adalah spekulasi bahwa gagasan ini berasal dari LB. Moerdani. Setelah terbit buku semi-otobiografi Suharto tahun 1989 hubungan ini menjadi jelas dialamatkan kepada Suharto (Husken dan de Jonge, 2003: 99). Yang sangat dikhawatirkan oleh Suharto adalah kalau penjahat itu mengganggu stabilitas. Dalam otobiografinya ia mengatakan, “...Ancaman itu datang dari orang-orang

jahat, perampok, pembunuh, dan sebagainya. Ketentraman terganggu seolah-olah ketentraman di negeri ini sudah tak ada”. Legalitas atas perlakuan kejam terhadap (yang diduga) pelaku kejahatan dikonstruksi melalui tiga dimensi argumen oleh Suharto sendiri secara langsung. Pertama, perlakuan kejam negara atas perilaku kejahatan jalanan ini ingin menunjukkan bahwa ada kekuasaan yang bisa bermain sama seperti halnya pelaku kejahatan dalam melakukan kejahatan. Kedua, tindakan (kejam) itu sebagai efektif membuat menyelesaikan gangguan ketertiban masyarakat. tindakan kejam /sadis dilakukan untuk menghilangkan rasa takut masyarakat. pada poin ini, justru, bagi sejumlah komentator hak asasi manusia, selain tindakannya melanggar HAM juga membuat rasa takut masyarakat<sup>35</sup>. Jadi, metode Orde Baru dalam memerangi kejahatan justru menciptakan rasa takut. Argumentasi Suharto atas tindakan sadis ini terekam dalam otobiografinya yang dieditori oleh Dwipayana dan Ramadhan (1988:364),

*“Apa hal itu mau didiamkan saja? Dengan sendirinya kita harus mengadakan treatment, tindakan yang tegas. Tindakan tegas bagaimana? Ya, harus dengan kekerasan. Tetapi kekerasan itu bukan lantas dengan tembakan, dor! Dor! begitu saja. Bukan! Tetapi yang melawan, ya, mau tidk mau harus ditembak. Karena melawan mereka ditembak”.*

Argumentasi Suharto ini merupakan bentuk tindakan kekuasaan yang melegitimasi kekerasan balik negara terhadap kriminalitas yang ditafsirkannya sebagai mengganggu ketertiban/keamanan umum. Siegel (2000) menyebutnya sebagai tindakan negara yang melakukan kekejaman balik terhadap orang-orang yang dianggap penjahat bukan dalam sebutan melanggar hukum atau ilegal.

---

<sup>35</sup> Lihat, misalnya, Elsam, “Membelenggu Kebebasan”. Sejumlah media harian tahun 80-an banyak menyuarkan kesalahan tambak dilakukan Petrus.

## **BAB 5**

### **REFORMASI POLRI**

Sebagaimana diurai pada Bab sebelum ini, militer melalui instrumen Kopkamtib mendominasi sepenuhnya tata kelola keamanan, sehingga dominasi lembaga ekstra non yudisial secara struktural melumpuhkan lembaga-lembaga resmi kepolisian dan kejaksaan. Walaupun sepuluh tahun sebelum jatuhnya Suharto terdapat kondisi yang melegakan sejumlah penegak demokrasi dengan dihapuskannya Kopkamtib yang berdiri pada 3 Oktober 1965, namun kemudian berdiri Bakorstanas (Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional). *“Lembaga ekstra yudisial itu tak ada lagi. Kita akan menggunakan instrumen hukum yang sudah ada, yakni kepolisian dan kejaksaan”*, ujar Ketua Bakorstranas Jenderal Try Sutrisno (*Tempo*, 19 November 1988).

Komentar Guru Besar hukum tata negara pada Universitas Padjajaran, Sri Sumantri, terhadap penghapusan Kopkamtib ini menyebutnya *“Suatu kemajuan dalam pembangunan bidang hukum”*. Selanjutnya, menurut Sri Sumantri, polisi selaku penyidik tunggal harus siap menerima pelimpahan wewenang Kopkamtib. Bakorstranas ini dibentuk lewat Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 1988 bertanggungjawab kepada Presiden, bertugas mengkoordinasikan departemen teknis dan instansi terkait dalam pemulihan, pemeliharaan, dan pemantapan stabilitas nasional. Penegasan Ketua Bakorstanas bahwa dengan dihapuskannya Kopkamtib tidak ada lagi penangkapan semena-mena. Kalaupun ada tersangka akan diserahkan ke polisi kecuali jika kasusnya cenderung merongrong stabilitas. Lain dengan pandangan Sri Sumantri, kalangan LSM melalui Buyung Nasution meragukan ucapan Try Sutrisno, *“Saya harap dalam pelaksanaannya nanti Bakorstanas tak sekedar ganti baju”*. Menurutnya, Kopkamtib dan Bakorstanas adalah kuasa hukum dalam keadaan darurat.

#### **5.1 Kontestasi Independensi Kepolisian**

Jatuhnya Rezim Suharto tahun 1998 seperti jeda sejenak atas relasi institusi negara dengan masyarakat yang diwarnai keberjarakan selama hampir 30 tahun. Hubungan polisi dengan masyarakat menempati titik baliknya pada paruh

kedua tahun 1998 ini, seakan-akan institusi ini menempatkan penghidmatannya yang tertinggi terhadap masyarakat. Peristiwa kekerasan politik di Jakarta pada periode ini menyadarkan masyarakat luas lintas kelas dan strata sosial bahwa persoalan hubungan negara masyarakat utamanya terletak pada dominasi militer terhadap hampir semua aspek kehidupan selama ini. Ketegangan yang berujung pada kekerasan politik di penghujung dekade ini tidak (terlalu) dialamatkan pada institusi kepolisian, tetapi pada militer. Namun demikian, dalam kehidupan sosial sehari-hari (yang non-politis) masyarakat merasakan ketegangan hubungan dengan polisi. Sejumlah harian pemberitaan media massa menggambarkan kehidupan sehari-hari ini. Jadi, dalam ruang politik ekspresi keberjarakan ini dialamatkan pada militer. Ini yang terjadi di sepanjang Orde Baru.

Kemesraan hubungan negara – masyarakat pada awal reformasi ini, utamana polisi, misalnya pada Kapolda Jawa Tengah Irjen Nurfaizi, dalam memberikan sambutan buku kumpulan tulisan tentang Reformasi Kepolisian yang dieditori seorang perwira menengah Anton Tabah (Tabah,1998: vii) menulis mengembalikan institusi milik rakyat ini kepada pemiliknya,

*“Reformasi Polri menjadi penting karena lahir dari aspirasi rakyat dan cendekiawan / para pakar yang harus ditangkap dalam nuansa alam keterbukaan, transparansi serta keinginan untuk berinisiatif mencari alternative baru dalam kehidupan penegakkan hukum”*

Tidak demikian “kepercayaan” masyarakat yang diberikan terhadap militer; masyarakat mempercayai darah mahasiswa yang tercecceh pada awal reformasi di Semanggi merupakan bagian dari perilaku rezim keamanan non-polisi yang justru menyudutkan institusi kepolisian. Laporan *Suara Merdeka*, 1 Juli 1998, meliput peringatan kelahiran Kepolisian Republik Indonesia menegaskan penilaian bagian masyarakat itu. Bahwa, penting untuk segera mendorong pemisahan Polri dari ABRI karena bukan sekedar ketidak mandirian Polri, tetapi lebih serius Polri sering hanya dijadikan “tameng” dalam menghadapi berbagai kasus. Diantaranya, Fadli Zon (1998), seorang pengamat sekaligus pelaku politik menuturkan dalam bukunya tentang keriuhan rezim keamanan minus Polri yang terlibat pada insiden itu. Justru, polisi di sepanjang penyelesaian insiden ini menjadi korban konspirasi sisa-sisa rezim keamanan. Proses persidangan dua anggota Polri dalam kasus penembakan mahasiswa Universitas

Trisakti, menurut harian *Suara Merdeka* ini diduga sebagai bentuk rekayasa peradilan untuk menyelamatkan pihak tertentu tetapi mengorbankan polisi. Kasus-kasus sejenis, misalnya tewasnya Marsinah dan wartawan Udin.

Riuh pemikiran dari kalangan masyarakat terhadap arah tata kelola rezim keamanan di sepanjang empat tahun pasca reformasi tahun 1998 hingga 2000, yang sangat mendasar adalah bagaimana reposisi dan konstruksi rezim keamanan yang kompatibel dengan (format) demokrasi. Pidato Presiden B.J. Habibie dalam ulang tahun ABRI, 5 Oktober 1998 membuka peluang kepada masyarakat terhadap terjadinya kontestasi gagasan hubungan Polri dengan ABRI. Ketetapan Karena MPR X/MPR/1998 mengamanatkan pemisahan fungsi dan wewenang dua lembaga itu, dan poin ini juga ada dalam agenda reformasi ABRI. Hampir seluruh media massa di sepanjang tahun 1998 hingga tahun 2000 memuat bagaimana meletakkan institusi keamanan paling purba ini, TNI dan Polri, dalam ketatanegaraan Indonesia yang dapat menjamin kedaulatan sipil. Di sini, tidak ada perbedaan mendasar di kalangan masyarakat sipil dengan petinggi kepolisian (*opinion leaders*) tentang pentingnya terlebih dahulu mengeluarkan institusi kepolisian dari tubuh militer. Seorang praktisi hukum, Luhut Pangaribuan (*Forum*, 22 November 1998) menyebutkan:

*“Namun keuntungan yang diperoleh Polri dari pemisahan itu lebih banyak dan prinsipil. Tanpa dibayang-bayangi komando ABRI, Polri mempunyai kesempatan untuk memperbaiki citra militeristiknya. Selama polisi masih setubuh dengan ABRI, dia ibarat keranjang sampah”*

Jauh sebelum reformasi tahun 1988, dengan dibekukannya Kopkamtib cikal bakal kemandirian kepolisian sudah bergulir, meskipun ada kesan keraguan dari militer atas kemampuan kepolisian ini. Misalnya, Ketua Bakorstanas meragukan kemampuan kepolisian menerima limpahan wewenang yang sudah diemban Kopkamtib selama lebih dari duapuluh tahun. Namun, pejabat Mabes Polri menangkis keraguan kalangan militer, *“Meski kami akui dari segi kuantitas, pasti tugas polisi, khususnya intelpam, nantinya akan semakin berat”*, *Tempo*, 19 November 1988.

Satu bulan setelah jatuhnya Suharto, Satjipto Rahardjo dan Kusparmono Irsan mewakili pendapat Komisi Nasional HAM berbicara dihadapan Komisi I DPR, 9 Juni 1998. Komnas HAM pada dasarnya adalah sebuah lembaga bentukan

Suharto untuk merespon secara terbatas tuntutan masyarakat atas pelanggaran HAM Timor Timur. Dalam pertemuan itu Satjipto mengemukakan bahwa selama polisi terus berada dalam ABRI, masyarakat tidak bisa berharap banyak. Tulisnya dalam harian *Kompas*, 11 Juni 1998,

*“Kecenderungan yang muncul adalah polisi bertindak seperti militer, bukan melindungi dan melayani masyarakat. Sebab, ia terpengaruh oleh doktrin militer. Karena itu kalau DPR bisa berbuat sesuatu yang mampu mengeluarkan polisi dari lingkungan militer atau ABRI, berarti DPR telah berbuat banyak terhadap perlindungan HAM di negara ini”*.

Kalangan elit menengah kepolisian yang terhimpun dalam ISIK menandakan pendapat yang tak berbeda, bahwa simpul utama reformasi Polri terlebih dahulu dilepaskannya institusi ini dari institusi militer. Ketua ISIK Irjen (Pol) Pur Wik Djatmika dalam *Solo Pos*, 3 Juni 1998 menegaskan,

*“Polisi sebagai ABRI kalau ada komando harus ditaati, padahal profesi polisi sebagai penegak hukum. Jadi bagaimana melaksanakan hukum itu dengan sebaik – baiknya kalau masih ada halangan-halangan seperti itu”*.

Pernyataan ketua ISIK ini berkaitan dengan usulan dari salah seorang anggota komisi I DPR pada rapat dengar pendapat dengan Ikahi, Persaja, dan ISIK di gedung MPR/DPR pada tanggal 2 Juni 1998. Rapat dengan pendapat ini menyimpulkan bahwa keberadaan Polri di tubuh ABRI tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

### **5.1.1 Proses Adaptasi Elit Internal**

Dari kalangan negara, khususnya internal kepolisian dan militer, sangat hati – hati dalam merespon gagasan kalangan masyarakat sipil tentang pemisahan Polri dari tubuh militer. (Ada kecenderungan anggota polisi yang sudah pensiun akan mempunyai pendapat kritis terhadap negara dan dalam banyak hal pro-rakyat dibandingkan dengan suara resmi kepolisian). Meskipun tak ada perbedaan di antara mereka menyangkut perlunya ruang khusus atau keleluasaan menyangkut tugas keamanan dalam negeri bagi Polri pada era reformasi. Kepala Polri menyebutkan bahwa Polri harus memiliki otonomi untuk menentukan sendiri tugas-tugas kepolisian. *“Berilah kami (Polri) otonom untuk menentukan tugas kami sendiri, tugas penegakkan hukum itu kan tidak boleh diganggu oleh*

siapapun” (*Kompas*, 2 Juli 1998). Pernyataan Kepala Polri Jenderal Dibyو Widodo ini disampaikan pada upacara peringatan ke-52 Hari Bhayangkara di Markas Komando Brimob Kelapa Dua, Bogor. Ketika didesak oleh wartawan, apakah yang dimaksud itu berarti pemisahan Polri dari ABRI, Kepala Polri ini mengatakan, “*Saya tidak mengatakan begitu, Anda lho yang bilang*”, (*Kompas*, 2 Juli 1998).

Komentar Kepala Polri Dibyو Widodo ini merupakan respon otoritas kepolisian yang menunjukkan sensitivitas dan kehati-hatian terhadap kemungkinan ketersinggungan perasaan kalangan petinggi militer. Karena masih kuatnya resonansi di kalangan institusi militer terhadap kemungkinan ancaman perpecahan di tubuh ABRI, meskipun tak begitu jelas bagi kalangan kepolisian kepada siapa pernyataan ancaman perpecahan dialamatkan, maka kehati-hatian kepolisian itu sangat perlu. Ini sebuah etika yang selalu ditekankan kalangan ABRI tentang pentingnya soliditas, karena perihal pemisahan Polri dari ABRI ini masih dalam sedang pengkajian di Mabes ABRI. Hasil pengkajian ini kemudian akan dilaporkan kepada Menhankam / Pangab, selanjutnya diserahkan kepada Kepala Polri yang baru untuk ditindaklanjuti. Menurut rencana Dibyو Widodo akan menyerahkan jabatan Kapolri kepada Letjen (Pol) Rusmanhadi dua hari mendatang (pada 3 Juli). Kehati-hatian terhadap kemungkinan ancaman persatuan di kalangan ABRI pada awal reformasi ini juga ditekankan Menhankam/Pangab Jenderal Wiranto. Laporan harian ini menyebutkan bukan dalam kalimat langsung bahwa Menhankam/Pangab Jenderal Wiranto, prinsipnya menandakan perhatiannya pada gejolak sosial belakangan ini. Pihaknya melihat adanya pihak tertentu yang memanfaatkan kesempatan dalam kesempatan untuk memecahbelah persatuan dan kesatuan bangsa.

Kewaspadaan Menhankam/Pangab di atas, dan kehati-hatian Kapolri (bisa jadi) telah menjadi naluri rezim militer yang ditanamkan Suharto tentang (ideologi) kewaspadaan (Honna, 2006). Di sisi lain, ada indikasi bangkitnya kembali ideologi kewaspadaan mempunyai hubungan dengan kemungkinan potensi perpecahan di tubuh ABRI itu sendiri. Komentar kewaspadaan yang sering dikeluarkan kalangan petinggi militer pada dasarnya merupakan respon terhadap dari komentar-komentar kritis kalangan petinggi Polri terhadap institusi ABRI.



Komentar mantan Kepala Polri, Kunarto terhitung sangat berani karena menyudutkan ABRI. Dalam suatu wawancara di *Forum Keadilan*, 13 Juli 1998, mantan Kapolri Kunarto mengatakan,

*“...Dengan konstruksi Kopkamtib itu, hampir semua pekerjaan polisi diambil. Ada Polsek ada Koramil. Ada Polres, ada Kodim. Dengan power itu mereka enak saja menangkap orang. Saya jadi cenderung berpendapat, mereka dijadikan polisi saja. Ketika ada huru-hara, Korem dan Kodim sudah dikonstruksikan jadi pengendali”*

Pada bagian lain mantan Kepala Polri ini menafsirkan tradisi safari KASAD (Hartono) bersama Kapolri, adalah sebuah bentuk pencitraan militer di ranah publik; untuk memberikan kesan kuatnya militer di ranah keamanan. *“Dulu, semasa Hartono menjadi KASAD, dia khan keliling bersama Kapolri, itu ingin menunjukkan kepada rakyat: “Kalau polisi nggak kuat, aku lho dibelakangnya”*. Kunarto yang wakil ketua BPK RI menekankan bukan pada pentingnya pemisahan Polri dari ABRI, melainkan jauh lebih mendasar adalah ketegasan garis kewenangan Polri.

*“Di dunia ini, tidak ada satupun negara yang mengintegrasikan polisi dalam angkatan perang ... ABRI sebagai pengecualian, yang boleh saja. Tapi garis pelaksanaan tugas polisi secara strategis harus tegas. Sampai kini tak pernah ada ketegasan itu.”*

Maka penting elaborasi yang menegaskan perlunya Polri keluar dari ABRI, bukan sekedar bersandar pada argumen derajat penggunaan institusi ini dalam kerangka efektifitas menangani keamanan dalam negeri. Yang lebih serius adalah pada sandaran kelayakan ‘aturan main’ internasional. Bahwa konsekwensi Polri di dalam ABRI dilihat dari sudut hukum humaniter adalah disandangnya sebagai status kombatan. Status ini menutup akses Polri dalam interaksinya dengan lembaga internasional bagi pengembangan organisasi. Pertanyaanya, apakah dalam peraturan perUndang-Undang an Indonesia ada peraturan yang menentukan bahwa anggota ABRI adalah kombatan ?. Haryo Mataram, Profesor Hukum Universitas Indonesia menulis pada 30 Juni 1998 (Tabah, 1998)<sup>36</sup>. Menurutnya, tidak ada ketentuan eksplisit yang menyebutkan bahwa anggota

<sup>36</sup> Sayangnya, cara Anton Tabah mengkompilasi sejumlah tulisan dalam buku (kumpulan tulisan) ini tidak mencantumkan asal-usul tulisan, apakah, misalnya, tulisan Haryo Mentaram ini diambil dari artikel media massa atau hasil dari makalah seminar.

ABRI sebagai kombatan . Tetapi merujuk pada Protokol Tambahan 1977, ABRI diidentifikasi memenuhi persyaratan “*Armed Force*”, dan anggota “*Armed Force*” adalah “*combatan*”. Jadi anggota ABRI adalah kombatan. Maka, argumen ini cukup bahwa dari pendekatan hukum humaniter Polri dikategorikan sebagai kombatan, sebaiknya Polri dipisahkan dari ABRI.

### 5.1.2 Struktur Kepolisian Pasca 1998

Demokratisasi rezim keamanan, selain menyangkut reformasi normatif (teks) hukum positif, oleh sejumlah kalangan dialamatkan pada (reformasi) institusi kepolisian karena institusi ini berada pada garda depan penegakan hukum. Isu umum sebagaimana terjadi di negara-negara yang baru menapaki demokrasi adalah dilepaskannya institusi kepolisian dari institusi militer. Pijakan argumentasi pemisahan ini bersumber dari *grand theory* Trias Politika. Meskipun pada dasarnya *grand theory* trias politika ini masih menyisakan ruang diskusi tersendiri dalam praktik, namun pada level awal menapaki demokratisasi isu ‘pemisahan tiga lembaga’ dipandang bukan topik yang mendesak. Literatur Jimly Assidqy (2006), misalnya, pada dasarnya adalah sebuah undangan diskusi pada persoalan signifikansi pemisahan kekuasaan pada trias politika- Montesque.<sup>37</sup> Bagi Jimly, penerapan trias politika jika tidak hati-hati justru mengundang hadirnya potensi imunitas lembaga publik.

Maka, disinilah istilah isu ‘kemandirian’ dipersoalkan sebagai dilema pisau bermata ganda: antara tarikan profesionalitas sebagai penegak hukum di satu sisi dengan tarikan kemungkinan lepas kontrol pada sisi lain. Argumentasi pendukung kemandirian bersifat ‘longgar-normatif’, seakan –akan mengabaikan instrumen kontrol yang bersifat *rigid*, sebagaimana diungkapkan Kepala Polri Rudihardjo dalam buletin resmi kepolisian, Bulsak, Edisi No.9/2000;

*“bukan kemandirian dalam pengertian yang lepas kontrol ”. Pada bagian lain dikatakan, “Polisi mandiri lebih diartikan untuk dapat mengurus rumah tangganya sendiri secara proporsional tanpa mengalami reduksi*

<sup>37</sup> isu trias politica menjadi tidak lagi seksi, dalam praksis pemerintahan yang mendasar adalah hubungan peran analitik antara konsep ‘pemerintah’ dengan ‘negara’ (Pipit Kartawidjaya: 2006); di sisi lain besar kecil peran negara pada entitas non-negara (Francis Fukuyama)

*peran, sesuai tuntutan ketatanegaraan dan aspirasi yang berkembang karena semakin majunya peradaban”.*

Dalam wacana kemandirian Polri terselip keresahan kalangan LSM terhadap kemungkinan membengkaknya peran dan wewenang kepolisian dan lemahnya kontrol. Bambang Widjoyanto Ketua Yayasan Lembaga Bantuan Hukum dan Ifdhal Kasim Direktur Eksekutif Lembaga Studi Advokasi Masyarakat menengarai bahwa sejauh paradigma berfikir Van Vollenhouven dipakai dalam wacana kepolisian maka kekuasaan lembaga ini cenderung membengkak dan kesulitan menempatkan kontrol (*Kompas*, 19 Oktober 2001). Ada dua kemungkinan besarnya kewenangan kepolisian ini. Pertama, penggunaan paradigma berfikir Van Vollenhouven dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Kepolisian. Van Vollenhouven membagi membagi kekuasaan dalam empat cabang kekuasaan, yakni eksekutif, legeslatif, yudikatif, dan kepolisian. Dan kedua, merujuk kerangka tipologi Mawby (1990), Indonesia mewarisi model kepolisian kontinental sebagai bekas jajahan Belanda. Dalam model ini kepolisian tidak melulu konsentrasi pada penegakkan hukum (*dealing with crime*) tetapi mempunyai fungsi yang meluas, *crime is only one function of the larger political and administrative duties*.

Namun, kedua *pentolan* LSM ini merasa besar hati karena draf Rancangan Undang-Undang Kepolisian yang awalnya memberikan kewenangan begitu luas ini bisa dikoreksi Dewan. Draf awal pada bagian penjelasan umum sempat dirumuskan bahwa Polri sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara bukan merupakan perangkat kebijakan sehingga tidak dapat dibentuk dan dibubarkan berdasarkan hak prerogative presiden. Yang dihilangkan juga mengenai rumusan kepolisian tidak dapat ditempatkan pada salah satu departemen atau tidak juga ditempatkan pada salah satu lembaga eksekutif. Rumusan ini dihilangkan pada tingkat Panja ( *Kompas*, 19 Oktober 2001).

Sejak kelahirannya, posisi institusi kepolisian telah mengalami perubahan lebih dari 10 kali. Setiap perubahan itu mengikuti perubahan system politik – pemerintahan dan perkembangan sosial kemasyarakatan. Pada posisi paling awal, tahun 1945, kepolisian berada di lingkungan Departemen Dalam Negeri, dibawah Jaksa Agung dan Pemda. Tahun 1946 menjadi Jawatan

Kepolisian negara dibawah Perdana Menteri, tapi kemudian pada 1948 dipimpin Presiden dan Wakil Presiden. Tahun 1950 berubah lagi berada di bawah Perdana Menteri dengan perantara Jaksa Agung, sementara administrasi dan organisasinya dipertanggungjawabkan kepada Menteri Dalam Negeri. Sebelum berada dibawah pimpinan Perdana Menteri, tahun 1949, kepolisian berada dibawah pimpinan Menteri Pertahanan sampai pemulihan kedaulatan menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS). Masih pada tahun 1950, beberapa bulan dibawah Perdana Menteri berubah lagi menjadi dibawah Menteri Pertahanan. Sembilan tahun kemudian Kepolisian berubah menjadi Departemen Kepolisian dipimpin oleh Menteri Kepolisian. Kedudukan ini diperkuat melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok-Pokok Kepolisian Negara. Posisi dibawah Menteri Kepolisian ini cukup 'awet' jika dibandingkan dengan posisi-posisi sebelumnya kepolisian pada jeda batas kronologi di atas, hingga pada tahun 1982 posisi kepolisian dibawah Menteri Kepolisian ini berubah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Pertahanan Keamanan Negara.

Disini kepolisian terintegrasi kedalam ABRI, dibawah naungan Departemen Pertahanan dan Keamanan. Kedudukan ini diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Perjalanan (sejarah) posisi kepolisian tersebut ditafsirkan oleh pemikir kepolisian yang berasal dari kalangan internal kepolisian (*opinion leaders*) sebagai dalih untuk memperkuat pendapat posisi Polri di bawah Presiden. Pengertian polisi dibawah Presiden dipahami sebagai posisi yang independen. Berikut AhwilLutan, seorang pensiunan bintang dua Polri dan mantan Dubes Rusia menulis dalam <http://polmas.wordpress.com> ;

*“Kalau melihat sejarah Republik Indonesia hampir sebagian besar polisi selalu berdiri sendiri, baik di bawah Perdana Menteri ataupun Presiden. Sistem ini juga dianut oleh Jepang di mana National Police Agency langsung berada dibawah Perdana Menteri, yang sehari-hari diawasi oleh komisi yang disebut National Public Safety Commission yang diketuai oleh pejabat setingkat Menteri Negara. Sistem ini juga dianut oleh Australia di mana Australian Federal Police berada langsung dibawah Perdana Menteri”.*

Lanjutnya di bagian lain ,

“Melihat posisi Polri saat ini, sudah tepat di bawah Presiden. Tentang kapan status Polri tersebut adalah tidak terbatas waktunya. Mengingat kinerja Polri saat ini sudah independen sebagaimana diharapkan masyarakat”.

### **Polri dibawah Presiden**

Setelah lepas dari ABRI kemudian Polri ditempatkan dibawah Departemen Pertahanan Keamanan pada 1 April 1999. Polri dalam posisi ini secara struktural masih menyisakan sejumlah persoalan menyangkut ‘bayang-bayang’ militer hingga keluarnya Ketetapan MPR Nomor VII/2000 yang menempatkan Polri dibawah Presiden, dan dua tahun kemudian baru kokoh melalui keluarnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002.

Undang-Undang Nomor 28 tahun 1997, menurut Akbar Tanjung, seorang politikus senior dari Golkar, akibat ketidak seriusan pemerintah dalam merespon arus masyarakat dalam menempatkan Polri sebagai institusi mandiri, gagasan kemandirian Polri masih tersendat (Bulsak, Edisi No. 9/2000 )<sup>38</sup>. Sejumlah persoalan pasca pisah dari ABRI ada beberapa bagian pasal UU No. 28 / 1997 itu yang membelenggu kepolisian. Hampir semua gerak operasional Polri masih dalam lingkup pengaruh ABRI. Pertama, pasal 9, Kapolri dalam melaksanakan tugas operasionalnya bertanggungjawab kepada Menhankam. Pada penyelenggaraan pembinaan kemampuan kepolisian bertanggungjawab kepada Panglima TNI. Pada pasal 11 ayat 3 menyebutkan pengangkatan dan pemberhentian jabatan selain Kapolri, diatur oleh Panglima ABRI atas usul Kepala Polri.

Menurut Oka Mahendra (Bulsak, 2000). kedudukan kepolisian dibawah Departemen Pertahanan merupakan *desain* yang bersifat sementara sambil menunggu perubahan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara RI serta Undang-Undang lainnya yang terkait. Pendapat Oka Mahendra ini memberikan legitimasi politis atas kedudukan Polri. Paling tidak, kedudukan kepolisian dibawah Departemen Pertahanan pada dekade ini hanyalah *desain* sementara, yang tepat dari sisi rezim keamanan dalam merespon gejolak politik

---

<sup>38</sup>Bulsak adalah sebuah buletin resmi kepolian, menempatkan Kepala Polri sebagai Pelindung dan Penasehat Korsahli.

hingga beberapa tahun ke depan. Sejumlah pegamat dan pemberitaan yang dilansir media massa memprediksi adanya gejolak pada beberapa tahun kedepan. Situasi politik diperkirakan menghangat pada tahun 1997 dan Sidang Istimewa 1998. Prediksi situasi akan adanya kerawanan pada tahun 1997 dan tahun 1998 itu juga diyakini dari hasil survai majalah mingguan Gatra bekerjasama dengan Lembaga Penelitian dan Pengembangan Komunikasi Massa, yang dilakukan sejumlah dosen FISIP Universitas Indonesia (<http://www.hamline.edu>). Survai terhadap 989 responden dari empat perguruan tinggi terkemuka di Jawa. Sebesar 82% responden meramal suhu politik tahun 1997 akan memanas dibandingkan tahun sebelumnya. Penyebab memanasnya suhu politik itu adalah meningkatnya tuntutan demokratisasi, hak asasi manusia, dan keadilan. Responden yang menguatkan penyebab memanasnya suhu politik ini sebesar 95 % responden. Syahrir, seorang mantan demonstran tahun 1970-an yang disegani kalangan LSM memprediksikan akan ada sesuatu yang penting yang akan terjadi pada Pemilu 1997, "*Pandangan saya tentang Pemilu 1997? Saya melihatnya berbeda dengan lima kali pemilu sebelumnya.*" (<http://www.hamline.edu>). Perbedaan itu, menurutnya terletak pada transisi demografi elit politik. Anggota DPR yang dipilih maupun kabinet yang terbentuk setahun kemudian, akan melewati tahun 2000. Hingga tahun 2000 diyakini oleh sejumlah elite politik sebagai fase transisi. Sebagai era peralihan banyak kemungkinan sesuatu yang baru akan terjadi. Rezim menyikapinya dengan ekstra hati-hati. Apalagi hingga kini masih belum jelas apakah suksesi kepemimpinan nasional akan terjadi.

Prediksi sejumlah pegamat dan hasil Survai yang dilakukan secara bersama oleh beberapa lembaga kajian sosial politik di atas tentang bakal ada kerawanan serius pada tahun 1997 dan 1998 sebagai tuntutan demokratisasi kalangan masyarakat sipil itu betul terjadi. Kulminasi gerakan masyarakat sipil ini memaksa Suharto turun. Tuntutan reformasi bidang politik selanjutnya merembet pada reformasi tata kelola rezim keamanan. Wacana pemisahan institusi kepolisian dari militer yang 'tersendat' sejak pertengahan tahun 90-an, setelah jatuhnya Suharto -- era Presiden Habibie -- meluncur dengan cepat dengan keluarnya beberapa regulasi. Paling tidak terdapat empat instrumen hukum yang mengatur kedudukan Polri; 1) Ketetapan MPR RI No.

VII/MPR/2000, 2) Keputusan Presiden No.89 Tahun 2000, 3) Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan 4) Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 tentang Organisasi Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia. Penegasan posisi kepolisian di bawah presiden dalam Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 terdapat Pada pasal 7 ayat (2), bahwa “Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden”. Ayat ini menegaskan bahwa Presiden secara kelembagaan membawahi kepolisian dan penyelenggaraan kepolisian dipertanggungjawabkan kepada Presiden (Sadjiyono: 334). Pasal ini menguatkan Keputusan Presiden No.89 Tahun 2000, walaupun terdapat perbedaan pada dua instrumen hukum ini. Dalam Keputusan Presiden No.89 Tahun 2000, pasal 2 ayat (1) menyebutkan, “berkedudukan langsung di bawah presiden” sedangkan pada Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 terdapat Pada pasal 7 ayat (2) tidak ada kata “langsung”, tertulis “bekedudukan di bawah presiden”. Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 pasal 8 ayat (1) menyamai Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 terdapat Pada pasal 7 ayat (2), “Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden”.

Terlepas dari perbedaan ayat dalam penggunaan kata “langsung” maupun tidak, yang prinsip adalah bahwa pertanggungjawaban kekuasaan kepolisian menurut sistem pemerintahan bersifat vertikal, yaitu pertanggungjawaban Kepala Polri kepada Presiden selaku kepala pemerintahan. Dari konteks pembagian kekuasaan empat instrument hukum tersebut di atas – yang semuanya menempatkan polisi dibawah Presiden -- maka Presiden tidak hanya memegang kekuasaan eksekutif, namun juga masuk pada wewenang yudisial. Ini yang dirisaukan sejumlah kalangan, dikhawatirkan kewenangan penegakan hukum tidak lagi (bisa) netral. Atau, kekuasaan presiden akan menjadi sangat besar<sup>39</sup>. Struktur ini mengindikasikan adanya pertautan otoritas politik dengan otoritas hukum. Struktur ini memberi peluang terhadap masuknya kepentingan dari pemegang otoritas politik berlandung dibalik penegakkan hukum. Esensi dari term “kedudukan berada di bawah” mengandung makna bahwa dalam suatu

---

<sup>39</sup>Ini adalah proposisi dari pendapat yang menolak posisi polisi dibawah presiden, diambil Bulsak, Buletin Staf Ahli Kapolri Edisi /No.9/2000.

organisasi dalam hubungan antara sub-sistem bersifat *subordinate* (Sadjijono,2008: 337).

Institusi subordinat tidak boleh melampaui kewenangan institusi yang di atasnya. Jadi, posisi kepolisian berada di bawah Presiden berarti kepolisian berada di dalam kekuasaan subordinasi Presiden. Namun demikian, Presiden tidak bisa dijatuhkan atas dasar kesalahan dalam penyelenggaraan kekuasaan kepolisian ini, karena Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 yang mengatur *impeachment* tidak memasukkan unsur kinerja kepolisian ini sebagai bagian dari syarat penurunan Presiden. Undang-Undang ini mengisyarakan kuatnya legitimasi Presiden dan Wakil Presiden karena ia dipilih langsung oleh rakyat, hanya kesalahan-kesalahan tertentu yang digariskan Undang-undang ini Presiden bisa diturunkan. Poin yang dapat menjatuhkan presiden menurut undang –undang itu adalah pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden. Maka, relasi Presiden dengan institusi kepolisian bukan sepenuhnya merupakan hubungan subordinasi yang bersifat “*embody-mechanic*”. Karena, pada satu sisi kepolisian berada dibawah Presiden, ini dipahami bahwa kepolisian bertanggung jawab terhadap Presiden; namun Presiden tak bisa diturunkan atas dasar kinerja insitusi yang berada dibawah subordinasinya ini.

Tidak ada ketegangan serius dalam proses politik DPR dalam perumusan struktur Polri mandiri itu (UU No. 2 /2002)<sup>40</sup>. Pesolannya kemudian adalah pada control institusi ini. Kontrol yang *powerfull* secara struktural terhadap institusi kepolisian pada era Polri mandiri terletak pada Presiden dan DPR selain ada Komisi Kepolisian Nasional sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian. Merujuk keterangan Irjen (Purn.) Ketut Astawa tersebut kehadiran Kopolnas adalah hasil *bargaining* bagi kemandirian Polri itu. Pada sisi lain, gagasan dasar Undang-Undang itu awalnya menempatkan Kopolnas sebagai institusi yang menjembatani Polri dengan Pemerintah khususnya dalam rangka pengawasan

<sup>40</sup> . Wawancara dengan Irjen (Purn.) Ketut Astawa. (Ketut Astawa adalah Anggota DPR Farksi TNI-Polri 1997/1999), “...akhirnya tak terlalu alot sepakat polisi di bawah Presiden dengan syarat harus ada Kopolnas”



kepolisian (*police oversight*). Di sini Jepang dipandang sebagai model, Komisi Kepolisian di Jepang sekaligus mengemban fungsi Kementerian Kepolisian. Alpanya meletakkan posisi Komisi Kepolisian ini -- sebagaimana Jepang yang menjadi obyek studi banding -- dengan sendirinya merupakan kelemahan struktur kontrol institusi kepolisian.

Kontrol terhadap kepolisian juga dibagi kepada DPR. Polri dapat sewaktu-waktu dipanggil Legeslatif DPR untuk dimintai pertanggungjawaban atas kinerjanya, cq. Rapat kerja Kepala Polri dengan Komisi III. Selain itu bentuk pengawasan DPR terhadap kepolisian dapat melalui perundang-undangan, penentuan anggaran tahunan Polri, pengangkatan Kepala Polri. Namun demikian, Diluar aspek mekanisme normatif ini, pandangan kalangan masyarakat sipil terhadap DPR hingga tahun 2011 menggambarkan bahwa DPR sebagai institusi kontrol hampir dikatakan impoten. Performa DPR ini sangat pengaruh secara sistemik terhadap rezim keamanan. Harian Kompas, 19 Mei 2011, hal. 3,

*“...berbagai isu miring dialamatkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat belakangan ini menunjukkan lembaga ini kehilangan kendali dari akibat besarnya kekuasaan yang dipegang pasca reformasi dan amandemen Undang-Undang Dasar 1945”.*

Sebagai alat kontrol dan pengawas, DPR juga belum siap dikontrol. Arbi Sanit dalam harian ini mengatakan, *”mekanisme check and balance sulit diterapkan di DPR karena selama ini DPR cenderung lebih menentukan kebijakan publik”.* Judilhery Justam dari Petisi 50 mengatakan,

*“Pasca reformasi hampir semua lembaga pemegang kekuasaan dikontrol lembaga lain, yang tugasnya mengawasi dan mengontrol kinerja mereka. Namun tak demikian halnya dengan DPR”.*

Sebagai perbandingan dengan era sebelum menggunakan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, dalam Undang Undang Nomor 28 Tahun 1997 pertanggungjawaban kepolisian bersifat memencar. Yaitu, dalam melaksanakan tugas dan kegiatan penyelenggaraan operasional Polri bertanggungjawab kepada Menteri Pertahanan Keamanan (Menhankam); sedangkan penyelenggara Pembinaan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indonesia bertanggungjawab kepada Panglima Angkatan Bersenjata; namun, secara umum dalam menjalankan tugas-tugas kepolisian Kepala Kepolisian (Ka-Polri)

bertanggungjawab kepada presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan. Presiden mempunyai wewenang mengangkat dan memberhentikan Kepala Polri. Pertanggungjawaban yang memencar ini pada dasarnya menyulitkan pengawasan dan pengendalian. Maka kesulitan ini mengundang model jalur komando, sebagaimana lazim diterapkan pada institusi militer (Sadjijono, 2008: 167).

Bagi kalangan eksternal kepolisian (atau masyarakat sipil) isu kemandirian kepolisian selalu disandingkan dengan aspek kontrol institusi ini, sementara bagi kalangan internal kepolisian isu kemandirian dipandang sebagai keluasan berkreasi institusi ini, sekaligus dimaknai bahwa posisinya berada di bawah Presiden. Maka, yang bisa dicatat dari signifikansinya posisi polisi di bawah presiden dalam kaitannya sebagai bagian ‘lembaga eksekutif’: Pertama, komitmen dan konsistensi Polri dalam melaksanakan kompetensi yang ditetapkan oleh undang-undang serta misi dan arah kebijakan hukum yang ditetapkan dalam GBHN akan lebih mandiri tanpa adanya intervensi dari manapun; kedua, Polri akan semakin profesional dalam melaksanakan kompetensi baik proses penyidikan tindak pidana secara hukum maupun berdasar asas kewajiban; ketiga, Polri sendiri menyelenggarakan pembangunan personil, pendidikan, sarana dan prasarana peralatan dan anggaran penyidikan tindak pidana secara hukum maupun berdasarkan asas kewajiban (Bulsak, 2000). Prinsipnya, dalam bekerjanya pemerintahan misi dan arah kebijakan hukum yang (dulunya) ditetapkan dalam GBHN dapat dipertanggungjawabkan oleh Presiden secara bertahap setiap tahun di depan Sidang MPR RI.

Untuk menimbang seberapa besar kelemahan posisi Polri di bawah presiden menyangkut dua persoalan mendasar. *Pertama*, seberapa besar fakta-fakta (empirik) kelemahan Polri – bukan sekedar opini – yang lahir sebagai akibat dari posisi Polri di Bawah Presiden. *Kedua*, persoalan fisibilitas alternatif selain dibawah Presiden. Cukup merepresentasikan gagasan ini yang pertama ini adalah analisa Mantan Kepala Staf Angkatan Darat Jederal TNI (Pur) Tyasno Sudarto, bahwa pemisahan TNI – Polri awalnya sudah baik, namun dalam perjalanannya Polri terkesan kebablasan dan tanpa arah (<http://bataviase.co.id/node/273530>). Lebih lanjut pandangan Tyasno bahwa ada kecenderungan kuat presiden menggunakan Polri sebagai alat kekuasaanya.

*“Pemisahan TNI dan Polri sudah baik, tapi sekarang Polri digunakan Pemerintahan SBY sebagai alat kekuasaan sehingga sangat berbahaya. Saya tidak rela Polri digunakan sebagai alata kekuasaan. Karena kemungkinan dijadikan alat kriminalisasi”*

Wacana kelemahan profesionalisme yang dipandang sebagai implikasi posisi kepolisian di bawah presiden ini muncul bersifat sporadik atau insidental; ketika fakta tidak profesionalnya kepolisian ini mengemuka selalu diikuti tuntutan masyarakat kembali menoleh posisi Polri ini. Misalnya, di penghujung tahun 2009 hadirnya “Gerakan 1.000.000 *Facebookers* untuk tempatkan Polri di Bawah Depdagri” adalah karena ada dugaan dari kalangan masyarakat bahwa Polri melakukan kriminalisasi terhadap dua pimpinan KPK, Bibit Samat Rianto dan Chandra M. Hamzah. “ Saat ini kepolisian sudah jumawa dan semena-mena karena merasa memiliki kewenangan yang lebih dari institusi lain”, kata Muhammad Taufik, salah seorang *Facebookers* (Tempo Interaktif, 09 November 2009). Walaupun tentu tidak setiap persolan profesionalisme Polri bisa dialamatkan pada posisinya dibawah presiden namun Wacana agar kepolisian ditempatkan di bawah Departemen Dalam Negeri ini menurut Jimly Asshiddiqe merupakan momentum kasus Bibit – Chandra (jika terbukti ada rekayasa Polri) adalah tepat untuk menata sistem hukum, selain kepolisian.

*Kedua*, apakah sejumlah alternatif lain cukup *visible* dalam pengertian yang luas, yaitu mempersempit resiko yang menghambat profesionalisme Polri, tanpa harus mengabaikan tatanan demokrasi utamanya menyangkut kontrol sipil. Secara ‘aspiratif’ posisi kepolisian dibawah presiden lebih kuat dibandingkan lima alternatif yang diurai di bagian belakang. Dalam riset yang dilakukan Tim Forum Wacana UI <sup>41</sup>, misalnya. Sebesar 74 persen responden memilih kepolisian berada dibawah presiden; hanya 13 persen yang memilih kepolisian berada dibawah Departemen Dalam Negeri; 3 persen dibawah Kejaksaan Agung; 5 persen dibawah Departemen Dalam Negeri; 3 persen dibawah Departemen Pertahanan; dan selebihnya (lain-lain) sebesar 3 persen. Alasan utama responden terhadap

---

<sup>41</sup>. Data ini hanya didasarkan laporan penelitian tim peneliti ini yang dimuat bulletin *Bulsak*, Edisi No. 9/2000. Sayangnya, penulisan laporan di bulletin ini tidak ada keterangan berapa jumlah responden penelitian.

pilihannya ini bahwa agar ‘polisi lebih mandiri, tidak tergantung badan lain’, sebesar 61 persen.

Informasi kualitatif dari hasil penelitian Forum Wacana UI ini bahwa Polri di bawah presiden posisi kesejajarannya dengan Kejaksaan, selain isu menciptakan polisi yang berwajah sipil. Kelebihan teknisnya sejumlah pakar yang diwawancarai menekankan bahwa posisi ini “lebih efisien sebagai penegak hukum”, “agar sejajar dengan Kejagung dan Menteri”, “Sejarah penyatuan Polri dengan militer telah merusak citra Polri”, “untuk otonomi dan kemandirian”, “fungsinya sebagai penegak hukum dan penyidik sipil”, “polisi sebagai institusi hukum sipil”, “sebagai polisi sipil”, “Struktur hukum akan lebih sederhana dan tidak birokratis”, “akan lebih professional”, “akuntabilitas polisi akan lebih kepada masyarakat”, “alokasi dana akan lebih besar”. Yang prinsip sejumlah alasan ini bertumpu pada sifat dan pengaruh militer dengan sendirinya dapat dihilangkan karena tidak ada lagi garis komando dengan Panglima Militer atau Menhankam.

Posisi polisi dibawah Presiden meskipun masih mengundang kritik, pada dasarnya tidak terlalu menjadi perhatian serius kalangan LSM. Yang menjadi perhatian kalangan LSM adalah menyangkut keluasan wewenang Polri, sebagai implikasinya dari posisinya dibawah presiden. Bagian ini, pada disertasi ini menjadi fokus pada Bab 7. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia dan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat mengawal dan mengkritisi sejak disusun Draft Undang Undang Kepolisian. Bambang Widjoyanto dan Ifdhal Kasim dari dua LSM itu *mewanti wanti* adanya persoalan dalam keluasan wewenang kepolisian. Bahwa kepolisian mempunyai kekuasaan yang sangat luas Ini dengan sendirinya menyangkut sulitnya (bahkan tertutup) kontrol eksternal atas institusi negara ini. Sementara menyangkut kontrol dalam teknis penyidikan, misalnya, bagaimana pertanggungjawaban Polri yang diberikan kewenangan untuk menghentikan penyidikan; kepada siapa Polri mempertanggungjawabkan keputusan menghentikan penyidikan. Luasnya kekuasaan kepolisian dalam konteks ini adalah menyatunya antara pembuat regulasi dengan pelaksana regulasi itu. Keluasan kekuasaan ini karena semangat yang dimiliki dalam penyusunan draft (rancangan) undang-undang kepolisian mengadopsi teori

ketatanegaraan Van Vollenhoven yang membagi kekuasaan menjadi empat cabang kekuasaan, yakni eksekutif, legeslatif, yudikatif, dan kepolisian. Namun, sesungguhnya semangat semacam ini tak sepenuhnya bisa diwadahi, karena kemudian dewan mengoreksi draf Undang-Undang kepolisian yang diajukan. Ifdhal Kasim, dari Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat mengatakan, *“untung saja itu dikoreksi dan bisa dihilangkan Dewan”* (Kompas, 19/10/2001). Rasa syukur kalangan LSM itu setelah ada indikasi gagalnya permohonan menunda pengesahan RUU Kepolisian sebelum memberikan kesempatan publik untuk memberikan penilaian. *“Partisipasi publik sangat terbatas dalam pembahasan RUU Kepolisian”*, kata Bambang Widjoyanto dalam harian Kompas itu.

Masih satu ‘paket’ dengan posisi Polisi adalah pada pengangkatan Kepala Polri pada persetujuan parlemen. Ini peluang politisasi terhadap Polri. Ilustrasi monumental penyalahgunaan ini terlihat pada kasus pengangkatan Chaerudin Ismail yang menggantikan Bimantoro pada era Presiden Abdurrahman Wahid. Setelah itu, pada setiap pergantian (diluar peristiwa Chaerudin ini) selalu beredar cerita tentang pemanfaatan lembaga politik (eksekutif dan legeslatif) pada setiap momen pergantian Kepala Polri. Keterlibatan kepolisian dalam politik praktis dalam Kasus VCD Banjarnegara, merupakan inidikasi kuat institusi ini bisa dengan mudah dimanfaatkan rezim kekuasaan.<sup>42</sup> Langkah atau cara kepolisian dalam merespon realitas yang terungkap media massa ini pun dipandang aneh oleh masyarakat. Yaitu kepolisian menyusut dan mengejar siapa yang menggandakan dan menyebarkan VCD itu. Kemudian, Puji Rahardjo, Ketua Satuan Tugas Angkatan Muda Partai Golkar, yang disangka menggandakan VCD itu, sampai meminta perlindungan ke Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia di Yogyakarta. Dalam perspektif masyarakat. Justru Puji Rahardjo harus diberi penghargaan kalau benar dia yang menyebarkannya. Sebab, ini adalah penyimpangan yang harus diketahui seluruh masyarakat Indonesia yang ingin menegakkan pemilu secara bersih. Setidak-tidaknya Puji Rahardjo berjasa kepada pemimpin kepolisian karena "melaporkan"

---

<sup>42</sup> Dalam VCD ini berisi ceramah Kepala Kepolisian Wilayah Banyumas, Komisaris Besar Achmad Afflus Mapparessa, yang meminta keluarga Bhayangkara memilih pasangan Megawati-Hasyim Muzadi dalam pemilihan presiden tahun 2004.

ketidakberesan pemimpin polisi di daerah yang tidak bisa bersikap netral (<http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2004>).

### 5.1.3 Wacana Alternatif Posisi Kepolisian

Posisi polisi dibawah Presiden pada awal reformasi didukung banyak kalangan, riset yang dilakukan kalangan masyarakat sipil di atas menunjukkan keberpihakan intelektual dan *opinion leaders* terhadap hal itu. Namun dalam perjalanannya sejumlah praktik kepolisian yang secara insidental mengganggu profesionalisme Polri acapkali dialamatkan pada posisinya yang dibawah presiden. ‘Kontra-profesionalisme’ kinerja Polri menjadi sebuah undangan pemikiran (kontestasi) yang sewaktu-waktu -- kedepan – dalam derajat tertentu yang mendesak datang dari kalangan luar kepolisian: karena bagi kalangan internal posisi dibawah presiden sudah dianggap final<sup>43</sup>. Pandangan posisi final ini diulang-ulang petinggi kepolisian pada forum-forum resmi internal kepolisian semacam seminar nasional, misalnya pada Seminar berskala nasional, “*Memantapkan Profesionalisme Polri Dalam Penegakkan Hukum yang Humanis, Bermoral, dan Modern*” di Jakarta, 9 Juni 2010. Argumen yang selalu dipegang kalangan internal kepolisian yaitu pada efektifitas (dalam) praktik kepolisian. Namun arus wacana posisi Polri di kalangan masyarakat sipil belum sungguh-sungguh berhenti, tidak pula intens. Wacana ini timbul tenggalam bersamaan dengan hadirnya buruknya *performance* kinerja Polri dalam kapasitasnya sebagai posisinya yang ‘dibawah Presiden’. Lima skenario posisi Polri di bawah ini mengacu tiga poin instrumen, yang selama ini ditengarai bermuara pada posisinya di bawah Presiden. Yaitu, profesionalisme Polri dalam tugas (utamanya menyangkut netralitas), keluasan tugas Polri, dan manajemen ketatanegaraan dalam konstelasi demokrasi (fisibilitas dan kompatibilitas).

*Pertama*, Polri dibawah Departemen Dalam Negeri. Kelemahannya, Departemen Dalam Negeri secara kelembagaan tidak siap ; berbagai persoalan

<sup>43</sup> Dalam beberapa acara Polri yang diselenggarakan di Auditorium PTIK, seperti serasehan atau seminar, mantan Kapolri Awaloedin Djamin menekankan bahwa posisi Polri di bawah Presiden sebagai struktur yang final, begitu pula dalam sejumlah tulisan yang tidak (belum) diterbitkan. Sebuah draft argumentatif yang ditulis Djamin (belum diterbitkan) mengenai posisi polisi dibawah Presiden adalah “Kedudukan Kepolisian Negara RI Dalam Sistem Ketatanegaraan: Dulu, Kini dan Esok”, Februari 2007.

(dinamika) otonomi daerah, lembaga Depdagri ini masih harus menyelesaikan sejumlah persoalan yang panjang menyangkut aktifitas Linmas (Perlindungan Masyarakat) dan Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja). Garis kordinasi antara Linmas dan Satpol PP dengan Polri relatif longgar dalam mewujudkan Kamtibmas. Seorang anggota Komisi Pemerintahan DPR dari Partai Keadilan Sejahtera, Agus Purnomo memperkirakan akan timbul resistensi yang kuat dari kepolisian (*Tempo Interaktif*, 09 November 2009). Gejalanya, Polri sempat mempersoalkan secara keras gagasan pengurusan surat izin pengemudi dan surat tanda nomor kendaraan diurus oleh Departemen Perhubungan, ini baru persoalan kecil – apalagi dalam persoalan yang besar semacam posisi.

*Kedua*, Polri dibawah Departemen Hukum dan HAM. Kelemahannya, infrastruktur yang dimiliki oleh Departemen Hukum dan HAM relatif minim dalam hal penegakkan hukum. Departemen ini akan sangat kesulitan menerima lebih dari 400.000 anggota. Sangat mungkin ongkos sosial untuk mengintegrasikan Polri ke Departemen ini akan membengkak karena harus membangun dari nol lagi ihkwal fasilitas pendukungnya. Belum lagi menyangkut teknologi *know how* – nya berkaitan dengan koordinasi dan manajemen dalam upaya penegakkan hukum dan penyidikan. Pendapat posisi Polri dibawah Departemen Hukum dan HAM ini juga dikemukakan oleh pakar hukum tata negara Jimly Assiddiqie. Alasannya, institusi ini berfungsi sebagai penegak hukum, bersama dengan Kejaksaan Agung lembaga ini bisa masuk dalam koordinasi Departemen Hukum. Kata Jimly, “jika mengikuti rapat dengan DPR, yang maju bukan kepala kepolisian atau Kejaksaan Agung, melainkan menteri” (*Tempo Interaktif*, 09 November 2009).

*Ketiga*, Polri di bawah Kejaksaan Agung. Karakteristik kedua lembaga ini -- Polri dan Kejaksaan Agung -- berbeda sehingga ‘penggabungan’ ini lebih akan menciptakan persoalan baru dalam tugas penegakkan hukum dan penyidikan kedua lembaga tersebut. Atau, kemungkinan lain yang tak tersentuh oleh prediksi Muradi, adalah “menyatu”-nya secara simbiosis mutualisme kedua lembaga ini yang berpotensi buruk dalam rantai prinsip *criminal justice system*. Dalam istilah Muradi, ‘mengakumulasikan kerja penyidikan dan penegakkan hukum pada satu pintu.

