

# PENCAPAIAN REFORMASI INSTRUMENTAL POLRI 1999-2011

## *ACHIEVEMENT OF THE INSTRUMENTAL INDONESIAN NATIONAL POLICE REFORM*

**Sarah Nuraini Siregar**

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta

*E-mail:* nurainisarah30@gmail.com

Diterima: 2 Agustus 2013 ; direvisi: 4 Oktober 2013; disetujui: 11 Desember 2013

### **Abstract**

*Since the separation of Indonesian National Police (Polri) from Indonesian Army Forces (TNI) in 1999 until present, Polri has many instruments that become their priorities to perform its functions and authority. However, these instruments have not been fully set up with clear authority to the national police, especially in terms of coordination, relations with the Indonesian Army at the time of the management of security in conflict areas supervisory mechanisms, and accountable for the performance of functions and authority of the national police. Therefore, reform efforts were instrumental to the Police which still have different constraints and needs to be re-evaluated over the implementation of these reform efforts. The presence of The Law No. 2, 2002 and also other regulatory devices that turn out to be not rigid and clear regulation concerning powers and functions of the national police, has caused new problems, such as the question of supervision, control mechanisms, the relationship with other security actors at the time of security management, and so on.*

**Keywords:** *Reform, Instrumental, Instruments, Security, Police, Regulation.*

### **Abstrak**

Sejak pemisahan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dari ABRI pada tahun 1999, Polri memiliki banyak instrumen (kebijakan) yang menjadi dasar bagi Polri untuk melakukan fungsi dan kewenangannya. Namun, instrumen ini belum sepenuhnya diatur dengan kewenangan yang jelas kepada Polri, terutama dalam hal koordinasi, hubungannya dengan TNI pada saat melakukan pengelolaan keamanan di daerah konflik, mekanisme pengawasan, dan akuntabilitas dalam hal kinerja, fungsi, dan kewenangan Polri. Oleh karena itu, upaya Reformasi Instrumental Polri yang masih memiliki kendala perlu dievaluasi kembali. Kehadiran UU No. 2 Tahun 2002 dan juga perangkat peraturan lainnya masih menimbulkan masalah baru, seperti pengawasan, mekanisme kontrol, hubungan dengan aktor-aktor keamanan lainnya, terutama pada saat menjalankan pengelolaan keamanan, dan sebagainya.

**Kata kunci:** Reformasi, Instrumental, Instrumen, Keamanan, Polisi, Peraturan.

### **Pendahuluan**

Reformasi Polri sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 1998 lewat tuntutan reformasi dimana salah satu tuntutan tersebut adalah Reformasi di Bidang Keamanan (*Security Sector Reform*). Untuk merealisasikan hal tersebut, maka institusi Polri dipisahkan dari TNI (militer) melalui Instruksi Presiden

(Inpres) No. 2 Tahun 1999 tentang Langkah-Langkah Kebijakan dalam Rangka Pemisahan Polri dan ABRI.<sup>1</sup> Inpres tersebut diperkuat dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. VI/MPR-RI/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri.

---

<sup>1</sup> IDSPS, *Reformasi Kepolisian Republik Indonesia (Seri 6)*, Edisi No. 6 Tahun 2008, hlm. 1.

Pada penelitian ini, yang dimaksud dengan reformasi instrumental Polri adalah kajian politik atas instrumen-instrumen yang selama ini telah dilakukan, terutama dalam hal pengaturan kewenangan dan fungsi Polri, dengan mengambil periode sejak dimulainya Reformasi Polri pada tahun 1999 sampai 2011. Untuk mengkaji hal tersebut, maka instrumen-instrumen yang dapat dilihat untuk menganalisis pencapaian dan evaluasi reformasi instrumental Polri dapat melalui dua hal, **pertama** perubahan paradigma Polri sebagai *Civilian Police* (Polisi Sipil) dan **kedua**, regulasi/kebijakan yang mengatur Polri pasca tahun 1998.

Paradigma sebagai Polisi Sipil adalah perubahan paradigma besar Polri dari yang militeristik pada saat menjadi bagian dari ABRI di masa Orde Baru (Orba). Menjadikan Polri sebagai polisi sipil berarti mengubah identitasnya sebagai aktor keamanan yang berwatak sipil. Hal ini tentu akan berdampak pada banyak hal, mulai dari penampilan fisik sampai kepada perubahan perilaku. Ini bukan pekerjaan mudah karena identitas Polri ketika masih menjadi bagian dari ABRI tidak jauh dari watak militeristik dan sarat dengan pola tindak kekerasan. Namun demikian, usaha membangun organisasi Polri yang menuju polisi sipil dan demokratis perlu dilakukan agar fungsi Polri dapat berjalan sebagai pihak yang memberikan pelayanan keamanan dengan tujuan melindungi harkat dan martabat manusia.

Instrumen kedua adalah regulasi yang mengatur Polri. Regulasi yang mengatur kewenangan Polri tertuang di dalam Undang-Undang (UU) No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. UU ini menyebutkan bahwa peran utama polisi adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan pelayanan, perlindungan, dan pengayoman kepada masyarakat. Sebagaimana yang diatur dalam UU tersebut, dapat disimpulkan fungsi utama kepolisian terdiri dari tiga hal, yaitu fungsi preemptif, preventif, dan represif.<sup>2</sup> Fungsi preemptif merupakan tugas pembinaan masyarakat yang kemudian diperkenalkan istilah *Community Policing* (Perpolisian Masyarakat). Fungsi preventif

<sup>2</sup> Jend. Pol (Purn) Prof. Dr. Awaloedin Djamin, MPA., *Kedudukan Kepolisian RI dalam Sistem Ketatanegaraan : Dulu, Kini, dan Esok*, (Jakarta: PTIK Press, 2007), hlm. 54-55.

merupakan fungsi memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, memberikan perlindungan, dan mencegah terjadinya pelanggaran hukum. Sedangkan fungsi represif adalah fungsi penyelidikan dan penyidikan atas sebuah kejahatan.

Instrumen yang telah dimiliki Polri melalui perubahan paradigma dan regulasi di satu pihak, memperlihatkan ada dasar bagi Polri untuk melakukan fungsi dan kewenangannya. Bahkan dalam asumsi besar di kalangan Polri, persoalan reformasi institusinya adalah dapat “melepaskan diri” dari atribut militer, sehingga reformasi instrumental telah dianggap selesai.

Namun di lain pihak, instrumen-instrumen tersebut belum sepenuhnya dapat mengatur dengan jelas kewenangan Polri, terutama mekanisme pengawasan yang akuntabel terhadap kinerja fungsi dan kewenangan Polri. Hal ini misalnya bisa dilihat dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI yang tidak memuat aturan hukum yang secara spesifik dalam mengatur legitimasi dan mekanisme pertanggungjawaban polisi secara berkala dan kelembagaan.<sup>3</sup> Ketidakjelasan regulasi yang mengatur Polri juga terlihat dalam hal penataan bantuan TNI kepada Polri dan sebaliknya. Hal ini mengakibatkan pola relasi perbantuan TNI kepada Polri maupun sebaliknya, selalu berbeda pandangan dalam mengamankan suatu wilayah, khususnya daerah konflik atau bila terjadi gangguan keamanan dalam negeri.

Persoalan lainnya mengenai reformasi instrumental Polri dapat dilihat melalui analisa dari pakar Hukum dan Kriminolog, Prof. Dr. Adrianus Meliala. Menurutnya, memang Polri adalah lembaga penegak hukum yang pertama kali mereformasi diri sejak tahun 1999. Akan tetapi, institusi ini memiliki masalah yang salah satunya adalah program reformasi Polri yang berjalan tidak sistematis, tidak tuntas dan kurang evaluasi. Ini disebabkan Polri selama ini hanya membicarakan aspek struktural, instrumental, dan kultural tanpa ada parameter keberhasilan dan *frame* waktu.

