

MONOGRAPH No-4
"Rekomendasi Arah Kebijakan Keamanan
dan Ketertiban Masyarakat
Serta Penegakan Hukum"
27 JANUARI 2005



PROPATRIA INSTITUTE

Working Group on Security Sector Reform

Le' Orchide, Blok A-1, Jl. Anggrek Cendrawasih No 5-7 Slipi, Jakarta 11480, Indonesia
Phone/Fax: (62-21) 5321014 – 5357460; Website: www.propatria.or.id,
E-mail: propat@cbn.net.id/propatria@telkom.net

Pengantar

Keamanan nasional adalah konsep yang merangkum berbagai subyek, dimensi, ancaman, dan modalitas untuk mempertahankannya. Cakupan keamanan nasional harus menjangku bukan hanya keamanan negara sebagai entitas politik yang sah berdaulat, tapi juga mencakup perlindungan hak-hak warga negara. Modalitas untuk melindungi keamanan manusia dalam pengertian ini perlu disusun dengan memperhatikan dimensi baru keamanan manusia, kapasitas politik nasional, dinamika hubungan antar-negara, serta nilai-nilai demokrasi dan hak-hak asasi manusia.

Dengan demikian, kebijakan negara dalam bidang keamanan harus mengedepankan berbagai upaya dan tindakan untuk mengantisipasi dan mengeliminasi potensi dampak dari dinamika tersebut. Tindakan pre-emptif dan partisipatif perlu diutamakan untuk dilakukan sebelum suatu problem sosial berubah menjadi tindak kriminalitas. Dalam konteks seperti ini, penegasan peran strategis kepolisian menjadi penting untuk dirumuskan ulang agar kepolisian dapat melakukan tugas pokok dan kewenangannya secara maksimal di tengah berbagai keterbatasan yang secara inheren melekat pada lembaga tersebut.

Kebijakan keamanan tahun 2004-2009, salah satunya, harus diarahkan untuk: *pertama*, merevitalisasi tugas pokok dan kewenangan kepolisian, serta; *kedua*, mengoptimalkan peran kepolisian di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat serta penegakan hukum. Hal tersebut dapat dilakukan dengan lima strategi yang dilaksanakan secara simultan. *Pertama*, mengkaji dan merumuskan kembali tugas pokok kepolisian sesuai dengan dinamika dan perkembangan sosial masyarakat, serta melakukan *review* terhadap kapasitas dan kapabilitas kepolisian di dalam tugas-tugas pokoknya. *Kedua*, merevisi UU No.2/2002, serta melakukan harmonisasi regulasi dan kebijakan kepolisian sesuai hasil revitalisasi. *Ketiga*, melengkapi kerangka kebijakan di bidang kepolisian. *Keempat*, merumuskan program prioritas kepolisian di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat serta penegakan hukum. *Kelima*, merumuskan berbagai kebijakan penting dalam bidang kepolisian, yang bila tidak segera disusun berpotensi menurunkan tingkat profesionalisme polisi dan menghambat pelaksanaan program prioritas kepolisian.

Secara garis besar ada tiga agenda utama menyangkut kebijakan penting dalam bidang kepolisian selama tahun 2004 – 2009 sesuai amanat UU No.2/2002. *Pertama*, menetapkan kompetensi inti dan hakekat kepolisian. *Kedua*, menegaskan segala kewenangan yang berkaitan dengan kompetensi inti dan hakekat kepolisian. *Ketiga*, melarang kegiatan yang tidak berkaitan dengan butir (1) dan (2), termasuk pengelolaan aktivitas bisnis kepolisian.

Jakarta, Januari 2005

ProPatria

DAFTAR ISI

I.	PENDAHULUAN	1
	Ketertiban Sosial dan Intitusi Publik	1
	Keamanan dan Ketertiban Masyarakat	3
	Penegakan Hukum	3
	Penegasan Peran POLRI dan Institusi Lainnya	5
II.	KESENJANGAN POLITIK, EKONOMI, HUKUM, SOSIAL-BUDAYA	7
	Paradigma Kepolisian	9
	Perkembangan Situasi Lokal dan Nasional	11
	Persoalan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat, Serta Penegakan Hukum	12
	Perangkat Hukum dan Kelembagaan	13
	Masalah Kinerja	14
	Kebutuhan Kebijakan	16
	Kontradiksi dan Penyalahgunaan Kewenangan Antaraktor	17
	Problem Mekanisme Pengambilan Keputusan	20
	Relevansi Fungsi, Tugas Pokok, dan Peran POLRI dalam Konteks Perubahan Sosial	21
III.	TANTANGAN MASA DEPAN	28
	Tantangan Globalisasi	28
	Ancaman Bentuk Baru	30
	<i>White Collar Crime</i>	31
	Trend Ekonomi Pasar Global	31
	Problematika Etika Atas Ekonomi dan Politik	32
IV.	REKOMENDASI KEBIJAKAN 2004-2009	34
	Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat	34
	Penegakan Hukum	34
	Reformasi Internal POLRI	35
	Perlindungan HAM	40
	Manajemen Transisi	42
	Rencana Kontijensi	43
V.	PENUTUP	45
VI.	LAMPIRAN	46
	Lampiran A. Kinerja POLRI di Mata Masyarakat	47
	Lampiran B. Penegakan Hukum	57

SATU Pendahuluan

Reformasi mengamanatkan terus digulirkannya proses perubahan menuju sistem dan tatanan yang lebih demokratis. Peran negara yang tadinya terlalu besar dan monolitik perlu segera diakhiri dan sebagai gantinya partisipasi dan peran *civil society* harus dibuka selebar-lebarnya.

Dinamika masyarakat Indonesia yang ada saat ini mengharuskan dilanjutkannya perubahan fundamental sistem kehidupan politik-sosial-ekonomi masyarakat sebagai dasar terbangunnya tatanan pemerintah dan masyarakat yang demokratis. Dalam konteks *civil society*, ketepatan sistem keamanan dan ketertiban masyarakat serta penegakan hukum menjadi syarat utama terwujudnya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Untuk mewujudkan hal itu, diperlukan kebijakan politik yang mampu menjadi dasar terbentuknya instrumen keamanan nasional yang andal.

Dalam sistem demokrasi yang menjadi tujuan umum reformasi bangsa Indonesia dewasa ini, keamanan nasional tidak lagi semata-mata menjadi wilayah kekuasaan negara secara eksklusif. Dengan demikian pengaturan tentang keamanan nasional harus mencerminkan kepentingan para aktor (*stakeholders*) yang lebih luas.

Keamanan nasional adalah konsep yang merangkum berbagai subyek, dimensi, ancaman, dan modalitas untuk mempertahankannya. Cakupan keamanan nasional harus menjangkau bukan hanya keamanan negara sebagai entitas politik yang sah berdaulat, tapi juga mencakup perlindungan hak-hak warga negara. Modalitas untuk melindungi keamanan nasional dalam pengertian ini perlu disusun dengan memperhatikan dimensi baru keamanan

manusia, kapasitas politik nasional, dinamika hubungan antar-negara, serta nilai-nilai demokrasi dan hak-hak asasi manusia.

Konsep tersebut perlu ditempatkan dalam konteks dan perspektif yang tepat, sehingga memberi peluang bagi pendayagunaan modalitas negara dan sekaligus menjamin perlindungan terhadap kepentingan masyarakat, baik sebagai kelompok maupun perorangan.

Ketertiban Sosial dan Institusi Publik

Indonesia saat ini tengah mengalami proses pendefinisian kembali tentang berbagai aspek kehidupan bersama sebagai sebuah bangsa, mulai dari tingkat lokal hingga nasional. Ruang publik yang terbuka, baik karena proses demokratisasi akibat lemahnya negara, maupun sebab lain, telah mendorong berbagai kelompok masyarakat untuk menyatakan bahkan mendesak aspirasi dan berbagai kepentingan, mulai dari persoalan politik, ekonomi hingga identitas kelompok. Sejumlah indikator dari hal ini antara lain munculnya puluhan partai politik baru dan unjuk rasa yang tak terhitung jumlahnya di seluruh daerah di Indonesia. Juga munculnya berbagai surat kabar baru dan media komunikasi lain, serta pertumbuhan jumlah organisasi masyarakat.

Selain itu ada beberapa tuntutan lain yang berkaitan dengan belum terselesaikannya persoalan masa lalu dan munculnya kekuatiran serta perasaan akan perlakuan yang tidak adil. Beberapa di antaranya berhubungan dengan persoalan pelanggaran hak asasi manusia yang diperankan oleh negara maupun pertikaian antar-kelompok masyarakat. Berbagai

masalah ini muncul di tengah terbatasnya sumber daya dan perubahan sistem politik.

Penerapan prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara yang lemah membuat sumber daya publik menjadi bahan rebutan para elit politik lama dan baru. Hal ini mengurangi kesejahteraan masyarakat secara besar-besaran. Misalnya, struktur anggaran belanja di berbagai daerah hanya menyisakan porsi sangat kecil bagi program pembangunan. Selain itu, pengurangan porsi untuk kesejahteraan masyarakat juga terjadi akibat buruknya pengelolaan kekayaan alam daerah, antara lain penebangan pohon ilegal secara besar-besaran di Kalimantan dan daerah lain Indonesia yang meningkat hingga tiga kali lipat dibanding sebelum 1998. Publik nasional maupun lokal dengan mudah melihat bahwa para pemegang kekuasaan publik (termasuk penegak hukum) terlibat dalam penguasaan sumber daya secara tidak sah dalam berbagai bentuk praktek korupsi, kolusi dan nepotisme baru.

Kasus dugaan korupsi sejumlah besar anggota DPRD Kendari dan Sumatera Barat sepertinya hanya merupakan puncak dari gunung es kasus serupa di seluruh Indonesia. Hal ini tidak hanya menimbulkan kecaman dan apatisisme terhadap pejabat publik, namun juga menumbuhkan anggapan pada berbagai kelompok masyarakat bahwa kepentingan ekonomi harus mereka ciptakan sendiri dengan cara masing-masing.

Sejalan dengan lemahnya pengaturan publik, saat ini berlangsung proses penggerusan rasionalitas kehidupan publik. Di banyak tempat, individu maupun kelompok membuat pengelompokan baru, yang beberapa di antaranya menggunakan ikatan primordial dan tradisional. Misalnya, munculnya berbagai organisasi yang menggunakan sentimen kedaerahan dan kejayaan masa lalu. Penggunaan kerangka

“putra daerah” untuk menduduki jabatan publik yang kerap mengorbankan rasionalitas kinerja yang dibutuhkan untuk membangun suatu daerah.

Memang fenomena ini tidak selalu bersifat negatif, karena bisa merupakan alternatif bagi masyarakat untuk menjaga keteraturan atau mengurangi kesenjangan antar-kelompok. Namun, secara keseluruhan ini merupakan gambaran fragmentasi yang lebih besar dalam masyarakat Indonesia saat ini. Kesenjangan antar-kelompok ini akan memunculkan bermacam-macam pengertian tentang hak dan kewajiban serta aturan main. Antara kelompok masyarakat mengalami kerumitan untuk memahami kelompok yang lain. Kesulitan semacam ini dirasakan oleh kelompok-kelompok masyarakat tidak hanya yang berada di wilayah konflik.

Penguatan kembali elemen-elemen tradisional atau primordial sebagai cara masyarakat mempertahankan hidup dan menjaga ketertiban, baik sebagai hasil politisasi maupun murni dari keinginan masyarakat, apabila dilakukan lebih jauh dapat mengandung kemungkinan negatif lain. Setidaknya untuk tahap sekarang. Padahal aturan-aturan yang diharapkan bisa menyelesaikan sebagian persoalan dalam suatu masyarakat, kemungkinan malah menyembunyikan sejumlah persoalan ketidakadilan. Mulai dari ketidakadilan ekonomi, gender, hingga politik. Munculnya aturan alternatif yang diambil dari masa lalu, bukan saja tidak menyelesaikan persoalan, tapi justru menciptakan ketegangan baru dalam masyarakat.

Lemahnya negara dalam perencanaan ekonomi menghasilkan pertumbuhan yang disebut sebagai ekonomi bayangan. Ekonomi semacam ini bukan hanya terdiri dari sektor informal, melainkan juga meliputi tiga sektor lainnya yaitu transaksi kriminalitas, rumah tangga, dan

praktek ekonomi menyimpang (*irregular*). Wilayah ini memang tidak selalu dapat dipandang negatif, bahkan ada yang berpendapat dapat menjaga kestabilan sosial politik. Misalnya, sektor informal yang dipandang menyelamatkan puluhan juta tenaga kerja semenjak krisis. Namun pandangan positif ini harus diletakkan pada konteks suatu bangsa yang sedang dalam tekanan ekonomi seperti Indonesia saat ini. Jangan sampai kondisi survival ini kemudian menghalalkan praktek yang pada dasarnya berkategori kriminal dan ilegal seperti penjarahan hutan, penjualan hewan langka, penyelundupan tenaga kerja, dan berbagai bentuk penyelundupan lain.

Secara psikologis, ketentraman akan tercipta bila seseorang tidak lagi perlu merasa kuatir, merasa terancam dari luar, dan tidak terjadi konflik batiniah. Pengertian akan ketertiban dan ketentraman sebenarnya sejajar dengan nilai kepentingan umum dan kepentingan pribadi.

Keamanan dan Ketertiban Masyarakat

Kondisi keamanan secara umum di hampir semua wilayah di Indonesia bisa dikatakan buruk. Meski belakangan ini berbagai aksi penyerangan massal dan kebrutalan tampak menurun belakangan ini dibandingkan pada saat awal pergantian pemerintahan Soeharto, namun penurunan keamanan sesungguhnya terjadi lebih meluas dan substantif. Cara-cara kekerasan telah mengambil bentuk lebih banyak dan memasuki wilayah sosial yang lebih luas. Isu yang telah sering dikemukakan namun tidak ditanggapi dengan baik adalah keluhan dari para penanam modal. Secara nyata persoalan ini telah menurunkan penanaman modal di Indonesia, meskipun juga terkait dengan masalah kepastian hukum. Di tengah tuntutan persaingan global yang makin ketat dalam hal keterampilan (*skill*) dan pelayanan (*service*), Indonesia bahkan

tidak dapat menyelesaikan persoalan yang paling mendasar ini.

Bersamaan dengan hal tersebut, di banyak wilayah di Indonesia bermunculan berbagai kelompok preman. Sebagian dari kelompok ini merupakan perpanjangan tangan dari elit politik bahkan aparat penegak hukum, dengan mengisi celah kelemahan penegakan hukum. Cara-cara yang dipakai kelompok ini mengandung dimensi ancaman dan kekerasan (potensi dan nyata). Mereka beroperasi di bayang-bayang wilayah yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat ekonomi kuat hingga kehidupan masyarakat biasa. Kehadiran kelompok ini terlalu banyak dan lama, sehingga menimbulkan proses pelembagaan tersendiri. Sebuah hal yang kemudian memunculkan kejahatan terorganisir (*organized crime*) dengan ketrampilan, akumulasi sumber daya, dan pengaruh dalam masyarakat.

Indonesia telah menjadi salah satu wilayah subur bagi kejahatan yang bersifat lintas batas negara. Baik yang bertujuan ekonomis maupun bersifat ideologis, seperti pencucian uang, *human trafficking*, perdagangan seksual, dan narkoba. Organisasi kejahatan dari luar yang masuk memiliki kecakapan, finansial, dan pengaruh yang kuat. Penyelundupan makin meluas hingga menimbulkan dua masalah serius, yaitu negara kesulitan mengatur perekonomian dan konsumen menggunakan produk yang tidak terjamin mutunya.

Selain itu, Indonesia juga menjadi sasaran bagi pemasaran produk-produk yang terlarang di negara lain atau produksinya membahayakan lingkungan dan manusia, seperti obat-obatan, makanan, dan kosmetik.

Penegakan Hukum

Banyak kasus menunjukkan bahwa aparat penegak hukum tidak mau atau tidak

dapat menangani dengan baik berbagai persoalan yang mencakup kejahatan bentuk baru. Berbagai penelitian di sejumlah wilayah konflik di Indonesia menunjukkan adanya penanganan yang tidak baik dari aparat penegak hukum, terutama polisi. Beberapa kasus menunjukkan, hal ini terjadi karena kurang-seriusan aparat kepolisian dalam menangani persoalan yang ada. Sedangkan pada beberapa kasus lainnya menunjukkan adanya ketidakmampuan aparat kepolisian.

Memang dapat dimengerti bahwa beberapa jenis latar belakang kekerasan dan pelanggaran, misalnya yang berlatar belakang identitas etnis, merupakan hal baru bagi aparat penegak hukum. Namun bila diteliti lebih lanjut, ternyata penegakan hukum terhadap kasus-kasus kejahatan konvensional, seperti kriminalitas dan ketertiban ternyata juga sama buruknya.

Persepsi tentang buruknya pelayanan aparat penegak hukum atas kasus-kasus konvensional itu telah bertahan selama puluhan tahun. Meskipun sebagian dari penyebabnya adalah tidak tersedianya sumber daya bagi penegak hukum, keterbatasan ini juga disebabkan oleh pendekatan yang selama ini diambil lembaga. Polisi, sebagai ujung tombak penegak hukum yang berinteraksi langsung dengan masyarakat, terjebak dalam produk hukumnya sendiri, yang mengedepankan paradigma pelayanan dengan menempatkan masyarakat sebagai obyek. Ini juga terjadi pada apa yang disebut "penyadaran hukum masyarakat". Dengan paradigma semacam ini, para penegak hukum tidak membangun komunikasi dengan masyarakat dengan memperlakukannya sebagai sumber inspirasi dan kekuatan serta menjadi mitra dalam penegakkan hukum, melainkan hanya menjadikannya sebagai obyek hukum belaka.

Keadilan dan kepastian hukum dalam sebuah negara yang berlandaskan hukum merupakan salah satu target dalam penegakan hukum. Selama pergantian rezim otoriter menuju ke yang lebih demokratis setidaknya telah tercatat adanya sejumlah kemajuan di bidang hukum, khususnya dalam bidang perlindungan hak asasi manusia.

Hal ini dapat dilihat dengan adanya Ketetapan MPR RI Nomor: XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dan beberapa kali amandemen UUD 1945 yang di dalamnya terdapat bab dan pasal khusus mengenai HAK ASASI MANUSIA (antara lain tambahan BAB XA, Pasal 28 A sampai dengan 28 J). Pemerintah bersama dengan DPR juga telah mengeluarkan produk hukum yaitu UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang di dalamnya juga mengatur mengenai fungsi dan tugas dari Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM). Kemajuan yang lain adalah telah diundangkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

Namun demikian, kondisi pembiaran dalam menindak (*impunity*) pelaku pelanggaran hak asasi manusia masih saja berlangsung, dan masyarakat masih menjadi korban atau bulan-bulanan sistem hukum yang melayani dirinya sendiri dan tidak melindungi hak-hak mereka. Tidaklah heran apabila penegakan supremasi hukum masih merupakan sebuah cita-cita, bagai "pungguk merindukan bulan". Tegaknya supremasi hukum di negeri ini masih memerlukan perjuangan panjang. Sistem hukum Indonesia pada kenyataannya masih pilih kasih. Ada banyak pejabat tinggi merasa dirinya berada di atas hukum. Ada kebijakan *release and discharge* yang memberikan pembebasan dan peng-

ampunan kepada pihak yang secara nyata bersalah.

Secara garis besar, reformasi dalam penegakan hukum bisa dikatakan masih jalan di tempat. Belum terjadi perubahan secara signifikan dalam aspek keadilan, transparansi, penegakan hak asasi.

Penegasan Peran POLRI dan Institusi Lainnya

Akumulasi berbagai aspirasi, tuntutan, masalah serta dinamika sosial yang berkembang begitu dinamis menghasilkan beragam kecendrungan, kesepakatan, kebutuhan dan problema sosial. Di dalam konteks seperti ini, diperlukan dua hal sekaligus, yaitu kemampuan untuk mengelola berbagai dinamika sosial itu agar situasi dinamis itu tetap bisa menghasilkan kemaslahatan bagi kepentingan masyarakat dan kemampuan untuk mengantisipasi serta mengeliminasi berbagai potensi dampak maupun problematika konkrit yang timbul dari kondisi tersebut.

Asumsi dasar yang hendak diletakkan, kriminalitas dan patologi sosial merupakan konsekuensi logis dari dinamika dan realitas sosial yang berkembang di tengah masyarakat; serta peningkatan angka kriminalitas yang merupakan implikasi lebih lanjut dari ketidakmampuan, ketidakcermatan dan pengingkaran atas realitas sosial dimaksud. Situasi inilah yang berpotensi memberikan kontribusi penting sehingga menyebabkan timbulnya masalah ketidaktertiban sosial, ketidakamanan dan tiadanya ketentraman.

Yang lebih menguatirkan, lembaga penegakkan hukum, khususnya kepolisian, hingga kini masih menghadapi masalah yang berkaitan dengan pengorganisasian dan manajemen kelembagaan. Hingga saat ini kepolisian belum mampu melaksanakan tugas pokok dan kewenangannya secara optimal.

Fakta lain juga menunjukkan ada beberapa masalah yang tengah dihadapi kepolisian. Antara lain adanya kesenjangan yang lebar antara rasionalitas jumlah polisi dan rakyat; belum memadainya anggaran untuk memastikan dan menjamin terciptanya ketertiban, keamanan dan penegakan hukum; masih bermasalahnya sumber daya unsur penegakkan hukum, apalagi dengan kian meningkatnya kecendrungan ancaman bentuk baru berupa antara lain *white collar* dan *transnational crime*; kian luas dan meningkatnya cakupan problematika sosial yang muncul dari suatu situasi dinamis dan transisional; masih terjadinya rivalitas di antara lembaga dan aparaturnya penegak hukum dalam menangani masalah hukum yang terjadi di masyarakat.

Dengan demikian kepolisian harus terus-menerus melakukan berbagai ikhtiar, upaya dan tindakan agar lebih mampu melaksanakan tugas pokok dan kewenangannya. Salah satu isu penting yang dihadapi kepolisian adalah merumuskan prioritas peran strategis yang harus dikedepankan dalam menghadapi keterbatasan dan di tengah derajat problematika sosial yang terus meningkat. Kepolisian tidak boleh lagi terus mengedepankan perannya sebagai "pemadam kebakaran" dalam menjalankan fungsi dan tugas pokok penegakan hukum, padahal pihak kepolisian menyadari bahwa sebagian besar tindak kriminalitas itu muncul dari problematika sosial.

Fakta lain yang juga penting dikedepankan adalah kepolisian kerap "berhadap-hadapan" dengan lembaga penegakan hukum lainnya dalam menangani berbagai kasus kriminalitas. Hal ini dihadapi polisi dalam menangani kasus-kasus seperti penyelundupan atau impor ilegal, korupsi dan tindak pidana yang terjadi di laut. Rivalitas itu terjadi di antara

sesama lembaga penyidikan dan juga dengan institusi penuntutan.

Dalam penanganan kasus korupsi, kepolisian dan kejaksaan sama-sama mempunyai kewenangan dalam melakukan penyidikan dan untuk kasus korupsi tertentu, Komisi Pemberantasan Korupsi juga punya kewenangan melakukan penyidikan. Dalam kasus penyelundupan atau ilegal impor, kepolisian dan bea cukai merasa mempunyai kewenangan yang sama untuk melakukan penyidikan. Sedangkan dalam kasus kejahatan hak asasi manusia, kepolisian tak mempunyai kewenangan penyelidikan dan penyidikan karena kewenangan penyelidikan ada pada Komnas HAM dan kewenangan penyidikan dan penuntutan ada pada kejaksaan.

Situasi ini mengakibatkan, proses penegakan hukum acapkali tidak dapat dilakukan secara baik. Berkenaan itu, diperlukan suatu solusi untuk mengatasi hal tersebut. Antara lain menegaskan kembali peran kepolisian berkaitan dengan kewenangan penyidikan dan menata kembali kewenangan penyidikan atas berbagai tindak kejahatan. Dalam kasus-kasus tertentu yang spesifik, ada kecenderungan kewenangan penyidikan dilakukan oleh lembaga bea cukai, kehutanan, perpajakan, imigrasi; tapi ada juga kasus yang berupa ancaman baru seperti terorisme, *cyber crime* dan kejahatan transnasional yang kewenangan penyidikan ada pada kepolisian. Hal lain adalah membuat hukum acara yang lebih jelas dan tegas berkaitan dengan pengalihan dari proses penyidikan ke penuntutan. Mondar-mandirnya suatu perkara dari kepolisian-kejaksaan kerap menyebabkan kasus-kasus tertentu tak jelas penanganannya.

Di sisi lain, saat ini ada indikasi pihak kepolisian tengah mengembangkan dan mengutamakan program *communities policing*. Program ini merupakan respons

kepolisian untuk mengaktualisasikan tugas pokoknya guna memastikan terselenggaranya ketertiban, keamanan dan ketentraman masyarakat. Program ini merupakan kesadaran dari kepolisian bahwa optimalisasi tugas pokok dan kewenangan kepolisian bisa dilakukan dengan mendorong dan melibatkan energi sosial masyarakat untuk mengatasi dampak negatif yang muncul dari dinamika sosial masyarakat itu sendiri.

Dengan demikian, peran kepolisian yang harus dikedepankan adalah melakukan berbagai upaya dan tindakan untuk mengantisipasi dan mengeliminasi potensi dampak dari dinamika itu. Barangkali tindakan pre-emptif dan antisipatif dapat lebih diutamakan untuk dilakukan sebelum suatu problem sosial berubah menjadi tindak kriminalitas.

Dalam hal ini penegasan peran strategis kepolisian menjadi penting untuk dirumuskan dan dipilih agar kepolisian dapat melakukan tugas pokok dan kewenangannya secara maksimal di tengah berbagai keterbatasan yang secara inheren melekat pada lembaga tersebut.

DUA

Kesenjangan Politik, Ekonomi, Hukum, Sosial-Budaya

Sejarah pengorganisasian polisi sebagai organ yang khas di masyarakat diawali di Inggris sehubungan dengan terjadinya peristiwa di lapangan St. Peter Manchester pada 1819 ketika polisi membubarkan massa yang mengakibatkan terbunuhnya ratusan orang. Peristiwa itu menjadi titik awal pemikiran tentang pengorganisasi kepolisian yang bersifat humanistik di mana sebelumnya bersifat koersif. Di Inggris perubahan kelembagaan polisi yang berlangsung dari Abad IX hingga Abad XIX dipelopori oleh Sir Robert Peel (1829), dilakukan dalam konteks industrialisasi, urbanisasi dan keruntuhan tertib sosial karena waktu itu timbul berbagai macam persoalan dalam kehidupan masyarakat.