*Keempat*, membentuk Kementerian Keamanan Dalam Negeri (Kamdagri), dimana Polri sebagai unsur utama. Penyelenggaraan keamanan dalam negeri adalah tanggung jawab Kementerian Keamanan Dalam Negeri yang bekerjasama secara sistematis dengan Departemen Dalam Negeri, BIN, TNI dan lembaga lain yang terkait. Kementerian baru ini akan membantu tugas Menpolhukam (Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan) dalam mengantisipasi berbagai persoalan keamanan. Seorang pengamat politik Universitas Gajah Mada, Ary Dwipayana mendukung pendapat ini, pada prinsipnya posisi ini akan dapat ‘menetralisir’ beban politis institusi kepolisian. Menurutnya, “*Selama ini Kapolri sering melontarkan pernyataan politik sehingga akan lebih efektif bila Polri berada dibawah kementerian, bidang Kementerian Dalam Negeri atau Kementerian Pertahanan*” (Kompas, 23 Agustus 2010). Kelemahan mendasar, menurut Muradi (2009) dari alternatif pembentukan kementerian ini, yaitu hampir dapat dipastikan kepolisian akan sangat dominan.

*Kelima*, membentuk Departemen Kepolisian atau Kementerian Kepolisian. Alternatif ini yang paling mungkin dalam mengeliminasi agar kepolisian tidak memiliki dua fungsi sekaligus, yaitu perumus kebijakan dan operasional. Alternatif Ini pernah dicoba pada era Orde Lama. (Kalau) Kepolisian ditempatkan sebagai bagian dari eksekutif maka ia berada dibawah kendali seorang menteri/Kementerian. Dan, Menteri yang membawahi kepolisian merupakan tokoh dari salah satu Partai Politik. Kementerian ini menyusun kebijakan kepolisian yang akan diajukan anggarannya kepada DPR. Kementerian/Menteri secara berkala mempertanggungjawabkan kegiatan kepolisian kepada DPR

#### **5.1.4 Perubahan Struktur Internal Polri**

Reformasi pada dasarnya sebuah upaya pemberdayaan hak rakyat dalam proses bernegara. Yaitu, sebuah upaya perubahan (pada ‘aturan main’) yang memberikan peluang bagi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan (inklusi). Ini merujuk substansi nilai-nilai demokrasi; negara diorganisasikan berdasarkan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*), kesamaan politik (*political equality*), konsultasi atau dialog dengan rakyat (*popular*



*consultation*), dan berdasarkan pada aturan suara mayoritas (Ranny,1996). Kebijakan negara dengan hierarkhinya sebagai implementasi dan artikulasi dari hak rakyat harus dapat diterima maupun dikomunikasikan, khususnya yang berkaitan dengan program, prioritas, maupun tujuannya, sehingga masyarakat dapat mengetahui dan mengontrol (pertanggungjawaban) sebuah institusi negara. Lebih-lebih sejak menyeruaknya wacana anasir negara gagal, utamanya sejak tahun 2009, oleh banyak kalangan dipandang sebagai pertarungan harapan terakhir bagi pemulihan keteraturan kehidupan berbangsa. Term Gagal Negara pada era ini ditengarai oleh lumpuhnya proses penegakkan hukum. Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD (*Kompas*, 30 Mei 2011) menilai bahwa negara saat ini dalam keadaan bahaya, “*banyak proses penegakkan hukum di Indonesia macet karena melibatkan berbagai pihak yang saling menyandera*”. Kebuntuan proses hukum akan banyak diminimalisir dengan (hadirnya) masyarakat sipil yang terkonsolidasi. Direktur Kajian Anti Korupsi UGM Arifin Mochtar pada harian ini menyebutkan bahwa konsolidasi masyarakat sipil selama ini terbukti ampuh untuk melawan kemacetan berbagai hal. Misalnya, pada Rancangan Undang Undang Intelejen, kriminalisasi pimpinan KPK, pembangunan gedung baru DPR.

Maka, tuntutan masyarakat sipil terhadap perubahan rezim keamanan utamanya diarahkan pada pemisahan institusi Polri dari TNI. Kemandirian Polri pada suasana sosio-politik awal reformasi bagi Polri dimaknai sebagai lepas dari institusi militer. Penelusuran Rahardi (2007: 275), atas kemandirian Polri dalam thesis Magister Hukum-nya menegaskan, “*Bagi Indonesia kemandirian memiliki makna yang kental untuk memisahkan diri dari dominasi militer dalam kepolisian*”. Hampir belum ada pemikiran bahwa sejauh perjalanan ‘kemandirian’ Polri memungkinkan hadirnya perangkat kondisi lain yang mengikat institusi ini lepas kendali dari kontrol dan jaminan bekerjanya instrumentasi profesionalisme penegak hukum. Misalnya jika dibandingkan dengan (kerangka) awal reformasi kepolisan Amerika (Walker,1992), cita – cita kepolisian mandiri melekat pada tujuan: a) menghilangkan pengaruh politik; b) mengangkat polisi yang berkualitas; c) menegakan pelayanan publik yang non partisan; d) meningkatkan

standar personal; e) mengintroduksikan azas-azas manajemen ilmiah; f) menekankan disiplin gaya militer; dan g) mengembangkan unit-unit khusus.<sup>44</sup>

Terlepas dari absennya gagasan rigid mau kemana setelah Polri lepas dari militer, kemandirian<sup>45</sup> institusi Polri pada dasarnya sebuah ‘tiket’ kekuasaan atas keterlibatan institusi eksternal. Jadi, kekuasaan dalam pengertian ini adalah memenggal intervensi institusi lain, khususnya militer dalam mengelola ikhwal institusi yang mengurus keamanan (*security*) dalam negeri. Perubahan internal Polri selanjutnya ditentukan dirinya sendiri setelah sejumlah ‘tiket’ regulasi penting yang mendorong dalam melakukan perubahan internal Polri<sup>46</sup>, seperti telah diurai pada bagian sebelumnya dapat disimpulkan berikut;

- a) Tap MPR No. VI/MPR/2000 tentang pemisahan TNI dan Polri, dan Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang peran TNI dan Polri,
- b) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menggantikan UU No.28 Tahun 1997,
- c) Berbagai aturan perUndang-Undangan yang mendukung operasionalisasi UU No.2 Tahun 2002, seperti UU Perbankan, UU Korupsi, UU Ketenagakerjaan, UU Telekomunikasi, terakhir UU Keterbukaan Informasi Publik, dan lain – lain.
- d) Munculnya lembaga-lembaga kontrol terhadap pelaksanaantugas Polri yang meliputi perubahan substansial pada lembaga DPR, berdirinya KPK, Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas), dan menguatnya instrumen Lembaga Swadaya Masyarakat.

<sup>44</sup> Elaborasi lebih jauh kerangka Walker terhadap kondisi reformasi Polri ditulis oleh Satjipto Raharjo dalam Jurnal Kajian Ilmu Kepolisian Universitas Indonesia, *Polisi Indonesia Mandiri*.

<sup>45</sup> Misalnya, Rahadi (2007;275) menyebut, “*Bagi polisi Indonesia kemandirian memiliki makna yang kental untuk memisahkan diri dari dominasi militer dalam kepolisian*”.

<sup>46</sup> Sebelumnya, ketika masih menggunakan UU Nomor 28/1997, pertanggungjawaban Polri bersifat ganda. Pasal 9 ayat 2, Kepala Polri dalam menjalankan tugas dan wewangnya selain bertanggungjawab kepada Presiden, juga kepada Menhankam dan Pangab; dalam penyelenggaraan pembinaan kemampuan Polri bertanggungjawab kepada Pangab. Maka, setelah ini Polri mandiri dalam strategi pengembangan diri dalam; pembangunan sistem (validasi organisasi dan *Grand Strategy*); pengembangan sumber daya manusia dan materil (kekuatan ratio/jumlah, kerja sama luar negeri, penempatan LO di luar negeri, pengadaan peralatan); dan, dalam bidang opeasional (operasi terhadap kejahatan trans nasional, kejahatan atas kekayaan alam, dan lain-lain).

Sejumlah regulasi ini adalah sebuah kekuasaan mengelola diri sendiri; cara mendapatkan kekuasaan semacam ini melalui (perolehan) pengembangan wewenang *atributif*, yaitu wewenang yang bersumber pada Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya (Sadjijono 2008, 385). Penggunaan wewenang atributif ini Polri mengarahkannya pada upaya ‘polisi berwatak sipil’ (*Civilian Police*). Penguatan menuju polisi berwatak sipil diartikulasi melalui tiga garapan besar: aspek struktural, instrumental, dan kultural. *Naskah Akademik Restrukturisasi Organisasi Polri*, Januari 2010, halaman 5 menyebutkan, “ketiga aspek perubahan tersebut diharapkan terakumulasi dengan tercapainya Polisi yang berwatak sipil (*Civilian Police*)”. Langkah awal dalam reformasi Polri adalah strategi pemilahan permasalahan Polri pada tiga bidang itu kemudian membuat (bentuk) rekayasa untuk mengintervensi tiga bidang itu (Aspek Struktural, Aspek Instrumental, dan Aspek Kultural).

Sebagian Aspek struktural Polri menyangkut keterlibatan institusi di luar institusi kepolisian terhadap Polri. Dengan demikian aspek struktural ini merupakan intervensi kekuatan di luar Polri (tekanan masif masyarakat sipil dan masyarakat politik) bagi ruang kemandirian Polri. Dua aspek selanjutnya (Aspek instrumental dan kultural) betul-betul hasil dari kemandirian Polri sebagai inovasi penyesuaian terhadap tuntutan perubahan masyarakat sipil. Dalam *Naskah Akademik Restrukturisasi Organisasi Tahun 2010*, halaman 5 disebutkan, “*Dalam rangka peningkatan/pendekatan pelayanan kepada masyarakat, Polri melakukan beberapa inovasi*”. Pernyataan dokumen resmi ini dapat dibaca bahwa secara normatif segala regulasi Polri yang menyangkut relasinya dengan masyarakat bertumpu pada bentuk adaptasi terhadap ‘selera’ lingkungan di luarnya (masyarakat).<sup>47</sup> Dalam bahasa normatif Polri adalah inovasi dalam rangka “pelayanan/pendekatan masyarakat”. Aspek struktural ini mencakup perubahan kelembagaan kepolisian dalam ketatanegaraan dan struktur susunan dan

---

<sup>47</sup>. Dalam sebuah Seminar Nasional di STIK Lemdikpol, Jakarta, 17 Desember 2010, Karo RBP Brigjen Pol.Drs. Makmun Saleh menyebutkan, “*Jika Polri tidak berubah maka Polri akan dirubah masyarakat dengan mereposisi kedudukan Polri sehingga tidak lagi dibawah Presiden atau mencabut sebagian kewenangan yang dimiliki Polri dan melimpahkannya kepada Instansi lain*”

kedudukan organisasi Polri dari satuan tertinggi hingga satuan terendah. Perubahan ini meliputi ; a) Menjadi lembaga non departemen setingkat menteri; b) Menjadi mitra kerja komisi DPR RI; c) Kepegawaian dalam manajemen tersendiri (UU No.43/1999); d) Struktur anggaran fungsi (sektor sendiri); e). Pembinaan polisi berseragam dan tak berseragam; f) pengembangan satuan wilayah menjadi piramida -flat; g) Polda sebagai satuan induk penuh; h) Titik pelayanan pada pengembalian diskresi (Pasal 18 UU No.2/2002).

Sementara perubahan aspek Instrumental dalam *Naskah Akademik Restrukturisasi Organisasi Polri* meliputi empat bidang ; 1) filosofi dan institusi Polri yang meliputi perubahan Visi Polri, perubahan misi Polri, dan perubahan tujuan Polri, 2) Perubahan Doktrin Polri, 3) kewenangan dan kompetensi Polri, dan, 4) segi kemampuan fungsi dan Iptek. Seorang pengamat kepolisian Bambang Widodo Umar pensiunan Komisaris Besar dan Doktor Sosiologi dalam *Jurnal Studi Kepolisian, Edisi 066/Mei-Agustus 2008* menempatkan penyusunan agenda-agenda program Polri dalam tiga jenjang atau dikenal sebagai Grand Strategi bagian dari aspek instrumental.

Grand Strategi Polri dikeluarkan dalam bentuk lampiran dari Surat Keputusan Kepala Polri Nomor 360/VI/ tahun 2005 pada era kepemimpinan Da'i Bachtiar sebagai bentuk implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah ke dalam produk jangka panjang. Dari sisi relasi kekuasaan dengan institusi di luar Polri, Grand Strategi ini merupakan bentuk penguatan kemandirian seperti telah di urai di atas dimana institusi lain yang terlibat adalah Universitas Indonesia, yang menyusun Naskah Akademiknya. Grand Strategi ini memuat proyeksi strategi kerja Polri selama duapuluh lima tahun yang disebutnya sebagai 'reformasi secara gradual' : *Pertama*, Jangka Pendek (2005 – 2010) sasaran menumbuhkan *trust building*; membangun kepercayaan internal Polri dalam Grand Strategi merupakan factor penting karena merupakan awal dari perubahan menuju pemantapan kepercayaan *trust building* internal meliputi : kepemimpinan, sumber dana, SDM, pilot project yang konsisten di bidang hi-tech, kemampuan hukum yang sarpas mendukung Visi Misi Polri. *Kedua*, Jangka Menengah (2011 – 2015) *partnership/networking*; Membangun kerja sama yang erat dengan berbagai pihak yang terkait dengan

fungsi kepolisian dalam penegakan hukum, ketertiban serta pelayanan, perlindungan, pengayoman untuk menciptakan rasa aman. Ketiga, Jangka Panjang (2016 – 2025) *strive for excellent*, Membangun kemampuan pelayanan publik yang unggul, mewujudkan *good government, best practice* polri, profesionalisme SDM. Implementasi teknologi, infrastruktur guna membangun kapasitas polri (*capacity building*) yang kredibel di mata masyarakat nasional, regional dan international.

Peletakkan bagan *Grand Strategy* Polri mengenai poin aspek Instrumental oleh Bambang Widodo dengan demikian berbeda dengan sejumlah dokumen Polri. Perbedaan ini nampaknya dimungkinkan karena Polri tidak membangun definisi yang ketat terhadap tiga aspek upaya perubahan itu. Kerangka berfikir Bambang *make sense*, memahami pengertian Aspek Instrumental sebagai ‘instrumen menengah’ atau alat (*tools*) yang digarap pada level internal tanpa ‘intervensi’ dari luar institusi Polri. Begitu pula dalam mengembangkan (perubahan) Aspek Kultural. Pada Aspek Kultural dalam *Naskah Akademik Restrukturisasi Organisasi Polri* disebutkan Aspek Kultural merupakan,

“Muara dari perubahan pada aspek struktural dan instrumental, yang terwujud dalam bentuk pelayanan kepolisian kepada masyarakat, yang meliputi perubahan manajerial kepolisian/ Polri, perubahan sistem rekrutmen personil Polri, perubahan sistem pendidikan, perubahan sistem pengadaan material barang dan jasa, perubahan sistem anggaran dan perubahan sistem”.

Pengertian ini dapat dipahami bahwa Aspek Kultural ini dipandang sebagai aspek yang *in making*, sehingga pengertian aspek kultural adalah aspek perilaku yang sedang dan terus dalam proses pembentukan. Sementara Bambang Widodo menempatkan perubahan Aspek Kultural ini sebagai perubahan teks yang ‘sudah jadi’ karena memang ia telah berubah, yaitu pada; a) Tri Brata; b) Catur Prasetya; c) Kode Etik Polri (Pemuliaan Profesi) ; d) Filosofi Pendidikan; e) Etika Staf; f) Pedoman Perubahan Perilaku Polri; g) Lagu dan lambang (tradisi); h) Meminimalkan seremonial dan upacara; i) Pemberdayaan Bintara dan Tamtama.

Inventarisasi sejumlah perubahan ini masih mengandung persoalan secara struktural, paling tidak menurut pengamat kepolisian Bambang Widodo. Yaitu sistem ketatanegaraan dengan model kekuasaan yang integralistik, sistem hukum

nasional yang mengacu pada *civil law*, dan sistem ekonomi yang berorientasi pada liberalisme. Secara organisasional sederetan upaya ke arah perubahan itu dicatat mempunyai lima persoalan: 1) pelaksanaan secara *top down*; Mabes Polri merumuskan konseptual secara sepihak, sedangkan satuan polisi di wilayah sekedar melaksanakan; 2) tidak disertai *reward and punishment* 3) tidak disertai ruang dan landasan untuk mengubah sistem kepolisian yang sesuai dengan perkembangan masyarakat demokratis; 4) tidak disertai jaminan bahwa setiap pergantian pimpinan tidak akan mempengaruhi kontinuitas gagasan yang dicetuskan oleh pemimpin sebelumnya; 5) pendekatan persuasif dan upaya preventif dalam mengelola keamanan belum menjadi tumpuan utama. Hemat saya, *pertama*, dari sejumlah ornamen perubahan itu mempunyai gradasi pada aplikasi dan kinerja organisasi. Misalnya, pada sisi struktural cukup signifikan mempengaruhi relasi/interaksi sesama anggota kepolisian di dalam (internal) maupun keluar (eksternal). Di luar revisi struktural menyangkut dimensi kultur. Masih sangat terbuka kemungkinan struktur itu goyah melalui interaksi mikro. Sederetan upaya perubahan itu dengan demikian dapat dikatakan sebagai “papan nama” tanpa isi, termasuk pada perubahan. *Kedua*, harus dilihat resistensi internal di dalam atas sejumlah perubahan yang diinventarisir itu pada kandungan konflik internal. Likuidasi Brimob, misalnya, sampai hari ini institusi ini masih eksis, meskipun disebutkan (telah) terlikuidasi dari struktur Polri.

### 5.1.5 Polmas : Reposisi Struktur Kekuasaan Kepolisian

Tidak mudah menemukan pandangan bahwa Polri telah berubah di sepanjang reformasi diluar pergeseran struktural dan instrumental sebagaimana diurai di atas. Kunarto, mantan Kepala Kepolisian termasuk orang yang tak mempercayai bahwa Polri dengan mudah berubah melalui perubahan struktural dan instrumental sampai Polri mau (rela) merevisi hubungannya dengan masyarakat. Dalam harian *Suara Pembaharuan* 1 Juli 2000 atau Kunarto menulis artikel dengan *head line* provokatif, “*Jangan Berharap Polri Berubah*”. Tulisnya,

*“Jadi kalau sekarang semua gandrung perubahan, semua berharap, dengan ‘Polri Mandiri’, Polri akan berubah, profesional, efektif, efisien, berhasil, dicintai masyarakat, dan seterusnya, itu adalah mimpi di siang bolong! Seribu kali ganti baju, ganti tanda pangkat, ganti sebutan, itu retorika saja”.*

PRAKTIK Pada bagian lain ia menyebutkan, “*Penulis berpandangan, secara internal Polri itu baru akan berubah setelah generasi yang sekarang ada: habis!*” Artikel yang dimuat tepat pada hari Bhayangkara ini sangat pedas untuk ukuran pemikiran yang ditulis oleh “orang dalam”. Setelah ini tak ada lagi kalangan internal kepolisian yang melakukan outo-kritik sepedas ini. Di penghujung tulisannya Kunarto mempercayai gagasan David H. Baylley; pada persoalan relasi polisi dengan masyarakat, untuk perubahan Polri;

*“Puncak karya seorang polisi adalah daya mampu untuk mencegah terjadinya gangguan kamtibmas, dan itulah yang harus menjiwai kiprah polisi masa depan. Hal itu bisa terwujud kalau standar polisi terpandai sekarang yang karyanya berupa menangkap orang, dapat berubah menjadi polisi urutan belakang dalam “polisi masa depan”.*

Tulisan Kunarto ini menegaskan pentingnya perubahan paradigma; dari penguatan ‘menangkap orang’ menjadi paradigma ‘*partnership* dengan masyarakat’. Pengertian ini adalah keterlibatan polisi secara langsung dalam rekayasa struktur masyarakat dalam konteks keamanan, belakangan istilah ini disebut (paradigma) perpolisian masyarakat (Polmas).

Secara regulatif, struktur hubungan polisi - masyarakat sipil baru mendapatkan formatnya di penghujung tahun 2005 atau lima tahun setelah reformasi, melalui Surat Keputusan Kapolri No. Pol.: Skep/737/X/2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri. Strategi Polri yang disebut “Perpolisian Masyarakat” (*Community Policing*) bukan sekedar format hubungan bagaimana polisi memperlakukan masyarakat sipil, namun lebih dalam konteks kekuasaan merupakan *sharing* (kekuasaan) kepada masyarakat sipil. Di bagian Latar Belakang Skep itu disebutkan,

*”Polisi cenderung melihat dirinya semata mata sebagai pemegang otoritas dan institusi kepolisian dipandang semata-mata sebagai alat negara sehingga pendekatan kekuasaan bahkan tindakan represif seringkali mewarnai pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian. Walaupun prinsip-prinsip “melayani dan melindungi” (to serve and to protect) ditekankan, pendekatan-pendekatan yang birokratis, sentralistik, serba sama/seragam mewarnai penyajian layanan kepolisian. Gaya perpolisian tersebut mendorong polisi untuk*

*mendahulukan mandat dari pemerintah pusat dan ‘mengabaikan’ persetujuan masyarakat lokal yang dilayani”.*

Dengan strategi Polmas ini masyarakat sipil sedikit mempunyai kekuasaan mendefinisikan ihkwal soal ‘keamanan’. Tentu, kekuasaan yang tak pernah terjadi pada era sebelumnya. Strategi ini merupakan ‘lompatan’ dalam membangun hubungan polisi – masyarakat sipil. Pengamat kepolisian yang disegani, Satjipto Rahardjo memberikan apresiasi positif terhadap kepolisian pada era kepemimpinan Jenderal Sutanto ini. Katanya, dalam <http://cetak.kompas.com/read/xml/2008/07/0>,

*“Sejak memimpin Polri, Jenderal (Pol) Sutanto mencanangkan Perpolisian Masyarakat (Community Policing). Ini adalah respons positif terhadap tuntutan reformasi dan kebijaksanaan tepat. Perpolisian masyarakat amat kental dengan nuansa polisi yang ada dan bekerja di masyarakat tertentu. Polisi tidak lagi menempatkan diri secara vertikal di atas masyarakat, tetapi horizontal ada di masyarakat dan bersama dengan masyarakat”.*

Dalam pandangan Satjipto, banyak Cara Bertindak (CB) dan teknik perpolisian lama yang perlu ditinjau dan dikoreksi agar sesuai dengan paradigma baru itu.

Meskipun strategi Polri yang satu ini tidak tercantum dalam sejumlah literatur resmi kepolisian yang menulis perihal perjalanan kepemimpinan Kepala Polri. Buku semacam ini menulis ihkwal prestasi kepemimpinan yang menyangkut inovasi Polri, kebijakan (regulasi) dan prestasi yang telah dilakukan oleh Kepala Polri. Misalnya, buku yang ditulis oleh Kombes Pol Drs. I Gde Putu Gunawan, M.Hum, tentang Kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia 1945 – 2009, diterbitkan TIM Museum Polri Tahun 2009. Begitu juga sebuah buku *Sejarah Perkembangan Kepolisian di Indonesia*, buku setebal 684 halaman yang penulisannya dikomandoi mantan Kepala Polri tahun 1978 – 1982, Awaloedin Djamin. Penonjolan prestasi Kepala Polri yang ditulis pada dua buku resmi ini berkisar pada penyelenggaraan Polri atas even internasional, misalnya Aseanapol, sejumlah prestasi reserse, pembangunan kekuatan personil, dan inovasi manajemen. Barangkali, regulasi menyangkut hubungan polisi – masyarakat dipandang sebagai suatu yang tidak fundamental dalam pengembangan praktik kepolisian.



Kerangka dasar Polmas adalah menyertakan masyarakat dalam keamanan lingkungan terdekatnya. Prinsipnya, masyarakat terlibat dalam merumuskan persoalan keamanan lingkungan. Perpolisian Masyarakat sebagai sebuah strategi setelah Kepala Polri Sutanto mulai menyurut. Sejumlah kalangan memandang sebagai proyek gagal, sehingga revisi instrumen (Perkap) dilakukan. Meskipun kegagalan ini tak bisa digeneralisir.

## **5.2 Kultur Polisi dalam Isu Demokratisasi**

Merupakan fenomena umum masuknya konsep demokrasi dalam komunitas polisi menampilkan dinamika internal-konflikual. Hasil risetnya di sejumlah negara yang dicatat oleh Monica den Boer dan kawan-kawan bahwa isu perpolisian demokratis menjadi isu yang tak bisa dihindari pada era abad ini bahkan isu ini telah menjadi tujuan utama dalam pergeseran paradigma perpolisian, sekaligus sebagai isu yang paling kontroversial di Asia. Bukan sekedar persoalan gejala tarik menarik kepentingan pada level elit kepolisian, di dalamnya terdapat persoalan bagaimana aktor-aktor kepolisian mengadopsi gagasan demokrasi.

### **5.2.1 Gagap ‘demokratisasi’ di tubuh kepolisian: Catatan benturan perspektif di tubuh Polri**

Isu mendasar itu menyangkut tiga dimensi. Pertama, posisi polisi dalam konstelasi tata kelola keamanan. Internal Polri tidak ada perbedaan pendapat bahwa posisi Polri yang sekarang sudah dipandang “selesai” dibawah presiden, sesepuh Polri yang sangat berwibawa di komunitas ini, Awaludin Djamin, dalam banyak kesempatan menghimbau keras untuk tidak lagi ‘mengotak-atik’ topik yang sudah selesai ini. Pemikiran *main stream* kalangan masyarakat, khususnya paling tidak, hingga pertengahan tahun 2010-an mendukung pandangan Awaludin Djamin. Kedua, bagaimana keluasan kekuasaan dan wewenang polisi kaitannya dengan lembaga lain yang mempunyai dimensi irisan fungsi keamanan (PPNS, Dephub, *Criminal Justice System*, dan militer), dan lebih luas menyangkut persoalan posisi polisi dalam konstelasi ketatanegaraan. Isu ini juga ditanggapi secara homogen di kalangan internal kepolisian. Isu pertama dan kedua

ini akan diabaikan pada bagian sub-bab ini karena tidak terlalu menjadi topik serius kalangan internal kepolisian.

Ketiga, bagaimana kepolisian menerjemahkan demokrasi di dalam tubuhnya sendiri; menyangkut organisasi kepolisian, menerjemahkan program, pelaksanaan tugas kepolisian. Dibawah ini diskusi di kalangan kepolisian, dan elit “*soft power*” kepolisian menerjemahkan demokrasi di (tubuh) kepolisian.

Dalam *Forum Group Discussion* hasil penelitian bertajuk “Seminar Hasil Penelitian Kompolnas di Tiga Polda (Polda Sumut, Jateng, dan Kaltim) Tentang Penerapan Pemolisian Demokratis”, 2 November 2008 di Hotel Aryadhuta meletakkan istilah “pemolisian demokratis” dalam judul seminar menjadi materi diskusi yang menyita waktu hampir separuh sepanjang diskusi. Judul penelitian sebagaimana terpampang pada spanduk seminar bukan sekedar istilah baru dalam khasanah kepolisian, oleh beberapa peserta istilah ‘pemolisian demokratis’ dipandang sebagai telah lepas dari konteks. Padahal penelitian ini diawaki oleh sejumlah mantan pejabat Polri.

Dr. Bachtiar Ali dan Sarlito Wirawan yang kerap dipakai sebagai “think thank” Kapolri berkeberatan dengan penggunaan istilah itu. Alasannya istilah ‘Polisi demokratis’ tidak dikenal dalam Undang-Undang no. 2 Tahun 2002. Bagi Bachtiar Ali, polisi tidak dirancang untuk berdemokrasi dalam tugasnya, ia adalah penegak hukum. Tidak ada diskusi, kompromi, dan tawar menawar dalam melakukan tugas penegakan hukum. Kiprah polisi dalam tugas tak perlu dikaitkan dengan demokrasi. Demokrasi hanya di Senayan dalam proses pembentukan undang-undang. Ketika hukum dan sejumlah produk hukum terbentuk demokrasi tak lagi ada, yang ada adalah konstestasi antara praktik aparat Negara di satu sisi yang diamanatkan menjaga kewibawaan hukum dan Negara dengan pelanggar hukum. Hukum itu betapapun “bopeng” wajahnya bagi polisi hanya wajib bertugas mengamankannya.

Agaknya paralel dengan Prof. Muladi, mantan Penasehat Kapolri, dalam orasi ilmiahnya di PTIK, 17 Juni 2006, bahwa polisi dalam mengendalikan ketertiban masyarakat mendayagunakan formasi paramiliter. Yaitu bergerak bersama dalam kesatuan dan harus taat pada perintah komanadan. Namun karena tugas utama polisi adalah melindungi orang, bukan membunuhnya, menerapkan

budaya militer murni pun tidak terlalu kena. Dalam masyarakat demokratis masih didiskusikan persoalan langkah-langkah pemolisian (*the goal of policing*). Muladi merujuk Henry Wroblewski dan Karen Hess (2006), paling tidak langkah – langkah pemolisian dalam masyarakat demokratis, secara tradisional adalah; a) penegakkan hukum (*enforce laws*); b) menjaga suasana kedamaian (*preserve peace*); c) mencegah kejahatan (*prevent crimes*); d) melindungi hak – hak dan kebebasan individu (*protect civil right and civil liberties*); e) menyelenggarakan pelayanan (*provide service*). Namun kemudian perkembangannya mengikuti kontekstualitas masyarakat/negara, sehingga “*community policing*” menjadi konsep penting dalam pelaksanaan program pemolisian itu. Dua tujuan penting dalam konsep ini adalah menciptakan kemitraan dengan masyarakat (*forming partnership with the community*), dan penerapan pendekatan proaktif dalam memecahkan masalah kejahatan, rasa takut terhadap kejahatan dan pencegahan kejahatan.

Wacana polisi dalam demokrasi dari uraian Muladi lebih terletak pada penekanan pendekatan (tugas) polisi dalam realisasinya dengan masyarakat. Tidak lagi menempatkan masyarakat sebagai obyek, dimana polisi secara superior mendefinisikan secara otonom segala hal ikhwal kejahatan (*crime*) dan ketertiban (*order*) di tengah masyarakat. Bukan “*negotiable*” soal kejahatan yang sudah jelas dipatri dalam Kitab Undang Undang Hukum Pidana, seperti yang dikhawatirkan Bachtiar Ali, bukan disini ruang polisi dalam demokrasi.

Momo Kelana, ketua peneliti dari LCKI berpandangan pemolisian demokratis mengatasi term pemolisian masyarakat. Diskusi istilah ‘pemolisian demokratis’ ini menunjukkan dua kemungkinan gejala. Pertama, adanya simpang siur di sejumlah kalangan opinion leader (elit kepolisian dan kalangan umum-akademik) terhadap realitas gagasan sejauh mana kompatibilitas (*compatibility*) demokrasi di tubuh kepolisian. Kedua, bagaimana menempatkan polisi dalam tatanan demokrasi. Poin kedua ini menyangkut persinggungannya dengan masyarakat, pada level ini tidak terlalu memakan energi perdebatan di dalam tubuh kepolisian. Konsep ‘polisi sipil’ yang dengan gencar digeluti Prof. Satjipto Rahardjo nampaknya tidak cukup menyelesaikan pertanyaan dilematik itu poin kedua ini. Polisi dalam Negara demokrasi (memang) harus sipil - sebagaimana

dikontestasikan dengan entitas militer – namun sesungguhnya tidak pula sepenuhnya entitas sipil kalau menggunakan kerangka pikir Bachtiar Ali. Kerja keras Polri membangun citra itu (“Relasi Polisi – Masyarakat dalam Perspektif Konflik”), belum satu semester pergantian Kapolri baru, sejumlah prestasi yang bisa dicatat adalah pemberantasan preman. Sebelumnya, di era Kapolri Sutanto pembangunan citra pada gebrakan penanganan *illegal logging*.

Polri (nampaknya) menyadari betapa citra sangat krusial. Bukan sekedar untuk menangkis kelemahan atau kebobrokan tubuh Polri, yang lebih mendasar dalam kerangka fungsional tugas dipahami bahwa tanpa empati masyarakat tugas-tugas yang diemban akan menemukan kesulitan besar. Sejumlah tulisan resmi di kalangan Polri menandaskah pentingnya kerjasama dengan masyarakat kaitannya dengan meningkatkan kemampuan mengatasi persoalan keamanan di masyarakat. Pemolisian Masyarakat (*Policing community*), misalnya, Mabes Polri menyebutnya sebagai sebuah ‘paradigma baru pemolisian’ merupakan perubahan filosofi dan strategi kepolisian. Dibandingkan dengan Irlandia Utara, penelitian Jean Marie “*Shifting Paradigm*”, maka perubahan kepolisian Indonesia sebatas pada level instrumental, masih terbatasnya kontrol eksternal atas lembaga kepolisian.

Seorang pensiunan Komisaris Besar dipandang sebagai batu sandungan dalam membangun citra Polri. Komentar-komentarnya di publik dan media massa dinilai kontra produktif bagi citra Polri. Harian ini pernah mengontak pensiunan Kombes bahwa Kompas dihubungi Mabes lewat telepon untuk tidak lagi mewawancarai atau meminta komentar dari pensiunan Kombes ini. Kombes yang juga Doktor dari Universitas Padjajaran ini menduga keras Kompas tak akan goyang dengan ‘kebenaran’ yang ia suarkan di publik. Penuturan pensiun Kombes ini bahwa ia sempat ‘diinteli’ oleh orang Mabes. Pejabat bintang dua Mabes menawarkan untuk bertemu, tawaran ini ditolak mantan Kombes. Pertemuan itu tidak terjadi, namun pada prinsipnya melalui psesawat seluler pejabat Polri ini meminta agar mantan Kombes ini tidak lagi berkomentar perihal Polri. Tidak kurang dari Kapolri melakukan upaya yang sama dengan pejabat bintang dua Mabes . Sekitar satu bulan menjelang pergantian Kapolri yang baru, Kapolri Jenderal Sutanto meminta bertemu dengan mantan Kombes ini.

Pertemuan terjadi selama kurang lebih dua jam di kawasan Jalan Wijaya, Kebayoran setelah beberapa kali gagal karena masing-masing secara insidental menunda karena kesibukan insidental. Isi pembicaraan tidak berbeda dengan permintaan pejabat Mabes di atas, agar Kombes ini menghentikan komentarnya di publik.

### **5.2.2 Briptu Norman: Fenomena “Gunung Es Ketakpastian”**

Artikulasi kegamangan dalam mengekspresikan konsep demokrasi di tubuh kepolisian terlihat dalam respon inkonsistensi pernyataan Polri dalam kasus Briptu Norman, anggota Brimob Gorontalo. Ini menyangkut tiadanya kepastian sanksi yang akan diberikan kepada anggotanya dalam kaitannya dengan suasana luar (masyarakat) yang justru memberikan apresiasi positif terhadap Briptu Norman. Kepastian sanksi yang dikeluarkan otoritas atasan kepada anak buahnya ternyata harus direvisi setelah melihat perkembangan yang hanya dalam tempo sehari di kalangan masyarakat. Realitas ini pertanda adanya persoalan, paling tidak, menyangkut penerapan etika tugas kepolisian. Namun dalam diskusi agak panjang di kalangan masyarakat cara penerapan etika tugas kepolisian ini akhirnya bersinggungan dengan kontestasi kekuasaan yang dimiliki kepolisian. Pada tanggal 3 April 2011 beredar di *You Tube* rekaman seorang anggota Brimob yang sedang menyanyikan lagu India kala piket jaga. Video ini merekam Briptu Norman yang sedang membawakan lagu India sambil menari di pos jaga disamping beberapa temannya. Video ini mengundang perhatian masyarakat. Pada tanggal 5 April Mabes Polri melalui Kadiv Humas Irjen Anton Bachrul Alam mengeluarkan pernyataan akan menindak Briptu Norman, alasannya perilaku Briptu Norma ini tidak etis: sedang jaga pos, menggunakan seragam sambil menyanyi - menari.

Kadiv Humas Irjen Anton Bachrul Alam menafsirkan perilaku Norman yang menyanyi di pos jaga itu sebagai tidak etis. Jenderal bintang dua ini memastikan akan ada tindakan hukuman atas perilaku anggotanya ini. Pernyataan yang sama diungkapkan Kepala Bidang Humas Kepolisian Daerah Gorontalo Ajun Komisaris Besar Polisi Wilson Damanik saat dihubungi, Selasa (5/4). Kata Wilson, aksi Norman kurang pas secara etika. Wilson menilai Norman seharusnya

menjaga wibawa sebagai polisi, apalagi saat bertugas. "Itu kebanggaan tugas", kata Wilson. Ia juga menilai Norman terlalu "gaul" dari anting yang dipakai Norman (<http://id.berita.yahoo.com>). Esok harinya, pada tanggal 6/4, jam 12.30 Metro TV mewawancari budayawan Radhar Pancadahana dan pengamat kepolisian IPW Neta Pane. Kedua nara sumber ini memandang bahwa samasekali tidak ada yang dilanggar dalam perilaku Briptu Norman. Malah, Radhar merasa senang menyaksikan,

*"itu adalah ekspresi seketika! Polisi juga manusia yang mempunyai selera estetik. Nggak ada yang dilanggar. Malahan, bagus. Khan, itu bentuk mengusir kepenatan – ketegangan saat stress berjaga!"*.

Dalam analisa Radhar, bahwa Polri terlalu eksekutif tapi salah tempat. Semula, katanya, Polri hendak melakukan penegakkan disiplin secara ketat karena dalam banyak hal polisi menjadi sorotan masyarakat karena kurangnya aspek disiplin. Tapi, justru salah: menyanyi sebagai ekspresi seni adalah hal manusiawi. Tidak ada yang dilanggar. Kalau disebut Briptu Norman melanggar karena menyanyi di pos jaga dan memakai seragam, bukankah banyak anggota polisi yang di Bunderan HI juga melakukan hal yang sama, menari-nari berseragam dalam tugas?!

Di sini, polisi gamang bagaimana merespon etiket. Persoalannya, bagaimana memasukkan dimensi etiket dalam kasus ini? Kekhawatiran sejumlah kalangan terhadap Polri dalam mempraktikkan perihal etiket polisi ini. Masyarakat tak lagi percaya terhadap apa saja yang di-etiket-kan oleh Mabes Polri atau dunia kepolisian umumnya. Ini persoalan kepatutan.

Soal kepatutan yang didefinisikan Mabes atau elit polisi dipandang sebelah mata oleh masyarakat. Masyarakat memandang institusi ini sedang menghadapi persoalan yang sesungguhnya lebih serius pada persoalan hukum yang tak kunjung selesai. Kalau menyebut persoalan etika, ada gumpalan besar persoalan etika di tubuh Polri yang juga tak tersentuh. Gumpalan etik ini, misalnya, menyangkut pertanyaan yang diajukan masyarakat; apakah atau bagaimana posisi etis 'kebijakan' Mabes Polri yang menutup sidang kode etik petinggi Polri menyangkut Rekening Gendut? Bagaimana Polri menimbang

kebijakan ini dalam kerangka moral? (dalam hal ini moral demokrasi); Bukankah masyarakat adalah *stake holder* institusi ini sehingga apa yang terjadi mengenai ikhwal anggota yang menelikung kepercayaan masyarakat, melukai nurani masyarakat sesungguhnya masyarakat mempunyai andil saham untuk mengetahui apa yang terjadi di dalam ruangan? Persoalan ini – yang dipertanyakan masyarakat dalam sejumlah media massa – tak pernah dapat menemukan jawaban memuaskan, kecuali menarik kesimpulan tentang unsur kepentingan “*corporate interest*” dibalik kebijakan yang diambil.

Kalangan luar kepolisian melalui budayawan Radhar Panca Dahana memandang bahwa Mabes Polri terlalu eksekutif merespon aksi Norman berjoget di pos jaga, pandangan itu mempunyai kesamaan dengan komentar Mabes Polri pada terhadap akhir kisah Norman. Pada awal Desember 2011 Norman diberhentikan karena 30 hari berturut-turut tidak masuk kerja, melanggar pasal 14 ayat 1 huruf a Peraturan Pemerintah RI No 1 tahun 2003 tentang pemberhentian anggota kepolisian negara RI. Polisi melalui Wakapolri Nanan Sukarna merasa berjasa dengan ‘membesarkan’ Norman (detikNews Rabu, 07/12/2011),

*"Padahal ya kalau diingat Norman itu kan bisa maju ya kalau dibilang gara-gara saya nggak enak juga. Tetapi itu memang saya yang lempar-lempar. Dibuka saja, Norman itu bagus sampai waktu itu saya juga bilang, Norman kamu ingat, kamu itu siapa, buka baret kamu, buka baju kamu, kamu itu tidak ada apa-apanya. Nah, gara-gara polisi kamu tenar. Eh... ternyata dia lupa juga, sayang kan".*

Reaksi masyarakat terhadap komentar Polri yang ofensif ini mendekati istilah yang dikatakan Radhar sebagai eksekutif. Komentar Polri ini mengundang ‘serangan balik’ masyarakat bahwa; logika Polri dalam rangka membangun dan menjaga citranya dengan cara merespon perilaku mbalelo Norman dipandang sebagai suatu yang tak perlu. Istilah *lebay*<sup>48</sup> – sebagaimana ditujukan kepada

---

<sup>48</sup> *Lebay* adalah bahasa sub-kultur anak muda yang bermakna ‘reaksi yang berlebih-lebihan’. berikut ini adalah sejumlah komentar publik atas reaksi Polri atas kasus Norman Kamaru di media maya; “HALaaaaahhh LEBAY.. UDIN SEDUNIA BUKAN POLISI TAUUU TENAR JUGA YG PENTING MENGHIBUR DAN GOKIL.. Pak Polisi: URUS AJA TUH KEAMANAN JAKARTA YG SEMAKIN RAWAN BANYAK PEMBUNUHAN UDAH REMUNERASI MASIH AJA KAGAK ADA KERJANYA.. DUIT PAJAK GW ITU..” dan, “Salah boss, Norman terkenal krn Youtube.Kl gak ada youtube biar Norman guling-2 di lapangan pakai seragam polisi jg gak bakal ada yg tahu. Justru polisi nebeng tenarnya... bahkan video Norman ikut memperbaiki citra polisi, krn ada Brimob bs lypsing (selama ini kan citranya tk gebukin pendemo aja).”

Polri oleh kalangan masyarakat -- agaknya mendekati istilah 'eksesif' sebagaimana dikatakan Radhar Panca Dahana.

Komentar Polri melalui Nanan Sukarna merupakan sikap defensif Polri yang berlebihan dengan cara 'menyudutkan' Norman Kamaru. Sikap defensif untuk melindungi "kebesaran" nama Polri ini justru menjadi sebuah undangan reaksi masyarakat. Respon Polri melalui otoritas Nanan ini dipahami oleh masyarakat sebagai ekspresi eksekutif (menyerang) atas pilihan kebebasan individual. Paling tidak, menunjukkan indikasi bahaya atas kebebasan pilihan profesi. Masyarakat menganut logika lurus (*strighth logic*) bahwa tidak ada disitu jasa polisi dalam atas popularitas Norman tetapi karena teknologi internet *Youtube*.

Kesimpulan pendek yang dapat ditarik dari kasus Briptu Norman adalah bahwa terdapat keragu-raguan kalangan (elit) kepolisian dalam merespon: menyangkut pelanggaran etika atau bukan. Namun kasus Briptu Norman sebagai kegamangan kepolisian dalam menegakkan etika kepolisian ini hanyalah puncak gunung es, paruh besar persoalan serupa tertancap membesar hingga ke dasar laut. Isu mendasar di kalangan personil adalah pada soal ketidakpastian (kegamangan), utamanya menyangkut jejaring karir kenaikan pangkat dan jabatan. Keterangan yang diperoleh dari seorang jenderal bintang dua aktif bahwa penempatan personil dan jabatan sangat '*semrawut*', acapkali hubungan-hubungan bersifat pribadi sangat menonjol. Pada era Kepala Polri Bambang Hendarso Danuri, misalnya, seorang berpangkat Komisariss Besar bisa melenggang menjadi jenderal tanpa melalui Sespati. Ini mengacaukan tatanan, dan lebih serius menumbuhkan apatisisme di kalangan sejawat.

### 5.2.3 Promosi lewat 'Pintu Samping'

Keterlibatan Kombes Wiliardi Wizard alumnus Akpol 1984 dalam kasus pembunuhan pengusaha Nasrudin Zulkarnaen menjadi fenomena yang menguatkan lebih jauh dari sekedar hubungan pribadi yang bermain dalam tata kelola sumber daya menyangkut karir di kepolisian. Seorang pengusaha, Sigit mendanai pembunuhan Nasrudin menghubungi Wiliardi dengan imbalan jabatan



melalui bantuan Antasari, Ketua KPK yang sekaligus rekan Sigit. *Harian Kompas*, Jum'at 8 Mei 2009 hal.27 menulis,

*“Anggota Kompolnas, Novel Ali, Kamis mengatakan, dugaan keterlibatan Kombes WW dalam pembunuhan Nasrudin mencuatkan pertanyaan soal kebiasaan di tubuh Polri dalam memperoleh pangkat dan jabatan”.*

Dan,

*“Kebiasaan non-formal dalam memperoleh jabatan dan pangkat di tubuh Polri memang masih dianggap oleh banyak anggota Polri sebagai jalan utama yang efektif ketimbang mengikuti sistem yang berlaku. Sekalipun di level pimpinan, Kepala Polri berkali-kali menegaskan bahwa jabatan dan pangkat hanya bisa ditempuh melalui sistem yang sepatutnya”.*

Apatisme ini berangkat dari ketidakpastian bekerjanya sistem penilaian prestasi. Anggota mengadaptasikan tindakan ketidakpastian sistem penilaian kinerja ini pada kesolehan ritual. Observasi di sejumlah satuan wilayah, misalnya di Mabes Polri dan PTIK, mesjid di kedua satuan ini selalu ramai antara waktu pukul 8.00 hingga 10.00. Sejumlah perwira rajin melakukan *sholat dhuha*<sup>49</sup>. Bahkan hari Kamis merupakan hari yang istimewa, pada hari ini ‘komunitas sholat dhuha’ mampu menembus birokrasi melakukan tausiyah bersama. Jargon-jargon kesholehan agama muncul menjadi sandaran nasib mereka. Seorang pensiunan jenderal mengatakan lugas kepada peneliti dalam sebuah obrolan informal, *“waktu masih Kombes, saya Mas, tak ketinggalan dhuha dan ‘senin kamis’. Sekarang rasanya berat”.* Perolehan pangkat jenderal dipahami sebagai sebuah “berkah dari langit”; sebagai ‘kejatuhan bintang’ yang sesungguhnya mereka tak paham betul dari mana asal-usul prestasinya kecuali diperoleh melalui kesolehan ritus agama itu, *“bila Tuhan berkehendak tak ada seorangpun dapat menghalangi”.* Pangkat jenderal turun setelah ia dipindah dari satuan kerjanya. Beredar isu bahwa di satuan kerja yang lama ia kurang dekat dengan atasannya. Tak lama setelah teman sekampungnya mendapat bintang tiga, ia pun segera mendapat bintang melalui satuan kerja lain.

<sup>49</sup> Sholat dhuha adalah sholat sunah yang hampir diyakini sholat pada waktu ini kemudian memohon segala *hajat* (keinginan/kehendak) akan kuat dikabulkan Allah.

Paling tidak, yang dimaksud dengan ‘ketidak jelasan sistem penilaian kinerja’ di atas dapat mudah disimpulkan bahwa proposisi ini dialamatkan pada tak bekerjanya sistem merit. Ilustrasi yang mengejutkan masyarakat ketika dipenghujung kepemimpinan Kapolri Bambang Hendarso Danuri melakukan pergeseran besar-besaran yang melibatkan lebih dari 500 perwira. Sejumlah pejabat bermasalah justru mendapat promosi. Mereka adalah; yang melakukan transaksi mencurigakan versi Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (Irjen Badrodin Haiti); terlibat pelanggaran HAM berat versi Komnas HAM (Johny Waenal Usman) ; kasus dibalik pembunuhan Direktur PT. Putra Rajawali Banjarn (Hadiatmoko). Disini, dalam pengakuan Wiliardi Mizard ditekan Hadiatmoko yang pada waktu itu wakil Kabareskrim. Pengakuan Wiliardi ini dikuatkan pengakuan Susno Duadji, *“Hadiatmoko adalah Pengawas Penyidikan dalam perkara ini. Dia tidak melapor pada saya melainkan langsung ke Kapolri”*(Majalah Mingguan Tempo, 29 Agustus 2010). Tempo edisi ini mengutip wawancara pensiunan Komisaris Besar Alfons Lemau kuatnya patronase di tubuh kepolisian, *“Kalau tidak ada petinggi yang mengontrol seseorang ke atas, sampai kapanpun dan sebaik apapun kinerja orang itu, dia tak akan sampai ke atas”*.

Sub-institusi Mabes Polri yang memberikan pertimbangan perihal penempatan personil terhadap Kapolri, Dewan Kepangkatan dan Jabatan Tinggi disini disfungsi. Investigasi Tempo menangkap dari sumber yang disebutkan sebagai ‘yang dekat dengan para petinggi Mabes Polri’ mengatakan, *“Memang keputusan akhir ada di tangan Kepala Polri, tapi baru kali ini mutasi sama sekali mengabaikan rekomendasi Dewan Kepangkatan”*.

Sistem penilaian ini akan menjadi lebih jelas ter(di)subtitusi pada bentuk – bentuk anomali birokratik Weberian. Data (observasi) berikut menunjukkan anomali tersebut. Dalam sebuah perkuliahan umum tentang etika, 5 Januari 2012, disampaikan Kapolda Metro Jaya Irjen Untung Radjab dihadapan mahasiswa STIK-PTIK angkatan ke-58, *“bisa nggak kamu nggak setor-setor pada Kapolres! Bisa nggak kamu nggak setor atasan! Ini persoalan krusial kepolisian”*. Ruangan kelas yang diisi 100 mahasiswa perwira kepolisian yang minimal lebih dari enam tahun tugas di lapangan, lima orang Komisaris Besar dan sejumlah Ajun

Komisaris seperti mendadak senyap dengan terlontarnya kalimat yang kedengaran ‘telanjang’ (vulgar) ini. Lontaran ini mengisyaratkan bahwa ‘setor menyeter’ telah menjadi budaya di lingkungan kepolisian. Disini agaknya menarik menengok kembali komentar Arianto Sutadi ketika *fit proper test* pimpinan KPK di DPR. Ketika ‘terjebak basah’ kemudian harus mengakui berbohong dalam mengisi daftar kekayaannya, ia mengatakan, “Kalau kejahatan seperti itu ditindak, yang menindak kewalahan karena semua melakukan” (Kompas, 2/12/2011).

Masih dalam suasana tegang di ruang kelas ini, pada dibagian lain dikatakan, “...nanti kalo anak ini saya hukum, istrinya menghadap istri saya. Menghiba”. Pertemuan para istri anggota polisi setengah resmi diwadahi melalui perkumpulan Bhayangkari. Perkumpulan Bhayangkari ini selain secara manifes berfungsi sebagai forum solidaritas -- wadah karitas – untuk membantu rekan anggota yang kamalangan atau anggota yang sakit, wadah ini menjadi ruang sosial secara laten merupakan ajang yang relatif efektif memperjuangkan suami.

Pertengahan tahun 2003 institusi ini diguncang isu jual beli jabatan strategis atau pos-pos basah di lingkungan Mabes Polri (<http://infoindonesia.wordpress.com/2008/06/27>). Isu ini dimulai dari surat kaleng yang ditulis dan dikirim oleh orang dalam atau anggota Polri sendiri, jumlahnya hingga mencapai 19 pucuk surat. *Website* ini menyebutkan bahwa Kapolri Da’i Bachtiar sangat terpukul, dan menyebutkan bahwa para polisi yang menyebarkan surat kaleng itu sebagai pengecut karena mereka tidak mau mencantumkan nama. Tak lama setelah isu yang sesungguhnya tak terselesaikan ini, pada tahun 2004 Gubernur PTIK Faroek Muhammad memilih topik Korupsi di Tubuh Kepolisian sebagai bahan skripsi mahasiswa angkatan ke-39 A. Dalam sebuah obrolan internal pilihan topik ini dipilih justru dalam kerangka membuktikan sejumlah surat kaleng itu, dan temuan skripsi mahasiswa PTIK angkatan ke-39A ternyata menguatkan kebenaran surat kaleng itu.

Terlepas dari kemarahan Kapolri itu, dalam rentang waktu hitungan bulan setelah heboh temuan skripsi mahasiswa Kabid Humas Polri Kabid Penum Humas Mabes Polri Kombes Pol Zaenuri Lubis tetap membantahnya, “Tidak ada praktik jual beli jabatan di korps Polri”. Lanjut Zaenuri,

*“Yang pintar dan berdedikasi tinggi akan menduduki jabatan penting, tidak peduli apakah dia sudah mengikuti kursus-kursus atau belum. Jadi, tidak ada itu istilah jual beli jabatan”.*

Namun demikian, penelusuran penulis *website* ini, Rizal Husen menangkap komentar seorang mahasiswa PTIK berpangkat AKP, beberapa mahasiswa melakukan penelusuran untuk dijadikan bahan skripsi. Tutar mahasiswa yang tak mau menyebutkan nama ini,

*“Kami ingin membuktikan surat kaleng itu. Eh, ternyata ada benarnya”. Agak detailnya, “Kami tidak tahu pasti. Yang jelas, untuk level AKBP, nilainya di atas Rp 50 juta. Level kombes hampir mendekati Rp 100 juta. Hanya, itu tidak usah disebut agar tidak jadi masalah di kemudian hari,”*

Isu promosi melalui ‘pintu samping’ ini direspon Komisi II DPR. Dalam rapat kerja Komisi II dengan Kepala Polri Dai Bachtiar, 25/2/2008, anggota Komisi – diantaranya yang paling kritis, Panda Nababan dan JE Sahetapy -- menanyakan fenomena tersebut. Menjawab serangan dewan itu Kapolri menjelaskan bahwa Polri di bawah kepemimpinannya saat ini berkomitmen untuk mengutamakan kualitas seseorang, sebagai pertimbangan utama dalam pengisian jabatan tertentu. “Terlepas dari itu, masukan-masukan dari Komisi II, bagi kami tetap menjadi bahan penting untuk dikaji,” (Kompas, 26/2/2008). Lebih lanjut, Dai berargumen dengan bersandar pada budaya masyarakat Indonesia. Harian ini menulis,

*“ Yang menjadi penyebab, lanjut Kepala Polri, adalah budaya dalam masyarakat Indonesia. Masyarakat kita masih memandang, untuk mencapai sesuatu harus memakai cantolan, padahal sistem perekrutan polisi tidak mengenal itu. “Jadi, ini masalah yang harus dibenahi bersama,” kata Da’i Bachtiar “.*

#### **5.2.4 ‘Satyahaning Prabu’ dalam Suksesi**

Dari sisi derajat efek guncangan di tubuh kepolisian yang tak kalah dengan kisah Susno Duadji adalah peristiwa tahun 2001 kala Presiden Abdurrahman Wahid menon-aktifkan Kapolri Suroyo Bimantoro melalui Surat Keputusan Presiden Nomor 40/Polri/2001. Akibat konflik internal di tubuh kepolisian ini berbuntut pemecatan delapan pewira berpangkat Komisariss Besar (selanjutnya

disebut sebagai ‘Kelompok Delapan’). Mereka adalah Bambang Widodo Umar, Alfons Loemau, Parlindungan Sinaga, Herman Koto, Nurdin Umar, Salikin Moenits, Sahat Halomoan Badjarnahor, dan Badaruzzaman Hidir. Pada sisi inilah menjadi konflik internal yang paling spektakuler sepanjang sejarah kepolisian Republik Indonesia.