<sup>3</sup> Pasal 11 ayat 1 dalam UU No.2/2002 menjelaskan tentang pengangkatan dan pemberhentian Kapolri yang dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Namun aturan ini tidak mengatur pertanggungjawaban secara institusional, melainkan tentang pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

## Permasalahan

Kehadiran UU No. 2 Tahun 2002 dan perangkat regulasi lainnya ternyata belum mampu mengatur secara *rigid* dan jelas mengenai kewenangan serta fungsi-fungsi Polri. Inilah yang perlu ditinjau pelaksanaan regulasi-regulasi (instrumen) yang mengatur Polri selama ini. Oleh karena itu, terdapat empat pertanyaan penelitian:

1. Bagaimana pandangan Polri, Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas), dan masyarakat mengenai pengertian reformasi instrumental Polri?
2. Sejauhmana dan bagaimana pencapaian paradigma baru Polri sebagai Polisi Sipil (*Civilian Police*) diterjemahkan ke dalam bentuk aturan/kebijakan?
3. Bagaimana implementasi reformasi instrumental Polri?
4. Bagaimana implikasi yang ditimbulkan dari implementasi aturan/kebijakan terhadap efektivitas kinerja Polri (sebagai penegak hukum, pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat)?

## Metodologi

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan analisis data secara deskriptif analitis. Metode pengumpulan data dilakukan melalui: 1) penelitian lapangan; 2) pengumpulan dan analisis data sekunder; 3) *Focus Group Discussion (FGD)*. Untuk melakukan analisa kajian ini, digunakan beberapa konsep untuk menganalisis permasalahan yang dikaji. Konsep-konsep yang digunakan antara lain Reformasi Sektor Keamanan, Reformasi Kepolisian Reformasi Instrumental Kepolisian, dan Paradigma Polisi Sipil (*Civilian Police*). Berikut adalah uraian secara singkat dari masing-masing konsep tersebut.

Reformasi kepolisian di Indonesia adalah bagian dari agenda kerja Reformasi Sektor Keamanan (*Security Sector Reform*) di Indonesia. Tujuan dari reformasi sektor keamanan adalah untuk memberikan kerangka penyelesaian menyeluruh bagi masalah-masalah keamanan, seperti penegakan hukum, perlindungan hak-hak sipil dengan kebutuhan melakukan reformasi institusional dan internal

di tubuh TNI, Polri, lembaga intelejen, dan institusi sipil yang bertanggung jawab melakukan pengawasan terhadap lembaga-lembaga keamanan tersebut.<sup>4</sup>

Makna Reformasi Instrumental adalah sebagai perubahan atau upaya pembaruan di tingkat regulasi; dari mulai regulasi tertinggi (konstitusi) sampai kepada peraturan-peraturan pada tingkatan terendah seperti Perda, dan sebagainya. Tujuan dari reformasi instrumental kepolisian pada dasarnya adalah untuk membentuk institusi (kepolisian) yang kuat dan fungsional, dengan derajat pelembagaan yang rasional dan impersonal.<sup>5</sup> Idealnya, keseluruhan regulasi maupun perundang-undangan yang dibuat oleh negara dapat mendefinisikan tujuan, struktur, dan kekuasaan serta diatur secara jelas; yang salah satunya adalah kepolisian.<sup>6</sup> Semua peraturan serta kode-kode operasional yang mengatur kepolisian dapat digunakan untuk mengarahkan “apa” yang harus dilakukan oleh institusi ini dan “bagaimana” mereka melakukannya.

Makna “polisi yang berwatak sipil” secara sederhana sebagai suatu cara perpolisian yang tidak boleh menyebabkan warga masyarakat kehilangan harkat dan martabat kemanusiaannya. Oleh karena itu, dimensi moral dalam pekerjaan polisi menjadi sangat penting. Kemampuan polisi untuk tampil dalam watak sipil juga perlu didukung oleh arsitektur dan organisasi polisi sebab organisasi yang berat akan menjadi hambatan untuk menciptakan karakter sipil dalam polisi.<sup>7</sup>

## Hasil Penelitian: Beberapa Temuan Empirik

### 1. Dimensi Politik Reformasi Instrumental Polri

<sup>4</sup> Andi Widjajanto (Ed), *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, (Jakarta: ProPatria, 2004), hlm. 12-13.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, “Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaruan Hukum, dan Keberdayaan Masyarakat Madani,” (artikel) dipublikasikan di <http://www.thecceli.com/dok/dokumen/jurnal/jimly.j014.htm>, (2002).

<sup>6</sup> Anneke Osse, *Memahami Pemolisian*, (Jakarta: Rinam Antartika, 2007), hlm. 61.

<sup>7</sup> Satjipto Rahardjo, *Membangun Polisi Sipil: Perspektif Hukum, Sosial, dan Kemasyarakatan*, (Jakarta: Kompas, 2007), hlm. 64.

Secara politik, kebutuhan untuk melaksanakan Reformasi Polri lebih dilatarbelakangi adanya perubahan lanskap politik dan struktur baru tentang Polri agar lebih memiliki kepastian. Karena itulah diciptakan berbagai aturan perundangan atau hukum yang baru. Inilah yang kemudian dikenal sebagai Reformasi Instrumental Polri dan merupakan sebuah keniscayaan. Melalui reformasi instrumental tersebut, diharapkan akan terjadi transformasi Polri secara gradual, berkesinambungan, dan terarah menuju Polri yang mandiri dan profesional.

Untuk mencapai harapan tersebut, maka diperlukan beberapa perubahan di aspek instrumental. Perubahan instrumental melibatkan perubahan filosofi, doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi dan iptek.<sup>8</sup> Dengan adanya reformasi instrumental, maka dapat dijadikan dasar bagi reformasi Polri secara keseluruhan, yang dijabarkan dalam bentuk visi dan misi serta tujuan, doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi dan Iptek. Seperti yang dijelaskan dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, bahwa UU ini telah dijadikan dasar hukum utama Polri dalam melakukan reformasinya. Berangkat dari aturan perundangan tersebut, maka Polri selanjutnya harus menjadi sebuah organisasi yang kuat landasan hukumnya dan efektif kerjanya.

Di lain pihak, sebagai bagian dari sistem keamanan, Polri juga menghadapi berbagai tantangan, terutama tantangan lingkungan, perubahan, dan tuntutan masyarakat. Harus diakui bahwa sistem keamanan Indonesia di satu sisi harus cukup efektif dalam memelihara ketertiban masyarakat, namun dalam hal keefektifan sistem keamanan, Polri harus sungguh-sungguh peka terhadap berbagai kemajemukan dan aspirasi publik yang berbeda. Oleh karena itu, reformasi instrumental Polri harus merujuk kepada dasar hukum yang jelas dan penyelenggaraan kekuasaan negara yang baik (*good governance*). Hal ini merupakan semangat baru dalam konteks Reformasi Polri. Selain itu, Reformasi Instrumental Polri juga diharapkan tidak menimbulkan gangguan terhadap konsolidasi demokrasi

<sup>8</sup>Uraian lebih lengkap mengenai Reformasi Polri ini dapat dilihat dalam Dokumen, "*Reformasi Menuju Polri yang Profesional*", Jakarta, Juli 1999.

dan kesinambungan pemerintahan. Sebab bagaimanapun juga, kedudukan Polri sebagai ujung tombak keamanan menjadi andalan utama dari reformasi di sektor keamanan sekarang.

Kemudian, dalam meningkatkan akuntabilitas institusi Polri, dibentuk sebuah Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) yang bertanggung jawab kepada Presiden. Badan ini memiliki tugas pokok yang hanya dikenal dalam sistem yang demokratis. Diantaranya yang terpenting adalah "membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri."<sup>9</sup>

Namun keberadaan Kopolnas sejauh ini belum cukup optimal mendukung reformasi Polri. Baik dari dalam Kopolnas sendiri maupun dari luar, masih menyangsikan efektivitas kinerja Kopolnas. Sebagai lembaga yang langsung berada di bawah Presiden, mestinya Kopolnas terlihat sangat aktif dalam memberikan masukan mengenai reformasi Polri. Akan tetapi, sejauh ini belum dapat diwujudkan secara optimal. Apalagi keberadaan Kopolnas belum disahkan secara resmi lewat pelantikan para anggotanya. Kesulitan lain yang dihadapi Kopolnas adalah posisi resmi sebagai pejabat tinggi negara sehingga akan menghadapi kesulitan untuk bekerja secara langsung mengumpulkan dan menganalisis data sebagai masukan kepada Presiden.