Dalam proses tersebut muncul situasi paradoksal bagi polisi, di satu sisi polisi diijinkan menggunakan kekerasan dan senjata dalam rangka melindungi nyawa orang lain atau untuk membela dirinya (kendati cara demikian dilakukan sebagai *last resort*). Penggunaan senjata itu tidak untuk membunuh lawan seperti militer dalam perang. Polisi ditugasi untuk menegakkan hukum (*rule of law*) karena itu dalam pelaksanaan tugasnya dituntut patuh pada *code of conduct for law enforcement officials*. Hal ini dimaksudkan agar ada batasan yang jelas dan parameter yang terukur dalam pelaksanaan tugasnya, kapan polisi dikatakan melanggar hak asasi manusia dan kapan ia bertindak sesuai dengan prosedur.

Tata-cara ketertiban masyarakat sebagai landasan pemolisian yang berdiri sendiri pada waktu itu belum dikenal. Untuk mengatur ketertiban masyarakat masih digunakan pendekatan yuridis. Ukuran normatif itu berkembang dari tata nilai dan

proses sosial yang menjadi ciri masyarakat, dan membedakan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain. Seperti bangsa Jepang yang memiliki predisposisi rasial dan tata-nilai homogen, merekayasa tata nilai itu menjadi semangat *Bushido*. Semangat itu kemudian menjelma dalam kehidupan polisi menjadi kerangka kepribadian, yang selanjutnya menjadi pola pemolisian masyarakat yang disebut sebagai *community based policing*. Hal ini berbeda dengan pemolisian di Amerika Serikat, yang lebih mengembangkan *problem based policing* karena perilaku masyarakatnya lebih mengutamakan individualistis daripada kolektivitas (Walter, 1981).

Perubahan pemolisian di Inggris (1829) tersebut memberi pengaruh pada perkembangan kepolisian di dunia yang berorientasi pada aturan hukum. Hal ini dilandasi pemikiran bahwa ketertiban masyarakat tak hanya sekadar didasarkan pada pertimbangan hasil akhir, melainkan juga metode atau proses untuk memperoleh hasil tersebut. Robert R. Freidmann (*Community Policing*, 1992) menjelaskan bahwa jika ketertiban masyarakat didasarkan hanya pada pertimbangan hukum saja, maka lembaga kepolisian akan selalu dihadapkan pada situasi konflik. Pekerjaan polisi itu tidak hanya bergerak pada aturan hukum yang mengikat, melainkan juga mengacu kepada nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat. Tujuan sosial dan tujuan hukum belum tentu sama atau sejalan, ketertiban masyarakat tidak selalu merupakan sarana untuk mencapai keadilan hukum tetapi bisa lebih luas dari itu. Peran polisi tidak hanya diletakkan pada upaya untuk mencapai ketertiban

masyarakat saja tetapi juga untuk mencapai tujuan hukum, berupa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial.

Perkembangan organ kepolisian selanjutnya juga dipengaruhi oleh aspek politik dan aspek ekonomi. Dari aspek politik, peran polisi mencakup persoalan umum dan persoalan yang sangat sensitif baik bagi masyarakat, polisi maupun pemerintah. Pekerjaan polisi banyak bersinggungan dengan masalah kebebasan, karena dalam menjalankan tugas diberi wewenang untuk menangkap, menahan, maupun menginterogasi orang, bahkan lebih jauh lagi mencakup pengamanan terhadap kekuasaan pemerintah. Tugas tersebut menuntut pekerjaan polisi untuk memasuki percaturan politik secara lebih luas. Antara lain melakukan upaya kontrol melalui berbagai cara seperti pendeteksian, pencekalan, pengaturan, pemeriksaan dan pengawasan perizinan. Dalam melaksanakan pekerjaan itu polisi dituntut berada dalam batas-batas yang diakui dan ditolerir oleh nilai-nilai hak asasi manusia maupun perundang-undangan, meskipun juga dipahami betapa tingginya eskalasi suatu gangguan itu menjadi beban yang sangat berat bagi pekerjaan polisi.

Dengan demikian perkembangan pekerjaan polisi menuntut paradigma kepolisian yang sesuai dengan struktur masyarakatnya. Paradigma kepolisian sebagai suatu model pemolisian berkembang sesuai dengan tuntutan masyarakatnya, bukan sekadar merupakan suatu gagasan yang bersifat kebijakan (*top-down*), polisi dan masyarakat merupakan kaitan yang dialektik. Sebagai suatu lembaga, polisi tak sekadar penjaga ketertiban masyarakat tapi sekaligus juga sebagai salah satu bentuk sosial kontrol yang berfungsi menjaga norma-norma budaya.

Deskripsi tersebut tidak dapat dilepaskan dari dampak pelaksanaan

pembangunan di suatu negara yang pada umumnya tidak lepas dari berbagai persoalan masyarakat yang pelik. Implikasi negatif kemajuan ekonomi yang sedikit-banyak ditentukan oleh negara-negara maju, membawa pengaruh dalam hal *ecolabelling*. Relokasi industri sebagai bagian dari investasi menimbulkan kerusakan di berbagai lingkungan karena industri-industri yang direlokasikan pada umumnya sudah ditentang oleh masyarakat di negara maju. Integrasi perekonomian dunia melalui investasi dan perdagangan membawa risiko mengalirnya barang-barang terlarang secara ilegal antar negara.¹

Persoalan yang muncul dari implikasi negatif itu ialah: (1) penyelundupan (*smuggling*) sebagai bentuk kejahatan lama yang berdimensi baru dengan memanfaatkan teknologi, transportasi seperti kapal *container*, *cargo air transportation*, dan *diplomatic bag*; (2) penyebaran hama dan penyakit melalui bahan makanan impor yang kadaluarsa, baik berasal dari negara pengekspor yang kondisi alat pengangkutnya buruk, maupun karena tertahan di pelabuhan tujuan melebihi waktu yang telah ditentukan; (3) transfer uang lewat sandi komputer (*computer crime*, *derivative transactions*), korupsi, kolusi dan konspirasi jahat yang sulit dibuktikan secara materiil, meskipun nyata-nyata terjadi; (4) pasar gelap (*black market*) barang-barang terlarang, seperti obat-obat terlarang (*drugs*), makanan dan minuman melalui kemasan dan peredaran non-konvensional; (5) *debt collector*, backing perjudian besar, pembuangan limbah 3B, teror, agitasi dan insinuas; (6) *urban renewal* (pemugaran daerah perkotaan) juga tidak sepi dari *backing* untuk menekan ganti rugi, misalnya lewat kebakaran yang direkayasa; (7) perampokan bank dan penculikan anak (*kid-nap*) yang dilakukan melalui suatu jaringan organisasi; (8) kejahatan asuransi

(*insurance crime*), antara lain karena kalah bersaing maka pabrik, gudang, toko atau mall berikut barangnya yang sudah diasuransikan dinyatakan seolah-olah mengalami musibah kebakaran, hal semacam ini juga bisa dilakukan oleh orang lanjut usia yang berasuransi supaya yang menjadi ahli waris dapat secepatnya menerima santunan (dana) dari perusahaan asuransi; (9) pemalsuan merek dagang terkenal dan pembajakan hak paten adalah bentuk kejahatan bermata dua, yakni memalsu dan menipu konsumen; (10) penggelapan pajak, termasuk pemalsuan restitusi pajak merupakan kejahatan dibidang ekonomi yang marak dalam investasi dan perdagangan bebas; (11) penyalahgunaan kartu kredit (*credit card*), pencurian pulsa telepon; (12) kejahatan *money laundry* (pemutihan uang haram) lewat bank transfer merupakan kasus pelik untuk diatasi; (13) pelecehan *sex* dan *child abuse* (penyiksaan anak), kejahatan yang bersumber dari tekanan psikologis akibat kerja berat karena diburu waktu, dan (14) berkembangnya pola konsumsi tinggi yang bersifat massal karena pada umumnya masyarakat masih rentan terhadap *demonstration effects*.

Paradigma Kepolisian

Perkembangan modus operandi kejahatan baru tersebut secara empiris relatif sulit diidentifikasi, satu dan lain hal karena cara-cara dan alat yang digunakan relatif canggih sebagai suatu konspirasi jahat, di mana bila salah satu pihak ada yang membuka rahasia dapat diperkirakan menerima akibat fatal. Sementara itu intensitas kejahatan mengarah pada kualitas dalam hal pelaku, cara, alat, waktu dan sasarannya. Dampak perkembangan modus operandi kejahatan ini juga ikut mempengaruhi perkembangan paradigma kepolisian.

Selain itu, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi menambah dimensi tersendiri bagi kepolisian. Implikasi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi seperti diterapkannya teknik teknik tertentu juga menjadi dasar ilmiah untuk mendukung pekerjaan polisi. Dari teknik yang paling mendasar seperti identifikasi sidik jari, balistik, toksikologi sampai dengan teknik canggih analisis DNA, telah menjadi bagian dari pekerjaan polisi. Hal ini juga menuntut pendidikan dan organisasi polisi melengkapi berbagai bidang spesialis. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa penguasaan ilmu dan teknik menjadi bagian daripada perkembangan paradigma kepolisian.

Dari gambaran tersebut dalam orientasi kepentingan kolektif, pekerjaan polisi menampilkan arti sebagai aktor yang sehari-hari memberi layanan untuk menangani kejahatan, mengatur ketertiban dan mengatasi kejadian-kejadian di masyarakat. Namun kini hal itu berkembang, selain sebagai pemburu kejahatan juga dituntut menjadi aparat yang menjalankan fungsi sosial. Gambaran ini merefleksikan bagaimana kepolisian menampilkan diri dalam menunaikan tugas sejalan berkembangnya nilai kemanusiaan yang dijunjung secara universal.

Sehubungan dengan hal itu, E. Hochstedler (1981) menyusun paradigma kepolisian dalam empat model, yaitu: (1) *Avoider Police*, paradigma kepolisian yang mengutamakan kekuasaan, mengabaikan layanan, kurang rasional, dan sebagai hantu bagi masyarakat. (2) *Supercop Police*, paradigma kepolisian yang mendahulukan penindakan daripada pencegahan, bertindak represif, memilih-milih kasus, dan mengabaikan kejahatan non-konvensional; (3) *Service Ori Police*, paradigma kepolisian yang mengutamakan perlindungan, pendekatan dialogis, bersikap persuasif

terhadap masyarakat; dan (4) *Professional Police*, paradigma kepolisian yang mengutamakan keterampilan, tindakan rasional dan orientasi pada proses. Paradigma kepolisian tersebut berkaitan dengan kadar kematangan masyarakat, hal ini menjadi standar pelembagaan organisasi kepolisian dalam sistem pemerintahan.

Paradigma kepolisian sesungguhnya memiliki dimensi yang luas. Dimensi pertama adalah sifat universalitas dari pendekatan pemolisian. Dasar universal pemolisian modern adalah penghargaan pada hak asasi manusia. Dengan dasar ini paradigma kepolisian semakin meninggalkan pendekatan kekerasan menuju ke pendekatan yang berdasarkan otoritas, hukum dengan menggunakan metode yang memiliki dasar ilmu pengetahuan dan teknologi yang teruji. Aspek universal atas hak asasi manusia, penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan indikator dari paradigma kepolisian.

Masih banyak pekerjaan rumah pasca Pemilu 2004 yang harus dilakukan dalam upaya menegakan supremasi hukum, baik yang harus dilakukan oleh eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Masih banyak kasus yang hingga kini masih belum jelas penyelesaiannya, seperti misalnya: (1) *white-collar crime*: aspek pidana BLBI, Kasus Texmaco, Skandal Bank Bali sebesar Rp 546,46 milyar, kasus pembobolan Bank BNI Kebayoran Baru yang merugikan negara hingga Rp 1,7 trilyun, kasus pembobolan Bank Mandiri Cabang Prapatan Jakarta sebesar Rp 120 milyar, pembobolan Bank BRI sebesar Rp 180,5 Milyar; (2) penyelesaian perkara mantan Presiden Soeharto; (3) kejelasan kasus-kasus dugaan terjadinya pelanggaran HAM berat: Trisakti, Kerusuhan Mei 1998, Semanggi I dan II Aceh, Papua; (4) kekerasan yang terjadi terhadap perempuan, buruh migran, dan anak-anak; (5) konflik agraria; dan (6)

diskriminasi yang bernuansa agama, ras dan etnik.

Untuk itu, siapa pun presiden dan wakil presiden yang terpilih dalam Pemilu 2004 haruslah mempunyai kemauan dan komitmen politik yang kuat dan dapat memberikan teladan di dalam penegakan hukum dan HAM. Untuk itu presiden harus menunjuk seorang jaksa agung dan KaPOLRI yang bersih, berani dan kapabel. Presiden harus menggunakan pengaruhnya melakukan pembersihan terhadap hakim-hakim nakal.

Penegakan hukum dan penegak hukum akan terus menghadapi ketegangan yang ditimbulkan dari adanya berbagai tuntutan dalam masyarakat. Tanpa disertai dengan kepemimpinan nasional yang dipercaya dan berpengaruh, akan sulit muncul sistem penyelenggaraan negara yang dapat menanggapi ketegangan ini. Akibatnya, ruang untuk mengatasi ketegangan ini tergantung pada kemauan dan kemampuan masing-masing lembaga penegak hukum untuk memperbaiki diri.

Situasi ketidakstabilan sistem akan berakibat hubungan pusat dan daerah akan berjalan dalam waktu yang lama. Meskipun seandainya pada tingkat nasional akan ada pemimpin yang kuat, proses penstabilan hubungan akan tetap sulit berkaitan dengan proses politik yang terjadi pada tingkat lokal saat ini. Hal ini mempengaruhi kerangka pembaharuan penegakan hukum.

Di daerah terus terjadi proses politik dan dinamika sosial ekonomi yang tajam, yang akan menghasilkan berbagai macam ketegangan. Akibatnya, sistem penyelenggaraan negara sukar menanggapi dengan baik tuntutan keamanan, ketertiban dan kesejahteraan masyarakat. Dalam masyarakat sendiri, terjadi berbagai gerakan yang bersifat negatif maupun positif. Pengelompokan yang bertujuan sempit, meski tak akan menjadi kekuatan besar,

beberapa diantaranya akan terserap pada kekuatan politik atau ekonomi yang kuat yang bertentangan dengan proses penciptaan penyelenggaraan negara yang bertujuan kesejahteraan umum.

Wilayah ekonomi bayangan akan terus membesar dan menciptakan pelembagaan baru. Penetrasi terhadap sektor publik/negara akan semakin dalam dan menimbulkan kontradiksi dengan tujuan kesejahteraan umum. Penetrasi kejahatan internasional akan terus berlangsung hebat, kecuali Indonesia bekerja sama aktif dengan usaha yang sedang berlangsung pada tingkat internasional saat ini dalam usaha penanggulangan kejahatan lintas negara.

Perkembangan Situasi Lokal dan Nasional

Perkembangan situasi secara nasional lebih mudah dianalisis ketimbang lokal, karena perkembangan politik lokal sangat berbeda dari satu tempat ke tempat yang lain, bahkan dalam satu kabupaten sekalipun.

Secara nasional, ada beberapa fenomena politik nasional yang perlu dicermati. **Pertama**, konsistensi dari penerapan otonomi daerah. Persoalan ini sangat pelik. Di satu sisi, proses desentralisasi kekuasaan dan wewenang itu sudah diberikan kepada daerah sesuai dengan UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999. Namun ada gejala bahwa pemerintah pusat akan kembali mengambil sebagian wewenang daerah atau akan menjurus ke sentralisasi kembali.

Kedua, konsistensi penerapan otonomi khusus di Papua dan Aceh. Sebagai salah satu upaya untuk meredam gerakan separatis di Papua, pemerintah bersama DPR telah menghasilkan UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua. Namun dua tahun kemudian ada upaya untuk memberlakukan kembali UU No. 45/1999

tentang pemekaran wilayah melalui Inpres No. 1/2003. Ini telah menimbulkan perpecahan di masyarakat antara mereka yang pro dan kontra pemekaran wilayah, khususnya pada tingkatan provinsi.

Ketiga, konsistensi dipisahkannya TNI dan POLRI sesuai dengan TAP MPR/VI/2000 dan TAP MPR/VII/2000. Pemisahan ini merupakan kebijakan negara yang sangat tepat, namun dalam implementasinya masih terdapat persoalan di lapangan.

Keempat, ada kekuatiran bahwa UU TNI yang dihasilkan tidak difokuskan pada peningkatan profesionalisme TNI, melainkan menerima apa adanya peran sosial politik TNI. Hal ini akan dapat menimbulkan problem besar pada proses demokratisasi di Indonesia.

Kelima, gejala terancamnya kebebasan pers yang mulai tampak, khususnya pada masa pemilihan umum presiden.

Keenam, terlepas dari siapapun yang terpilih sebagai presiden dan wakil presiden pada priode 2004-2009, esensi demokrasi atau proses demokratisasi jangan sampai dimatikan.

Ketujuh, gejala de-parpolisasi pada pemilu presiden pada putaran pertama dan kedua juga amat merisaukan.

Kedelapan, kolusi, korupsi dan nepotisme tampaknya merupakan fenomena yang masih menonjol pada periode lima tahun mendatang.

Kesembilan, budaya dan tingkah laku para elite politik, termasuk di parlemen, tampaknya belum akan berubah di masa depan dibandingkan dengan lima tahun yang lalu. Ini membutuhkan perhatian yang besar dari masyarakat, bukan hanya mengamati tingkah laku eksekutif, tetapi juga para anggota legislatif dan yudikatif.

Terakhir, kalau pun calon presiden dari mantan militer terpilih sebagai

presiden, tidak ada jaminan bahwa keamanan nasional akan lebih baik pada lima tahun mendatang.

Persoalan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat, Serta Penegakan Hukum

Lengsernya Presiden Soeharto (1998) menandai transisi politik dari rezim otoriter dan menggelindingkan gerakan reformasi dalam lima tahun terakhir. Partai-partai politik baru bermunculan sejak Juni 1998, kebebasan pers menjadi kenyataan, Pemilu parlemen dan presiden telah berlangsung secara demokratis, di tingkat nasional maupun lokal. Namun, sesungguhnya demokratisasi tak cukup diukur hanya dengan faktor prosedural politik, yaitu pemilihan anggota parlemen dan eksekutif. Berbagai aspek lain juga dituntut untuk melakukan reformasi, termasuk militer sebagai penopang utama rezim Orde Baru.

Konsepsi Dwifungsi ABRI menjadi sasaran kritikan karena dianggap mengabsahkan peran militer di bidang pertahanan, keamanan, dan sosial-politik. Secara politis hal ini mengharuskan peninjauan terhadap privilese sosial-politik yang dinikmati ABRI (waktu itu), yang diklaim berdasar konsep dwifungsi ABRI.² Gugatan terhadap ABRI dan konsep Dwifungsi ABRI dijawab dengan perumusan paradigma baru dan reposisi TNI pada Oktober 1998.³ Respon ABRI terhitung cukup awal, sesudah partai bermunculan dan pers semakin terbuka. Menurut paradigma baru dan reposisi TNI, militer tidak dapat mendominasi kehidupan politik, pemerintahan dan kemasyarakatan nasional; harus berbagi peran dengan pihak-pihak lain melalui konsep *role sharing*.

Di bidang politik terjadi pengurangan peran militer. Jumlah anggota TNI dan POLRI di lembaga-lembaga perwakilan di daerah dan di pusat mengalami penyusutan secara drastis,

Departemen Pertahanan dan Keamanan diubah menjadi Departemen Pertahanan, sedangkan kepolisian berstatus non-militer (*non-combatant*) dan dipisahkan dari militer. Pemerintahan baru yang dihasilkan melalui Pemilu 1999 telah menempatkan personil sipil di Departemen Pertahanan (tiga kali sampai dengan 2001). Jabatan Kepala Staf Sosial-Politik ABRI dihilangkan. Kantor-kantor Direktorat Sosial-Politik dihapus dari Departemen Dalam Negeri, prosedur pemeriksaan calon pejabat sipil oleh militer yang dikenal dengan litsus (penelitian khusus) juga dihapuskan.

“Paradigma baru dan reposisi TNI” disusul dengan munculnya Ketetapan No. X/MPR/1998. Ketetapan ini dihasilkan dalam Sidang Istimewa MPR pada November 1998, dengan desakan kuat dari para tokoh pro-demokrasi dan mahasiswa. Salah satu prioritasnya adalah “penyesuaian implementasi Dwifungsi ABRI dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai paradigma baru ABRI.” Pada saat yang sama juga diterbitkan Ketetapan No. XIV/MPR/1998 yang menentukan pengurangan jumlah anggota TNI dan POLRI yang diangkat untuk duduk di DPR dan DPRD.⁴

Sidang Umum MPR 1999 dilakukan melalui sebuah Pemilu demokratis pada Juni 1999. Namun Sidang Umum MPR 1999 tidak banyak menyinggung reposisi TNI dan POLRI, sehingga Ketetapan No. X/MPR/1998 dan Ketetapan No. XIV/MPR/1998 tidak banyak mengalami perubahan dan tetap berlaku hingga Sidang Tahunan MPR pada Agustus 2000.⁵

Dalam konteks seperti ini, reformasi kepolisian muncul sebagai agenda melalui Instruksi Presiden No. 2/1999 (April 1999).⁶ Sebagai langkah politik, kebijakan tersebut cukup aman dan memberi kredit bagi pemerintahan Habibie. Namun dari sudut hukum tatanegara, khususnya mengenai

hirarki hukum, hal ini mem-*bypass* UU No. 20/1982 tentang Pertahanan dan Keamanan serta Ketetapan No. XXIV/MPRS/1966.⁷ Problematik ini diatasi dengan Keputusan Presiden No. 89/2000 tentang penempatan Kepolisian RI di bawah Presiden dan keharusan penggantian Undang-Undang Kepolisian.⁸

Selain itu, GBHN hasil Pemilu 1999 berusaha memperjelas arah reformasi sektor keamanan, setelah mengakui terjadinya penyimpangan dalam penggunaan kekuatan TNI dan POLRI semasa Orde Baru yang mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap kedua institusi itu. Dalam GBHN 1999 dirumuskan:⁹ (1) TNI adalah alat negara yang melindungi, memelihara, dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan RI; (2) POLRI adalah alat negara penegak hukum pengayom dan pelindung masyarakat selaras dengan prinsip otonomi daerah; (3) Pemerintah harus menuntaskan aspek yang terkait dengan pemisahan TNI-POLRI secara berlanjut; (4) Pemerintah harus menentukan arah kebijakan pada peningkatan kualitas profesional TNI dan POLRI. Rumusan Ketetapan ini menjadi indikator awal untuk mengukur kinerja pemerintah 1999-2004 dalam melakukan reformasi sektor keamanan.

Tampaknya "reformasi" POLRI bukan merupakan agenda yang spesifik, kecuali yang diasumsikan dalam agenda demokratisasi dan reformasi bagi ABRI.¹⁰ Waktu penerbitan Inpres No. 2/1999 yang lebih belakangan dibanding "paradigma baru TNI" juga menunjukkan ketak-sigapan POLRI untuk melakukan reformasi pada tahap pertama. Kesemuanya menjadi lebih pasti dalam Sidang Tahunan MPR 2000, ketika dihasilkan dua ketetapan dan tentang reformasi sektor keamanan dan amandemen terhadap Pasal 30 UUD 1945. Namun perlu disadari, bahwa pemisahan

POLRI dari ABRI baru merupakan langkah internal pihak aparat keamanan. Ia bukan merupakan sasaran akhir reformasi, karena justru dituntut untuk berperan sebagai aktor demokratisasi dengan menjaga hak-hak masyarakat sipil.

Di sisi lain, reformasi hukum baru mengagendakan kebijakan "satu atap" di bidang peradilan berdasarkan UU No. 35/1999. Kebijakan ini mengharuskan administrasi peradilan umum pada Mahkamah Agung, sehingga hakim peradilan umum tidak berada lagi di bawah Departemen Kehakiman.

Reformasi Kejaksaan dinilai berjalan sangat lamban. Itu pun hanya berpusat pada isu independensi kejaksaan. Isu lain yang krusial, seperti masalah standar kinerja penuntut umum, integritas dan penyalahgunaan wewenang, akuntabilitas penuntutan, dan lain-lain, hanya mendapatkan perhatian yang bersifat parsial.¹¹ Salah satu isu penting yang terkait dengan kejaksaan, dan institusi penegakan hukum lainnya, adalah masalah konflik kewenangan dan koordinasi antar-institusi dalam penyidikan dan penuntutan. Selain masalah kejelasan (dan kepastian) legislasi mengenai instansi dan kewenangannya, yang tampaknya memerlukan reformulasi, praktek penyidikan dan penuntutan memunculkan rentetan permasalahan seperti konflik dan penyalahgunaan wewenang, transparansi dan akuntabilitas, ketiadaan standar kinerja yang jelas, dan lain-lain.

Perangkat Hukum dan Kelembagaan

Pemisahan TNI-POLRI, perbedaan fungsi masing-masing di bidang pertahanan dan keamanan, serta status kelembagaan masing-masing, lantas dikukuhkan secara konstitusional dalam Sidang Tahunan MPR 2000. Hal itu dituangkan dalam Pasal 30 Ayat (1-5) UUD 1945.¹² Perubahan konstitusi yang dihasilkan dalam ST-MPR 2000

bermakna penting bagi TNI dan POLRI. Baik mengenai eksistensi kelembagaan, fungsi, yurisdiksi perannya, maupun hubungan di antara keduanya dan dengan masyarakat luas. Pencantuman materi separasi TNI dan POLRI dalam konstitusi diharapkan dapat pula mengakhiri ketakpastian status POLRI yang berubah-ubah sejak Indonesia merdeka. Pengukuhan konstitusional lainnya atas reformasi TNI dan POLRI tertuang dalam Ketetapan No. VI/MPR/2000 dan Ketetapan No. VII/MPR/2000.¹³

Ketiga produk MPR tersebut merupakan *institutional arrangement* mengenai reposisi TNI dan POLRI pada umumnya. Intisari ketiga produk MPR bagi POLRI:

- (1) POLRI adalah alat negara. Pernyataan ini harus diperjelas, yaitu meski POLRI tetap menjadi bagian dari eksekutif, tidak ada alasan bagi POLRI untuk menghindari akuntabilitas;
- (2) Membedakan fungsi pertahanan dan keamanan yang masing-masing ditangani oleh institusi yang berbeda (TNI dan POLRI). Pemisahan yang ketat telah menimbulkan komplikasi.
- (3) Adanya pemisahan tugas pokok TNI dalam bidang pertahanan dan POLRI dalam bidang keamanan dan ketertiban masyarakat serta penegakan hukum. Pemisahan ini tidak dapat dilakukan secara ketat (*water tight separation*), karena terdapat daerah kerjasama dan daerah abu-abu;
- (4) POLRI berada di bawah Presiden. Penempatan ini merupakan konsekuensi dari keinginan independensi POLRI dari angkatan bersenjata, namun pada kenyataannya polisi juga berfungsi dalam penegakan hukum di bawah Kejaksaan Agung.
- (5) Pengangkatan dan pemberhentian Kepala POLRI dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Peran persetujuan DPR dapat menjadikan POLRI rawan politisasi;
- (6) Presiden dibantu lembaga kepolisian nasional. Dalam hal ini masalah partisipasi dan akuntabilitas perlu diperhatikan;
- (7) POLRI masih duduk di MPR hingga 2009. Sekarang privilese ini dianulir oleh amandemen konstitusi (tahun 2002) tentang komposisi parlemen;
- (8) POLRI dapat meminta bantuan TNI jika diminta sesuai dengan persyaratan dalam undang-undang. Terutama ketika diperlukan dalam "keadaan darurat sipil" atau penanggulangan bencana alam;
- (9) POLRI turut aktif dalam Interpol;
- (10) POLRI turut aktif dalam *peacekeeping operation* di bawah bendera PBB. Kesemua ini harus dirumuskan kembali searah dengan prinsip demiliterisasi polisi, karena telah dipisahkan dari TNI, dan menuju *civilian police*;
- (11) Anggota POLRI yang memilih aktif di luar dinas kepolisian harus mengambil pensiun dari dinas kepolisian.