Delapan perwira menengah ini mempunyai pandangan yang tercerabut dari tradisi berfikir kepolisian pada umumnya. Yaitu tradisi keseragaman pandangan dan hierarkhisme. Seperti Ketut Astawa mengandaikan paralelisme soliditas Polri dengan rekannya TNI: soliditas jauh lebih penting daripada makna ‘kebenaran’ itu sendiri yang didiskusikan terlalu panjang .

*Sebetulnya hal semacam itu tak akan terjadi di rekan TNI. Karena di TNI Angkatan Darat kalau ada anggota dipanggil presiden pasti tak mau datang. Kalau Presiden mau panggil harus melalui Kepala Staf Angkatan Darat. Jadi, kalau mereka internal ada perbedaan pendapat; tetapi kalau keluar satu. Kalau dipanggil harus hierarkhi<sup>50</sup> .*

Delapan perwira menengah itu menilai Bimantoro berada dalam kasalahan yang fatal ketika ‘*mbalelo*’ dari perintah Presiden.

*Karena UU 2/2002 bahwa pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dilakukan oleh presiden dengan persetujuan DPR. Persoalannya pada waktu itu saat jeda, waktu Bimantoro diberhentikan UU mana yang berlaku? UU Kepolisian baru mau diundangkan namun aturan pelaksanaan belum ada. Itu peristiwa itu tahun 2001, masih pake Tap MPR. Nah, menurut saya harus tunduk pada UU sebelumnya. UU sebelumnya ini mengatakan pengangkatan dan pemberhentian Kapolri oleh presiden, tanpa embel-embel persetujuan DPR.*

Perbedaan tafsir dua kubu pemberhentian Bimantoro cukup keras, Kelompok Delapan berpandangan Kepala Polri Bimantoro melanggar aturan main tata kelola kenegaraan yang sangat serius; kalangan mayoritas, lebih dari seratus jenderal menandatangani kesetiaan mendukung Kepala Polri Bimantoro, kesetiaan ini merupakan bentuk etika moral organisasi. Sebagaimana diungkapkan Ketut Astawa pada penggalan wawancara di atas, “*Jadi, kalau mereka internal ada perbedaan pendapat; tetapi kalau keluar satu. Kalau dipanggil harus hierarkhi*”. Posisi kedua belah pihak menafsir diri sebagai pelaksana

<sup>50</sup> . Wawancara dengan Irlen. (P) Ketut Astawa.

‘prajurit sejati’ yang merujuk kredo kepolisian Satyahaning Prabu. Kredo kepolisian yang dipetik dari nilai keprajuritan Patih Gajah Mada tentang kesetiaan kepada ‘Sang Pemimpin’ mendapat ujian yang membingungkan pada titik ini di sepanjang sejarah kepolisian. Kredo ini lumpuh dalam kebingungan tafsir; yang mana yang dimaksud ‘Sang Prabu’, antara Gus Dur atau Bimantoro ?

Kelompok Delapan dalam konflik ini terisolasi sebagai sebuah gagasan yang tak mampu memperluas cakupan pendukung sehingga konflik ini tidak mempunyai potensi eskalasi meluas. Konstelasi politik lingkungan pada tingkat nasional cukup berpengaruh menghentikan konflik internal kepolisian ini. Hanya dalam hitungan hari setelah Presiden Abdurrahman Wahid membuat goncang organisasi kepolisian ini, dirinya mundur melalui *impeachment*. Konflik di tubuh kepolisian ini terhenti, seperti ‘*save by the bell*’ oleh mundurnya Gus Dur.

Konflik internal ini substansinya berangkat dari posisi presiden dalam tata kelola politik-organisasi institusi kepolisian. Goncangan terhadap institusi kepolisian pada peristiwa ini bukan pada *cooperate interest* yang berkenaan dengan pekerjaan polisi yang rawan bersinggungan dengan “dunia gelap” dalam tugasnya; meskipun tetap ada kabar menyangkut juga “dunia gelap” tugas kepolisian itu. Sebelumnya, naiknya Jenderal Bimantoro adalah karena presiden beranggapan Jenderal Polisi Rusdihardjo enggan menangkap Tommy Suharto. Sebuah literatur yang ditulis seorang Komisararis Besar I Gde Putu Gunawan dengan sejumlah Tim Pengarah Polri menuliskannya secara eufimisme,

*“Alasan pemberhentian itu adalah Presiden menganggap Polri kurang tanggap menerjemahkan permintaan presiden untuk menangkap Tommy Suharto yang diduga terkait dengan berbagai kasus pengeboman”.*

Bimantoro dimata presiden ditengarai terlibat politik. Sebuah web site <http://www.gatra.com> mengutip komentar Yahya Tsaquf Juru Bicara Presiden,

*“Keputusan Presiden menyangkut pejabat tertentu di lingkungan Polri seperti kepada Bimantoro adalah berdasarkan pertimbangan bahwa yang bersangkutan telah melibatkan diri dalam politik”.*

Realitas “dunia gelap” ini tersembunyi seakan akan hanya dibatasi pada persoalan posisi presiden dalam tata kelola politik-organisasi institusi kepolisian. Konflik pada era ini tidak membongkar kemungkinan borok di kepolisian, sebagai

sebuah *coorporate interest*. Penghentian oleh presiden terhadap Bimantoro secara tiba-tiba hanya menjadi konflik elit di Mabes Polri, yang berujung pada penangkapan delapan perwira menengah tetapi tanpa berpengaruh pada pembongkaran dunia gelap kepolisian. Edy Budiwarso, seorang jurnalis Majalah Tempo yang mengikuti intens kisah ini pada kisaran 1999 – 2004 mengatakan peristiwa ini sebagai, “*sebuah peristiwa dibalik pertarungan antara seorang presiden dengan sejumlah elit politik yang menyeret petinggi-petinggi kepolisian dan sejumlah perwira*” (<http://nasional.vivanews.com>).

### 5.3 Penegakan Hukum dalam Era Demokratisasi

Arah pergeseran 'era baru', dari bentuk pembatasan gerakan masyarakat sipil kepada kebebasan pasca 1998, tak terlalu sulit dipahami oleh sebagian kalangan elit kepolisian. Sebagaimana disadari petinggi Polri dalam sebuah makalah seminar menyebutkan;

*“...Gerakan demokrasi yang ditandai oleh bangkitnya cendekiawan dengan strategi penguatan civil society sebagai alternatif terhadap demokrasi liberal menurut Alexis de Tocqueville dianggap sebagai wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan, antara lain kesukarelaan (voluntary), keswasembadaan (self-generating) dan keswadayaan (self supporting), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara dan keterkaitan dengan norma - norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya”<sup>51</sup>*

Menyadari bahwa kepolisian bukan lagi bagian dari institusi militer, pembacaan definisi situasi kalangan kepolisian terhadap era pasca Suharto sebagai “era sipil” sebagaimana potongan komentar jenderal polisi; ‘kemandirian tinggi berhadapan dengan negara’. Gaya berfikir semacam ini, paling tidak komentar jenderal bintang dua ini tak pernah ditemukan sebelumnya di kalangan kepolisian pada era Suharto. Gaya semacam ini selain terlalu ‘ber-nuansa akademik’ untuk ukuran era Orde Baru juga sekaligus menampilkan kesan berjarak dengan gaya populer militer. Komentar semacam itu juga mempunyai makna oposisi terhadap otoritas pemerintahan yang seringkali mengalamatkan dirinya (*address*) terhadap otoritas negara. Pembacaan semacam ini terhadap

<sup>51</sup>Irjen. Pol. Winarto, (De SDM Kapolri), Makalah Seminar “Strategi Membangun Polri sebagai Polisi Sipil yang Profesional dan Demokratis”, 2 September 2004.

kondisi Pasca Suharto sama dengan menempatkan masyarakat sipil pada bandul yang sedang membalik dari arah sebelumnya. Bandul yang sedang berada pada posisi masyarakat sipil ini sama dengan sebuah bentuk perlakuan masyarakat sipil mengevaluasi instrumen-instrumen negara.

### 5.3.1 Praktik Penegakkan Hukum dan Kelas Sosial

Komentar ‘akademis’ yang bernas itu diucapkan oleh elit kepolisian enam tahun yang lalu. Sepanjang itu pula sejumlah praktik penegakkan hukum dinilai oleh masyarakat dan kalangan CSO tumpul keatas – tajam kebawah, seperti ditunjukkan data di bawah. Tumpulnya pisau penegakan hukum acapkali dapat dibaca dalam kerangka persentuhan lembaga hukum dalam hubungan-hubungan kelas. Kebijakan negara, sebagai implementasi dan artikulasi dari hak rakyat harus dapat diterima maupun dikomunikasikan, khususnya yang berkaitan dengan program, prioritas, maupun tujuannya, sehingga masyarakat dapat mengetahui dan mengontrol (pertanggungjawaban) sebuah institusi negara. Lebih-lebih sejak menyeruaknya wacana anasir negara gagal, utamanya sejak tahun 2009, sektor penegakkan hukum oleh banyak kalangan dipandang sebagai pertarungan harapan bagi pemulihan keteraturan kehidupan berbangsa. Kepolisian yang menjadi institusi garda depan penegakan hukum hingga sepuluh tahun perjalanan reformasi mengalami persoalan kinerja yang relatif mengecewakan di mata masyarakat. Sebagaimana diperlihatkan pada hasil jejak pendapat *Harian Kompas*, 31 Januari 2011. Pertanyaan yang diajukan dalam jejak pendapat ini adalah “*lembaga apa yang memiliki kinerja terburuk dalam penyelenggaraan negara?*” Jawaban terhadap pertanyaan ini: Departemen / Kementerian 7,5; Polri 27,9 ; Kejaksaan / Kehakiman 16,0 ; DPR 10,9; KPK 6,4 ; Lembaga Agama 1,0 ; Media Massa 0,3 ; Tidak Ada 5,7 ; dan Tidak Menjawab 24,3.

Sejumlah lembaga yang diangkat pada jejak pendapat ini -- sayangnya -- tidak memasukan CSO atau lembaga yang mengartikulasikan wadah masyarakat sipil yang akan relevan untuk membandingkan dua institusi ini secara langsung.. Namun, dari angka-angka tersebut media massa dan lembaga agama agaknya bisa dibaca sebagai mewakili masyarakat sipil, kedua lembaga ini (Media Massa dan Lembaga Agama) masih relatif jauh lebih dipercayai masyarakat, menempati



renking tertinggi dibandingkan lembaga-lembaga negara. Lembaga garda depan penegak hukum, Polri, merupakan institusi yang dipandang oleh masyarakat sebagai lembaga yang memiliki kinerja terburuk.

Pandangan publik terhadap kinerja lembaga negara berbanding lurus dengan kepercayaan publik atas lembaga itu. Sebagaimana pertanyaan lain yang diajukan, “*Lembaga apa yang paling dipercaya dalam penyelenggaraan negara ?*” Hasilnya, Departemen/ Kementerian 7,4 ; Polri 6,5 ; Kejaksaan/ Kehakiman 2,8 ; DPR 2,7 ; KPK 19,9 ; Lembaga Agama 8,2 ; Tidak Ada 24,5; Tidak Menjawab 19,8. Dua institusi penegak hukum (kepolisian dan Kejaksaan/Kehakiman) dan institusi legislasi dipandang sebagai institusi yang paling tidak dipercaya. Sementara, institusi non-negara (Media Massa dan Lembaga Agama) lebih dipercaya oleh masyarakat ketimbang sejumlah lembaga negara.

Rendahnya kepercayaan publik terhadap (aktor-aktor) lembaga negara ini menghadirkan wacana nagara gagal (*failed state*) di pertengahan era Rezim SBY-Budiono, yang diangkat dalam tulisan-tulisan opini di surat kabar harian. Munculnya term negara gagal pada era ini ditengarai lumpuhnya proses penegakkan hukum. Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD (*Kompas*, 30 Mei 2011) menilai bahwa negara saat ini dalam keadaan bahaya, “*banyak proses penegakkan hukum di Indonesia macet karena melibatkan berbagai pihak yang saling menyandera*”.

Pandangan masyarakat dan kritik pedas kalangan CSO maupun kalangan kampus terhadap rezim hukum dan sekaligus mengalamatkan kritik ini pada rezim kekuasaan bukan tak beralasan. Pandangan miring --utamanya terhadap rezim penegak hukum -- bergerak dalam logika perbandingan sejumlah kasus yang meramalkan media massa sepanjang hampir satu dasawarsa; antara respon rezim penegak hukum terhadap kasus-kasus kecil ‘*remeh-temeh*’ dengan responnya terhadap kasus-kasus yang melibatkan aktor politik maupun ekonomi. Belum lagi alpanya aparat keamanan dalam kasus berkaitan dengan konflik agama (perlindungan terhadap minoritas) dan persoalan tanah dalam hubungan petani dengan perusahaan. Berikut hanya diangkat beberapa kasus menonjol melalui

logika perbandingan publik itu, yang dikutip dari Harian *Kompas*, 6 Januari 2010.

**Tabel 5.1.**  
**Penanganan Kasus yang Menjerat ‘Orang Kecil’**

Tahun	Kasus	Pelaku	Vonis Hukuman
Okt. 2009	Pencurian 3 butir kakao seharga Rp.2.100 di Ajibarang, Banyumas	Aminah (55 TH)	<u>Penjara 1</u> bulan 15 hari di PN Purwokert
Feb. 2010	Pencurian 1 karung plastic buah randu senilai Rp.12.000 di Batang, Jateng	Manisih (39), Sri Suratmi (19), Juwono (16), Rustono (14)	<u>Penjara 24</u> Hari di PN Batang
Sep. 2010	Pencurian seekor ayam jago di Balen, Bojonegoro, Jatim	Agus Budi Santoso (25)	<u>penjara 4</u> bulan di PN Bojonegoro
Okt. 2010	Pencurian 2 batang singkong dan 1 batang bamboo di Pasuruan, Jatim	Supriyadi (40)	1 bulan 20 hari <u>kurungan</u> di PN Bangil
Juli 2011	Pekerja rumah tangga yang dituduh mencuri sarung bekas seharga Rp.3000 di Pamekasan, Jatim	Amirah	<u>Dipenjara 3</u> bulan 24 hari
Jan. 2012	Pencurian sandal jepit di Palu, Sulawesi Tengah	AAL (15)	Dinyatakan bersalah dan dikembalikan ke orang tuanya di PN Palu

Sumber: Harian Kompas, 6 Januari 2010.

Wajah penegakkan hukum semacam ini menghiasi media massa sehari-hari pasca reformasi, pada prinsipnya pengamat hukum, analis sosial, dan etikawan dalam sejumlah artikel menandakan bahwa fenomena (dalam perbandingan dua tabel di atas) sebagai sebuah ironis masyarakat demokrasi. Ketua Yayasan Lembaga Hukum Indonesia (YLHBI) Patra Zen mengalamatkan fenomena ironi penegakan hukum ini utama sekali pada kepolisian. Paling tidak, institusi kepolisian ini hampir menjadi dis-fungsi bagi kerangka demokrasi. Dalam <http://elshinta.com>, Zen mengatakan,

“Dari beberapa laporan dan fakta serta diskusi dengan warga miskin, pada dasarnya hak-hak dalam hukum acara pidana itu tidak sama sekali dipenuhi

karena ketidak tahuan ataupun tidak diberikan informasi oleh aparat penegak hukum, dalam hal ini aparat kepolisian. contohnya terkait penangguhan penahanan, karena tidak ada pengajuan penangguhan penahanan aparat kepolisian menyatakan akhirnya tersangka ditahan”.

**Tabel 5.2.**  
**Penanganan Kasus Elit**

Tahun	Kasus	Pelaku	Vonis
Juli 2008	Menyuap Jaksa dalam kasus BLBI yang melibatkan pemilik BDNI	Artalyta Suryani	5 TH penjara pengadilan Tipikor, bebas setelah 2/3 masa hukuman
Mei 2011	Korupsi dana bagi hasil PBB 2006-2007, senilai 21,3 M	Agusrin M Najamudin (Gub. Bengkulu)	bebas di PN Jakarta Pusat
Agus. 2011	Korupsi biaya pemungutan PBB, Rp 14 M	Eep Hidayat (Bupati Subang)	bebas di Tipikor Bandung
Okt. 2011	Suap anggota DPRD 1,6 M, penyalahgunaan uang makan minum Rp 639 Jt. Suap Piala Adipura Rp. 500 JT, suap BPK Rp.500 JT	Mochtar Mohamad (Wali Kota Bekasi)	Bebas di PN Tipikor Bandung
Okt. 2011	Korupsi APBD Rp. 28 M	Andi Ahmad Sampura Jaya (Mantan Bupati Lampung Tengah)	bebas PN Tanjungkarang
Okt. 2011	Korupsi dana kegiatan DPRD Kukar 2005, Rp.2,6 M	14 Anggota DPRD Kutai Kartanegara	Bebas PN Samarinda

Sumber: Harian Kompas, 6 Januari 2010.

Kelumpuhan ini terlihat jelas pada dua dimensi kasus khas yang menjadi perhatian kalangan CSO dan media yang mempunyai perhatian pada advokasi hak

asasi manusia dan transparansi publik. Misalnya, advokasi hak asasi manusia pada kasus pelanggaran HAM masa lalu itu sepenuh bobotnya dialamatkan pada rezim kekuasaan. Komitmen politik Presiden dan DPR merupakan hambatan utama penyelesaian pelanggaran HAM pada peristiwa Mei 1998, seperti kasus penculikan dan penghilangan orang secara paksa pada periode 1997-1998 dan penembakan mahasiswa Trisakti 12 Mei 1998 oleh aparat keamanan yang menewaskan empat mahasiswa. Setelah Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) menemukan fakta pelanggaran dan kemudian merekomendasikan penyelesaiannya sebagai tanggung jawab negara terutama pemerintah. Selanjutnya Komnas HAM menindaklanjuti hasil TGPF ke tahap penyelidikan pro yustisia, hasilnya adalah adanya dugaan pelanggaran HAM berat pada peristiwa 13-15 Mei 1998.

Namun proses hukum terhenti di Kejaksaan Agung, setelah Komnas HAM menyerahkan hasil penyelidikan pada 19 Desember 2003. Kontras dalam konferensi pers yang memaparkan hasil survei Peringatan Peristiwa Kerusuhan Mei 1998, di Kantor Komnas Perempuan (11/5/2011) mengatakan, "*Kejaksaan Agung tidak menindaklanjuti ke tahap penyidikan sebagaimana diatur dalam UU No 26/2000 tentang Pengadilan HAM. Terjadi 3 kali pengembalian berkas antara Jaksa Agung dan Komnas HAM,*" (<http://www.primaironline.com>). Sebetulnya DPR dan Presiden memiliki kewenangan konstitusional untuk mendorong proses penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu dimana amanat ini telah diatur secara tegas dalam UUD 1945 amandemen Keempat tahun 2002 Bab XA tentang HAM. Sehingga tidak berdasar bagi Presiden dan DPR untuk terus menerus membiarkan masalah ini. Maka dalam konteks ini agaknya relevan meletakkan tiga institusi negara itu berada dalam satu paket sebagai gagal negara (*failed state*).

### **5.3.2 Institusi Kepolisian dalam Arus Kapitalisasi**

Dalam website Kontras, <http://www.kontras.org>, sebuah evaluasi penegakkan hukum yang dituangkan pada peluncuran laporan yang berjudul "*Keluar Jalur: Keadilan Transisi di Indonesia Setelah Jatuhnya Soeharto*", menarik kesimpulan bahwa kegagalan tiga belas tahun upaya penanganan

pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) berat yang dilakukan oleh negara setelah jatuhnya Soeharto adalah pada abainya negara terhadap kejahatan hak asasi manusia. Pembebasan terhadap orang yang diduga melakukan pelanggaran HAM yang lolos di pengadilan, lebih lagi pada banding. Dalam (proses) *justice system* yang berjenjang ini, sejak dari penanganan di tingkat bawah (praksis) kepolisian hingga ke tingkat “atas”, pada tingkat banding gradasi kedekatan dengan rejim semakin terasa intervensi politik itu. Begitu pula dalam persoalan transparansi publik menyangkut, misalnya, Rekening Gendut perwira kepolisian, kasus Susno Duadji dalam hubungannya dengan KPK, serta Bank Century adalah kasus-kasus yang mempunyai bobot yang acap kali tak mudah menarik garis tegas lepas dari kekuasaan rezim ekonomi politik. Denny Indrayana menulis dalam memoar hariannya tentang adanya upaya sistematis penumpulan gerakan anti korupsi melalui pelemahan KPK

*“Seorang pejabat tinggi negara, setelah sidang kabinet terbatas tersebut, menelpon saya. Ia mengungkapkan kegalauannya. Ia menyatakan terjepit diantara dua perintah. Di satu sisi ia jelas mendengar arahan tegas presiden SBY untuk tetap menjaga kekuatan KPK; di sisi lain, pimpinannya di partai memerintahkannya agar ia memotong kewenangan-kewenangan strategis KPK”* (Indrayana, 2011: 100).

Pada bagian lain ia menulis,

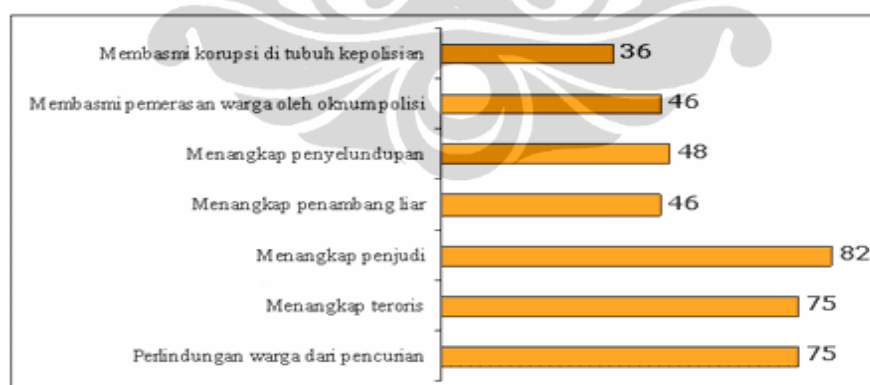
*“Sang pejabat mengatakan bagaimana dia sudah menjalankan perintah presiden, mempertahankan kewenangan vital KPK. Namun dia khawatir, namanya akhirnya dicoret dalam daftar calon menteri yang diusulkan partainya”* (Indrayana, 2011).

Memoar Denny Indrayana ini mengindikasikan adanya kekuatan sistematis pada level hulu dalam menghambat penegakkan hukum di Indonesia. Jadi, Beberapa kasus tumpulnya lembaga penegak hukum disebabkan oleh belitan kekuatan mafia korupsi yang memasuki lembaga hukum. Kekerasan aparat kepolisian di sepanjang tahun 2009—2011, seperti peristiwa *Free Port* di Papua, Mesuji di Sumatra Selatan, Sape di Bima dan sejumlah kekerasasn lain yang umumnya fenomena menyangkut sumber daya alam (SDA) ditengarai oleh sejumlah pengamat bahwa institusi kepolisian ini akhirnya mempunyai kaitan dengan kekuatan kapital. Hubungan produksi dalam pengelolaan bisnis sumber

daya alam ini bersifat dominatif. Sejumlah pegiat hak ekonomi rakyat menuntut agar pemerintah segera mengeluarkan Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, dan juga upaya semacam *land-reform* (Kompas, 4 Januari 2012: 3). Dalam hubungan produksi ini institusi kepolisian mudah masuk dalam koptasi pemilik modal. Istilah ‘partisipasi masyarakat’ (Parmas) yang semula dipandang di kalangan kepolisian sebagai relasi ‘mesra’ dengan masyarakat setelah sejumlah peristiwa kekerasan itu relasi ini digugat oleh kalangan masyarakat.

Hasil Survei Lembaga Survei Indonesia (LSI) pada September 2005 (<http://www.lsi.or.id/riset/39/kinerja-kepolisian>) misalnya, secara analitik memisahkan dimensi kerja kepolisian. Prestasi kinerja kepolisian bervariasi menurut dimensi pada sejumlah item yang ditanyakan instrumen Survei itu. Survei ini diantaranya untuk mengetahui dimensi mana kelemahan dan kelebihan prestasi kepolisian. Namun dalam kerangka sub bagian disertasi ini data LSI ini dapat berguna untuk melacak kemungkinan (indikasi) institusi kepolisian terjerat arus kapital.

**Bagan 5.1.**  
**Kinerja Polri**



Sumber: Hasil Survei LSI, September 2005

Tujuh dimensi untuk mengukur prestasi kepolisian tersebut jika dibagi secara diskrit terdapat dua bagian angka yang menonjol. Tiga dimensi mendapatkan poin di atas 70, disini kinerja polisi mendapat apresiasi publik, yaitu menangkap penjudi, menangkap teroris, dan perlindungan warga dari pencurian. Empat dimensi lain dibawah 50 atau dinilai buruk oleh publik, yaitu

membasmi korupsi di tubuh kepolisian, membasmi pemerasan warga oleh oknum polisi, menangkap penyelundupan, dan menangkap penambangan liar.

Hasil Survei LSI pada tahun 2005 ini tidak berbeda dengan hasil jejak pendapat Harian *Kompas*, 29 Juni 2009. Diantara pertanyaan yang diajukan dalam jejak pendapat Kompas ini adalah; Selama ini puas atau tidak puaskah dengan kinerja polisi dalam mengusut/menangani kasus-kasus berikut ini ? hasilnya, yang menjawab tidak puas pada; kejahatan kriminalitas 50,6 persen; terorisme 42,4 persen; korupsi/KKN 55,5 persen; pelanggaran HAM oleh aparat 65,6 persen; dan, kasus kejahatan yang melibatkan pejabat negara sebesar 62,9 persen. Jadi, ada kecenderungan angka persentasi yang meninggi pada kasus – kasus mempunyai relasi yang rumit dengan kekuasaan.

Atas temuan tersebut di atas, LSI menarik kesimpulan bahwa di mata publik, kinerja polisi bervariasi, tergantung aspek dan dimensinya. Namun data ini dapat dibaca lebih jauh dengan cara mengajukan pertanyaan; ‘mengapa tujuh dimensi ini terpilah senjang begitu jauh?’ Pada empat dimensi yang diapresiasi buruk oleh publik ini adalah dimensi dimana aktor kepolisian bekerja dalam relasi yang rumit ketimbang tiga dimensi yang lain. Misalnya, dimensi yang mendapatkan nilai apresiasi terburuk adalah membasmi korupsi di tubuh kepolisian. Posisi aktor kepolisian yang bertugas dalam kerangka ini menghadapi relasi rumit kekuasaan di tubuhnya sendiri. Apresiasi publik kedua yang terendah pada dimensi menangkap penambang liar. Pada dimensi ini aktor kepolisian bukan sekedar menghadapi relasi kekuasaan yang rumit di tubuhnya sendiri sebagaimana dimensi terendah itu, tetapi juga menyangkut ‘kesejahteraan’ kantong institusi kepolisian. Kasus pengamanan *Free Port* – Papua misalnya menggambarkan kekuatan kapital membelit institusi ini untuk bertindak obyektif.

Karena bentuk relasi semacam ini menunjukkan bahwa institusi negara terkooptasi kapital. Dalam pandangan Kontras, ‘kedekatan’ polisi dengan masyarakat merupakan konsekwensi dari perubahan struktural, sebagai implikasi lepasnya kepolisian dari tubuh militer. ‘kedekatan’ kepolisian dengan masyarakat ini -- menggunakan tanda kutip -- mempunyai pemaknaan bahwa mendekatkan institusi ini pada sumber ekonomi. Perubahan struktural dengan demikian adalah

semakin luasnya tugas dan wewenang institusi ini, sementara tak segera diimbangi kinerja,

*“...untuk urusan HAM. Salah satu produk reformasi khan pemisahan peran polisi dengan militer. Dulu pelanggaran bahkan secara formal, pelakunya adalah tentara. Karena dia diberi kewenangan luar biasa untuk mengurus masalah internal negeri ini. Sekarang khan relatif ditarik. Masih ada dalam beberapa kasus di Papua kehadiran mereka sangat besar. Tapi secara umum, di Indonesia, gantian sekarang polisi. Tupoksi polisi berhadapan dengan masyarakat itu sekarang jauh membesar. Sehingga terjadi pergeseran apa yang dilihat oleh publik tentang pelanggaran HAM, dulu pelakunya hampir selalu militer. Sekarang polisi. Sebenarnya karena tupoksinya makin mendekat ke masyarakat makin banyak. Orang ceraipun sekarang, kalau KDRT lari ke polisi. Kalau ada kekerasan ormas sipil lapornya ke polisi. Termasuk kalau ada kebijakan baru, polisi yang ambil alih”<sup>52</sup>*

Sejumlah riset tentang lumpuhnya institusi hukum karena hubungannya dengan ekonomi politik rezim SBY inibanyak dilakukan oleh Aditjondro (2010, 2007) dan Hadiz (2008 ). Literatur lain yang merupakan kumpulan artikel tulisan lepas, meskipun bukan melalui riset yang mendalam tetapi mempunyai kekuatan rujukan sumber adalah Ida (2010). Prinsipnya jejaring penguasa ekonomi menjalin hubungan bisnis dengan institusi kepolisian. Atau pada sisi lain, kekuasaan kapital merasuk pada otoritas politik lokal maupun nasional, kemudian kepolisian menjadi instrumen kekuasaan kapital itu. Sulit dalam kerangka ini polisi menghindari kekerasan fisik yang tak memakan korban darah. Institusi-institusi pendidikan formal di kepolisian -- semacam PTIK dan Sespim -- posisi kepolisian dalam relasi peran-peran ini menyebut dirinya pada posisi ‘Pemadam Kebakaran’. Dalam konteks semacam ini sosiolog Universitas Indonesia Tamrin Amal Tomagola mengalamatkan kekerasan kepolisian itu pada artikulasi kegagalan negara, Tamrin menyebutnya sebagai “Negara Centeng” (*Kompas*, 20 Desember 2011). Ilustrasi konflik langsung polisi – masyarakat yang sulit menghindari korban berdarah, diantaranya dalam tabel berikut,

---

<sup>52</sup>Wawancara Kontras, Papang Hidayat.



Tabel 5.3 Kekerasan Polisi

Tahun	Kasus	Korban
Juni 2010	Brimob Polda Riau dengan warga perkebunan kelapa sawit. Terkait perselisihan pengelolaan lahan	dua warga tewas
April 2011	Brimob dengan warga; sengketa lahan sawit di Kecamatan Mesuji, Sumsel.	tujuh warga tewas
Desember 2011	Brimob dengan warga di lahan kelapa sawit milik PT Barat Selatan Makmur Investindo di Kabupaten Mesuji, Lampung	satu tewas, enam luka-luka.
Desember 2011	Polisi dengan massa yang memblokade Pelabuhan Sape, NTB.	tiga warga tewas (versi Komnas HAM) – Polri menyebut dua orang tewas.

Sumber: Harian Kompas 10 Januari 2012.

Beberapa fenomena yang dihimpun dalam tabel ini oleh sejumlah media disebut sebagai ‘kekerasan polisi’, misalnya yang ditulis *Kompas* 10 Januari 2012. Ini belum lagi memasukkan fenomena yang terjadi di Freeport, Papua. Prinsipnya, kepolisian berada pada posisi sebagai instrumen pelaku kekerasan dalam kerangka relasi antar institusi yang bermain dalam elemen konflik (warga masyarakat, pemerintah, dan kapital/pengusaha). Struktur relasi dalam konflik kapitalsemacam ini ‘memaksa’ polisi untuk tidak bisa tidak berperan sebagai pelaku penumpahan darah. Secara institusional kepolisian minus kekuasaan (kekuasaan discourse) dalam perencanaan yang dilakukan oleh elemen – elemen yang berkonflik karena tak terlibat pada terbangunnya struktur yang menekan warga; pada lain sisi kepolisian surplus kekuasaan dalam pengertian penguasaan sumber daya paling purba (*force*).

Posisi ini agaknya disadari institusi ini. Kapolri Timur Pradopo dalam Rapim Polri di pertengahan Januari 2021, diantaranya membahas evaluasi penanganan konflik mengatakan bahwa konflik dan aksi kekerasan di beberapa

wilayah dilatarbelakangi masalah sosial–ekonomi, khusus kasus sengketa tanah atau lahan yang marak dua tahun belakangan ini, Polri tak memiliki kewenangan di sector pertambangan, perkebunan, dan kehutanan, (*Kompas*, 25 Januari 2012).

Dalam konflik itu kepolisian selalu berpihak kepada pemilik kapital karena sudah merupakan rahasia umum bahwa kepolisian mendapatkan suntikan dana untuk operasionalnya. Alasan klasik dan ini ditemukan Tim Gabungan Pencari Fakta dalam kasus Musaji yang diketuai Deny Indrayana. Salah satu rekomendasi TGPF adalah alokasi dana, “*setelah alokasi itu dipenuhi, TGPF mendorong menerbitkan pelarangan penerimaan dana dari pihak ketiga untuk menjaga netralitas dan profesionalitas kerja Polri*”. Sementara Kontras meragukan penambahan dana memang akan berpengaruh terhadap netralitas dan profesional Polri. Yang menjadi factor serius menyebabkan kekerasan kepolisian adalah karena tidak ada sanksi yang keras terhadap oknum polisi yang bersalah atau diduga melakukan tindak pidana (*Kompas*, 25 Januari 2012).

Dalam pandangan Kontras, fenomena kekerasan polisi dengan masyarakat merupakan gejala ‘mendekatnya’ hubungan polisi-masyarakat dibanding era Orde Baru. Intensitas interaksi polisi – masyarakat semakin tinggi dan semakin meluas sementara kedekatan ini tak diimbangi performa polisi, “*Dia melakukan kekerasan, kita baru mendapatkan data tiga puluh petani di Mesuji dibantai – itu juga polisi. Ini ditempatkan dalam kerangka peran dan fungsinya makin tinggi di masyarakat*”<sup>53</sup>. Fenomena kekerasan kepolisian semacam ini bersifat sistemik, berbeda misalnya dengan kekerasan kepolisian yang bersifat ‘psikologik’ seperti sejumlah data berikut: Mei 2007, empat polisi menganiaya seorang tahanan hingga tewas di Surakarta; Januari 2009, korban salah tembak oleh polisi di Tanjungpura; Juli 2010, polisi menembak aktivis mahasiswa di Garut; Desember 2009, pemuklan terhadap sejarawan UI JJ Rizal.

Melalui data di atas barangkali harus dibedakan hubungan kepolisian dengan arus kapital; antara hubungan institusi *an sich* dengan hubungan-hubungan personal didalamnya. Dalam kaitan ini Aditjondro (2007: 9-10) menggambarkan hubungan mesra kroni Suharto dengan Polri. Bahwa PT Citra Permata Persada milik Tutut dan Sudwikatmono serta PT Wenang Sakti milik

<sup>53</sup> Wawancara Kontras, Papang Hidayat.

Eka Tjipta Widjaya (Sinar Mas) mendapat monopoli pembuatan SIM di sebelas kota besar, bekerjasama dengan Inkud Polri dan mantan Kapolri Jenderal Kunarto. Kerjasama ini menggunakan jaringan komputer milik Polri. Aditjondro menyebutkan bahwa kerjasama ini telah menghasilkan keuntungan bagi Tutut dan mitra bisnisnya secara berlipat ganda. Beberapa tahun sebelum reformasi, tahun 1993, Menteri Keuangan Marie Muhammad mengirim surat kepada Polri, mengecam kerjasama yang tak etis ini dengan terlalu menguntungkan PT CPP, mengusulkan supaya kontrak itu diputus. Namun, surat Menteri Keuangan ini tak dihiraukan pihak Polri. Data semacam ini selain ditemui dari Aditjondro, juga dapat ditemui pada Soesilo (1998: 87-88) dan Iswandi (2000:194).

Banyak serangan dari kalangan pemerintah dan partai yang berkuasa (Partai Demokrat) pada awal terbit buku Aditjondro tahun 2009. Dan, buku Aditjondro ini menjadi sulit ditemukan di toko-toko buku resmi. Peneliti menemukan buku ini di jalanan pada pemberhentian lampu merah tertentu dengan harga tak wajar jauh lebih tinggi dari harga produksi. Buku berikutnya seri lanjutan dari Gurita Cikeas keluar tahun 2011 tanpa terjadi serangan balik dari pembela rezim. Di toko buku resmipun mudah ditemukan. Dua buku ini menjadi literatur penting yang “menginseminasi” atau mengilhami pembacaan yang menyangkut legitimasi rezim SBY secara berbeda. Dengan keluarnya buku ini hingga di penghujung tahun 2011 ramai diskusi dan *talk show* di media elektronik. Yaitu pembacaan terhadap ikhwal rezim SBY khususnya yang berangkat dari manipulasi canggih kemenangan dalam pemilu yang memenangkannya.

## **BAB 6**

### **RELASI KUASA POLISI – ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL**

Bab ini pada dasarnya terdiri dari dua bagian substantif. Dua bagian awal (bagian 6.1 dan 6.2) adalah potret atau *land scape* struktural yang melatari relasi kuasa Polri dengan organisasi masyarakat sipil. Kemudian pada bagian-bagian berikutnya adalah proses relasi kuasa Polri dengan organisasi masyarakat sipil.

Khusus pada bagian awal (bagian 6.1) institusi kepolisian dilihat sebagai bagian dari rezim keamanan penegakan hukum, kemudian pada bagian-bagian selbihnya institusi ini dilihat sebagai entitas sosial-nya yang tersendiri. Istilah ‘rezim keamanan’ bukan sekedar sebuah kepaduan lembaga-lembaga yang bekerja dalam *criminal justice system*. Tetapi lebih luas, didalamnya ada otoritas politik, eksekutif (Presiden) dan legeslatif (DPR). Dikalangan kepolisian, sudah sangat umum difahami bahwa penegakkan hukum hanyalah sebuah terminal paling ujung dari mata rantai tata kelola keamanan. Ini menjadi semacam pengetahuan dasar yang gencar diajarkan di seluruh jenjang lembaga-lembaga pendidikan kepolisian. Terminal sebelumnya dari penegakan hukum adalah pemeliharaan keamanan (*social order maintenance*), dan terminal paling hulu terkenal dengan sebutan *pre-emptiv*.<sup>55</sup> Terminal hulu ini mempunyai dimensi yang paling luas cakupannya, didalamnya selain dialamatkan pada pranata sosialisasi (ikhwil yang memproduksi kejahatan dan perilaku menyimpang) juga pada level regulasi (politik) dan relasi dengan institusi ekonomi.

Di bagian ini, kalau tetap meminjam istilah tiga derajat level pada tata kelola keamanan, bahwa tiga level ini berkorelasi secara simultan. Kekuatan infrastruktur masyarakat sipil, paling tidak juga bertanggungjawab terhadap operasinya tiga level itu. Maka pada bagian bab ini adalah elaborasi kinerja kepolisian sebagai bagian dari rezim keamanan dilatarbelakangi oleh kondisi-

---

<sup>55</sup> Tiga terminal ini (represif, preventif, pre-emptiv) telah menjadi ‘pakem’ manajemen keamanan yang diajarkan di seluruh jenjang institusi pendidikan Polri. Pada konteks tertentu tiga terminal ini dipandang sebagai strategi ‘luas’ mengelola keamanan, pada sisi lain seakan keterpisahan antara penegakan hukum dengan preventif dan pre-emptiv. Di STIK-PTIK terminal represif dan preventif menjadi nama Program Studi, dengan mengabaikan (program studi) terminal ketiga pre-emptiv. Terminal ketiga ini masih menjadi ruang yang kabur; bagaimana polisi beraksi di ruang ini. Tak ada tulisan serius yang utuh tentang bagaimana institusi kepolisian memasuki kiprahnya mengelola ruang terminal ini.

kondisi pada level infra-struktur masyarakat sipil. Dalam kerangka yang luas Smelser dan Swedberg (2005) menyebut, “*The developmental state must itself be understood as an institutional innovation whose success is explained by the intricate relationships connecting state, economy, and civil society*”. Relasi kepolisian dengan masyarakat sipil bukanlah relasi yang mempunyai bentuk baku dalam pengertiannya yang ‘regulatif’, relasi ini terus bergerak. Bergeraknya relasi polisi dengan masyarakat sipil pada derajat ‘sosiologi pengetahuan’ berangkat dari “metode” dua entitas ini dalam memahami ikhwal institusi kepolisian. Pada sisi ini ikhwal eksistensi kepolisian di Indonesia akan dilacak dari bagaimana kedua entitas ini memahami sejarah.

### **6.1. Struktur Relasi Masyarakat Sipil dengan Negara**

Jatuhnya Rezim Suharto menengarai perkembangan hubungan baru negara dengan masyarakat sipil. Yang paling mendasar dalam perubahan hubungan negara-masyarakat sipil ini adalah pencabutan lima paket undang undang politik. Dalam perkembangan selanjutnya setelah beberapa tahun demokrasi politik ini tidak (segera) diikuti demokratisasi ekonomi. Atas realitas semacam ini sejumlah pengamat menilai bahwa kekuatan-kekuatan lama Orde Baru masih dominan memainkan peran dalam era yang disebutnya sebagai reformasi ini<sup>56</sup>. Meminjam terminologi marxian, reformasi belum mampu memutus struktur kelas Orde Baru dalam hubungan-hubungan produksi. Maka, disini pewacanaan kontrol atas perilaku negara, hubungan *vis a vis* negara dengan masyarakat sipil menjadi penting. Sementara gerakan masyarakat sipil (*civilian movement*) mengasumsikan hadirnya kelas menengah. Pentingnya posisi kelas menengah dalam konstelasi perubahan sosial (diduga) memproduksi energi kontrol atas negara itu.

Perumusan yang lebih kuantitatif-operasional atas *civil society* ini diantaranya diukur pada jumlah kelas menengah. Namun demikian jumlah kelas menengah di Indonesia tidak secara otomatis menjadi kekuatan kontrol aktual atas perilaku negara. Lumpuhnya kelas menengah pasca reformasi ini dalam sejumlah literatur (Laode, 2010 dan Aditjondro, 2004) disebabkan karena mereka ‘terlalu

<sup>56</sup>Diantara sejumlah pengamat semacam ini adalah, Hadiz (2008), Ida (2010), Aditjondro (2004, 2010).

mudah mendapatkan uang': struktur usaha kelas menengah mengandung hubungan perselingkuhan dengan kekuasaan.

Laporan hasil riset *Kompas* paling akhir, 20 Desember 2011, menunjukkan indikasi bahwa kelas menengah Indonesia Orde Reformasi masih tak terlalu berubah dari sisi vitalitas terhadap perubahan dibandingkan dengan sebelumnya. Pasca reformasi kelas menengah memang tumbuh. Hari ini sehari sebelumnya (19 Desember 2011) mengutip *The Straits Times* 24 September 2011, menyebut dalam kurun waktu tahun 2003 hingga 2010 pertumbuhan kelas menengah yang spektakuler. Merujuk majalah *the Economist* (<http://metrotvnews.com/read/analisdetail/2012/01/08/240>) yang mengangkat definisi pengeluaran per tahun 3000 dollar AS maka angka pertumbuhan kelas ini juga cukup tinggi. Bahwa jumlah kelas menengah meningkat pesat dari 1,6 juta di tahun 2004 menjadi sekitar 50 juta pada tahun 2011. Pertumbuhan kelas menengah ini disebabkan implikasi dari pertumbuhan ekonomi yang masif sejak tahun 2000. Pertumbuhan ekonomi merangkak dari minus 13,1 persen pada tahun 1998 menjadi 3 persen pada tahun 1999-2001. Selanjutnya tahun 2001 – 2004 tumbuh 3,7 persen, dan lepas dari tahun 2004 pertumbuhan ekonomi rata-rata lebih dari 5,5 persen.

Menurut data resmi pemerintah yang disampaikan melalui Menteri Koordinator Perekonomian Hatta Rajasa, telah memunculkan paling tidak 9 juta warga kelas menengah baru setiap tahun (*Kompas*, 19 Desember 2011). Survai Nielsen secara *online* mencatat sekitar 29 juta warga kelas menengah premium di Indonesia, pertumbuhan ini seiring dengan pendapatan perkapita sekitar 3.000 dolar AS (kurang lebih Rp. 27 juta) pertahun. Sejumlah media massa menyandarkan pertumbuhan kelas menengah ini pada daya peningkatan konsumsi. Bank dunia mengategorikan kelas menengah adalah mereka yang membelanjakan 2 dolar AS (sekitar Rp.18.000) sampai 20 dolar AS (sekitar Rp.180.000) per hari. Dalam catatan Litbang Kompas, tren penjualan kendaraan roda empat, misalnya, secara kumulatif terus meningkat jika diambil data sejak tahun 2005 hingga 2011 (*Kompas*, 20 Desember 2011). Bahkan tinjauan BI menyebutkan penjualan mobil ini pada tahun 2011 tumbuh 20,68 persen. Masih pada kurun waktu yang sama itu penumpang pesawat terbang domestik terus

meningkat. Dan, konsumsi mereka menyumbang 70 persen dari pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Namun demikian, temuan lain dari jejak pendapat harian *Kompas*, 21 Desember 2011 mendapatkan lemahnya kepedulian sosial (dan politik) kelas menengah ini. Mereka pasif terhadap persoalan-persoalan sosial di sekelilingnya. Misalnya, mereka tak tertarik untuk membahas atau membicarakan persoalan-persoalan di tingkat nasional. Namun secara gradatif angka ketaktertarikan ini meningkat jika dibandingkan dengan perhatian mereka pada persoalan-persoalan di tingkat wilayah kota, persoalan di tempat kerja, dan persoalan di tingkat lingkungan tempat tinggal. Mereka hanya bereaksi terhadap persoalan-persoalan menyangkut kebutuhan praktisnya sendiri. Maka tepat harian ini menyebut kelas menengah Indonesia ini sebagai ‘kelas menengah pragmatis’. Cara lain untuk melihat kelas ini adalah melalui gejala konsumtif mereka. Laporan investigasi majalah mingguan *Tempo* (Edisi 20-26 Februari 2012, hal. 54) mengangkat liputan khusus Kelas Konsumen Baru menyebutkan ,

*“sepuluh tahun lalu tak pernah kita bayangkan ini semua terjadi. Konser artis mancanegara diserbu penonton meski tiketnya belasan juta rupiah. Ribuan orang antri panjang untuk mendapatkan Black Barry dan iPhone terbaru. Restoran fine dining sering kekuarangan tempat duduk. Pengusahaan muda sering ramai-ramai menjadi kelompok kebugaran atau klub bermain golf”*

Ini adalah suatu kelompok kelas dari kelas kalangan kelas menengah yang sibuk dengan gaya hidup, mengkonsumsi barang penunjang status, disamping gambaran kelas menengah pragmatis. Meskipun kelompok kelas ini tumbuh secara signifikan namun sekaligus menunjukkan indikasi lemahnya gerakan masyarakat sipil dalam konstelasi perubahan sosial hubungannya dengan posisi kekuatan kontrol terhadap instrumen negara.

Pada era Orde Baru perlawanan terhadap rezim otoritarian yang *nota bene* adalah penguasa militer bukan datang dari partai politik maupun kelas menengah yang mapan melainkan datang dari kaum intelektual liberal (Soekito, 1984). Meskipun disini lebih menjelaskan bahwa perilaku negara atau penyelenggara negara merupakan fungsi dari relasinya dengan entitas sosial luar negara, namun demikian kontrol terhadap negara tidak selalu ‘hitam-putih’ demikian. Karena

rezim penguasa juga memiliki surat kabar, “*think-tank*”, universitas dan sekolah yang pegawainya adalah kelas menengah. Robison dalam Tanter dan Young (1993:144), misalnya, menyebut, “*kelas menengah dapat dilihat sebagai apparatus rezim-rezim dan korporasi-korporasi sebagai sumber perlawanan terhadap kekuasaan mereka*”. Di sejumlah negara Eropa menekankan bahwa perilaku negara dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan diluar non-negara itu atau *civil society* yang menjadi kekuatan pengimbang, *power balancing* (O’Donnell, 1992 ). O’Donnell menyebut kelompok-kelompok diluar negara yang mempunyai status *publik* ini sebagai mempunyai kualitas *bugerliche*. Istilah *bugerliche* ini merujuk pada suatu kelompok yang tidak hanya memperoleh hak yang diakui secara eksis, setelah kejatuhan rezim otoritarian, sekaligus secara terbuka kelompok ini menangani masalah-masalah mereka sendiri dan bertindak bersama dalam mempertahankan kepentingan-kepentingan mereka yang sah (O’Donnell, 1992: 6).

## 6.2. Proses (Re)definisi atas Kredo Kepolisian

Bagian ini adalah elaborasi perbandingan pandangan kalangan organisasi masyarakat sipil dengan kepolisian perihal eksistensi sejarah lembaga kepolisian. Elaborasi ini penting, bukan sekedar diskripsi perbedaan pandangan dua entitas social (organisasi masyarakat sipil dan kepolisian) terhadap sejarah kepolisian, namun mengandung signifikansi pada dua dimensi; pertama, pandangan terhadap suatu realitas sejarah merupakan produk atau konstruksi ideologi yang dianut dua entitas itu. Atau, dilain sisi pandangan terhadap realitas sejarah ini ikut memberi kontribusi terhadap bangunan ‘ideologi’ yang dianut dua entitas tersebut. Kedua, lebih jauh perbedaan pandangan terhadap sejarah ini masih terus ‘bergerak’ dalam perubahan social; setiap entitas sosial mengkonstruksi pandangannya terhadap realitas sejarah, yang dalam pandangan Marxian tak lepas dari konstruksi kepentingan.

Kebanyakan literatur resmi yang dipelajari dan beredar di lembaga pendidikan kepolisian serta umumnya para perwira menengah hingga perwira tinggi kepolisian memandang bahwa institusi kepolisian (Polri) lahir sebagai konsekuensi dari kebutuhan masyarakat. Sejumlah literatur itu adalah Mabes



Polri (1999), Rahardi (2007), Djamin (2006), Djatmiko (2010), Kunarto (Diktat Kuliah, tanpa tahun dan penerbit), Khoidin (2007) dan Sadjjono (2007) dan sejumlah makalah yang diperuntukan kalangan internal. Di sisi lain, sejumlah literatur yang umum dipelajari di kalangan perwira polisi ini kurang dipandang sebagai referensi yang utuh oleh kalangan LSM pengawas kepolisian (*police oversight*) atau mereka yang kritis terhadap institusi kepolisian. Sejumlah nama penting yang dirujuk kalangan LSM dalam melacak kiprah kepolisian dan sejarahnya, dalam tulisan-tulisan makalah mereka mendasarkan pada, misalnya, Oedang (1952), Indrotjahyono, Daniel Lev, Ricklefs. Beberapa nama seperti Oedang, Daniel Lev, dan Ricklefs juga tersedia di Perpustakaan pada setiap institusi pendidikan kepolisian namun ‘cara pembacaan’ kalangan kepolisian berbeda dengan kalangan LSM: atau kalau tidak, meskipun literatur ini tersedia tetapi tak menjadi perhatian bagi kalangan kepolisian.

Sejumlah penulis dari kalangan kepolisian yang disebut di atas, misalnya tidak mempunyai perhatian dibandingkan dengan kalangan LSM. Sebuah literatur sejarah kepolisian setebal 684 halaman, ditulis oleh tim yang melibatkan sejumlah nama kharismatik semacam Ambar Wulan dan Awaloedin Djamin menjadi rujukan penting di sekolah-sekolah kepolisian. Literatur yang tak dilengkapi sajian Daftar Pustaka ini tidak terlalu membangun pandangan-pandangan kontroversial tentang asal-usul berdirinya institusi kepolisian jika dibandingkan, misalnya, dengan Lev (1990) yang mengangkat benturan kepentingan secara lugas antara kepolisian dengan jaksa penuntut, sesama rekannya lembaga *criminal justice system*.

Pada sejumlah tulisan kalangan LSM memandang bahwa asal-usul kelahiran institusi kepolisian sebagai suatu yang “belum jadi”; realitas sejarah masih terus terbuka peluang dikonstruksi. Dan, realitas yang telah tersedia memungkinkan di-dekonstruksi. Utamanya diskusi yang dialamatkan pada Bhayangkara merujuk pada sejumlah literatur resmi di kepolisian. Di bagian bawah sub-bab tulisan ini diurai kemungkinan polemik sosok Bhayangkara yang ditulis oleh kalangan LSM.

Pandangan tentang latar belakang sosio-historis bahwa kelahiran institusi kepolisian di Indonesia sebagai lembaga yang dibutuhkan oleh masyarakat, oleh

kalangan LSM khususnya kalangan *oversight*, dianggap sebagai pandangan yang tidak mempunyai dasar empirik yang kokoh. Diskusi ini tidak hendak mempersoalkan panjang lebar terminologi ‘kebutuhan’ dalam anak kalimat kebutuhan masyarakat. ‘Kebutuhan’ (*the need*) dibedakan dengan ‘fungsi’ dalam pengertian terminologi penting dalam pendekatan struktural fungsional. Kalangan LSM memandang bahwa pemahaman tentang sejarah lahirnya institusi kepolisian sebagaimana dipahami oleh kalangan kepolisian sendiri cenderung menjadi energi yang melahirkan arogansi di kalangan entitas kepolisian; memandang bahwa polisi adalah sebuah entitas yang paling dibutuhkan. Hingga muncul dikalangan polisi bahwa profesi ini sebagai “warga utama” (*sewakotama*). Tidak ada profesi di Indonesia se-eksklusif ini. Jika dianalogikan dengan persaingan ‘teologis’ ajaran-ajaran agama di muka bumi, konsep sewakotama merupakan paralelisme dengan ajaran eksklusivisme keunggulan ras Aria-Yahudi. Melalui observasi, pemeliharaan atas paham ras unggulan ini dapat dilihat pada aturan norma susila yang tak terlulis di kalangan kepolisian. Norma ini diantaranya, anak-anak taruna sekalipun dilarang, misalnya, makan di kaki lima, atau sembarangan naik bis kota. (mereka selayaknya naik taksi atau mobil sendiri atau bukan angkot, kecuali tak berseragam). Mereka diajarkan untuk hidup ‘terhormat’, *mriyayeni*.<sup>57</sup> Bahkan, dalam sejarah berdirinya institusi kepolisian, institusi ini diisi para elit local darah biru, lingkaran elit kepolisian umumnya darah biru yang berlatar elit tradisional lokal yang bergelar raden. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam referensi resmi ini dicantumkan bergelar darah biru, Raden.

Sejumlah literatur di atas yang dipandang penting di kalangan kepolisian tidak banyak mengelaborasi konsep Bhayangkara yang menjadi cikal bakal semangat merumuskan credo kepolisian. Kecuali beberapa literatur, misalnya Djatmika (2009) dengan judul *Di Bawah Panji-Panji Tribrata*, buku yang terbit melalui PTIK Pers yang beredar luas di lembaga pendidikan kepolisian. Literatur umum beredar di kalangan lembaga pendidikan kepolisian ini menggambarkan *Bhayangkara* sebagai pasukan yang loyal kepada raja sekaligus garda depan penjaga perundang-undangan.