Dengan demikian, sampai laporan ini disusun, pengawasan terhadap Polri belum efektif. Ini menyebabkan praktik penyalahgunaan wewenang oleh oknum-oknum Polri terus berkembang. Hal inilah yang perlu dicermati secara sungguh-sungguh oleh negara (pemerintah) maupun Polri agar pada langkah-langkah upaya reformasi selanjutnya dapat terlaksana lebih baik lagi.

## **2. Pandangan Internal Polri atas Capaian Reformasi Instrumental Polri**

Pada pertengahan tahun 1999, Polri mengeluarkan "Buku Biru" tentang reformasi polisi yang memberi perhatian pada tantangan-tantangan budaya, instrumental dan struktural. Melalui Buku Biru ini, dikenalilah

<sup>9</sup> Pasal 38 Ayat (a) dan (b) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

reformasi internal Polri yang mencakup aspek instrumental, struktural, dan kultural. Pada bulan Desember tahun 2000, juga dikeluarkan sebuah tulisan pengembangan mengenai permasalahan kebutuhan tenaga polisi, struktur, manajemen personalia, dan pengamanan oleh masyarakat.<sup>10</sup>

Bagi Polri sendiri, setelah reformasi 1998, instrumen ataupun kebijakan yang mengatur institusinya telah dianggap cukup memadai. Kebijakan-kebijakan yang telah ada dapat dielaborasi lagi sebab kebijakan tersebut merupakan pengejawantahan dari konstitusi tertinggi Indonesia, yakni UUD 1945. Pada pasal 30 UUD 1945 menyebutkan bahwa sistem keamanan Indonesia menganut konsep Rakyat Semesta, dimana partisipasi masyarakat juga memberikan andil dalam menjaga keamanan dalam negeri.

UUD 1945 hasil amandemen juga mengamanatkan Polri sebagai institusi yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Amanat konstitusi ini memberikan konsekuensi logis bagi Polri bahwa ia adalah aktor keamanan yang akan selalu berhubungan dengan masyarakat. Inilah yang kemudian melahirkan paradigma besar sebagai bagian dari perubahan instrumental Polri, yaitu Polisi Sipil (*Civillian Police*). Konsep ini pula yang kemudian menjadi payung bagi instrumen-instrumen Polri berikutnya, seperti perubahan doktrin, penataan regulasi, dan membangun kemitraan Polri dengan masyarakat.

Konsekuensi dari paradigma Polri sebagai Polisi Sipil adalah secara kelembagaan struktural—menurut Polri—telah mengalami perubahan sesuai dengan tuntutan tersebut. Sejauh ini, capaian paradigma baru Polri sebagai Polisi Sipil antara lain:<sup>11</sup>

1. Polri sebagai Polisi Nasional memiliki tugas dan tanggung jawab yang meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia dan pada pelaksanaannya diatur secara berjenjang;
2. Kedudukan Kapolri berada di bawah Presiden;
3. Struktur Organisasi berbentuk piramida (pusat kecil, daerah besar);
4. Penempatan Polda sebagai kompartemen strategis Polri dimana seluruh permasalahan dapat ditangani Polda yang memiliki kemampuan dan kewenangan;
5. Penataan struktur kepangkatan dan kesejahteraan anggota Polri.

Klaim Polri atas capaian-capaian di atas juga diperlihatkan melalui aturan atau kebijakan dari penjabaran paradigma Polri sebagai Polisi Sipil, seperti tabel di bawah ini: (Lihat Tabel 1)

Selain perubahan filosofis, Polri juga melakukan perubahan doktrin. Perubahan doktrin ini kemudian ditindaklanjuti oleh Polri melalui aturan atau kebijakan mereka mengenai kode etik profesi Polri. Kode etik ini merupakan

**Tabel 1.** Perwujudan Polisi Sipil Dalam Bentuk Aturan/Kebijakan Polri

1. Penghormatan Terhadap HAM dan Demokratisasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perkap No. 8 Tahun 2009 Tentang Implementasi Prinsip dan Standar HAM Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri.</li> <li>2. Perkap No.4 Tahun 2005 tentang Pengurus Tahanan Pada Rumah Tahanan Polri;</li> <li>3. Perkap No. 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana;</li> <li>4. Perkap No. 14 Tahun 2007 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis;</li> <li>5. Perkap No. 17 Tahun 2009 tentang Manajemen Penanggulangan Bencana;</li> <li>6. Perkap No.2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Polri;</li> <li>7. Perkap No. 6 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pemberitahuan dan Penerbitan Surat Tanda Pemberitahuan Kampanye Umum;</li> </ol>
--	---

<sup>10</sup> “Peran dan Strategi Polri Dalam Mewujudkan Supremasi Hukum dan Pemeliharaan Keamanan” (artikel), (18 Desember 2000) dalam ICG Report No. 13, *Indonesia: Reformasi Kepolisian Nasional*, (Jakarta, 20 Februari 2001) hlm. 14.

perwujudan dari kedua doktrin di atas mengenai tugas dan fungsi Polri. Dengan adanya kebijakan kode etik ini, melalui Keputusan Kapolri No. 32/

<sup>11</sup> *Ibid.*

		8. Perkap No. 7 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pelayanan, Pengamanan, dan Penanganan Perkara Penyampaian Pendapat di Muka Umum.
2.	Penegakan Supremasi Hukum	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perkap No. 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana;</li> <li>2. Perkap No.10 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengelolaan Barang Bukti di Lingkungan Polri;</li> <li>3. Perkap No. 1 Tahun 2012 tentang Rekrutmen dan Seleksi Penyidik Polri;</li> <li>4. Perkap No.1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan Dalam Tindakan Kepolisian;</li> <li>5. Perkap No.8 Tahun 2011 Tentang Pengamanan Eksekusi Jaminan Fidusia</li> <li>6. Perkap No. 20 Tahun 2010 Tentang Koordinasi, Pengawasan, dan Pembinaan Penyidik bagi PPNS.</li> </ol>
3.	Transparansi dan Akuntabilitas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perkap No. 21 Tahun 2011 tentang Sistem Informasi Penyidikan;</li> <li>2. Perkap No. 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Polri;</li> <li>3. Perkap No.22 Tahun 2011 tentang Administrasi Pertanggungjawaban Keuangan di Lingkungan Polri;</li> <li>4. Perkap No. 7 Tahun 2011 tentang Pengadaan barang/jasa Pemerintah Secara Elektronik di Lingkungan Polri;</li> <li>5. Perkap No. 13 Tahun 2010 tentang Pengawasan Eksternal Penerimaan Calon Anggota Polri.</li> </ol>
4.	Pelayanan Publik	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perkap No. 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Polri;</li> <li>2. Perkap No.7 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pelayanan, Pengamanan, dan Penanganan Perkara Penyampaian Pendapat di Muka Umum;</li> <li>3. Perkap No. 9 Tahun 2012 tentang Surat Ijin Mengemudi;</li> <li>4. Perkap No. 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Polri</li> </ol>
5.	Pemeliharaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perkap No. 16 Tahun 2006 tentang Pengendalian Massa;</li> <li>2. Perkap No. 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan Dalam Tindakan Kepolisian;</li> <li>3. Perkap No. 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri;</li> <li>4. Perkap No. 23 Tahun 2011 tentang Prosedur Penindakan Tersangka Tindak Pidana Terorisme.</li> </ol>

Sumber: Divisi Hukum Mabes Polri yang disampaikan dalam Diskusi Terbatas, September 2012.

VII/2003, maka bagi Polri dapat dikatakan ini adalah satu capaian reformasi instrumentalnya.