Masalah Kinerja

Namun kesemua perangkat hukum tentang reformasi sektor keamanan tersebut belum dapat dijalankan secara efektif, karena belasan undang-undang yang mengaturnya belum diubah. Materi Ketetapan No. VI/MPR/ 2000 bahkan dipandang berlebihan, karena sudah tertuang dalam Pasal 30 UUD 1945. Sementara itu Ketetapan No. VII/MPR/ 2000 mengandung sejumlah kontradiksi dengan Pasal 10 UUD 1945. Ketentuan tentang peran DPR dalam pengangkatan dan pemberhentian KaPOLRI, misalnya,

masih dapat diperdebatkan. Apakah maksudnya adalah persetujuan lebih dulu (*prior approval*), ataukah persetujuan belakangan (*with the consent of*)? Dari "kasus Bimantoro-Chaerudin" (2001) tampaknya yang dimaksud adalah *prior approval*, seperti pada pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI.

Kinerja pemerintah dalam reformasi sektor keamanan mendapat perhatian dalam Sidang Tahunan MPR 2000-2003. Presiden diperintahkan untuk mengefektifkan tugas TNI dan tugas POLRI sebagai alat negara di masing-masing sektor, meningkatkan profesionalisme anggota TNI dan POLRI, serta memulihkan citra kedua institusi.¹⁴ Presiden juga diperintahkan untuk menuntaskan implikasi reposisi TNI dan POLRI.¹⁵

Sampai Sidang Tahunan MPR 2001 reformasi sektor keamanan belum dapat dilaksanakan sepenuhnya, karena beragam peraturan perundang-undangan juga belum terbentuk. Isu-isu yang disoroti adalah:

- (1) Reposisi TNI-POLRI tidak dapat dilaksanakan secara tuntas;
- (2) Sosialisasi pemisahan TNI-POLRI belum dipahami secara meluas oleh aparat di tingkat bawah;¹⁶
- (3) Hubungan TNI dan POLRI terganggu;
- (4) Kinerja, citra dan wibawa TNI dan POLRI cenderung negatif. Karenanya Presiden diperintahkan untuk menuntaskan reposisi TNI dan POLRI dan menerbitkan UU TNI.¹⁷

Kinerja pemerintah dalam melakukan reformasi sektor keamanan kembali disoroti dalam Sidang Tahunan MPR 2002. Pembahasannya meluas dan terkait dengan melebarnya konflik kewenangan dan kepentingan antara pusat dan daerah, maupun ancaman integrasi bangsa (konflik-konflik di Nangroe Aceh Darussalam, Papua, Poso, Maluku dan

Maluku Utara, dan Sampit). Perintah yang diberikan MPR kepada Presiden mencakup:¹⁸

- (1) penyelesaian konflik dengan mengefektifkan fungsi kepolisian dan melibatkan TNI;
- (2) optimalisasi penugasan TNI dan POLRI dengan membentuk payung hukumnya;
- (3) menerbitkan UU TNI;
- (4) sosialisasi UU No. 3/2002 (Pertahanan Negara) dan UU No. 2/2002 (Kepolisian RI) dengan menerbitkan peraturan pelaksanaannya;
- (5) menyelesaikan konflik institusi TNI dan POLRI;
- (6) pengaturan anggaran TNI dan POLRI.

Menyimak kecenderungan *crime rate* pada masa reformasi dan jenis-jenis baru kriminalitas yang makin merebak di Indonesia, dalam lima tahun terakhir, tampak pula bahwa pengelolaan keamanan dan ketertiban umum tidak cukup menggembirakan. Ini menunjukkan masalah efektifitas dalam hukum dan lembaganya.¹⁹ Artinya, efektifitas hukum dan lembaganya dipertanyakan dalam mewujudkan reformasi sektor keamanan – sesuatu yang seharusnya dilakukan oleh aktor-aktor penting seperti TNI, POLRI, pemerintah, dan parlemen.

Tak kalah pentingnya adalah penyusunan kebijakan keamanan umum, kamtibmas dan penegakan hukum. Berbeda dari UU No. 3/2002 (Pertahanan Negara), yang mengharuskan penyusunan Buku Putih Pertahanan, UU No. 2/2002 (POLRI) tidak mengharuskan penyusunan hal sejenis bagi Kepolisian RI. Yang ada hanyalah keharusan penyusunan kebijakan kepolisian nasional dengan bantuan lembaga kepolisian nasional (kini disebut Komisi Kepolisian Nasional).

Kinerja reformasi sektor kewanan ini juga ditandai oleh kelambanan legislasi yang dibutuhkan sejak Ketetapan MPR diterbitkan pada 2001 –seperti revisi UU Peradilan Militer 1987, peraturan pelaksanaan atas UU No. 2/2002 dan UU No. 3/2002, atau penyusunan RUU TNI. Sorotan ini memunculkan penilaian bahwa reformasi sektor keamanan, khususnya reformasi militer, berjalan di tempat – penilaian yang sangat dapat dimengerti.

Buku Putih Pertahanan (defense white paper), yang lebih menekankan persepsi ancaman dari dalam negeri, bahkan dinilai sebagai ancaman bagi kembalinya militerisme di Indonesia.²⁰ Akibatnya, penanganan keamanan umum dan Kamtibmas dapat bias oleh perspektif militer. Dalam hal ini kita membutuhkan adanya suatu kebijakan komprehensif yang dapat memberikan jaminan kepada masyarakat sipil butuh kondisi keamanan umum, kamtibmas dan penegakan hukum yang baik dan komprehensif.

Kebutuhan Kebijakan

Kebijakan mengenai keamanan umum, ketertiban masyarakat dan penegakan hukum seharusnya disusun berdasarkan kondisi obyektif domestik dengan memperhatikan konteks strategis regional dan global. Kondisi ini mencakup, antara lain, transisi politik di dalam negeri maupun kawasan, krisis ekonomi, *disordered and ineffective governance*, maraknya faktor kriminogen baru, berbagai konflik horisontal dan kejahatan berteknologi tinggi, terorisme, separatisme bersenjata.

Konteks ini mempengaruhi kemunculan isu-isu baru keamanan umum, kamtibmas dan penegakan hukum seperti perompakan dan pembajakan, penyelundupan manusia, perdagangan senjata ringan, kejahatan dengan modus teknologi,

yang kesemuanya melibatkan aktor-aktor lintas negara dan organisasi yang rapi serta memiliki kemampuan teknologi dan dukungan finansial yang cukup.

Dalam perspektif masyarakat sipil, kebijakan tersebut pada akhirnya harus bermuara kepada jaminan kesejahteraan dan keselamatan warganegara. Hal ini merujuk kepada agenda umum reformasi sektor keamanan (*security sectors reform*) yaitu reformasi seluruh institusi yang memiliki kewenangan untuk menggunakan kekerasan fisik dan paksaan yang sah (*legitimate*), baik berupa pemegang wewenang untuk menggunakan kekerasan (tentara dan polisi), pengambil kebijakan dan pengawas pengelolaan keamanan (pemerintah dan parlemen), maupun lembaga-lembaga penegakan hukum dalam kerangka *integrated criminal justice system* terutama adalah kepolisian, kejaksaan, pengadilan.

Seiring dengan meningkatnya ancaman berdasarkan perkembangan trend global, Indonesia juga menghadapi tantangan dalam penegakan hukum. Pertama, keadilan secara mendasar. Dalam bidang hukum, pada pemerintahan Orde Baru menggunakan hukum sebagai alat untuk mempertahankan serta menguntungkan kekuasaan. Hal ini memunculkan berbagai masalah ketidakadilan.

Kedua, problematika hukum yang dihadapi masyarakat. Pada masa Orde Baru, banyak produk hukum yang materi isi ataupun substansinya (bunyi perumusannya) sangat bagus, seperti GBHN, tetapi di lapangannya tidak dijalankan. Masalahnya terletak pada penegakan dan penerapannya. Keberhasilan penegakan hukum ditentukan oleh orang yang menegakkannya, yaitu aparat penegak hukum. Manusia yang memegang peran lebih penting daripada hukum itu sendiri. Sifat baik dari aparat hukum

mencakup integritas moral serta profesionalisme intelektual.

Penegakan hukum merupakan rangkaian dari suatu proses yang dilaksanakan oleh beberapa komponen yang satu dengan lainnya saling terkait secara erat dan tidak terpisahkan, yakni mencakup: (a) penyidik (kepolisian/penyidik PNS); (b) kejaksaan (penuntut umum); (c) penasihat hukum (korban/pelaku); (d) pengadilan (hakim); (e) pihak-pihak lain (saksi/ahli/pemerhati).

Masing-masing komponen memiliki kewajiban dan tanggungjawab yang sama untuk menegakan keadilan. Aparat penegak hukum mengambil porsi yang terbesar dalam penegakan hukum. Kepolisian yang mandiri dan independen, tetapi dapat dikontrol dan terbuka adalah sangat penting. Institusi polisi harus diciptakan sehingga mampu memberikan pelayanan gratis, santun dalam melindungi, tidak korup dan profesional.

Benteng terakhir untuk mencari serta memperoleh keadilan adalah badan peradilan. Namun, badan peradilan sendiri justru tidak bisa diandalkan, dan tidak jarang bahkan memunculkan sikap skeptis yang mengarah kepada keputus-asaan. Pelaksanaan fungsi hakim hampir tidak mungkin dikontrol, karena dua alasan, yaitu independen, dan keputusan yang berdasarkan kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Ketiga, korupsi, kolusi dan nepotisme. Korupsi sering terjadi sebagai akibat dari penyalahgunaan wewenang, penyimpangan, tidak jujur, menyeleweng dengan menguntungkan diri sendiri atau pun orang lain. Korupsi merupakan faktor pengganggu dan mengurangi kredibilitas pemerintah, terutama di kalangan masyarakat terdidik dan generasi muda. Mungkin ada korelasi yang positif terhadap penurunan yang sangat signifikan perolehan suara bagi partai yang lagi

berkuasa, yang dipersepsikan tidak berdaya dalam memberantas korupsi di kota-kota besar.

Kolusi adalah suatu persekongkolan atau kerja sama untuk tujuan yang tidak baik. Sedangkan nepotisme adalah kecenderungan untuk menguntungkan sanak saudara/kawan sendiri.

Kendala umum dalam pemberantasan korupsi, yaitu: (a) terlalu dominannya kekuatan eksekutif; (b) tidak efisiennya birokrasi sehingga menimbulkan biaya tinggi; (c) lemahnya institusi pengawasan; (d) maraknya laporan "ABS" (asal bapak senang).

Kontradiksi dan Penyalahgunaan Kewenangan Antaraktor

Secara umum rumusan wewenang polisi dalam undang-undang cukup jelas sebagai otoritas atau kontrol atas perilaku masyarakat dalam mencapai moral kolektif. Otoritas ini mengacu pada suatu dasar dari bentuk kesepakatan bersama. Artinya, otoritas polisi itu tidak berdiri sendiri dalam usaha mencapai moral kolektif, banyak lembaga yang terlibat di dalamnya. Dengan perkataan lain polisi tidak memiliki otoritas tunggal secara absolut untuk mencapai hal tersebut. Sampai disini sesungguhnya polisi tidak mempunyai masalah yang serius. Masalahnya baru muncul ketika masyarakat menuntut polisi agar mampu mewujudkan moral kolektif dan menjadi wasit yang adil dalam menjalankan tugasnya, sedangkan strategi otoritas merangkak ke suatu titik orientasi tujuan pihak penguasa atau pemegang kekuasaan. Dalam posisi itu polisi mudah tersudut mengabaikan kebutuhan dan tujuan moral kolektif karena berada di luar kemampuan untuk mengendalikannya, bahkan untuk memahami sekalipun.

Dari keberadaan polisi di tengah-tengah arus kekuatan yang saling mengisap,

yaitu arus penguasa dan arus yang dikuasai, dimungkinkan dalam kontradiksi logis polisi menemukan pihak yang berkuasa mendekati secara politis dan terbentuklah integrasi elit yang keputusan-keputusan pentingnya mewarnai wajah polisi. Di sisi lain polisi berhadapan dengan pihak yang dikuasai yang selalu melihat fakta dalam konteks kinerjanya. Tekanan akan dirasakan oleh polisi baik dari pihak yang menguasai berupa keputusan politik yang harus diterapkan, sedangkan dari pihak yang dikuasai berupa keharusan menegakkan aturan-aturan yang dibuat atas dasar tujuan moral kolektif.

Di tengah arus kontradiksi seperti itu tak banyak yang bisa dilakukan polisi. Dilema yang merantai polisi merupakan suatu kenyataan bahwa kekuasaan itu tidak hanya bersifat universal, tapi sekaligus juga bersifat medial. Kekuasaan berubah menjadi temporer ketika para elit politik mencabik-cabiknya menjadi serpihan kepentingan yang digunakan sebagai lembaran-lembaran bendera kelompoknya; dan ia berubah menjadi lateral ketika para elit politik menerjemahkan dalam bahasa yang sesuai dengan tujuan kelompoknya. Yang terjadi kemudian ialah, kekuasaan menjadi tidak lebih dari berbagai pernyataan sarat simbolik, tidak utuh, diimplementasikan polisi dalam pola perilaku keseharian.

Dari sinilah beban yang berat bagi polisi ialah kemampuan untuk mengaitkan pasal demi pasal undang-undang secara selaras tanpa mengganggu kepentingan warga masyarakat dengan tidak hanya mengutamakan kepentingan bagi polisi saja, karena kepentingan polisi sering terjebak dalam dua hal, yaitu polisi dengan segala upaya mencapai karier dan prestasi kerja kepada atasan (*persoalan within the job trouble*), di sisi yang lain polisi juga harus

bersikap baik (*manusiawi*, mempertahankan HAM) kepada setiap warga masyarakat (*persoalan on the job trouble*).

Posisi polisi dalam masyarakat ibarat sebuah bola dalam sistem pemerintahan yang menjadi obyek sekaligus subyek pertandingan yang penuh dengan konflik kepentingan antara kesebelasan pihak dominan dengan pihak sub-ordinat. Yang diacu adalah tindakan polisi dalam mereproduksi kekuasaan berupa campuran tangan dalam wilayah privat masyarakat.

Terkait dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, titik rawan kewenangan POLRI itu terletak pada "azas" (sifat dasar) kepolisian yang tidak jelas rumusannya dalam konsideran, juga fungsi polisi yang mencerminkan fungsi pemelihara keamanan dan ketertiban lebih menonjol daripada fungsi penegakan hukum dan pelayanan masyarakat.

Selain itu kewenangan polisi dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri (diskresi), Pasal 18 UU Nomor 2 Tahun 2002 bisa menggiring institusi kepolisian menjadi *agent of political stabilisation*, seperti dalam hal menanggulangi terorisme, sebagaimana pernah dialami pada masa Orde Baru di mana TNI bersama POLRI lebih hadir sebagai alat penguasa ketimbang penegak hukum yang ujung-ujungnya menguntungkan segelintir elit politik.

Demikian pula Pasal 8 (1) UU No 2/2002 yang menetapkan posisi POLRI di bawah Presiden, juga memberikan peluang bagi kemungkinan digunakannya polisi sebagai alat kepentingan politik Presiden atau kekuatan yang memonopoli penggunaan kekerasan secara sah sebagai suatu kekuatan otonom secara politis. Sedangkan Pasal 11 (1) UU No 2/2002, yang mengatur pengangkatan dan pemberhentian KaPOLRI harus lewat persetujuan

DPR, dihadapkan pada Pasal 28 yang mengatur netralitas polisi dalam kehidupan politik (tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis serta tidak ikut partai politik), karena ketiadaan sanksi di dalamnya sangat memungkinkan terjadinya politisasi POLRI dan mendorong anggota polisi untuk ikut bermain politik.

Berdasar kontradiksi tersebut, perlu ditentukan posisi yang relatif tepat bagi polisi dalam sistem pemerintahan, sebab dengan semakin maju suatu masyarakat makin tinggi pula harapan (*expectations*) masyarakat itu terhadap kemampuan polisinya. Dengan demikian, masyarakat madani yang hendak dituju akan selalu mendorong dan memberikan motivasi untuk pengembangan organisasi dan kemampuan POLRI. Masyarakat madani yang hendak dituju tersebut mengandung sejumlah ciri sebagai berikut:

- (1) Segala sesuatu selalu dilakukan dengan bertitik tolak pada pengembangan manusia sebagai makhluk Tuhan (*human centered development*);
- (2) Berkeinginan mewujudkan masyarakat manusiawi yang bermartabat (*humane society*);
- (3) Berkedaulatan rakyat dan menempatkan rakyat sebagai pemilik negara dan karenanya berhak menerima mutu layanan yang baik (*good serviceman-ship*);
- (4) Kehati hatian dalam menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- (5) Penegakan supremasi hukum (*supremacy of law*) dan persamaan semua warga di depan hukum (*equality before the law*);
- (6) Menjalankan birokrasi dengan asas kehati hatian (*the principle of carefulness*) dan bersih teliti cermat (*prudent*), transparan, memberikan informasi terbuka;
- (7) Menjaga integritas pelayanan umum yang baik (*clean government and good governance*);
- (8) Mengembangkan potensi dan kepribadian warga menurut apa yang diyakini sebagai bermanfaat;
- (9) Penghargaan akan pluralitas atau kebhinnekaan;
- (10) Menjunjung profesionalisme baik secara teknis, moral, etika -maupun disiplin;
- (11) Toleran akan pendapat dan kenyataan yang berbeda dan beragam
- (12) Menjunjung pertanggungjawaban baik teknis maupun moral- politis (*responsibility and accountability*);
- (13) Menjaga sumberdaya alam untuk menjalankan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan memberikan lingkungan alam yang mendukung kelangsungan hidup generasi mendatang;
- (14) Berorientasi pada mutu atau kualitas dan hasil secara saintifik, hemat waktu, biaya dan tenaga;
- (15) Sadar akan pengembangan ilmu dan teknologi sehingga dapat hadir dalam pergaulan dunia internasional dengan martabat yang baik.

Tuntutan pembentukan *civil society* yang secara karakteristik sejalan dengan tuntutan kemajuan global itu akan memacu dan menantang organisasi dan kemampuan POLRI menjadi modern, rasional dengan tetap mengembangkan potensi spiritualitas kemanusiaan dalam arti tidak meninggalkan nilai dasariah keimanan dan ketakwaan, mandiri, kreatif, inovatif, objektif, dan efisien. Hal ini menuntut POLRI berada di dalam sistem pengembangan dan sistem ketatanegaraan atau sistem politik yang tepat. Apabila tidak ditempatkan pada pengembangan (*development grid*) yang

tepat (*proper*), POLRI akan ketinggalan zaman dan menjadi tidak mampu menghadirkan eksistensinya sebagai pengayom dan pelindung masyarakat selalu dinamis dan maju terus (*panta rei*).

Problem Mekanisme Pengambilan Keputusan

Dalam sejarah kepolisian Indonesia, sempat dikenal sebutan yang bernama Kepala Kepolisian Negara (KKN). Kemudian dari sejarah juga dapat dicatat sejumlah terminologi, titulatur dan nomenklatur untuk menyebut polisi, mulai dari polisi, kepolisian negara, angkatan kepolisian, dan Kepolisian Republik Indonesia. Hal ini erat kaitannya dengan masalah mekanisme pengambilan keputusan. Pengaruh dari kedudukan itu ditandai oleh sebutan bagi para pejabat yang memimpinya, baik komandan maupun kepala.

Dalam konteks integrasi ABRI, POLRI telah tercemar dengan ideologi, doktrin, manajemen, penganggaran, dan tatacara kerja yang mengikuti pola militer. Ideologi dan doktrin POLRI Tata Tentrem Kerta Rahaja, Tri Brata, dan Catur Prasetya berserta petunjuk-petunjuk teknis kerja tergeser implementasinya dengan ideologi dan doktrin Dwifungsi ABRI, *Sapta Marga*, Sumpah Prajurit, Delapan Wajib ABRI, Sebelas Azas Kepemimpinan, Kode Etik Perwira, dan Komunikasi Sosial Politik ABRI.

Pengaruh kuat dari acuan tersebut terhadap perilaku polisi ialah kepatuhan pasif, partisipasi aktif dalam tugas pertahanan dan di bidang sosial politik. Padahal antara ideologi dan doktrin polisi dengan ideologi dan doktrin ABRI ada perbedaan esensial, di mana polisi dalam melaksanakan peran selaku penegak hukum dituntut sikap independen, sedangkan peran selaku ABRI menghendaki keber-

pihakan pada suatu golongan, yaitu pemegang kekuasaan.

POLRI merupakan sebuah institusi sipil yang menurut hukum dibenarkan menggunakan senjata secara terbatas. Untuk itu perlu dipikirkan kesederajatannya dengan militer yang dibina secara politis (berkenaan dengan visi, misi dan tujuan pembinaan tentara). Maksud kesederajatan ini dihubungkan dengan kemungkinan terjadinya *engagement* antara militer (TNI) dan POLRI dalam hal adanya eskalasi keadaan tantangan kerusuhan dalam negeri.

Sehubungan dengan hal tersebut, POLRI pun harus berada dalam kesetaraan dengan TNI yang akan diperbantukan dan dioperasikan di bawah kendali (terkenal dengan sebutan BKO) POLRI. Begitu pula Mabes TNI yang bertanggungjawab terhadap pembinaan kekuatan dan penggunaan kekuatan militer dalam suatu garis komando, perlu ditata dalam satu garis horisontal yang setaraf dengan Mabes POLRI atau mungkin bernama Kepolisian Republik Indonesia saja. Dalam keadaan damai mereka setara, namun dalam keadaan perang yang berlaku adalah hukum militer yang sedemikian rupa membenarkan terjadinya pergeseran batas batas sistem (*systems boundaries*) secara konstitusional. Kekuasaan militer (TNI) makin meluas, dan instansi sipil menjadi mendukung operasi militer sepanjang dibenarkan oleh hukum internasional. Sebagai catatan, polisi di negara-negara lain tidak melebur bersama angkatan perang, melainkan tetap menjalankan tugas pengamanan dan penertiban masyarakat di dalam suasana pendudukan tentara asing sekalipun.

Dalam keadaan darurat sipil atau darurat perang atau keadaan bahaya yang deklarasinya harus melalui persetujuan DPR (persisnya Pasal 12 UUD 1945 berbunyi: "Presiden menyatakan keadaan bahaya.

Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-undang") itu, Presiden dapat diinterpretasikan bertindak sebagai Panglima Tertinggi TNI (secara akuratnya teks Pasal 10 UUD 1945 berbunyi sbb.: "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara). Dari logika inilah terdapat pembenaran bahwa titulatur bagi pejabat yang memimpin Markas Besar TNI ini adalah Panglima TNI.

Sehubungan dengan hal itu, dalam keadaan normal perlu ditata- ulang atau direorganisasi secara ketatanegaraan antara lain meliputi untuk tingkat Kodam misalnya, tidak perlu dipimpin seorang panglima, namun cukup dengan seorang komandan dari suatu divisi (bukan Daerah Militer) yang murni berkenaan dengan pengelolaan berbagai pasukan di suatu daerah atau teritorium. Tugas tugas pembinaan teritorialnya kemudian berpindah ke *civic mission* seperti halnya pelaksanaan fungsi Bina Mitra POLRI.

Sebagai institusi sipil, POLRI dalam melaksanakan tugasnya akan berdampingan dengan berbagai departemen untuk mengadakan kerja sama dan koordinasi agar dapat tercapai misi pemerintahan. Untuk memperlancar kerja sama dan koordinasi, tipe organisasi dari departemen yang dianjurkan adalah *functional type organization* bukan *holding company type organization*. Tergolong pada *type holding company* seperti yang dulu disebut Departemen Parpostel, di mana Direktorat Jenderal Parawisata tidak satu jenis dengan Direktorat Jenderal Pos dan Direktorat Jenderal Telekomunikasi. Karena itu sebaiknya tipe organisasi dari suatu Departemen bersifat fungsional, seperti di Departemen Perhubungan terdapat Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, Direktorat Perhubungan Laut, Direktorat

Jenderal Perhubungan Udara, bahkan bisa pula ditambah dengan Direktorat Jenderal Komunikasi (Pos dan Telekomunikasi dapat termasuk di sini). Dengan demikian Departemen Parawisata, Seni dan Budaya (seperti kita kenal dewasa ini) dapat berdiri sendiri dan menjadi organisasi departemen dengan tipe fungsional.

Apabila semua Departemen Pemerintahan menganut organisasi tipe fungsional (seperti Departemen Dalam Negeri, Departemen Luar Negeri, Departemen Luar Negeri, Departemen Hankam), maka hal ini diduga akan lebih mempermudah penyelenggaraan koordinasi, ketimbang apabila memakai tipe organisasi *holding company*.

Pengorganisasian polisi yang seperti itu dalam bidang operasional maupun pembinaan juga akan menjadi efektif. Dalam penyidikan, POLRI bisa membantu atau dibantu oleh organisasi yang memiliki fungsi kepolisian dan menjadi termanfaatkan.

Demikian pula pembinaan teknis kepolisian juga terkoordinir secara efektif, sehingga masing-masing lembaga mengembangkan peran tanpa saling mempertimbangkan tuntutan, sesuai perkembangan tantangan di dalam masyarakat.

Relevansi Fungsi, Tugas Pokok, dan Peran POLRI dalam Konteks Perubahan Sosial

Perkembangan lembaga kepolisian berkaitan erat dengan perkembangan masyarakat. Dalam masyarakat yang sederhana, kehadiran organisasi polisi kurang begitu menonjol karena hubungan antar-individu masih bersifat personal dan intim. Dalam masyarakat yang kompleks, di mana usaha-usaha dan kegiatan yang dilakukan bersifat diferensial, kegiatan kepolisian dijalankan dalam kerangka suatu organisasi. Demikian perkembangan lembaga kepolisian yang semula merupakan

konsep abstrak selanjutnya menampilkan bentuknya sebagai organisasi yang teratur dan terstruktur di masyarakat.