<sup>57</sup> Istilah dari bahasa Jawa ini berasal dari kata dasar *priyayi*, yaitu merujuk pada kelompok kelas terhormat, “berdarah biru”.

*“Sebagai pimpinan pasukan Bhayangkara Gajah Mada tidak hanya memperlihatkan sifat kepemimpinannya yang tegas, loyal kepada raja, tetapi juga pada zamannya ketika Gajah Mada berperan besar dalam tatanan ketata negaraan Majapahit sebagai Mahapatih (1331) telah melaksanakan peraturan perundang-undangan yang sudah cukup maju”*

Penggambaran Bhayangkara oleh Wik Djatmika ini sulit dipahami kalangan LSM yang tumbuh dan lahir dari semangat demokrasi dan perlawanan terhadap kewaspadaan hadirnya kembali rezim otoritarian. Pandangan Wik Djatmika itu mengandaikan pengakuan terhadap faham integralistik, menyatunya ‘kaula’ dengan ‘gusti’. Sementara demokrasi mensyaratkan ruang-ruang pemisahan antara penegak hukum, pelaksana, dan perumus atau pembuat undang-undang. Maka, dalam pembacaan semangat zaman (era demokrasi ini) term ‘Bhayangkara’ -- sebagaimana akan diurai di bagian bawah -- adalah sosok instrumen rezim yang mempunyai peran ‘menakut-nakuti’ rakyat, term ini generik dari kata “Bhaya” dan “ingkari”.

Terhadap konsep Bhayangkara itu Imparsial dan Kontras merujuk pada literatur yang ditulis oleh Indrotjahyono pada buletin Tanah Air No.3, edisi September 1986 yang menulis tentang “Lahirnya Kelompok Bisnis Penyandang Dana Kekuatan yang Mengaku Sayap Tengah”. Bhayangkara melalui literatur Indrotjahyono dilukiskan sebagai satuan pasukan pengawal raja pada masa kerajaan Majapahit. Padahal, konsep kepolisian yang sepadan dengan policing (dalam pengertian sebuah strategi yang memberikan rasa aman dan tertib di aras masyarakat) itu sendiri di wilayah pendudukan Belanda maupun lingkup era kerajaan-kerajaan di nusantara – khususnya Jawa -- belum dikenal. Referensi yang ditulis Mabas Polri (1999:5), misalnya, menulis,

*“...seseorang atau sekelompok orang yang dengan penuh tanggung jawab dan pengabdian yang tulus, menyerahkan hidupnya untuk menjaga keselamatan, kepentingan raja dan negara”.*

Proposisi ini adalah sebuah upaya inferensi terhadap misi utama lahirnya pasukan Bhayangkara ketika prajurit pilihan yang berjumlah 15 orang ini menyelamatkan raja Jayanegara dari percobaan kudeta. Kalau sejarah mengamalkan term Bhayangkara ini sebagai ‘cikal bakal’ kepolisian maka logikanya pengertian ini merujuk pada faham ‘militeristik’ kala itu. Dalam

perkembangan selanjutnya, kepolisian berfungsi sebagai kepanjangan tangan kolonial dalam menjaga ketertiban (order) sosial, juga berfungsi mengawasi dan mengatur suplai surplus sumber daya manusia. Kesimpulan semacam ini ditarik dari kerangka tata kelola organisasi, dari segi formal kelembagaan berada dibawah kendali langsung otoritas gubernur Jenderal. Dalam catatan Imparsial tak ditemukan selembar dokumenpun yang mengatur tindakan aparat kepolisian (*code of conduct*). Dalam kondisi ini aparat kepolisian bisa melakukan tindakan penggunaan kekerasan apa saja sejauh tujuannya tercapai. Di sini kantor polisi mempunyai fungsi rangkap, yaitu sebagai ruang pengadilan sekaligus ruang tahanan dan ruang siksa.

Hingga pertengahan dekade tahun 2010 istilah Bhayangkara ini secara ‘diam-diam’ masih mengandung polemik dan perbedaan antara kalangan kepolisian dengan kalangan lembaga swadaya masyarakat. Perbedaan ini seperti sebuah ruang konstestasi gagasan yang relevan dilihat dan diidentifikasi dari basis sosial si pembaca. Bambang Widodo Umar, sosiolog mantan perwira polisi yang kritis terhadap kepolisian menafsirkan pembacaan Bhayangkara menyerupai kalangan LSM. Salah satu bagian dari tulisannya dalam Kumpulan Makalah Reformasi Sektor Keamanan (dicitak tanpat Tahun), yaitu Jati Diri Polri Dipermasalahan (2007),

*“...dalam bahasa sangsakerta, kata Bhayangkara berarti “yang menakutkan”. Pemakaian kata itu pada masa kerajaan Mojopahit tidak janggal, tetapi jika digunakan pada masa Negara RI 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”*

Pandangan kritis semacam ini terlalu bernas untuk ukuran seorang pensiunan polisi.

Wajah ‘angker’ kepolisian dalam rujukan sejarah Bhayangkara mulai mengalami upaya penyejukan, utamanya ketika terminologi ini dihubungkan dengan derivasi dari terminologi yang muncul pada era reformasi. Misalnya, melalui pewacanaan term “sipil” sekaligus respon atas tuntutan agar polisi berjawah sipil. Konstruksi wacana polisi dengan muka sejuk dan melayani dilakukan oleh sosiolog Universitas Diponegoro, Satjipto Rahardjo melalui term

sipil. Kurang dari satu bulan setelah jatuhnya Suharto, Mei 1998, Satjipto Rahardjo menulis ihwal sipil yang dilekatkan pada profesi polisi.<sup>58</sup> Melekatkan kata ‘sipil’ didepan kata polisi pada dekade ini relatif masih mencengangkan, dan agaknya mustahil wacana semacam ini hadir ketika Kopkamtib yang dibentuk pada 3 Oktober 1965 masih bercokol. Melalui penelusuran teoritik ‘hitam-putih’ khasanah kata sipil (*civil*) dapat ditemukan pada konstruksi literatur negara demokrasi; bahwa hanya dua entitas perbendaharaan kata: sipil dan militer. Tak ada jenis entitas lain yang berada diantara dua entitas ini, kecuali dengan sebutan ‘para militer’. Sipil, mengikuti cara penelusuran Satjipto berasal dari kata Romawi *civilis* yang berasal dari *civis*, yang arti harfiahnya berhubungan dengan ‘rumah’. Muhammad (2000), mantan Gubernur PTIK mengelaborasi kata sipil dengan cara mengawinkannya dengan kata “adab”, sebuah istilah Arab. *Civility* berarti Keadaban.<sup>59</sup> Namun, kata adab dalam konteks publik di Indonesia telah mengalami reduksi seakan-akan sejajar dengan etiket. Kesantunan dan mengerti “unggah-ungguh” adalah wilayah etiket. Beradab menyangkut dimensi etika universal, moral universal. Disini prinsip HAM dan aneka Konvensi Jenewa mendapatkan relevansinya: sementara etiket tak menyentuh persoalan yang prinsip ini.

Dalam jalan pikiran Satjipto, sipil berarti “kembali ke rumah”, kepada yang semestinya dan makna yang senada. Masalahnya adalah, apa yang dimaksud “rumah” bagi polisi Indonesia? Satjipto mengalamatkan kata rumah ini pada ‘masyarakat’. Jadi, rumah polisi adalah masyarakat, bukan ‘militer’; ini pula yang menjadi dasar teoritik Robert Peels (1788–1850). Namun demikian, cara meletakkan makna “rumah” polisi Indonesia pada masyarakat secara hirtoris masih menyesian pertanyaan. Pendekatan historis– sosiologis mewanti-wanti pembedaan antara nilai ideal (*ideal value*) dengan nilai faktual (*factual value*). Satjipto Rahardjo merujuk Robert Peels untuk menjawab pertanyaan dimana letak

<sup>58</sup> Tulisan Satjipto ini merupakan salah satu penulis kontribusi buku Anton Tabah. Rahardjo menulis artikel perihal Sipil ini tertanggal 30 Juni 1998, sayang sekali Anton Tanbah sebagai editor dalam mengkompilasi salah satu tulisan Satjipto ini tanpa diberi keterangan atau penjelasan dalam rangka apa tulisan Satjipto Rahardjo ini dibuat. Dugaan peneliti tulisan Satjipto yang dilengkapi daftar pustaka ini adalah sajian dalam sebuah seminar terbatas.

<sup>59</sup> Penggunaan istilah arab ini mendekati cara yang dipakai Nurcholis Madjid. Nurcholis Madjid mensejajarkan kata *civil* menjadi adab dan kemudian menariknya pada konsep *Civil Society* dengan Masyarakat Beradab.

“rumah” polisi Indonesia, jawaban Peels dalam kerangka ini dapat dikategorikan sebagai *idol value*. Cara semacam ini tak masalah dalam kerangka *verstehen*-nya Max Weber, karena berguna sebagai dimensi cara prediktif (dan preskriptif). Namun, tentu saja jawaban pertanyaan di atas, faktualnya harus dicari pada realitas sejarah. Maka kalau dicari di balik sejarah, yang dimaksud ‘rumah’ oleh polisi Indonesia adalah militer atau entitas social penjaga keamanan militeristik karena merujuk pada (pasukan) Bhayangkara yang dijadikan ikon idealnya. Dan, Bhayangkara yang menjadi ikon kepolisian Indonesia mempunyai makna “yang menakutkan”. Secara etimologis terdiri dari dua suku kata, *bhahaya* dan *ingkari*. Tentu, masih perlu penelusuran lebih jauh, apakah dua kata ini (*bahaya* dan *ingkari*) merupakan sebutan yang berasal dari kalangan rakyat yang dialamatkan kepada penjaga kekuasaan Raja Maja Pahit ‘yang menakutkan’ itu. Kalau hipotesa ini bisa diterima maka *bhayangkara* memang merupakan obyek yang menakutkan kalangan rakyat. Sebagaimana penegasan Thomas Hutasoit (2010), “*Perlu dicatat, fungsi kepolisian yang dijalankan itu hanya untuk menjaga keselamatan raja yang berkuasa*”.

Kata ini (*bahaya* dan *ingkari* = *bhayangkara*) adalah kata generik yang dibangun Prajurit Majapahit sebagai bagian dari system konsep untuk melindungi rakyat (masyarakat). Bangunan logika dalam hipotesa ini relatif lemah dibandingkan hipotesa pertama. Karena, misalnya, dengan mengajukan pertanyaan; bahaya dari apa? Dari kriminalitas? Maksudnya, bila warga masyarakat diganggu warga lain – sebagai tindakan kriminal – pasukan *bhayangkara* datang ? Yang dimaksud bahaya bagi kalangan rakyat Majapahit itu datang dari kekuasaan (baca= otoritas kekuasaan). Bahaya dari kriminalitas mungkin bisa, tetapi yang dimaksud ‘kriminalitas’ adalah tindakan yang, lagi-lagi, membahayakan otoritas kekuasaan. Untuk duduknya konsep kriminalitas di Indonesia perhatikan James (2000). Seluk beluk kata ini menurut penelusuran antropologis James dibangun secara politis. Jadi, lagi-lagi muaranya untuk merayakan kekuasaan. Tentu, karena sejarah Indonesia adalah sejarah kekuasaan, bukan cerita soal rakyat. Maka, bisa jadi gagasan Polisi Sipil yang dikenalkan di Indonesia, yang gigih ditulis Satjipto Rahardjo sesungguhnya a-historis.

Dari sejumlah literatur (sejarah) kepolisian yang beredar resmi di kalangan lembaga pendidikan kepolisian, literatur yang dieditori Hutasoit (2004) (sekaligus Ketua Tim Penulis) meskipun sedikit sekali elaborasi perihal kepolisian era Majapahit -- era Bhayangkara -- menuliskan penekanan yang agaknya menampilkan logika yang membingungkan dalam tatanan keumuman buku kepolisian yang resmi. Buku ini dicetak mengesankan sebagai literatur yang “serius”<sup>60</sup>: buku setebal 437 halaman dengan kertas lux berukuran A4 dengan cover muka Da’i Bachtiar ini menulis pada halaman 3 tentang sejarah kepolisian pada era Majapahit, “*Perlu dicatat, fungsi kepolisian yang dijalankan itu hanya untuk menjaga keselamatan raja yang berkuasa*”. Proposisi ini sulit untuk menjelaskan pandangan bahwa dalam konteks kurun sejarah yang sama tentang institusi kepolisian (kemudian) lahir sebagai konsekuensi dari kebutuhan masyarakat, atau menghubungkannya dengan proposisi bahwa kepolisian untuk melindungi masyarakat.

### 6.3. Relasi Kuasa Polisi -- ICW

Relasi tegang Polri dengan *Indonesian Corruption Watch* (ICW) hampir sepenuhnya menyangkut ikhwal pekerjaan advokasi LSM ini -- desakan transparansi di tubuh kepolisian -- dan respon balik institusi kepolisian. ICW yang lahir dari ruang sosial kelas menengah perkotaan sebulan setelah lengsernya Soeharto, 21 Juni 1998, merupakan bagian dari artikulasi gerakan dari *Civil Society Organization* (CSO) yang ber-‘ideologi keterbukaan’, atau sebuah gerakan masyarakat sipil yang berorientasi pada *public accountability*. Lembaga ini meyakini ‘ketertutupan’ lembaga negara merupakan isu mendasar korupsi yang hadir karena oligarki politik. Dalam manifesto gerakannya disebutkan,

*“Korupsi lahir di tengah situasi dimana oligarki politik mendominasi dalam pembuatan kebijakan publik di satu sisi dan tiadanya public accountability sebagai mekanisme pertanggungjawaban kekuasaan di sisi yang lain. Kondisi ini diperparah dengan sempitnya ruang partisipasi politik karena tidak adanya peluang dalam sistem politik yang dapat digunakan untuk meminta pertanggungjawaban wakil rakyat di parlemen. Tali mandat antara pemilih dengan wakilnya di parlemen*

<sup>60</sup> Standar “keseriusan” semacam ini menjadi simbol tersendiri di kalangan komunitas kepolisian sebagai literatur yang ‘layak pajang’ di rak buku. Di sejumlah Satuan Wilayah (Polres dan Polda) buku ini mudah ditemui, dipajang di rak paling depan.

*terputus karena para wakil rakyat yang dipilih melalui mekanisme pemilu justru mengabdikan pada kepentingan partai politik dan kelompok kepentingan yang menjadi cukong politiknya, daripada menyuarakan kepentingan rakyat”*(<http://antikorupsi.org>).

Sebuah lingkup pekerjaan yang amat khusus ini -- dengan sendirinya seperti *anti-tesis* terhadap cara bekerjanya institusi negara yang sebelumnya pada era Orde Baru biasa bekerja dalam ruang ‘gelap’. Fenomena paling menonjol dalam perseteruan dua lembaga ini berkisar pada kasus Penangkapan Pimpinan KPK dan penyelesaian Rekening Gendut yang membelit sejumlah petinggi Polri dan selanjutnya menyangkut teror terhadap anggota ICW, Rama Langkun. Perseteruan ini pada dasarnya sebuah kontestasi kekuasaan. Pada dua kasus ini (penangkapan Pimpinan KPK dan Rekening Gendut) akan mudah ditarik (pola) hubungan Polri dengan Presiden. Misalnya, dalam kasus Rama, Presiden menjanjikan akan segera menangkap pelaku teror dengan segera menginstruksikan polisi, namun hasilnya dapat dikatakan nihil.

### **6.3.1. Penangkapan Pimpinan KPK**

Sehari setelah Polri melakukan penangkapan atas pimpinan KPK, Bibit Samat Riyanto dan Chandra Hamzah, ICW memberikan reaksi keras terhadap tindakan Polri itu. ICW memandang tindakan Polri menangkap dua pimpinan KPK ini sebagai reaksi Polri atas rencana KPK melakukan penyelidikan terhadap kemungkinan keterlibatan petinggi Polri dalam masalah gratifikasi dalam kasus penggelapan dana oleh Bank Century.

Sebelumnya secara institusional (telah) terjadi rivalitas antar lembaga, khususnya antara KPK dengan kepolisian, sebagaimana diungkap advokat senior Buyung Nasution. Menurutnya keberpihakan publik yang besar terhadap KPK dalam kasus perseteruan Polri-KPK karena sejumlah keberhasilannya yang telah dipertontonkan KPK. Dalam hitungan waktu singkat KPK berhasil mengungkap kasus besar yang melibatkan gubernur, walikota, mantan Kapolri, mantan menteri, anggota DPR, besan presiden, dan sejumlah pejabat penegak hukum. Menurut Buyung,

*“KPK selama ini efektif memberantas korupsi sehingga banyak yang tak suka. Ketika polisi menyeret Antasari, mereka yang tak suka mesti*



*memakai momentum ini. Apalagi sampai saat ini masih ada ketidakpercayaan masyarakat kepada polisi, jaksa dan pengadilan” (Kompas, 17/7/2009).*

Data lebih akurat dapat diakses publik dalam *Wikipedia* (tahun 2004 – 2009). Pada awalnya hingga satu tahun sejak didirikan lembaga ini masih sibuk membenahi kedalam (internal), baru kemudian tahun 2004 kasus pertama yang cukup ‘kacak’ membongkar pengadaan helikopter jenis MI-2 yang melibatkan Gubernur Aceh Abdullah Puteh. Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Ashidiqqi (*Primair online*, 23 September 2009, 06:05). Jimly mengatakan,

*“Yang kita pelajari, KPK ini musuhnya banyak sekali. Semua pejabat baik eksekutif, legeslatif, yudikatif, itu tak suka dengan KPK dan menjadi musuh bersama. Jadi, otomatis semua orang mau mempreteli dia”.*

Penilaian Buyung Nasution dan Ketua Mahkamah Konstitusi sejalan dengan pengakuan seorang pejabat tinggi negara kepada Deni Indrayana. Indrayana (2010:100) menuliskannya dalam sebuah buku yang menyerupai *monografi* perjanan (kisah) sepanjang tugasnya,

*“Seorang pejabat tinggi negara, setelah sidang cabinet terbatas tersebut, menelpon saya. Ia mengungkapkan kegalauannya. Ia menyatakan terjepit diantara dua perintah. Di satu sisi ia jelas mendengar arahan tegas presiden SBY untuk tetap menjaga kekuatan KPK; di sisi lain, pimpinannya di partai memerintahkannya agar ia memotong kewenangan-kewenangan strategis KPK”.*

Pada bagian lain Indrayana (2010:100) menulis,

*“Sang pejabat mengatakan bagaimana dia sudah menjalankan perintah presiden, mempertahankan kewenangan vital KPK. Namun dia khawatir, namanya akhirnya dicoret dalam daftar calon menteri yang diusulkan partainya”.*

Dalam analisis ICW sudah beberapa kali ada indikasi upaya menjegal KPK. Melalui Situs KPK, [www.kpk.go.id](http://www.kpk.go.id). (24 Juli 2009), Emerson Yuntho (ICW) menulis artikel “Sebelas Jurus Menggempur KPK”, bahwa Sejak berdiri KPK pada 2003 paling tidak terdapat sebelas cara koruptor dan para pendukungnya melemahkan KPK, diantaranya; *pertama*, melalui *judicial review*. *Kedua*, ancaman penarikan personil yang diperbantukan. Pada poin ini Mabes Polri pernah menarik tiga perwira yang diperbantukan, karena terkait korupsi

kakap yang ditanganiya. *Ketiga*, pembatasan kewenangan penyadapan oleh KPK. Poin ini juga terkait dengan judicial review. *Keempat*, kriminalisasi terhadap pimpinan KPK. Disini terlihat ketika Mabes Polri pada Juni 2009 melakukan pemeriksaan terhadap Wakil Ketua Pimpinan KPK Chandra Hamzah yang diduga terlibat dalam kasus pembunuhan Nasrudi Zulkarnaen, yang berujung pada pe-non aktifan Ketua KPK Antasari Azhar.

Upaya *judicial review* di atas dibaca sebagai perlawanan terhadap gerakan anti korupsi, utamanya dari kalangan non-kepolisian melalui pengurangan kekuasaan/kewenangan KPK. Walaupun upaya semacam ini tak mampu menggoyah kewenangan KPK (*Koran Tempo*, 23 Desember 2008) namun cukup melelahkan dan menyita energi KPK sebagaimana dikeluhkan Taufik Rahman Ruki, “*tenaga kami yang sedikit ini tersedot kesana*” (Muhammad, 2009:191).

#### **6.3.1.1. Struktur Legalitas: Pintu Kuasa Polri**

Sebelum penangkapan dua pimpinan KPK itu, Bibit Samat Riyanto mengatakan bahwa KPK akan mengkaji keterkaitan Kabareskrim Polri Komjen Susno Duadji dalam memuluskan pencairan dana PT. Lancar Sampoerna Berstari milik Budi Sampoerna di Bank Century. Surat Kabareskrim yang ditujukan pada Bank Century menjelaskan bahwa dana deposito PT. Lancar Sampoerna Berstari di Bank Century sudah tidak bermasalah lagi. Sebagai balas jasa, Kabareskrim diduga menerima imbalan sebesar Rp. 10 milyar. Kemudian KPK melakukan penyadapan terhadap telepon Kabareskrim (*Inilah.com*, 10/10/2009). Meskipun beberapa hari kemudian Susno Duadji berkelit, surat yang dimaksud itu hanya menyatakan bahwa dana milik Budi Sampurno tidak bermasalah karena tidak teraliri uang haram. Jadi, tidak tepat istilah ‘memuluskan pencairan dana’. Surat ini dibuat atas dasar pengaduan Budi Sampurno melalui pengacaranya bahwa Bank Century tidak mau membayar uang kliennya. Penjelasan Susno ini disampaikan melalui *press release* yang dikirim ke sejumlah media massa (*Vivanews*, 12 September 2009).

Tindakan Polri menetapkan tersangka atas dua pimpinan KPK dipandang sebagai penyalahgunaan kekuasaan Polri. Akademisi Edy Suandi Hamid, Ketua

Forum Rektor tentang penangkapan ini menulis dalam <http://www.seputar-indonesia>,

*“Langkah-langkah yang diambil menyiratkan aksi yang intimidatif, menekan, bahkan represif untuk membuat orang takut menyibak kasus korupsi yang melibatkan pejabat negara. Tindakan Polri yang demikian bisa melahirkan semacam teror bagi siapa pun yang berani menyibak perkara korupsi yang melibatkan petinggi negeri ini”*.

Pada sisi ini Polri menggunakan pasal karet dalam usaha pelemahan institusi KPK dalam pemberantasan korupsi di Indonesia. Bahkan Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD mengatakan dalam *ANTARA News*, 20/9/2009, *“Itu bukan lagi penyalahgunaan wewenang kalau tidak ada pidananya. Itu namanya penyalahgunaan kekuasaan,”*. Pada bagian lain dikatakan,

*“Sejauh penjelasan kepada masyarakat saat ini bahwa katanya ada aliran dana, penyuapan, bahwa katanya memaksa pencekalan, kenapa tidak ditunjukkan buktinya? Itu kan masyarakat harus tahu”*.

Penilaian Mahfud berangkat dari fakta bahwa Chandra M Hamzah ditetapkan sebagai tersangka penyalahgunaan wewenang oleh Mabes Polri dalam kasus pencekalan Direktur Utama PT Massaro, Anggoro Widjojo, sedangkan Bibit dalam kasus pencekalan dan pencabutan pencekalan Direktur Utama PT Era Giat Prima, Djoko Tjandra. Jadi, keduanya dituduh memerintahkan pencekalan dengan pemaksaan, padahal Dirjen Imigrasi Departemen Hukum dan HAM yang mengeluarkan surat cekal itu tidak pernah merasa dipaksa oleh KPK.

Pada sisi lain posisi presiden nampaknya dalam fenomena perseteruan Polri – KPK ini dalam pandangan kalangan masyarakat sipil berada dibelakang kepolisian, meng-kriminalisasi pimpinan KPK (Detik.com, 22/9/2009). Presiden menon-aktifkan dua pimpinan KPK melalui penerbitan Perpu penunjukan plt tiga pimpinan KPK yang tengah berurusan dengan hukum. Sebelumnya presiden melontarkan pernyataan keberatan terhadap KPK yang mejadi lembaga *super body*. Rancangan Undang Undang Tipikor yang diajukan presiden dipandang pula oleh ICW cenderung mengebiri KPK dengan menghilangkan kewenangan dalam penuntutan dan malakukan penyadapan KPK (*Kompas*, 17/7/2009, dalam *“Tahan Diri Usik KPK”*).

### 6.3.1.2. Proses Kontestasi Kekuasaan

Wujud perlawanan ICW terhadap tindakan Polri dalam mentersangkakan pimpinan KPK ini adalah membangun aliansi dengan Transperensi Internasional Indonesia (TII) dan beberapa LSM anti korupsi. Sebelumnya puluhan tokoh masyarakat sipil yang menentang keras tindakan Polri. Mereka mendatangi gedung KPK di Kuningan memberi dukungan agar KPK tak takut terhadap, yang disebutnya sebagai ‘perlawanan’ Polri terhadap upaya pemberantasan korupsi itu (Harian *Rakyat Merdeka*, 17/9/2009). Sejumlah elemen masyarakat sipil yang mendesak keras tindakan Polri ini diantaranya adalah Majelis Ulama Indonesia melalui ketuanya Amidhan; ekonom Faisal Basri; pakar manajemen Renald Kasali; praktisi hukum (Bambang Widjoyanto, Todung Mulya Lubis; Ketua Pokja Jihad) melawan Korupsi Abdul Asri Harahap.

Hampir tiga bulan kemudian setelah sejumlah elemen masyarakat sipil ini mendesak dan memberikan kekuatan moral dengan mendatangi KPK, Harian *Kompas*, 9 November 2009, mengeluarkan hasil jejak pendapat, diantaranya mengajukan pertanyaan; ‘*Dalam menilai kasus Bibit dan Chandra, Anda cenderung mendukung KPK atau Kepolisian?*’ Hasilnya; 65,9 persen mendukung KPK, hanya 12,4 persen yang mendukung kepolisian, dan selebihnya 21,7 mengatakan tidak tahu. Hal lain yang diangkat dalam jejak pendapat ini adalah perihal kepercayaan mereka terhadap keputusan hukum di Indonesia, apakah bisa dibeli dengan uang. Hasilnya 89,8 persen menjawab bahwa keputusan hukum di Indonesia bisa dibeli dengan uang; hanya 8,5 persen yang tak mempercayai.

Dalam upaya mendesak menghentikan tindakan Polri itu ICW dan aliansi yang dibangunnya menyadari bahwa kalangan masyarakat sipil bukan merupakan energi (*source of power*) yang memadai untuk mendorong merubah pendirian kepolisian terhadap KPK itu. Maka kemudian aliansi yang dibangun ICW membawa isu ini ke level internasional. Dan, lagi pula yang prinsip, Polridipandang oleh kalangan CSO sebagai organisasi raksasa yang mempunyai sumber daya besar langsung di bawah presiden; sehingga ‘suara’ kalangan masyarakat dipandang bukan kekuatan yang serius,

*Ini lembaga yang powerfull. Tangannya presiden langsung, lagi, lha kok harus nurut apa kata orang! Saya sih ngeliatnya gitu. Dia punya sumber*

*daya, punya otoritas melakukan kekerasan. Buat apa harus nurut-nurut*<sup>61</sup>

Aliansi CSO yang dipelopori ICW ini melaporkan tindakan Polri ke Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa Ban Ki Moon melalui *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) yang berkantor di Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi, Jakarta (*Kompas.com*, 16/9/2009). Mereka meminta Ban Ki Moon agar mendesak Presiden RI dan DPR untuk mentaati ketentuan *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC). Konvensi yang dirumuskan pertama kali di Merida, Meksiko pada tanggal 9-11 Desember 2003, kemudian Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani UU No 7 Tahun 2006 sebagai tanda ratifikasi UNCAC. Pada era ini menegaskan bahwa Indonesia menjadi bagian dari gerakan global melawan korupsi. Dan, implementasi UNCAC di Indonesia secara regulatif ternyata sudah cukup kuat dalam mengadopsi UNCAC. Paling tidak ini penilaian dari Direktur Pembinaan Jaringan Kerja Antar Komisi dan Instansi (PJKAKI) KPK Sudjanarko dalam <http://hukumonline.com>,

*“Kalau nanti KUHAP-nya ditandatangani (disahkan, red), kita hampir 80-90 persen. Karena KUHAP kita juga meng-adopt artikel-artikel konvensi. Itu semangatnya bagus,”*

Pembelaan ICW terhadap institusi KPK bukan berangkat dari perseteruan sebelumnya antara ICW dengan Polri. Dalam banyak kesempatan ICW telah menaruh simpati terhadap KPK atas pengamatannya terhadap penerapan kode etik pegawai KPK, selain juga pandangan ICW terhadap ‘kerja nyata’ lembaga ini dalam memberantas korupsi. Komentar tokoh karismatik Buyung Nasution sebagaimana dikutip di atas cukup berpengaruh dalam penilaian kinerja KPK periode ini. Pembelaan dan simpati ICW terhadap KPK diungkapkan melalui Koordinator Divisi Korupsi Politik ICW, Adnan Topan Husodo dalam *Koran Tempo*, 23 Desember 2008. Bahwa KPK menjadi pelopor dalam hal penegakkan integritas disiplin kedalam, dalam hal kode etik pegawai KPK kadang dianggap sebagai orang yang keterlaluan. “Orang KPK, memilih tidak minum atau makan

---

<sup>61</sup> Wawancara dengan ICW, Danang Widoyoko.

*hidangan yang disediakan panitia acara apabila diundang sebagai nara sumber di suatu tempat*”, ujar Adnan (Koran *Tempo*, 23 Desember 2008).

Pengaduan terhadap lembaga internasional itu merujuk pada pasal 36 UNCAC. Substansi pasal ini menkankan bahwa negara-negara penandatangan konvensi anti korupsi harus memastikan keberadaan badan atau orang-orang yang memiliki kekhususan untuk memerangi korupsi melalui penegakkan hukum. Sistem hukum dan otoritas penegak hukum dan politik harus memberi peluang kebebasan terhadap badan anti korupsi dalam melakukan fungsinya secara afektif tanpa tekanan. Makna dari ‘kebebasan terhadap badan anti korupsi’ dalam konteks kontestsasi kekuasaan (=kewenangan) mengandaikan lembaga pemberantas korupsi itu melebihi lembaga lain yang ada. Karena legitimasi lembaga ini hanya kepada publik, daripada kepada presiden atau DPR, sebagaimana dikatakan Wakil Ketua KPK Syahrudin Rasul dalam majalah *Forum Keadilan*, No.04, 21 Mei 2006,

*“...KPK bertanggungjawab kepada publik atau masyarakat maka KPK itu tidak ada yang memerintah, kecuali masyarakat. Sementara polisi atau jaksa itu adalah aparat pemerintah.sehingga mereka harus memperhatikan beberapa hal dalam melaksanakan tugas.Misalnya kalau polisi mau menangkap gubernur, maka mereka perlu izin ke instansi terkait. Sementara KPK bisa menangkap gubernur atau menteri secara langsung tanpa izin”*

Ungkapan KPK melalui Syahrudin Rasul itu mengisyaratkan posisi legitimasi sekaligus juga keluasan kewenangannya (=kekuasaan) KPK diantara jajaran lembaga negara dalam relasinya dengan masyarakat sipil. Karena, justru alasan dasar kehadiran lembaga *auxiliarystate* semacam KPK adalah lumpuhnya institusi negara semacak kepolisian dan kejaksaan. Maka, tindakan Polri dalam men-tersangkakan pimpinan KPK dipandang aliansi CSO sebagai penyalahgunaan wewenang (karena Polri menggunakan pasal karet). Sementara pada level politik, otoritas politik, pada situasi ini berkembang ada suara-suara di DPR (Panja Pengadilan Tipikor) ingin mengurangi wewenang KPK melalui penghapusan fungsi penuntutan dan penyadapan.

### 6.3.2. Rekening Gendut

Gelagat adanya kejanggalam rekening pada sejumlah petinggi Polri pertama kali muncul pada akhir Juli 2005 melalui laporan investigasi majalah *Tempo*. Selama enam tahun sejak laporan *Tempo* Juli 2005 itu desas-desus rekening gendut mengendap hingga kemudian ramai kembali melalui laporan mingguan *Tempo* edisi 28 Juni-4 Juli 2011<sup>62</sup>. Sementara data Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) sampai Desember 2010 menunjukkan 3.084 transaksi keuangan mencurigakan pada kepolisian (88,84 persen) dan kejaksaan (11,15 persen). Persoalannya, mengapa isu ini mengendap pada tahun 2005 dan ramai kembali pada tahun 2011? Dalam pandangan ICW terkuaknya ‘rahasia’ adanya rekening tak wajar di tubuh kepolisian ini adalah karena pergeseran konstelasi aktor kekuasaan di Mabes Polri.

*“Pasti ada yang nyanyi. Data-data sensitif tentang korupsi biasanya bukan (hasil) investigasi orang luar institusi, apalagi pers, tetapi karena dinamika konflik internal lembaga itu. Kemudian yang nggak kebagian nyanyi”.*<sup>63</sup>

Analisis ICW ini tak berlebihan. Pertama, ada kemungkinan konflik internal di tubuh kepolisian. Ada indikasi, melalui sebuah SMS tentang lepasnya Gayus dari tahanan Rutan Brimob Kelapa Dua beredar di kalangan Markas Besar yang dikirim seorang Komisaris Besar pada tanggal 12 November 2010,

*”Heboh Gayus: Knp Gayus kluar Rutan Brimob semua instansi heboh sampe Satgas Mafia Hukum n ktua2 Lemti Negara sibuk nlusuri? –Lg2 Kompol djadikan kambinghitam, utk alihkan opini agar Ptinggi2 Polri & Kejagung penerima SUAP BESAR Gayus tak jd di TO oleh Kapolri Baru? Awas jgn trkecoh Kancil buyarkan Gajah Waspadalah!”*

Jika mengikuti cara berfikir Komisaris Besar pengirim SMS ini desain pewacanaan, pendefinsi realitas berada pada lapis kedua pimpinan tinggi Polri; mengisolasi persoalan pada level bawah. Kedua, sebuah situs *bataviase.co.id*, 31 Juli 2010, menelisis kebocoran Laporan Hasil Analisis (LHA) rekening perwira Polri yang dicurigai. Dalam tulisannya,

*“Edwar (maksudnya Kadiv Humas Edward Aritonang) mengungkapkan, dokumen penyidikan LHA—PPATK sangat rahasia, termasuk penyimpanannya. LHA tersebut disimpan dalam brankas besar. Untuk*

<sup>62</sup> *Tempo* edisi ini dengan sampul muka seorang jenderal yang menuntun celengan babi.

<sup>63</sup> Wawancara dengan Kordinator ICW Danang Widoyoko.

*membukanya dibutuhkan sidik jari. Karena itulah Edward menyimpulkan kalau ada yang membocorkan pasti dari orang itu”.*

Dua hari setelah terbit majalah Tempo edisi Rekening Gendut ini sulit ditemui di kios-kios resmi. ICW menelusuri langsung dari sumber sirkulasi majalah *Tempo* kemudian menyimpulkan kelangkaan Tempo edisi Rekening Gendut ini karena sejumlah orang memborong pada titik-titik pemasaran tertentu. Berikut penggalan wawancara dengan Danang Widoyoko; *Pertanyaan*; “Kelangkaan “Tempo” edisi Rekening Gendut di pasaran, kabarnya diborong polisi ?”

*“Ya. Aku dengar sendiri dari orang sirkulasi Tempo”.*

Pertanyaan : “Apa bisa diverifikasi ?”

*“Ya, kalo dari orang Tempo bisa ditanya, ada orang mborong. Semua agen didatangi , mau beli semuanya. Pagi-pagi tuh. Ini nggak biasa. Tempo juga nggak sejauh melacak siapa yang beli, tak terlalu penting bagi mereka.Cetak lagi aja, khan bisnis”.*

Sebuah alamat website <http://vibizdaily.com/detail/Polhukam/2010/06/30> menulis kesaksian memperkuat pandangan ICW,

*“Siapakah pihak yang rela membayar uang puluhan juta rupiah untuk membeli beribu-ribu eksemplar majalah tersebut? Dan apa motifnya?Dari beberapa keterangan media dan keterangan para penjual pada para pada beberapa titik dilapangan (28-29/6), mereka menduga oknum kepolisianlah yang telah melakukan pemborongan tersebut. Seorang yang diduga polisi disebut-sebut pedagang di Sentra Bursa Media Senin (28/6) memborong majalah ini. Orang yang diduga polisi tersebut datang mengendarai mobil polisi bertuliskan Polsek daerah tertentu.Sementara di Pasar Senen, seorang pria yang diduga polisi juga memborong 1.200 eksemplar majalah Tempo. Dia memasukkan semua majalah itu ke dalam bajaj. Semua memang masih dugaan, entah polisi atau orang yang berpenampilan pura-pura seperti polisi”.*

Polri tentu membantah semua itu. Melalui Humas Mabes Polri Edward Aritonang memberikan respon bukan sekedar membantah telah memborong Tempo edisi Rekening Gendut tetapi menyerang-balik bahwa hilangnya *Tempo* di pasaran sebagai bagian dari strategi bisnis Tempo. Edward mengatakan, *"Itu hanya strategi pemasaran saja,"* (29/6/2010). Direktur Produksi Majalah ini, Toriq Hadad menanggapi tuduhan Edward itu sebagai upaya mengalihkan isue,



"Pak Edward harus menjaga bicaranya dengan baik. Jangan menuduh, itu tidak baik. Saya kira kita ingin membantu Polri". Namun terlepas dari ketegangan hubungan Tempo dengan Polri mengenai *raib*-nya edisi Rekening Gendut ini, yang dipersoalkan Polri kemudian adalah perihal sampul muka *Tempo* edisi ini. Sampul muka majalah ini, seorang jenderal yang sedang menuntun celengan babi menurut sejumlah petinggi Polri dipandang menghina kepolisian. Sebuah alamat website <http://www.kaskus.us> mengutip ketidaksukaan otoritas kepolisian terhadap cover Majalah Tempo edisi Rekening Gendut ,

*"Kapolri Jenderal Bambang Hendarso Danuri (BHD) mengatakan, sampul Majalah Tempo dengan gambar anggota polri berseragam lengkap menggiring babi itu, menyinggung para personel polisi".*

Polri berencana menggugat Majalah Tempo secara pidana dan perdata. Melalui Wakadiv Humas Mabes Polri Brigjen Pol Zainuri Lubis di PTIK, Jakarta Selatan, Rabu (30/6), dikatakan, "*Materi gugatan kita siapkan. Kita pelajari gambar itu. Ada unsur penghinaan di pidana dan ada unsur pencemaran nama baik di perdata,*" (*Detik.Com*, 1 Juli 2010). Rencana gugatan Polri ini mendapat tanggapan kritis dari sejumlah kalangan perss dan CSO. Polri dipandang terlalu berlebihan, tak paham 'aturan main'. Aktifis pers Uni Lubis seperti dikutip *Detik.Com* menyebutkan,

*"Tentu sangat disayangkan kalau Polri tetap menggugat dengan hukum kriminal, karena bertentangan dengan sikap yang ditunjukkan oleh pimpinan negara bahwa sengketa pers sebaiknya menggunakan UU Pers".*

Bahkan, menurut pandangan koordinator Advokasi Aliansi Jurnalis Independen (AJI), Margiono langkah Polri ini sendiri berbenturan dengan undang undang No 40 Tahun 1999 tentang pers, "*Polri tidak bisa langsung mengambil langkah hukum*". Undang-undang ini diantaranya mengatur sengketa pers, misalnya dalam kasus ini selayaknya Polri menggunakan hak jawab terlebih dahulu. Perseteruan sampul muka ini akhirnya diselesaikan melalui mediasi Dewan Perss dengan kesepakatan kedua belah pihak. Diantaranya adalah,

*"pihak pengadu dan pihak yang diadukan sepakat bahwa mediasi yang dilakukan melalui Dewan Pers merupakan penyelesaian final dan mengikat dan para pihak setuju untuk tidak lagi menggunakan tuntutan hukum lainnya baik perdata dan pidana maupun tuntutan lainnya setelah penandatanganan risalah kesepakatan ini".*

Namun demikian sepanjang ini bantahan Polri terhadap ikhwal pemberitaan investigasi Tempo tak segera ditindak lanjuti yang masuk pada substansi pemberitaan perihal Rekening Gendut. Bantahan ini berputar-putar sekitar format gambar (dan, persoalan sekitar hilangnya Tempo dipasaran). Ukuran-ukuran subyektif sebagaimana komentar Kepala Polri terhadap sampul muka majalah ini menunjukkan betapa insan Polri mempunyai sensitifitas yang kuat atas dirinya. Ketua Dewa Pers Bagir Manan menyebutkan, sebagaimana dikutip <http://www.kaskus.us>,

*"Kemudian, pihak yang diadukan memahami keberatan dari pengadu terkait sampul Tempo edisi 28 Juni-4 Juli 2010 yang menggambarkan seorang polisi membawa 3 celengan berbentuk babi menyekali gambar tersebut telah menyinggung Polri,"*

Bantahan semacam itu saja cukup menyita energi panjang. Substansi investigasi Tempo seperti hendak mengendap lagi dalam waktu tak tentu. Kalaupun dugaan mengandung kebenaran, penguraian fakta Rekening Gendut ini bukan pekerjaan ringan bagi Polri. Awalnya, pada era Kepala Kepolisian Jenderal Sutanto menerima dokumen Kepala Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) tentang lalu lintas keuangan sejumlah petinggi Polri dalam jumlah besar dari sumber tak wajar. Bahkan dalam laporan itu ada sebuah rekening yang menampung 800 milyar. Dalam ringkasan laporan PPATK itu diketahui enam perwira tinggi dan sejumlah perwira menengah melakukan transaksi tidak sesuai dengan profil, atau angka yang jauh melampaui gaji bulanan mereka. Kabareskrim Komisariss Jenderal Ito Sumardi membenarkan sejumlah nama petinggi di bawah ini sebagai 'perwira yang termasuk dalam 21 pemilik rekening mencurigakan'. Kepala Divisi Profesi dan Pengamanan Inspektur Jenderal Budi Gunawan disebut mempunyai angka transaksi yang paling besar<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Sekedar catatan penggalan kisah untuk nama ini (Budi Gunawan). Ketika Oegroseno menjabat sebagai Kepala Divisi Propam, ia menengarai keras indikasi rekayasa dan pelanggaran anggota kepolisian atas kasus Aan Susandhi. Aan Susandhi diperiksa polisi di kantornya di lantai 8 Gedung Atrha Graha, ia dipaksa berbohong dalam membuat berita acara pemeriksaan bahwa David Tjioe, anggota direksi PT. Maritim Timur Jaya (PT MTJ) memiliki senjata ilegal. Maknanya Aan diminta bersaksi untuk menjerat David. Penolakan Aan dijawab intimidasi; ditelanjangi, dan puncaknya seorang polisi mengaku menemukan bubuk ekstasi di dompet Aan. Ketika Oegroseno diganti Irjen Budi Gunawan, hasil pemeriksaan berubah total, tak ditemui pelanggaran dan dikeluarkan surat perintah penghentian penyidikan (SP3). Di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan terungkap fakta beberapa oknum Polri mendapatkan uang dari PT MTJ. Meskipun di pengadilan Tinggi Jakarta

Melalui rekening pribadinya pada tahun 2006 Kadiv Propam ini menerima 54 milyar dari sebuah perusahaan properti. Sejumlah nama lain yang disebut dalam laporan itu adalah mantan Kepala Badan Reserse dan Kriminal Komjen Susno Duadji; mantan Kapolda Kalimantan Timur Inspektur Jenderal Mathius Salempang; mantan Kakor Brimob Inspektur Jenderal Sylvanus Yulian Wenas, Inspektur Jenderal Suparno; Kombes Edward Syah Pernong; dan Komisaris Umar Leha.

### 6.3.2.1. Kultur Permisif

Antara gaji pegawai negara dengan ‘pembiaran’ terhadap penyimpangan yang dilakukannya, adalah wacana yang mencampuradukkan moralitas dengan kondisi sosiologis. Ini argumen yang dipegangi secara umum oleh kalangan otoritas. Moralitas menjadi lentur dalam tekanan sosial. Penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) di kalangan rekan-rekannya kepolisian hampir selalu disandarkan pada keterbatasan pendapatan / gaji polisi. Pemaafan (*excuse*) ini bisa pada level personal maupun penyalahgunaan secara institusi (*the corporate*). Excuse pada level individual disandarkan pada gaji yang terlalu kecil. Penuturan Kepala Badan Reserse Kriminal Markas Besar Polri Komisaris Jenderal Ito Sumardi menandasakan dalam *Jakarta.com* (28/06/2010) dengan suara bertanya, “Berapa gaji jenderal bintang tiga seperti saya?”. Katanya, “Hanya Sembilan juta rupiah, sudah termasuk berbagai tunjangan”. Dan, Kepala Kepolisian RI bergaji 23 juta rupiah, sudah termasuk tunjangan. Pada level institusi, misalnya, dasar alasan biaya yang telalu kecil untuk penangan kasus, polisi hanya memperoleh 20 juta rupiah pada setiap perkara: setiap sektor unit kepolisian di tingkat kecamatan hanya memperoleh anggaran dua perkara setiap tahun. Ini berarti selebihnya harus cari anggaran sendiri.

Namun, masyarakat tidak memandang bahwa gaji polisi sebagai memprihatinkan. Misalnya, jejak pendapat Harian *Kompas*, 29 Juni 2009, diantaranya mengangkat pertanyaan: menurut Anda sudah baik atau burukkah kondisi gaji dan kesejahteraan polisi, dan juga fasilitas kerja polisi. Hasilnya,

---

Aan dinyatakan bersalah dengan vonis 4 tahun, namun kemudian MA membebaskan dari semua tuduhan atas Aan Susandhi (Harian *Kompas*, 22 Juni 2011, halaman 5).

terhadap gaji dan kesejahteraan polisi yang menjawab baik 47,3 persen, lebih tinggi dari yang menjawab buruk 36,7 persen, selebihnya 16 persen menjawab tidak tahu. Sementara terhadap fasilitas kerja polisi, mayoritas responden (62,6 persen) menjawab baik, hanya 31,8 persen yang memandang bahwa fasilitas polisi buruk, dan selebihnya 5,6 persen menjawab tidak tahu.

### 6.3.2.2. Tafsir Polri atas Struktur Legal Rasional

Sebelumnya, ada kekhawatiran ICW terhadap rencana Kapolri Bambang Hendarso Danuri yang akan membentuk tim verifikasi internal Polri. Pembentukan tim internal justru membuka peluang -- semacam manipulasi-- dalam penarikan kesimpulan mengenai legalitas rekening yang diduga tak wajar ini jika pemeriksaannya dilakukan oleh internal kepolisian. Pada sisi ini ICW mendorong Kapolri untuk *legowo* membentuk tim verifikasi dari kalangan eksternal kepolisian. Tim internal kepolisian itu akan bersikap subyektif dalam mengklarifikasi dugaan yang ada. Emerson Yuntho, wakil kordinator ICW mengatakan, (*Nonstop*, 10 Juli 2010),

*“kalau hanya tim internal yang tugasnya mengklarifikasi, setelah klarifikasi selesai. Misalnya yang diduga memiliki rekening gendut menjawab ini legal, maka tim akan menyimpulkan rekening itu legal”. Pada bagian lain Emerson mengatakan, “Apalagi kerja tim internal Polri saat ini tidak terbuka kepada publik”.*

Namun, klarifikasi dan pemeriksaan internal Polri terus berjalan. Pada era Timur Pradopo kasus Rekening Gendut dinyatakan selesai. Sebuah milis <http://pontianak.tribunnews.com/> (30/12/2010) menyebutkan bahwa terpilihnya Timur menghadirkan pesimisme baru, antiklimaks harapan reformasi Polri. Beberapa hari setelah Timur dilantik oleh presiden harapan publik untuk mengetahui ikhwal kasus 17 rekening tak wajar petinggi Polri pupus. Dalam jumpa pers Evaluasi Kinerja Polri Tahun 2010 di Mabes Polri (Rabu, 19/12) Timur Pradopo menyatakan kasus Rekening Perwira Tinggi Polri dinyatakan selesai. Pernyataan Timur ini berpedoman pada hasil klarifikasi internal Mabes Polri tentang rekening mencurigakan milik 25 perwira polisi pada 22 Juni 2010 menyatakan 17 rekening yang mencurigakan dianggap wajar (*Kompas*, 29 Desember 2010). Artinya, Timur tak akan lagi mau membuka kasus ini karena telah ‘dijawab’ oleh Kapolri sebelumnya. Sementara, ICW menyakini bahwa

rekening janggal itu adalah transaksi yang diduga berasal dari korupsi dan penyuapa. (*Kompas*, 11 Februari 2011, dalam artikel “Halo Rekening Gendut”, Febri Diansyah).

Pada era Kepala Polri sebelumnya (era Bambang Hendarso Danuri) klarifikasi tentang selesainya kisah rekening janggal ini dilakukan oleh Kadiv Humas Edward Aritonang. Dalam *Bataviase.co.id* tertanggal 31 Juli 2010 dijelaskan oleh Edwar Aritonang. Bahkan penjelasan Edwar ini sambil menantang Staf Khusus Presiden Bidang Hukum Denny Indrayana yang sebelumnya menyatakan kecurigaan bahwa rekening sejumlah perwira polisi berasal dari praktek mafia hukum,

*“Jadi kalau yang dimaksud Pak Denny sebagai bermasalah saya jawab, iya. Tapi kalau disebutkan seluruhnya terkait kasus mafia hukum, saya undang Pak Denny datang ke Mabes Polri membawa data supaya kasus ini cepat kita buka”* (*Bataviase.co.id*, 31/7/2010).

Edward menjelaskan bahwa pihaknya telah melakukan klarifikasi tentang semua Laporan Hasil Analisa (LHA) rekening perwira yang dinilai mencurigakan ke Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Dan, hasilnya PPATK menerima klarifikasi Polri tentang sumber dana di rekening yang sempat dicurigai itu. Padahal PPATK sendiri membantah telah ada pengembalian berkas itu, tetapi yang terjadi adalah paertukaran berkas yang dilakjukan dengan Polri. Dari sisi PPATK, pihaknya bukanlah lembaga yang mempunyai kewenangan membukanya kepada publik (*batavia.com*, 6 Februari 2011).

Sementara, keengganan Polri menyebut nama, dengan membuka rekening yang diduga bermasalah (atau tidak bermasalah seperti yang disebutkan Kadiv Humas Polri) adalah karena undang-undang; menurut Kadiv Humas Polri ini polisi bisa dituntut pemilik rekening atau bank jika nekat membuka identitas para perwira tersebut.

Setelah pergantian Kapolri, sehari setelah pernyataan ‘penutupan’ pengusutan atas rekening gendut perwira Polri oleh Kepala Polri Timur Pradopo, Kabiro Bantuan Hukum Mabes Polri Brigjen Iza Fadri menyatakan hal yang sama dalam kesempatan dialog publik yang digelar Majelis Komisioner Komisi Informasi Pusat. Mewakili sikap Polri, Iza Fadri meyatakan bahwa pemilik rekening itu sudah diperiksa, dan hasilnya wajar. Sementara alasan menutup

kasua Rekening Gendut ini adalah rahasia pribadi. Ini dilindungi undang-undang. Membuka informasi 17 rekening perwira Polri ini berarti melanggar rahasia pribadi seseorang, sebagaimana pasal 17 ayat 3 huruf (c) UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) dan Pasal 17 huruf (h) butir ke-3. Pada poin itu disebutkan “setiap badan wajib membuka akses bagi pemohon informasi publik, kecuali yang apabila dibuka akan mengungkap rahasia pribadi seseorang”.

Namun sesungguhnya tak mudah difahami ‘menutup’ suatu yang tak beres di tubuh institusi dari sisi moral umum, sekalipun dalam cara berfikir sesama anggota kepolisian. Barangkali, bisa benar dalam kerangka menjaga citra insitusi, namun sulit dalam kerangka moral yang lebih luas, universal. Karena persoalannya ; kode moral universal terkalahkan dengan kode moral insitusi yang terbatas. Seorang perwira pertama yang jauh bertugas dari perkotaan polos / lugu berfikir dalam kerangka moral universal itu sebagaimana investigasi [Jakartapress.com](http://Jakartapress.com), 01/07/2010, 08:50 WIB. Hasil investigasi di wilayah Purwakarta, media ini menulis,

*“Seorang perwira pertama polisi di wilayah yang sama mengatakan, selama ini para petinggi Polri selalu tegas jika menindak perwira menengah hingga pangkat terendah yang dianggap salah. "Kenapa kepada para jenderal tidak bisa tegas? Aturan itu harus ditegakkan ke atas dan ke bawah,"*

Media ini mewawancarai sejumlah perwira pertama dan bintara dengan hasil tak jauh berbeda.

### **6.3.2.3. Proses (Re)Definisi atas Kuasa Polri**

Ikhwal akan adanya ketersendatan pengusutan semacam ini sudah diprediksi ICW. Sebetulnya, sejak awal ICW tak mempercayai institusi ini menyelesaikan persoalan gelagat rekening tak wajar di tubuhnya sendiri. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam penilaian ICW tak cukup jika hanya memberi instruksi saja, semestinya segera membentuk tim khusus untuk mengusut rekening mencurigakan milik perwira Mabes Polri. Wakil Koordinator ICW Emerson Yuntho mengatakan,

*“Belajar dari kasus Bibit-Chandra. Wajar ditangani oleh tim khusus agar pengusutan berjalan maksimal. Ujung-ujungnya kan ke penegak hukum juga,”* (Koran *Tempo*, 5 Juli 2010).

Padahal, sebelum ada UU No 8/2010, kepolisian yang punya kewenangan penyidikan, tetapi saat ini proses hukum bisa dilakukan oleh lima institusi, sesuai dengan tindak pidana asal pencucian uang tersebut.

Atas ‘pembekuan’ kasus Rekening Gendut ini ICW menggugat Polri ke Majelis Komisi Informasi. Akhirnya, ICW mengajukan sengketa informasi. Karena desakan membuka rekening bermasalah oleh ICW tak direspon, aktifis Febri Diansyah membantah semua argumentasi pihak kepolisian untuk tak mempublikasi rekening yang dikatakannya sendiri tak bermasalah itu (*Koran Tempo*, 29/12/2010). Alasan menutup informasi tentang hasil klarifikasi dan pemeriksaan hasil rekening gendut tersebut menurut Febri Diansyah sangat lemah. Bagi ICW, tafsir undang-undang yang dikemukakan Kabiro Bantuan Hukum Mabes Polri tidak tepat. Tafsir Kabiro Bantuan Hukum Mabes Polri atas undang-undang itu dalam kerangka melindungi *corporate interest*. Tafsir undang-undang itu tidak untuk subyek hukum yang mengemban amanah publik, seperti para petinggi Polri. Pasal 18 Ayat 2 UU KIP mengamanatkan tidak termasuk informasi yang dikecualikan di Pasal 17 ayat 3, jika pengungkapan berkenaan dengan posisi seseorang dalam jabatan publik. Lagi pula, gejala tak wajar rekening yang ditemukan PPATK bukan asal-asalan, sebelumnya, sejauh ini, kredibilitas dan integritas PPATK cukup kuat dapat memberikan kontribusi terhadap pengungkapan kejahatan korupsi.