Penataan regulasi juga dilakukan Polri sebagai bagian dari upaya reformasi instrumental. Ini dapat dilihat melalui tahap-tahap regulasi yang dibuat untuk mengatur institusi Polri. Beberapa diantaranya adalah: dikeluarkannya Tap MPR No. VI dan VII Tahun 2000; Amandemen Pasal 30 UUD 1945; UU Nomor 2 Tahun 2002; Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden; Revisi 300 Juklak/juknis; Perubahan doktrin dan pedoman induk; Menyusun *Grand Strategy* (Renstra Polri 25 tahun), yang terdiri dari:

- Jangka pendek (2005–2010) membangun *trust building*.
- Jangka menengah b. (2011–2015) membangun *partnership/ networking*.
- Jangka panjang (2016–c. 2025) meraih keunggulan (*strive for excellence*)

Sesuai dengan sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Polri juga telah menyusun beberapa strategi untuk menata Regulasi. Disusunlah Grand Strategi Polri sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang periode tahun 2005–2025 dan Rencana Strategi Polri periode tahun 2004–2009 sebagai Rencana

Pembangunan Jangka Menengah serta Rencana Kerja Tahunan yang dirumuskan dalam Rencana Kerja dan dukungan Anggaran sampai tingkat Satuan Kerja (Satker).<sup>12</sup> (Lihat Tabel 2)

tugas-tugas kepolisian.<sup>13</sup>

Kritikan lainnya adalah Polri terlihat kurang cermat dalam menyusun *grand strategy* (Renstra Polri 25 tahun). Pada dasarnya rencana itu tidak lepas dari sasaran lain yang harus

**Tabel 2.** Penataan Peraturan Per Undang-Undang Polri

PROGRAM DAN KEGIATAN	RENCANA AKSI	INDIKATOR KINERJA	
		KELUARAN ( <i>OUTPUTS</i> )	HASIL ( <i>OUTCOMES</i> )
PENATAAN PERATURAN PER-UU-AN  Penataan berbagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan/diterbitkan Polri	1. Identifikasi peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan/diterbitkan oleh Polri	1. Teridentifikasinya peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan/diterbitkan oleh Polri	Tercapainya peraturan perundang-undangan yang harmonis dan sinkron, serta pelaksanaannya efektif dan efisien.
	2. Pemetaan terhadap peraturan perundang-undangan yang tidak harmonis/tidak sinkron di lingkungan Polri;	2. Tersedianya peta peraturan perundang-undangan yang tidak harmonis/tidak sinkron di lingkungan Polri	
	3. Regulasi dan Deregulasi peraturan perundang-undangan	3. Terlaksananya regulasi dan deregulasi peraturan perundang-undangan	
	4. Sosialisasi Perkap Nomor 26 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Kepolisian	4. Terlaksananya sosialisasi Perkap Nomor 26 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Kepolisian	
	5. Sosialisasi peraturan perundang-undangan yang baru	5. Terlaksananya Sosialisasi peraturan perundang-undangan yang baru	

Sumber: [www.polri.go.id](http://www.polri.go.id), "Analisis dan Evaluasi Program 100 Hari Revitalisasi Polri" dalam Road Map Reformasi Birokrasi Polri Gelombang II Tahun 2011-2014.

Klaim Polri atas capaian reformasi instrumental ini tidak terlepas dari kritikan. Misalnya UU No. 2 Tahun 2002 perlu dikaji lebih dalam karena regulasi tersebut terlihat lebih banyak mengatur Polri sebagai organisasi, bukan fungsi. Seharusnya UU juga mengatur fungsi, jadi tidak hanya Polri akan tetapi juga fungsi-fungsi kepolisian lainnya. Secara khusus perlu dibenahi pula asas kepolisian; sistem kepolisian; fungsi, peran, lingkup tugas dan mekanisme wewenang kepolisian dalam penegakan hukum dan pembina kamtibmas; pengorganisasian dan kedudukan kepolisian; kode etik polisi; peralatan polisi; sumber pendanaan polisi; serta lembaga pengawas

diperhitungkan tingkat/waktu pencapaiannya. Sebagai contoh, sesuai target yang ditetapkan dalam jangka pendek 2005 - 2010 mencapai "kepercayaan masyarakat" (*trust building*) terhadap Polri, hal itu tampak masih jauh dari harapan. Apalagi jika dikaitkan dengan sasaran jangka menengah 2011–2015 membangun *partnership/networking* dan jangka panjang 2016–2025 meraih keunggulan (*strive for excellence*).

Capaian lainnya yang dianggap Polri merupakan bagian dari upaya reformasi instrumental adalah konsep *Community Policing*. Konsep ini sebenarnya adalah bagian dari implementasi filosofi Polri sebagai Polisi Sipil. Terdapat beberapa regulasi yang telah

<sup>12</sup> Lihat <http://polrireformasi.blogspot.com/2012/03/reformasi-polri.html>, diakses pada tanggal 18 Oktober 2012.

<sup>13</sup> Bambang Widodo Umar, *Reformasi Kepolisian Republik Indonesia: Sebuah Toolkit*, (Jakarta: IDSPS Press, 2009), hlm. 6.

dikeluarkan sebagai instrumen dasar bagi pelaksanaan Polmas, antara lain:<sup>14</sup>

1. Pasal 27 UUD 1945.
2. Tap MPR No. VI dan No. VII Tahun 2000.
3. KUHAP. Dalam UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana pada pasal 108 dan Pasal 111 ayat (1) yang terkait dengan partisipasi masyarakat dalam menjaga keamanan dan ketertiban.
4. UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri pada Pasal 14 ayat (1) huruf c yang menyatakan bahwa pemeliharaan keamanan dalam negeri dilakukan Polri selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi HAM.
5. UU Pemerintahan Daerah No. 32 tahun 2004 Pasal 13 dan 14 menyebutkan bahwa “baik pemerintah daerah tingkat satu maupun tingkat dua (kabupaten dan kota) memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat”; dan pasal 27 ayat (c) disebutkan “kepala daerah dan wakil kepala daerah memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.”
6. Skep Kapolri No. Pol.: Skep/737/X/2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri.
7. Skep Kapolri No. Pol.: Skep/431/VIII/2006 tentang Pedoman Pembinaan Personel Pengembangan Fungsi Polmas.
8. Skep Kapolri No. Pol.: Skep/433/VII/2006 tentang Panduan Pembentukan dan Operasionalisasi Polmas
9. Skep Kapolri No. Pol.: Skep/432/VIII/2006 tentang Panduan Pelaksanaan Fungsi-fungsi Operasional Polri dengan Pendekatan Polmas, yaitu Intelijen dan Keamanan (Intelkam), Reserse dan Kriminal (Reskrim), Samapta, Lalu Lintas, Polisi Perairan (Polair) dan Brigade Mobil (Brimob).

---

<sup>14</sup> “Dasar Hukum dan Penerapan Polmas Dalam Fungsi Polri,” dalam Sutanto, Hermawan Sulistiyo, Tjuk Sugiarto, *Polmas: Falsafah Baru Pemolisian*, (Jakarta: Pensil-324, 2008), hlm. 117-122.

Semua regulasi diatas diharapkan agar program Polmas dapat diterapkan dalam masyarakat dalam konteks membangun kemitraan dengan masyarakat. Dengan adanya program ini, diharapkan dapat tumbuh kesadaran dan kepercayaan masyarakat dalam membantu kepolisian untuk menanggulangi dan menyelesaikan masalah-masalah keamanan.

### 3. Implementasi Reformasi Instrumental Polri

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, berbagai kebijakan terkait dengan reformasi instrumental Polri telah dilakukan. Mulai dari perubahan visi dan misi, doktrin hingga penataan kewenangan dan kompetensi Polri. Selain itu, berbagai kebijakan terkait dengan reformasi instrumental juga dikeluarkan, dimana terdapat lima kebijakan yang terkait langsung dengan upaya mewujudkan polisi sipil (*civilian police*), yaitu: (1) Kebijakan dan regulasi yang menyangkut penghormatan terhadap HAM dan demokrasi; (2) Penegakan supremasi hukum; (3) transparansi dan akuntabilitas; (4) Pelayanan Publik; serta (5) Pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Dalam kaitannya dengan pelayanan publik, terdapat UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik sejak tanggal 1 Mei 2010. Apresiasi patut diberikan kepada Polri yang memelopori pembentukan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) di instansi mereka. Namun, dalam kaitannya dengan penghormatan terhadap HAM dan demokrasi, komitmen Polri dalam kebijakan internal yang dikeluarkan ternyata tak berbanding lurus dengan situasi di lapangan. Setahun terakhir ini, masih terlihat tindakan aparat Polri yang melakukan berbagai dugaan pelanggaran HAM yang bersifat elementer.