Untuk menjaga relevansi fungsi, tugas dan peran polisi dalam konteks perubahan sosial dikenal dua pendekatan, yaitu: (1) pendekatan *sosialisasi*, dalam arti membuat khalayak sasaran agar menyadari, mengenal, dan menghayati nilai-nilai, norma dan falsafah hidup masyarakat serta menerapkan dalam kehidupan sehari-hari; (2) pendekatan *proteksi*, dalam arti menjaga masyarakat agar tidak melakukan perbuatan menyimpang apalagi bertentangan dengan peraturan yang telah disepakati bersama. Pendekatan sosialisasi penerapannya mengutamakan pengenalan, ajakan, anjuran, keteladanan, pemberian ganjaran (pujian) kepada masyarakat, sedangkan pendekatan proteksi menekankan pada pemberian sanksi kepada pelanggar aturan (hukum). Secara teoritis kedua pendekatan itu terpisah, tapi di masyarakat kedua pendekatan tersebut sering tumpang-tindih. Dengan demikian lembaga yang menangani juga perlu pengkhususan, lembaga yang menggunakan pendekatan sosialisasi mengutamakan kegiatan bercorak edukatif, sedangkan lembaga yang menggunakan pendekatan proteksi mengutamakan kegiatan penegakan hukum (Carter, Gene E., Elaine H. Cater.: 1975).

Berkaitan dengan hal itu menurut Skolnick: (1) pekerjaan polisi diwarnai oleh pelaksanaan tugas yang bersifat perorangan (*the policemen's working personality*), dan lingkungan sosial budaya (*society generated culture*); (2) pekerjaan polisi terkait dengan 2 variabel, bahaya dan kewenangan (*danger and authority*); dan (3) lingkungan yang membangun pekerjaan polisi adalah "*the pressure put upon individual policemen to produce to be efficient rather than legal when two norms are in conflict*". Elzinga (1995: 15) mengaitkan ketiga unsur tersebut dengan pekerjaan

polisi. Dalam hal menjaga ketertiban umum, karakter polisi lebih mengutamakan aspek preventif, sedang dalam penegakan hukum dan pembasmi kejahatan, karakter polisi lebih bersifat represif ("*.....boven kwam reeds aan de order dat de handhaving van de openbare order meer preventieve aspecten bevat, terwijl de criminaliteit bestrijding in regel een meer repressief karakter draagt ...*").

Bagi polisi, konsekuensi penerapan peran itu akan berhadapan dengan 2 golongan di masyarakat, yakni golongan *nonconformists* yang tidak puas dengan pola yang ada, dan golongan pelanggar (*aberrant*) yang secara karakteristik suka mengacau keadaan. Karena itu dalam lembaga kepolisian melekat *gezagdualisme* (kekuasaan ganda), yaitu kekuasaan *justitiele* (hukum) dan kekuasaan *bestuurlijke* (pemerintahan). Dari kekuasaan itu lahirlah tiga fungsi kepolisian: sebagai penegak hukum yang diperoleh dari kekuasaan *justitiele*; sebagai pelayan masyarakat yang termasuk sebagai penegak ketertiban umum; dan sebagai pengayom keamanan yang diperoleh dari kekuasaan *bestuurlijke* (Awaloedin: 1995). Dalam praktek, ketiga fungsi itu menempatkan polisi sebagai bagian dari eksekutif dan birokrasi yang cukup berat karena tugasnya langsung berhadapan dengan masyarakat dengan berbagai risiko yang harus diterimanya.

Fenomena tersebut berkaitan dengan kualitas polisi dalam konteks demokrasi yang dicita-citakan masyarakat, di mana demokrasi merupakan hasil dari suatu perkembangan yang tergantung sepenuhnya pada perkembangan sejarah suatu bangsa, dan kelangsungannya terkait dengan tingkat kesadaran dan faham yang penuh dari masyarakat. Larry Diamond berpendapat: "demokrasi bukanlah suatu *ready-made-concept*, melainkan sikap dan jiwa yang harus ditemukan, dicari terus oleh setiap generasi (*philosophy of education*)".

Jadi, demokrasi tergantung sekali pada kualitas masyarakat dan persoalan-persoalan yang dihadapinya. Dari pemikiran tersebut tampak, bahwa fungsi, tugas dan peran polisi bukan semata-mata menyangkut soal menyelesaikan pertentangan pada tingkat individual, tetapi juga menyangkut masalah organisasi dalam konteks kelembagaannya (Larry Diamond: 1991).

Dalam hal alih kelembagaan, dinamika polisi di masyarakat menunjukkan kecenderungan bahwa pekerjaan itu menuntut pelaksanaan yang makin bermoral sebagai wujud perubahan orientasi dari doktrin profesi yang mengarah pada kekerasan ke doktrin profesi yang mengarah kepada peradaban. Implikasinya ialah adanya keselarasan dengan pengetahuan, keterampilan, peralatan hingga ke pengawasan untuk mengubah jati dirinya. Demikian pula dari aspek tugas yang keberadaan sehari-hari di tengah-tengah masyarakat, demi keutuhan masyarakat fungsi, tugas dan peran polisi dituntut lebih mengutamakan "kemanusiaan" daripada "penghancuran".

Perkembangan tersebut melahirkan jalinan fungsi, tugas dan peran polisi dalam masyarakat berubah menurut konfigurasi masyarakatnya. Dari keterikatan di masyarakat, kontribusi yang diberikan lembaga itu ialah identitas profesional, kepentingan kolektif dan solidaritas pada kelompok. Perubahan fungsi, tugas dan peran sebagai bagian dalam perkembangan lembaga itu merupakan usaha untuk memelihara karakteristiknya. Hal ini dapat berlangsung lewat pengawasan ketat atas pelaksanaannya oleh organisasi profesi maupun masyarakat umum, tujuannya adalah untuk memelihara kompetensi jabatan dan sosialisasi.

Sebagaimana dikatakan Reiss (1971) bahwa fungsi, tugas dan peran polisi dalam

masyarakat bervariasi antara negara yang satu dengan negara lain. Reiss menyatakan bahwa, polisi adalah lembaga yang memiliki peran sebagai penegak hukum, sedangkan Carl B. Klocars (1990) menyatakan bahwa peran polisi sebagai pemberantas kejahatan, pekerja sosial, penjaga ketertiban di jalan (*street corner politician*) dan pencatat kejadian penting yang timbul di masyarakat (*recorder of important social event*). Se jauh itu perlu digaris-bawahi bahwa hampir seluruh negara di dunia memberikan status kepada polisi sebagai *civilians* (orang sipil). Karena itu struktur organisasi dari lembaganya perlu didesain sedemikian rupa sehingga tidak militeristik. Hal itu penting mengingat polisi adalah *armed civilians* (orang sipil yang dipersenjatai). Di satu sisi polisi dapat menggunakan kekerasan atau senjata dalam pelaksanaan tugas, di sisi lain doktrin, karakter dan prinsip-prinsip tugasnya tidak sama dengan militer.

Di Indonesia faktor yang ikut mempengaruhi fungsi, tugas dan peranan POLRI adalah faktor historis. Suatu karakter kepolisian yang terlanjur dipengaruhi oleh sifat militer. Hal ini berbeda dengan fenomena jamak di negara-negara lain yang mana kepolisian terpisah dari angkatan bersenjata. Integrasi kepolisian dalam organisasi ABRI di masa lalu telah mengundang berbagai kritik, karena polisi menjadi lebih sering menggunakan cara berpikir dan bertindak secara militer. Padahal antara polisi dengan militer memiliki karakteristik tugas yang berbeda. Militer berhadapan dengan musuh, sedangkan polisi berhubungan dengan masyarakat. Ukuran keberhasilan militer adalah bagaimana musuh dihancurkan dengan menembak mati lawan, sedangkan polisi ketika terpaksa harus menembak si pelanggar hukum, tidak dimaksud supaya si pelanggar hukum itu mati, melainkan

untuk ditahan dan dimintai keterangan. Dengan perkataan lain keberadaan polisi adalah untuk memberi jaminan perlindungan kepada warga masyarakat.

Dari aspek struktural, proses reformasi telah menghantar keluarnya POLRI dari ABRI sejak 1 April 1999. Akibat dari integrasi POLRI dalam ABRI yang berlangsung lebih kurang 33 tahun telah meninggalkan masalah:

- a. Ideologi militer cukup kuat melekat dalam sistem pendidikan, organisasi dan manajemen serta sistem operasional.
- b. Pengorganisasian sentralistik cenderung membangun kekuatan birokrasi kepolisian yang lebih dominan dihadapkan kepada masyarakat.
- c. Komunitas POLRI lekat ke militer bukan ke komunitas polisi lainnya, seperti pamong praja, imigrasi, bea cukai, polisi kehutanan, satpam dan lain-lain.
- d. Syarat rekrutmen personel belum berdasarkan kebutuhan faktual sesuai dengan tuntutan masyarakat.
- e. Penganggaran sentralistis dan *budget oriented* tidak memacu prestasi kerja justru membuka peluang terjadinya korupsi di setiap tingkatan organisasi.

Dalam kondisi demikian fungsi, tugas dan peran polisi dalam masyarakat tidak menutup kemungkinan menimbulkan kontradiksi. Hal ini disebabkan oleh doktrin kerja dan kekuasaannya yang besar, *gezagdualisme* telah membentuk pola perilaku polisi sebagai penguasa dalam masyarakat. Relevansinya ialah polisi dalam lingkungan sosial yang seharusnya bekerja dengan mengedepankan peran preventif atau represif justru mengambil tindakan sebaliknya. Apalagi lembaga sosial kontrol tidak diberdayakan untuk mengoreksi tindakan polisi, sehingga sangat

mungkin terjadi manipulasi dalam penyelesaian tindak pidana yang dilakukan sebagai wujud penggunaan kekuasaan yang sangat besar tersebut.

Dampak pemiliteran dan lemahnya kemampuan kepolisian menyebabkan merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap polisi. Dari beberapa peristiwa yang terjadi di masyarakat merefleksikan diambilalihnya secara *de facto* peran polisi (diistilahkan sebagai main hakim sendiri), seperti menangkap pencopet, pencuri motor, pencuri mobil, membongkar lokalisasi, merusak warung penjual minuman keras bahkan menangkap polisi yang mengobrak-abrik pedagang kaki lima dan menyerbu serta membakar kantornya. Dulu bila pencuri tertangkap warga masyarakat paling digunduli, setelah itu diserahkan ke polisi. Sekarang mengerikan, tidak cukup digunduli, mereka itu diseret, diinjak-injak, digebuki, lalu diguyur bensin dan dibakar hidup-hidup sampai mati.

Pemolisian di Indonesia ini lebih menonjol dibentuk secara rekayasa dari pada tumbuh secara alami. Bentuk kepolisian adat seperti Pecalang di Bali tidak tersentuh untuk dikembangkan, maka tidak salah jika ada yang mengatakan bahwa "keberadaan polisi di Indonesia hingga kini tidak lebih dari endapan citra sebagai aparat penjamin kekuasaan kolonial yang dikonfrontasikan dengan masyarakat". Di sini tampak perbedaan yang mendasar antara fungsi, tugas dan peran polisi yang diterapkan untuk masyarakat terkendali dan fungsi, tugas dan peranan polisi untuk masyarakat sipil. Perubahan ke arah itu membutuhkan waktu yang tidak singkat dan perlu konsep strategi untuk pengendaliannya. Dari mulai pengikisan doktrin yang melekat pada modus berfikir polisi hingga sarana yang terkait dengan organisasi (manajemen) dan personalnya (kepemimpinan dan profesionalitasnya).

Demikian pula menyangkut akuntabilitas polisi, pertama akuntabilitas intern yang berkaitan dengan tanggung-jawab individu untuk menghormati dan mentaati semua persyaratan hukum dalam menjalankan tugas. Dalam hal ini dipertanyakan sejauhmana efektivitas supervisi internal dalam organisasi untuk menjamin kinerjanya. Juga akuntabilitas eksternal yang terkait dengan evaluasi terhadap kinerja polisi oleh warga masyarakat dan lembaga-lembaga lain, sebab penegakan hukum bukanlah urusan yang menjadi domain eksklusif kepolisian sendiri. Dengan kata lain, baik pemerintah pusat maupun lokal juga lembaga peradilan dan masyarakat umum berhak melakukan pengawasan terhadap segala tingkah laku polisi. Selain itu dalam hal akuntabilitas internasional, apakah polisi dalam menjalankan peran telah mencermati hak asasi manusia yang diakui masyarakat internasional.

Jika demikian dapat dikatakan bahwa ketertiban keamanan bukan suatu kondisi yang bisa direkayasa begitu saja namun merupakan infrastruktur yang perlu dibina dalam berbagai jalur seperti jalur agama, adat istiadat, organisasi non pemerintah dan lain-lain. Fenomena di atas menunjukkan perbedaan antara ketertiban keamanan yang dibangun secara paksa (rekayasa) dengan ketertiban keamanan yang tumbuh secara alami. Meski dalam keadaan tertentu keduanya berjalan bersama-sama, sebab keadaan alamipun juga butuh kekuatan pemaksa untuk mempertahankan.

Perkembangan tersebut melahirkan jalinan fungsi, tugas dan peran polisi dalam masyarakat berubah menurut konfigurasi masyarakatnya. Dari keterikatan di masyarakat, kontribusi yang diberikan lembaga itu ialah identitas profesional, kepentingan kolektif dan solidaritas pada

kelompok. Perubahan fungsi, tugas dan peran sebagai bagian dalam perkembangan lembaga itu merupakan usaha untuk memelihara karakteristinya. Hal ini dapat berlangsung lewat pengawasan ketat atas pelaksanaannya oleh organisasi profesi maupun masyarakat umum, tujuannya adalah untuk memelihara kompetensi jabatan dan sosialisasi.

Catatan Akhir

¹ Lihat: Sytze Douna & Hein Schreuder. (1992). *Economic Approaches to Organization*. New York: Prentice-Hall. Baca : Rostow, Walt W. (1964). "The Takeoff into Self-Sustained Growth". hal. 285 - 300 dalam Amitai Etzioni and Eva Etzioni Haveley (Eds). *Social Change*: New York: Basic Books. Baca juga: Rostow, Walt W. (1980). *Why The Poor Get Richer and the Rich Slow Down*. Austin: University of Texas Press. hal. 259-301.

² Konsep ini diproyeksikan dari keterlibatan tentara selama perang gerilya, dan diterapkan dalam berbagai aspek kehidupan bangsa. Sedangkan, penafsiran makna perwakilan politik "golongan fungsional" dalam konstitusi diperluas sehingga mencakup militer. Bandingkan dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 2 ayat 1 berikut Penjelasannya, sebelum mengalami perubahan. Legitimasi hukum atas dwifungsi ABRI kemudian tertuang dalam UU No. 20/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan dan Keamanan Negara. Lihat ulasannya dalam Soebijono dkk, 1997: *Dwifungsi ABRI Perkembangan dan Peranannya dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, hlm. 46-55 (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press).

³ Mabes ABRI 1998: *TNI Abad XXI, Redefinisi, Reposisi dan Reaktualisasi Peran TNI dalam Kehidupan Bangsa*.

⁴ Ketetapan No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Ketetapan No. XIV/MPR 1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan No. III/MPR/1998 tentang Pemilihan Umum.

⁵ Usulan banyak pihak untuk melakukan reformasi atas fungsi dan peran ABRI dalam berbagai bidang belum terpenuhi hingga Sidang Umum MPR 1999. Lihat usulan ini, misalnya dalam Tim UI-UGM, 1999. *Cetak Biru Reformasi Posisi dan Peran Militer Menuju Kehidupan Demokrasi di Indonesia*.

⁶ Instruksi Presiden No. 2/1999 (April 1999) tentang Langkah Kebijakan Dalam Rangka Pemisahan POLRI dari ABRI.

⁷ Berdasarkan Ketetapan No. XX/MPRS/1966 hirarki hukum di Indonesia adalah UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang (UU) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), Instruksi Presiden (Inpres), dan peraturan pelaksanaan di bawahnya (termasuk keputusan dan instruksi menteri). Hirarki ini "diperbaiki" dengan Ketetapan No. III/MPR/2000.

⁸ Pasal 4 berbunyi: "...menyiapkan rancangan undang-undang pengganti UU No. 28/1997 tentang Kepolisian Negara RI selambat-lambatnya 6 bulan sejak ditetapkannya Keppres ini."

⁹ Ketetapan No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

¹⁰ Perhatikan hasil kajian LIPI April 1996-Maret 1997, atas permintaan Presiden Soeharto. Indria Samego, et.al., 1998: "... *Bila ABRI Menghendaki*."

¹¹ Periksa *assessment* yang dikerjakan oleh Price Waterhouse Coopers (PWC), 2000.

¹² Pasal tersebut diadopsi dalam Perubahan Kedua UUD 1945 (tahun 2000). Dari Pasal 30 ayat (1-5) ini dapat disimak norma-norma yang memerlukan pengaturan lebih lanjut: (1) Susunan dan kedudukan organisasi TNI; (2) Susunan dan kedudukan organisasi POLRI; (3) Hubungan kewenangan antara TNI dan POLRI pasca pemisahan (mencakup di dalamnya pengaturan terhadap pelibatan kedua institusi ini satu sama lain); (4) Pola rekrutmen warga negara dalam bidang pertahanan dan keamanan; (5) Peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan sektor pertahanan dan keamanan (misalnya tentang kelautan dan desentralisasi keamanan).

¹³ Dalam Laporan ini kedua Ketetapan juga disebut dengan Ketetapan MPR tentang reformasi sektor keamanan.

¹⁴ Ketetapan No. V/MPR/2000, tentang pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, banyak menyoroti masalah pelanggaran hak-hak asasi dan penyalahgunaan kekuasaan di masa lampau –termasuk oleh personil militer. Ketetapan ini mengharuskan pembentukan undang-undang dan komisi kebenaran dan rekonsiliasi. AIPI (2003) menempatkan Ketetapan ini sebagai produk reformasi kedua, tetapi menilai bahwa Ketetapan ini tidak krusial dalam peninjauan oleh Sidang Tahunan MPR 2003.

¹⁵ Ketetapan No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2000.

¹⁶ Rendahnya pemahaman terhadap "paradigma baru POLRI" masih diakui kalangan POLRI, bahkan menjelang Sidang Tahunan MPR 2002. Direktorat Litbang Iptek Kepolisian PTIK, 2002: *Kinerja POLRI Pasca-POLRI Mandiri (Ringkasan Hasil Penelitian)*, hlm. 35.

¹⁷ Ketetapan No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga

Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2002.

¹⁸ Ketetapan No. VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR-RI oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2002.

¹⁹ Perhatikan data dan ulasan Farouq Muhammad, 2002: *Reformasi POLRI*. Eksplorasi tentang efektifitas hukum dan lembaganya dapat diikuti dalam Stewart Macaulay, Lawrence Friedman dan John Stookey (eds.), *Law and Society, Readings on the Social Study of Law*, Bab IV (New York: WW Norton & Company), 1995.

²⁰ Departemen Pertahanan RI, *Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21*, Jakarta, 2003.

TIGA Tantangan Masa Depan

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mengubah bentuk-bentuk kejahatan dari model konvensional menjadi inkonvensional. Namun demikian kebutuhan dan harapan masyarakat Indonesia akan peran polisi bisa dikatakan masih berhubungan erat dengan penanganan kejahatan konvensional, yaitu kriminalitas umum. Masyarakat pada dasarnya hanya mengharapkan POLRI bisa mewujudkan keamanan yang nyata serta tidak dipersulitnya upaya mereka bila berhubungan dengan institusi POLRI.

Masyarakat menilai bahwa POLRI masih bekerja secara birokratis dan berbelit, belum melaksanakan penegakan hukum sesuai prinsip sederhana, murah dan cepat. Selain itu dalam dua tahun terakhir kinerja POLRI menunjukkan kemerosotan. Selain masih menunjukkan perilaku militeristik dengan kerap menggunakan cara-cara represif, POLRI dinilai belum mampu menciptakan situasi aman. Hal ini ditunjukkan dengan kian tak terkendalinya kejahatan, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. POLRI juga dinilai tak memiliki respon cepat. POLRI dinilai banyak kalangan masih mengedepankan cara non-kekerasan sebagai solusi dan dalam pelaksanaan tugasnya belum menjunjung tinggi HAM (*Lihat Lampiran A. Kinerja POLRI di Mata Masyarakat*).

Lingkungan POLRI juga dinilai banyak yang tak mengerti atau menghargai nilai-nilai dan budaya lokal. Dalam hal menjalankan penegakan hukum, POLRI belum mampu menjamin terciptanya kepastian hukum, belum memperjuangkan terpenuhinya *access to justice*. Institusi POLRI yang seharusnya terbuka dan menyampaikan pertanggungjawaban kepada

masyarakat juga dinilai tertutup tak memiliki akuntabilitas. Lebih parah dari itu, institusi POLRI dinilai telah menjadi sarang berbagai praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) (*lihat Lampiran B. Penegakan Hukum*).

Tantangan Globalisasi

Indonesia saat ini, sebagaimana manusia di belahan bumi lainnya, tengah berada dalam masa perubahan radikal di mana bentuk dasar pemerintahan dan pola hubungan internasional mengalami perubahan-perubahan yang mencengangkan. Sejumlah negara otoritarian berguguran dan digantikan negara baru yang berada pada transisi menuju demokrasi.

Dalam situasi seperti itu berbagai negara di dunia ini tengah mengalami kemerosotan tajam dan digantikan dengan kian mengedepannya berbagai bentuk organisasi internasional. Mulai dari korporasi transnasional (TNC) hingga berbagai badan yang melakukan interaksi untuk mengatur organisasi internasional yang bersifat lintas batas. Fungsi politik yang tadinya berpusat pada negara akan diserap oleh organisasi ekonomi. Jaringan ornop (NGO), TNC, sindikat kriminal, jaringan maya dan berbagai kelompok bayaran akan bekerja kian terorganisasi dan lintas negara. Pinjam istilah, Kenichi Ohmae, bumi secara perlahan telah menjelma menjadi dunia tanpa tapal batas.¹

Globalisasi yang didorong oleh percepatan kemajuan iptek akan membuat batasan antara hubungan internasional dan domestik menjadi tidak jelas lagi. Negara hanya akan menjadi sebuah badan di antara banyak badan yang lain. Peran negara secara perlahan tergantikan oleh peran

swasta, baik yang domestik maupun transnasional.

Ada empat kekuatan utama yang mendorong perubahan, yaitu globalisasi ekonomi, media komunikasi baru dan ekonomi baru, kemerosotan kesejahteraan publik, dan krisis lingkungan hidup.²

Globalisasi ekonomi akan memperlemah ekonomi nasional maupun negara-negara teritorial. Pasar barang-barang produksi, jasa dan keuangan melampaui batas-batas nasional. Kebijakan fiskal dan moneter negara ditentukan oleh pasar keuangan. Berbagai tekanan persaingan internasional memaksa negara-negara untuk menyatu pada penyusunan kebijakan yang bersifat pembilang yang paling kecil. Negara menjadi tidak berdaya dan ekonomi nasional menghilang karena dominasi berbagai perusahaan transnasional. TNC sendiri tak memiliki afiliasi nasional, lokasi TNC hanyalah masalah logika ekonomi semata. Lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia, IMF, dan lain-lain akan jauh lebih berpengaruh ketimbang peran dan kebijakan sebuah negara.

Sedangkan media komunikasi baru dan ekonomi baru telah membuat orang dapat berdagang dan bertukar pikiran dengan cepat ke seluruh dunia dan dengan harga yang murah. Internet (ISP), *e-commerce*, *m-banking* sedang mengubah kekayaan dan kekuatan. Jarak maupun kelangkaan tak lagi menjadi penghalang bagi banyak produk. Semua produk (buku, CD, tiket pesawat, barang elektronik, barang antik) bisa dipesan secara *online*. Orang dengan mudah bisa berdagang di satu tempat dan tinggal di tempat lain.

Sebagaimana digambarkan Manuel Castells,³ negara akan melemah dan akan muncul masyarakat jaringan. Media baru menciptakan kesempatan pendirian bentuk organisasi politik maya yang betul-betul baru. Internet telah menciptakan bentuk

koordinasi dan demokrasi yang melewati negara di mana perbatasan negara menjadi tak relevan dalam sebuah *cyberspace*. Orang-orang seminat dalam komunitas maya bisa menciptakan kepentingannya sendiri tanpa melalui institusi teritorial.

Globalisasi akan menyebabkan kesejahteraan publik secara perlahan mengalami kemerosotan. Orang-orang yang berhasil dapat memilih tempat tinggal sesuka hati mereka dan tetap memiliki akses ke seluruh dunia. Mereka memiliki kemampuan untuk melarikan diri dari pajak dan tinggal di sebuah tempat di negara yang memungut pajak dengan rendah dan menghindari bentuk-bentuk konsumtif kolektif berdasarkan nasib komunitas teritorial lama. Mereka bisa mendapatkan pelayanan pribadi dan menolak solidaritas sosial. Lapisan menengah yang memiliki kemampuan menghindari pajak akan menyebabkan negara kesejahteraan mengalami kebangkrutan. Negara menjadi kehilangan daya paksa dan hanya mengenakan pajak seminimal mungkin.

Globalisasi juga akan mendorong negara untuk kehilangan kemampuannya dalam mengontrol dirinya. Kehadiran telepon satelit akan membuat negara tak mampu lagi mengontrol komunikasi warga. Negara akan terpaksa menerima aturan rejim internasional yang tegas tentang penggunaan energi, melepaskan otonomi, yang pada gilirannya kemudian akan membuat perubahan iklim sekaligus memperlemah kemampuan negara untuk menjalankan pemerintahan.

Kemajuan teknologi, terutama internet yang kini jumlah penggunaannya mencapai angka sekitar 30 juta orang, ponsel, dan teknik enkripsi, akan membuat informasi dan pesan komunikasi lainnya sulit disensor. Pornografi tak lagi menyebar lewat barang cetakan, pita seluloid atau keping cakram (CD) tapi bisa melalui

handphone atau disk jempol (*thumbdisk*). Demokrasi dotcom memungkinkan berbagai kelompok mengorganisir komunitas baru dengan cara-cara berbeda menyebarkan konstituen yang mengkonsolidasikan diri dalam sebuah kelompok yang efektif. Di sejumlah negara maju fungsi demokrasi teritorial dan juga pemungutan suara serta kampanye telah dilakukan secara *online* dan *teleconference*. Pengumpulan pendapat tak lagi melalui tatap muka tapi melalui SMS.