Undang-Undang No 28/1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dari KKN juga dipakai oleh ICW untuk menyerang ketertutupan kasus 17 rekening gendut. Prinsip undang undang ini antara lain adalah kekayaan penyelenggara negara harus diumumkan dan dibuka untuk publik. Dalam kontek ini Tama S. Langkun, salah seorang aktifis ICW menandasakan bahwa ke-17 perwira polisi itu termasuk penyelenggara negara yang mesti melaporkan hartanya ke Komisi Pemberantasan Korupsi. “Kalau tak mau dibuka, berarti tak pernah melaporkan hartanya”, ujar Tama.

Aktivis keterbukaan informasi dan kebebasan pers, Agus Sudibyo, dalam wawancaranya dengan *deticom* pada 1 Januari 2011 (<http://deetiknews.com>)

menyatakan bahwa Polri bisa saja menunda pembukaan informasi, asal dengan alasan yang jelas, dan alasan ini harus disampaikan juga ke Komisi Informasi. Tetapi, lanjutnya,

*“alasan itu tentu untuk melindungi privasi, melindungi kepentingan publik yang lebih besar dan melindungi keselamatan seseorang, itu mungkin saja tidak dibuka ke publik. Memang prinsipnya keterbukaan informasi publik itu ada batasannya. Tetapi batasannya itu juga harus jelas”.*

Pada bagian lain Agus Sudibyo menyebutkan,

*“rekening itu memang persoalan privasi. Tapi kalau rekening itu milik orang yang ada dalam jabatan publik, prinsip itu tidak berlaku. Jadi, privasi itu ada pengecualian untuk orang-orang yang berada pada jabatan publik, sedang menjalankan fungsi publik, yang karena fungsi publik itu, dia harus lebih terbuka dibandingkan dengan warga masyarakat lainnya”.*

ICW memenangkan sengketa di Komisi Informasi Pusat melalui Putusan No.002/X/KIP-PS-A/2010 tertanggal 8 Februari 2011. Putusan ini menyatakan bahwa;

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa informasi 17 nama pemilik rekening anggota Polri beserta besaran nilainya yang telah dikategorikan wajar sesuai dengan pengumuman oleh Mabes Polri pada tanggal 23 Juli 2010 adalah informasi yang terbuka;
3. Membatalkan keputusan Termohon tentang penolakan untuk memberikan informasi 17 nama pemilik rekening anggota Polri beserta besaran nilainya yang telah dikategorikan wajar.
4. Memerintahkan Termohon untuk memberikan informasi 17 nama pemilik rekening anggota Polri beserta besaran nilainya yang telah dikategorikan wajar kepada Pemohon dalam jangka waktu selambat-lambatnya 17 (tujuh belas) hari kerja sejak putusan berkekuatan hukum tetap.

Walaupun demikian Polri tak segera merespon positif Putusan Komisi Informasi Pusat itu. Polri masih menutup informasi 17 rekening Jenderal yang



justru dikatakannya sendiri tak bermasalah itu. Ini *blunder*. Putusan Komisi Informasi Pusat pun seperti tak mempunyai kekuatan apa – apa, kecuali kemudian pada 8 Agustus 2011 KIP mengadukannya kepada Presiden Susilo Yudhoyono untuk menegur Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Jenderal Timur Pradopo agar instansinya mematuhi undang undang dengan mengungkap data identitas 17 petinggi kepolisian dan jumlah rekening yang mereka miliki (*Kompas*, 9 / 2011).

Ketua KIP melalui harian ini mengatakan bahwa undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik memuat ancaman pidana selama satu tahun penjara terhadap pejabat publik yang menolak membuka informasi ke publik setelah KIP menetapkan informasi tersebut sebagai informasi terbuka. *Blunder* ini sama-sama diakui baik oleh kalangan KIP dan ICW. Pengakuan KIP sebagaimana dikatakan ketuanya bahwa kemudian menjadi tak mungkin dalam sengketa ini pemohon -- dalam hal ini ICW --melaporkan Kepala Polri ke polisi. Ini sebagai istilah blunder ‘jeruk makan jeruk’. Sementara Danang Widoyoko menyebut Polri sebagai lembaga yang surplus kuasa yang bisa melakukan apa saja,

*persuasif“...polisi (dalam hal ini ) menganggap enteng. Mungkin karena ini KIP adalah komisi baru, dengan undang-undang baru. Dia (polisi) kirim orang yang tak terlalu paham hukun acara di komisi, karena baru ya!?...”. Dan, “Problem di Komisi Informasi adalah pada eksekusi putusannya, ini tak bisa dieksekusi. Ini Poble! Kapolri itu powernya lebih besar dari komisi baru macam itu”.*<sup>65</sup>

Persoalan yang sama pernah terjadi di Scotlandia, sebagaimana dituturkan Komisioner KIP, Henny S Widyaningsih (*Kompas*, 9 / 2011). Bahwa ketika badan publik di Skotlandia menolak pemberian informasi ke publik meskipun pengadilan menyatakan lembaga tersebut harus membukanya. Kepala negara ini segera merespon, meminta badan publik itu untuk membuka informasi itu ke publik.

---

<sup>65</sup> Wawancara dengan Kordinator ICW Danang Widoyoko,

#### 6.3.2.4. Relasi Kuasa di Belakang Panggung

Namun, demikian sejauh hubungan tegang ini, tidak ada upaya artikulasi penggunaan kekuasaan kepolisian dalam bentuk ‘intervensi’ (atau upaya menekan ICW) atau persuasif dari kalangan kepolisian untuk mempengaruhi gerak ICW membongkar korupsi di tubuh kepolisian. Meskipun tak dapat disimpulkan sepenuhnya bahwa gelagat dalam menghambat gerakan advokasi keterbukaan terhadap kepolisian itu tak ada. Menurut Danang peristiwa Tama adalah isyarat kepada lembaga yang sangat kritis ini agar tak terlalu agresif membongkar ‘perut’ Polri. Ketika ditanya, apakah ada teror, atau kalau tidak semacam persuasi dari kalangan kepolisian terhadap aktifitas ICW?

*“Ya, Tama itu. Ya, dulu kami ributin. Waktu itu kami hati-hati betul, karena sadar kami lawan polisi. Kami tak pernah sebut nama. Jadi peluang untuk menuntut pencemaran nama baik itu tertutup. Secara hukum nggak bisa kami dituntut, orang nggak sebut nama kok. Jadi, kasus seperti Tamasaya kira satunya cara. Tadi, cara hukum kan sudah tertutup, bahwa kami nggak bisa digugat”.*<sup>66</sup>

Dalam pandangan Danang, gerakan kritisnya sudah sangat hati-hati, utamanya untuk menghindari serangan sisi legal formal dari kepolisian. Caranya, dengan tidak menyebut nama pada setiap publikasi temuannya. Maka, karena celah serangan melalui hukum tertutup: teror fisik adalah satu-satunya jalan yang bisa dilakukan untuk ‘menakut-nakuti’ yang targetnya menghentikan gerakan kritisnya terhadap institusi kepolisian. ICW, KontraS dan LBH Jakarta mendapati temuan bahwa aktivis ICW Tama S Langkun merupakan target tindak kekerasan sejak awal pemberitaan rekening gendut perwira polisi. Bahkan Kepolisian diduga telah mengetahui akan adanya tindak kekerasan yang akan dialami Tama.

*"Kami berasumsi polisi dalam kelompok kecil tahu akan akibat ini dan tahu Tama merupakan individu yang potensial mengalami ancaman dan kekerasan,"* ujar Wakil Koordinator KontraS Haris Azhar. Sehari sebelum insiden itu, Tama didatangi seseorang anggota polisi berpangkat AKBP yang disebut dengan inisial S. Lanjutnya, *"Pada 7 Juli 2010, sekitar pukul 21.00 WIB, S bercerita bahwa laporan ICW tentang rekening gendut menggelisahkan polisi di level bawah".* (detiknews.com, tanggal 21 Jul 2010).

<sup>66</sup> Wawancara dengan Koordinator ICW Danang Widoyoko,

Hingga lima tahun pasca reformasi, CSO yang menjadi rival paling kritis terhadap kepolisian adalah CSO yang bergerak pada hak asasi manusia. Terdapat pergeseran dalam intensitas ‘relasi-kritis’ sejumlah CSO dengan institusi kepolisian. “Walaupun memang sisi lain, dari dulu kita nggak ada berurusan dengan polisi. Dulu yang in-take dengan polisi temen-temen human right, Kontras”<sup>67</sup>. Jauh-jauh hari ICW sudah menyadari adanya kemungkinan teror fisik terhadap gerakan kritisnya dari kalangan kepolisian. Peluang serangan teror fisik justru karena ruang mempersoalkan kiprah kritis ICW tertutup secara legal formal.

*“...karena sadar kami lawan polisi. Kami tak pernah sebut nama. Jadi peluang untuk menuntut pencemaran nama baik itu tertutup. Secara hukum nggak bisa kami dituntut, orang nggak sebut nama kok. Jadi, kasus seperti Tama saya kira satu-satunya cara. Tadi, cara hukum kan sudah tertutup, bahwa kami nggak bisa diguga”.*

Kehati-hatian ICW seperti itu masih ditambah – ICW menyebutnya -- dengan istilah ‘strategi’. Strategi ini terlihat ketika Polri tak mengindahkan fatwa Komisi Informasi yang sebelumnya menjadi persengketaannya dengan ICW. Kepolisian diam (mengabaikan), barangkali karena fatwa Komisi Informasi itu tidak mengikat secara hukum. Sebetulnya ICW masih mempunyai cara menekan Polri, yaitu mengaduukkannya ke Ombudsmen sebagaimana yang pernah ia lakukan terhadap suatu sekolah.

*“Jangankan polisi yang secara politik pengaruhnya sangat besar, dengan sumber daya yang jauh lebih besar dari Komisi Informasi. Sekolah di Jakarta aja ada yang berani nggak nurut koq sama Komisi Informasi. Bayangin. Khan, kami dan Komisi Informasi minta informasi di sekolah, dana BOS pengelolaannya seperti apa. Karena nggak nurut kami lapor ke Ombudsmen. Sama Ombudsmen mereka harus buka itu. Nah, Ombudsmen rekomendasinya mengikat. Kalo nggak, bisa rekomendasikan kepada Gubernur untuk menjatuhkan sangsi, dan ini mengikat juga pada Gubernur, gitu”.*

Ombudsmen nampaknya lebih *powerfull* daripada Komisi Informasi. Namun ICW memilih tak membawa persoalan kepada Ombudsmen. Cara ini lebih merupakan strategi,

<sup>67</sup> Wawancara dengan Koordinator ICW Danang Widoyoko,

*“Aku nggak mau benturin itu dulu dengan Ombudsmen, dengan yang lebih besar, Polri .Aku, Ombudsmen levelnya sekolah dulu.Kalo sekolah berhasil, nanti nambah dikit, Pemda.Terus nambah lagi, Menteri.Ini strategi kita juga, jangan dibentur-benturin dengan yang lebih besar”.*

Upaya ICW dalam ‘menembus’ sekat transparansi kepolisian dilakukan secara sangat hati-hati dan penuh perhitungan, sehingga ada kesan ‘gamang’. Perlu strategi bagi ICW menghadapi organisasi raksasa kepolisian, mempertimbangkan kemungkinan kekuatan dan kelemahan sejumlah institusi yang akan terlibat dalam proses perubahan di tubuh kepolisian. Hampir dua tahun berjalan pandangan ICW semacam ini menemukan kesamaan dengan pandangan KPK yang baru diangkat DPR di penghujung tahun 2011. Salah satu pimpinan KPK Bambang Widjoyanto mengatakan bahwa butuh sentuhan khusus untuk membersihkan institusi penegak hukum, seperti kepolisian dan kejaksaan. KPK enggan meniru langkah *Independen Commision against Corruption* (ICAC) atau Komisi Anti Korupsi Hongkong yang gebrakan awalnya memberantas korupsi di kepolisian. Ada konteks politik dan sosial yang harus ditimbang jika KPK ingin meniru ICAC. Penilaian Bambang Widjoyanto (*Kompas*, 9 Januari 2012, “KPK Prioritaskan Rekening Polri”),

*“Sumber daya yang dimiliki KPK hanya 700 orang. Kepolisian ada 400.000 orang dan kejaksaan ada 10.000 orang. Kami harus menyentuh sistemnya untuk bisa membersihkan korupsi di sana. Bukan kami tak berani menyentuh polisi, tetapi kemudian memang ada hambatan”.*

Penilaian KPK yang agaknya cenderung ‘difensif’ terhadap kepolisian ini berasal dari komentar atas pertanyaan sejumlah wartawan yang menagih janji akan menuntaskan Rekening Gendut di tubuh Polri.

Perimbangan sumber daya yang jauh berbeda dalam relasi kuasa Polri dengan ICW sepanjang pasca reformasi ini tidak ada sebuah bentuk kekuasaan vulgar (purba) dipraktikkan oleh kepolisian. Ini menjadi poin penting yang membedakan relasi kekuasaan institusi negara dengan masyarakat sipil (dan CSO) pada pasca 1998 dengan era rezim Orde Baru. Ruang gerak penggunaan kekuasaan fisik (purba) ini menjadi menyempit. Tindakan fisik harus mempunyai rujukan legal formal atau, paling tidak, masuk pada ruang tafsir kekuasaan diskresi kepolisian. Kepolisian menyadari betul soal ini, memang ada kasus Tama

Langkun yang diduga keras sebagai tindakan teror yang dilakukan kepolisian untuk menghentikan aktifitas rezim anti-keterbukaan.

*Polisi itu semakin kita kritik, semakin kita dirangkul, walau kita nggak terorfollow up juga. Sekarang kita sering diundang nih, rasanya gara-gara makin kritis itu. Diundang, suruh ngasih ceramah. Suruh datang waktu ada serah terima ini itu. Jadi memang kesan di publik nya luar biasa. Kemampuan mereka me-relasi bagus. Kalo Jaksa Agung kelihatan sekali antipati terhadap kita<sup>68</sup>.*

Banyak acara-acara di kepolisian menyangkut reformasi birokrasi dan *clean governance* mengundang awak ICW untuk memberikan ceramah, begitu pula acara yang bersifat ‘celebrity’ yang tak mempunyai urgensi menghadirkan CSO kritis terhadap institusinya. Dalam catatan ICW, semakin nyaring kritisnya; undangan dan sambutan terhadap mereka juga semakin kuat. Secara personel, dalam interaksi tatap muka, sambutan petinggi-petinggi Polri terhadap awak ICW yang kritis ini begitu hangat sangat bersahabat. Dibalik kehangatan interaksi tatap muka dan duduk bersampingan memendam persoalan institusional yang sangat besar; pagi ini mereka berinteraksi tatap muka dengan hangat, kemarin sorenya mereka bersitegang soal Rekening Gendut. Ini sebuah permainan watak, dengan menempatkan mimik muka dalam situasi dan kondisi yang tepat semacam ini tentu sebuah pelajaran yang tak masuk dalam kurikulum pendidikan kepolisian. Isi sosilalisasi ini hanya bisa ditangkap melalui dunia kerjanya.

#### **6.4. Relasi Kuasa Polisi -- KONTRAS**

Peran polisi sebagai garda depan penegakan hukum dalam deretan lembaga *criminal justice system* meskipun bisa mudah melanggar HAM -- ini yang tergambar sepanjang era Rezim Suharto -- di sisi lain secara *dejure* polisi menyanggah amanat esensial sebagai pelindung HAM. Bukan merupakan sebuah kasus spesial yang hanya terjadi di Indonesia adanya *gap* dalam relasi polisi dengan pegiat hak asasi manusia. Paling tidak persoalan ini sempat menjadi topic serius dalam Konferensi Amnesti Internasional 10-11 November 2006 di Belanda. Menurut laporan hasil konferensi dalam Conference Report “*Engaging With Police Reform: The Role Of NGOs And Civil Society in Police Reform*”, bahwa

<sup>68</sup> Wawancara dengan Kordinator ICW Danang Widoyoko.

jarak relasi polisi dengan pegiat hak asasi manusia itu terbangun melalui sejarah panjang yang tertanam sejak otoritarian. Acapkali terjadi *misunderstanding* (*Conference Report*: halaman 2). Persoalan disekitar pelanggaran hak asasi manusia yang masih dilakukan negara dan kelambanan ‘mesin’ negara dalam merespon pelanggaran hak asasi manusia merupakan realitas pasca rezim otoritarian; sebagai warisan jejaring hubungan lama yang tak mudah dipenggal dalam waktu singkat. Harian *Kompas*, 12 Desember 2011, dalam pengantar hasil Laporan Jejak Pendapat-nya menulis,

*“Kasus pelanggaran hak asasi manusia dalam sepanjang sejarah di negeri ini pada akhirnya akan menjadi beban perjalanan bangsa ke depan. Betapa tidak, banyak kasus pelanggaran HAM belum mampu diselesaikan secara tuntas oleh Negara, terutama kasus-kasus yang terjadi di era rezim otoriter Orde Baru”.*

Pengantar *Kompas* ini mengisyaratkan bahwa penilaian terhadap penegakkan hak sipil (dan politik) bisa dilihat diantaranya dari bagaimana sebuah rezim menyelesaikan persoalan pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Temuan jejak pendapat yang diselenggarakan Litbang *Kompas* pada 7-9 Desember 2011 di 12 kota besar di Indonesia ini, 90 persen responden (dari jumlah 786 orang, minimal usia 17 tahun) memandang pemerintah Yudhoyono tidak bekerja menangani kasus-kasus pelanggaran HAM dimasa lalu; lebih dari tiga perempat responden menyatakan tidak puas atas penegakan HAM oleh pemerintah Yudhoyono; dan, 81,3 persen responden menyatakan tidak puas terhadap upaya negara menjamin hak warga negara sebagai subyek hukum. Padahal secara umum dari sisi kebebasan menurut *Freedom House* sejak tahun 2006 Indonesia menempati salah satu negara bebas (*free*) sejajar dengan negara-negara maju.

Kalau jejak pendapat itu dipandang sebagai data yang masih bersifat subyektif karena sifatnya pada penilaian atau pandangan atas realitas -- meskipun masih bisa didiskusikan kekuatan ‘obyektif’-nya jika diletakkan dalam kerangka masif (besar) -- maka laporan yang tercatat di Komnas HAM tentang besarnya aduan, memperkuat realitas subyektifitas jejak pendapat itu. Dalam catatan Konas HAM, Kepolisian Negara Republik Indonesia menjadi

lembaga yang paling sering diadukan oleh masyarakat ke Komnas HAM sepanjang tahun 2011 dengan 1.262 pengaduan, menyusul perusahaan swasta sebanyak 775 pengaduan), dan pemerintah daerah sebanyak 582 pengaduan (*Kompas*, 17 Januari 2012). Pengaduan masyarakat terhadap Komnas HAM tentang kepolisian umumnya terkait dua hal. Pertama, pada proses pengusutan kasus seperti pemaksaan saat penyidikan atau penahanan. Kedua, terkait dengan dugaan keterlibatan Polri dalam pengamanan perusahaan yang ditafsirkan sebagai obyek vital. Pada poin ini yang seringkali mempunyai potensi konflik yang bersifat masal, dibandingkan yang pertama. Karena, istilah ‘obyek vital’ bersifat tafsir. Konflik – konflik sosial semacam Musaji di Sumatra Selatan dan Sape di Mataram menyangkut tafsir obyek vital itu. Disini Ketua Komisi Hak Asasi Manusia Idris Kasim menekankan pentingnya pedefinisian yang ketat soal obyek vital, “*Untuk itu perlu ada rumusan yang jelas tentang obyek vital yang perlu dijaga kepolisian*” (*Kompas*, 17 Januari 2012).

Memang telah dilakukan banyak hal terhadap otoritas lembaga negara yang disertai mandat keamanan ini (seperti telah diurai pada BAB sebelumnya tentang Reformasi Kepolisian), namun meminjam istilah Usman Hamid, Koordinator Kontras Jakarta, bahwa selama 11 tahun usia pemisahan Polri dari ABRI/TNI pencapaian lebih banyak di wilayah normatif, “*Misalnya, perumusan aturan-aturan legal baru. Sementara praktiknya, militerisme tetap terjadi dalam tindakan konkret kepolisian*” (<http://www.primaironline.com>). Bahkan, berdasarkan temuan Setara Institute, Polri dan TNI adalah institusi negara yang paling besar melakukan pelanggaran hak asasi manusia selama tahun 2011 (masing-masing 40 dan 22 kali), urutan berikutnya ditempati bupati/wali kota (18 kali) dan gubernur (10 kali) (*Kompas*, 2 Januari 2012). Polri merupakan pelanggar HAM terbesar,

*“...untuk urusan HAM. Salah satu produk reformasi k<sub>han</sub> pemisahan peran polisi dengan militer. Dulu pelanggaran bahkan secara formal, pelakunya adalah tentara. Karena dia diberi kewenangan luar biasa untuk mengurus masalah internal negeri ini. Sekarang k<sub>han</sub> relatif ditarik. Masih ada dalam beberapa kasus di Papua kehadiran mereka sangat besar. Tapi secara umum, di Indonesia, gantian sekarang polisi. Tupoksi polisi berhadapan dengan masyarakat itu sekarang jauh membesar. Sehingga terjadi pergeseran apa yang dilihat oleh publik*

*tentang pelanggaran HAM, dulu pelakunya hampir selalu militer. Sekarang polisi. Sebenarnya karena tupoksinya makin mendekati ke masyarakat makin banyak. Orang ceraipun sekarang, kalau KDRT lari ke polisi. Kalau ada kekerasan ormas sipil lapornya ke polisi. Termasuk kalau ada kebijakan baru, polisi yang ambil alih”<sup>69</sup>*

Rangking tinggi pelanggaran HAM oleh kepolisian, Kontras memandangnya dalam kerangka yang luas. Yaitu pada perubahan struktural yang relatif mendasar, sementara aspek cultural tertinggal dibelakang perubahan-perubahan structural itu (elaborasi persoalan kultural kepolisian pada Bab sebelum ini). Perubahan struktural yang mendasar ini secara imperatif menyebabkan intensitas persentuhan polisi dengan masyarakat semakin tinggi. Sementara ketertinggalan kultur polisi dalam intensitas persentuhannya dengan masyarakat yang semakin kental itu beresiko menabrak norma-norma hak asasi manusia. Berikut komentar Kontras,

*Nah, peran polisi yang berlebih itu belum diimbangi performanya. Sehingga dari temuan Kontras kita pernah bandingkan dengan temuan Komnas, sepakat bahwa kasus-kasus yang sifatnya individual kalau kita ambil, kuantitas itu pasti pelakunya terdepan polisi. Dia tak melakukan penyelidikan itu juga melanggar HAM. Dia melakukan kekerasan, kita baru mendapatkan data tiga puluh petani di Mesuji dibantai – itu juga polisi. Ini ditempatkan dalam kerangka peran dan fungsinya makin tinggi di masyarakat.<sup>70</sup>*

Yang dimaksud perubahan struktur yang mendasar bagi Polri itu adalah, pertama, lepasnya Polri dari institusi militer dan, kedua, independensi yang cenderung agak berlebihan yang menyebabkan Polri menjadi penafsir tunggal realitas.

Penilaian Kontras ini tidak berbeda dengan hasil jejak pendapat Harian *Kompas* yang dilakukan di 13 kota besar di Indonesia pada penghujung tahun 2011, yaitu 7-9 Desember 2011. Gambaran yang luas temuan jejak pendapat ini prinsipnya bahwa pelanggaran hak asasi di Indonesia memiliki dimensi vertikal, yaitu pelanggaran yang dilakukan oleh Negara terhadap rakyatnya. Diantara pertanyaan yang diangkat dalam polling ini, “apakah institusi kepolisian sudah menghormati hak asasi manusia (warga Negara) dalam menjalankan tugasnya?”.

<sup>69</sup>wawancara Kontras, Papang Hidayat, 15 Desember 2011.

<sup>70</sup> ibid



Dari 786 responden yang menjawab ‘belum’ sebesar 59,9 persen; yang menjawab ‘sudah’ sebesar 35,9 persen; selebihnya menjawab tidak tahu.

Sepanjang 2010, Haris Azhar, Koordinator Kontras, menyebutkan ada 34 kekerasan yang dilakukan polisi. Kekerasan tersebut mayoritas berbentuk penyiksaan saat terjadi penyidikan perkara oleh polisi. Dari 34 kasus, delapan di antaranya mengakibatkan warga sipil meninggal karena ditembak. "Aparat negara gagal meresapi prinsip-prinsip demokratis yang antikekerasan dalam praktek sehari-hari," ujar, Haris Azhar, (waspada.co.id, tanggal: 28 Desember 2010).

#### 6.4.1. Proses Kontestasi

Pandangan koordinator Kontras itu tidak sendiri, tetapi sejalan dengan temuan penelitian Amnesty International dan penelitian Lembaga Bantuan Hukum (LBH). Penelitian Amnesty International yang dilakukan di sepanjang Juni 2008 hingga April 2009 menyimpulkan polisi Indonesia masih kerap menyiksa, memeras, dan kekerasan seksual terhadap tersangka. Amnesty International menuangkan temuannya dalam sebuah judul propokatif, "*Unfinished Business; Police Accountability in Indonesia*". Data penelitian ini diambil dari wawancara dengan pengacara, kelompok hak asasi manusia, dan korban korban personil polisi. Hasil penelitian Amnesty International (AI) diangkat dalam *headline* majalah *Forum Keadilan* No.11, 05 Juli 2009. Kekerasan yang disorot AI ini khususnya pada proses penyidikan dan penuntutan; Polri masih memegang paradigma tersangka atau terdakwa sebagai obyek. Hasil risetnya, metode penyidikan dan penuntutan semacam itu sudah menjadi budaya meskipun telah ada perubahan pada KUHAP (dalam KUHAP pengakuan tidak diletakkan sebagai alat bukti).

Kepolisian merasa terusik dengan publikasi hasil penelitian AI. Hasil riset kalangan CSO, baik dalam negeri maupun luar negeri, direspon oleh Polri sebagai menyudutkan institusinya. Alasannya, melalui *Forum Keadilan* No.11, 05 Juli 2009 Polri merasa telah berbuat banyak dalam melakukan perbaikan. Misalnya sejak Januari 2008 Polri telah mengeluarkan *blue print* bagi rerserse. Hingga suksesi Kapolri dari Bambang Hendarso Danuri ke Timur Pradopo program perbaikan reserse akan terus dilanjutkan. Dalam penyampaian

memori jabatan, sebuah acara internal, BHD melakukan intropeksi dan mengakui reserse masih 80 persen dikeluhkan oleh masyarakat (jpn.com Tanggal:28 Okt 2010). Program perayaan yang akan terus dilanjutkan pada regulasi yang lebih operasional dengan menerbitkan Surat Keputusan Kabareskrim yang menindaklanjuti Perkap Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pengawasan dan Pengendalian Penanganan Perkara Pidana.

Kepada media BHD menegaskan bahwa Perwira Pengawas Penyidik pada awalnya hanya ditempatkan di Mabes dan Polda, tapi belakangan sudah sampai ke tingkat Polsek (jpn.com tanggal : 28 Okt 2010). Namun, hasil riset yang dilakukan Pusat Pengembangan Ilmu dan Teknologi Kepolisian, sebuah lembaga penelitian dibawah STIK – PTIK, mengenai bekerjanya Perkap Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pengawasan dan Pengendalian Penanganan Perkara Pidana<sup>71</sup> mengoreksi keterangan resmi Mabes Polri tersebut. Penelitian yang memungut sampel di lima Polda ini menemukan sejumlah catatan kelemahan mendasar system pengawasan di internal Polri, yaitu; bahwa pada dasarnya Pengawas Perwira itu tidak sampai ke Polsek. Jabaran tugasnya memang hingga ke Polsek namun khususnya wilayah di luar Jawa, keterbatasan banyak hal mustahil menjangkau Polsek. Dua persoalan lain lebih bersifat menejemen, yaitu job Perwira Pengawas ini tak didukung tunjangan / dukungan anggaran ; dan *job replacement* untuk posisi ini tidak selektif bahkan mengesankan posisi ini sebagai job perwira buangan. Syarat normatif posisi Perwira Pengawas ini selain berpangkat Kompol untuk tingkat Polres dan AKBP di tingkat Polda. Untuk menjamin independensi sub institusi ini adalah bukan orang Reskrim tetapi mempunyai pengalaman di Reskrim, dalam praktek ketentuan syarat normatif ini tak berjalan. Sehingga memunculkan fungsi laten dari system ini adalah bahwa posisi Perwira Pengawas hanya sebagai ‘batu lonpatan’ untuk menggapai kenaikan pangkat.

*Forum Keadilan* No.11, 05 Juli 2009 menulis komentar Kapolri terhadap hasil riset AI sebagai ‘polisi menyambutnya dengan dingin’; “*Kami juga tidak marah dikritisi oleh lembaga Amnesti*”, ujarnya. Reaksi Polri semacam ini

<sup>71</sup>Dokumentasi Hasil Pelitian *Efektifitas Sistogram Pengendalian Perkara dalam Proses Penyidikan*, oleh Pusat Pengembangan Ilmu dan Teknologi Kepolisian, STIK-PTIK, 2011.

merupakan perulangan yang pernah terjadi pada tahun 2005 terhadap hasil riset Imparsial tentang Brutalitas Polri. Yang selalu dikemukakan sebagai respon adalah; ‘menyudutkan institusi’ dan ‘meragukan metodologi’. Polri merasa perlu mendapatkan informasi tentang metodologi penelitian atau cara-cara penelitian itu dilakukan, kemudian hasilnya dibandingkan dengan temuan Inspektorat Pengawasan Umum, Kompolnas dan Propam. Kepala Bidang Humas Mabes Polri Irjen Abubakar Nataprawira menilai penelitian AI sebagai tidak akurat,

*“Data itu menurut saya, kurang akurat. Karena kalau kita mendapat laporan, baik kepada Mabes Polri, Polda, ataupun Kompolnas, kita melakukan pengecekan ke lapangan.... Seandainya masih ada oknum anggota polisi yang melakukan pelanggaran itu tidak akan kita tolelir dan ditindak sesuai dengan ketentuan pelanggaran yang dilakukan. Seandainya anggota Polri melakukan pelanggaran disiplin, sanksi yang diberikan melalui persidangan disiplin.”<sup>72</sup>*

Atas penilaiannya terhadap kekerasan temuan Amnesty International yang disandarkan pada metode wawancara, Polri melalui Makbul Nataprawira mengatakan,

*“...kalau berdasarkan laporan ataupun interview, nah itu menurut saya masih bersifat subyektif. Kalau yang obyektif jika kita mendapat laporan dari masyarakat. Tapi pada umumnya banyak laporan itu setelah kita cek, si pelapor itu tidak ada”.<sup>73</sup>*

Tidak sederhana menemukan kebenaran koherensi atas dua pandangan; antara Polri dengan CSO. Pelacakan pada pandangan kedua entitas ini terhadap, misalnya, realitas sejarah lahirnya (institusi) kepolisian sebagaimana telah diurai pada bagian sebelumnya menunjukkan perbedaan ‘ideologi’ pada dua entitas sosial ini. Dari sisi metode penelitian yang dilakukan AI memang tidak lengkap secara koheren prosedur akademik, namun realitas bahwa hasil penelitian itu mempunyai nilai kebenaran juga tak mudah dinihilkan begitu saja. Kriminolog UI yang juga mengajar di Lembaga Pendidikan Polri PTIK Adrianus Meliala memandang tidak jauh berbeda dengan kalangan kepolisian terhadap penelitian AI, utamanya memandang lemah metodologi yang digunakan, ini menyangkut obyektivitas. Walaupun demikian, tak bisa dihindari menurut Adrianus kemungkinan adanya

<sup>72</sup>Wawancara Forum Keadilan; No. 11, 05 Juli 2009.

<sup>73</sup>Wawancara Forum Keadilan; No. 11, 05 Juli 2009.

perbedaan pengukuran dalam definisi kekerasan yang dipakai kebanyakan kalangan CSO dengan kalangan kepolisian. Di kalangan kepolisian, menurut Adrianus praktek menelanjangi tersangka itu masih dianggap biasa. Namun, dalam ukuran konvensi internasional sudah dianggap jenis kekerasan. Terlepas dari kelemahan metodologi yang dipakai AI tak ada salahnya menurut Adrianus bahwa Polri tak perlu defensif terhadap hasil riset semacam itu,

*“Dan, ini harus ditanggapi secara positif oleh pihak Polri dan jangan langsung membantah ya...mamang ada ketidak akuatan dalam hasil tersebut, tapi ada yang akurat juga tuh.”<sup>74</sup>*

Bagi kalangan CSO, respon Polri atas pandangan-pandangan kritis terhadapnya dipandang sebagai bentuk reaksi yang standar dan normatif saja. Walaupun, sesungguhnya Polri termasuk cukup rajin mendengar usulan (rekomendasi) kalangan CSO, namun sebatas memberikan keterangan normatif minus tindakan. *Harian Kompas*, 17 Januari 2012 halaman menulis,

*“Nur Kholis, Wakil Ketua Komnas HAM, mengakui, polisi termasuk normatifrajin menanggapi rekomendasi yang dikirimkan oleh Komnas HAM terkait pengaduan yang diterima lembaga itu. Namun, jawaban yang diberikan umumnya normatif dan berupa tindakan disiplin. Padahal, masyarakat menginginkan ada proses hukum terhadap oknum polisi yang melakukan pelanggaran hukum dan pelanggaran HAM”.*

Respon normatif yang dimaksud adalah bahwa Polri (terlalu) cepat mengucap kata ‘sudah dilakukan’, ‘semuanya beres’. Respon semacam ini (dengan banyak lagi variasi lain) paralel dengan kata “siap” di lingkungan budaya Polri. ‘Siap’ adalah bentuk reaksi kesiagaan ketika instruksi -- apapun bentuk instruksi itu -- datang dari atasan (komandan). Meskipun sesungguhnya sebuah tindakan penyelesaian persoalan (yang akan datang) itu masih ‘belum terpikir penyelesaiannya’ di kepalanya. Atau paling tidak pengucapan kata ‘siap’ seketika itu juga bersamaan dengan berfikir penyelesaian persoalan. Bahkan, kata ‘siap salah’ misalnya, adalah istilah yang sulit dimengerti di kalangan masyarakat diluar kepolisian. Istilah ‘siap salah’ ini dipakai umum dikalangan kepolisian; tetapi tidak dikenal istilah ‘tidak siap’ atau ‘belum siap’. Jika istilah ‘tidak siap’, istilah

---

<sup>74</sup> Wawancara dengan Adrianus Meliala

yang tak dikenal di kepolisian ini, adalah padanan kata ‘tidak bisa’ maka tidak ada istilah ‘tidak bisa’ di lingkungan kepolisian. Disini proposisi Michael Foucault, bahwa pengetahuan mempunyai keterkaitan dengan kekuasaan, dalam pengertian yang lentur; untuk (meraih) kuasa membutuhkan pengetahuan, dan kuasa itu sendiri adalah sebuah pengetahuan, atau sebaliknya pengetahuan itu sendiri merupakan kuasa. Hubungan pengetahuan dengan kekuasaan disini bersifat *sui generis*; anggota polisi akan terpinggir jika tak memahami konteks kata siap ini. ‘Siap’ adalah kata normatif yang secara budaya terlebih dahulu keluar dari mulutnya secara mekanik-spontan. Dalam kerangka realism, bahasa memiliki keberadaan yang bebas, sebagaimana masyarakat *sui generis* ala Durkheim. Kata ‘siap’ hanya bisa difahami dalam kerangka emotif dunia kepolisian, *sui generis*. Maka, dalam kerangka ini kritik Adrianus di atas,

*“Dan, ini harus ditanggapi secara positif oleh pihak Polri dan jangan langsung membantah ya...mamang ada ketidak akuatan dalam hasil tersebut, tapi ada yang akurat juga tuh”* menemukan konteksnya.

Pada pertengahan tahun 2007 ini TII melakukan survei terhadap 1.010 responden di Jakarta, Bandung dan Surabaya. Hasilnya, dari indeks maksimal 5, polisi mendapat indeks 4,2. Indeks untuk polisi ini lebih tinggi dibanding DPR dan lembaga peradilan yang mencapai 4,1. Kepala Divisi Hubungan Masyarakat Kepolisian Inspektur Jenderal Sisno Adiwino menilai penelitian itu sebagai sampah dan tak dapat dipertanggungjawabkan. Respon resmi Mabes Polri melalui Divisi Humas-nya Susno Adiwino dalam *Tempo Interaktif*, Senin, 10 Desember 2007,

*“Kritik dan saran itu jadi bahan acuan, tapi kalau masukan dan saran itu punya nilai dan bobot. Ini seperti masukan sampah, karena dari proses mereka melaksanakan penelitian sulit untuk dipertanggung jawabkan”*.

Tidak berhenti pada komentar itu, Sisno malah mencurigai TII sebagai bagian dari spionase dan diintervensi oleh pihak asing yang mempunyai kepentingan pada pemilihan umum 2009, sasaran pendeknya menggulirkan isu yang mendeskreditkan kepolisian. Polisi menyebar intel untuk menyelidiki TII,

*“Intel kami sudah mulai disebar, kami mulai tanya siapa mereka. Jangan – jangan mereka ekstrimis, didanai oleh koruptor”*.

Namun, nampaknya petinggi Polri tidak mempunyai persepsi yang sama atas laporan temuan survai TII, diantaranya mantan Gubernur PTIK Faroek Muhammad tidak menolak kemungkinan kebenaran temuan penelitian itu. Dalam pandangan Faroek bahwa tindakan korupsi itu sebagai akibat dari kebijakan anti-judi Kepala Kepolisian Jenderal Sutanto. Kebijakan Kapolri, menurutnya mengurangi kas nonformal polisi di tingkat daerah. Atas komentar Faroek ini Kadiv Humas Polri Inspektur Jenderal Sisno Adiwino balik berkomentar miring terhadap Faroek,

*“Dia kan tidak pernah jadi polisi lapangan sejak kecil. Masak bilang begitu, ngarang aja. Dia tidak pernah mencerminkan seorang polisi”.*

#### **6.4.2. Kultur “Penampilan”**

Polri (selalu) spontan melakukan “negasi” terhadap ‘suara miring/kritis’ menyangkut dirinya. Suara miring ini dimaknai Polri sebagai ‘serangan terhadap citranya’. Citra pada dasarnya sebuah imaji atau pandangan diri oleh dunia luar (publik). Citra ini yang terus dipertahankan Polri; sementara kedalam/ introspeksi kedalam suara miring atas dirinya itu secara substantif diakui koherensinya. Meskipun demikian, dalam kerangka melindungi citranya, Polri tak pernah melakukan inisiatif-aktif konfirmasi terhadap sumber-sumber institusi yang memproduksi merusak citra itu. Disini kepolisian menyadari bahwa demokrasi telah bekerja; kekuasaan tak lagi terakumulasi pada lembaga-lembaga negara. Tak bisa lagi bentuk-bentuk bujukan, persuasif, atau ancaman terhadap institusi masyarakat (CSO), baik ICW maupun KontraS, yang memproduksi delegitimasi citra Kepolisian. Ketika KontraS melakukan uji coba berjalannya/ kinerja terhadap sub-institusi kepolisian dalam merespon undang – undang Keterbukaan Informasi Publik yang dibanggakan karena Polri lah institusi pertama mempersiapkan diri. Padahal dalam pandangan / kajian KontraS melalui uji coba mekanisme terhadap sub-lembaga Polri keterbukaan ini ternyata sub-lembaga yang menjadi jantung transparansi publik ini tak bekerja.

*“(Diam atau mendingkan informasi yang diminta).Tapi dalam perspektif departemenhak informasi itu dosa paling berat itu bila tak ada jawaban. Diam; jadi ditolak tetapi diam. Ada khan yang ditolak tapi pake argument, ini agak bagus. Ternyata polisi hampir 70 persen. Tapi kalo*

*dari kawan-kawan koalisi informasi lain , pejabat publik di departemen juga mendekati angka itu”<sup>75</sup>*

Prinsipnya, sub-lembaga yang disediakan Mabes Polri Polri untuk bertugas merespon kebutuhan masyarakat atas informasi publik tidak berjalan dalam uji coba itu. Kontras mendatangi Mabes Polri sebagai bentuk reaksi atas pengabaian permintaan informasi publik di lembaga Polri,

*Kita buat langsung. Besoknya setelah launching ketemu dengan Kadiv Humas. Ternyata mereka sambut kita baik. Kita bilang bahwa ini (diam itu) pasti bukan policy dari Mabes. Kadiv Humas tak akan perintahkan prosedur tolak. Kita sudah check , mereka juga punya SOP. Sekarang diubah menjadi Peraturan Kepala Divisi Humas. Karena pejabat informasi itu ada dibawah Humas. Di SOP itu nggak ada istilah kalo ada permintaan publik itu harus ditolak dulu atau diteken dulu baru diatasi. Nggak juga. Tapi ini karena control internal mereka juga lemah. Nah, kita waktu itu usulin ke mereka; tunjukan ke Kapolri untuk memperkuat posisi Humas. Karena ada peran baru, undang-undang baru maka Humas itu juga diperkuat. Karena dalam konteks informasi publik itu sebetulnya fungsi humas dengan pengelola informasi publik itu beda. Kalo Humas merepresentasikan sikap politiknya polisi. Jadi dia juru bicara. Kalo pengelola informasi publik itu adalah pejabat yang harus menyediakan informasi sesuai kemauan publik. Ini dua hal yang berperan berbeda<sup>76</sup>.*

Tidak bekerjanya sub-lembaga yang melayani kebutuhan informasi publik Polri lebih disebabkan persoalan sumber daya. Yaitu pada kemampuan personil dalam melakukan peran pelayanan publik, khususnya pada sistem kontrol yang lemah. *Stock of knowledge* personil jajaran lembaga informasi publik masih berfikir dalam kerangka struktur kerja yang lama, masih menempatkan sub-lembaga sebagai representasi sikap politik kepolisian. Sehingga Kontras memandang sebagai ada persoalan mendasar yang mengendap dalam kultur, “*Satu hal yang belum jalan mungkin karena kultur impunitas –angkutabilitas*”.

### **6.4.3. Perang Definisi**

Dalam pandangan Kontras meskipun sejumlah regulasi telah hampir usai dan tertata apik, baik eksternal maupun internal seperti uraian di atas,

<sup>75</sup> Wawancara dengan Kontras (Papang Hidayat)

<sup>76</sup> Wawancara dengan Kontras (Papang Hidayat)

persoalannya kemudian adalah operasi pada level operasional-empiric. Dalam *wapada.co.id* tertanggal 28 Desember 2010 dikutip komentar Koordinator Kontra Haris Azhar, “*aparatus Negara gagal meresapi prinsip-prinsip demokratis yang anti kekerasan dalam praktek sehari-hari*”. Kontra mencatat, sebagaimana dikutip media *online* ini, selama duabelas tahun terakhir Polri memang sudah membenahi internal sejak dari level paradigmatic, persoalannya adalah tidak sebanding dengan upaya perbaikan citra di mata publik sebagai lembaga yang terus memproduksi kekerasan yang vulgar. Haris Azhar melalui harian ini menyebutkan ada 34 kekerasan yang dilakukan polisi. Kekerasan ini dalam jumlah yang paling besar berbentuk penyiksaan saat terjadi penyidikan perkara oleh polisi. Dari 34 kasus itu 8 diantaranya menyebabkan warga sipil meninggal karena ditembak. Dalam catatan Kontra konflik-konflik di wilayah perkebunan antara petani (masyarakat) dengan perusahaan perkebunan dalam perebutan lahan, polisi hampir selalu berada di barisan pengusaha. Konflik-konflik semacam ini kerap terjadi di wilayah – wilayah Kalimantan, Sumatra, Sulawesi dan Irian.

Menyangkut kiprah Detasemen Khusus 88 Antiteror, sepanjang tahun 2010 tercatat 24 orang tewas dalam operasi yang dilakukan kelompok pasukan ini. Menurut Kontra melalui Haris Azhar jatuhnya korban ini karena ketidakjelasan prosedur operasi antiteror. Langkah – langkah yang diambil Detasemen Khusus mengabaikan lima hal. Pertama, operasi antiteror tidak mendahulukan upaya persuasif. Kedua, aparat memilih melumpuhkan korban terlebih dahulu dibandingkan memverifikasi identitasnya. Ketiga, keputusan menembak korban dilakukan saat sasaran tidak dalam posisi melawan. Keempat, orang yang diduga terlibat terorisme tidak pernah mendapat surat penangkapan dan penahanan. Dan, kelima, dalam beberapa kasus Detasemen Khusus sering salah tangkap.

Temuan Kontra yang disampaikan kepada publik dipandang oleh Polri sebagai kritik pedas. Kritik ini menurut Polri selayaknya diikuti semacam ‘etika komunikasi’. Polri melalui Humas Mabes, Komisariss Besar Boy Rafli Amar merespon temuan Kontra itu, “Kami perlu diberi tahu lebih jelas, kapan dan bagian mana polisi melakukan kekerasan”. (Sumber: *wapada.co.id* tertanggal 28 Desember 2010 ). Dalam kerangka argumentasi Boy Rafli, tindakannya terhadap terorisme itu masih terukur. “Terorisme memang termasuk *extraordinary crime*,



ya. Penanganannya memang harus khusus”. “...Tapi bukan berarti penanganan oleh Densus selama ini tidak terukur”.

Bentuk hubungan Polri-Kontras yang “*louncing* hasil riset – counter polisi” kemudian selesai dengan “bermain dibelakang”, dalam pengertian tidak terjangkau publik pers. Pada aras publik Polri menantang Kontras. Tantangan Polri terhadap Kontras ini sembari mengandung kritik balik yang seakan-akan mempersoalkan etika komunikasi. Fenomena ini pernah terjadi pada tahun 2005 ketika Kontras mempublikasi hasil penelitian perihal “Brutalitas Polisi”. Temuan Kontras menggambarkan bahwa telah lebih dari lima tahun polisi belum merubah gaya brutalitasnya. (Peneliti pada waktu awal – awal bekerja di PTIK terlibat dalam merespon balik hasil penelitian Kontras ini) .

#### **6.4.4. Struktur Rezim Keterbukaan Informasi**

Lebih analitis dalam pandangan resmi Kontras yang disampaikan pada peringatan Hari Bhayangkara ke-64, Polri telah mengalami perubahan sedemikian rupa setelah pisah dari TNI. Kontras memberi apresiasi terhadap prestasi Polri, utamanya menyangkut dua hal. Apresiasi pertama adalah dalam hal perburuan terhadap terorisme. Keberhasilan ini penting karena sebagai lembaga yang terhitung baru lepas dari militer, perburuan terhadap terorisme –bahkan disejumlah negara—menjadi batu ujian lembaga independen yang paling bertanggungjawab terhadap keamanan dalam negeri. Dengan demikian prestasi ini secara kelembagaan membendung masuknya aktor keamanan lain (dalam hal ini TNI) dalam proses penegakkan hukum. Tak berlebihan keberhasilan perburuan terorisme ini sebagaimana diungkapkan Kapolri Bambang Hendarso Danuri hingga September 2010 (*INILAH.COM*, Senin, 25 Oktober 2010); 1) Ditangkap dan diproses hukum, sebanyak 596 orang; 2) Sudah divonis, sebanyak 471 orang; 3) Tewas tertembak petugas, sebanyak 53 orang; 4) Tewas bunuh diri (bom bunuh diri), sebanyak 10 orang; 5) Sudah keluar dari LP, sebanyak 245 orang ; 6) Masih menjalani hukuman di LP, sebanyak 126 orang; 7) Sedang dalam proses sidang, sebanyak 66 orang; 8) Dalam penyidikan Densus 88, sebanyak 33 orang

Kontras mengapresiasi data kuantitatif ini meskipun dalam operasinya Polri cenderung masih tidak mempertimbangkan hak hidup seseorang, tewas

ditembak 53 orang. *“bayangkan, yang di Cawang itu maen brondong aja tanpa kecermatan identifikasi dulu”*<sup>77</sup>. Yang pertama, paling mendasar, apresiasi prestasi ini menyangkut kontestasi Polri dalam tata kelola keamanan dalam negeri yang menutup ‘pintu masuk’ legitimasi militer dalam kancah ini.

Kedua, penataan organisasi Polri terkait dengan tuntutan perkembangan legislasi terkini, utamanya berlakunya Undang – Undang No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik sejak Mei 2010. Terhadap Undang-Undang No.14/2008 ini Polri membentuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID). Pembentukan PPID ini mengesankan telah adanya kemauan kepolisian dalam mewujudkan lembaga yang akuntabel. Meskipun Kontras masih menaruh tanda tanya dalam prakteknya mengenai efektifitas (kinerja) PPID ini. Data yang diperoleh Federasi Kontras, pentauannya terhadap 68 Pejabat Pengelola Informasi Publik (PPID) Polri lewat 115 permintaan informasi hasilnya, 69 atau 60 persen informasi tidak direspon. Padahal respon tanpa jawaban merupakan bentuk pelanggaran serius terhadap hak asasi informasi publik (*Kompas*, 29/9/2011).

Sebelumnya, pada Januari 2010 dalam sebuah pelantikan Kepala Divisi Humas Polri Irjen Eduard Aritonang yang menggantikan Irjen Nanan Sukarna di Mabes Polri, Kapolri Bambang Hendarso Danuri menegaskan bahwa dirinya tak berkenan terhadap bawahannya yang acapkali mengatakan *no coment* ketika ditanya wartawan. *“Tidak ada lagi bahasa pejabat Polri yang no comment kepada masyarakat,”* kata Bambang (*Media Indonesia*, 04 Januari 2010). Kapolri, menurut laporan harian Media Indonesia ini menjelaskan polisi harus membangun hubungan sinergis untuk membentuk jaringan bersama media massa sehingga meningkatkan citra positif dan masyarakat mengetahui posisi Polri; Divisi Humas Polri harus melaksanakan Undang-Undang (UU) Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dengan menerapkan Pejabat Pengelola Informasi dan Data (PPID) per April 2010. Namun memang nampaknya data yang diangkat Kontras itu menunjukkan tidak mudah bagi Polri sebagai organisasi pada level operasional menangkis ‘gempuran’ tentang keterbukaan informasi publik ini. Sehingga Kapolri menegaskan penekanan terhadap anggota bawahannya supaya tak menutup diri.

---

<sup>77</sup> Wawancara Kontras, Papang Hidayat, *“bayangkan, yang di Cawang itu maen brondong aja tanpa kecermatan identifikasi dulu”*

Poin lain dari organisasi Polri yang diapresiasi Kontras adalah keluarnya Peraturan Kapolri No.8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam penilaian Kontras, Perkap ini sangat penting sebagai pengakuan Polri terhadap penerapan prinsip standar HAM yang universal. Yang lebih mendasar dengan keluarnya Perkap ini adalah menyangkut relasi kekuasaan Polri, bahwa prinsipnya Polri bersedia dinilai berdasarkan instrumen Hak Asasi Manusia.

Namun demikian hingga hampir 12 tahun sejak jatuhnya rezim Suharto 1998 Kontras menilai belum ada kemajuan berarti dalam mengungkapkan kebenaran menyangkut kejahatan serius. Disini tak bisa melulu dialamatkan pada kepolisian, kegagalan semacam ini merupakan tanggungjawab negara yang bersifat sistematis. Juga dikatakan Direktur International Center for Transitional Justice Galuh Wandita dalam peluncuran Laporan “Keluar Jalur, Keadilan Transisi di Indonesia setelah jatuhnya Suharto”, 7 Maret 2011 (Kompas, 8 April 2011),

*“hal yang paling mencolok adalah tidak ada tindakan yang diambil pejabat tinggi pemerintah, terkait pola kegagalan yang terus muncul dalam upaya mengungkap kebenaran dan meraih pertanggungjawaban atas pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Kasus-kasus kekerasan terjadi tapi pelakunya hanya mendapat hukuman ringan”.*

Pada era Suharto ratusan ribu orang Indonesia menderita karena pelanggaran HAM, termasuk perubahan konstitusi reformasi di sektor hukum dan keamanan, serta pembentukan lembaga baru untuk mengungkap kebenaran tentang pelanggaran HAM masa lalu (Kompas, 8 April 2011). Kegagalan dalam memberikan rasa keadilan ini disebabkan terutama masih berlakunya impunitas dalam kejahatan HAM. Kontras melihat kegagalan ini dari sisi tingkat pembebasan yang mencapai 100 persen terhadap orang yang didakwa melakukan pelanggaran di pengadilan HAM. Bahwa dari 34 orang tertuduh dari berbagai kasus yang dibawa ke pengadilan, hanya 18 orang yang dinyatakan bersalah, dan pada akhirnya semua terdakwa dibebaskan dalam tahap banding. Yang sedang terjadi, menurut pemimpin Majalah Prisma Daniel Dhakidae adalah suatu pengedaluarsaan isu –isu HAM sebagai issue politik, dalam arti bahwa ia tidak

bersifat absolut, tetap relatif, “Solusi instan ternyata lebih penting daripada solusi jangka panjang”.

#### 6.4.5. Kelemahan Infrastruktur

Kegagalan perlindungan dan pemeliharaan terhadap hak asasi manusia pada era Suharto itu jelas dialamatkan pada rezim kekuasaan, bukan semata dapat dialamatkan kepada polisi meskipun polisi berada dalam paket rezim. Mungkin disini, kasus pelanggaran HAM masa lalu itu sepenuh bobotnya berada pada rezim kekuasaan. Pembebasan orang yang diduga melakukan pelanggaran HAM yang lolos di pengadilan, lebih lagi pada banding. Barangkali dalam (proses) *justice system* yang berjenjang ini; sejak dari penanganan di tingkat bawah (praksis) kepolisian hingga ke tingkat “atas”, pada tingkat banding gradasi kedekatan dengan rejim semakin terasa intervensi politik itu.

Reformasi dengan perombakan, khususnya, pada tata kelola institusi yang syah melakukan kekerasan adalah semangat mereduksi pelanggaran hak asasi manusia. Ketika Polri yang telah lepas dari institusi militer masih melakukan pelanggaran hak asasi manusia, disinilah terletak persoalan *gap* antara cita dengan realitas tentang independensi Polri. Dalam penilaian Kontras posisi reformasi Polri masih dalam periode transisi<sup>78</sup>. Pembacaan Kontras terhadap Polri dalam makalah ini, meskipun menampilkan data-data kritis tentang stigma pelanggar hak asasi manusia namun masih ada ruang harapan terhadap Polri sebagai garda depan penegak hukum dan perlindungan hak asasi manusia kedepan, karena hingga perjalanan sebelas tahun reformasi, Kontras masih meletakkan Polri sebagai masih dalam posisi transisi. “*Sayangnya periode transisional seperti yang sedang dijalani Indonesia tidak pernah bisa menjamin suatu transisi linier yang mulus karena di masa transisi watak otoriter lama juga belum habis*” (Makalah Kontras dan Koalisi Reformasi Polri, Juli 2010).