Hal tersebut terlihat dari catatan yang dilakukan oleh KontraS, dimana Polri juga tampak “membiarkan” terjadinya kekerasan oleh kelompok *vigilante* (kelompok masyarakat yang menggunakan kekerasan untuk mencapai tujuannya) atau kelompok pemodal, yang kadang menggunakan jasa keamanan (baca: preman).



**Tabel 3.** Tindak Kekerasan yang dilakukan Polri

No	Tindakan Kekerasan	Jumlah
1	Penembakan dan pembunuhan di luar proses hukum	39
2	Penyiksaan	60
3	Penganiayaan	50
4	Penangkapan dan penahanan sewenang-wenang	24
5	Intimidasi	30
6	Pembiaran tindakan kekerasan	10
	Jumlah Total	221

Sumber: Data Kontras 2011

Dari tabel tersebut terlihat bahwa, *Pertama*, penyiksaan yang dilakukan oleh anggota Polri masih terjadi dengan jumlah besar, padahal kejahatan ini sudah dianggap sebagai kejahatan paling serius dan masuk sebagai pidana internasional. *Kedua*, selama setahun terakhir juga terlihat bagaimana aparat Polri begitu gamang bila menghadapi kelompok-kelompok *vigilante* –yang mengatasnamakan agama- yang melakukan serangan atau ancaman terhadap berbagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan secara damai seperti kegiatan diskusi, seminar, atau pertunjukan seni.<sup>15</sup> *Ketiga*, masih terlihat brutalitas aparat Polri bila menghadapi kelompok-kelompok masyarakat marginal, khususnya dalam konflik agraria serta minimnya penegakan hukum di wilayah rawan konflik seperti Papua dan Aceh.

Selain itu, banyaknya peraturan yang dikeluarkan terkait dengan pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat ternyata tidak serta merta menjadikan Polri profesional dalam mengemban fungsinya sebagai pengayom masyarakat. Hal ini terlihat dari catatan yang dilakukan oleh *International Crisis Group* (ICG) dimana sepanjang tahun 2010 hingga tahun 2012 setidaknya terdapat 40 kekerasan yang melibatkan Polri. Sebagian besar di antaranya justru aparat polisilah yang menjadi sasaran amuk massa. Ketiadaan mekanisme yang efektif dalam menampung keluhan atau menyelesaikan perkara berujung kepada main hakim sendiri.

<sup>15</sup> Kasus seperti serangan dan ancaman terhadap kegiatan diskusi atau seminar Irshad Mandji, serangan terhadap kegiatan ibadah Jemaat HKBP Filadelfia Bekasi, larangan pembangunan Gereja GKI Yasmin, meski sudah ada putusan MA dan rekomendasi lembaga negara lainnya, namun begitu ‘tidak berdayanya’ Polri dalam merespon ancaman kelompok-kelompok *vigilante*.

Dalam hal implementasi program Polmas, program ini masih terlihat belum cukup dipahami petugas di lapangan. Banyak komunitas, terutama di luar Jawa, yang tidak tahu apa itu Polmas karena implementasinya masih simpang siur. Hal yang menghalangi program ini bisa dikategorikan menjadi lima aspek, yaitu budaya, struktur, individu, finansial, dan pendidikan.

Pada aspek **budaya**, berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Kompolnas tahun 2009, disebutkan bahwa dengan semakin bertambahnya kekuasaan para penegak hukum, sulit untuk mengubah perilaku petugas kepolisian dari yang tadinya bersikap superior menjadi mitra masyarakat. Pada aspek **struktural**, Polri masih mempertahankan struktur kepangkatan yang bersifat militer, dengan para jenderal bintang dua dan tiga sebagai petinggi di Mabes, bintang satu di pucuk Polda, dan kelompok elit perwira polisi yang kebanyakan lulusan Akpol di manajemen tingkat menengah.<sup>16</sup> Polres dan Polsek juga kekurangan peralatan untuk menangani ketegangan di dalam masyarakat. Ketika situasi memanas, mereka biasanya memanggil Brimob, pasukan paramiliter milik Polri yang punya unit di setiap Polda, untuk mendukung polisi organik. Kehadiran Brimob kerap bermasalah. Mereka seringkali hanya membawa senjata yang mematikan ketika dikirim untuk menanggulangi kerusuhan massa.<sup>17</sup> Di samping itu, pasukan Brimob tidak

<sup>16</sup> Sebutan kepangkatan dalam Polri telah mengalami perubahan sejak tahun 2000, tapi jumlah tingkatan maupun perbedaan tajam antara perwira dan bintang masih sama. Sebutan “jenderal” masih digunakan bagi empat pangkat paling tinggi dengan simbol bintang layaknya angkatan darat. Lihat Awaloeddin Djamin et al., *Sejarah Perkembangan Kepolisian di Indonesia* (Jakarta: PTIK, 2006).

<sup>17</sup> Menjinakkan bom dan menangani pemberontak

banyak berinteraksi dengan masyarakat dan dilatih untuk menghentikan kerusuhan dengan menggunakan kekerasan.

Pada aspek **individual**, ternyata loyalitas terhadap atasan mengalahkan keinginan untuk berprestasi secara profesional, sehingga membuat petugas yang berpangkat rendah kurang termotivasi.<sup>18</sup> Dalam situasi seperti ini, terlihat hadir di upacara-upacara lebih bermanfaat bagi pengembangan karir dibandingkan meluangkan waktu bertemu dengan warga dan mendengarkan keluhan mereka. Menurut sebuah studi, frekuensi kunjungan oleh petugas Polri dalam menemui warga tergantung pada bagaimana Kapolda setempat memberi perintah untuk melakukan itu kepada anggotanya. Tanpa adanya sistem insentif dalam pelaksanaan patroli, petugas jarang melakukannya apalagi dengan berjalan kaki. Tahun 2009, Kopolnas menemukan bahwa banyak anggota Polri yang tidak memahami pentingnya untuk berpatroli jalan kaki kalau kendaraan tersedia.<sup>19</sup>

---

menjadi bagian dari tugas Brimob; peran layaknya sebagai pasukan bertempur membuat Brimob bertendensi melihat sasaran polisi sebagai “musuh”. Sudah dilakukan beberapa upaya untuk melatih Brimob tentang HAM dan Polmas, tapi insiden-insiden penggunaan kekuatan yang berlebihan masih terus terjadi. Lihat artikel yang dipublikasikan oleh KPTPI (Kemitraan untuk Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, *Mereformasi Brigade Mobil Polri: Evaluasi Pelatihan HAM & Analisis Permasalahan Utama Reformasi Brimob*, (Jakarta, Juni 2004).

<sup>18</sup> Lihat Laporan Polri dalam Program Bantuan Pelatihan Investigasi Kriminal Internasional, *Polda Sulawesi Selatan: Bertindak Lokal, Berpikir Nasional dengan Perspektif Global*, (Desember 2005).

<sup>19</sup> Menurut penelitian yang dilakukan oleh Universitas Indonesia untuk Polri, lebih dari 67 persen responden di Jawa Tengah mengatakan polisi jarang atau tidak pernah mengunjungi warga, sementara lebih dari 50 persen responden di Sumatera Utara merasa petugas berupaya untuk mengunjungi tokoh masyarakat secara rutin. Ternyata kemudian diketahui bahwa Kapolda Sumatera Utara saat itu telah memerintahkan para petugas Polmasnya untuk menemui paling sedikit 20 tokoh setempat dalam seminggu, di mana hal ini memperlihatkan frekuensi kunjungan lebih dipengaruhi oleh ketaatan terhadap atasan daripada alasan profesional. Lihat Kopolnas, *Polri dan Pemolisian Demokratis: Hasil Penelitian di Tiga Polda (Sumatera Utara, Jawa Tengah, dan Kalimantan Timur)*, (Jakarta: Kopolnas, 2009) hlm. 167-170.