Arus pertukaran budaya terjadi secara spontan dalam hitungan detik tanpa kemampuan negara untuk mengawasi apalagi mencegahnya. Terjadi proses transformasi budaya masyarakat secara besar-besaran yang sering dikatakan bahwa selama dekade terakhir ini Perang Dingin (*Cold War*) telah berakhir dan berganti dengan perang budaya. Tata nilai dan norma yang tadinya dijunjung tinggi mengalami erosi. Kepercayaan kaum puritan mengalami penggerogotan dariberbagai penjuru. Ada banyak orang merayakan perbedaan, pluralisme dan kemajemukan nilai tapi bersamaan dengan hal itu anarki dan kekerasan terjadi di mana-mana. Media memunculkan sebuah sikap hidup baru di mana-anak-anak tak lagi bermain di lapangan, tapi lebih memilih bermain playstation, robot, boneka atau permainan remote lainnya yang lebih merupakan kreasi ideologi pasar.

Muncul budaya baru yang disebut sebagai budaya instan dan *paperless*. Globalisasi mendorong orang untuk bertindak dan bekerja secara mangkus (efisien) dan sangkil (efektif), mengikuti bentuk dan dimensi peralatan yang kian menjadi kecil, multifungsi, multiformat dengan kapasitas yang nyaris tak terbatas. Peralatan seperti telepon seluler kini tak lagi sekadar menjadi alat komunikasi nirkabel, tapi juga bisa berfungsi menjadi jam, weker,

radio, pemutar lagu (MP3), kamera, kalender, buku telepon, organiser, fasimili, remut dan TV sekaligus.

Teknologi perang akan mengalami perubahan wajah dari yang semua berbentuk penguasaan teritorial menjadi penguasaan atas dominasi dan kontrol di bidang ekonomi, kemampuan intelijen serta teknologi (*revolution in military affairs*). Perang konvensional akan digantikan dengan perang yang bertumpu pada kerahasiaan, sensor, kemampuan mengidentifikasi musuh dan menghantamnya dengan senjata yang dikendalikan dengan remut (*remote*).

Ancaman Bentuk Baru

Globalisasi dan perubahan super cepat yang tengah terjadi akan menimbulkan perubahan drastis dalam hal potensi keamanan. Ketidakmampuan Indonesia untuk segera keluar dari multikrisis telah menciptakan membesarnya angka pengangguran dan kriminalitas. Belum lagi masalah pengungsi (*internal displaced persons*) yang mencapai sekitar 1,6 juta jiwa telah menimbulkan persoalan sosial. Hal ini akan menghadapi Indonesia pada persoalan tingginya angka kriminalitas dan kejahatan konvensional seperti pencurian, perampokan, pencopetan, tawuran, TKI ilegal. Juga kejahatan kelompok seperti *woman trafficking*, gang/mafia, dan lain-lain. Selain itu aparat keamanan juga akan dihadapkan pada masalah ancaman dalam negeri seperti huru-hara (akibat tak puasny masyarakat terhadap pemerintah), pengamanan obyek vital (akibat maraknya berbagai aksi *reclaiming* masyarakat), konflik komunal, terorisme, korupsi, serta tribalisme.

Selain itu, globalisasi juga akan membawa eksis pada menguatnya berbagai kejahatan lintas negara secara terorganisir seperti *piracy*, *smuggling*, pencurian kekayaan alam, penjualan pasir, pencurian

hak paten, pencemaran laut, *money laundering*, *illegal fishing*, dan perdagangan narkoba.

White Collar Crime

Kejahatan kerah putih (*white collar crime*) juga akan mendominasi bentuk kejahatan di masa mendatang. Pelakunya memiliki latar belakang pendidikan yang baik (lulusan perguruan tinggi), saat di sekolah memiliki ranking tinggi, masih muda (40 tahun ke bawah, berambisi besar, senang pamer, senang publikasi, energik, dinamis dan fleksibel dalam bergaul. Para pelaku *white collar crime* berprinsip bahwa untuk merampok bank atau perusahaan besar lainnya tak perlu lagi menggunakan senjata dan mengenakan topeng serta membawa karung, tapi cukup dengan memiliki kaki tangan dalam bank tersebut dan memainkan tombol komputer sehingga uang bisa ditransfer ke rekening tertentu.

White collar crime (WCC) bisa dikelompokkan menjadi 4 model, antara lain; pertama, WCC yang bersifat individual, berskala kecil dengan modus operandi sederhana (misalnya menggunakan dana cadangan BI (BLBI) untuk kepentingan pribadi, bukan untuk kepentingan bank yang sedang menghadapi kesulitan likuiditas). Kedua, WCC yang bersifat individual, berskala besar dengan modus operandi yang kompleks. Pelakunya menggunakan pola sistematis dengan tenggang waktu perencanaan dan pelaksanaan yang cukup lama dan umumnya berkolusi dengan pihak akuntan, *lawyer*, penasehat investasi serta ahli lainnya (kasus Bank Duta 1990 dengan pelaku Dicky Iskandar Dinata).

Ketiga, WCC yang melibatkan korporasi (*corporate crime*). Kejahatan model ini dilakukan oleh kaki tangan perseroan, misalnya oleh direksi atau CEO, namun keuntungan dan manfaatnya

dinikmati oleh perusahaan tempat ia bekerja. Dan keempat, WCC di sektor publik, yaitu kejahatan yang melibatkan pihak-pihak pemegang kekuasaan publik atau pejabat pemerintah sehingga kerap juga disebut sebagai kejahatan jabatan (*occupational crime*). Ragam kejahatan jenis ini tergolong paling banyak misalnya konspirasi bidang administratif, konspirasi litigasi, konspirasi perbankan, konspirasi tender, korupsi atau penyuapan yang menyebabkan penyalahgunaan kewenangan publik di kalangan penegak hukum, anggota legislatif dan pejabat eksekutif, *money politic*, melanggar hak warga negara, penipuan/kebohongan publik, pembunuhan lawan politik, pelanggaran prinsip Pemilu.

Adapun secara detil WCC yang penangannya membutuhkan kemampuan teknologi dan ilmu pengetahuan meliputi kejahatan di sektor publik, kejahatan korporat, kejahatan terorganisir, kejahatan perbankan, kejahatan pasar modal, kejahatan komputer, kejahatan internet, kejahatan konsumen dan persaingan curang, kejahatan kartu kredit dan pemalsuan cek. Juga kejahatan bidang asuransi, kejahatan di bidang kepailitan, kejahatan *money laundering*, kejahatan penggelapan pajak, kejahatan ekspor fiktif (untuk mendapat fasilitas kredit murah), kejahatan penimbunan barang kebutuhan rakyat, dan kejahatan malpraktek profesi.

Trend Ekonomi Pasar Global

Demokrasi bukan sekadar kelanjutan dari bisnis pribadi dengan alat politik. Demokrasi harus dipahami secara etik sebagai sebuah kontrak sosial di mana bersifat *fair* bagi semua, berdasarkan atas konsensus tentang hak asasi manusia dan tanggung jawab manusia yang universal. Atas dasar ini, politik yang rasional tidak akan berusaha secara sepihak untuk

mencapai kebebasan sebesar mungkin bagi setiap warga negara (dimana mereka yang kurang memiliki kesempatan, akan kurang berhasil), tetapi pada saat yang sama juga tidak akan secara sepihak berusaha untuk kondisi sosial saja, meskipun hal ini sulit.

Ekonomi pasar idealnya haruslah melayani kebutuhan orang dan tidak menundukkan orang pada logika pasar. Pasar dunia juga ada untuk orang, bukan sebaliknya. Sejauh menyangkut politik, ekonomi pasar harus mendukung demokrasi, bukan menggantikan atau membentuknya lagi. Dalam kondisi globalisasi, bahayanya akan semakin riil dibandingkan sebelumnya. Ekonomi (dan karena itu pasar), hanyalah sebuah subsistem dari masyarakat, bersamaan dan di samping sub sistem yang lain, seperti hukum, politik, sains, kultur dan agama.

Prinsip rasionalitas ekonomi adalah sesuatu yang dibenarkan, tetapi dalam ultraliberalisme ekonomi tersimpan sebuah bahaya, yang sekarang dapat dirumuskan secara lebih jelas, bahwa sub sistem pasar sebenarnya akan ditinggikan untuk menjadi sebuah sistem total, sehingga hukum, politik, sains, kultur, dan agama tidak hanya dianalisis dengan alat ekonomi (yang dibenarkan), tapi dalam praktek ditundukkan ekonomi, didomestikasikan olehnya dan dideponsiasikan.

Ekonomi pasar total memiliki konsekuensi yang menghancurkan: (1) hukum, bukannya didasarkan martabat manusia yang universal, hak asasi dan tanggung jawab manusia, tetapi justru dirumuskan dan dimanipulasi menurut 'kekangan' ekonomi dan kepentingan kelompok; (2) politik tunduk pada pasar dan lobi dari kelompok penekan dan spekulasi global dapat mengguncangkan mata uang nasional; (3) sains menyerahkan dirinya pada kepentingan ekonomi, dan mengorbankan fungsinya untuk menjadi kontrol

yang paling obyektif dan sekritis mungkin; (4) kultur menghancurkan dirinya menjadi penyumbang pasar, dan seni diperdagangkan; (5) etika akhirnya dikorbankan untuk kekuasaan dan keuntungan, dan digantikan oleh apa yang dapat membawa kesuksesan; (6) bahkan agama, yang ditawarkan sebagai komoditi di supermarket ide bersamaan dengan para-religius atau pseudo-religius, bercampur menjadi sebuah 'cocktail sinkretik' untuk menerangkan kehausan agama yang terkadang mendekati *homo oeconomicus*.

Apa yang merupakan alat dan cara (pasar dan kompetisi) tidak boleh menjadi nilai dan tujuan ekonomi tertinggi tetapi tetap merupakan kebaikan bersama.

Problematika Etika Atas Ekonomi dan Politik

Kepentingan, ketidakleluasaan dan kalkulasi dari rasionalitas ekonomi tidak boleh melebihi tuntutan fundamental dari alasan etis dan tradisi agama besar. Darwinisme sosial, di mana hanya yang tercapak yang akan bertahan dalam perjuangan eksistensi, tidak boleh menang dalam ekonomi dunia yang global. Malahan, setiap individu dan kelompok harus diperlakukan secara manusiawi. Itu adalah kewajiban dari semua agen ekonomi, terutama dalam masyarakat bebas dan demokratis, yang tak boleh diingkari atas nama 'kebebasan ekonomi' (meskipun tuduhan 'dumping sosial') di dunia ketiga oleh Eropa dan Amerika sering diberikan, bukan karena perikemanusiaan, tetapi karena motif yang egoistis.

Agar dapat mengimbangi peningkatan ekonomisasi dunia dimana masyarakat kita hidup, maka sangatlah penting untuk secara kritis memikirkan fondasinya. Pertama-tama dengan melihat di balik premis normatif dari sikap ekonomis, apakah ini semua merupakan persangkaan

yang eksplisit atau hanya asumsi latar belakang yang terlalu panjang. Dengan demikian negara dan institusi ekonomi tidak boleh dibentuk semata-mata dengan kekuasaan, tapi harus selalu berbuat adil pada martabat manusia.

Hak asasi manusia dan tanggung jawab manusia adalah hak yang dasar. Karena itu etika harus dirumuskan untuk ekonomi dalam sebuah etika yang sesuai.

Saat ini ekonomi Indonesia mau tidak mau harus disesuaikan dengan kondisi global. Namun demikian, martabat manusia tidak boleh diganggu, tak boleh pula masyarakat manusia terpecah. Model pengimbang bagi sistem ekonomi yang umum tidak boleh merupakan 'intervensionisme negara yang baru', yang hanya akan menghasilkan birokrasi baru dan inefisiensi ekonomi, dan seperti ekonomi negara terencana yang telah diselewengkan, mengakibatkan penghinaan pada ekologi dan penindasan sosial. Adalah 'ekonomi pasar global' yang secara politis diwajibkan demi tujuan sosial dan kemanusiaan, yang berlaku adil pada kebutuhan dan natural.

Di hadapan globalisasi dan deregulasi pasar dan asas kompetisi ekonomi, yang terus menerus mendominasi hubungan internasional, harus ada juga refleksi yang eksplisit di luar tingkat nasional tentang dimensi global dari ekonomi pasar yang betul-betul ekologis dan sosial. Globalisasi menuntut sebuah etika global, politik dunia dan ekonomi dunia menuntut sebuah etika dunia.

Catatan Akhir

¹ Lihat Kenichi Ohmae, *The Borderless World*, Collins, London, 1990.

² Paul Hirst, *War and Power in The 21'st Century*, terjemahan edisi Indonesia oleh Dr. Setia Bangun, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.

³ M. Castells, "The Information Age" dalam Vol. 2. *The Power of Identity*, Oxford Blackwell, 1997, hal. 356.

EMPAT Rekomendasi Kebijakan 2004-2009

Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat

Ketentraman dan ketertiban yang ada di Indonesia saat ini adalah hal yang semu. Dengan munculnya teror bom yang selama 3 tahun – mulai dari Bom Bali, Bom Marriot, hingga Bom Kuningan – ini intensitasnya justru menunjukkan peningkatan secara kualitatif, telah membalikkan semua argumentasi formal yang dikatakan pejabat Indonesia. Misalnya tentang “*travel warning* dan *travel banning* sejumlah negara yang merupakan suatu langkah berlebihan dan tanpa alasan”, “keamanan yang telah kondusif” dan seterusnya. Apalagi ketika para pelakunya masih bebas berkeliaran dan berpotensi merekrut jaringan baru.

Pemerintah harus melakukan perombakan besar-besaran terhadap kinerja intelijen dan aparat keamanan secara umum. Aparat intelijen dan keamanan harus didorong untuk meningkatkan kemampuan dan profesionalisme mereka. Untuk menjamin ketentraman dan ketertiban masyarakat, pemerintah harus mendorong partisipasi masyarakat sebagai komponen penting tindakan pencegahan.

Kemampuan aparat kepolisian sebagai aparat hukum harus terus ditingkatkan. Kemampuan melakukan tindakan preemtif dan represi harus diimbangi dengan penguasaan teknologi dan ilmu pengetahuan. Hal ini penting agar dalam menjalankan tugasnya aparat kepolisian tak menjadi ancaman baru bagi masyarakat, yaitu menjadi pelanggar hak asasi manusia.

Penegakan Hukum

Aparat penegak hukum, terutama polisi, harus bisa menangani penegakan hukum dengan baik sebagaimana menjadi

tuntutan masyarakat. Berbagai penelitian di berbagai wilayah konflik di Indonesia menunjukkan adanya penanganan yang tidak baik dari polisi. Beberapa kasus menunjukkan hal ini disebabkan oleh kurang pedulinya aparat, sedang kasus-kasus lainnya menunjukkan adanya ketidakmampuan.

Dapat dimengerti bahwa beberapa jenis latar belakang kekerasan dan pelanggaran, misalnya yang berlatar belakang identitas etnis, merupakan hal baru bagi aparat penegak hukum. Namun, penegakan hukum juga buruk untuk kasus-kasus yang konvensional, seperti kriminalitas dan ketertiban. Persepsi tentang buruknya pelayanan aparat penegak hukum atas kasus-kasus konvensional itu telah bertahan selama puluhan tahun.

Penegakan hukum harus merupakan bagian dalam kerangka membangun kembali *nation* Indonesia, dan bukan sekedar memberikan pelayanan hukum. Dalam menjalankan peran strategis ini, lembaga penegak hukum harus dapat menjadi alat penstabilan sistem politik yang rasional, penopang penyelenggaraan negara yang akuntabel, dan membantu memperkuat kohesi dalam masyarakat.

Untuk mengatasi segi negatif dari wilayah ekonomi bayangan dimana terjadi penetrasi norma pelanggaran hukum dalam kehidupan masyarakat, penegak hukum harus bekerja sama dengan berbagai kelompok yang masih menginginkan kepastian berdasarkan hukum (bukan kekerasan) untuk membangun sistem integritas, sistem peringatan dini, dan penanganan masalah.

Paradigma yang diambil adalah membantu masyarakat agar dapat ikut

mengatasi masalah-masalah keamanan. Pekerjaan ini meliputi aspek-aspek peningkatan kredibilitas lembaga penegak hukum, peningkatan komunikasi, peningkatan kapasitas organisasi sosial. Polisi sebagai aparat penegak hukum yang berada pada ujung tombak, tidak boleh terisolasi dari masyarakat, dalam arti kebijakan dan pengorganisasian. Paradigma komunikasi polisi selama ini tentang pembinaan pada masyarakat tidak realitis dengan kondisi sekarang.

Sebaliknya, polisi harus mampu membuka komunikasi dengan masyarakat untuk mengetahui cara-cara lokal melakukan kerja sama dengan masyarakat dalam soal keamanan dan ketertiban sosial. Salah satu bentuk yang potensial untuk diambil adalah *community policing* karena mempunyai tujuan yang ganda, yaitu membantu polisi dan memperkuat organisasi masyarakat sendiri. Indonesia dapat mengambil pelajaran dari negara-negara yang sudah menerapkannya. Komunikasi dengan masyarakat harus digunakan untuk bahan pertimbangan dalam proses memperbaiki organisasi kepolisian yang lebih efektif. Tidak hanya dalam menjaga ketertiban, melainkan sebagai institusi publik yang menopang *nation building*. Dengan demikian, restrukturisasi dalam organisasi kepolisian tidak dilakukan secara *inward looking*. Agar kredibel, organisasi kepolisian harus mengambil prinsip-prinsip yang menimbulkan kepercayaan masyarakat, seperti imparial, profesional, dan akuntabel.

Dalam bidang hukum, pemerintah harus melakukan beberapa kebijakan di antaranya: **Pertama**, penentuan status produk hukum yang terdahulu untuk tidak lagi positif, seperti misalnya: (a) Ketetapan Pemerintah Nomor 11/SD/1946; (b) Ketetapan Pemerintah Nomor 1/1948; (c) Keppres Nomor 153/1959; (d) TAP MPR

Nomor II/1960; (e) UU Nomor 13/1961; (f) UU Nomor 20/1982; dan (g) UU Nomor 28/1997.

Kedua, penandatanganan, ratifikasi, dan adopsi hukum internasional ke dalam hukum domestik. Misalnya: (a) Geneva Convention; (b) International Covenant on Civil and Political Rights; (c) Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment of Punishment; (d) Code of Conduct for Law Enforcement Officials; (e) Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials; dan (f) Principles on Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal, Arbitrary, and Summary Executions.

Ketiga, melakukan sinkronisasi produk hukum positif, diantaranya: (a) Amandemen Konstitusi pasal 30; (b) TAP MPR Nomor VI dan VII tahun 2000; (c) UU Nomor 2/2002; (d) UU Nomor 22/1999 dan UU Nomor 25/1999; dan (e) Perda-perda.

Keempat, melakukan identifikasi produk perundangan yang masih diperlukan. Misalnya: (a) UU Keamanan Nasional; (b) UU Susunan dan Kedudukan POLRI; (c) UU Kepegawaian POLRI; dan (d) UU Perbantuan TNI kepada POLRI.

Reformasi Internal POLRI

Untuk mengimbangi wajah baru pelaku kejahatan yang mempunyai IQ dan EQ tinggi, terdidik, berlatar belakang kelas sosial yang baik serta memiliki jaringan kerja maka aparat kepolisian juga harus meningkatkan kualitas SDM dan melengkapi perangkat hukum baru. Antara lain polisi harus lebih menguasai dan mengedepankan iptek, memodernisasi peralatan yang digunakan, meng-*up-grade* perangkat hukum lama yang tak sesuai jaman, memperkenalkan metoda penyidikan modern, serta menguasai ilmu forensik mutakhir.

Dalam sistem demokrasi, POLRI merupakan komponen utama sistem kepolisian nasional. Oleh karena itu reformasi POLRI harus diarahkan bagi terbentuknya Polisi Republik Indonesia yang mampu menjalankan fungsi pemerintahan di bidang pengayoman, perlindungan dan pelayanan masyarakat, penegakan hukum serta penjagaan ketertiban umum. POLRI harus diarahkan, dikembangkan, dan dibina agar berbentuk dan berkarakter sebagai institusi sipil yang menjalankan sebagian kewenangannya dengan upaya paksa "tanpa kekerasan".

Dalam konteks itu, harus tersedia kebijakan yang memungkinkan pelaksanaan fungsi kepolisian dalam negara demokratis. Dengan demikian pengembangan POLRI harus didasarkan pada kompetensi teknis, kode etik dan tata laku korps, serta kemampuan yang relevan. Oleh karenanya, pemerintah harus mulai melakukan langkah-langkah yang dimungkinkan untuk mempersiapkan agar ke depan kebijakan lembaga kepolisian nasional harus dirumuskan, dikelola, dan diselenggarakan oleh suatu kementerian.

Menghadapi perkembangan trend global sekarang, pemerintah harus menjamin tersedianya tenaga kepolisian yang tangguh dan profesional sesuai dengan jumlah penduduk, luas wilayah, dan konteks lokal. Dalam konteks ini, menjadi penting pemerintah untuk segera melakukan penataan kerja sama dan koordinasi kepolisian dengan institusi pemda, TNI, interpol; sekaligus melakukan Penataan fungsi kewenangan kepolisian dengan departemen dan/atau kementerian tertentu (departemen kehutanan, departemen kelautan, kementerian lingkungan hidup, dll.).

Selain itu, pemerintah juga harus kembali mengefektifkan forum koordinasi dan mekanisme kerjasama lintas institusi,

serta memperjelas dan mempertegas tataran kewenangan antar-departemen dan Kementerian. Secara khusus, pemerintah harus dapat mempertegas mengenai tataran kewenangan dan pembagian tugas yang jelas antara POLRI dan TNI di bidang keamanan dalam negeri.

Guna menjamin terlaksananya fungsi kontrol negara terhadap pelaksanaan tugas-tugas kepolisian, pemerintah harus menyediakan seluruh kebutuhan anggaran untuk membentuk POLRI yang tangguh dan profesional. Sementara itu POLRI sendiri juga harus dididik, dibina, diarahkan, dan dikontrol secara ketat agar dalam pengelolaan anggarannya harus tetap berada dalam koridor prinsip transparansi dan akuntabilitas. Oleh karena itu, pemerintah harus memberikan perhatian secara khusus dalam pemenuhan kebutuhan hidup dan kesejahteraan personil polisi secara layak.

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka agenda kebijakan pemerintah dalam upaya menunjang keberlanjutan dan keberhasilan reformasi internal POLRI harus lebih menekankan pada hal-hal sebagai berikut:

Pertama, merumuskan kembali hakikat POLRI sebagai komponen kepolisian nasional yang menjalankan fungsi pemerintahan dalam bidang keamanan, ketertiban masyarakat, dan penegakan hukum.

Kedua, guna menjamin terlaksananya fungsi kepolisian nasional, maka budaya POLRI harus diubah dan diarahkan hingga dimungkinkan terbentuknya POLRI sebagai institusi sipil. Perubahan budaya itu harus menekankan: (a) memberikan sanksi maksimal terhadap setiap tindak kekerasan yang dilakukan anggota POLRI; (b) menata kurikulum pendidikan dan latihan; (c) menghilangkan pendekatan militeristik dalam organisasi POLRI dan dalam

melaksanakan kewenangannya; dan (d) menata lembaga Brimob.

Ketiga, melengkapi, menata kembali dan menyempurnakan aturan perundang-undangan untuk menjalankan fungsi kepolisian, dengan memberikan penekanan pada fungsi pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat.

Keempat, dalam rangka pengembangan profesionalisme POLRI, kebijakan harus diarahkan untuk: (a) melakukan penyempurnaan sistem rekrutmen, pendidikan dan latihan untuk membentuk POLRI yang kredibel dalam menjalankan fungsinya; (b) melakukan peningkatan kualitas sumber daya manusia; dan (c) melakukan penyusunan dan menegakkan kode etik dan tata laku korps.

Kelima, dalam upaya mengefektifkan penyelenggaraan sistem kepolisian nasional, maka kebijakan pemerintah harus diarahkan secara efektif untuk menunjang perubahan struktur organisasi POLRI: (a) Polisi Republik Indonesia dipimpin oleh seorang KaPOLRI yang berada di bawah suatu Kementerian; (b) menciptakan mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban penyelenggaraan sistem kepolisian nasional oleh suatu otoritas politik yang sah; (c) melakukan pembagian wilayah kerja polisi berdasarkan kewenangan dan pertanggungjawaban antara pusat dan daerah; (d) melakukan pembagian wilayah kerja polisi menurut struktur administrasi pemerintahan pusat dan daerah. Pembagian wilayah kerja polisi ini dilakukan untuk: (i) harmonisasi dan sinkronisasi kebijakan di tingkat nasional; dan (ii) antisipasi dinamika dan kebutuhan pemerintah daerah; (e) meletakkan kewenangan dan pertanggungjawaban fungsi perlindungan dan pelayanan serta penjagaan ketertiban umum kepada aparat di tingkat provinsi. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi dinamika kebutuhan daerah

yang berbeda-beda; (f) menjabarkan struktur organisasi dan tatacara penyelenggaraan kepolisian nasional dan menjabarkannya dalam undang-undang; dan (g) merumuskan kembali fungsi Komisi Kepolisian Nasional sebagai instrumen kontrol terhadap tugas dan kewenangan polisi.

Keenam, dalam hal pengembangan kemampuan organisasi POLRI, maka kebijakan pemerintah harus ditekankan pada: (a) rasionalisasi jumlah personil polisi; dan (b) pemenuhan kebutuhan perlengkapan sesuai dengan fungsi kepolisian nasional.

Ketujuh, dalam pelaksanaan tugasnya, POLRI harus bekerja sama dengan institusi lain yang juga melaksanakan fungsi menjaga keamanan maupun penegakan hukum. Dalam konteks ini, kebijakan pemerintah harus diarahkan untuk: (a) merumuskan kembali kerangka kebijakan tentang tugas perbantuan TNI kepada POLRI; (b) menciptakan mekanisme koordinasi antara POLRI dan TNI untuk menyelesaikan masalah dalam negeri; dan (c) pengaturan tataran kewenangan POLRI-Kejaksaan-Kehakiman-Advokat-Bea Cukai, Imigrasi, dan KPKPN dalam penegakan hukum.

Kedelapan, guna dapat mengontrol pelaksanaan tugas dan tanggung jawab yang dibebankan negara kepada POLRI, agar tetap berada dalam koridor demokratis dan sesuai dengan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas, maka kebijakan pemerintah harus diarahkan untuk: (a) menata sumber-sumber pendapatan institusi POLRI di luar anggaran negara dengan menerapkan prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi; dan (b) menata ulang struktur, program anggaran POLRI sehingga sesuai dengan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik.

Kesembilan, dalam rangka membentuk insan POLRI yang profesional dan berakhlak, maka diperlukan adanya kebijakan pemerintah yang berpihak bagi peningkatan kesejahteraan anggota POLRI, seperti (a) melakukan peningkatan pendapatan polisi; (b) melakukan peningkatan kualitas fasilitas perumahan; dan (c) melakukan peningkatan asuransi kesehatan dan dana pensiun.