Namun, sebagaimana laporan Direktur International Center for Transitional Justice di atas, tidak ada perubahan signifikan penegakkan hak asasi manusia pasca Suharto. Ini menempatkan institusi hukum – polisi – menjadi domain penting dalam isu-isu ketersendatan penyelesaian kasus besar itu. Bahkan

<sup>78</sup>Makalah Kontras dan Koalisi Reformasi Polri dalam rangka Peringatan Hari Bhayangkara Ke-64, ”Evaluasi dan Harapan Masyarakat Sipil Menuju Polri yang Demokratis”, Juli 2010.

kritik Kontras (Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan) membuat Polri bereaksi keras. Kontras menyebut pada tahun 2010 Polri merupakan lembaga paling sering melakukan kekerasan (waspada.co.id, tanggal 28 Des 2010). Berikut data kekerasan sebagai akibat dari penyalahgunaan wewenang,

**Tabel 6.1.**  
**Praktik Penyalahgunaan Wewenang**

Kasus	Juni 2009	Juni 2010
Penyiksaan	16	9
Salah Tangkap	8	7
Penganiayaan	3	-
Penembakan	7	2
Pembubaran Acara	2	1
Kematian	3	1

Biro Litbang Kontras 2010

Reaksi Polri melalui Humas Mabes Polri, Komisaris Besar Polisi Boy Rafli Amar menghimbau Kontras tak sekadar mengkritik, namun juga menindaklanjuti kritik tersebut dengan menyampaikan hasil temuan mereka ke Mabes Polri. "*Kami perlu diberi tahu lebih jelas, kapan dan di bagian mana polisi melakukan kekerasan*" Lanjutnya, "*Ya Polri kan organisasi milik masyarakat. Siapa saja boleh menilai Polri*". Sementara dalam penyelesaian pengusutan kasus Munir, Tim Pencari Fakta pembunuhan Munir tak pernah dipakai, dan sejumlah fakta yang tidak diungkap seperti puluhan CCTV Bandara Sukarno – Hatta yang tidak berfungsi pada hari pembunuhan Munir. Harian *Kompas*, 8 September 2011, terhadap mandeknya kasus Munir mengangkat *head line* "Penegakkan Hukum Menolak, Presiden Harus Ambil Alih". Koordinator Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras) Haris Azhar, melalui harian ini mengatakan,

*"Seharusnya Polri, Kejaksaan Agung dan Mahkamah Agung duduk bersama mengevaluasi kasus Munir. Setelah itu mereka melaporkan (evaluasi itu) ke presiden. Sikap menganggap kasus sudah selesai membuat presiden semestinya turun tangan karena membuat system peradilan tidak berjalan"*.

Lanjutnya,

*“Presiden memang harus turun tangan dengan menggunakan mekanisme de novo trial (persidangan baru) yang tidak lazim dipakai kecuali kalau system hukum memang tidak berjalan. Pembiaran pembunuhan Munir menjadi preseden membiarkan bahaya mengancam pekerja HAM, demokrasi dan antikorupsi. Padahal tiga persoalan tersebut merupakan prioritas kerja Presiden”.*

Namun demikian kekecewaan Kontras terhadap kinerja aparat negara semacam ini tidak dengan serta merta secara langsung mengalamatkannya pada struktur tata kelola insitusi keamanan (kepolisian). Tendensi politis posisi kepolisian langsung di bawah presiden tidak dipandang sebagai realitas yang seksi uantuk dipersoalkan.

*“Ya. Dalam pandangan kita, tak signifikan meributkan dia dibawah mana. Kita juga bisa terima dia dibawah suatu kementerian. Tapi tak terlalu menjamin kalo argumennya langsung dibawah presiden itu bisa dipolitisir. Tapi khan menteri juga sekarang banyak mewakili partai, sama aja. Walaupun Kontras, awal-awal mensupport gagasan ketika Negara melakukan perubahan tata kelola pemerintahan dari terpusat ke desentralisasi, sementara polisi Tupoksinya lebih banyak berhadapan dengan masyarakat. Harusnya ketika ada desentralisasi pemerintahan, polisi juga mengikuti . Jadi, misalnya relasi Kapolda akan lebih kuat dengan Gubernur, bukan dengan Kapolri. Mereka punya argument, kita akan bahaya kalo polisi tanggungjawabnya pada politisi lokal. Sectarian. Yah, mungkin untuk Indonesia tak ada rumus baku semacam itu lah. Ada plus-minus nya.”<sup>79</sup>*

Prinsip yang mendasar mendasar dalam menempatkan institusi kepolisian dalam konstelasi tata kelola keamanan dan politik adalah bahwa institusi ini berada di bawah otoritas politik, yang otoritas ini secara reguler dipilih melalui proses demokrasi.

## **6.5. Relasi Kuasa Polisi – Media**

Di masifsepanjang penelitian ini gerakan masyarakat sipil, utamanya perannya sebagai kontrol terhadap negara dan sejumlah elemennya tidak akan mempunyai aspek ‘masif’ jika tanpa diartilulasikan melalui media (pers). Pada konteks inilah pers menjadi instrumen vital bagi demokratisasi. Pers dalam kontek

<sup>79</sup>. Wawancara dengan Kontras, Papang Hidayat.

ini – meminjam Dahrendorf – merupakan instrumen sebagai ‘syarat sosiologis’ untuk memungkinkan gerakan sosial ini menjadi efektif. Dalam konteks ini tanpa pers yang bebas dan obyektif maka gerakan (kontrol) masyarakat sipil terhadap negara menghadapi persoalan serius. Penelitian ini mengambil Harian *Kompas* sebagai representasi subyek media massa. Harian ini dipandang mewakili media massa karena selain harian berita paling populer dikalangan pembaca kelas menengah, paling besar sebarannya, dan paling dipercaya (*Kompas*, 3 Maret 2011, di halaman 2). Maka pada bagian ini, yang akan diurai untuk mengangkat gambaran relasi kuasa dua institusi ini (polisi dengan media) adalah dengan cara bagaimana pers menampilkan wajah kepolisian, di sisi lain kemudian bagaimana pula kepolisian merespon balik wajah kepolisian yang digambarkan oleh pers itu tadi.

Peran media massa ini dalam demokratisasi selain sebagai alat kontrol, sekaligus kehadirannya dalam system politik merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Maka pertama sekali perlu dilacak terlebih dahulu aspek struktural yang membatasi ruang gerak pers ini pada pasca reformasi. Aspek struktural ini penting untuk kemudian akan dijadikan latar relasinya dengan kepolisian.

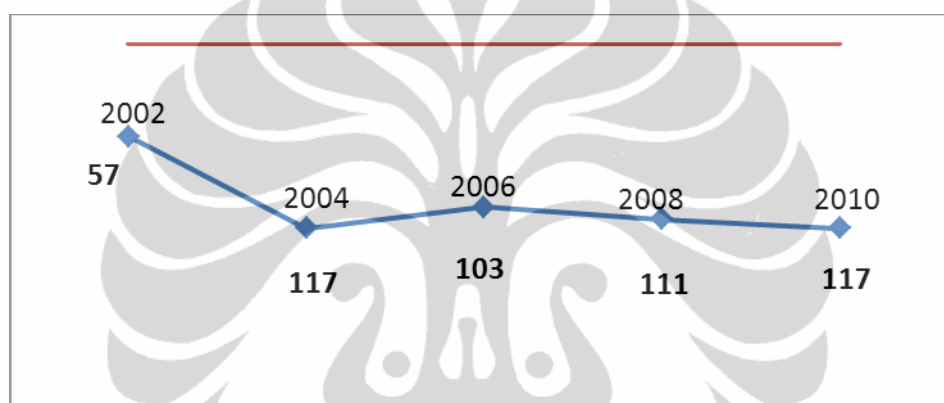
### **6.5.1. Struktur Media Era Reformasi**

Namun demikian kehadiran pers (media massa) ini tidak serta merta menjamin kehidupan demokratis, karena geraknya sebagai lembaga kontrol, utamanya terhadap institusi negara, sangat dipengaruhi dinamika politik sebuah rezim kekuasaan. Cara pandang pemerintah terhadap media berimplikasi langsung pada media itu. Pada era Orde Baru, media (pers) dinilai dapat membahayakan stabilitas politik. Dalam kerangka seperti ini mendiskusikan hubungan kepolisian dengan pers, yang menjadi *concern* penelitian ini menjadi tidak relevan. Di sini pers diformat hanya sebagai penebar informasi, hiburan dan pendidikan.

Baru kemudian pada era reformasi melalui Undang – Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers, media atau pers mendapatkan kebebasannya. Undang-undang ini menjamin perlindungan hukum dan tidak adanya campur tangan atau paksaan dari pihak manapun terhadap pekerjaan pers. Pers juga tidak dikenai penyensoran, pembredelan atau pelarangan penyiaran. Dalam konteks ini,

perbedaan mendasar dengan era sebelumnya, pers tidak melulu sekedar penebar informasi, hiburan dan pendidikan. Yang lebih prinsip dalam mengisi wadah demokrasi adalah fungsinya sebagai alat kontrol. Namun demikian, bagi kalangan perss maksimalnya fungsi kontrol mengandaikan kebebasan perss itu sendiri. Menurut *Reporter sans Frontiers*,<sup>80</sup> yang memberikan laporan tahunan berupa indeks, pada tahun 2001 indeks kebebasan pers Indonesia dalam peringkat paling bebas di Asia. Namun setelah itu, pada tahun 2002 hingga tahun 2010 urutan ini meluncur turun.

**Grafik 6.1.**  
**Indeks Kebebasan Pers**



Sumber : Reporter sans Frontiers , (<http://en.rsf.org/>)

Tentu kebasan pers ini jauh lebih baik jika dibandingkan dengan era Orde Baru namun demikian pasca reformasi tren ini menurun. Yang paling terasa dalam pretek pemberitaan. Memang tidak *fair* membandingkan posisi pers pada dua era ini tidak '*apple to apple*', yang krusial bukanlah perbandingan dua rezim ini, namun menjadi penting untuk sekedar memperlihatkan kejelasan intervensi

<sup>80</sup> Reporter sans Frontiers adalah salah satu lembaga internasional dari sejumlah lembaga lain yang memberikan penilaian reguler tahunan (melalui indeks) perihal kebebasan. Sejumlah lembaga lain yang memberikan indeks kebebasan secara reguler seperti Hudson Institute, Freedom House, The Heritage Foundation, Transparency International, Fraser Institute. Pilihan pada Reporter sans Frontiers disini untuk melengkapi bagian sub bab 'wajah perss era reformasi' lebih disandarkan pada pilihan metodologi yang dipakai dalam survainya. Survai yang dilakukan Reporter sans Frontiers mempunyai relevansi dengan gambar besar (*grand picture*) persoalan dasar penelitian disertasi ini; bahwa sisi non-negara tak bisa diabaikan dalam kemungkinan kendala / mandeknya konsolidasi demokrasi. Metodologi survai Reporter sans Frontiers, meskipun ada kritik tentang didasarkan oleh pendapat pribadi, sering ada kontras dalam peringkat suatu negara dari satu tahun ke tahun berikutnya (misalnya pendapat semacam ini dari Herlambang Perdana, *Kompas*, 30 September 2011), namun yang sangat mendasar pentingnya adalah metode pemerintakan juga menyertakan tekanan dari kelompok-kelompok nonpemerintah. Sekali lagi, sisi non-negara juga penting dalam konsolidasi demokrasi.



Negara Orde Baru pada ranah sipil. Misalnya, pada era Orde Baru otoritas keamanan (militer, didalamnya juga kepolisian) bisa langsung menelpon redaksi, intervensi langsung. Responden dari Kompas, staf redaksi Bayu Astono ketika ditanya, ‘apakah ada semacam kontrol dari rezim Orde Baru terhadap (isi) pemberitaan?’

*Ada! Saya sejak tahun '89 disini. Ada, itu. jadi kita sendiri punya sensitifits sendiri, 'Oo, ini boleh, ini nggak boleh dimuat'. Dulu itu ditulis di papan, dari Letkol ini. Tapi lebih Angkatan Darat, bukan polisi. Karena dulu khan penguasaannya ada di Puspen.<sup>81</sup>*

Pengertian bahwa ‘*kita sendiri punya sensitifits sendiri*’ adalah bawa pers, dalam hal ini *Kompas*, menyaring dengan sendirinya pemberitaan yang dianggap sensitiv bagi rezim. *Harian Kompas*, 25 Januari 2012, halaman 4 laporan wartawan media ini menulis kontrol negara (TNI-Polri) atas pers,

*“hingga satu tahun sebelum kejatuhan presiden Soeharto pada Mei 1998, frase Dwi Fungsi ABRI adalah frase yang “sakti”. Hampir tidak ada media yang berani mengkritik Dwifungsi ABRI. Konon, pada masa itu, kalau sebuah media massa berani mengkritik Dwifungsi ABRI, pemimpin redaksi media tersebut harus siap-siap menerima telepon dari pejabat militer atau pemerintahan”.*

Kontrol negara atas muatan pemberitaan semacam ini sama sekali tak akan terjadi, atau bahkan hampir mustahil terjadi pada era reformasi. Dalam kondisi satu dekade pasca reformasi ini -- mengikuti laporan *Reporter sans Frontiers* -- kebebasan pers Indonesia masih jauh lebih baik dibanding negara-negara tetangga di Asia Tenggara. Jika diambil patokan tahun 2002; Indonesia urutan ke 57, Malaysia urutan ke-141, Singapura urutan ke-136, Thailand urutan ke-153 dan Brunei urutan ke 142.

Setelah tahun 2002 kebebasan pers Indonesia selalu diatas urutan seratus. Yang menarik untuk konteks Indonesia adalah; bagaimana menghubungkan skema tren kebebasan pers yang menurun itu dengan realitas konsolidasi demokrasi, diantaranya jika dialamatkan pada kebebasan sipil. Menurunnya kebebasan pers ini berarti pula dengan sendirinya ada persoalan pada level konsolidasi demokrasi diusung kalangan masyarakat sipil atau CSO pada

---

<sup>81</sup> . Wawancara dengan Banu Astono, *Kompas*, 21 Januari 2012.

umumnya. Dalam sejumlah analisis, misalnya yang dilakukan Agus Sudibyo (*Kompas*, 24/8/2010)<sup>82</sup>, merosotnya kebebasan pers di Indonesia dapat dilacak dari regulasi yang lahir pada sekitar era pemerintahan rezim SBY – JK yang membatasi gerak wartawan. Utamanya pada regulasi yang terkait dengan kerahasiaan Negara, keamanan nasional, dan rahasia perdagangan. Wartawan kesulitan jika mengungkap isu sekitar masalah ini. Meskipun undang – undang pers mengakui hak-hak wartawan namun praktik perlindungan wartawan masih sangat lemah Khususnya, tidak ada aturan yang jelas terhadap pelaku terhadap wartawan.

Pada awal reformasi lahirnya UU No. 40 Tahun 1999 tentang pers dan tiga tahun kemudian turunnya UU No. 32 Tahun 2002 tentang penyiaran dipandang oleh kalangan aktifis kebebasan berekspresi sebagai masih suasana sangat ‘*wellcome*’ terhadap semangat demokrasi. Dua produk hukum ini tidak ada lagi prosedur izin menerbitkan media cetak dan izin penyiaran (semacam SIUPP). Selain itu dalam bisnis media ini tak ada batasan bagi keterlibatan media asing. Pada era awal reformasi ini semangat masyarakat sipil cukup mengemuka; sejumlah tulisan opini media massa, misalnya, banyak mengangkat tema-tema perlawanan terhadap negara (atau *political society*). Ini adalah wacana Gramscian dengan konsep hegemoni-nya dan Jurgen Habermas dengan konsep ‘ruang publik’-nya. Namun demikian, kemudian keluarnya undang undang nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik menjadi sebuah gejala adanya kontrol negara terhadap ruang publik. Begitu pula undang undang Perfilman yang keluar pada tahun 2009 secara umum memperkuat peran Negara memasuki ruang publik itu. Gejala penguatan peran negara pada ruang publik dalam konteks semacam ini dilakukan melalui jalur hukum. Kristiawan, seorang aktifis pers misalnya menyebut gejala ini, (*Prisma*, Vol 30, 2011),

*“...menunjukkan pihak eksekutif dan legislatif berada dalam tidak sepenuhnya mendukung kebebasan pers dan kebebasan berekspresi. Sebaiknya, refeodalisasi ruang publik tampaknya akan kembali terjadi”*

---

<sup>82</sup> . Lihat juga Asyaukani, *Tantangan Kebebasan Berfikir dan Bereksprei di Indonesia*, Prisma, Volume 30, 2011.

Maka dapat difahami dalam situasi regulasi yang seperti ‘membelenggu’ kebebasan pers, sejumlah kasus terlibat perkara

**Tabel 6.2.**  
**Kasus yang Menjerat Media**

Media	Kasus	Keterangan
Majalah Tempo	Gugatan pencemaran nama baik pemilik Grup Texmaco	Majelis Hakim PN Jakarta Pusat menolak gugatan Texmaco (19/11/2003)
Harian Kompas	Gugatan pencemaran nama baik Marimutu Sinivasan	Gugatan di PN Jakarta Pusat dicabut tanpa syarat (9/11/2003)
TV One	Pengaduan Mabes Polri ke Dewan Pers terkait kasus tayangan makelar kasus palsu	Penyelesaian melalui mediasi Dewan Pers. TV One dan Mabes Polri berdamai (24/3/2010)
Jupriadi Asmaradana, wartawan Metro TV	Gugatan Kepala Polda Sulawesi Selatan dan Barat terkait pemberitaan yang dinilai memfitnah	PN Makasar membebaskan Jupriadi karena tidak terbukti (14/9/2009)
Harian Republika dan Detik.Com	Gugatan terkait pemberitaan kasus penggerebekan perjudian dan penangkapan	Pengadilan Negeri Jakarta Selatan menolak gugatan (24/5/2010)
Media Group	Sekretaris Kabinet Dipo Alam digugat terkait pernyataannya tentang media yang menjelek-jelekkkan pemerintah tidak perlu diberi iklan.	Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menolak gugatan Media Group (10/11/2011)

*Harian Kompas*, 10 Februari 2012

Sepenggal kasus di atas belum lagi termasuk didalamnya sejumlah kekerasan terhadap wartawan, misalnya; wartawan Radar Bali Narendra Prabangsa tewas dibunuh (11/2/2009); kontributor Sun TV Ridwan Salamun tewas dikeroyok massa yang sedang beritikai di Maluku (21/8/2010);

pembakaran rumah wartawan Rote Ndao News Dance Hanuk (12/12/2011). Selama tahun 2011 saja Dewan Pers mencatat 85 kasus kekerasan terhadap jurnalis. Dalam pandangan aktifis media, kemerdekaan pers harus diukur dari sejauh mana negara melindungi kekeselamatan wartawan dalam menjalankan tugasnya (Agus Sudiby, *‘Cermin Retak Kemerdekaan Pers’*, Kompas, 24 Agustus 2010). Dalam pantauan Kompas kekerasan terhadap wartawan polanya dapat ditarik selalu mempunyai kaitan pada jejaring segi tiga, yaitu : pemilik modal (kapital), birokrasi, dan aparat keamanan (penyidik).

*“...polisi itu, apakah karena mereka punya kaitan dengan jejaring pelaku ekonomi. Entah itu di Kalimantan, Riau, Irian. Selalu daerah kaya tambang atau hutan (logging).Ketika dituliskan kasus – kasus penyerobotan tanah, logging, perusakan tanah, penganiayaan petani, lalu berkonteks resiko fisik.Nah, pada kontek ini sebetulnya kebebasan pers yang harus dilindungi. Karena dia mencoba mengangkat proses yang keliru; main mata birokrasi dengan pengusaha. Atau lembaga penyidik dengan pemilik modal.Dan, bagaimana hukum itu menjadi powerless di wilayah mereka.”<sup>83</sup>*

Kekerasan (fisik) terhadap wartawan rawan terjadi di daerah, selain khusus pada liputan yang melibatkan jejaring segi tiga (pengusaha, birokrasi dan aparat keamanan). *“Jadi, dimana mereka (polisi) menjadi bagian dari bisnis itu, itu mungkin rumit terhadap perlindungan wartawan”.*<sup>84</sup>

### **6.5.2. Proses De-dominasi Kepolisian**

Pada prinsipnya, yang membedakannya dengan era Orde Baru adalah intervensi langsung negara terhadap pers. Rezim Orde Baru dalam mengontrol pers menggunakan ikon pragmatisme-‘stabilitas politik’ yang pada dasarnya dalam kerangka *status quo*. Cara intervensi langsung ini tak mungkin bisa dilakukan pada era refomasi; melalui undang-undang Pers, khususnya, komunitas pers menjadi mempunyai ruang kekuasaannya sendiri. Meskipun pada derajat tertentu ‘ruang kekuasaan’ ini masih bisa ditafsir berbeda dikalangan mereka sendiri. Sepanjang temuan penelitian ini, paling tidak perbedaan itu terjadi pada

<sup>83</sup> . Wawancara Kompas, Banu Astono.

<sup>84</sup> . Wawancara Kompas, Banu Astono.

dua model di kalangan pers sendiri yang memiliki basis sosial yang berbeda. Misalnya, bagaimana dalam merespon panggilan kepolisian; apakah pers wajib mendatangi panggilan itu atau tidak.

Perbedaan di kalangan pers ini dengan sendirinya bukan sekedar menyangkut persoalan etika pers. Setiap pers mempunyai ruang sosialnya sendiri, dan dalam ruang sosialnya itu ia menafsirkan realitas; lebih jauh adalah persoalan tafsir hubungan kekuasaannya dengan kepolisian. Bagi akatifis pers seperti Aliansi Jurnalis Independen (AJI), pers mempunyai hak tolak jika dipanggil kepolisian. Hak ini diatur dalam Pasal 4 Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers yang menyebutkan, “*Dalam mempertanggungjawabkan pemberitaan di depan hukum, wartawan mempunyai Hak Tolak*”. Pasal ini secara langsung memperkuat posisi relasi kuasa pers berhadapan dengan kepolisian, dengan lain kata kepolisian agaknya kehilangan hak memaksa (dimensi power) sebagaimana terjadi pada era sebelumnya. Tetapi sikap AJI tidak mempersoalkan bila insan media massa mendatangi jika dipanggil kepolisian. Dalam harian Suara Pembaharuan (21/11/2009) ini Ketua AJI Kota Bandung mengatakan,

*“Silahkan datang, kalau tidak datang nanti dipaksa. Tapi polisi tidak boleh menolak kalau wartawan yang dipanggil itu hanya bilang silakan lihat karya saya dan tidak menyebut nara sumbernya”.*

Prinsipnya AJI berpendapat bahwa pemanggilan itu pada dasarnya tidak mencerminkan kebebasan pers, pemanggilan kepolisian terhadap insan pers baru dipandang mempunyai legitimasi kalau menggunakan dasar hukum seperti di Malaysia yang mempunyai *Internal Security Act*.

Perdebatan tentang pemanggilan insan pers oleh kepolisian ini mempunyai momentum pada peristiwa pemberitaan hasil penyadapan Anggodo oleh KPK di penghujung paruh kedua tahun 2009. Pendapat Aliansi Jurnalis Independen didukung sejumlah wartawan yang tergabung dalam Koalisi Anti-Kriminalisasi Pers. Kelompok ini melakukan aksi ke Mabes Polri (Suara Pembaharuan, 21 November 2009), mereka menuntut Kapolri menjelaskan alasan pemanggilan dua pimpinan media massa Koran Seputar Indonesia dan Kompas terkait pemberitaan

hasil penyadapan Anggodo Widjoyo oleh KPK yang diperdengarkan di Mahkamah Konstitusi.

Aktifis kebebasan pers semacam Aliansi Jurnalis Independen nampaknya berada pada posisi minoritas di kalangan surat kabar harian. Sementara Koalisi Anti Kriminalisasi Pers itu muncul hanya berdasar basis momentum tertentu. Namun demikian, umumnya pers yang “standar” (*established*) seperti Warta Kota atau Kompas berpandangan bahwa panggilan itu wajib dipatuhi. Terhadap pertanyaan, “Kalau Pers dipanggil Polri datang atau tidak?” Wakil Pimpinan Redaksi Warta Kota mengatakan,

*“Kalo kita datang. Kita ikut penafsiran Dewan Pers ; kalo dipanggil kita datang. Sebagai saksi, gitu. Kita datang lalu kita jelaskan bahwa apa informasi yang dibutuhkan sebagai persoalan itu sudah ada di dalam Koran. Kita datang untuk menjelaskan. Kita sampaikan posisi kita. Kita nggak masuk ke substansi persoalan. Kalau nggak datang, itu khan perintah undang-undang, siapapun kalau dipanggil polisi dia berkewajiban memenuhi panggilan.”*

Pada prinsipnya yang dipersoalkan pers adalah dasar hukum sebagai legitimasi tindakan kepolisian dalam melakukan pemanggilan terhadap wartawan. Tanpa kejelasan legitimasi tindakan hukum maka menjadi masuk akal jika berkembang dugaan adanya ada motif lain. Atau, dapat dibaca sebagai bukan motif idealitas misi kepolisian (menjadi keamanan dan ketertiban). Tafsir atas tindakan kepolisian semacam ini dikemukakan oleh anggota Fraksi PDI Perjuangan tersebut, bahwa polisi harus menghargai tugas dan kewenangan pers, begitu juga sebaliknya; jika pemanggilan tersebut tidak ditemukan unsure pidana atau hanya menyangkut kode etik pers maka itu bukan kewenangan polisi, *“itu serahkan sepenuhnya kepada Dewan Pers. Tetapi jika itu menyangkut pidana, sialhakan proses hukum”*.

Undang-Undang pers ini dengan demikian menjadi sebuah garis demarkasi antara ruang media dengan lingkungan kekuasaan institusi lain, pembatas masuknya instrumen negara (dalam hal ini kepolisian) pada ruang publik. Tak segera dengan mudah begitu saja bagi kepolisian melalui jalur hukum membawa kepada ranah pidana. Fenomena pada tahun 2009 ini karena kepolisian merasa tak nyaman dengan laporan harian *Kompas* dan *Seputar Indonesia*, dua koran ini

dipanggil ke Mabes Polri terkait pemberitaan hasil penyadapan Anggodo Widjoyo oleh KPK yang diperdengarkan di Mahkamah Konstitusi. Pemanggilan ini kemudian menuai reaksi, bukan saja dari kalangan pers tetapi juga dari kalangan partai politik. Sekertaris Jenderal Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) Pramono Anung mewakili partainya menyayangkan tindakan kepolisian itu. Pemanggilan ini dinilai sebagai upaya peredaman terhadap kebebasan pers, paling tidak khususnya terhadap kasus dugaan kriminalisasi pimpinan KPK. Pramono Anung berpendapat, “*Kan, masih bisa menggunakan hak jawab yang diatur dalam undang-undang*” (Suara Pembaharuan, 21/11/2009).

Kalau bisa dikatakan ‘modus’ Polri dalam merespon media, maka paling tidak ada dua modus respon kepolisian itu. Pertama, seperti yang telah diurai di atas; memanggil media. Dan kedua, seperti kasus Tempo yang memuat Rekening Gendut petinggi Polri dengan sampul muka petinggi Polri yang sedang menggiring celengan babi; kepolisian menariknya terhadap Tempo yang dirasakan melecehkan institusinya ke ranah pidana.

Ketegangan Polri dengan pers dalam dua kasus di atas; dengan Tempo dalam kasus cover majalah ini dan dengan Kompas dan Seputar Indonesia dalam kasus pemberitaan hasil penyadapan Anggodo Widjoyo oleh KPK yang diperdengarkan di Mahkamah Konstitusi ini terjadi sebelum adanya MOU. Polri tampak ‘gamang’ menghadapi dua kasus ini. Atau, paling tidak ‘salah tingkah’ tentang bagaimana harus merespon dua kasus ini. Meskipun menampilkan kesan ancaman keras terhadap Tempo akan membawa ke ranah pidana, namun menyita waktu yang tak wajar cukup lama; sementara pada kasus Kompas dan Seputar Indonesia kegamangan pada ‘kekuatan paksa’ yang dimilikinya atas kekuatan legitimasi tindakannya.

Dalam jeda waktu antara keluarnya ancaman (dalam kasus Tempo) dengan ketetapan pilihan untuk menyelesaikan di Dewan Pers adalah sebuah pertarungan wacana, hampir semua media massa yang memuat soal ini memberikan pewacanaan de-legitimasi tindakan kepolisian dan penguatan posisi Dewan Pers. Dalam tarik-menarik pengaruh (*influence*) semacam ini, akhirnya sebagian kekuasaan kepolisian dalam dua kasus itu ‘digeser’ ke Dewan Pers melalui MOU antara Dewan Pers dengan Polri. MOU merupakan sebuah consensus tarik –

menarik kekuasaan (lebih spesifik adalah kekuasaan dalam penyelesaian persoalan sengketa) antara dua institusi; kepolisian sebagai institusi Negara dengan komunitas pers sebagai instrumen institusi masyarakat sipil. Ini konsekuensi demokrasi; otoritas memencar, meskipun tidak akan pernah terbagi secara merata tetapi pemencaran ini merupakan kontrol. Semula kepolisian sebagai instrumen negara melakukan monopoli: bisa memanggil sejauh ia suka, dan mendefinisikan persoalan ikhwil tentang ‘dosa’ profesi. MOU ini menjadi saringan kemana kasus akan dibawa; apakah selesai di Dewan Pers atau kemudian kalau ada unsur pidannya diserahkan ke kepolisian.

Dari sisi kepolisian MOU ini paralel dengan misi program Polmas yang dikeluarkan sejak era kepemimpinan Sutanto (Skep 373/2009). Dewan Pers dalam konteks program Polmas ini merupakan instrumen masyarakat untuk menyelesaikan sengketa pada level antar masyarakat, maupun Polri. Proses MOU ini lebih merupakan kerja keras Dewan Pers yang dengan penuh kesabaran ‘menodong’ janji kesediaan Polri menyepakati plakat kerja sama ini. Bekti Nugroho, Ketua Hubungan Antar Lembaga dan Luar Negeri Dewan Pers membeberkan proses yang tak mudah memperjuangkan MOU ini dalam Jurnal Studi Kepolisian Edisi 075/2011, halaman 61,

*“...Sementara itu tanda- tanda MOU antara Dewan Pers dengan Polri juga belum ada tanda-tanda progress. Surat dari Dewan Pers untuk bersilaturahmi dengan Kapolri pun – kendati sudah dilayangkan dua kali sejak akhir tahun lalu hingga kini juga belum direspons. Padahal Tim Mabes Polri dan Dewan Pers setelah beberapa kali mengadakan rapat bersama draft MOU”.*

Dalam ruang demokrasi tak ada argument legal yang cukup koheren menolak kerja sama ini, namun substansi plakat ini kepolisian kehilangan sebagian “otoritas” dalam relasi kekuasaan dengan pers.

### **6.5.3. Relasi Kuasa Kompas - Kepolisian**

Pers sebagai alat kontrol, utamanya kontrol masyarakat sipil terhadap (penyelenggara) negara, pada dasarnya juga memerlukan mekanisme kontrol atas



dirinya sendiri.<sup>85</sup> Ini konsekuensi dari demokrasi, pers memerlukan instrumen hukum sebagai kontrol atasnya. MOU antara Dewan Pers dengan Kepolisian RI selain dapat dibaca sebagai ‘pelembagaan’ kemerdekaan pers sekaligus alat kontrol atas pers. Meskipun, sebetulnya pada era sebelumnya kontrol yang dilakukan oleh instrumen negara, seperti kepolisian kontrol ini agaknya bersifat mengedepankan kekuasaan; kepolisian bisa memanggil langsung atau menafsir realitas yang didefinisikan sebagai ‘mengganggu ketertiban dan keamanan’.

Melalui MOU menegaskan bahwa dalam kerangka yang luas setiap institusi dalam masyarakat modern mempunyai fungsi (fungsional) bagi integrasi. Fungsi setiap institusi ini melekat otoritas, atau sebaliknya; didalam otoritas melekat fungsi. Hubungan antar otoritas disebut Dahrendorf sebagai koordinatif yang memaksa (*imperative coordinative*). Sebagai sebuah bentuk saling penghargaan pada setiap institusi, di dalam orde reformasi ini menyediakan ruang bagi pers dalam berbalik memperkarakan instrumen negara (*ipso facto*; kepolisian). Yang paling nyata dalam Undang Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, Pasal 4 menyebutkan, “Dalam mempertanggungjawabkan pemberitaan di depan hukum, wartawan mempunyai hak tolak. Disini, realitas tentang ikhwah yang diduga melanggar keamanan dan ketertiban, yang sebelumnya pada era Orde Baru didefinisikan secara otonom kepolisian (dan militer), maka setelah 1999 pers dan publik ikut terlibat dalam mendefinisikan.

Bahkan, (secara sadar atau pun tidak oleh pers) pantauan pers terhadap kepolisian, khususnya menyangkut tugas-tugas pokok kepolisian tidak akan pernah seimbang. Dari tiga tugas pokok kepolisian (menjaga keamanan dan ketertiban, penegakan hukum, dan pengayoman) yang banyak disorot pers justru yang paling lemah dilakukan oleh kepolisian. Riset kecil yang dilakukan oleh Sunarto<sup>86</sup> terhadap harian Kompas pada September hingga Desember 2009 tentang komposisi perbandingan pemberitaan tiga tugas kepolisian itu ; sebesar

---

<sup>85</sup> Keprihatinan insan pers atas rekan-rekan seprofesinya yang diartikulasikan Dewan Pers; bahwa pengaduan sebanyak 80 persen dari 512 pengaduan pers yang masuk ke Dewan Pers sepanjang tahun 2010 ternyata menunjukkan media terbukti melanggar kode etik jurnalistik (<http://www.tempointeraktif.com>).

<sup>86</sup> Sunarto adalah Dosen Program Magister Ilmu Komunikasi Universitas Diponegoro. Data ini diambil dari makalahnya yang disampaikan pada Seminar Nasional “Optimalisasi Profesionalisme Anggota Polri dalam Rangka Reformasi Birokrasi Kepolisian”, di Semarang 16 Desember 2009.

83,7 persen berita menyangkut penegakkan hukum; 5,8 persen berita tentang menjaga ketertiban dan keamanan; dan 5,8 persen memberitakan perlindungan dan pengayoman. Kemudian dari pemberitaan itu, terkait tugas kepolisian penegakkan hukum, nada pemberitaan yang diangkat lebih banyak negatif (90 persen) dibanding yang positif (66 persen).

Pendefinisian realitas melalui proses sosial terbuka sehingga memungkinkan menerima norma moral dari lingkungan di luarnya.<sup>87</sup> Salah satu bentuk proses sosial pendefinisian atas realitas itu, misalnya pada jejak pendapat (diluar penyampaian gagasan melalui artikel opini). Harian *Kompas* melakukan jejak pendapat secara reguler terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh instrumen negara, biasanya pada setiap hari senin, dengan sendirinya ikut membangun definisi atas realitas itu. Salah satu hasil jejak pendapat itu, Kompas mengangkat *head line* “Jakarta Makin Menyeramkan”. *Head line* dan hasil jejak pendapat ini membuat kepolisian tak nyaman. Kapolda Metro Jaya mendatangi redaksi Kompas,

*Tapi yang jelas, Kapolda kemari (ke Redaksi Kompas). Nah, Kapolda itu datang. Pak Untung. Kira-kira akhir desember. Dia juga ketika bicara ‘Jakarta Seram’, kita menangkap bahwa dia tak senang dengan berita itu. Tapi mereka nggak punya kewenangan menghentikan apa yang kita temukan di lapangan. Tapi sampai sekarang, pihak kepolisian juga cukup akomodatif. Kita juga nggak pernah melakukan deal untuk hal-hal tertentu. Kita malah bilang, ‘beri kami data’. Kalau kamu, mana data yang menurut kamu karena konteksnya bisa menimbulkan SARA, ya, dan nggak kamu beri ya kita akan pake apa yang kamu berikan dari data itu.*<sup>88</sup>

Kedatangan Kepala Polda Metro Jaya ke Staf Redaksi Kompas bukanlah sebuah bentuk ‘*silaturahmi*’ biasa layaknya bentuk relasi ‘religio-antropologis’; menjalin hubungan sebagaimana dipesankan dalam nilai agama dan budaya. Kedatangan ini justru indikasi adanya sebuah relasi tegang. Pantauan *Kompas*

<sup>87</sup> Pendefinisian pers atas realitas tak perlu difahami dalam perspektif yang otonom. Di awal memasuki tahun 2012 media (khususnya harian Kompas) diramaikan debat kekuatan pers mendefinisikan realitas, khususnya berkaitan dengan afiliasi partai politik atau ideologi. Sinanseri Ecip (Kompas, 2/3.2012.) memandang pers otonomi pers dirampas kekuatan politik dan modal; sementara Suryopratomo (Kompas, 6/3/2012) menolak ‘hipotesis’ Sinanseri, “...penetapan kebijakan editorial di Kompas, tak pernah rapat redaksi menetapkan arah kebijakan editorial atas dasar kepentingan orang – perorang”

<sup>88</sup>Wawancara dengan Redaksi Kompas Banu Astono.

terhadap kepolisian (melalui Jejak Pendapat) dipandang mengganggu citra kepolisian. Biasanya cara kepolisian dalam meng-counter media adalah dengan cara membuat berita tandingan melalui pers rilis,

*“Ketika kasus kejahatan meningkat di Jakarta, Kompas menulis “Jakarta makin Menyeramkan”, tapi tepatnya judul itu saya agak lupa tapi sekitar itu. Itu langsung Kapoldanya melakukan jumpa pers”*.<sup>89</sup>

Persoalannya, bagi kepolisian tidak lagi tersedia pintu masuk untuk mempengaruhi pantauan kritis Kompas yang dilakukan secara regular melalui langsung meminta pendapat publik. Tidak pula kepolisian memanggil Kompas seperti dalam kasus pemberitaan atas hasil penyadapan Anggodo Widjoyo oleh KPK yang diperdengarkan di Mahkamah Konstitusi.

Di sini, Kompas mengkonstruksi wajah kepolisian berbeda, misalnya, dengan Warta Kota. Kompas menitikberatkan mengangkat berita dan juga artikel opinipada dimensi penegakkan hukum. Sementara Warta Kota pada penyampaian informasi perihal yang akan (dan telah) dilakukan oleh kepolisian, tentang pelayanan<sup>90</sup>. Dengan demikian Kompas lebih mempunyai kekuatan mengkonstruksi wajah kepolisian, karena harian ini selain menitik beratkan pada dimensi penegakkan hukum juga membuka ruang dialogis melalui artikel opini dan jejak pendapat. Konsekwensi pilihan ‘pewajahan’ kepolisian, yaitu pilihan pada penegakkan hukum, merefleksikan daya kritis kedua harian ini berbeda. Kompas berada pada posisi kontrol terhadap kepolisian; Warta Kota lebih berfungsi sebagai alat sosialisasi kepolisian.

Pada era reformasi ini Kompas sangat mempercayai bahwa berpedoman pada etika pers (etika pemberitaan) sudah cukup untuk membentengi dari jeratan perilaku kekuasaan manapun, termasuk persinggungannya dengan kepolisian. Etika pers sendiri diyakini menjadi garis demarkasi masuknya intervensi kekuasaan. Di dalam etika ini menyangkut sensitifitas terhadap kemungkinan

<sup>89</sup> . Wawancara dengan Redaksi Kompas Banu Astono.

<sup>90</sup>“... kami menyoroti pungli. Misalnya, waktu itu kami bikin sorot pengurusan SIM di Samsat. Kita bikin *future* atau berita. Mereka sih nggak keberatan tuh kita masuk. Malah kalo ada penyimpangan, kita beritakan. Mereka ya, memperbaiki diri. Mungkin karena polisi di Jakarta ini lebih terbuka, mereka sadar control masyarakat kuat. Lalu mereka merasa dibawah sorotan siapa saja. Bahkan kami nampaknya membantu mereka pembuatan SIM Keliling” (Wawancara dengan Warta Kota)

gangguan pada keteraturan (sosial order). Fungsi kepolisian dengan demikian melekat beroperasi pada pers semacam Kompas. Misalnya, Kompas sangat hati-hati mengkonstruksi berita yang cenderung mengundang konflik SARA,

*Jadi, data ini misalnya pembunuhan ini dilakukan oleh kelompok Madura, khan nggak. Atau terjadi konflik antar etnis orang Timor dengan FBR. Nggak, lah. Kita sendiri yang menyensor. Misalnya kayak bentrokan terakhir di Kebayoran. Kita cenderung nggak menggunakan isu etnis. Ini bukan karena polisi.*

Dalam kerangka ini tidak ada pula pesan dari institusi kepolisian, misalnya agar Kompas ikut membantu menjaga isu-isu yang membangun opini yang ‘mengompori’ publik. Ketiadaan (absen) pesan dari kepolisian terhadap pers (Kompas) terhadap konteks keamanan dalam pengertian yang luas ini menunjukkan bahwa relasi dua institusi ini “terlepas” (*taking part away*) masing-masing; tidak ada kedekatan membangun kerja sama,

*“Jadi kerjasama kita legalnya ya sebagai fungsi wartawan dan polisi. Sama – sama sebagai lembaga. Yang satu sebagai penyidik, yang satu Kompas sebagai lembaga penburu berita untuk diinformasikan. Dan biasanya bentuk yang diperoleh, kita dapet raport atau kita menemukan fakta kasus, lalu kita mencari TKP; dimana posisinya, timur, pusat atau baarat”*

Dalam posisi ‘kerja sama’ semacam ini nampaknya Kompas lebih memanfaatkan kepolisian (fungsi sumber berita) ketimbang kepolisian yang – secara sadar – mampu memanfaatkan pers (Kompas) untuk tujuan fungsi – fungsi kepolisian.

## 6.6. Relasi Kuasa Polisi – UNIVERSITAS

Masyarakat modern (dapat dibaca ‘positivistik’) yang dalam sejarah panjang dicita-citakan pendiri Sosiologi, Auguste Comte, misalnya, adalah masyarakat yang dibimbing pemikiran rasional, (riset) ilmu pengetahuan menjadi arah kemana masyarakat akan diarahkan. Posisi universitas dengan demikian adalah tempat dimana gudang gagasan ilmiah dilahirkan. Universitas memberikan *guide* atau kompas kemana arah masyarakat berjalan. Pandangan UNESCO terhadap peran posisi perguruan tinggi, bahwa universitas memiliki tanggungjawab ilmiah dan professional untuk terus mencari, mengungkapkan dan

mengabdikan pada kebenaran dan bebas dari segala kepentingan tertentu dalam merespon tantangan demokrasi, globalisasi, regionalisasi, polarisasi, marginalisasi dan fragmentasi. Disini perguruan tinggi mempunyai tanggung jawab moral akademik untuk membangun masyarakat demokratis. Melalui kerangka ini hubungan universitas dengan institusi kepolisian bersifat partner/sejajar. Hubungan ini dalam konteks fungsional bukan sekedar suplemen, tetapi komplemen; universitas *supplier* pemikiran kajian akademik. Persoalannya kemudian adalah bagaimana perguruan tinggi dapat mengemban tanggung jawab itu? Hafid Abbas<sup>91</sup>, Dirjen Perlindungan HAM Depkeu HAM RI mengusulkan untuk memperkuat tanggung jawab moral atas demokrasi dengan cara membangun semacam pusat studi, misalnya – dalam konteks HAM – adalah Pusat Studi HAM dan Rekonsiliasi.

Dalam sejarah hubungan kekuasaan rezim dengan universitas, pada sepertiga perjalanan kekuasaan rezim Suharto negara ‘membungkam’ universitas. Di penghujung tahun 70 hingga 1980-an negara merekayasa struktur universitas melalui regulasi NKK/BKK. Pada era ini intel kepolisian hadir di universitas mengawasi suara-suara kritis terhadap pemerintah. Disini konsep ‘pemerintah’ sepadan dengan konsep ‘negara’. Sistem sosial politik kehilangan analitiknya; istilah ‘membahayakan (rezim) pemerintahan’ sejajar dengan berbahaya bagi negara. Sejumlah kalangan intelektual mengkhawatirkan ‘pengebirian’ lembaga universitas oleh pemerintah ini sebagai upaya negara menempatkan universitas dalam “menara gading”. Pada derajat semacam ini, meminjam Antonio Gramsci, negara telah melakukan hegemoni terhadap lembaga yang mestinya bersuara kritis dan obyektif. Jarak hubungan polisi dengan universitas pada era ini sepadan jarak hubungannya dengan negara (atau dapat dibaca ‘pemerintah’). Dalam istilah Wiratmo Soekito, ‘menyempitnya ruang intelektual – meregangnya ruang teknokrat’.<sup>92</sup> Relasi negara dengan dunia universitas menjadi latar belakang

---

<sup>91</sup>Makalah Seminar dan Lokakarya Nasional *Capacity Building Pusat Studi Hak Asasi Manusia Se-Indonesia*, diselenggarakan di Yogyakarta 26 – 29 April 2004.

<sup>92</sup>Lihat, “*Cendekiawan dan Politik*” (1984). Wiratmo Soekito mengelaborasi perbedaan intelektual dengan teknokrat. Intelektual cenderung menarik diri dari struktur kekuasaan, oleh karenanya bersuara kritis terhadap kezaliman rezim kekuasaan, sementara teknokrat, meskipun awalnya mungkin adalah seorang intelektual, cenderung masuk pada struktur kekuasaan, bahkan memperkuat kekuasaan. Pada awal kemerdekaan (pembentukan negara) ruang dan jumlah

psikologi-sejarah yang memberikan kontribusi terhadap relasi kekuasaan institusi kepolisian dengan universitas. Seorang mantan Kapolri, Kunarto di *Harian Republika*, 2 Juli 2000, menulis bahwa awal ketegangan hubungan polisi – universitas di Indonesia dimulai dari sejak kisruh peristiwa Taruna Akpol bentrok dengan mahasiswa ITB.

Ini baru satu sisi model hubungan kekuasaan rezim terhadap universitas yang memperlemah fungsi dan peran universitas dalam menyuarakan moralistas akademik. Disisi lain gejala makro pragmatisme, tanpa harus turut campur tangan kekuasaan rezim atas kinerja universitas, menjadi factor serius yang mempengaruhi lembaga ini sebagaimana kegalauan Herlambang Perdana, seorang Pengajar Hukum Tata Negara dan HAM Universitas Airlangga (*Kompas*, 30/9/2011). Kegalaan Herlambang bukan sekedar pada pelacuran intelektual kampus terhadap kekuasaan, lebih jauh adalah konten kurikulum yang cenderung ramah terhadap kepentingan pasar. Ia menyebutnya bahwa kampus sekedar mampu mencetak ‘tukang-tukang’ yang mahir menerapkan pasal (‘pasalistik’), di lain sisi semangat *rule of law* dan HAM mulai menjauh dari pembelaan akademisi kampus atas situasi sosial polistik dan kebangsaan. Dalam artikel Opini Herlambang menyebutkan,

*“Disadari atau tidak, tak sedikit kampus atau individu akademisi yang melacurkan pengetahuan dan keilmuan untuk mengeruk keuntungan di tengah karut marut penegakkan hokum”.*

#### **6.6.1 (Re)Produksi Pemikiran: Dari Institusionalisasi ke legitimasi**

Eksistensi Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK), secara institusional merupakan bentuk hubungan *partnership* antara Polri dengan universitas. Sejarah PTIK menunjukkan penerimaan Polri atas eksistensi universitas sebagai institusi yang memberi kontribusi pemikiran ilmiah . Sejumlah akademisi Universitas Indonesia yang disegani membidani berdirinya PTIK. Tonggak paling awal adalah seorang Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara, Djokosutono, melalui upayanya pada September 1950 resmi berdiri lembaga akademik kepolisian PTIK yang sebelumnya bernama Akademi Kepolisian. Perubahan nama dengan meletakkan

---

intelektual relative besar, namun bersamaan pertumbuhan teknologi ruang intelektual ini menyempit dan ruan bagi teknokrat membesar.

“Ilmu Kepolisian” pada lembaga pendidikan ini ini mengandung implikasi pada diskusi epistemologik. Diskusi semacam ini berarti undangan yang bersifat inklusif bagi sejumlah akademisi, lebih tepat bagi para pengamat filsafat ilmu atau epistemologi. Djokosutono yang pada waktu itu merangkap dekan Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Indonesia dan Dekan PTIK menegaskan pewacanaan epistemologis tentang Ilmu Kepolisian menjadi dasar legitimasi perlunya pendirian lembaga pendidikan kepolisian ini. Pendasaran epistemologi semacam ini penting karena ‘hak hidup’ sebuah bidang keilmuan adalah hanya ketika diartikulasikan melalui sebuah lembaga, dalam hal ini Perguruan Tinggi. Dengan demikian PTIK mempunyai basis legitimasi yang cukup untuk hadir ditengah-tengah universitas lain di Indonesia.

Posisi epistemologi Djokosutono adalah bahwa Ilmu Kepolisian merupakan beberapa ilmu pengetahuan yang berguna bagi profesi kepolisian. Jadi, jika diterjemahkan dalam bahasa inggris “*police sciences*”, mempunyai pengertian jamak (plural). Terlepas dalam perjalanan munculnya pendapat - pendapat lain dari yang dikemukakan Djokosutono ini, paling tidak legitimasi institusi pendidikan di kepolisian – melalui Djokosutno – menjadi sebuah institusi yang secara substantif terbuka bagi akademisi di luar kalangan kepolisian. Beberapa tahun kemudian, misalnya, ketika seorang sosiolog Harsya Bachtiar, yang merumuskan konsep Ilmu Kepolisian relative berbeda dengan Djokosutono, (bisa) menjabat Dekan PTIK, ia mengisyaratkan inklusivitas lembaga ini. Dalam orasi Dies Natalis Harsya Bachtiar menulis (Wik Djatmika, 2008) :

*“...Pangkatan seseorang dalam bidang sosiologi sebagai Dekan PTIK mengakibatkan berbagai orang mengira bahwa sekarang terjadi pergeseran dari mengutamakan perhatian pada pengetahuan hokum ke pengetahuan perhatian ilmu-ilmu social...”*.

Lanjutnya,

*“Gambaran ini tidak benar. Bukankah perubahan mengutamakan perhatian yang sedang diusahakan sekarang ini. Usaha sekarang yang sedang dikembangkan ialah usaha perluasan ruang lingkup perhatian bersamaan dengan usaha pengintegrasian berbagai macam pengetahuan secara lebih baik”*.

Semangat pepaduan (*inter-relation*) antara konstruksi epistemologis bangunan keilmuan hubungannya dengan tata kelola kelembagaan ini nampak

kuat pada dekade tahun 1950 hingga 1970-an<sup>93</sup>. Menjelang memasuki era teknokratis ini bermunculan diskusi (pemikiran) epistemologis sejalan dengan hadirnya diskusi tentang kekhawatiran lumpuhnya posisi nilai-nilai moral tradisional dalam perubahan social akibat teknokratisme. Teknokratisme merupakan keniscayaan dari orientasi pembangunan yang menekankan aspek pertumbuhan (*growth*)<sup>94</sup>. Ruang-ruang reflektif-filosofis dipaksa menyempit, kalau tidak kehilangan tempat sama sekali dalam daftar yang disebut ‘kemajuan’, dan istilah ‘kemajuan’ difahami dalam versi *developmentalism* (Piotr Sztompka, 2004: 27-31). Pada aras akademik adanya arus diskusi epistemologis merupakan bentuk kehati-hatian perjalanan idealisme kelembagaan, ‘perlawanan’ segala bentuk yang instan sebagai produk dari teknokratisme. Pewacanaan epistemologik semacam ini dengan demikian menjadi sebuah keniscayaan dalam kondisi penataan awal lembaga akademik termasuk pada Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian.

Posisi ‘orang kampus’ (istilah untuk menyebut ‘universitas’) atau sebagai bukan kalangan kepolisian sangat vital pada periode ini. Pada posisi ini, universitas hubungannya dengan Polri mempunyai kekuasaan dalam mendefinisikan realitas sebagaimana *cetak biru* lembaga pendidikan kepolisian sepenuhnya juga ditentukan kalangan universitas. Sumber daya di kepolisian tidak/belum mampu menghadapi isu-isu diskusi yang berkembang pada era ini. Meskipun sejauh ini nampaknya Konsorsium ilmu pengetahuan Departemen Pendidikan dan Pengajaran (sekarang Depdiknas) tidak memberikan keterangan, semacam klarifikasi – sebagai ‘wasit’ -- tentang (simpang siur) diskusi ‘ilmu baru’ ini. Himbauan agar Diknas dan UI secara kelembagaan memberikan klarifikasi perihal ilmu baru ini disampaikan seorang pensiun bintang dua kepolisian yang *getol* menulis sejumlah literature bagi lembaga PTIK, Wik

<sup>93</sup> Misalnya (Wiratmo Soekito), buku kumpulan tulisan ini diterbitkan pada era teknokrasi tetapi isinya sebagian besar adalah kritik atas (implikasi) teknokrasi. Diantaranya keprihatinan pada kekosongan diskusi reflektif-epistemologik.

<sup>94</sup> Lihat misalnya, Sudjatmoko (1986). Bahkan dalam elaborasi Max Weber tentang *desentouchment of the world* masih ada sejumlah ‘perlawanan’ terhadap bekerjanya ‘mesin sosial’ yang berbasis rasionalitas instrumental yang diusung modernitas melalui refleksi ilmu-ilmu humaniora. Bagian ini dapat diperiksa dalam kumpulan tulisan M. Sastraprateja et.al. tentang *Menguak Mitos-Mitos Pembangunan* (1986).



Djatmika (2008). Meminjam jalan pikiran Adrianus Meliala, keseragaman pendapat di kalangan akademisi nampaknya bukan perkara mudah.

Bersamaan dengan usainya era diskusi epistemologik tentang Ilmu Kepolisian, PTIK menjadi lembaga akademik yang relatif “kokoh”. Ditambah lagi institusi kepolisian telah mempunyai sejumlah Doktor, selain Awaludin Djamin, kemudian disusul Faroek Muhammad. Dua orang yang pernah menjabat Gubernur PTIK ini menjadi sangat penting sebagai praktisi sekaligus pemikir kepolisian. Setelah itu muncul sejumlah Doktor yang kebanyakan jebolan PTIK. Doktor Ilmu Kepolisian dari Kajian Ilmu Kepolisian antara tahun 2004 hingga 2008 berjumlah 9 (Sembilan) orang. Yang monumental pada era PTIK dibawah kepemimpinan Faroek Muhammad adalah membuka ruang koreksi diri (*self correction*) institusi kepolisian melalui (kebijakan) memilih topik penelitian mahasiswa PTIK tentang korupsi di tubuh kepolisian. Fenomena ini menegaskan penelanjangan terhadap institusi kepolisian sekaligus menempatkan lembaga pendidikan kepolisian dapat meletakkan diri sebagai lembaga yang bebas nilai. Dengan demikian sesungguhnya pemikiran-pemikiran kritis akademik untuk perbaikan Polri tak selalu di-suplay -- baik diminta maupun tidak -- dari luar institusi kepolisian (universitas). Pada era PTIK di bawah Faroek Muhamad pula, pada tahun 2003 jabatan dekan ditiadakan. Dekan yang semula menangani fungsi akademik dirangkap sekaligus oleh gubernur.