Lalu di aspek **finansial**, sudah menjadi “rahasia umum” mengenai meluasnya korupsi di tubuh Polri telah memicu keluarnya imbauan dalam *Grand Strategy 2005* terhadap anggota untuk menerapkan sistem peningkatan karir yang transparan dan menekankan bahwa gaya hidup bebas-suap para atasan sangat penting untuk meningkatkan kepercayaan internal.<sup>20</sup> Tapi praktek seperti upeti atau hadiah dari petugas junior ke atasan mereka, menurut berbagai laporan, masih terjadi. Pendapatan dari pungutan liar memang bukan hanya untuk keuntungan pribadi tapi juga demi pembiayaan tugas kepolisian. Dana-dana gelap seperti ini biasa dipakai untuk berbagai hal dari mengisi bahan bakar kendaraan patroli sampai masuk untuk “uang saku” petugas yang siang malam harus menjaga aksi unjuk rasa.

Di aspek **pendidikan**, sistem pendidikan Polri juga telah dinodai oleh korupsi, nepotisme dan budaya “diam.” Meski sudah ada kriteria yang jelas mengenai perekrutan, dan pengawasan yang lebih baik dalam proses rekrutmen dibanding sebelumnya, panitia seleksi masih bisa memberi kemudahan ketika pelamar adalah anak dari anggota Polri. Anak-anak perwira Polri berpangkat tinggi punya kesempatan lebih baik dibandingkan yang lain. Budaya *survival of the fittest* (yang kuat akan menang) untuk menjamin status sejak masuk Polri menanamkan nilai dalam diri petugas yang sangat bertentangan dengan prinsip Polmas.

Dalam hal penegakan hukum, meski berbagai peraturan telah dikeluarkan, namun dalam implementasinya segala kebijakan yang ada tidak dibarengi dengan performa Polri yang baik. Akibatnya, toleransi terhadap pelanggaran hukum oleh anggota Polri semakin kuat. Sikap toleran ini yang merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang, khususnya yang menyangkut penanganan internal Polri terhadap dugaan terjadinya korupsi. Contoh menarik adalah kasus Susno Doadji menyulut ketegangan antara Polri dengan KPK lewat isu “buaya versus cicak”, diikuti dengan penahanan dua komisioner KPK sehingga memancing kemarahan publik.

Selain itu, dalam lima tahun belakangan ini terlihat dominannya Polri dalam pemberitaan di seluruh media massa terkait dugaan praktek korupsi, rekayasa kasus, dan mafia peradilan. Pemberitaan ini jelas akan berimbas pada

<sup>20</sup> Lihat Dokumen *Grand Strategy* Polri 2005-2025.

capaian *grand strategy*, yaitu pembentukan kepercayaan publik (*trust building*) publik terhadap Polri.

Parameter berikutnya dalam mengukur pencapaian reformasi instrumental Polri adalah akuntabilitas. Fakta menunjukkan bahwa mekanisme pengawasan internal sebagai sumber akuntabilitas internal Polri dianggap tidak optimal. Sebenarnya telah ada Kompolnas yang bisa melakukan fungsi ini. Tetapi, berdasarkan Peraturan Presiden RI No. 17 Tahun 2005 Pasal 4 menyatakan bahwa “Komisi Kepolisian Nasional adalah lembaga non struktural yang berfungsi memberi saran kepada presiden mengenai arah dan kebijakan Polri serta pengangkatan dan pemberhentian Kapolri”. Bahwa Kompolnas merupakan lembaga penasehat (*advisory board*) bukan lembaga pengawasan (*oversight board*). Hal ini karena Kompolnas tidak memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi mandiri terhadap Polri.

#### 4. Dampak, Efek, dan Deviasi Reformasi Instrumental Polri

Uraian atas implementasi reformasi instrumental tersebut jelas memberikan dampak maupun efek bagi kinerja Polri. Reformasi instrumental Polri masih mengidap problem yang dalam perjalanannya mempengaruhi efektivitas kinerja Polri. Permasalahan instrumental yang muncul adalah inkonsistensi dalam menjalankan suatu regulasi yang mengakibatkan Polri gamang dalam melaksanakan tugasnya. Bagaimanapun, patut ditekankan di awal, bahwa problem instrumental tersebut pada dasarnya tidak bersumber dari internal Polri *per se*, melainkan turut berperan pula faktor eksternal.

Seperti paradigma Polri sebagai Polisi Sipil. Di tataran empirik, masih diakui bahwa karakter Polri masih jauh dari semangat sebagai Polisi Sipil. Hal ini timbul bukan semata karena tindak-tanduk polisi di lapangan yang namun juga karena tidak adanya ukuran yang memadai tentang ‘kesipilan’ dan ‘kedemokratisan’ Polri era reformasi. Tidak adanya ukuran atau kesulitan penentuan *benchmark* merupakan problem dalam mengevaluasi fungsi pemolisian yang diemban Polri, terlebih lagi dalam konteks reformasi instrumental.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Pendapat yang disampaikan oleh salah seorang narasumber dari kalangan akademisi dalam *Focus*

Kemudian, dalam melihat deviasi dalam reformasi instrumental Polri, setidaknya dapat mengarah pada dua isu, yaitu implementasi penghargaan terhadap HAM, karakter Polri di mata masyarakat, dan bagaimana kinerja Polri di masing-masing periode kepemimpinan Kapolri.

Berdasarkan laporan Komnas HAM, laporan pengaduan masyarakat terhadap dugaan tindakan pelanggaran HAM yang dilakukan Polri mengalami peningkatan. Pada tahun 2009, pengaduan tentang Polri adalah sebanyak 1.420, kemudian meningkat menjadi 1.503 pada tahun 2010 dan 1.839 pada tahun 2011.<sup>22</sup> Dengan jumlah pengaduan 1.839 pada tahun 2011, Polri menjadi pihak yang paling banyak diadukan kepada Komnas HAM dibandingkan institusi lainnya, misalnya dengan TNI yang memiliki jumlah pengaduan 240, lembaga peradilan adalah 520, dan korporasi adalah 1068.<sup>23</sup> Tabel di bawah ini memperlihatkan jumlah berkas pengaduan per bulan dan tipologi pelanggaran HAM yang dilakukan Polri untuk tahun 2011. (Lihat tabel 4)

Laporan Komnas HAM tersebut merupakan catatan hitam dalam pelaksanaan fungsi dan tugas Polri. Posisi sebagai salah satu institusi negara yang paling banyak diadukan karena melakukan pelanggaran HAM, bahkan menjadi pelanggar pertama tahun 2011, tampak kontras dengan peraturan internal Polri yang dibuat untuk menghindari praktek-praktek penyelewengan kewenangan atau pelanggaran HAM tersebut. Beberapa peraturan di antaranya memang dibuat sebelum tahun 2011, namun hal tersebut tidak menjadi alasan bagi anggota Polri untuk melakukan tindakan yang melanggar HAM. Terlebih lagi, sejak tahun 2009, Kapolri mensahkan Peraturan Kapolri No. 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar HAM dalam Penyelenggaraan Tugas Polri, dan oleh karena itu, Polri semestinya mampu melakukan antisipasi atau pembinaan internal kepada anggotanya. Merupakan suatu ironi ketika

---

*Group Discussion* Reformasi Instrumental Polri, 1999-2011 yang diselenggarakan tim riset Reformasi Polri, Pusat Penelitian Politik – LIPI, pada 19 September 2012, di Jakarta.

<sup>22</sup> Stanley Adi Prasetyo, “Polisi Masih Dikecam: Potret 10 Tahun Reformasi Polri,” Makalah dalam diskusi “Reformasi Polri: Menuju Polri yang Profesional Dalam Melayani Masyarakat” yang diselenggarakan oleh Sekretariat Wakil Presiden, 30 April 2012, di Jakarta.