Selain beberapa hal tersebut, pemerintah juga harus mendorong institusi POLRI untuk melakukan beberapa hal menyangkut kebijakan internalnya yang memungkinkan terjaminnya keberlanjutan reformasi internal POLRI. Misalnya, dalam hal manajemen instrumental (kebijakan dan peraturan), harus menekankan prinsip profesional, demokratis, dan penghormatan terhadap nilai-nilai HAM. Dalam konteks ini agenda kebijakan harus menitikberatkan pada: (a) redefinisi filosofi, visi, misi, dan tujuan pengembangan organisasi POLRI; (b) redefinisi doktrin, kode etik, dan kebijakan umum, diantaranya: (i) pengkajian ulang terhadap doktrin "Tata Tentrem Kerta Raharja"; (ii) pengkajian ulang terhadap stratifikasi doktrin POLRI; (iii) pengkajian ulang terhadap kode etik Tribrata; (iv) pengkajian ulang terhadap kode etik Catur Prasetya; dan (v) pengkajian ulang terhadap Kebijakan Umum POLRI (Buku Biru POLRI); (c) penetapan dan pemberlakuan secara sustainable kebijakan umum POLRI yang baru.

Dalam bidang manajemen struktural, harus menekankan pada prinsip efektifitas dan efisiensi. Dalam konteks ini agenda kebijakan harus menekankan pada: (1) melakukan pengkajian ulang terhadap sistem kepolisian nasional, yang dimaksudkan untuk: (a) melakukan redefinisi dan penjabaran *integrated system*; menggabungkan *fragmented* dengan *centralized system*. Menetapkan standar

kerja secara nasional, tetapi aplikasinya didesentralisasikan dan didasarkan pada kebutuhan/kekhasan masyarakat lokal; (b) melakukan penentuan wilayah hukum kesatuan kewilayahan POLRI, berdasarkan pembagian wilayah pemerintahan daerah dan sistem peradilan pidana serta perkembangan masyarakat; (2) melakukan pengkajian ulang terhadap struktur organisasi POLRI, dengan mempertimbangkan: (a) struktur ramping tetapi kaya fungsi. Fungsi-fungsi tersebut menyangkut bidang kamtibmas, binkamtibcarlantas, dan gakkum; (b) struktur yang lebih bersifat *network* (tidak selalu piramidal), sehingga kerja sama dapat dikembangkan, dan dapat menyesuaikan terhadap tantangan atau ancaman kejahatan non-konvensional; (c) desentralisasi struktur dan kewenangan, dalam bentuk pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang lebih luas dan jelas, terperinci dan terarah kepada kesatuan kewilayahan, terutama Polres (sebagai kesatuan operasional dasar) dan Polsek sebagai ujung tombak operasional.

Dalam bidang manajemen sumber daya manusia, prinsip utama yang harus ditekankan adalah sebagai upaya untuk membangun POLRI yang handal dan profesional. Agenda kebijakan dalam bidang ini meliputi: (1) rekrutmen, yaitu dengan mengusahakan tercapainya kuantitas dan kualitas ideal untuk pegawai POLRI. Dalam konteks ini beberapa langkah yang harus dilakukan adalah (a) menentukan kuantitas dan kualitas ideal untuk pegawai POLRI; (b) mengembangkan metode penyaringan yang profesional, yang dapat dilakukan dengan: (i) memanfaatkan institusi lain yang lebih profesional untuk menjamin obyektifitas penilaian; (ii) menerapkan prinsip *local boy for the local job* untuk petugas lapangan; (iii) pemberdayaan sub-sub panitia penerimaan

untuk melakukan pengawasan yang baik dalam menghindari penyimpangan-penyimpangan dalam proses penerimaan; (iv) memungkinkan sistem penerimaan *outsourcing* (pegawai tidak tetap) dan magang; dan (v) penyelenggaraan pendidikan yang diarahkan melalui dua pintu, yaitu untuk setingkat petugas lapangan (*police worker*) dan setingkat penyelia lapangan (*first line supervisor*), dan selanjutnya menuju ke sistem satu pintu.

Kebijakan terhadap pembenahan sistem pendidikan POLRI, dilakukan dengan langkah-langkah: (1) melakukan reorientasi kurikulum pendidikan POLRI, dengan menekankan pada: (a) penghapusan budaya militerisme dalam kurikulum pendidikan POLRI; dan (b) pengenalan kurikulum pendidikan POLRI dengan berbagai materi yang terkait erat dengan profesi kepolisian, antara lain teknologi komputer, masalah HAM, demokratisasi dan lingkungan hidup, serta kemampuan dialog interaktif maupun muatan budaya lokal/setempat; (2) menyediakan pendidikan lanjutan bagi pegawai POLRI (baik di lingkungan POLRI maupun di universitas umum), dengan memperhatikan: (a) jenjang pendidikan POLRI disusun untuk memperoleh kemampuan/kualifikasi keahlian melalui pola pendidikan Strata 1, 2, dan 3 serta kerjasama pendidikan baik dalam maupun luar negeri, untuk mencapai kualifikasi manajerial melalui pola pendidikan manajerial tingkat menengah dan tingkat atas; dan (b) kualifikasi keterampilan melalui pola pendidikan D1 untuk setingkat petugas lapangan POLRI (*police worker*), D3 untuk setingkat penyelia lapangan POLRI (*first line supervisor*), serta melalui kejuruan; dan (3) mengembangkan pendidikan ilmu kepolisian di universitas umum.

Dalam bidang administrasi personil, kebijakan harus ditekankan untuk: (1) menata-ulang sistem kepangkatan; (2)

meningkatkan kesejahteraan pegawai POLRI, terutama di level terendah, sesuai dengan indeks gaji pegawai negeri (BUMN), dilengkapi dengan asuransi, fasilitas perumahan, serta tunjangan-tunjangan; (3) mendesentralisasikan sistem pembinaan, dengan pendelegasian wewenang kepada pimpinan POLRI di tingkat bawah, berdasarkan patokan-patokan kebijakan pembinaan dari KaPOLRI; dan (4) mengganti personil POLRI di fungsi administrasi ke PNS POLRI.

Guna menunjang operasionalisasi berbagai kebijakan yang dimaksudkan sebagai upaya pembenahan organisasi dan personil POLRI, maka perlu dilakukan suatu pengawasan dengan menekankan pada: (1) pemberdayaan Komisi Kode Etik POLRI; dan (2) pemberdayaan Komisi Kepolisian Nasional.

Dalam hal penataan infrastruktur POLRI, pembenahan manajemen harus dilakukan dengan prinsip menyediakan dukungan peralatan dan fasilitas yang memadai, berteknologi modern, dan sesuai dengan nilai-nilai HAM. Dalam konteks itu, agenda kebijakan harus menekankan pada: (a) mengatur ulang mekanisme procurement dan perawatan sarana dan prasarana POLRI sesuai prinsip proporsionalitas, transparansi dan akuntabilitas; dan (b) menyesuaikan fasilitas kantor, markas, dan lainnya dengan konsep civilian police; (c) menerapkan ilmu dan pengetahuan yang terkait dengan fungsi kepolisian, berupa: (i) optimalisasi peranan lab forensik, identifikasi, kedokteran kepolisian, dan psikologi kepolisian; dan (ii) meningkatkan kerjasama dengan universitas dan lembaga penelitian, baik di tingkat pusat maupun daerah; (d) memantapkan sistem informasi di bidang operasional, berupa: (i) komputerisasi dan pengoperasian jaringan komputer; dan (ii) pengoperasian Pusat Informasi Kriminal (termasuk Bank Sidik Jari); (e) memantapkan sistem

komunikasi di bidang operasional, berupa: (i) meningkatkan penyediaan sarana komunikasi di tingkat kewilayahan dan pusat; dan (ii) optimalisasi Komando Pengendalian Operasional POLRI; (f) memantapkan sistem mobilisasi di bidang operasional, dengan cara meningkatkan ketersediaan sarana mobilisasi, terutama di tingkat kewilayahan, dengan memperhatikan struktur geografis setempat.

Reformasi internal POLRI juga harus menekankan pada hal perbaikan manajemen penganggaran. Dalam manajemen penganggaran, prinsip utama yang harus diperhatikan menyangkut proporsionalitas, transparansi dan akuntabilitas. Dalam konteks tersebut, agenda kebijakan harus mencakup: (a) mengatur ulang mekanisme penganggaran, baik di tingkat pusat (APBN) maupun daerah (APBD), dengan memperhatikan: (i) menentukan proporsi pemenuhan anggaran POLRI dari APBN dan APBD; (ii) meningkatkan anggaran POLRI dari APBN dan APBD; dan (iii) meniadakan *off-budget* POLRI dengan menasionalisasi bisnis-bisnis POLRI; (b) mengatur ulang mekanisme pengalokasian anggaran sesuai dengan tingkat piramidal dengan memperhatikan kebutuhan masing-masing unit POLRI; dan (c) meningkatkan mekanisme pengawasan anggaran, terutama berkaitan dengan BPK dan Komisi Kepolisian Nasional.

Dalam upaya mencapai beberapa langkah yang ditetapkan tersebut, maka manajemen operasional POLRI harus dilakukan perubahan secara signifikan dengan menekankan pada prinsip efektifitas. Atas dasar itu, agenda kebijakan diarahkan untuk membakukan standar pola pelaksanaan operasional ke dalam kebijakan KaPOLRI.

Perlindungan HAM

Pemerintah dan badan-badan penegak hukum harus menjamin bahwa semua petugas penegak hukum:¹ (1) dipilih melalui prosedur *screening* yang tepat; (2) memiliki kualitas moral, psikologis dan fisik yang semestinya; (3) menerima pelatihan profesi terus-menerus dan seksama, dan tunduk kepada peninjauan berkala mengenai kecakapan melaksanakan fungsi; (4) dilatih dan dites sesuai dengan standar keahlian semestinya dalam penggunaan kekerasan; dan (4) jika diharuskan membawa senjata, diberi kekuasaan untuk melakukan hanya setelah pelatihan khusus.

Terkait dengan tanggungjawab negara, terutama pemerintah sebagai penanggung jawab utama di dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM di Indonesia, maka hendaknya pemerintah senantiasa memperhatikan hal-hal berikut:

- (1) Dalam rangka mengimplementasikan setiap program pemerintah di bidang hak asasi manusia, pemerintah harus melaksanakan apa yang termuat dalam Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) 2004-2009;
- (2) Pemerintah dan DPR agar segera mengesahkan berbagai instrumen internasional hak asasi manusia, yang sangat penting bagi upaya peningkatan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM, dengan memberi prioritas pada pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) 1966 beserta Protokol Opsionalnya dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Social, Economic dan Cultural Rights*),

1966. Dalam rangka memberikan perlindungan yang optimal bagi para tenaga kerja Indonesia (TKI) Pemerintah dan DPR agar segera meratifikasi, menuntaskan pembahasan dan kemudian pengundangan undang-undang tentang perlindungan TKI;
- (3) Dalam rangka memberikan perlindungan kepada para saksi dan korban, maka Pemerintah bersama DPR perlu mempercepat pengundangan UU Perlindungan Saksi dan Korban;
- (4) Berkenaan dengan penanganan permasalahan HAM di Aceh, untuk mencegah berlanjutnya pelanggaran hak asasi manusia dan untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi perlindungan, penegakan, dan pemenuhan HAM bagi seluruh rakyat Aceh, kepada semua pihak yang bertikai, baik Pemerintah maupun para pengikut GAM, perlu bersungguh-sungguh memikirkan untuk kembali ke meja perundingan dalam kerangka otonomi khusus, serta segera melakukan gencatan senjata di bawah pengawasan badan independen nasional. Seruan ini juga didasari pertimbangan bahwa konflik bersenjata di Aceh, yang sudah berlangsung cukup lama, selain telah menyebabkan terhalangnya pemenuhan dan terlanggarnya hak asasi manusia, juga berpotensi akan meningkatnya pelanggaran hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional;
- (5) Guna menghindari jatuhnya korban jiwa manusia dan berbagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia lainnya, Pemerintah (khususnya aparat keamanan) agar meninggalkan pendekatan cara-cara represif dan mengedepankan dialog dalam penanganan konflik di tanah air, baik yang bersifat vertical maupun horizontal;
- (6) Penuntasan berbagai bentuk kasus pelanggaran hak asasi manusia merupakan kewajiban pemerintah. Oleh karena itu, Pemerintah secara berkala hendaknya menginformasikan kepada publik status perkembangan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia yang ditangani. Hal ini perlu dilakukan untuk memberikan keyakinan kepada masyarakat tentang tidak adanya kemungkinan untuk menutupi keterlibatan aparaturnegara serta untuk menjamin tidak adanya praktek-praktek *impunity* bagi mereka yang terlibat. Langkah ini juga menjadi penting dalam rangka upaya pembangunan kepercayaan publik terhadap kesungguhan Pemerintah untuk melindungi, menegakkan, memajukan dan memenuhi hak asasi manusia;
- (7) Perlu diciptakan adanya persepsi atau pandangan yang sama antara pemerintah dan aparat TNI/POLRI dalam upaya pemajuan dan perlindungan HAM, sehingga kebijakan-kebijakan yang diambil dan diope-rasionalkan dapat terlaksana dengan efektif dan efisien;
- (8) POLRI dapat memperbaiki moral jajarannya melalui pembentukan tradisi menghormati HAM dan berani menindak tegas oknum polisi yang terlibat dalam pelanggaran HAM;
- (9) Penuntasan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lampau merupakan luka-luka yang perlu disembuhkan sehingga, apabila tidak mendapatkan perhatian dari pemerintah, maka keadaan demikian akan menghambat langkah ke depan yang lebih baik. Pemerintah dan DPR perlu segera menuntaskan pembaha-

san RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan segera mengundangkannya, sehingga berbagai permasalahan hak asasi manusia di masa lampau dapat terselesaikan secara baik dengan memberikan rasa keadilan bagi para korban maupun keluarga korban.

Manajemen Transisi

Upaya mewujudkan keamanan nasional memerlukan suatu manajemen transisional dalam pengelolaan keamanan nasional yang didalamnya terdapat (a) tataran kewenangan dan peran lembaga-lembaga negara; (b) mekanisme alokasi sumber daya nasional; (c) mekanisme anggaran; (d) transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan; dan (e) perencanaan kontijensi. Manajemen transisi sebagaimana dimaksud harus tetap mencakup aspek ketentraman dan ketertiban, keamanan, dan penegakan hukum, yang harus dikelola dengan prinsip secara terarah, gradual, dan terukur.

Manajemen keamanan nasional terdiri dari tiga tataran yakni legislasi, perumusan kebijakan, dan pelaksanaan kebijakan. Pengaturan mengenai hal ini memerlukan kejelasan mengenai kewenangan, fungsi dan tugas masing-masing institusi kenegaraan yang bertanggung jawab di bidang keamanan nasional.

Dukungan sistem ketatanegaraan dan organisasi pemerintah yang efisien dan efektif sangat diperlukan bagi implementasi strategi keamanan nasional. Sistem organisasi yang baik dapat memberikan batasan secara tepat mengenai wewenang dan batas-batas kewenangan setiap unit yang terlibat. Tidak adanya *overlapping* dan kekosongan fungsi akan membantu efisiensi dan efektivitas proses implementasi. Di samping itu, kesamaan persepsi antar unit akan menjamin sampainya pesan dari atas ke tingkat paling bawah. Hal ini menjadi

penting karena harmoni sebuah sistem pengorganisasian seringkali ditentukan oleh adanya *mutual trust (einheit)* dari berbagai unit yang terkait. Namun demikian, secara operasional, sistem pengelolaan keamanan nasional harus tetap membuka kemungkinan berkembangnya kompetensi intuitif (*intuitive competence*) dari pimpinan-pimpinan unit untuk merespon perubahan situasi secara tepat, akurat dan proporsional.

Segala sumber daya nasional yang berupa sumber daya manusia, sumber daya alam dan buatan, nilai-nilai, teknologi, dan dana dapat digunakan untuk mewujudkan keamanan nasional. Penggunaan segala sumber daya alam dan buatan harus memperhatikan prinsip-prinsip efisiensi, keanekaragaman, dan berkelanjutan serta pengakuan terhadap hak-hak keperdataan masyarakat. Usaha untuk mewujudkan keamanan nasional didukung oleh aktivitas penelitian, pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi serta industri di bidang keamanan.

Pengelolaan keamanan nasional, yang merupakan salah satu fungsi pemerintahan, adalah kewajiban negara. Oleh karena itu, anggaran pengelolaan keamanan nasional harus sepenuhnya dibiayai oleh sumber-sumber negara sesuai dengan mekanisme pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Implementasi strategi keamanan nasional harus memperhatikan aspek akuntabilitas sebagai refleksi sebuah negara demokratis yang menghargai prinsip pengerahan dan penggunaan instrumen keamanan yang dibatasi oleh undang-undang. Hal ini didasari oleh pemikiran bahwa rakyat berhak untuk mendapat informasi mengenai isu-isu kritis yang menyangkut kelangsungan negara (*high politics*).

Dalam konteks keamanan nasional, transparansi, akuntabilitas dan pengawasan dapat dioptimalkan jika proses pengambilan keputusan, implementasi kebijakan keamanan nasional dan alokasi sumber daya nasional selalu disertai oleh pengawasan efektif wakil-wakil rakyat, sehingga rakyat dapat memperoleh jaminan bahwa sumber daya nasional sungguh-sungguh digunakan secara optimal untuk kepentingan nasional.

Rencana Kontijensi

Hal utama yang perlu dilakukan dalam masa transisi ini adalah merancang strategi kontinjensi untuk mengantisipasi pergeseran sistem lama ke sistem baru. Dalam konteks itu, strategi kontinjensi harus mencakup kontinjensi dalam aspek ketentraman dan ketertiban, dalam pembinaan keamanan, dan dalam penegakan hukum. Ketiga aspek tersebut harus dikaji lebih lanjut menyangkut keadaan kontijensinya maupun tataran kewenangan masing-masing institusi terkait dalam pengambilan keputusan menyangkut keamanan nasional.

Pertimbangan politik yang mendasari perumusan strategi kontinjensi tentang keamanan nasional adalah bahwa di tengah arus reformasi dan transisi demokrasi sekarang ini, ada kebutuhan mendesak untuk mengatur kembali peran dan posisi institusi-institusi yang bertanggung jawab untuk mewujudkan keamanan nasional. Konsepsi keamanan nasional harus dengan jelas merumuskan: (1) ruang lingkup keamanan nasional; (2) modalitas untuk mewujudkan keamanan nasional; (3) institusi yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab utama dalam menangani aspek-aspek keamanan tertentu; dan (4) mekanisme dan prosedur bagi perlindungan masyarakat baik sebagai kelompok maupun perorangan.

Kebijakan keamanan nasional harus memperhatikan tiga macam konteks yaitu budaya strategis (*strategic culture*), geopolitik dan geostrategis, serta politik. Konteks budaya strategis meliputi nilai, norma, tradisi, dan perilaku yang mempengaruhi cara pandang masyarakat tentang ancaman dan keamanan serta bagaimana mengatasinya. Hal ini lahir dari kombinasi berbagai faktor: agama, etnisitas, bahasa, tradisi yang membentuk cara pandang suatu bangsa tentang keamanan, perang dan perdamaian. Kebijakan dan strategi keamanan nasional menimbulkan dampak terhadap rakyat dan bahkan dapat mengundang reaksi keras dari masyarakat.

Konteks geostrategis setidaknya mempengaruhi: (a) persepsi ancaman; (b) penyebaran ancaman; dan (c) pilihan-pilihan untuk menghadapi ancaman. Persepsi ancaman eksternal suatu negara selalu dibentuk oleh kondisi geostrategis di mana negara itu berada. Konteks geopolitik menentukan dinamika interaksi antar negara di kawasan tertentu.

Konteks politik memberikan kerangka sistem pengambilan keputusan tentang bagaimana pengerahan dan penggunaan instrumen-instrumen keamanan nasional dilaksanakan. Kebijakan keamanan nasional tetap harus diletakkan dalam koridor demokratis yang menjunjung tinggi prinsip kedaulatan rakyat dan supremasi sipil. Dengan demikian keamanan nasional harus ditafsirkan secara lebih komprehensif dengan memperhatikan wilayah, sistem politik, dan masyarakat baik sebagai kelompok maupun perorangan. Keputusan yang menyangkut masalah keamanan nasional senantiasa didahului oleh proses konsultasi yang melibatkan para pemimpin dan wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat. Dalam konteks ini, publik berhak untuk mendapat gambaran yang jelas tentang dasar pemikiran kebijakan

keamanan nasional dan sejauh mana pihak-pihak yang bertanggung jawab di bidang tersebut telah atau belum melaksanakan tugas-tugasnya.

Catatan Akhir

¹ C. de Rover, "To Serve & To Protect", Acuan Universal Penegakan HAM (terjemahan oleh Supardan Mansyur), Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2000), hal. 170

LIMA PENUTUP

Tujuan pengelolaan keamanan nasional dirumuskan berdasarkan alinea ke empat Pembukaan UUD 1945 yang menegaskan bahwa negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah-darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia. Dengan demikian keamanan harus ditempatkan sebagai barang publik (*public goods*) yang berhak dinikmati oleh setiap warganegara baik sebagai individu, kelompok, maupun sebagai bangsa dengan menempatkan kewajiban negara untuk menyediakannya.

Untuk mencapai tujuan tersebut, upaya perwujudan keamanan nasional harus didasarkan pada prinsip bahwa upaya untuk mewujudkan keamanan nasional

tidak boleh mengorbankan prinsip demokrasi dan hak-hak sipil. Upaya mewujudkan keamanan nasional tidak boleh menggunakan alasan keamanan negara untuk meniadakan hak warga negara atas keamanan individual serta penghormatan dan perlindungan terhadap HAM. Hak-hak warganegara dalam upaya keamanan nasional juga harus dihormati. Hak-hak ini antara lain meliputi (1) setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk memperoleh informasi tentang upaya-upaya pengelolaan keamanan nasional, dan (2) semua warga negara berhak mendapatkan manfaat yang sama dari pengelolaan keamanan nasional.

LAMPIRAN

LAMPIRAN A.

Kinerja POLRI di Mata Masyarakat

LAMPIRAN B.

Penegakan Hukum

Lampiran A. Kinerja POLRI di Mata Masyarakat

Jajak pendapat tentang kinerja polisi yang dilakukan harian *Media Indonesia* pada dua tahun terakhir (2003 dan 2004) setidaknya mampu memberikan gambaran mengenai perkembangan persepsi masyarakat terhadap kinerja POLRI. Dari hasil jajak pendapat itu misalnya diketahui, bahwa masyarakat secara umum menilai kinerja POLRI cenderung merosot dalam dua tahun terakhir. Peningkatan kuantitas sangat signifikan terjadi pada jawaban responden yang menyatakan buruknya kinerja POLRI. Bila pada 2003, hanya 53,51% responden (dari 770) yang menyatakan hal itu, namun pada tahun ini, sebanyak 71,11% responden (dari 1275) menyatakan hal yang sama (lihat Tabel 1).

No.	Jawaban	Tahun 2004	Tahun 2003
		1.275 Rspdn (%)	770 Rspdn (%)
1.	Baik	8,95	14,55
2.	Buruk	71,11	53,51
3.	Biasa saja	19,47	31,04
4.	Tidak Tahu	0,47	0,9
Jumlah		100	100

Sumber: *Media Indonesia*, 12 Mei 2004

Jajak pendapat dengan hasil yang relatif sama juga dimuat harian *Jawa Pos* terbitan Mei 2004. Lebih separuh (54,9%) dari 1.500 responden masyarakat umum di seantero Jawa Timur yang berhasil dijangkau *Jawa Pos* menyatakan, bahwa mereka tidak setuju bila kinerja POLRI dikatakan membaik dalam 3 tahun terakhir. Sementara itu, hanya 25,9% yang menyatakan setuju, sedangkan sisanya menyatakan tidak tahu. Para responden yang menyatakan tidak setuju itu juga menambahkan bahwa sikap militeristik sampai saat ini masih demikian kuat tertanam dalam penampilan aparat POLRI di Jawa Timur, selain juga masih kerap digunakannya cara-cara represif.

Selain *polling* oleh *Media Indonesia* dan *Jawa Pos*, masih banyak penelitian-penelitian mengenai kinerja POLRI dan masalah Kamtibmas lain yang dilakukan sejumlah institusi. Antara lain PUSHAM UII Yogyakarta, Indonesia Police Watch Jakarta, YLBHI Jakarta, Komnas HAM dan lain-lain. Namun demikian harus pula dikatakan bahwa semua hasil penelitian tersebut menyimpulkan hasil yang relatif juga sama, yakni belum adanya peningkatan pandangan positif masyarakat terhadap kinerja POLRI dalam hal pemeliharaan Kamtibmas, meski upaya perbaikan telah dilakukan dalam beberapa tahun terakhir.

Hal sebaliknya justru semakin berkembang. Masyarakat semakin merasa tidak aman akibat kejahatan yang semakin tidak terkendali. Kepercayaan mereka terhadap keseriusan POLRI dalam penegakan hukum dan kamtibmas juga merosot akibat buruknya penanganan terhadap perilaku menyimpang yang dilakukan oleh sejumlah oknum kepolisian, seperti

backing judi, pungli, pemerasan, salah tembak, dan lain sebagainya. Kasus penangkapan Ba'asyir, salah tangkap yang menimpa wartawan Metro, brutalisme aparat di UMMI, menambah buruk citra POLRI di mata masyarakat dan sekaligus memperlebar jarak antara masyarakat dan kepolisian. Inilah fakta-fakta yang justru cenderung meningkat intensitasnya dalam beberapa tahun terakhir.

Dalam rangka memelihara dan meningkatkan kamtibmas ke depan, POLRI diminta untuk melaksanakan seluruh tugas-tugas yang disandangnya dengan prioritas yang sama. Berdasarkan hasil *polling* yang dilakukan Media Indonesia, memang tuntutan masyarakat agar POLRI serius dalam penanganan kasus korupsi terlihat tetap kuat dalam dua tahun terakhir. Namun demikian, tuntutan agar POLRI tidak lagi memprioritaskan tugas pelayanan daripada tugas lainnya meningkat tajam pada 2004. Lebih dari sepertiga responden *polling* media Indonesia, contohnya, menyatakan bahwa semua tugas harus diperhatikan oleh POLRI ke depan (lihat Tabel 2).