Ketergantungan Polri terhadap *stock* pemikir universitas menjadi bergeser dari era sebelumnya. Relasinya dengan universitas pada era baru ini menjadi semakin parsial; universitas menjadi ‘penambal sulam’ kebutuhan Polri, universitas diperlukan ketika Polri merasakan organisasinya sedang mengalami persoalan. Disini ada dua term yang mengacu pada implikasi relasinya dengan masyarakat sipil, yaitu apa yang didefinisikan tentang ‘persoalan Polri’ dan ‘kebutuhan Polri’. Yang dimaksud ‘persoalan Polri’ mengacu pada derajat ketegangan menyangkut hubungannya dengan masyarakat; yaitu hujatan dan demo-demo, selain hanya sedikit menyangkut program – program reformasi kepoisian. Dan, yang dimaksud ‘kebutuhan Polri’ merujuk pada apa-apa yang

dedefinisikan sendiri oleh sejumlah elit kepolisian.<sup>95</sup>Pada kedua hal ini Polri mempunyai kekuasaan dalam mendefinisikan realitas. Kalangan akademisi kampus dipakai untuk (membantu) hal ikhwal yang disebut sebagai peroalan itu,

*“..., kampus sendiri berda pada posisi dikooptasi aja. Ketika dianggap oleh polisi untuk bantu dia, misalnya, UI diminta membantu Polri dalam rangka membuat, misalnya, Reformasi Birokrasi. Dikasih kegiatan, ya, survei misalnya. Kita nggak ada agenda khusus”.*<sup>96</sup>

Pernyataan Adrianus ini sekaligus menegaskan bahwa kekosongan agenda di universitas atas pengamatannya terhadap institusi kepolisian disebabkan cara pandang Polri yang parsial. Polri tak mampuyai agenda menempatkan universitas sebagai partner, kecuali memandang universitas pada actor-aktornya, secara personal. Polri ‘mencomot’ nama-nama secara personal yang dipandang memperkuat legitimasi pemikiran dalam praktek kepolisian (maupun strategi). Intelektual kampus dalam modus hubungan semacam ini dengan Polri seperti “buruh lepas”. Cara kerja polisi yang jangka dekat, pragmatis, menyebabkan hubungan perlakuannya terhadap universitas bersifat koptatif.

Pada bagian lain,

*“Dimana kita diundang sebagai dosenkah, penasehatkah, gitu. Dan, kita hanya diberi ruang kecil, tapi kita juga nggak ada bayangan di luar segede itu. Ya, sudah. Makanya tidak equal. Makanya, dalam banhyak hal polisi tertinggal. Polisi membangun utopia bahwa dirinya bisa memperbarui sendiri. Pengalaman luar negeri, maka polisi (hanya) focus pada bidang enforcement dan managing publik order, sementara yang supporting; pendidikan, kesehatan, transportasi dikerahkan pada orang luar. Jadi polisi tidak lagi mendidik, minta saja dari perguruan tinggi. Polisi tidak membikin rumah sakit, minta (saja) dari rumah sakit luar. Polisi tidak membeli kendaraan, minta saja dari leasing. Polisi tidak ngurusi logistic, rumkit, ngopeni perguruan tinggi”.*<sup>97</sup>

<sup>95</sup>Wawancara dengan Irjen Pol. (Purn.) Muhammad Ibrahim, 8 November 2011 di PTIK. Ketika isu rekrutmen untuk kepolisian diserahkan pihak luar kepolisian (misalnya melalui *out sourcing*), isu ini pertama muncul pada era Kunarto. Muhammad Ibrahim, saksi hidup atas jawaban Kunarto, menjelaskan bahwa Kunarto menolak, alasannya yang mengetahui kebutuhan Polri adalah Polri sendiri. Jawaban semacam ini selanjutnya menjadi sebuah “standar” cafa berfikir anggota Polri dalam banyak hal relasinya dengan masyarakat sipil.

<sup>96</sup>Wawancara dengan Adrianus Meliala pada 19 Oktober 2011.

<sup>97</sup>Wawancara dengan Adrianus Meliala pada 19 Oktober 2011.

Pandangan Adrianus bahwa '*Polisi membangun utopia bahwa dirinya bisa memperbaiki sendiri*' dapat dikatakan sebagai pandangan umum kalangan luar kepolisian (dan masyarakat sipil) tentang kepolisian. Bandingkan, misalnya, dengan cara berfikir kalangan kepolisian yang sangat "percaya diri" tentang apa yang telah, sedang, dan akan dilakukannya (wawancara Ibrahim). Selain pandangan Ibrahim yang tipikal dianut kalangan kepolisian ini, pertanyaan lain diajukan kepada polisi senior yang disegani kalangan kepolisian, Wik Djatmika<sup>98</sup> perihal alasan Polri tetap menutup Rekening Gendut. Rekening Gendut bukan hanya ada di lingkungan Polri, Rekening Gendut adalah fenomena umum.

Ada kesenjangan (*gap*) antara Polri yang melihat dirinya sendiri dengan sosok Polri yang dilihat masyarakat. Temuan Lembaga Survei Indonesia pada 10 – 21 Oktober 2010, selain memperkuat pandangan Adrianus Meliala juga menegaskan perbedaan pandangan polisi dengan masyarakat. Kepolisian dianggap oleh masyarakat tidak mampu mencegah aparatnya dari tindakan korupsi dan dari tekanan atau suap oleh kelompok kepentingan dalam masyarakat. Bahkan diperoleh hasil yang sama dalam survei yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (tentang Survei Integritas Publik 2010); dan Komisi Hukum Nasional tentang Evaluasi Terhadap Pelaksanaan Reformasi Kepolisian, menyatakan bahwa reformasi kepolisian yang berlangsung sejak 1999 belum dirasakan secara signifikan oleh masyarakat.

Paling tidak Polri (akan) selalu difensif atas serangan kalangan non-negara baik itu hanya berupa komentar maupun hasil riset yang memojokan citranya. Pada pergulatan mendefinisikan realitas antara Polri dengan kalangan non-negara ini posisi universitas unik. Universitas menempatkan diri pada posisi di tengah, ia menjadi agen pendefinisi realitas yang koheren.<sup>99</sup> Namun, posisi ini

---

<sup>98</sup>Wawancara 18 November 2011, di PTIK.

<sup>99</sup>Disini menjadi penting membandingkan eksistensi pendidikan akademi (PTIK); hubungannya dengan struktur yang membelit nilai akademik lembaga ini. Salah satu karakter hubungan social universitas adalah kebebasan berfikir. Kebebasan ini mensyaratkan ruang kontestasi gagasan/pemikiran. Namun, tolok ukur universitas yang selalu mengandung kontestasi gagasan sekaligus gerakan (praksis) bukan tanpa 'bingkai' yang dapat menyatukan gerak mereka sebagai mahluk pencari kebenaran. 'Bingkai' yang membatasi mereka adalah moral akademik itu sendiri; ketundukan dan kerendhatian pada moralitas akademik yang berujung pada kontribusi kemanusiaan universal. Nilai idealisme akademik akhirnya membutuhkan ruang sosial. Persoalannya, dalam kerangka struktural lembaga pendidikan dibawah naungan institusi kepolisian mengundang peluang 'pengebirian' nilai idealism akademik. Karena pada

dalam ‘peperangan wacana’ sangat bertumpu pada kelincahan perss dalam kemampuan penelusuran obyektivitas melalui *cover both side*. Kasus di bawah ini dilakukan *Forum Keadilan* No.11, 05 Juli 200. Gejala ini dapat ditemukan pada elaborasi tentang Relasi Polri dengan Kontras (dan Imparsial), misalnya.

Disini, hasil riset Amnesti International tahun 2010 menyimpulkan bahwa polisi secara sistemik pada orde reformasi ini tidak signifikan berubah dengan era otoritarian, masih melakukan kekerasan. Polri melalui aktor otoritas resminya balik menyerang hasil riset itu dengan mengatakan ada cacat serius pada metodologi penelitian Amnesti International. Karena, pada dasarnya, menurut pembelaannya Polri telah melakukan banyak hal pasca pisah dengan institusi militer. Tetapi, tak bisa dihindari menurut Adrianus kemungkinan adanya perbedaan pengukuran dalam definisi kekerasan yang dipakai kebanyakan kalangan LSM dengan kalangan kepolisian. Di kalangan kepolisian, menurut Adrianus praktek menelanjangi tersangka itu masih dianggap biasa. Namun, dalam ukuran konvensi internasional sudah dianggap jenis kekerasan. Terlepas dari kelemahan metodologi yang dipakai AI tak ada salahnya menurut Adrianus Polri tak perlu defensiv terhadap hasil riset semacam itu,

*“Dan, ini harus ditanggapi secara positif oleh pihak Polri dan jangan langsung membantah ya...mamang ada ketidak akuatan dalam hasil tersebut, tapi ada yang akurat juga tuh.”*

Pada prinsipnya posisi Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian selanjutnya menjadi lembaga yang sangat penting sebagai ‘jembatan’ hubungan Polri dengan universitas. Semua pemikir yang dipandang penting oleh Polri dari kalangan universitas yang ‘dipakai’ oleh Mabes Polri adalah Staf Pengajar di lembaga ini, kecuali Kastorius Sinaga. Sejumlah nama-nama penting akademisi universitas setelah generasi awal Djokosutono dan Harsya Bachtiar yang terlibat dalam pemikiran kepolisian adalah Parsudi Suparlan, Satjipto Rahardjo, Sarlito Wirawan Sarwono, Paulus Wirutomo, Bachtiar Aly, Adrianus Meliala, Kastorius Sinaga, Iwan Gardono. Dalam profil kontribusi detilnya, Djokosutono dan Harsya Bachtiar serta Parsudi Suparlan adalah “Pendiri PTIK” dengan posisi sebagai

---

prinsipnya, lembaga pendidikan semacam ini berorientasi pada nilai-nilai institusi induknya (kepolisian).

penentu kerangka dasar keilmuan kepolisian (epistemologi): Sarlito Wirawan Sarwono dan Paulus Wirotomo kontribusi pada penanganan Polri dalam konflik social dan kekerasan massa; Bachtiar Aly dan Adrianus Meliala selain penasehat Kapolri adalah kontribusi pada bagaimana Polri harus bersikap dalam relasinya dengan massa; dan, Satjipto Rahardjo adalah pemikir penting dalam Polisi Sipil, dasar-dasar gagasannya diadopsi dalam Peraturan Kapolri No.7 Tahun 2007 tentang Perpolisian Masyarakat.

Keterlibatan mereka (Universitas Indonesia) selain mengajar di lembaga pendidikan kepolisian adalah memberi masukan pemikiran pada seminar-seminar, dimintai pertimbangan pada momen-momen yang sangat khusus (sebagai Penasehat Kapolri), dan proyek riset atau arah kebijakan Polri kedepan. Diantara proyek riset kebijakan ini adalah penyusunan Grand Strategi Polri 2005-2025 (Skep. Kapolri Nomor 360 Tahun 2005) dan Buku Biru Polri (Tahun 1999). Dua buku ini sangat strategis bagi Polri: Buku Biru Polri adalah tentang arah kebijakan reformasi Polri, sementara Grand Strategi Polri 2005-2025 merupakan rencana gradual reformasi Polri yang meliputi instrumenal, struktural dan kultural.

Fungsi universitas sebagai legitimasi *kiprah* Polri terlihat pada awal reformasi. Kedua entitas ini seperti memiliki gagasan yang sejalan tentang ideal-ideal demokrasi dalam kaitan meletakkan dimana institusi keamanan diantara lembaga-lembaga negara. Dari sisi pemikiran derajat ketegangan Militer-Universitas lebih tinggi dibanding Polri – Universitas. Format terpenting adalah militer (TNI) dikeluarkan dari ruang garapan masyarakat sipil/politik, dan institusi kepolisian dikeluarkan dari militer. Format ini dipandang baku dalam tata masyarakat demokrasi, jadi cepat selesai tanpa terjadi debat-diskusi panjang.

Yang masih menyimpan “PR” berkepanjangan adalah posisi kepolisian dalam ketatanegaraan setelah lepas dari militer. Pada sisi ini universitas memberikan kontribusi pragmatiknya melalui masukan hasil riset empiric yang memperkuat pendapat posisi kepolisian di bawah presiden. (Telah diurai di bagian sebelumnya bahwa jauh sebelum keluar Undang-Undang No.2/2002 yang menempatkan Polri di bawah Presiden, kalangan (elit) kepolisian berharap besar dengan posisi semacam ini). Kajian Tim Forum Wacana Universitas Indonesia tentang orientasi kedudukan kepolisian sebelum dikeluarkannya undang – undang

kepolisian itu menguatkan kepercayaan diri polisi dan lembaga politik di Senayan untuk menempatkan kepoliain di bawah presiden. Kajian ini mewawancarai sejumlah pemikir, dengan metode kualitatif, bukan survei. Dalam sebuah bulletin resmi yang dikeluarkan kepolisian, *Busak* edisi No.9/2000 menyebutkan alasan penggunaan metode itu, “... karena pertanyaan yang ingin dijawab membutuhkan keahlian dan argument pakar, bukan persepsi publik”.

### 6.6.2 Orang Kampus yang Terlibat “Terlalu Jauh”

Pada bagian sebelum ini diurai bahwa relasi kepolisian dengan universitas, meminjam istilah Adrianus Meliala, relasi ini bersifat kooptatif. Dalam hubungan kooptasi ruang idealisme akademisi kampus dengan demikian adalah ketika mampu menjaga jarak dari pelibatan yang terlalu jauh dari institusi kepolisian. Pelibatan berlebihan pada institusi kepolisian, dalam relasi kooptatif memberi implikasi pada akademisi yang hanya sekedar “penjaga” kepolisian, bukan lagi pada suara netralitasnya. Kecedikaawanan orang kampus tercerabut dari nilai dasarnya. Polri tentu membutuhkan akademisi dalam kerangka yang disebutnya sebagai ‘menjaga citra Polri’.

*“Menempatkan orang-orang pintar dan ternama yang bisa mengikuti sikap polisi adalah kecenderungan. Orang pintar yang tak sejalan itu tak akan dipakai. Orang pintar yang dipakai lebih banyak untuk membenarkan tindakan polisi berdasarkan konsep ilmu dia. Jadi menempatkan para pemikir ini hanya kemasam; membenarkan substansi tindakan. Bahwa tindakan polisi mempunyai jastifikasi ilmiah”.*<sup>100</sup>

Citra, bagi Polri menjadi sangat (di)penting(kan). Argumen yang selalu ditonjolkan bahwa melalui citra-lah tugas-tugas Polri akan jauh lebih berhasil. Persoalannya, citra kemudian tidak lagi berpijak pada realitas kinerja tapi justru citra itu sendiri disejajarkan dengan kinerja. Fungsi akademisi pada intitusi kepolisian justru dikerangkakan pada posisi penjaga citra itu sebagaimana orang kampus yang terlibat “terlalu jauh” dalam kisah berikut ini.

Ketua BP Setara Institute Hendardi menyayangkan pernyataan Kastorius Sinaga (*Kompas.com*, Rabu, 24 Maret 2010) . Pernyataan Penasihat/Staf ahli

<sup>100</sup> . Wawancara dengan Kombes (Purn.) Alfon Lemoe.

Kapolri Prof. Kastorius Sinaga<sup>101</sup> ini kepada media online *Kompas.com* dan beberapa media lain bahwa apa yang dilakukan Susno Duadji sebagai praktik licik, kotor dan tidak jujur. Kastorius menilai pernyataan Susno merupakan pernyataan sembrono dan justru merugikan institusi Polri. Sehari sebelumnya, 23 Maret, harian *on line* ini mengangkat *head line* “Borok Susno Diungkap Penasehat Kapolri”, dan harian ini menulis bahwa Kastorius mempunyai senjata untuk menghentikan segala pernyataan Susno yang seolah mengharapkan dukungan publik. Ia mengungkapkan, Susno terlibat dalam upaya rekayasa adanya ancaman pembunuhan lewat SMS gelap terhadap dirinya sesuai memberikan kesaksian yang meringankan Antasari Azhar beberapa waktu lalu, dalam KOMPAS.com, 22/3/2010,

*"Setelah Bareskrim melacak melalui alat pendeteksi SIM card, yang memang sudah berpindah-pindah orang dekatnya, keluarganya Susno sendiri," ungkap Kastorius Sinaga pada hari sebelumnya, Senin 22/3/2010. "Otomatis ini diketahui Susno. Karena dia kan keluarganya. Masak dia tidak tahu. Artinya, ini adalah rekayasa,"*

Kiprah Kastorius dinilai ‘terlalu jauh’ oleh Hendardi. Menurutnya, sebagai predikat Staf Ahli<sup>102</sup>, seharusnya Kastorius memberi pernyataan yang proposional, profesional dan menunjukkan kapasitasnya, bukan dengan memberikan pernyataan yang terkesan hanya untuk mencari muka.

<sup>101</sup> Jika diandaikan bentuk hubungan polisi – LSM bersifat “perseteruan”, adalah tepat kepolisian mendapatkan penasehat seperti Kastorius Sinaga. Ia adalah akademisi yang mengerti betul seluk beluk LSM, disertasinya mengenai *NGO's in Indonesia; A Study of Role of Non Governmental Organization in Development Process* tahun 1995. Analisisnya tentang LSM acapkali membuat gerah kalangan LSM. Dalam sebuah Seminar Nasional pada April 2004 di Jakarta Kastorius mengkritisi “*klaim kepentingan public dari LSM selalu dipertanyakan, kepentingan public yang mana*” (<http://kompas.com-cetak/0704>). Dibagian lain menyebut, “*kita bisa lihat bagaimana preman, pengusahan politikus ikut mengendalikan LSM*”. Prinsipnya, pada seminar ini kritisisme terhadap LSM dialamatkan pada akuntabilitas LSM. Sejumlah komentar Kastorius merupakan bagian dari konfrontasinya dengan Usman Hamid. Pada kesempatan ini Kastorius seakan akan berada dalam posisi pemerintah. Ujar Usman, “jika isu akuntabilitas LSM masih dipakai untuk menghaddapi gerakan kiri masyarakat sipil, berarti pemerintah belum siap untuk melihat perubahan”. Tambahnya, “ketidaksiapan pemerintah itu sebenarnya sudah terlihat lewat sejumlah peraturan yang mereka usulkan. Misalnya, Rencana Undang-Undang (RUU) Rahasia Negara, RUU Keamanan Nasional, dan RUU Intelejen.

<sup>102</sup> Jalan pikiran semacam ini seperti cara berfikir polisi, yang berorientasi melindungi *corporate interest*. Dalam pengamatan peneliti, dalam forum-forum informal internal kepolisian sangat hati-hati memberikan komentar persoalan Susno. Rata-rata memberikan penilaian negatif terhadap perilaku Susno, paling tidak dalam hal etik menyangkut pembukaan ‘borok’ institusi kerjanya kepada public.

Yang menjadi persoalan menyangkut dimensi etis adalah tentang peran akademisi dalam menempatkan diri sebagai penasehat Kapolri: apakah penasehat Kapolri sama dengan berperan sebagai pembela institusi kepolisian atas serangan publik, tanpa sensitif pada obyektivitas. Kesan Kartosius Sinaga selalu berada dibelakang institusi kepolisian, adalah misalnya jika dibandingkan dengan cara Indria Samego ketika menempatkan diri sebagai penasehat Kapolri pada tahun 2004. Pada Mei 2004 itu ratusan mahasiswa berdemonstrasi di Jalan Trunojoyo menuntut Kapolri Da'i Bachtiar mundur dari jabatannya sebagai pertanggungjawaban peristiwa penyerbuan sejumlah polisi ke kampus Universitas Muslim Indonesia di Makasar. Da'i Bachtiar segera memanggil sejumlah penasehatnya, diantaranya Indria Samego. Seusai pertemuan dengan Kapolri itu Indria Samego mengatakan, "*Tindakan polisi di Makassar menunjukkan mereka seperti tak terlatih*" (*Tempo online*, 10 Mei 2004).

Seorang pensiunan polisi yang pernah bersuara kritis, Alfons Lemue memandang penggunaan akademisi semacam Kastorius yang berposisi 'terlalu dekat' dengan Polri memandang sangat menguntungkan dari sisi kepolisian. Posisi semacam Kastorius yang 'terlalu dekat' itu dapat dibaca sebagai alat justifikasi suara kepentingan Polri. Dalam sejarah panjang eksistensi universitas bukan semata-mata menjadi 'pabrik' yang akan mengisi pegawai-pegawai birokrasi kekuasaan. Orang kampus yang mengisi birokrasi kekuasaan dengan sendirinya kehilangan 'posisi struktural'-nya sebagai kaum bebas yang menjadi penjaga moral akademik. Ciri utama oponent terhadap bekerjanya kekuasaan, yang memungkinkan eksistensi orang universitas sebagai agen perubahan sepanjang sejarah kehadirannya. Jika mahluk kampus terlepas dari rel oponent atas bekerjanya kekuasaan maka ia menjadi bagian dari persoalan perubahan itu. Barangkali dalam bahasa yang lugas adalah bahwa sebaiknya ia masuk saja menjadi bagian dari birokrasi kekuasaan karena telah kehilangan 'struktur akademik'.

## 6.7. Diskusi

Dalam menarik hubungan-hubungan Polri dengan sejumlah lembaga masyarakat sipil menuntut strategi yang relatif berbeda pada setiap CSO, yaitu



selain pada pilihan kasus hubungan itu, lembaga-lembaga masyarakat sipil mempunyai spektrum yang luas perbedaannya. ICW dan KontraS mempunyai dimensi yang relatif tak berbeda relasinya dengan Polri, jika dibandingkan dengan universitas, dan media massa. ICW dan KontraS yang mempunyai 'ketegasan' dalam praksis sebagai '*police oversight*'. Pada posisi ini relasi kedua CSO ini dengan kepolisian akan segera mudah menarik garis hubungannya dengan Polri. Dimensi 'ketegangan' dalam relasi itu sudah terlihat sejak dini. Secara struktural hubungan ini "didalam dirinya" mengandung ketegangan: *the tension-power relation in itself*. Sementara relasinya dengan universitas dan media massa meskipun secara 'etis' hubungan kekuasaan kepolisian mengandung posisi sebagai lembaga kontrol namun dimensi ketegangannya tak segera serta merta nyata. Aspek kritis terhadap kepolisian pada dua CSO ini akhirnya harus diantarai agenda-agenda pemberitaan (untuk media), dan agenda penelitian (untuk universitas). Pada dua CSO ini daya kritis terhadap kepolisian tidak bersifat kontinum, tetapi bersifat 'momentum'.

Hubungan konflikktual yang cenderung manifes antara Polri, sebagai institusi legal pengelola kekuasaan fisik, dengan salah satu lembaga swadaya masyarakat, sebagai agen masyarakat sipil, mengindikasikan menguatnya lembaga sipil, jika ditarik bandingannya dengan era otoriter rezim Orde Baru. Dalam konteks hubungan tegang semacam ini menegaskan organisasi sipil mulai mempunyai posisi kontrol dalam konstelasi sistem kelembagaan di Indonesia. Merujuk **Dahrendorf**, relasi kekuasaan dilihat dari relasi otoritas yang melekat pada peran yang dirumuskan secara sosial, maka otoritas yang melekat pada peran organisasi masyarakat sipil dalam konstelasi hubungan antar otoritas pasca 1998 mulai menunjukkan faktualitasnya. Melihat dimensi faktual ini penting karena otoritas yang melekat pada status yang disandang elemen sosial itu 'hidup', bekerja dalam merespon realitas melalui tafsir. Kekuasaan, dalam rumusan Dahrendorf, sebagai hubungan faktual sementara otoritas sebagai hubungan logis. Undang-Undang Keterbukaan Publik memberikan penguatan konten kekuasaan yang cukup radikal bagi CSO dalam hubungannya dengan kepolisian. Paling tidak memperkokoh posisi kekuasaan lembaga *oversight* semacam ICW dan rezim keterbukaan pada umumnya. Sampai disini, sistem

relasi dalam konstruksi demokratis mulai memperlihatkan formatnya. Akhirnya, mulai terbuka ruang bagi realitas yang dikonstruksi melalui elemen-elemen yang lebih luas: baik oleh otoritas negara (dalam hal ini kepolisian) maupun elemen non-negara. Realitas tidak lagi ‘didefinisikan’ melulu oleh elemen negara.

Polri sebagai organisasi dalam merespon lingkungan luar dengan strategi Polmas. Strategi Polmas ini pada dasarnya merupakan perubahan struktur relasi kepolisian dengan masyarakat. Masyarakat melalui strategi ini ‘diberi’ peluang berkreasi mengelola keamanan lingkungan, lebih jauh masyarakat diberikan ruang mendefinisikan sendiri tentang realitas keamanan. Namun demikian, strategi Polmas ini bukan menjadi barang seksi bagi kalangan CSO karena pada akhirnya ruang definisi masyarakat yang ‘diberikan’ oleh kepolisian tak berlaku pada level yang menyentuh persoalan sensitiv di tubuh kepolisian.

#### **6.7.1. Polri dalam Struktur Rezim Keterbukaan**

‘Keterbukaan’ bukan sekedar perhatian ICW tetapi telah menjadi *ikon* gerakan masyarakat sipil pasca reformasi. Sejumlah LSM dan aktor semacam Jimly Asidiqqi dalam kapasitasnya sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi cukup menjadi energi kuat membuka rezim ketertutupan di kepolisian. Sejumlah lambaga kajian dari universitas, Pukat (UGM, Yogyakarta) dan Pusako (Universitas Andalas) dan kalangan kelas menengah kota seperti Masyarakat Transparansi Indonesia dengan keras menyerang balik membangun anti-tesis terhadap upaya kepolisian yang mempersoalkan kewenangan penyadapan KPK. Mereka, kalangan organisasi masyarakat sipil ini tak ada perbedaan pendapat memandang bahwa serangan balik kepolisian terhadap tindakan KPK menyadap petinggi kepolisian di Markas Besar sebagai upaya kriminalisasi atas kewenangan penyadapan itu. Istilah ini (kriminalisasi) adalah sebuah proses yang menempatkan/meletakkan tindakan seseorang sebagai tindakan kriminal. Maknanya, sebuah tindakan yang sesungguhnya tidak terwadahi dalam hukum positif, tetapi karena dirasakan oleh rezim keamanan sebagai ‘mengganggu’ maka konsep kriminalisasi ini hadir. Proses pendefinisian realitas atau atas suatu tindakan yang dilakukan oleh rezim keamanan semacam ini merupakan artikulasi kekuasaan yang digantungkan pada ruang otoritas diskresi.

Jadi, tindakan kekuasaan kepolisian mempunyai dasar legal rasional. Namun demikian dalam kerangka **Dahrendorf** tindakan kekuasaan ini –dalam konteks yang dilakukan kepolisian -- lepas dari norma moralitas yang umum. Dalam kerangka moralitas yang lebih luas, istilah kriminalitas (atau kriminal) merupakan konstruksi politik keamanan Orde Baru. Istilah kriminal ini warisan Negara Orde Baru (lihat Bab IV, bagian *Polri Pada Era Otoritarian pada sub bab “Pengendalian Rasa Aman”*). Pada era itu ‘kriminalisasi’ merupakan elemen kontrol yang dilakukan oleh Negara atas kejahatan jalanan (Frans Husken dan Huub de Jonge, 2003 dan James Siegel, 1998). Terhadap proses ini James Siegel menyebutnya sebagai ‘cara Suharto mengarikulasikan pemikiran apa yang dimaksud konsep “kekuasaan negara” atas kejahatan jalanan.

Ketika polisi mentersangkakan dua pimpinan KPK, tindakan polisi ini dipandang sebagai ‘penyerangan’ terhadap otoritas institusi pemberantasan korupsi. Bahkan KPK mengguncang sendi otoritas order rezim anti korupsi. Yang dipersoalkan Polri adalah kewenangan KPK dalam melakukan penyadapan. Disini pengaruh CSO dalam mendefinisikan realitas kuat. Seluruh komponen masyarakat sipil menyatu dalam satu pandangan tentang kewenangan penyadapan oleh KPK itu. Pukat, sebuah CSO yang bermarkas di Universitas Gadjah Mada sangat berpengaruh dalam pertarungan definisi atas realitas. Kepolisian seperti terperung dengan pendapat yang terasing.

Realitas ini menggambarkan bahwa definisi atas realitas melekat pada status dan peran sosial. Power, atau pengaruh (*influence*) yang melekat didalam status sejumlah CSO tidak sanggup membangun realitas definisi sosial atas kewenangan penyadapan KPK. Rasionalitas gagasan tentang kewenangan penyadapan KPK betapapun cukup kuat dalam kerangka moralitas umum terguncang oleh kekuasaan (power) kepolisian yang bekerja mendefinisikannya. Maka membawa kasus pengebirian lembaga korupsi ke lembaga internasional nampaknya soal perimbangan kekuasaan yang timpang. Karena nampaknya juga sejumlah lembaga yang dipandang *powerfull* (DPR dan Presiden) telah terinfiltrasi gagasan pelemahan KPK. Kondisi ini berbanding terbalik dengan Meksiko, rezim yang terpilih secara demokratis mempunyai *eager* terhadap reformasi kepolisian:

instruksi rezim demokratis Presiden Fox mengalami perlawanan dari kalangan kepolisian.

Dalam kasus Rekening Gendut, “diam”-nya Polri atas putusan Komisi Informasi Publik adalah sebuah artikulasi bekerjanya kekuasaan kepolisian dalam mendefinisikan realitas. Disini, berbeda dengan relasinya dengan pers (Relasi Kuasa Polri dengan Pers): CSO melalui Dewan Pers berhasil mempengaruhi Polri berbagi kekuasaan. Menutup data Rekening Gendut oleh Polri merupakan argumen berbasis hukum-legal rasional. Dalam relasi kekuasaan, sebagaimana ditengarai **Dahrendorf**, bahwa moral (moralitas) meng-atasi argument hukum (*law below the moral: rule of moral*). Dimensi moral, tentang bagaiman kepolisian merespon moralitas yang bergerak ‘d luar’ yang legal formal dengan demikian menjadi instrumen legitimasi bagi tindakan kepolisian di mata publik. Relasi kekuasaan polisi-ICW dalam kasus rekening gendut yang ‘dimenangkan’ secara moral oleh ICW sekedar hanya mengurangi legitimasi institusi kepolisian di mata *stake holder*-nya. Moral(itas) dalam perspektif Dahrendorf merupakan sumber daya kekuasaan (*beyond the source of power*).

Ada bentuk kerjasama sebagai format ‘hubungan baik’ dengan CSO. Dalam interksi tatap muka polisi mengesankan menjalin kooperatif dengan lembaga kritis ini. Atau, paling tidak polisi berusaha menampilkan kesan tak ada masalah dengan organisasi masyarakat sipil kritis ini. Secara kelembagaan Polisi mengesankan melibatkan lembaga *oversight* ini dalam mereformasi diri. Namun forma hubungan ini sesungguhnya masih bekerja dalam “ruang kosong”. Format hubungan ini bukan hubungn yang mengikat, jadi ‘formalitas’. Formalitas juga berlaku dalam banhyak hal. Mulai dari megahnya infolahta hingga pengakuan konvensi jenewa tentang HAM.

### 6.7.2. Sakralisasi Citra Polri

Apresiasi Kontras terhadap Polri adalah pada dua peraturan yang dikeluarkan Kepala Polri secara langsung berpengaruh pada relasi kuasa lembaga ini dengan kalangan masyarakat sipil. Pertama, Peraturan Kapolri No.8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan kedua,

Peraturan Kapolri dalam merespon keluarnya undang undang informasi publik tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Polri.

Kedua Perkap ini sangat penting bagi Kontras sebagai pengakuan Polri terhadap penerapan prinsip standar HAM universal. Yang lebih mendasar dengan keluarnya Perkap ini adalah menyangkut relasi kekuasaan Polri, bahwa prinsipnya Polri bersedia dinilai berdasarkan instrumen Hak Asasi Manusia. Disini, ketegangan struktural sepanjang sejarah relasi kepolisian dengan CSO yang bergerak pada advokasi hak asasi manusia mengendur.

Meskipun sesungguhnya ada fakta hingga hampir 12 tahun sejak jatuhnya rezim Suharto 1998 Kontras menilai belum ada kemajuan berarti dalam mengungkapkan kebenaran menyangkut kejahatan serius. Berhubung kejahatan hak asasi manusia serius itu tak bisa melulu dialamatkan pada kepolisian, kegagalan semacam ini merupakan tanggungjawab negara yang bersifat sistematis. Namun, Kontras memandang masih kecewa atas implementasi Peraturan Kapolri No.8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia. Paling tidak pada sisi persiapan Polri terhadap implentasi undang- undang itu. Polri hanya bisa membuat wadah, setelah itu menghadapi persoalan dalam mengisi wadah itu. Persoalannya adalah pada sumber daya Polri. Pada sisi ini kerja sama Polri-Kontras itu. Kontras membantu dalam cara memperkuat dalam mengisi *software* personil Polri. Hubungan Polisi-Kontras tak setegang hubungannya dengan ICW. Sepanjang rezim SBY tak ada ketegangan serius antara kedua institusi itu selain pada kasus Munir. Namun, pada kasus Munir pun hubungan tegang ini cepat diselesaikan setelah Polri nampaknya menerima, menurut Kontras kerjasama yang ditawarkan Kontras. Bahkan pada era SBY dibentuk tim pencari fakta Munir yang diawaki oleh kepolisian dan Kontras.

Dengan demikian secara struktural Polri tidak ada lagi yang bisa diserang oleh Kontras karena pada dasarnya Polri sudah relatif terbuka terhadap regulasi penguatan hak asasi manusia. Begitu juga struktur posisi Polri dalam ketetaneeraan (Polri langsung dibawah presiden) pun tidak dipandang sebagai persoalan yang mengganggu hubungannya dengan penegakkan hak asasi manusia. Disini, karut-marut oprasi kepolisian tidak serta merta dapat langsung dialamatkan kepada posisinya dibawah presiden. Dengan demikian serangan Kontras terhadap

Polri bukan sebuah ‘serangan telak’. Serangan Kontras hanya bersifat sporadik pada kasus-kasus operasi kepolisian: pada sisi ini pula Polri pun membuka diri kooperasi dengan Kontras untuk mengeliminasi bias operasional kepolisian itu. Relasi tegang Polisi–Kontras kemudian pada publikasi riset yang dilakukan Kontras terhadap praktek lembaga kepolisian.

Polri merasa terganggu dengan publikasi temuan riset Kontras yang tentang kinerja Polri ke media. Polri memandang publikasi itu sebagai mengada-ada dan memojokkan institusi, sebagai upaya mendelegitimasi institusi Polri. Respon Polri terhadap publikasi yang dipandanginya ‘miring’ adalah menantang untuk mendiskusikan metodologi yang dipakai Kontras dalam risetnya. Disini Polri (seperti) ‘berperan’ sebagai akademisi yang memahami rigid perihal metode penelitian. Di panggung publik, Polri tidak pernah memandang – mengasumsikan temuan Kontras ini sebagai ‘benar’. Padahal di belakang panggung publik, Polri tidak membatah analisis Kontras. Di belakang panggung pula ‘kerjasama’, Polri – Kontras ini berjalan.

Polri tidak lagi mempunyai instrumen yang ampuh ‘membungkam’ suara-suara kritis Kontras yang diduga mendelegitimasi kinerjanya. Yang dilakukannya adalah membangun kesan penentangan bahwa suara miring yang dialamatkan padanya dari Kontras tidak benar secara metodologis. Personil Kontras bagaimanapun tetap merasakan ada kecemasan dengan kemungkinan yang terjadi sebagaimana menimpa Tama (awak ICW) dan Munir.

Potret umumnya, Polri pada pasca reformasi telah menunjukkan keterbukaan: kemauan untuk bekerja sama dengan Kontras. Namun pada level publikasi media atas sejumlah penilaian Kontras, Polri merespon dengan kelugasan bahwa dirinya tak seperti yang digambarkan Kontras. Disini, Polri jelas bekerja menjaga citranya di mata publik, sementara dibelakang panggung media (pemberitaan pers) sesungguhnya Polri mengakui dan kemauan duduk bersama dengan Kontras.

### **6.7.3. Kontestasi Kekuasaan Ruang Definisi atas Realitas**

Perbedaan mendasar relasi Polisi–Pers era Orba adalah bahwa pasca 1998 tak ada lagi aparat (yang berani) menelfon redaksi. Hubungan tegang pers dengan

kepolisian selalu menyangkut dugaan ‘akurasi’ pemberitaan. Dari sisi pers pemberitaannya terhadap kepolisian cenderung tidakimbang. Dari tiga tugas pokok kepolisian (menjaga keamanan dan ketertiban, penegakkan hukum, dan pengayoman) yang banyak disorot pers justru yang paling lemah dilakukan oleh kepolisian, yaitu pada sisi penegakan hukum. Dalam kerangka ini fungsi control pers terhadap kepolisian jauh lebih kuat ketimbang fungsi sosialisasi program kepolisian. ‘Ideologi’ pers tanpa disadari membimbing dalam menkonstruksi agenda-agenda peliputan. Ideologi pers semacam ini secara otomatis juga memberikan panduan terhadap pemaknaan atas obyektifitas pemberitaan dan pilihan-pilihan agenda.

Tidak seperti era Orde Baru dimana aparat keamanan bisa intervensi langsung kepada redaksi untuk menyatakan keberatan pemberitaan, dan kemudian redaksi pasti mematuhi. Ketika tidak ada lagi pintu masuk menekan redaksi yang dilakukannya adalah upaya; 1) menutup fakta dengan cara mempengaruhi sumber berita, 2) pada kasus Majalah *Tempo* memotong peredaran berita, dan 3) memperkarakan (akurasi) pemberitaan. Poin ke tiga ini yang umum muncul dalam publisitas. Meskipun cara ketiga ini legal (*legal rational*), namun kemudian ‘diserang’ kalangan masyarakat sipil sebagai sebuah bentuk tindakan yang tidak mengindahkan kerangka moralitas demokrasi dan bersifat arogan. Atas dugaan ‘dosa’ peliputan pers tidak lagi secara serta merta ditafsir oleh kepolisian tetapi oleh sebuah dewan yang dibentuk oleh komunitas pers sendiri (Dewan Pers).

Kepolisian dalam kerangka kepentingan citranya sebagai organisasi yang reformis tidak bisa menolak moralitas publik. Melalui “kesepakatan” ini kekuasaan mendefinisikan realitas (pelanggaran mengenai pemberitaan) bergeser dari otoritas negara ke CSO. Dalam kerangka Dahrendorf, deferensiasi struktural yang terjadi pada era reformasi, di dalamnya mengandung deferensiasi otoritas kelembagaan. Maka, ‘Pengadilan’ atas (insan) pers bukanlah diletakkan pada ruang yang umum namun pada otoritas yang mempunyai kualifikasi pada substansi persoalan pers.

#### **6.7.4. Ideologisasi Ilmu Kepolisian**

Relasi Polisi dengan universitas bergeser di sepanjang pasca reformasi. Posisi PTIK sangat strategis berperan dalam pergeseran hubungan itu. Sebelumnya posisi universitas, khususnya Universitas Indonesia mempunyai pengaruh (*influence*) yang sangat kuat terhadap institusi kepolisian. Merosotnya peran universitas ini dapat dilacak pada dua faktor. *Pertama*, dengan “penguatan” PTIK (istilah yang perlu diskusi) yang diukur dari peningkatan kuantitas doktor pada anggota Polri. *Kedua*, pada pergeseran tata kelola / manajemen PTIK: semula ada jabatan Dekan, *nota bene* adalah seorang sipil non-polisi yang selalu dijabat akademisi Universitas Indonesia. Pada 2004 jabatan ini dirangkap oleh Gubernur hingga sekarang.

Realitas melemahnya pengaruh universitas ini dalam istilah Adrianus Meliala, ‘universitas berada dalam koptasi kepolisian’. Disini universitas (sekedar) dipakai sebagai legitimasi atas tindakan, tidak lagi pada dimensi pengaruh (*influence*). Hubungan *Influence* atau pengaruh bersifat konstan struktural, pengabaian atas pengaruh menyebabkan kehilangan orientasi organisasi, karena pengaruh adalah domain ide/ideologi. Sementara pada hubungan legitimasi bersifat pilihan. Kepolisian bisa mengabaikan universitas dengan (konsekuensi) kehilangan legitimasi tanpa harus kehilangan orientasi organisasi. Legitimasi kepolisian pada ‘era baru’ ini akhirnya bukan diletakkan pada kekuatan hubungan substantif akademik dengan universitas, tetapi kepolisian menangkap dan ‘mempekerjakan’ akademisi yang ‘lari dari habitat’ kampus. Legitimasi ini akhirnya bersifat ‘semu’ karena cenderung mempunyai bobot politis, ketimbang sosiologis-substantif.

Disini, kepolisian menguasai definisi realitas atas dirinya sendiri. Jika, dibandingkan dua figur ekstrim pada dua zaman: Kastorius Sinaga, adalah orang kampus yang berjalan terlalu jauh, ia terkooptasi kepolisian; Joko Sutono, adalah orang kampus yang juga berjalan jauh memberikan pengaruh (*influence*) kepolisian. Diluar dua model aktor ini, posisi intelektual kampus menjadi “buruh lepas” bagi kepolisian.

Dalam kerangka demokrasi, Polri berjalan terlalu jauh. Penguatan lembaga pendidikan kepolisian (PTIK) justru menjadi barikade eksklusif terhadap lingkungan (universitas). Pada sisi lain, pelemahan peran universitas cenderung



memperlemah legitimasi Polri. Secara moral mengacu *differentiation association* Dahrendorf, institusi kepolisian bukanlah ruang yang memberikan legitimasi akademik itu. Peran institusi paca reformasi yang menuntut keruncingan tugas lembaga menjadi terganggu, karena peran institusi kepolisian yang normalnya sebagai konsumen pemikiran akademik, justru sekaligus menempatkan dirinya sebagai produsen. Ilmu Kepolisian yang menjadi ikon lembaga akademik terbuka peluang ideologisasi. Dalam kerangka **Dahrendorf**, peluang asosiasi yang terkordinasi secara imperativ ini terganggu. *Imperative Coordination Association* mensyaratkan pembagian peran.



## **BAB 7**

### **DISKUSI DAN KESIMPULAN TEORITIK**

Kebuntuan proses hukum dalam perkembangan Orde reformasi banyak diminimalisir dengan (hadirnya) gerakan masyarakat sipil yang terkonsolidasi pada era reformasi. Yang paling nyata realitas itu tergambar pada Rancangan Undang Undang Intelejen, kriminalisasi pimpinan KPK, kebebasan gerak perss, pembangunan gedung baru DPR.

#### **7.1 Organisasi Masyarakat Sipil dalam Dua Sruktur Tata**

##### **Kelola Keamanan**

Sebelum tahun 1998 upaya negara dengan vulgar ‘membonsai’ gerak masyarakat sipil. Era Orde Baru Menko Polkam dengan mudah menindak organisasi masyarakat sipil. Pagelaran pembonsaian rezim militer atas organisasi masyarakat sipil itu diantatanya, pada dekade tahun 90-an tercatat enam upaya negara membungkam gerak organisasi masyarakat sipil: Desember 1991 Menko Polkam melakukan efek kejut terhadap LSM yang diduga mencemarkan nama Indonesia di mata internasional dalam soal pembangunan Kedung Ombo; Januari 1992, Menko Polkam Sudomo minta revisi UU No.8/1985 tentang Organisasi Massa, ditujukan kepada kiprah LBH dan Walhi. Sudomo menengarai dua organisasi masyarakat sipil ini menerima bantuan dari luar negeri secara langsung, membantu orang asing melakukan kegiatan yang bertentangan dengan prinsip kedaulatan negara; April 1992, pemerintah melarang LSM menerima bantuan dari Pemerintah Belanda; Agustus 1996, Mendagri Yogi S. Memet mensinyalir ada LSM menghembuskan citra buruk pemerintah Indonesia ke dunia internasional dan menekan LSM mematuhi UU No. 8/1985; September 1996, Menko Polkam Soesilo Sudirman menyebut sejumlah LSM, Ormas dan mahasiswa telah disusupi paham komunis. Pemicunya penyerbuan kantor DPP PDI Pro Mega pada 27 Juli 1996 sebagai kambing hitam; November 1996, Dirjen Sospol Depdagri Sutoyo mengumumkan 31 organisasi masyarakat sipil bermasalah , diantaranya Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)

dan Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI).

Pasca 1998, pembonsaian atas ruang gerak organisasi masyarakat sipil nyaris tak ada lagi. Sementara, sampai tahun 2004 supra struktur lembaga negara sedang ramai-ramainya berada dalam konsolidasi demokrasi. Utamanya pada tata kelola keamanan; militer kembali ke barak, polisi independen. Secara umum Polri tak lagi menggunakan *coersive* maupun bentuk *enforcement* terhadap organisasi masyarakat sipil kritis. Kepolisian berusaha bermain kekuasaan pada ruang legal formal. Ia akan selalu meng-klaim tindakannya berpijak pada hukum positif. Bekerjanya kekuasaan dalam relasi Polri dengan organisasi masyarakat sipil sampai disini kemudian akan lebih jelas dan tegas dilihat pada isu-isu yang bersifat konfliktual di dua entitas ini. Yang dimaksud konfliktual disini adalah gejala tarik-menarik dalam memaknai realitas. Tarik menarik ini menyangkut dua dimensi; pada satu sisi organisasi masyarakat sipil sebagai bagian dari masyarakat sipil yang mempunyai peran dan status lembaga *oversight* melakukan perannya di ruang demokrasi (kebebasan): di sisi lain kepolisian dalam cara memberikan respon terhadap aksi kritis organisasi masyarakat sipil itu. Dalam merespon aksi kritis itu, Polri menafsir realitas dan (memilih) rasionalitas tindakan dalam koridor norma dan regulasi. Sementara, realitas sosial bergerak terus, sehingga koridor regulasi dan norma demokrasi ini pada dasarnya bukan produk yang berhenti atau 'telah selesai' sebagai barang jadi. Sehingga "kompatibilitas" tindakan kepolisian terhadap lingkungan bergerak terus mengikuti perubahan sosial. Hingga tahun 2006 kalangan masyarakat sipil tidak bersuara mempersoalkan posisi Polri dibawah Presiden. Kurun tahun ini masih diliputi "semangat zaman" anti-otoritarian.

## 7.2 Negara, Pasar, dan Civil Society

Sebuah entitas sosial pada era demokrasi (global) tak mungkin terbebas (independen) dalam pengertian yang telanjang, baik pada derajat nasional maupun mondial. Inovasi institusional adalah dalam kerangka kompatibilitas kepolisian terhadap lingkungan luar. Smelser (2005) menengarai -- sebagaimana menyinggung tesis *The End of History*-nya Fukuyama (1995) -- inovasi institusional setiap organisasi pada segala levelnya berada pada pengaruh tiga

tekstur koneksi (*triangular relationship connecting*); Negara (state), ekonomi, dan civil society (Smelser, 2005: 511). Dalam koneksi tiga entitas ini, negara tidak bisa serta merta berambisi membangun kekuatannya dengan model '*strong state*' (Fukuyama, 2005). Karena negara harus menimbang pasar (ekonomi) dan kebebasan masyarakat sipil. Entitas negara dalam konteks Indonesia, belakangan paling tidak pada era SBY-Budiono, mendapat kesan membuka ruang '*free market*'-nya dengan mendapat kritik tajam dari kalangan pro-populis sebagai 'menggadaikan' ideologi.

Berkembangnya aspek pasar mempersyaratkan keamanan (baca; kepastian hukum), ini *nota bene* menjadi wilayah kerja kepolisian. Jika dibandingkan dengan era Orde Baru, keamanan ini menjadi penyangga Pembangunan, sebuah konsep perubahan sosial yang didefinisikan secara ketat oleh rezim militer. Militer mendominasi definisi atas realitas keamanan dan kejahatan. Dalam rumusan proposisi: pasca 1998 realitas keamanan adalah persoalan yang berkaitan dengan penegakkan hukum; sebelumnya selalu dihubungkan Pembangunan. Maka, gerakan-gerakan masyarakat sipil era Orde Baru oleh rezim penguasa dialamatkan kepada kontrol hukum subversif. Ini mempunyai dua implikasi, *pertama*, gerakan masyarakat sipil menjadi mempunyai makna politik. *Kedua*, kepolisian kehilangan relevansi karena seakan-akan kontrol terhadap gerakan masyarakat sipil ini tidak lagi diletakkan sebagai persoalan pelanggaran hukum.

Jadi melalui proposisi Smelser di atas, posisi kepolisian masih terus bergerak dalam kerangka menemukan kompatibilitas-nya dalam tiga koneksi itu (negara, ekonomi, dan *civil society*), baik formasinya dalam level tata negara maupun dalam hubungannya dengan *civil society*. Dalam kerangka ini berkembangnya aspek pasar tidak melulu bersandar pada (prosedur) demokrasi, tetapi yang lebih serius adalah pada sektor keamanan.

Sementara, aspek pasar *gamang* memasuki bentuknya yang liberal dalam kerangka sistem sosial Indonesia. Meskipun dalam derajat tertentu, "liberalisme ekonomi" (masih perlu menggunakan tanda kutip) Indonesia pasca 1998 sempat melahirkan kelas menengah baru yang cukup signifikan. Jumlah kelas menengah meningkat pesat dari 1,6 juta di tahun 2004 menjadi sekitar 50 juta pada tahun 2011, menggunakan standar definisi pengeluaran per tahun 3000 dollar AS.

Persoalan mendasar atas kehadiran kelas menengah baru sebagai bagian dari (potensi masyarakat sipil) pasca 1998 adalah tidak signifikan dalam memberikan kontribusi bagi demokrasi. Dalam kerangka yang dipakai O'Donnell (1993), kelompok kelas menengah baru ini tak mempunyai kualitas *bürgerliche*. O'Donnell mengartikan konsep ini mengacu pada dua persyaratan; *pertama*, suatu kelompok yang memperoleh hak yang diakui secara eksis, setelah kejatuhan rezim otoritarian, dan *kedua*, kelompok ini secara terbuka menangani masalah-masalah mereka sendiri dan bertindak bersama dalam mempertahankan kepentingan-kepentingan mereka yang sah (O'Donnell, 1992:6). Pada persyaratan pertama dapat dipenuhi, secara sosiologis-politik; kebebasan berkumpul, berserikat dan berpendapat. Bahkan, terakhir pada 2011 keluar Undang Undang Kebebasan Informasi Publik yang memberikan kekuatan otoritas bagi kalangan masyarakat sipil mengontrol kebijakan publik. Ini kondisi yang tak ditemui pada era Orde Baru. Pada persyaratan yang kedua adalah kondisi yang tidak dipunyai kalangan kelas yang diuntungkan yang lahir pasca 1998 itu.

Akhirnya, peran kontrol terhadap kiprah negara, dalam disertasi ini lebih spesifik terhadap instrumen penegak hukum kepolisian, sangat bertumpu pada organisasi masyarakat sipil yang mengorientasikan perannya secara langsung sebagai *oversight* (*police oversight*) yang jumlahnya sangat terbatas. Kondisi ini secara substansial mempunyai kontinuitas peran organisasi masyarakat sipil sejak era Orde Baru. Temuan ini memperkuat Anders Uhlin (1997). Ketika, partai politik terkooptasi oleh rezim kekuasaan Orde Baru maka partai oposisi lumpuh, organisasi masyarakat sipil menggantikan peran 'agregasi' dan sosialisasi politik demokrasi. Dalam catatan Ramlan Surbakti (*Kompas*, 27/12/2010) kekosongan peran partai oposisi pasca 1998 masih terus bergerak hingga satu dasawarsa.

### 7.3 Kultur 'Pencitraan' dan Respon Parsial Kepolisian

Pemisahan Polri dari institusi militer mempunyai dua signifikansi mendasar; *pertama*, adalah pemisahan berarti terbukanya keran sumber daya ekonomi (*economical resource*) kepolisian yang melonjak hingga tiga ratus persen. *Kedua*, independensi penegakkan hukum yang dialamatkan pada prasyarat profesionalitas Polri. Namun kemudian, antara independensi kepolisian dengan

profesionalitas bukanlah hubungan yang linear. Independensi kepolisian adalah prasyarat struktural yang dibutuhkan untuk bekerjanya sistem demokrasi, tetapi persyaratan ini belum cukup bagi profesionalisme kepolisian itu sendiri.

Hubungan antara independensi dengan profesionalisme kepolisian *necessity but not sufficient*. Profesionalisme Polri akhirnya tak bisa melulu diserahkan pada entitas institusi ini dalam ruang independensi. Profesionalisme kepolisian sangat ditentukan kondisi masyarakat sipil sebagai *stake holders* utamanya. Jargon yang akrab di kalangan kepolisian tentang “*polisi berdiri di depan masyarakatnya*” dalam kerangka kontestasi semacam ini menjadi sebuah “narsisme” kalangan kepolisian, karena derajat profesionalitasnya akhirnya bertumpu pada derajat kematangan masyarakat sipil dalam berdemokrasi. Adaptasi manajemen operasional kepolisian dibingkai melalui kerangka prioritas pada isu-isu yang berkembang menjadi perhatian publik. Dalam kerangka ini cara kerja kepolisian bersifat reaksioner/reaktif. Logikanya, ukuran atensi publik menjadi agenda prioritas dalam manajemen kepolisian. Sementara, atensi publik ini pada dasarnya adalah instrumen (bergeraknya) masyarakat sipil atas segmen-segmen yang menjadi perhatiannya. Realitas ini memperkuat proposisi umum Chendoke (1985) dan DeLue (1997): kelemahan *civil society* utamanya organisasi masyarakat sipil berbanding lurus dengan harapan terjadinya perubahan pada level infra-struktur negara.

Jadi, hubungan profesionalisme Polri dengan kematangan masyarakat sipil bersifat dialektis. Yaitu, tuntutan dan harapan masyarakat direspon oleh Polri melalui bentuk kebijakan (perubahan organisasi, Peraturan Kapolri, program, dan aktifitas). Sementara tuntutan masyarakat terhadap Polri juga mempunyai ‘wajah’ yang parsial, karena, pertama, memang tidak semua isu yang berhubungan dengan praktek kepolisian dipandang ‘seksi’ untuk dipermasalahkan. Kedua, dan yang utama, adalah kelemahan secara umum masyarakat sipil Indonesia sehingga intensitas dan ekstesitas kontrol terhadap institusi kepolisian bersifat parsial.