<sup>23</sup> *Ibid.*

**Tabel 4.** Tipologi Pelanggaran HAM oleh Polri

Bulan	Tipologi Pelanggaran HAM					Jumlah
	Penahanan	Penyidikan	Penyiksaan	Kekerasan	Lain-lain	
Januari	3	42	3	7	8	63
Februari	10	48	6	14	3	81
Maret	6	43	4	4	7	64
April	7	24	3	10	14	58
Mei	5	59	5	12	21	102
Juni	4	17	0	5	3	29
Juli	8	69	6	16	8	107
Agustus	5	31	3	8	12	59
September	8	43	2	1	11	65
Oktober	38	315	9	30	55	447
November	19	118	7	19	24	187
Desember	55	406	16	31	69	577
<b>Total</b>	<b>168</b>	<b>1215</b>	<b>64</b>	<b>157</b>	<b>235</b>	<b>1839</b>

Sumber: Stanley, 2012

Perkap tentang HAM ini disahkan, jumlah berkas pengaduan pelanggaran oleh Polri yang diterima Komnas HAM justru mengalami kenaikan.

Respon publik atas suatu peristiwa yang berhubungan dengan Polri juga dapat menjadi indikator dalam menilai bagaimana kualitas pencapaian reformasi instrumental Polri pada kurun waktu 14 tahun terakhir. Saat masyarakat memberikan penilaian yang rendah, terdapat dua kemungkinan sebagai sumber masalah, *pertama*, reformasi instrumental belum menyentuh kebutuhan masyarakat, misalnya karena belum tersedianya peraturan atau adanya tumpang-tindih peraturan yang membuat peraturan menjadi tidak berjalan di lapangan. *Kedua*, problem dalam pelaksanaan peraturan di lapangan yang mungkin terjadi karena *misconduct* yang dilakukan oleh anggota Polri.

Temuan lain adalah penilaian publik terhadap Polri memiliki sifat fluktuatif. Dalam jangka satu tahun, citra positif terhadap Polri dapat meningkat atau menurun secara drastis maupun inkremental (bertahap). Perubahan pada penilaian publik tersebut dipengaruhi oleh banyak hal, namun yang paling menonjol adalah mencuatnya beberapa kasus pelanggaran hukum dan penyelewengan wewenang yang diberitakan oleh media.

Tabel berikut ini merupakan tabulasi citra positif Polri (%) pada kurun waktu 2002 hingga 2012. Selanjutnya, tabel tersebut dipadukan dengan jumlah Peraturan Kapolri yang disahkan pada kurun waktu 2005 hingga 2012. (Lihat

Tabel 5)

Pada era Sutanto, citra positif Polri mengalami penurunan secara berturut-turut, dari 55,2% menjadi 46,7% tahun 2008. Peristiwa terorisme, pada derajat tertentu, telah menenggelamkan gebrakan Kapolri Jend. Soetanto di awal kepemimpinannya dalam menindak kasus premanisme dan judi. Pada aras reformasi instrumental, Soetanto berupaya untuk melaksanakan program prioritas yang dicanangkan *Grand Strategy* Polri.<sup>24</sup>

Pada era Bambang Hendarso Danuri, citra positif mengalami kenaikan signifikan ke angka 57,1%, namun kemudian turun menjadi 49,1%. Periode ini merupakan periode turbulensi dimana relasi Polri dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk pertama kalinya mengalami ketegangan. Publik mengenal peristiwa ini dengan sebutan 'Cicak versus Buaya,' di mana 'Cicak' merujuk kepada KPK yang berupaya menyelidiki kasus korupsi yang melibatkan petinggi Polri (Susno Duadji) dan 'Buaya' adalah Polri yang ingin membawa kasus tersebut ke ranah penyelidikan-penyidikan Polri sendiri. Hasil akhir ketegangan ini menempatkan Polri pada posisi yang sama sekali tidak menguntungkan.

Pada era Timur Pradopo, citra positif Polri pun mengalami kenaikan (53%) dan penurunan (46,1%). Problem yang mesti dihadapi Polri pun semakin kompleks karena tindakan

<sup>24</sup> Wawancara dengan Kepala Sekolah Staf dan Pimpinan Polri beserta jajaran Widya Iswara, pada 17 April 2012, di Bandung.

**Tabel 5.** Tren citra positif Polri (%) 2002-2012<sup>25</sup>

Tahun	Kapolri (Masa jabatan)	Peraturan Kapolri* (Jumlah)	Citra positif Polri (%)
2002			26,6
2003	Da'i Bachtiar (29 November 2001-7 Juli 2005)		41,8
2004			32,4
2005		18	55,2
2006	Sutanto (8 Juli 2005-30 September 2008)	31	51,1
2007		26	46,9
2008		12	46,7
2009	Bambang Hendarso Danuri (1 Oktober 2008-22 Oktober 2010)	18	57,1
2010		27	49,1
2011	Timur Pradopo (22 Oktober 2010-sekarang)	26	53,0
2012		19**	46,1

N=811-1100

\* Peraturan Kapolri dibuat setelah disahkannya UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tahun 2004. Keputusan Kapolri yang disahkan sebelum adanya UU tersebut kemudian diubah menjadi Peraturan Kapolri

\*\* Sampai dengan 19 September 2012

Sumber: Tabulasi hasil survei harian KOMPAS (2012) yang diolah kembali

brutalitas Polri dalam menghadapi masyarakat sering diangkat ke permukaan oleh media. Kasus bentrokan antara anggota Polri dengan masyarakat di Bima dan Mesuji merupakan preseden buruk bagi Polri dalam menegakkan hukum serta menghargai HAM. Kinerja Polri pun disoroti dalam hal diskriminasi penyelesaian kasus. Selain itu, kasus dugaan korupsi di Korps Lalu Lintas Polri yang untuk kedua kalinya menghadapi Polri dan KPK membuat profil Polri di mata publik semakin tidak bagus.

Pada kurun waktu 2005-September 2012, Polri telah memiliki sedikitnya 177 Peraturan Kapolri (Perkap) yang sebagian besar mengandung substansi reformasi atau tata kelola internal kepolisian. Perbandingan antara fluktuasi citra positif Polri dengan jumlah Perkap memungkinkan untuk diajukan sebuah hipotesis bahwasanya keberadaan Perkap belum berkontribusi banyak bagi konsistensi tingginya citra positif Polri di masyarakat. Dengan kata lain, reformasi instrumental Polri masih mengandung problem yang satu di antaranya mudah dideteksi, yaitu adanya *bottleneck* atau kemacetan di antara Perkap yang mengatur serta menghimbau agar anggota Polri untuk menghormati HAM serta terbuka, dengan realisasi Perkap tersebut di lapangan, khususnya

ketika Polri dihadapkan kepada kasus yang melibatkan anggota atau petinggi, serta gengsi korps. Kalangan internal Polri, bagaimanapun, menyadari kelemahan tersebut dan oleh karena itu, sebagaimana disampaikan seorang Widya Iswara Sekolah Staf dan Pimpinan Polri, "Perkap perlu didukung oleh regulasi lain, termasuk dari instrumen yang dibuat oleh instansi lain."<sup>26</sup>

## Penutup

Dalam konteks Reformasi Polri, reformasi instrumental Polri adalah bagian integral dari reformasi menyeluruh di tubuh Polri yang mencakup reformasi struktural, reformasi instrumental dan reformasi kultural yang intinya adalah menjadikan Polri sebagai "Institusi yang bertanggung jawab di bidang keamanan negara yang profesional dan mandiri."

Secara khusus, reformasi instrumental memberikan payung hukum, baik dalam bentuk UU maupun berbagai Keputusan Kapolri, agar reformasi struktural dan reformasi kultural dapat berjalan di tubuh Polri secara baik. Ada beberapa butir penting yang terkandung di dalam reformasi instrumental Polri tersebut. *Pertama*, bagaimana Polri kembali kepada

<sup>25</sup> "Jelaga Hitam di Tubuh Polri," *Kompas*, Senin, 2 Juli 2012.

<sup>26</sup> Wawancara dengan Kepala Sekolah Staf dan Pimpinan Polri beserta jajaran Widya Iswara, pada 17 April 2012, di Bandung.

khittahnya sebagai pelindung, pengayom, pelayan dan penegak hukum di negeri ini. Karena itu, dikedepankannya kembali doktrin Tribatra dan Catur Prasetya Polri merupakan wujud dari upaya Polri untuk menjadi institusi keamanan negara yang mumpuni.<sup>27</sup>

*Kedua*, upaya Polri untuk mengubah wajah dan tingkah laku Polri dari yang dulu menjadi bagian dari ABRI menjadi Polri yang berwajah sipil. Karena itu, pendekatan dialogis dan preventif dalam menangani masalah perlu terus menerus dikedepankan oleh jajaran Polri, dari tingkat pusat sampai ke daerah. Langkah represif harus menjadi pilihan langkah terakhir yang dapat dilakukan aparat Polri jika pendekatan dialogis sudah tidak lagi dapat dilakukan.