No.	Jawaban	Tahun 2004	Tahun 2003
		1.275 Rspdn (%)	770 Rspdn (%)
1.	Atur ketertiban jalan raya	2,12	9,74
2.	Kendalikan massa/unjukrasa	7,69	-
3.	Tangkap pelaku kriminal berat	2,2	6,49
4.	Tangkap pelaku korupsi	33,12	43,38
5.	Tertib kawasan hiburan malam	4,08	12,73
6.	Tangkap gembong sindikat	2,67	7,53
7.	Tangkap teroris	3,69	5,97
8.	Semua	33,75	-
9.	Lain-lain	10,68	14,16
Jumlah		100	100

Sumber: Media Indonesia, 21 Mei 2004

Dalam konteks kepolisian modern, menempatkan POLRI sebagai satu-satunya pihak yang bertanggung jawab dalam pemeliharaan kamtibmas adalah pandangan usang. Terlebih masyarakat saat ini menuntut agar pendekatan preemtif dan preventif menjadi prioritas di dalam proses pemeliharaan kamtibmas ke depan. Sebaliknya cara-cara yang mengedepankan pendekatan represif sudah harus ditanggalkan, sejalan dengan berkembangnya pemikiran dan teori-teori mengenai kejahatan dan kamtibmas. Kini, kejahatan sudah tidak dapat lagi dipandang sebagai sekadar pertemuan antara dua elemen, yaitu niat dan kesempatan semata, misalnya. Tetapi kejahatan adalah sebuah reaksi dari suatu pergumulan sekian persoalan multidimensional (lihat Bayley: 1998).

Sejalan dengan pemikiran kepolisian modern tersebut, dapat dikemukakan pendapat masyarakat yang berhasil dijangkau oleh PUSHAM UII Yogyakarta saat melakukan penelitian mengenai "Pandangan Masyarakat terhadap Kinerja dan Program POLRI" di sekitar tiga Polsek di Yogyakarta beberapa waktu lalu. Responden pada umumnya mengatakan bahwa penyebab kenakalan remaja dan gangguan kamtibmas lainnya terkait erat dengan persoalan

riil kehidupan sosial kemasyarakatan sehari-hari, seperti kemiskinan (ekonomi), kebodohan (pendidikan), individualisme (sikap hidup), selain juga akibat ketidaksiapan aparat (pasif dan minimnya perlindungan dari aparat). Itulah penyebab munculnya kenakalan remaja sekaligus gangguan kamtibmas di Yogyakarta pada umumnya (lihat Tabel 3).

No.	Faktor	Jumlah (%)
1.	Ekonomi	41
2.	Aparat keamanan pasif	24
3.	Budaya Individualistik	17
4.	Pendidikan rendah	11
5.	Perlindungan oleh aparat	7
Jumlah		100

Guna meningkatkan rasa aman, situasi tenang dan tertib di tengah-tengah masyarakat - berkaitan dengan pemikiran tersebut - maka perumusan kontrak sosial baru antara para pihak (*stakeholder*) menjadi suatu hal yang mutlak. Dalam konteks ini, pengalaman polisional beberapa negara maju yang dikemukakan Robert Friedmann, seorang pakar kepolisian asal Amerika, dapat dikemukakan di sini. Ia mengatakan, bahwa dalam rangka meningkatkan kerjasama polisional yang efektif memang diperlukan keterbukaan lebih besar antara pihak kepolisian dan masyarakat pada umumnya. Di satu sisi, polisi harus berupaya meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat; di sisi lain, masyarakat harus meningkatkan partisipasinya di dalam kegiatan-kegiatan operasional kamtibmas (lihat Robert Friedmann, *Community Policing, Comparatives and Prospects*, 1986, hal. 45).

Hal seperti itu pulalah yang sesungguhnya banyak dikemukakan oleh masyarakat kita maupun pimpinan POLRI dalam pembinaan kamtibmas ke depan. Sebagai contoh, hasil *polling* pendapat masyarakat yang dilakukan Pusham UII, Yogyakarta. Kebanyakan responden berpendapat, bahwa pemecahan masalah kamtibmas sebisa mungkin harus secara aktif melibatkan masyarakat sebesar-besarnya, di samping juga kepolisian. Pos ronda juga harus diaktifkan, sementara kerjasama operasional kondusif dalam menangkap pelaku kejahatan juga harus dilakukan (lihat Tabel 4).

No.	Faktor	Jumlah
1.	Mendorong keterlibatan aktif masyarakat	39
2.	Melibatkan polisi secara aktif dalam pengamanan	28
3.	Intensifitas pos ronda	12
4.	Masyarakat berinisiatif tangkap pelaku kejahatan	21
Jumlah		100

Tidak Birokratis

“Tidak birokratis” dimaknai sebagai pelayanan suatu proses penegakan hukum yang memenuhi prinsip sederhana, murah dan cepat. Bila prinsip tersebut disepakati, maka diperlukan indikator atau kriteria yang jelas untuk mengelaborasi prinsip dimaksud. Tentu saja, indikator itu secara implisit dan eksplisit tersebut di dalam teks normatif ketentuan hukum yang mengatur berbagai mekanisme hukum acara.

Isu penting lain yang melekat pada masalah pelayanan yang birokratis adalah paradigma yang melekat di dalam *mind set* para penegak hukum sendiri. Selama aparat hukum masih menempatkan dirinya sebagai pihak yang minta “dilayani”, maka proses pelayanan terhadap pencari keadilan akan sulit “memuaskan” masyarakat.

Ada beberapa faktor penting harus diperhatikan untuk memastikan pelayanan tidak birokratis pada para pencari keadilan, yaitu antara lain: (1) ada petunjuk atau informasi yang jelas mengenai mekanisme dan alur pelayanan; (2) informasi itu bersifat “*user friendly*” sehingga siapapun, khususnya pencari keadilan, akan mudah memahami dan melakukannya; (3) informasi itu berupa: (a) bagaimana mendapatkan informasi; (b) bagaimana cara melaporkan; (c) apa saja yang mesti dilengkapi agar bisa segera diproses; (d) bagaimana mereka bisa mengakses informasi kemajuan dan perkembangan penanganan; (e) kepada siapa mereka bisa menanyakan proses itu; dan (f) ada limitasi waktu yang jelas untuk menyelesaikan setiap tahapan.

Tidak birokratis juga berkenaan dengan kepastian mendapatkan respons atas segala soal yang dipertanyakan sesuai kewenangan aparat penegakan hukum.

Beban KKN

Dalam situasi di mana korupsi sudah sedemikian sistematis dan terstruktur, maka hampir dapat dipastikan korupsi dapat ditemukan dan terjadi pada setiap proses pelayanan publik. Lebih-lebih pada lembaga pelayanan publik yang juga mempunyai otoritas untuk menolak atau meneruskan suatu proses tertentu di mana ada pihak yang punya kepentingan langsung atas proses itu. Proses pelayanan bagi pencari keadilan sangat rentan terhadap KKN.

Di sisi lain, dipahami betul bahwa pelaksanaan tugas dan kewenangan untuk menangani suatu kasus tertentu guna menjalankan proses penegakan hukum memerlukan biaya. Kepolisian mempunyai kemampuan yang terbatas untuk membiayai keseluruhan proses tersebut.

Dalam hal ini ada dilema, di satu sisi penegak hukum mempunyai keterbatasan sehingga tak akan mungkin optimal menjalankan segenap kewenangan yang melekat pada tugas pokoknya; sedangkan di sisi lain mereka tak boleh meminta biaya jasa pelayanan. Lembaga penegakan hukum harus memfasilitasi peningkatan penggunaan kewenangan kepolisian.

Hal penting lainnya yang juga harus diperhatikan adalah kebijakan, mekanisme dan prosedur di dalam mewujudkan proses penegakan hukum harus dibuat sedemikian rupa agar mampu mengeliminasi potensi korupsi. Kebijakan yang tidak jelas, mekanisme dan prosedur yang tidak tegas bisa menyebabkan terjadinya ketidakpastian. Kesemuanya itu potensial menyebabkan KKN.

Untuk menguji tindakan upaya paksa yang dilakukan lembaga kepolisian, atau lembaga lainnya yang punya kewenangan untuk melakukan penangkapan dan penahanan atau penghentian penyidikan dan penuntutan, bisa dilakukan dengan suatu upaya hukum

yang bernama praperadilan. Namun ada masalah lain yang berhubungan dengan upaya paksa lain dari kepolisian, seperti penyitaan dan penyegelan. Lembaga praperadilan tidak mempunyai kewenangan untuk menguji upaya paksa penyegelan dan penyitaan. Ketiadaan kontrol untuk menguji keabsahan tindakan kepolisian akan menyebabkan kian merebaknya potensi KKN. Karena itu harus ada suatu mekanisme yang memungkinkan dilakukannya "pengujian" keabsahan tindakan dari tindakan upaya paksa lembaga penegakan hukum.

Pemilahan tugas-tugas pokok POLRI dan memberikan prioritas kepada salah satu dari tugas yang tercermin dari kebijakan Kapolri saat ini, yakni mengedepankan pelayanan masyarakat daripada pemeliharaan kamtibmas dan penegakan hukum, ternyata tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Bukan hanya itu, kebijakan Kapolri tersebut selain gagal dalam membina dan meningkatkan rasa aman di tengah-tengah masyarakat, tetapi justru makin menambah citra buruk POLRI sendiri di tengah-tengah masyarakat.

Pada dasarnya harapan masyarakat terhadap POLRI itu terpokok hanya ada 2 hal, yaitu: (1) terwujudnya keamanan yang nyata sehingga rakyat benar-benar merasa terayomi dan (2) kalau perlu berhubungan dengan Polisi atau institusi Kepolisian jangan dipersulit.

Cepat Bereaksi

Cepat bereaksi merupakan gambaran cepat tanggap dan kepedulian Polisi atas problema yang diderita masyarakat. Tindakan cepat juga memungkinkan cepatnya penuntasan masalah karena sering pelaku kejahatan belum terlalu jauh.

Di negara maju (AS) mulai dilaksanakan pada pertengahan 1930-an dengan keberhasilan yang tinggi yang dinamakan sebagai '*quick report & quick response*' melalui panggilan telepon '911'. Namun sejak awal 1960-an, keberhasilan mereka menurun sekali. Tindakan operasional *quick response* ini memerlukan pengorganisasian patroli 24 jam tanpa mengenal hari libur. Untuk itu diperlukan kendaraan yang selalu prima dan alat komunikasi yang canggih dan selalu siap pakai. Kalau Polisi bisa sampai di Tempat Kejadian Pekara (TKP) dalam 5 menit atau kurang, dikatakan *quick response* itu berhasil. Di Indonesia saat ini baru POLDA METRO JAYA yang secara baik melakukan, walaupun rata-rata sekitar 10-15 menit tiba di TKP.

Pada pertengahan 1980-an sebenarnya POLRI telah menyelenggarakan pola tindak ini di enam Kota Besar diluar Jakarta: Medan, Palembang, Bandung, Semarang, Surabaya dan Makasar. Namun sulit berkembang karena biaya dan peralatannya sangat minim dan perlu peningkatan di segala bidang.

Dengan kata lain *quick response* sebagai satu sistem praktis tidak berkembang, walau ada penambahan peralatan ala kadarnya. Dengan demikian bila ada keinginan polisi untuk 'cepat bereaksi', sistem ini harus ditata-ulang yang berlingkup pembaharuan dan modernisasi, khususnya dalam pola pikir dan pola tindak para pejabat (perwira) dan para pelaksana di lapangan, agar benar-benar memahami peran, tugas dan fungsinya dengan penuh dedikasi dan sikap pengabdian. Kalau personil yang mengawali sistem ini tidak berubah, maka modernisasi peralatan adalah pemborosan.

Cepat bereaksi, memerlukan pengawasan, pengendalian dan penilaian yang terus menerus, berkesinambungan, berlanjut serta selalu meningkat. Manakala peningkatan tidak disertai kesadaran seperti ini, dipastikan upaya itu akan layu dan mati sebelum berkembang. Untuk itu tindakan cepat bereaksi itu sangat memerlukan '*political will*' dan dukungan para

pembuat kebijakan. Tanpa hal itu sistem *'quick response'* ini hanya akan menjadi *'slogan'* dan *'piagam'* kosong belaka.

Penurunan Kriminalitas

Kriminalitas adalah produk dari masyarakat itu sendiri. Jadi tinggi rendahnya angka kriminalitas itu terkait langsung dengan *'sikon'* IPOLEKSOSBUD satu masyarakat. Polisi memang bisa diberi tanggung jawab atau ditugasi menurunkan kriminalitas (*total crime*), tetapi penurunannya akan tipis/rendah, manakala sikon masyarakat (terutama sikon ekonomi) tidak mampu ditingkatkan keberhasilannya, yang akan terjadi akhirnya Polisi menyatakan *'kriminalitas turun'*, tapi *'fear of crime'* akan tetap tinggi dan mencekam.

Penurunan kriminalitas memang memerlukan operasi-operasi khusus untuk menekan kegiatan para pelaku kejahatan. Ini perlu biaya tinggi dan karenanya operasi tidak mungkin dilakukan selamanya. Operasi yang baik dalam arti mampu memukul *'nerve centre'* kejahatan, akan melumpuhkan potensi gerak mereka, hingga indikasinya kriminalitas akan turun relatif permanen dan masyarakat merasakan rasa aman yang hakiki. Operasi seharusnya bukan hanya mampu menurunkan kriminalitas untuk sementara waktu di mana saat ada operasi kejahatan memang mengendap tapi muncul kembali saat operasi dicabut.

Untuk itu operasi khusus penurunan sesuatu bentuk kejahatan diperlukan satu perkiraan berupa analisis intelijen kriminal yang akurat untuk menentukan cara dan daya pukul dengan analisis *'SWOT'* yang tepat. Sekali lagi di sini diperlukan *'political will'*, dukungan biaya dan moral, serta pengawasan, pengendalian dan penelitian yang terus-menerus berkesinambungan, berkelanjutan dan meningkat.

Penurunan kriminalitas mutlak memerlukan dukungan penuh dari masyarakat, agar mereka tidak dijadikan lahan subur bagi tumbuhnya kejahatan. Mereka minimal tidak menyukai adanya kejahatan sekecil apapun, dan maksimal, mereka mempunyai daya tangkal tinggi serta berani melawan penjahat/menumpas kejahatan. Mengkondisikan masyarakat untuk menjadi *'law abiding citizen'* seperti itu tidak mudah. Ini memerlukan sistem operasional sendiri yang di negara maju dikenal sebagai *'community policing'*. Di negara maju itu, kegiatan polisi *'quick response'* dianggap sebagai *'paradigma lama'* sedang *'community policing'* disebut *'paradigma baru'*, karena keberhasilannya cukup tinggi dan kuncinya adalah kemampuan polisi untuk melibatkan masyarakat dalam memerangi dan utamanya mencegah kejahatan. David Bailey menyatakan bahwa, *"polisi modern, polisi masa depan itu adalah Polisi yang mampu mencegah kejahatan dengan memanfaatkan sumber daya yang ada pada masyarakat setempat."*

Membentuk Polisi seperti itu tak mudah dan mahal. Bila Indonesia menghendaki POLRI makin baik dan mampu menurunkan kriminalitas secara bersistem dan penuh keberhasilan, maka semahal apapun polisi semacam itu harus mulai direkrut sekarang atau saat ini juga.

Solusi Tanpa Kekerasan

Dewasa ini ada penilaian, salah satunya dari KOMNAS HAM, bahwa POLRI adalah instansi pemerintahan yang melakukan pelanggaran HAM terbesar di Indonesia. Hal itu dimungkinkan terjadi karena banyak faktor, antara lain: (1) para penyidik masih berpola tindak mengejar pengakuan dengan cara melakukan pemukulan/tindak kekerasan yang lain; (2) penyidik seharusnya dididik sampai memiliki kemampuan di atas rata-rata orang yang disidik, sehingga mereka mampu melakukan pembuktian berdasar keunggulan dalam kemampuan

berpikir dan berargumentasi (kejahatan di lingkungan perbankan, misalnya, sampai di tangan polisi sudah menjadi sulit dan rumit, setelah penyelesaian secara teknis Perbankan buntu. Sedang penyidik yang ahli tentang seluk-beluk perbankan tidak banyak/relatif sedikit; (3) di lapangan, para Bintara muda POLRI itu emosinya sangat mudah terbakar, sehingga mereka sangat peka terhadap kata-kata, cemoohan, tantangan dan lain-lain, apalagi lemparan batu, pukulan dan sebagainya, langsung membuat mereka marah dan terpancing brutal; dan (4) dalam berbagai proses penggusuran, POLRI selalu berada paling depan dalam setiap eksekusi yang sangat sering (kalau tidak boleh dikatakan selalu) mengalami perlawanan penghuni. Di sini selalu terjadi pertentangan yang sering menjadi tindak kekerasan yang frontal dan *'head to head'*. Biasanya lalu diekspose masyarakat yang berdarah-darah dan lalu terkesan polisi menindas dan melanggar HAM.

Sebenarnya masih banyak contoh dan permasalahan yang beraneka ragam, yang seolah-olah tak mungkin diselesaikan tanpa kekerasan. Padahal semuanya pasti dapat diselesaikan tanpa kekerasan, manakala masing-masing pihak tidak memaksakan kehendak, mampu memberi dan menerima pemikiran pihak lain secara rasional dengan penuh pengertian.

Dalam kaitan kekerasan, jarang atau hampir tidak pernah dikatakan masyarakat yang melanggar HAM, hingga pelanggar HAM selalu aparat keamanan (polisi). Akar kelemahan polisi yang membuat dirinya berpotensi untuk melakukan kekerasan (melanggar HAM) adalah: (1) kurangnya pengetahuan pada bidang tugasnya; (2) kurang mantapnya sistem pelatihan, sehingga secara emosional mudah terpancing; (3) Polisi secara tidak sadar dibenturkan pada potensi perlawanan rakyat yang sering bermuatan nuansa ketidakadilan; dan (4) hal-hal tersebut berpotensi tumbuh dan berkembang di lingkungan polisi karena dikembangkannya *'sikap penguasa'* yang harus selalu menang di lingkungan masyarakat. Kalau sikap berkuasa itu mampu dirubah menjadi kasih sayang terhadap masyarakat, tindak kekerasan itu tidak akan terjadi.

Pihak kepolisian harus mengembangkan kemampuan untuk mengadopsi ilmu pengetahuan dan teknologi secara lengkap agar mampu mencari, menemukan, serta menerapkan cara bertindak tanpa kekerasan yang berujung pada solusi terbaik tidak terlalu mudah. Namun betapapun sulitnya, membentuk kekuatan POLRI yang berkemampuan tinggi, berpikir jernih serta menegak hormati kebenaran dan keadilan harus dimulai sekarang ini.

Menjunjung Tinggi HAM

Kedamaian, stabilitas dan keamanan dalam suatu negara sangat tergantung pada kemampuan aparat penegak hukumnya dalam menegakkan hukum nasional dan secara efektif memelihara ketertiban umum. Pemeliharaan ketertiban atas berbagai peristiwa penting, termasuk rapat-rapat umum dan demonstrasi, memerlukan lebih dari sekadar pemahaman tanggung jawab hukum dari para peserta dalam peristiwa tersebut. Ini juga memerlukan pemahaman serentak atas hak, kebebasan dan kewajiban orang-orang tidak ikut serta menurut hukum. Memberikan suatu tempat pertemuan bagi orang-orang untuk melaksanakan hak dan kebebasan mereka tanpa melanggar hak orang lain, sementara pada saat yang bersamaan menjamin penataan hukum oleh semua pihak, yang merupakan cerminan dari pemeliharaan ketertiban umum.

Fenomena rakyat, mahasiswa yang turun ke jalan untuk menyatakan perasaan dan pendapat mereka secara terbuka atas topik apa pun yang terkait erat dengan perasaan mereka

adalah hal yang lazim di banyak negara di dunia. Aneka peristiwa itu harus dilihat sebagai akibat logis dari kebebasan dan demokrasi, maupun kebebasan perorangan dan kolektif.

Banyak hak dan kebebasan, dihimpun dalam instrumen-instrumen hukum hak asasi manusia, yang berlaku untuk berkumpul, berdemonstrasi, rapat-rapat umum dan peristiwa-peristiwa serupa seperti: (a) hak untuk berpendapat tanpa gangguan; (b) hak kebebasan berekspresi; (c) hak berkumpul secara damai; dan (d) hak atas kebebasan berserikat.

Pelaksanaan hak-hak tersebut bukan tanpa batas. Pembatasan dapat diletakkan padanya, dengan syarat: (a) untuk menghormati hak dan reputasi orang lain; dan (b) untuk perlindungan keamanan nasional dan ketertiban umum, atau kesehatan atau moral publik.

Dalam membubarkan rapat umum yang tidak sah, para petugas penegak hukum harus menghindari penggunaan kekerasan atau apabila itu tidak dapat dilakukan, harus membatasi penggunaan kekerasan sampai batas minimum yang diperlukan (BP 13); dalam membubarkan rapat umum dengan kekerasan para petugas penegak hukum hanya dapat menggunakan senjata api manakala sarana yang kurang berbahaya tidak praktis; dan hanya sampai batas minimum yang diperlukan; dan hanya berdasarkan syarat-syarat yang ditentukan dalam BP 9 (BP 14).

Harapan kepada POLRI adalah menciptakan kepastian hukum, karena POLRI merupakan institusi yang diberi kewenangan untuk menciptakan ketertiban masyarakat dan bagian dari sistem penegakan hukum. Berdasarkan *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* (CCLEO) yang diterima Majelis Umum PBB dalam Resolusi 34/169 pada 17 Desember 1979 menyatakan bahwa hakikat dari fungsi penegakan hukum dalam pemeliharaan ketertiban umum, dan cara melaksanakan fungsi tersebut memiliki dampak langsung terhadap mutu kehidupan orang per orang maupun masyarakat secara keseluruhan. Beberapa pasal penting dalam CCLEO adalah: (a) Pasal 2 mengharuskan para petugas penegak hukum dalam pelaksanaan tugas mereka, menghormati dan melindungi martabat manusia dan memelihara serta menjunjung hak asasi manusia semua orang; (b) Pasal 3 membatasi penggunaan kekerasan oleh para petugas penegak hukum pada keadaan yang sangat memerlukan, dan sampai batas tertentu untuk pelaksanaan tugas mereka; (c) Pasal 5 mengulangi larangan penyiksaan atau kekejaman, perlakuan atau penghukuman tidak manusiawi atau merendahkan martabat lainnya; (d) Pasal 6 berkaitan dengan kewajiban untuk melindungi kesehatan dari orang-orang yang dicabut kemerdekaannya dan memberikan perawatan kesehatan kapan saja diperlukan; dan (e) Pasal 7 melarang para petugas penegak hukum melakukan tindakan korupsi dan memerintahkan mereka melawan dan menindak keras perbuatan demikian.

POLRI dalam masyarakat demokratis hendaklah berperan dengan menghayati dan menginternalisasikan nilai-nilai HAM ke dalam perilaku POLRI yang menjunjung tinggi hukum dan HAM.

Penghayatan dan pengamalan nilai-nilai universal HAM perlu dimasukkan pada kurikulum pendidikan POLRI pada semua jenjang dan tataran. Terutama bagi calon-calon petugas di lapangan yang langsung bersentuhan dengan warga masyarakat. Dengan memahami, menghayati dan menjunjung tinggi HAM, maka akan berdampak langsung terhadap hubungan individu di dalam relasi POLRI dan warga masyarakat.

POLRI yang menjunjung tinggi HAM tidak akan menggunakan kekerasan dalam menciptakan ketertiban yang ditujukan kepada warga masyarakat pada saat berunjuk rasa atau demonstrasi.

Partisipasi Publik

Kontrak Sosial yang tercipta antara rakyat dengan penguasa sudah seharusnya menciptakan kondisi bahwa untuk hal yang berhubungan dengan persoalan keamanan, ketertiban serta penegakan hukum yang berdasar kepada kepentingan dan keperluan rakyat menjadi porsi atau tanggungjawab sepenuhnya pihak penguasa. Karena untuk itulah mengapa rakyat memilih "dia" sebagai pemimpin atau bahkan secara sadar mau untuk membayar pajak, retribusi dan lain-lain.

Hal tersebut akan tergantung kepada persoalan keamanan, ketertiban serta penegakan hukum memerlukan orang atau orang-orang – nantinya akan menjadi aparat – yang harus disiapkan untuk berkemampuan bekerja secara profesional untuk hal yang berhubungan dengan pekerjaan keamanan, ketertiban serta penegakan hukum. Hal lain adalah persoalan keamanan, ketertiban serta penegakan hukum adalah hal yang berhubungan dengan hubungan antar anggota masyarakat yang memerlukan kondisi obyektif dalam penanganannya. Alasan tersebut menjadikan kewenangan atau tanggungjawab pelaksanaan persoalan keamanan, ketertiban serta penegakan hukum sepenuhnya ada di tangan penguasa.

Dalam kenyataan, negara melalui aparat yang dimiliki tidak pernah mampu untuk menjalankan kewenangan di bidang keamanan, ketertiban serta penegakan hukum dengan baik atau sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat. Keamanan, ketertiban dan penegakan hukum "ada" dalam standar yang rendah, itu pun bukan karena sepenuhnya dilakukan oleh negara melalui aparatnya namun lebih besar pada peranan rakyat. Ketidakmampuan tersebut secara umum memang berkaitan dengan faktor hukum yang ada, faktor penegak hukum sebagai pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, faktor masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan, serta faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Partisipasi publik tak hanya dimaksudkan untuk memperkuat kemampuan aparat negara untuk keamanan, ketertiban serta penegakan hukum, akan tetapi juga memberikan kesadaran kepada rakyat bahwa untuk ke tiga hal tersebut ternyata adalah tanggung jawab rakyat. Aparat sendiri memiliki beberapa kelemahan antara lain jumlah personil yang sangat terbatas, tanggungjawab akan tugas yang sangat rendah – prinsip pengabdian yang makin menipis, dan standar kemampuan aparat yang terbatas terutama pemahaman akan keadaan dan sifat lingkungan untuk hal yang berhubungan dengan keamanan, ketertiban serta penegakan hukum.

Partisipasi publik mengandung pengertian sebagai upaya melibatkan unsur masyarakat secara aktif dalam kegiatan kepolisian. Partisipasi publik merupakan cermin dari adanya kepercayaan masyarakat terhadap polisi. Di Kanada, Jepang, Inggris, dan negara-negara yang mengedepankan pemolisian komunitas, beberapa kelompok olahraga dan kepemudaan di tingkat lokal justru dibentuk oleh polisi. Di Indonesia, jika mengingat karakteristik masyarakat Indonesia, seharusnya pola serupa tentu tidak sulit untuk dilakukan.

Harus ada upaya alternatif kegiatan bersama antara polisi dan masyarakat yang tak hanya berkaitan dengan menjaga keamanan dan ketertiban bersama. Pada kegiatan ini, posisi polisi dan masyarakat adalah sejajar. Partisipasi publik dapat pula diwujudkan dalam proses rekrutmen anggota POLRI. Misalnya saja, pada tes-tes tertentu seperti psikotes, polisi dapat

melibatkan unsur masyarakat yang ahli dalam bidang tersebut. Adanya partisipasi publik, dapat mendukung prinsip transparansi dan akuntabilitas POLRI terhadap masyarakat.

Membentuk kelompok sadar peduli Kamtibmas, dengan posisi yang sejajar dengan polisi. Selama ini, kelompok serupa berada pada posisi 'di bawah' koordinasi polisi. Akibatnya, kelompok serupa juga merasa dirinya berada 'di atas' dibandingkan masyarakat lainnya, sehingga yang terbentuk adalah sifat arogan, dan mengarah pada adanya penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan karena merasa dekat dengan polisi. Padahal seharusnya, kelompok tersebut dapat berfungsi sebagai jembatan komunikasi antara masyarakat dengan polisi. Adanya kedekatan masyarakat dengan polisi, akan berimplikasi pada terciptanya partisipasi publik.