Kelemahan *civil society* ini dalam pengertian yang dirujuk O’Donnell sebagai kualitas *bugerliche*. Realitas ideal dalam konsep *bugerliche* mengacu pada suatu kelompok yang tidak hanya memperoleh hak yang diakui secara eksis,

setelah kejatuhan rezim otoritarian, sekaligus secara terbuka kelompok ini menangani masalah-masalah mereka sendiri dan bertindak bersama dalam mempertahankan kepentingan-kepentingan mereka yang sah (O'Donnell, 1992: 6).

Serangan publik terhadap isu-isu kepolisian secara parsial juga direspon Polri secara parsial melalui kerangka kerja prioritas. Dalam manajemen operasi kepolisian, agenda prioritas kerja kepolisian dialamatkan isu-isu yang mengundang perhatian publik. Respon organisasi atas perubahan lingkungan ini pada dasarnya melalui proses interpretatif organisasi atas realitas. Strand (1983) menyebutnya sebagai "*responsiveness*". Interpretasi atas perubahan lingkungan di dalam internal organisasi merupakan proses yang melibatkan kalkulasi-kalkulasi *power* yang meliputi pertimbangan sumber daya, kepentingan, dinamika kelompok-kelompok strategis organisasi, dan budaya organisasi.

#### **7.4 Struktur Polri Di Bawah Presiden dan Relasinya dengan Organisasi Masyarakat Sipil**

Posisi Polri di bawah Presiden lebih merupakan produk 'semangat zaman'. Prinsip dasar yang menjadi rujukan pada era ini adalah -- dalam istilah Emile Durkheim berkembangnya diferensiasi struktural -- terpisahnya kepolisian dari institusi militer (TNI). Acuan reformasi TNI, saudara tuanya, lebih sederhana ketimbang kepolisian; kembali ke barak. Pemisahan kepolisian dari institusi militer menjadi "ikon" reformasi dalam tata kelola keamanan.

Universitas dan cendekiawan di luar kampus cukup berpengaruh terhadap gagasan posisi Polri ini, utamanya melalui kajian-kajian akademis dan diskusi-diskusi di dalam dan di luar lingkungan kepolisian. Singkatnya, posisi Polri di bawah presiden mempunyai legitimasi akademik dan sosio-politis di sepanjang era semangat reformasi. Kemudian, belakangan setelah lewat tujuh tahun reformasi posisi Polri ini mulai didiskusikan kembali secara tidak regular. Secara analitik diskusi di kalangan masyarakat sipil menyangkut dua dimensi; yaitu, posisi Polri di bawah presiden secara langsung dan hal ikhwal wilayah kerja kepolisian (*scope*). Pada wilayah kerja kepolisian ini menyangkut timpang-tindih (*intersection*) antar lembaga-lembaga negara, sekaligus pada persoalan sumber

daya ekonomi bagi lembaga ini. Misalnya, sebatas mana wewenang kepolisian dalam urusan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor, adalah interseksi dengan tugas dan wewenang Departemen Perhubungan. Begitu pula hubungannya dengan institusi militer yang masih terus bergulir. Namun demikian, isu-isu terakhir menyangkut interseksi ini dalam perjalanan reformasi tidak segenar wacana posisi Polri.

Bagi kalangan kepolisian posisi Polri dan wilayah kerja seperti yang ada sekarang sudah sangat tepat. Mereka berpijak pada argumen historik, bahwa posisi di bawah presiden dan wilayah kerja kepolisian mempunyai pijakan sejarah. Meskipun yang dimaksud 'sejarah' ini juga sebetulnya bergerak, paling tidak terjadi perbedaan tafsir antara kalangan organisasi masyarakat sipil yang kritis terhadap kepolisian dengan kalangan kepolisian. Mantan Kepala Kepolisian yang mempunyai kharisma di komunitas kepolisian dalam berbagai kesempatan seminar maupun tulisan-tulisannya di lembaga pendidikan kepolisian meminta jajarannya menutup wacana posisi Polri ini yang dipandang sakral. Pewacanaan di kalangan masyarakat terhadap posisi Polri secara sporadik muncul, utamanya ketika persoalan-persoalan yang menyangkut kinerja kepolisian juga mulai dirasakan kalangan masyarakat. Kinerja Polri acap kali dihubungkan dengan posisinya di bawah presiden.

Sampai disini legitimasi Polri dipersoalkan kembali dalam kaitannya dengan posisinya dibawah presiden<sup>103</sup> setelah perjalanan organisasi ini berinteraksi dengan lingkungan. Kondisi ini menguatkan Pedersen dan Dobbin (2006) bahwa legitimasi dibangun secara sosial. Jadi legitimasi organisasi selain membutuhkan regulasi (pijakan legal formal, juga menyangkut pengakuan sosiologis. Kalau legal formal berada pada tataran politis. Peristiwa politik ini selesai setelah regulasi (undang-undang) diundangkan; maka menyangkut pengakuan sosiologis bersifat dinamik dan bergerak terus. Karena, pengakuan sosiologis atas organisasi kepolisian dibangun dalam interaksinya dengan lingkungan. Pada taraf ini kepolisian sedang dalam proses adaptasi organisasi karena relasinya dengan lingkungan. Maka Polri, khususnya berkenaan dengan

---

<sup>103</sup>Terakhir pada September 2011, tiga orang advokat mengajukan *judicial review* pasal 8 dan pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri ini.



posisinya dibawah presiden sedang berada dalam proses itu. Organisasi membangun legitimasi dengan cara mengdopsi bentuk yang (sebelumnya) sudah dikenal, kemudian membantuk identitasnya secara unik, “...we argue, reflects a wider sosial process in organization create legitimacy by adopting recognizable form and create identity by touting their uniqueness”. Adaptasi ini dengan sendirinya merupakan proses relasi kekuasaan yang bergerak secara simultan antara model dari luar (global) yang diadopsi dengan kenyataan lokal.

Namun demikian, sejumlah subyek organisasi masyarakat sipil dalam penelitian ini (yang nota bene organisasi masyarakat yang kritis) tidak memandang posisi Polri sebagai persoalan yang serius. Kinerja kepolisian tidak semata-mata mudah saja dialamatkan pada presiden, meskipun pada kasus tertentu hal itu mungkin. Yang paling mendasar bahwa Polri harus berada dibawah otoritas politik yang secara reguler aktor yang membawahi Polri ini dievaluasi oleh rakyat. Maka, uraian di atas, serangan – serangan yang dilakukan kalangan masyarakat terhadap posisi kepolisian di bawah presiden bukanlah menjadi desakan (pengaruh) yang cukup kuat, karena hanya bersifat sporadis dan insidental.

Kepolisian menyadari serangan terhadap posisi Polri dan scope wilayah kerjadari kalangan masyarakat melalui ‘pintu masuk’ kinerja kepolisian. Serangan ini bersifat insidental. Atau, kalangan kecil saja yang mempersoalkan posisi Polri di bawah presiden, bahkan kalangan organisasi masyarakat sipil kritis terhadap kepolisian tak memandang sebagai persoalan.

## 7.5 Legalitas dan Proses De-legitimasi

Dimensi kekuasaan yang bersifat pemaksaan (*force*) dan dominasi yang sebelumnya dipraktekkan secara leluasa oleh instrument negara pada era Orde Baru tidak lagi mendapatkan ruang. Sehingga Relasi Polri, sebagai institusi legal pengelola kekuatan fisik, dengan organisasi masyarakat sipil sebagai agen masyarakat sipil pasca 1998 cenderung berada dalam sifatnya yang ‘setara’. Walaupun pemaksaan (*force*) ini pada dasarnya melekat pada fungsi institusi kepolisian sebagai pengendali keamanan namun pada era ini tak mudah mencarikan legalitasnya. Legalitas dalam pengertian ini dimaknai sebagai pendasaran pada regulasi (aturan main pada teks-tertulis); undang-undang,

Keputusan Presiden, maupun Keputusan Kapolri.

Legalitas menjadi sangat krusial sebagai dasar legitimasi atas tindakan. Meskipun, lagi-lagi, bagi kepolisian legitimasi atas tindakannya tidak cukup disandarkan pada legalitas semata. Dengan demikian tindakan kepolisian yang didasarkan legalitas dalam konteks legitimasi hanya bersifat *necessary but not sufficient*. Sebagaimana telah diurai di atas, dengan merujuk pada Pedersen dan Dobbin (2006), legitimasi selain membutuhkan pendasaran pada legalitas, yang jauh lebih mendasar adalah pada aspek kontestasi sosial. Aspek kontestasi sosial ini bagi Dahrendorf mempersyaratkan dimensi moral universal. Term ‘moral’ disini meng-‘atasi’ legalitas. Acap kali aspek moral ini tak hadir secara langsung di dalam teks aturan main itu, ia hanya bisa ditemukan melalui tafsir atas yang legal. Sementara, terminologi ‘universal’ yang mensifati moral (menjadi moral universal) membutuhkan tafsir atas legalitas melalui kaedah-kaedah rasional.

Pada tataran ini sebuah tindakan sebagaimana dalam kategori Max Weber sebagai tindakan rasional instrumental-lah yang dapat mengisi sistem demokrasi dengan mengedepankan hukum sebagai panglima. Sistem sosial demokrasi dengan *ikon* kebebasan sipil hanya bisa ‘diisi’ oleh tindakan sosial yang merujuk pada legalitas rasional. Meskipun kemudian tindakan sosial yang merujuk pada legalitas tertulis ini bisa saja konfliktual secara relasi kekuasaan melalui hubungan antar otoritas itu aktor-aktor sosial. Betapapun sebuah tindakan itu merujuk pada legalitas tertulis tetap saja tindakan itu adalah sebuah tafsir yang tidak saja tidak steril dari kepentingan aktor sosial tetapi juga menafsir terhadap tindakan aktor sosial di luar lingkungannya. Mengikuti Dahrendorf, bahwa tidak setiap tafsir atas legalitas yang dilakukan oleh aktor sosial secara otomatis dapat masuk dalam kategori yang memperkuat legitimasi tindakannya. Tindakan sosial sebagai artikulasi tafsir atas legalitas tertulis mempersyaratkan kontestasi dengan lingkungan di luarnya.

Kontestasi ini kemungkinan akan melahirkan semacam konsensus sebagai ‘titik temu’ tafsir yang dilakukan oleh aktor-aktor sosial terhadap legalitas dan realitas sosial yang berkembang, sejauh tafsir ini dapat memasuki koridor moral universal. Tindakan kepolisian sepanjang penelitian ini mempunyai dasar legalitas. Sejak dari penyerangannya terhadap KPK hingga “diam”-nya kepolisian

atas putusan Dewan Komisi perihal rekening gendut di tubuh institusi ini. Masyarakat Sipil atas kuasa Polri tak berkutik. Terror terhadap ICW dalam kasus Tama dapat diabaikan. Tindakan terror gaya Orde Baru ini, meskipun cukup ‘menggetarkan’ nyali ICW, namun secara institusional akan memukul balik telak legitimasi Polri.

Kedatangan Kepala Kepolisian Daerah Metro Jaya ke Dewan Redaksi Kompas didorong oleh publikasi harian ini yang dipandang mengganggu citra kepolisian; adalah sebuah bentuk upaya mempengaruhi Kompas yang membangun opini citra buruk kepolisian. Kedatangan petinggi aparat keamanan semacam ini merupakan realitas baru yang mengindikasikan pergeseran hubungan dua entitas ini. Meskipun, realitas ini dapat dibaca dalam konteks lain; kedatangan Kapolda ke Dewan Redaksi ini sebagai bagian dari upaya kepolisian dalam rangka kerjasama dengan masyarakat membangun suasana aman dan tertib (Kamtibmas). Karena, liputan Kompas dipandang oleh kepolisian justru sebagai membangun suasana yang tidak aman di kalangan masyarakat<sup>104</sup>.

Pada era sebelumnya, penguasa keamanan hanya tinggal menelfon staf redaksi atas keberatan pemberitaan, kemudian tak ada kata lain respon redaksi adalah mematuhi. Bahkan, di ruang dewan redaksi Kompas tak ada lagi *warning* yang sebelumnya ditempel di papan tulis redaksi tentang “yang perlu diperhatikan” dalam penulisan berita dan peliputan.

## 7.6 Etika Sipil

Organisasi masyarakat sipil pasca 1998 telah menemukan ruang geraknya sebagai kontrol terhadap instrumen negara melalui pencabutan sejumlah regulasi yang membelenggu kebebasan dasar (kebebasan berorganisasi, kebebasan berekspresi/mengemukakan pendapat). Realitas ini secara teoritik merupakan pengakuan negara atas otoritas sipil terlibat dalam kebijakan publik. Pada sisi lain Polri mendapatkan keleluasaan ruang gerak setelah pisah dari institusi militer.

Polri dengan sumber daya yang sangat besar pada relasi ini tidak lagi mudah melakukan bentuk-bentuk penguasaan dominatif atau koersif. Namun

---

<sup>104</sup>Sebelumnya *Kompas* sangat gencar mengangkat hasil jejak pendapat masyarakat Jakarta tentang rasa aman dan keamanan yang dihubungkan dengan kinerja kepolisian.

demikian, kepentingan kepolisian nampaknya sangat jelas pada kemungkinan publikasi yang akan mengganggu citranya. Bagi kepolisian, citra sangat sakral. Citra (istilah ini dalam literatur dan dokumen Polri selalu disertai dengan kata 'perbaikan', jadi 'perbaikan citra') menjadi program kerja yang masuk pada Grand Strategi Polri. Respon Polri terhadap tuntutan dan harapan masyarakat yang diletakkannya dalam Grand Strategi Polri adalah salah satu indikasi menguatnya posisi lembaga sipil, jika ditarik bandingannya dengan era otoriter rezim Orde Baru. Hubungan tegang semacam ini dalam kerangka sistem norma demokrasi menjadi indikasi keterlibatan masyarakat terhadap kebijakan publik dan organisasi publik.

Organisasi sipil dalam kerangka ini mulai mempunyai posisi sebagai alat kontrol dalam konstelasi sistem kelembagaan di Indonesia. Meskipun struktur legalnya pada level supra-struktur politik dimensi kontrol terhadap institusi kepolisian ini lebih kuat. 'Interfensi' presiden secara langsung terhadap kepolisian pada sisi tertentu sangat diperlukan dalam kerangka kepentingan publik dan pemberantasan korupsi yang telah akut di Indonesia. Disini, ketika infrastruktur politik mengalami dis-fungsi, kontrol terhadap reformasi kepolisian menjadi 'pincang'. Instrumen sipil, jika tak mempunyai kekuatan legal menindak (hanya "etik") semacam (dewan Keterbukaan Informasi) tak akan dipandang serius oleh kepolisian. Ini yang terjadi pada fenomena Rekening Gendut. Indonesia sedikit menyerupai Meksiko. Kepolisian Meksiko melakukan perlawanan terhadap Presiden Vincente Fox yang terpilih secara demokratis di sepanjang sejarah suksesi negeri ini ketika interfensi pada reformasi di tubuh kepolisian.

Undang Undang Keterbukaan Publik memberikan warna yang cukup radikal dalam hubungan dua lembaga ini. Paling tidak memperkokoh posisi kekuasaan lembaga *oversight* semacam ICW. Sistem relasi dalam konstruksi demokratis telah memperlihatkan formatnya. Akhirnya, mulai terbuka ruang bagi realitas yang dikonstruksi melalui elemen-elemen yang lebih luas, baik oleh otoritas negara (dalam hal ini kepolisian) maupun elemen non-negara. Realitas tidak lagi 'didefinisikan' melulu oleh elemen negara.

## 7.7 Refleksi Teoritik

Relasi kekuasaan institusi kepolisian dengan organisasi masyarakat sipil bukan berangkat pada persoalan legal atau tidaknya sebuah tindakan tetapi pada kemasuk-akalan tafsir legalitas tindakan. Kemasuk-akalan tafsir tindakan legalitas kepolisian mempersyaratkan terjadinya kontestasi tafsir ini dengan lingkungan di luar institusi ini, masyarakat sipil. Hampir semua tindakan kuasa kepolisian yang melulu disandarkan pada basis legalitas, mengabaikan kontestasi legal itu pada entitas masyarakat sipil mengandung potensi delegitimasi. Padahal, citra kepolisian institusional-organisasi dimasukkan dalam Grand Strategi Polri.

Legalitas tindakan kepolisian merupakan satu hal, dan legitimasi adalah hal lain. Legalitas tindakan kepolisian belum tentu mempunyai legitimasi. Sementara, legitimasi sejajar dengan kemasuk-akalan, sama-sama mempersyaratkan kontestasi gagasan antara negara (*ipso facto* kepolisian) dengan entitas di luar negara. Tindakan legal merupakan domain negara (kepolisian); kemasuk-akalan tafsir atas tindakan legal dan legitimasi oleh Dahrendorf disebutnya sebagai domain moral. Moral meng-‘atasi’ teks legalitas dan sekaligus otoritas kekuasaan dan hukum (*beyond the legal*). Relasi kuasa kepolisian dengan organisasi masyarakat sipil akhirnya adalah tarik menarik tafsir tindakan atas legalitas kepolisian dengan legitimasi moral.

Bagi Dahrendorf ‘kordinasi’ bersifat mengaharuskan (*imperative*) melalui hubungan otoritas yang melekat dalam asosiasi (Johnson, 1986:185), tapi ia (Dahrendorf) nampaknya tak sensitif bahwa otoritas – dalam hubungan antar otoritas itu bisa tidak bersifat seimbang, karena justru otoritas pada setiap peran institusi mempunyai ‘power’ yang berbeda-beda. *Surplus power* akan memberi peluang pada kemungkinan mendominasi tafsir atau definisi atas realitas; ini kemudian memungkinkan (bentuk) kordinasi dedefinisikan oleh asosiasi yang *powerfull*.

Kekuasaan dan otoritas dengan demikian merupakan sumber ketegangan, karena di dalamnya melekat kepentingan mempertahankan *status quo*. Kepentingan ini bersifat obyektiv (Craib,1986: 94). Analisis Dahrendorf perihal kekuasaan ini dihadirkan secara formulatif oleh Robert Klitgaard,  $C = M + D - A$ . *Corruption equals monopoly plus discretion minus accountability*

(<http://www.icgg.org>). ‘Kepentingan’ yang oleh Dahrendorf disebut sebagai bersifat obyektif, Klitgaard melukiskannya;

“*Whether the activity is public, private, or non-profit, whether you are in Washington or Ouagadougou, you will tend to find corruption when someone has monopoly power over a good or service, has the discretion to decide whether you receive it and how much you get, and is not accountable*”.

Sumber daya power, dalam konteks ini bersumber pada sifatnya yang ‘purba’; legalitas melakukan kekerasan fisik dan organisasi yang besar. Polisi punya kemampuan kekerasan, dengan pasukan yang besar; organisasi masyarakat sipil tidak. Otoritas memang tersebar mengikuti status dan peran organisasi dalam tata kelola negara demokrasi. Sejauh organisasi ini hadir ditengah kontestasi demokrasi, ia mempunyai fungsi; maka secara otomatis melalui fungsi itu pula kehadirannya melekat otoritas. Jika Dahrendorf mengalamatkan pada ‘norma moral’ sebagai sumber dari susunan keteraturan (*order*), proposisi ini lahir sebagai revisi atas Marx yang menekankan semata pada ‘kekuatan produksi’; bahwa keteraturan adalah dominasi dari kelas penguasa. Marx, jelas melalui proposisi semacam ini adalah seorang materialism. Sementara bagi Dahrendorf, keteraturan bersumber dari kesaling-terkaitan antar otoritas yang ada dalam masyarakat; ‘keterkaitan’ ini bisa melalui artikulasi konflik sekaligus didalamnya ada konsensus. Konsensus inilah yang bersumber dari energi norma moral. Norma moral nampaknya bagi Dahrendorf diletakkan berada diluar organisasi, karena ia bersifat universal. Pada sisi lain kultur kepolisian yang cenderung membangun solidaritas “buta” dan kultur yang menyerupai “kelas Aria” adalah telah menjadi barikade pertahanan institusi ini dari permintaan terbuka oleh kalangan organisasi masyarakat sipil.

Pada dasarnya presiden bisa / mampu melakukan *treatment* atau perlakuan tegas karena justru ia melalui sumber daya politik mempunyai wewenang (presidensial, dipilih lebih dari 60 persen). Ketegasannya bisa menjadi *short cut* bagi sejumlah institusi (dalam hal ini kepolisian) yang *stagnan* dalam

menjalankan peran lembaga hukum yang netral<sup>105</sup>. Bukan malah menyerahkan pada entitas sosial pengendali ‘norma moral’ yang bergentayangan di-“luar” sana, menunggu fungsi lain yang justru menjadi di bawah kendalinya untuk melakukan koreksi. Pada sisi lain DPR yang menjadi instrumen negara paling penting dalam kontrol terhadap proses pemerintahan juga lemah. Lembaga ini seperti (hanya) menyaksikan fungsi kordinasi pemerintahan yang mandek.

Maka, anomali ini ketika keterkaitan peran institusi tidak fungsional (disfungsi) dalam kerangka rumusan tata nilai sistem demokrasi. Anomali ini dalam kerangka Dahrendorf adalah tersendatnya mekanisme ICA dalam mengisi sistem demokrasi. Akan lebih menjelaskan melalui formulasi Robert K. Merton bahwa terjadi disfungsi institusi, utamanya pada level supra struktur politik. Fungsi manifest independensi institusi kepolisian yang terbebas dari segala bentuk intervensi dari manapun kemudian menjadi institusi yang bebas atas “serangan” kordinasi – demokratis dari luar.

Membengkaknya elemen-elemen demokrasi yang mempunyai rujukan legal rasional (prosedural), untuk konteks ke-Indonesiaan pasca 1998 tidak serta merta terjadi koordinasi antara elemen (asosiasi) sebagaimana diisyaratkan Dahrendorf melalui ICA. Kewenangan Polri yang membengkak melalui UU Nomor 2 Tahun 2002 dan Polri mandiri pada awal dasawarsa 2000, menjadi peluang bagi institusi ini mendefinisi realitas secara mandiri pula. Konstruksi definisi atas realitas yang dibangun oleh institusi ini adalah bentuk ‘barikade’ atas serangan-serangan tuntutan keterbukaan dari luar institusi ini. Disini, proses demokratisasi tidak cukup hanya dengan pembagian kekuasaan atau bahkan pemisahan kekuasaan dan deferensiasi struktural pada tingkat supra struktur politik. Faktor kultur internal kelembagaan (dalam hal ini kepolisian) menjadi poin yang sangat serius bagi terjadinya *sharing* positif dalam dimensi koordinasi

<sup>105</sup> Jika dibandingkan dengan Meksiko, Presiden Fox yang terpilih secara demokratis memimpin reformasi kepolisian. Upaya Fox memutus jejaring hubungan kepolisian dengan masyarakat (tepatnya; mafia obat bius) – relasi ini di Indonesia dikenal dengan istilah “Parmas” (partisipasi masyarakat) – mendapat perlawanan kalangan kepolisian. Bahkan birokrasi kepolisian terhenti ketika Fox memecat salah satu petinggi kepolisian. Singkatnya Fox tak sanggup mengendalikan institusi ini; tetapi Fox telah menggerakkan *actual power* –nya sebagai sebuah institusi *the ultimate power*. Ini tidak terjadi di Indonesia. Institusi kepolisian bisa ditembus baru pada pasca Fox, presiden Calderon, dengan cara menggerakkan militer. Sejumlah pengamat menilai cara Calderon ini sebagai mencederai demokrasi.

antar asosiasi. Pada sisi ini, Dahrendorf nampaknya lalai terhadap persoalan kultur institusi; warisan gaya kekuasaan Orde Baru masih melekat pada kultur institusi kepolisian. Reformasi 1998 memang telah menggeser struktur relasi kuasa institusi negara dengan (organisasi) masyarakat sipil, tetapi kultur masih memerlukan waktu untuk berubah.





## BAB 8 PENUTUP

Reformasi sebagai pintu demokratisasi juga menyangkut pergeseran peran Polri yang selanjutnya mengandung implikasi pada hubungannya baik pada level supra struktur maupun pada level infrastruktur masyarakat. Ciri utama pergeseran dari otoritarian ke demokrasi adalah otoritas semakin memencar, terdistribusi. Dari melulu dilakukan pada level negara bergeser dengan pelibatan masyarakat. Hubungan kekuasaan era ini, meminjam Dahrendorf, otoritas menyebar : sebagai asosiasi-asosiasi yang terkordinasi secara imperatif. Asosiasi-asosiasi yang terkordinasi secara imperatif ini dalam konteks demokratisasi berada dalam kerangka hubungan kekuasaan yang (memungkinkan) akses kontrol untuk akuntabilitas lembaga.

Era Orde Baru keamanan didefinisikan secara ketat, ia selalu dialamatkan pada ‘pembangunan’: pada era reformasi istilah keamanan dialamatkan pada *ikon* penegakan hukum. Maka, terminologi ‘penegakkan hukum’ menjadi seperti relitas yang mempunyai jarak dengan konsep pembangunan, karena istilah ini kemudian lebih relefan disandingkan dengan keadilan. Akhirnya, keamanan yang dulu didefinisikan oleh negara, pasca 1998 di-*share* kepada masyarakat. Maka, gerakan-gerakan masyarakat sipil era Orde Baru oleh rezim penguasa dialamatkan kepada kontrol hukum subversif. Ini mempunyai dua implikasi, pertama, gerakan masyarakat sipil menjadi mempunyai makna politik. Kedua, kepolisian kehilangan relefansi karena seakan-akan kontrol terhadap gerakan masyarakat sipil tidak lagi diletakan sebagai persoalan pelanggaran hukum.

### 8.1 Kesimpulan

*Pertama*, Ruang independensi Polri. Independensi Polri atau lepasnya institusi ini dari institusi militer sejak 1999 hingga 2011 menunjukkan wajahnya yang belum bisa diterima sebagai pelayan, pelindung dan pengayom masyarakat. Profesionalisme Polri dalam jabaran perannya sebagai pelayan, pelindung dan pengayom masyarakat merupakan fungsi manifest independensi Polri. ‘Independen’ dalam fungsi manifest ini adalah melepas diri dari intervensi kekuatan institusi lain dalam memainkan perannya sebagai penegak hukum.

Namun, fungsi laten yang bergerak dalam independensi adalah “imunitas” institusi ini dalam pergaulannya dengan sesama institusi negara maupun organisasi masyarakat sipil. “Impunitas” adalah sebuah daya yang memungkinkan menutup diri, menangkis dan pengaburan dimensi kontrol dari luar institusi ini. Di sini, Polri menjadi sangat leluasa mendefinisikan realitas secara mandiri. Sama halnya dengan terminologi ‘soliditas’ di kalangan kepolisian, fungsi laten yang bekerja dalam konsep ini adalah saling melindungi rekannya atas serangan dari luar. Independensi Polri dalam konteks ini adalah disfungsi dalam kerangka sistem demokrasi. Sementara dalam pembacaan Dahrendorf, *imperative coordination association* mekanisme kontrol dalam format sistem demokrasi terjadi stagnasi. Stagnasi semacam ini bisa (terus) berjalan karena ‘dipelihara’ melalui fungsi latennya, bukan fungsi manifest.

Sementara peran kontrol masyarakat sipil terhadap kepolisian, meskipun angka kelas menengah secara statistik meningkat namun sangat lemah, atau minus *burgerlich*. Kontrol ini kemudian bertumpu pada organisasi masyarakat sipil yang jumlahnya sangat terbatas. Sehingga kontrol masyarakat sipil terhadap kepolisian bukan sebuah realitas yang masif tetapi parsial dan sporadis. Maka kemudian kinerja polisi era reformasi pasca 2000 dalam kerangka merespon gejolak lingkungan sosial yang bertumpu pada organisasi masyarakat sipil yang jumlahnya terbatas itu akhirnya juga bersifat parsial. Kepolisian bersifat reaksioner. Pada level legalitas-institusional sifat reaksioner ini diterjemahkan pada jargon ‘pentingnya melindungi citra’ Polri. Gagasan ini terartikulasi pada Grand Strategi Polri. Pengertiannya, reformasi kepolisian tidak bisa total: respon kepolisian terhadap tuntutan reformasi bersifat parsial pada isu-isu selektif. Energi kepolisian berpusar pada domain memelihara citra Polri, bukan pada kinerjanya yang bersifat substantif sebagaimana dituangkan pada tujuan (fungsi) manifestnya. Ini implikasi dari kontrol masyarakat yang juga bersifat sporadik. Manajemen operasional kepolisian dalam merespon lingkungan semacam itu dengan menempatkan perhatian khusus terhadap isu-isu yang menjadi sorotan publik.

**Kedua**, meskipun relasinya dengan organisasi masyarakat sipil yang kritis Polri tidak lagi diartikulasikan melalui bentuk *coersive*, tetapi institusi ini masih mengendalikan definisi atas realitas. Kultur kepolisian (secara internal)

merupakan faktor penghalang yang kuat bagi relasi yang terbuka dan demokratis terhadap *stake holders*-nya. Respon kepolisian terhadap suara kritis kalangan organisasi masyarakat sipil dilakukannya dengan cara *counter* 'akademik' dan tafsir tindakan terhadap legalitas. Respon Polri yang paling keras (yang bersifat *public*) adalah pandangan bahwa sebuah organisasi masyarakat sipil itu ter/disusupi kepentingan asing, atau diidentifikasi sebagai ekstrimis: kemudian kepolisian menyebar intel. Pandangan semacam ini menyerupai era Orde Baru setelah Suharto menghapus lembaga ekstra yudisial Kopkamtib kemudian menggantikannya dengan lembaga baru Bakortanas. John Honna (1999) menyebut sebagai 'ideologi kewaspadaan'. Barangkali tepat menempatkan pandangan Polri yang sangat waspada terhadap organisasi masyarakat sipil yang kritis sebagai warisan kultur militer Orde Baru.

**Ketiga**, tindakan kekuasaan kepolisian selalu (mempunyai) rujukan legalitas hukum positif: sejak dari kasus masiv penanganan hukum kaum melarat (pencurian tiga butir kakao) hingga menutup kasus rekening gendut. Dua nomenklatur respon Polri ini berpijak dari kerangka gerak ikon 'Citra Polri' sebagai ikon sakral bagi organisasi ini. Dari sisi relasi kuasa, reformasi di tubuh kepolisian dalam kerangka cara kepolisian merespon suara kritis ini cukup signifikan. Ikon 'Citra Polri' sebagai batu tonggak pertama untuk tahap-tahap reformasi berikutnya dalam bekerja sama dengan masyarakat.

**Keempat**, namun demikian, relasi kekuasaan institusi kepolisian dengan organisasi masyarakat sipil tidak bisa lagi melulu disandarkan pada legalitas sebuah tindakan, tetapi pada pengakuan tindakannya oleh masyarakat. Pengakuan ini menyangkut legitimasi. Legitimasi mempersyaratkan 'kemasuk-akalan' tafsir legalitas kepolisian, bukan sekedar pada dasar legal sebuah tindakan. Kemasuk-akalan tafsir tindakan legalitas kepolisian mempersyaratkan terjadinya kontestasi tafsir ini dengan lingkungan di luar institusi ini, masyarakat sipil. Legalitas tindakan kepolisian merupakan satu hal, sementara legitimasi adalah hal lain. Legalitas tindakan kepolisian belum tentu mempunyai legitimasi. Legitimasi sejajar dengan kemasuk-akalan, sama-sama mempersyaratkan kontestasi gagasan antara negara (*ipso facto* kepolisian) dengan entitas di luar negara (masyarakat sipil dan organisasi masyarakat sipil). Tindakan legal merupakan domain negara

(kepolisian): kemasuk-akalan tafsir atas tindakan legal dan legitimasi oleh Dahrendorf disebutnya sebagai domain moral.

Bagi kalangan organisasi masyarakat sipil yang secara khusus mengorientasikan gerakannya pada advokasi kritis kepolisian memandang bahwa institusi ini sebagai organisasi raksasa yang mempunyai kekuasaan dan kekuatan besar. Kemungkinan institusi ini menggunakan kekuasaan dalam artikulasinya secara vulgar seperti terror dan fisik masih mempunyai peluang, seperti yang terjadi pada Tama Langkun personil ICW yang berusaha gigih membongkar rekening gendut di kepolisian.

**Kelima**, SKEP Kepala Polri nomor 737 Tahun 2005 tentang Perpolisian Masyarakat (Polmas) yang lahir dari proses kontestasi dengan masyarakat sipil, sebagai upaya Polri mengurangi beban legitimasi masyarakat masih bersifat sangat minimal. Regulasi ini hampir tak menyentuh masalah legitimasi kepolisian. Perpolisian Masyarakat pada dasarnya adalah “strategi perpolisian” yang hampir tak menyangkut ruang relasi entitas kepolisian dengan organisasi masyarakat sipil kritis, selain program ini juga tidak diterapkan secara konsisten pada setiap pergantian Kapolri. Sebagai ‘paradigma’ program ini tak cukup fundamental dalam melibatkan masyarakat sipil. Strategi ini tak menjawab tentang ‘bagaimana jika rasa tak aman itu justru datang dari instrument negara sendiri’. Dalam banyak kasus relasi organisasi masyarakat sipil bukan pada perlunya masyarakat mendefinisikan cara mengamanannya secara mandiri, tetapi justru ketika persoalan itu hadir dari level instrument Negara.

**Keenam**, organisasi masyarakat sipil yang kritis terhadap kepolisian tidak mengarahkan serangannya terhadap struktur kepolisian dibawah presiden. Serangan semacam itu justru dilakukan kalangan masyarakat bersifat parsial, isu serangan ini muncul secara linier mengikuti derajat kinerja Polri (performen kepolisian). Meskipun secara struktural Polri berada langsung di bawah Presiden, organisasi masyarakat sipil yang kritis menempatkannya sebagai sebuah entitas sosial yang mandiri. Bahkan, pada derajat tertentu presiden tak bisa diharapkan terlibat pada reformasi institusi kepolisian. Struktur relasi kuasa dalam konteks kinerja presiden jika merujuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 yang mengatur tentang *impeachment* tidak memasukkan unsur kinerja kepolisian

sebagai bagian dari syarat penurunan presiden. Undang undang ini mengisyaratkan kekuatan legitimasi presiden karena dipilih langsung oleh rakyat, sekaligus memberikan kesan membuka tafsir politik bahwa sesungguhnya institusi kepolisian tidak sepenuhnya sebagai subordinasi dalam pengertian *embody-mechanic*.

## 8.2 Rekomendasi

Pembacaan data empiri reformasi Polri melalui kerangka Dahrendorf mengandung sebuah peringatan (*warning*) dalam perumusan tentang kemandirian institusi kepolisian. Pada aspek praksis term 'kemandirian' Polri bisa jadi -- pada derajat tertentu -- mengarah menjadi institusi 'imun'. Melumpuhkan relasi kelembagaan demokratik dalam kerangka *imperative coordination associations*, pada sisi ini kepolisian justru bisa menjadi monster bagi demokrasi.

**Bagi kepolisian.** *Pertama*, dalam kerangka legitimasi institusi, Polri perlu lebih membuka diri terhadap masyarakat sipil daripada bersikukuh berorientasi pada perilaku instrument legal formal. Citra yang menjadi ikon dalam Grand Strategi Polri 25 tahun pada temuan riset ini tidak bisa dilepaskan dari realitas tarik menarik antara kerja polisi yang berorientasi penegakkan hukum yang memegang legalitas dengan legitimasi sosiologis masyarakat. SKEP Kepala Polri No 737 Tahun 2005 tentang Perpolisian Masyarakat untuk menjembatani buntunya keterlibatan masyarakat dalam ruang garapan polisi bersifat sangat minimal. Regulasi ini tak menyentuh problem legitimasi kepolisian. Polmas pada dasarnya sebuah "strategi perpolisian", hampir tak ada ruang relasi pada dua entitas sosial antara kepolisian dengan organisasi masyarakat sipil kritis, selain program atau strategi ini cenderung tidak konsisten pada setiap pergantian Kepala Polri. Untuk sebuah 'paradigma', cara ini tidak fundamental melibatkan masyarakat sipil dalam proses kerja kepolisian.

Legitimasi Polri ini tak bisa melalui rekayasa citra tanpa melibatkan organisasi masyarakat sipil dalam proses yang meliputi institusi pendidikan Polri, rekruietmen, penyusunan rancangan kepolisian semacam penyusunan grand strategi Polri.

*Kedua*, merumuskan ulang (redefinisi) perihal term “profesionalisme kepolisian”. Dalam kerangka Mawbe, perumusan ini menyangkut keluasan peran ruang kerja kepolisian. Profesionalisme profesi cenderung kabur karena domain kerja yang terlalu luas.

*Ketiga*, PTIK (sekarang ‘STIK-PTIK’) yang merupakan institusi paling strategis bagi Polri mengembangkan ilmu kepolisian, pasca Reformasi justru menjadi institusi pendidikan yang cenderung ‘tertutup’ -- perlu kembali “dibuka”. Keterbukaan ini dapat melalui dua sisi. Pertama, mengikuti system dan norma tata kelola sebagaimana digariskan Diknas. Diantaranya pada kontrol manajemen dan sertifikasi dosen. Jabatan Dekan yang berfungsi dalam kontrol mutu akademik -- yang dibekukan sejak 2003-- menjadi sangat vital eksistensinya dikembalikan. Kedua, kebebasan akademik; pelibatan aktor intelektual sipil pada institusi ini untuk terjadi *discourse* ilmu kepolisian, di satu sisi.

**Bagi Organisasi masyarakat sipil.** Agenda-agenda (termasuk kajian) terhadap institusi kepolisian masih diletakkan pada posisi yang sangat minor di universitas, sementara media (khusus *Kompas*) hampir telah melakukan secara regular. Paling tidak sejak tiga tahun belakangan *Harian Kompas* secara regular melakukan jejak pendapat pada setiap hari senin mengenai persoalan publik. Upaya regular ini menjadi potret aspirasi masyarakat terhadap lembaga – lembaga publik, dalam hal ini institusi kepolisian, sekaligus jejak pendapat ini merupakan ‘realitas pembacaan’ terhadap performen kepolisian secara regular pula. Universitas perlu meletakkan penguatan pada dimensi yang sesuai dengan kapasitas sumber daya yang dimiliki; membuka departemen atau kajian keamanan. Cara ini akan merupakan upaya yang kokoh sebagai kontribusi universitas bagi kehidupan demokrasi ke depan ketimbang hanya penelitian atau sumbang saran terhadap Polri yang bersifat parsial.

**Bagi pemerintah.** Memberikan peluang memperkuat kontrol terhadap eksternal Polri. Utamanya mengembalikan gagasan dasar berdirinya Kompolnas yang berposisi sebagai ‘jembatan’ antara insitusi kepolisian dengan Presiden. Dalam hal ini Kompolnas selayaknya secara sekaligus mengemban kementerian kepolisian, sebagaimana TNI berada dibawah Kementerian Pertahanan. Dengan demikian dalam kerangka ini PR besar pemerintah adalah merevisi UU Nomor 2 Tahun 2002.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alatas, Syed Hussein.1986. *Sosiologi Korupsi*, terj. Al Gozie Usman, LP3ES, Jakarta.
- Abubakar, Irfan dan Chaider S. (Edt.).2003. *Transisi Politik dan Konflik Kekerasan*, terj. Tim Pusat Bahasadan Budaya, UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta.
- Aditjondro, George Junus.2004. *Membedah Kembar Siam Penguasa Politik dan Eknomi Indonesia*, Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, Jakarta.
- Al Araf, et all (Edt.).2006. *Keamanan Mengalahkan Kebebasan*, Imparsial, Jakarta.
- Allan, Kenneth.2005.*Explorations In Classical Sociological Theory*, Pine Forge Press, California.
- Amos, H.F. Abraham.2007. *Katastropi Hukum & Quo Vadis Sistem Politik Peradilan Indonesia*, Rajawali Perss, Jakarta
- Amrullah, Arief. 2006. *Kejahyatan Korporasi*, Bayumedia, Semarang.
- Asshidiqie, Jimly.2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Azka, M. Najib.1998. *Hegemoni Tentara*, LKiS, Yogyakarta.
- Bahar, Safroedin.2002. *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Bakan, Joel.2002.*The Corporation*, terj. Sri IsnaniHusnayati, PT. Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Baldwin, Robert dan Richard Kinsey.2002. *Police, Power and Politics; Kewenangan Polisi dan Politik*, terj. Kunarto, Cipta Manunggal, Jakarta.
- Beentham, David & Kevin Boyle.1995. *Introducing Democracy; 80 Questions and Answers*, United Nations Educational, Scientific Cultural Organization (UNESCO), Paris, France.
- Benton, Ted dan Ian Craib. .2001. *Philosophy of Social Science*, Palgrave, Hamsphire, New York.
- Berger, Peter L dan Hansfried Kellner.1985. *Sosiologi Ditafsirkan Kembali*, terj. Herry Joediono, LP3ES, Jakarta.
- Boucher, David dan Vedi R. Hadiz. 2003. *Pemikiran Sosial Politik Indonesia Periode 1965 – 1999*, terj. Tina Gayatri, Grafiti, Jakarta.

- Boucher, David dan Vedi R. Hadiz.2003.*Pemikiran Sosial Politik Indonesia (Periode 1965 – 1999)*, Freedom Institute, Jakarta.
- Bryman, Alan.2004. *Social Research Methods* (second edition), Oxford University Press, New York.
- Chandhoke, Neera. 1995. *State and Civil Society*, Sage Publication, New Delhi, India.
- Conboy, Ken.2007. *Intel; Menguak Tabir Intelejen Indonesia*, terj. Danny Raharto, Pustaka Primatama, Ciputat, Indonesia.
- Coser, Lewis A dan Bernard Rosenbery.1976. *Sociological Theory*, 4<sup>th</sup> Edition, Macmillan Publishing New York.
- Craib, Ian.1984. *Teori Teori Sosial Modern*, Rajawali Press, Jakarta.
- Craib, Ian dan Ted Benton.2001. *Philosophy of Social Science*, Palgrave, New York.
- Creswell, John W.2007. *Qualitative Inquiry & Research Design; Choosing Among Five Approaches*, Sage Publication, London.
- Crouch, Harold.1978. *Army and Politics in Indonesia*, Cornel University Press, Ithaca.
- Dahrendorf, Ralf.1985. *Law and Order*, Westview Press, Colorado.
- Dahrendorf, Ralf.1959. *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford University, Stanford.
- Dahrendorf, Ralf.1992. *Kematian Sosialisme di Eropa; Refleksi tahun 1989*, PT.Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Delue, Steven M.1997. *Political Thinking, Political Theory, and Civil Society*, Allyn & Bacon, USA.
- Dhakidae, Dhaniel.2003. *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Djamin, Awaloedin et all.2006. *Sejarah Perkembangan Kepolisian di Indonesia*, (Tanpa Penerbit).
- Djatmika, Wik.2009.*Pertanggungjawaban Seorang Alumnus Kepada Almamater*, Yayasan Pengembangan KIK, Jakarta.
- O'Donnel, Guillermo, at al.1992. *Transisi Menuju Demokasi; Kasus Eropa Selatan*, LP3ES, Jakarta.
- O'Donnel, Guillermo, at al.1993. *Transisi Menuju Demokasi; Tinjauan Berbagai Perspektif*, LP3ES, Jakarta.



- Eldridge, J.E.T. (edt.). 1971. *Max Weber; The Interpretation of Social Reality*, Charles Scribner's Son, New York.
- Elliston, Frederick A. and Michael Feldberg (edt.).1985.*Moral Issues In Police Work*, Rowman & Littlefileld, United State Of America.
- Fakih, Mansour.2010.*Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial; Pergolakan ideologi LSM di Indonesia*, INSIST Press, Yogyakarta.
- Foucault, Michael.1990. *The History of Sexuality, Volume 3: The Care of The Self*, Harmondsworth, Penguin.
- Foucault, Michael.1980. *Power/Knowledge; Select Interviews and Other Writings 1972 – 1977*, Pantheon Books, New York.
- Foucault, Michael. *The Subject of Power*, dalam Kate Nash (Edt.).2000. *Reading in Contemporary Political Sociology*, Blackwell, London.
- Freund, Julien.1970. *The Sociology of Max Weber*, Allen Lane The Pinguin Press, London.
- Friedman, Lawrence M.2009. *Sistem Hukum ; Perspektif Ilmu Sosial*, terj. M. Khozim, Nusa Media, Bandung.
- Fukuyama, Francis.2005. *Memperkuat Negara*, terj. Zaim Rofiqi, Gramedia, Jakarta.
- Fukuyama, Francis.2000. *The Great Disruption*, terj. Ruslani, Qalam, Yogyakarta.
- Gafar, Afan.2002. *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- George, Vic dan Paul Wilding.1992. *Ideologi dan Kesejahteraan Rakyat*, terj. Pustaka Utama, Grafiti, Jakarta.
- Gismar, Abdul Malik dan Syarif Hidayat (edt.).2010. *Reformasi Setengah Matang*, Teraju, Jakarta.
- Harris, Robert.2003. *Political Corruption in and Beyond The Nation State*, Routledge, London
- Haryatmoko.2002. *Etika Publik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Haryatmoko.2002. *Dominasi Penuh Muslihat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Held, David.1995. *Demokrasi & Tatanan Global; Dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, terj. Terj.Damanhuri, Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Held, David..2006. *Models of Democracy*, Polity Press, Malden, USA
- Herberle, R.1951. *Social Movements; In Introduction to Political Sociology*, New York.

- Hikam, Muhammad AS. 1996. *Demokrasi dan Civil Society*, LP3ES, Jakarta.
- Honna, Jun.2006. *Serdadu Memburu Hantu*, terj. Dwi Pratomo Yulianto, Center For Information Analysis, Yogyakarta.
- Husken, Frans dan Hub de Jonge (Edt.).2003. *Order Zonder Order; Kekerasan dan Dendam di Indonesia 1965 – 1998*, terj. Imam Aziz, LKiS, Yogyakarta.
- Hutasoit, Thoman.2004. *Menjadi Polisi Yang Dipercaya Rakyat*, Gema Insani, Jakarta.
- Ida, Laode.2010. *Negara Mafia*, Penerbit GalangPres, Yogyakarta.
- Indrayana, Denny.2011. *Cerita Dibalik Berita*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Iswandi.2000.*Bisnis Militer Orde Baru ; Keterlibatan ABRI dalam Bidang Ekonomi dan Pengaruhnya terhadap Pembentukan Rezim Otoriter*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Janowitz, Morris.1962.*The Military In The Political Development of New Nations*, Chacago University Press, Chicago and London.
- Jenkins, David.1993. *The Evolution of Indonesian Army Doctrinal Thinking; The Concept of Dwifungsi*, dalam Southeast Asian Journal of Social Science, Vol.11, No.2.
- Johnson, Doyle Paul.1986. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern 2*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Johnson, Terence J. 1991. *Profesi dan Kekuasaan*, terj. Wulandari Supardan, Grafiti Press, Jakarta.
- Kartasasmita, Pius Suratman.2006. *Bringing the Public Back In*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Kartawijaya, Pipit R. 2006. *Pemerintah Bukanlah Negara*, Henk Publishing, Surabaya.
- Kasim, Ifdhal (edt.).1999. *Membelenggu Kebebasan Dasar*, ELSAM, Jakarta
- Keller, Suzane.1984. *Penguasa dan Kelompok Elit; Peranan Elit-Penentu Dalam Masyarakat Modern*, terj. Zahara D. Noer, Rajawali Press, Jakarta.
- Lev, Daniel S.1990.*Hukum dan Politik Di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan*, terj. Nirwono, LP3ES, Jakarta.
- Liddle, William R.1992. *Pemilu- Pemilu Orde Baru, Pasang Surut Kekuasaan Politik*, LP3ES, Jakarta.
- Liebkecht, Karl.2004. *Militerisme dan Anti Militerisme*, terj. Pius Tumangger, IRE Press, Yogyakarta.

- Lippman, Walter.1998. *Opini Umum; Antara Rekayasa dan Realitas*, terj. S. Maemoen, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Lipset, Saymour Martin. 1963. *Political Man; The Social Bases of Politics*, Anchor Books, New York.
- Little, Daniel.1991.*Verieties Of Social Explanation; An Introduction to the Philosophy of Social Science*, Westview Press, USA.
- Lloyd, Christopher.1986. *Explanation In Social History*, Basil Blackwell, New York, USA.
- Lubis, Todung Mulya (Peny.). 1993. *Hak-Hak Asasi Manusia Dalam Masyarakat Dunia; Isu dan Tindakan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Martin, Roderick.1993. *Sosiologi Kekuasaan*, terj. Herry Joedijono, Rajawali Press, Jakarta.
- Mills, Wright C. 1973. *The Sociological Imagination*, A Pelican Books, Oxford.
- Munir.2006. *Membangun Bangsa Menolak Militerisme; Jejak Pemikiran Munir 1965 – 2004*, Penerbit Aksi Solidaritas Untuk Munir, Jakarta.
- Nordholt, Henk Schulte.2002. *Kriminalitas, Modernitas dan Identitas dalam Sejarah Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Notosusanto, Nugroho (Edt.).1985. *Tercapainya Konsensus Nasional 1966 – 1969*, PN Balai Pustaka, Jakarta.
- O'Donnell, Guillermo, at all.1992. *Transisi Menuju Demokrasi; Kasus Eropa Selatan*, PT. Pustaka LP3ES, Jakarta.
- O'Donnell, Guillermo, at all.1992. *Transisi Menuju Demokrasi; Kasus Amerika Latin*, PT.Pustaka LP3ES, Jakarta.
- O'Donnell, Guillermo, at all.1993. *Transisi Menuju Demokrasi; Tinjauan Berbagai Perspektif*, PT. Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Perdue, William D.1986. *Sociological Theory*, Mayfield Publishing Company, California.
- Permana, Heru Is.2007.*Politik Kriminal*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta.
- Prihatono,T., dan Jessica Evangeline (Peny.).2008. *Police Reform: Taking the Heart and Mind*, Propatria Institute, Jakarta.
- Prihatono,T., Jessica Evangeline, dan Iis Gindarsih (Peny.).2007. *Keamanan Nasional; Kebutuhan Membangun Perspektif Integratif Versus Pembiaran Politik dan Kebijakan*, Propatria Institute, Jakarta.
- Prihantono, T. Hari (Edt.). 2006. *Penataan Regulasi Keamanan*, Propatria Institute, Jakarta.

- Purwanto, Bambang.2006. *Gagalnya Historiografi Indonesia*, Penerbit Ombak, Yogyakarta.
- Rahardi, Pudi.2007. *Hukum Kepolisian*, Laksbang Mediatama, Surabaya.
- Rahardjo, Satjipto.2002. *Polisi Sipil; dalam Perubahan Sosial di Indonesia*, Kompas, Jakarta.
- Ranadireksa, Hendarmin.2007. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokusmedia, Bandung.
- Ritzer, George.1984. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Rajawali, Jakarta.
- Ritzer, George, Douglas J. Goodman.2003. *Sociological Theory (Sixth Edition)*, Mc.Grow Hill, New York.
- Robbins, Stephen P.1990. *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, 3<sup>rd</sup> edition, Prentice Hall, New Jersey.
- Robison, Richard.1984. *Sejarah Politik Orde Baru*, terj. Aboeprijadi dari *Culture, Politics And Economy In The Political History Of The New Order*, Lembaga Studi Pembangunan, Jakarta.
- Sadjijono.2008.*Polri dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia*, Laksbang, Yogyakarta.
- Sanit, Arbi.1986. *Sistem Politik Indonesia; Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, Rajawali Perss Jakarta.
- Siegel, James T.2000. *Penjahat Gaya Orde Baru; Eksplorasi Politik dan Kriminalitas*, terj. Nor cholis, LKiS, Yogyakarta.
- Smelser, Neil dan Richard Swedberg.2005.*The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University, Oxford.
- Soekito, Wiratmo. (Kata Pengantar).1984. *Cendekiawan dan Politik*, LP3ES, Jakarta.
- Soesilo.1998.*Monopoli Bisnis Keluarga Cendana*, Penerbit Permata, Depok.
- Stompka, Piotr.1993. *Sosiologi Perubahan Sosial*, terj. Alimandan, Prenada, Jakarta.
- Sudibyoy, Agus.2009. *Kebebeasan Semu*, Kompas Media Nusantara, Jakarta
- Sulistyo, Hermawan.2009. *Keamanan Negara, Keamanan Nasional, Dan Civil Society*, Pensil 234, Jakarta.
- Suseno, Franz Magnis.1987. *Etika Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Tabah, Anton (edt.).1998. *Reformasi Kepolisian*, Pen. CV. Sahabat, Klaten, Jawa Tengah.

- Tadie, Jerome.2009. *Wilayah Kekerasan di Jakarta*, terj. Ecole Francaise d'Extreme-Orient, Masup Jakarta, Jakarta.
- Tanter, Richard dan Kenneth Young.1993. *Politik Kelas Menengah Indonesia*, LP3ES, Jakarta.
- Tilly, Charles.1985. *Models and Realities of Popular Collective Actions*, Social Reasearch, Vol. 52, No.4.
- Uhlin, Anders.1998. *Oposisi Berserak; Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga Di Indonesia*, terj.Rofik Suhud, Mizan, Bandung.
- Warwick, Donald P.1980. *Theory Of Public Birocracy*, Harvard University Press, United State Of America.
- Wasburn, Philo C.1982.*Political Sociology; Approach, Concept, Hypotheses*, Prentice Hall, New Jersey.
- Weber, Max.1978. *Economy and Society*, translated Ephraim Fischhoff, et all. University of California.
- Widjajanto (edt.).2006. *Negara, Intel, dan Ketakutan*, PACIVIS, University Of Indonesia.
- Wrong, Dennis (edt.).2003. *Max Weber; Sebuah Khazanah*, terj. A.A Asnawi, Ikon, Yogyakarta.
- Byongook Moon, *The Politization of Police in South Korea: a Critical Review*, dalam [www.emeraldinsight.com/1363-951X.html](http://www.emeraldinsight.com/1363-951X.html)
- Harry Barton, Understanding Occupational (Sub) culture – a Precursor for Reform, <http://www.emeraldinsight.com/researchregister>
- Andrew Goldsmith , Dalam artikel Police Reform and The Problem of Trust, pada <http://tcr.segepub.com/cgi/content/abstract/9/4/443>.
- James F. Hodgson Police Violence in Canada and the USA; Analysis and menegement, . <http://www.emerald-library.com/ft>.
- Hung-Eng Sung , tetang Police Effectiveness and Democracy, dalam [www.emeraldinsight.com/1363-951X.htm](http://www.emeraldinsight.com/1363-951X.htm).
- Richard Strand dalam artikel *A System Paradigm of Organizational Adaptations to the Social Environment*, Academic of Management Review 1983, vol.8,No. 1.
- John K. Cochran dan Max L. Bromley , The Mith (?) of The Police Sub Culture, <http://www.emeraldinsight.com/researchregister>
- Jesper Strandgaard Pedersen dan Frank Dobbin dalam *artikel In Searh of Identity And Legitimation*, Dalam American Behavioral Scientist, Vol. 49 No.7, March 2006 ; 898.