*Ketiga*, upaya Polri untuk membenahi jajaran internalnya dari tingkah laku yang koruptif dan kolusif juga merupakan langkah yang harus dipandang sebagai sesuatu yang amat berharga. Pemasangan pin di dada kanan yang bertuliskan Anti KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) setidaknya mengingatkan bahwa itu bukanlah sekedar slogan, melainkan sesuatu yang harus dekat di hati para aparat Polri

*Keempat*, reformasi instrumental juga terkait dengan bagaimana Polri merekrut, mendidik dan menempatkan aparatnya pada jabatan atas dasar kapasitas dan rekam jejak yang baik. Ini untuk menghilangkan budaya lama di dalam tubuh Polri yang lebih mengedepankan aspek loyalitas kepada atasan sebagai penentu utama diberikannya jabatan kepada perwira pertama, menengah dan tinggi Polri.

*Kelima*, upaya meningkatkan kapasitas anggota Polri agar dapat menjalankan fungsi diskresi di lapangan secara profesional merupakan hal yang penting untuk pelayanan masyarakat, penegakan hukum, dan terciptanya aspek keadilan di dalam masyarakat. Karena itulah cara represif dalam menangani tersangka pelanggaran hukum, harus sudah semakin ditinggalkan oleh jajaran Polri.

*Keenam*, program Polmas masih terus dijalankan Polri agar mendekati kesempurnaan baik dalam konsep maupun pelaksanaannya. Kita juga melihat bantuan dari berbagai negara yang mencoba memberikan pengalaman mereka dalam program ini. Namun perlu disadari bahwa

<sup>27</sup> Lihat uraian pada Bab II, Bab III, dan Bab V laporan penelitian ini.

suatu konsep yang baik belum tentu cocok dengan kondisi di Indonesia. Suatu konsep yang baik untuk daerah perkotaan seperti Jakarta, belum tentu pula dapat diterapkan secara seragam di kota-kota lain, apalagi di daerah pedesaan. Karena itu sentuhan-sentuhan khusus tetap diperlukan di dalam menerapkan Polmas.

Harus diakui juga bahwa tidak sedikit kemajuan yang dilakukan oleh Polri di dalam menerapkan reformasi instrumentalnya.<sup>28</sup> Namun perlu dilihat juga masih banyak kekurangan yang harus diselesaikan Polri. Dari sisi paradigma baru Polri sebagai polisi sipil, dalam kurun waktu 12 tahun ini, Polri sekuat tenaga telah berupaya untuk memenuhi harapan masyarakat agar mengubah dirinya dari polisi yang militeristik menjadi berwajah sipil. Ini bukan berarti bahwa segala yang berbau militer itu buruk, karena biar bagaimana pun Polri harus tetap seperti militer yang memiliki jalur komando yang kuat dan tegas dari pusat sampai ke daerah.

Tantangan utama adalah menjadikan Polri semakin profesional dan mandiri tidak cukup melalui berbagai perangkat instrumen aturan hukum semata, melainkan juga harus didorong oleh masyarakat dan didukung oleh kalangan Polri sendiri. Tantangan yang juga tidak kalah pentingnya adalah bagaimana negara dapat memenuhi kebutuhan hidup personel Polri dan juga kebutuhan operasional Polri yang makin hari makin membesar.

Bila kita menganalisis bagaimana prospek reformasi instrumental Polri khususnya dan reformasi internal Polri secara keseluruhan, kita percaya bahwa pembentukan Polri yang profesional dan mandiri bukanlah suatu impian semusim. Karena itu, tiada jalan lain bagi Polri untuk dapat dicintai rakyat dan menjadi institusi yang mampu menciptakan keamanan dan ketertiban di dalam masyarakat, yakni Polri harus menanggalkan kebiasaan-kebiasaan lama yang buruk (melanggar HAM, melakukan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme), tidak cepat merespon laporan masyarakat, tidak akuntabel dan sebagainya) menjadi Polri dengan paradigma baru sebagai polisi sipil yang

<sup>28</sup> Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia Divisi Hukum, Pencapaian Reformasi Instrumental Polri 1999-2011, disampaikan dalam rangka diskusi kegiatan penelitian DIPA Pusat Penelitian Politik LIPI tahun 2012, Jakarta, 12 September 2012.

profesional dan mandiri sesuai dengan kaidah demokrasi.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Djamin, Awaloeddin et al. 2006. *Sejarah Perkembangan Kepolisian di Indonesia*. Jakarta: PTIK.
- Djamin, Jend. Pol (Purn) Prof. Dr. Awaloedin, MPA. 2007. *Kedudukan Kepolisian RI dalam Sistem Ketatanegaraan : Dulu, Kini, dan Esok*. Jakarta: PTIK Press.
- Kompolnas. 2009. *Polri dan Pemolisian Demokratis: Hasil Penelitian di Tiga Polda (Sumatera Utara, Jawa Tengah, dan Kalimantan Timur)*. Jakarta: Kompolnas.
- KPTPI (Kemitraan untuk Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia). 2004. *Mereformasi Brigade Mobil Polri: Evaluasi Pelatihan HAM & Analisis Permasalahan Utama Reformasi Brimob*. Jakarta.
- Laporan Polri dalam Program Bantuan Pelatihan Investigasi Kriminal Internasional. 2005. *Polda Sulawesi Selatan: Bertindak Lokal, Berpikir Nasional dengan Perspektif Global*.
- Osse, Anneke. 2007. *Memahami Pemolisian*. Jakarta: Rinam Antartika.
- Rahardjo, Satjipto. 2007. *Membangun Polisi Sipil: Perspektif Hukum, Sosial, dan Kemasyarakatan*. Jakarta: Kompas.
- Sutanto, Hermawan Sulistiyo, Tjuk Sugiarto. 2008. *Polmas: Falsafah Baru Pemolisian*. Jakarta: Pensil-324.
- Umar, Bambang Widodo. 2009. *Reformasi Kepolisian Republik Indonesia: Sebuah Toolkit*. Jakarta: IDSPS Press.
- Widjajanto, Andi (Ed). 2004. *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*. Jakarta: ProPatria.

### Laporan dan Makalah

- Dokumen Buku Biru Polri. 1999. *Reformasi Menuju Polri yang Profesional*. Jakarta.
- Dokumen *Grand Strategy* Polri 2005-2025.
- Focus Group Discussion* Pencapaian Reformasi Instrumental Polri 1999-201, Jakarta: Pusat Penelitian Politik – LIPI 2012.
- ICG Report No. 13. 2001. *Indonesia: Reformasi Kepolisian Nasional*. Jakarta, 20 Februari.

IDSPS. 2008. *Reformasi Kepolisian Republik Indonesia (Seri 6)*, Edisi No. 6.

Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia Divisi Hukum, 2012 (makalah) *Pencapaian Reformasi Instrumental Polri 1999-2011*, disampaikan pada Focus Group Discussion Pusat Penelitian Politik LIPI di Jakarta.

Prasetyo, Stanley Adi. 2012. “Polisi Masih Dikecam: Potret 10 Tahun Reformasi Polri,” (makalah) dalam diskusi “Reformasi Polri: Menuju Polri yang Profesional Dalam Melayani Masyarakat, Jakarta: Sekretariat Wakil Presiden.

Transkrip Wawancara dengan Kepala Sekolah Staf dan Pimpinan Polri beserta jajaran Widya Iswara, Bandung: 2012.

UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

### Surat Kabar dan Website

<http://www.thecceli.com/dok/dokumen/jurnal/jimly.j014.htm>

*Kompas*, Senin, 2 Juli 2012.

<http://polriformasi.blogspot.com/2012/03/reformasi-polri.html>