Dekat Dengan Masyarakat

Polisi dapat dekat dengan masyarakat, jika polisi tahu apa yang diinginkan oleh masyarakatnya (tentunya dalam hal menciptakan rasa aman). Jika dikaitkan dengan fungsi kepolisian, di mana polisi harus mampu menilai berbagai situasi kamtibmas yang terjadi di masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa dalam melakukan pencegahan kejahatan harus disesuaikan dengan karakteristik masyarakat setempat.

Mengetahui dan memahami gejala sosial ini dapat terwujud jika ada komunikasi dua arah/timbal balik dari polisi kepada masyarakat dan sebaliknya. Pada situasi inilah dapat dikatakan adanya kedekatan antara polisi dengan masyarakat. Menciptakan situasi kedekatan tersebut, tentunya bukan hal yang semudah membalikan telapak tangan. Perlu ada rasa saling percaya yang timbul di antara keduanya di mana masyarakat percaya bahwa polisi dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik dan sebaliknya, polisi percaya bahwa masyarakat adalah mitra yang dapat diajak bekerja sama dalam mewujudkan tugas dan fungsi kepolisian.

Upaya untuk mendekatkan POLRI dengan masyarakat harus dilakukan dengan adanya keterbukaan dari polisi untuk menerima keluhan dari masyarakat. Keterbukaan ini dapat diwujudkan dalam bentuk kemudahan akses untuk melaporkan apa pun kejadian atau peristiwa yang dialami atau yang terjadi di wilayahnya. Sebagai contoh, banyaknya laporan informasi dari masyarakat tentang gangguan kamtibmas, masalah lalu-lintas dan sebagainya kepada stasiun radio, menunjukkan bahwa masyarakat lebih suka 'melapor' kepada media massa daripada kepada polisi.

Selain itu, perlu ada penanaman pemahaman bahwa menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, adalah merupakan tanggung jawab bersama, bukan hanya polisi.

Lampiran B. Penegakan Hukum

Harapan masyarakat terhadap pemerintah pusat masih belum berbeda dengan harapan di masa lalu, walaupun era otonomi daerah sudah berlaku di Indonesia sejak 1999. Harapan tersebut dapat dibagi dalam beberapa kategori, seperti masyarakat di daerah rawan konflik dan di daerah-daerah yang dapat dikategorikan umum.

Harapan masyarakat di daerah rawan konflik - daerah ini meliputi wilayah seperti Aceh, Maluku dan Papua, mencakup:

- (1) Adanya rasa aman dan ketentraman pada masyarakat dalam menjalankan aktivitas keseharian mereka. Dalam kaitan ini, pemerintah dan aparat keamanan jangan terlalu mudah untuk menganggap bahwa sebagian besar masyarakat di daerah tersebut adalah pemberontak atau menjadi anggota GAM, RMS atau OPM. Lebih rawan lagi seperti yang terjadi di Maluku kalau pemerintah, TNI, atau POLRI memberi simbol bahwa masyarakat yang beragama tertentu (Kristen) adalah pendukung RMS. Pemberian cap semacam itu justru akan semakin menyebabkan terjadinya polarisasi pada masyarakat dan juga teralienasinya kelompok-kelompok masyarakat tersebut dari sistem politik, ekonomi dan sosial di daerah itu;
- (2) Adanya kebebasan pada masyarakat untuk mengaktualisasikan kehidupan budaya dan agamanya. Dalam kaitan ini masyarakat ingin agar tidak terjadi pemaksaan pada masyarakat untuk mengikuti arus besar budaya (*mainstream culture*) dan agama yang ada di Indonesia. Termasuk dalam hal ini adalah kemerdekaan mereka untuk membesarkan anak-anak mereka sesuai dengan budaya mereka;
- (3) Kemerdekaan dan kesempatan yang sama dalam melakukan aktivitas ekonomi. Masyarakat asli daerah merasa bahwa mereka tidak dapat bersaing dengan para pelaku ekonomi kaum pendatang yang sengaja diberi fasilitas lebih karena kemampuan mereka untuk membayar lebih baik. Terasa sekali adanya kelas-kelas ekonomi di mana penduduk asli setempat menjadi klas terendah atau bahkan penonton dalam pembangunan di daerahnya;
- (4) Adanya bantuan pemerintah pusat agar pembangunan daerah benar-benar dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan tanpa memandang dari mana mereka berasal dan di mana mereka bertempat tinggal (desa atau kota);
- (5) Distribusi dari hasil alam, pajak atau retribusi lainnya harus secara adil diberikan kepada daerah.

Adapun masyarakat di daerah yang terjadi konflik horisontal atau komunal, mempunyai harapan di antaranya:

- (1) Agar dalam menjalankan tugasnya, aparat TNI dan POLRI tidak berpihak pada salah satu kelompok masyarakat yang berkonflik;
- (2) Agar masyarakat pendatang juga memahami adat istiadat setempat. Dalam kaitan ini pemerintah pusat juga diharapkan agar program transmigrasi benar-benar memperhatikan masyarakat setempat dan bukan hanya kaum pendatang saja. Migrasi

spontan diharapkan diatur agar masyarakat asli tidak merasa tergusur dari tanahnya dan tetap menjadi *master on their own land*;

- (3) Program modernisasi jangan diterapkan secara keliru oleh pemerintah pusat;
- (4) Budaya, adat istiadat, dan agama/kepercayaan masyarakat setempat jangan diusik.

Sedangkan masyarakat di daerah yang tidak dikategorikan rawan konflik, mengharapkan:

- (1) Adanya distribusi anggaran ke daerah yang sesuai dengan kekayaan alam yang dimiliki daerah tersebut;
- (2) Persoalan kelestarian alam yang perlu tetap dijaga;
- (3) Adanya putera-putera daerah yang menduduki jabatan-jabatan penting di daerahnya atau di pusat (distribusi jabatan);
- (4) Bagaimana pemerintah pusat dapat memberi insentif bagi para pengusaha kecil dan menengah;
- (5) Bagaimana persoalan pengangguran dapat diatasi;
- (6) Anggaran pendidikan yang memadai agar mereka yang tidak mampu dapat tetap memperoleh pendidikan;
- (7) Alat transportasi ditingkatkan agar mobilitas penduduk dapat semakin lancar dan daerah-daerah tertentu tidak terisolir.

Harapan pada pemerintah daerah sebagian besar sama dengan harapan kepada pemerintah pusat, yaitu: (1) terciptanya rasa aman pada masyarakat. Tidak terganggunya aktivitas sosial, budaya, ekonomi dan politik baik yang dilakukan oleh individu maupun kelompok dalam masyarakat; (2) prasarana jalan yang dapat dilalui dengan baik; (3) sarana transportasi yang memadai; (4) fasilitas umum yang cukup; (5) adanya iklim investasi yang baik dan aturan hukum yang konsisten; (6) sarana pendidikan yang baik; (7) biaya pendidikan yang murah; (8) terciptanya lapangan kerja; dan (9) modal kerja yang didapat secara mudah.

Kepastian Hukum

Ada 3 (tiga) isu penting dalam mewujudkan kepastian hukum. Ketiga isu itu meliputi: (1) adanya prosedur yang jelas yang bisa menjamin hak pencari keadilan sehingga setiap laporannya ditangani secara baik; (2) adanya kejelasan kewenangan di antara lembaga hukum sehingga pencari keadilan mengetahui dengan jelas kepada siapa mereka harus mengadukan masalahnya; (3) pertentangan antara mazhab kepastian hukum dan tujuan hukum tidak berkembang menuju pada ketidakpastian dan ketidakadilan.

Salah satu prasyarat penting untuk menjamin keadilan bisa ditegakkan secara amanah adalah dengan suatu kepastian hukum. Secara umum, kepastian hukum merujuk pada pemenuhan berbagai prosedur di dalam suatu proses penegakan hukum di dalam suatu alur mekanisme yang jelas dengan limitasi waktu yang jelas. Tentu saja, pada setiap pelaksanaan tahapan itu, juga harus disertai suatu mekanisme, di mana para pencari keadilan bisa mendapatkan informasi atas setiap "kemajuan" dari pelaksanaan proses itu.

Situasi umum yang terjadi, para pencari keadilan acapkali tidak bisa mengetahui sejauh mana proses tindakan penyelidikan atau penyidikan telah dilakukan oleh aparat keamanan atas kasus tertentu yang dilaporkan si pencari keadilan. Pada beberapa kasus tertentu, petugas kepolisian begitu "piawai" di dalam waktu yang singkat membongkar

beberapa kasus kejahatan. Pertanyaan yang perlu diajukan, seberapa besarkah pihak mampu memperlihatkan sikap serupa pada semua kasus yang dilaporkan kepada kepolisian.

Masalah kepastian juga mencakup 2 (dua) isu lainnya, yaitu: (1) kasus yang dilaporkan itu menyangkut perkara yang memang menjadi kewenangan kepolisian. Misalnya, kasus itu merupakan masalah pidana bukan soal keperdataan yang dipaksakan seolah menjadi perkara pidana; (2) tiadanya rivalitas penggunaan kewenangan di antara berbagai lembaga penegakan hukum. Misalnya saja, antara kepolisian dengan Angkatan Laut atas berbagai kasus pidana yang terjadi di perairan, atau antara kepolisian dengan kepabeanan untuk tindak penyelundupan yang berada di luar kawasan pabean.

Ketidakpastian atas kewenangan kelembagaan dalam menangani suatu kasus tertentu potensial menciptakan ketidakpastian dan bisa menyebabkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Para "pencuri ketidakadilan" kerap menggunakan celah ini untuk menyelamatkan kepentingan mereka. Sementara itu, petugas keamanan juga potensial menjustifikasi tindakannya seolah perkara itu masuk atau di luar kewenangan instansinya.

Dalam Pasal 6 KUHAP tentang siapa itu penyidik perlu lebih diperjelas pada konteks mekanisme pelaksanaan tugas penyidikan. Di dalam pasal itu hanya dijelaskan bahwa penyidik adalah (a) pejabat Polisi Negara Republik Indonesia; dan (b) pejabat pegawai negeri sipil yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Lalu, misalnya, apakah di dalam suatu kepabeanan yang ditemukan unsur menyangkut persoalan kriminalitas, seperti pemalsuan dokumen, tidak memperkenankan pihak kepolisian untuk dapat ikut melakukan penyidikan.

Access To Justice

Pada awal tahun 80-an, isu *access to justice* mulai diangkat dan dijadikan diskursus di berbagai negara. Kini, di awal tahun pada milenium ke-3, gagasan *access to justice* kian meluas dan menguat. Pada satu-dua tahun terakhir ini, World Bank dan beberapa lembaga internasional dan domestik di Indonesia kian "serius" mendorong program *access to justice*.

Ide awal *access to justice* berpijak dari realitas sosial politik yang berkembang di negara dunia ketiga dengan adanya suatu kondisi 'powerful vs powerless', ketiadaan kebebasan pers, terbatasnya kemerdekaan menyatakan pendapat, tidak dilindunginya hak-hak minoritas dan masyarakat adat, lemahnya proteksi dari penahanan yang sewenang-wenang, belum meluasnya standar universal mengenai perlindungan hak asasi.

Dalam konteks akses atas keadilan terhadap institusi penegakan hukum, diskursus dan tuntutan atas isu ini makin mendalam dan meluas. *Access to justice* tidak hanya bergerak pada level yang bersifat umum pada akomodasi atas prinsip penting keadilan, seperti antara lain keadilan jender dan non diskriminasi saja, tetapi sudah mulai mempersoalkan bagaimana prinsip itu diterjemahkan di dalam berbagai instrumen hukum serta kepastian atas jaminan pelaksanaannya.

Pada tahap awal, sejak sekitar 4-5 tahun lalu, POLRI sudah mulai mempunyai beberapa program yang mengarah pada pemenuhan *access to justice*, kendati di dalam skala yang masih bersifat terbatas. Untuk kasus-kasus yang menyangkut persoalan perempuan, seperti pemerkosaan dan *domestic violence*, telah dibuat suatu *pilot project* dengan membuat suatu ruang pemeriksaan dan petugas tertentu untuk menangani kasus tersebut.

Ada beberapa problema yang secara sistematis hadir di dalam soal ini, seperti ruangan belum begitu "nyaman" untuk memberikan jaminan pada korban tidak lagi "diteror" petugas kepolisian, aparat belum sepenuhnya memahami psikologis korban kekerasan sehingga

pertanyaan kerap menyudutkan, tidak menempatkan bagian ini di dalam struktur dinas pada kepolisian, dan lainnya.

Di masa mendatang, kepolisian kian dituntut untuk bisa memenuhi tuntutan keadilan atas berbagai isu spesifik sesuai dari beragam masyarakat. Misalnya saja, di dalam konteks kebebasan pers, apa mekanisme dan di mana batas, pers bisa mengemukakan fakta publik dan tidak dituduh sebagai pencemaran nama baik. Di mana batas "*black campaign*" dan pentingnya dikemukakan *negative list* dari seorang pejabat publik. Atau, apakah ada jaminan bagi masyarakat adat untuk tidak dituduh melakukan pencurian kayu ketika mengambil hasil hutan di wilayah adat mereka sendiri. Sementara itu, *illegal logging* yang menjarah hutan dalam volume yang besar lewat di berbagai kantor penegakan hukum secara bebas.

Dengan demikian, *access to justice* adalah konsistensi aktualisasi dari perlakuan yang sama di muka hukum. Bukan sekedar secara normatif orang diperlakukan sama di dalam konteks prosedural semata, tetapi lembaga penegakan hukum konteks problem secara utuh sehingga paradigmatik atas persoalan itu tidak menyebabkan sikap dan perilakunya "berbeda" karena tidak memahami akar-akar masalahnya.

Budaya Lokal

Mengemukakan isu budaya lokal dalam kerangka kebijakan kepolisian, muncul sejak otonomi daerah diberlakukan lewat UU No. 22 Tahun 1999. Hal ini kemudian menjadi perdebatan tersendiri tentang bagaimana mengejawantahkan unsur budaya lokal tersebut dalam tubuh kepolisian, apakah hanya menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi kepolisian atau juga menyentuh kepada perubahan struktur dengan menjadikan struktur kepolisian nasional yang terpusat dari atas (Mabes POLRI) hingga bawah (Polsek) menjadi kepolisian daerah yang otonom.

Jika merujuk pada perubahan secara fungsional, artinya secara struktural maka polisi nasional sebagai sebuah organisasi, hanya ada satu saja badan kepolisian yang memiliki jenjang terstruktur yang berinduk pada jenjang pusat hingga daerah. Namun secara fungsional, menyentuh pada pelaksanaan fungsi kepolisian yang disesuaikan dengan budaya lokal atau corak masyarakat daerahnya.

Sebaliknya, jika merujuk pada perubahan secara struktur, maka tidak hanya pelaksanaan fungsi kepolisiannya saja yang bercorak lokal, tapi secara struktur juga merujuk pada struktur pemerintahan daerah setempat, dengan kata lain, kepolisian daerah – walaupun tetap pada kerangka polisi nasional – memiliki otonomi sesuai dengan otonomi daerah setempat dan merujuk pada jenjang struktur organisasi pemerintah daerah.

Dengan demikian tentunya POLRI dapat memiliki unit penugasan yang berbeda antar-Polda. Tentunya, model mana yang dipilih, harus melalui pembahasan yang serius dan terinci dengan pertimbangan dan perbandingan baik buruknya hasil yang akan diperoleh dari segala aspek.

Fungsi polisi, jika merujuk pada UU No. 2/2002 tentang POLRI, maka sebagaimana dijabarkan dalam tugas pokok POLRI dalam Pasal 13 yaitu: (1) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; (2) menegakan hukum; dan (3) memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Pada pelaksanaan fungsi atau tugas kepolisian tersebut, yang merasakan hasilnya adalah masyarakat.

Menurut Bayley (1998), pada masyarakat demokratis yang modern, maka polisi harus lebih menekankan peranannya pada pencegahan kejahatan (pada sisi lain, ada kontroversi

yang mengatakan bahwa kejahatan tidak dapat dicegah) dan menjaga ketertiban masyarakat, bukan semata-mata menindak pelaku kejahatan.

Artinya, bahwa dalam rangka mencegah kejahatan dan menjaga ketertiban masyarakat, maka polisi harus mengerti permasalahan setempat dan paham atas segala sesuatu yang berkenaan dengan situasi setempat. Dengan demikian, polisi tahu apa prioritas yang harus lebih didahulukan pelaksanaannya dalam setiap pelaksanaan tugas.

Hubungan antara masyarakat dengan polisi adalah saling mempengaruhi, atau lebih tepatnya, keberadaan polisi dalam masyarakat adalah fungsional dalam struktur kehidupan. Dapat dikatakan, bahwa sebagai sebuah hubungan yang saling mempengaruhi, maka ada timbal-balik fungsional antara masyarakat dengan polisi. Pada segi model kepolisian, hal ini sesuai dengan apa yang disebut *community policing*. Perlu disadari bahwa masyarakat kita adalah masyarakat yang kompleks dan memiliki kebiasaan/karakteristik dan budaya yang berbeda. Untuk itu, operasionalisasi dari fungsi kepolisian pun tidak bisa dilaksanakan secara seragam untuk seluruh wilayah Indonesia.

Esensi dari pelaksanaan *community policing* yang sedang dikembangkan POLRI pada saat ini, seharusnya adalah pada pencegahan kejahatan dan bukan semata-mata menindak kejahatan. Tentunya, pencegahan kejahatan antara lain adalah dengan membantu masyarakat untuk memecahkan masalah yang berpotensi pada munculnya tindak kriminalitas. Pengambilan atau penentuan kebijakan kepolisian yang berkaitan atau bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat (misalnya teknis patroli, melaksanakan operasi kepolisian, razia dan sebagainya).

Dalam konteks pendekatan keamanan dan ketertiban, dapat dilakukan dengan membuat sispamkota/sispamda yang melibatkan perangkat daerah setempat dengan pola yang 'bernuansa daerah'. Misalnya, membuat jaringan antara polisi dengan aparat keamanan Pemda (polisi pamong praja, hansip/linmas) maupun dengan unsur lainnya yang bersifat *in action*. Adanya jaringan/*network* ini, dapat berfungsi sebagai alat untuk 'deteksi dini' terhadap munculnya FKK. Cara ini implikatif dengan bagaimana teknik/taktik/strategi jalankan metode pemolisian yang berbasis kepada masyarakat.

Upaya menanamkan dan memulai *culture* untuk selalu mempertimbangkan 'budaya lokal' dapat dilakukan antara lain dengan melalui:

(1) **Sistem rekrutmen.** Adanya prioritas rekrutmen untuk putra daerah agar dipertimbangkan dengan kondisi wilayah, antara lain dalam hal: (a) Kebutuhan Personil. Selama ini, jumlah calon anggota POLRI yang direkrut dalam setiap buka dik/rim pers, masih ditentukan oleh Mabes POLRI. Akibatnya, pengajuan dari Polda hasilnya tidak sesuai dengan apa yang ditetapkan oleh Mabes dengan alasan, antara lain keterbatasan anggaran yang harus disesuaikan dengan jumlah anggaran yang ditetapkan oleh negara/pusat. Untuk itu jika ada keterlibatan dari pemda dalam hal penyediaan anggaran operasional untuk Polda, maka masalah anggaran, mulai dari biaya rekrutmen maupun gaji personel diharapkan dapat diatasi. Tentunya, kebijakan ini diikuti pula dengan kondisi APBD setempat. Misalnya, pembagian 'jatah' pusat dan daerah untuk anggaran masing-masing Polda, tentunya berbeda antara satu dengan yang lainnya; (b) Syarat Calon. Penentuan syarat calon seperti nilai, latar belakang pendidikan dsb, disesuaikan dengan kondisi sosial daerah setempat. Memang, hal ini sudah mulai dilaksanakan, misalnya saja di PMJ. Hanya saja perlu penyempurnaan dalam beberapa sisi. Misalnya, ketentuan memiliki KTP minimal 1 tahun di suatu daerah atau ketentuan bagi pemilik KTP Jakarta Pusat yang hanya bisa mendaftar di Res Jakpus. Tentunya sistem ini

menjadi kurang efektif dan kurang relevan jika kemudian penempatannya tidak berada di daerah tersebut.

(2) **Penempatan Personil.** Model '*local boy for the local job*' agar dipertimbangkan dengan tingkatan pangkat tertentu dan penempatan dalam penugasan (bintara, perwira, intel, serse, dsb). Perlu ada pengkajian dan penentuan sistem yang tepat, apakah model tersebut cocok untuk diterapkan di semua tingkatan dan semua lini/bidang penugasan atau perlu pembatasan/perbedaan tertentu. Tentunya hal ini akan berimplikasi pada kebijakan penempatan personel hingga penentuan pendidikan kedinasan/dikjur anggota.

(3) **Pendidikan.** Di PTIK, mulai dua angkatan terakhir ini, para mahasiswa diberikan mata kuliah baru yaitu Hubungan Antar Sukubangsa yang antara lain mengajarkan agar polisi mulai mempertimbangkan budaya setempat dalam melaksanakan tugas kepolisian. Jika pelajaran ini diberikan juga kepada tingkat atau pendidikan lain di kepolisian, tentu akan lebih baik, karena mengenal budaya lokal harus dipahami oleh seluruh polisi tanpa mengenal pangkat dan penugasannya.

Aparat penegak hukum hingga saat sekarang masih dipandang sebagai salah satu golongan panutan di dalam masyarakat. Sebagai golongan panutan, aparat penegak hukum harus dapat memanfaatkan unsur-unsur pola tradisional tertentu, sehingga menggairahkan partisipasi dari golongan sasaran atau masyarakat luas.

Oleh karena masyarakat mengharapkan polisi dapat melindungi dirinya, maka dengan sendirinya polisi harus mengenal lingkungan di mana dia bertugas dengan sebaik-baiknya. Pengenalan lingkungan dengan sebaik-baiknya tidak mungkin terjadi kalau polisi tidak menyatu dengan lingkungan tersebut. Keadaan akan bertambah buruk lagi apabila sama sekali tidak ada motivasi untuk mengenal dan memahami lingkungan tersebut, oleh karena terlampau berpegang pada kekuasaan formal atau kekuatan fisik belaka.

Dari sudut sistem sosial dan budaya, Indonesia merupakan suatu masyarakat majemuk (*plural society*), dengan sekian banyaknya golongan etnik dengan kebudayaan-kebudayaan khususnya. Di samping itu, bagian terbesar penduduk Indonesia tinggal di wilayah pedesaan yang berbeda cirinya dengan wilayah perkotaan. Masalah-masalah yang timbul di wilayah pedesaan mungkin harus lebih banyak ditangani dengan cara-cara tradisional; di wilayah perkotaan juga tidak semua masalah dapat diselesaikan tanpa mempergunakan cara-cara yang tradisional.

Pengenalan lingkungan dapat dilakukan dengan cara: (1) pengenalan terhadap stratifikasi sosial atau pelapisan masyarakat yang ada di lingkungan tersebut; (2) pengenalan terhadap lembaga-lembaga sosial yang hidup, serta yang sangat dihargai oleh bagian terbesar warga-warga masyarakat setempat. Dengan mengetahui dan memahami hal-hal tersebut, maka terbukalah jalan untuk dapat mengindentifikasikan nilai dan norma atau kaidah-kaidah yang berlaku di lingkungan tersebut. Pengetahuan serta pemahaman terhadap kaidah-kaidah tersebut sangat penting dalam pekerjaan menyelesaikan perselisihan-perselisihan yang terjadi (ataupun yang bersifat potensial). Di samping itu akan dapat diketahui (serta mungkin selanjutnya disadari), bahwa hukum tertulis mempunyai pelbagai kelemahan yang harus diatasi dengan keputusan-keputusan yang cepat dan tepat (diskresi).

Dalam kaitan dengan sumber hukum, hukum adat atau kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup dan berkembang di masyarakat masih tetap menjadi sumber hukum yang dominan. "Melawan hukum", misalnya, dapat diartikan melawan hukum yang formal yang

berarti didasarkan pada hukum tertulis, sedangkan melawan hukum materiil berdasar pada hukum yang tidak tertulis atau apa yang dimaksud dengan "kepatutan" oleh masyarakat.

Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapatkan pengertian dari golongan sasaran, di samping mampu membawakan atau menjalankan peranan yang dapat diterima oleh mereka. sesuai dengan aspirasi masyarakat. Pengertian dekat dengan masyarakat, atau anggota masyarakat, tidak identik bahwa perjalanan wewenang akan menjadi terpengaruh karena persoalan "kedekatan" tersebut.

Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas

Adanya keterbukaan dan pertanggungjawaban secara terbuka kepada masyarakat, merupakan nafas dari terlaksananya iklim demokrasi. Untuk itu, prinsip tersebut di atas dapat terwujud jika ketiga hal yang sudah dibahas sebelumnya dapat terlaksana. Beberapa kegiatan yang dapat dilaksanakan antara lain: (a) memberi kesempatan kepada masyarakat agar dapat dengan terbuka mengetahui perkembangan proses penegakan hukum yang berlangsung hingga tahap pengajuan ke kejaksaan (P 21); (b) membuat SOP bahwa polisi/penyidik harus memberitahukan perkembangan kasus kepada pihak korban/tersangka dan keluarganya tanpa diminta lebih dahulu oleh pihak korban/tersangka dan keluarganya tersebut; (c) secara berkala mengumumkan angka kerawanan/kejahatan kepada masyarakat lewat media massa atau kelompok sadar kamtibmas yang telah dibentuk di masyarakat dan melibatkan masyarakat untuk bersama-sama mengatasinya; (d) membentuk lembaga pengawas kepolisian yang melibatkan unsur masyarakat mulai dari tingkat wilayah (Polres/Polsek) hingga pusat (Mabes/Polda). Pengawasan yang melibatkan unsur masyarakat ini terutama pengawasan dalam proses penegakan hukum yang berjalan.

Administrasi peradilan sebagai bagian dari penegakan hukum, dipersamakan dengan administrasi ketentraman dan ketertiban. Administrasi peradilan bisa bermakna ganda. Pertama, bisa diartikan sebagai "*court administration*" dalam arti pengelola yang berkaitan dengan organisasi, administrasi dan pengaturan finansial badan-badan peradilan. Atau, kedua, dalam arti "*administration of justice*" yang mencakup proses penanganan perkara (*caseload management*) dan tata cara serta praktek litigasi (*litigation procedure and practice*) dalam kerangka kekuasaan mengadili (*judicial power*). Kekuasaan mengadili berhubungan erat dengan proses penegakan hukum (*law enforcement*).

Gambaran Singkat tentang ProPatria dan Working Group

ProPatria adalah organisasi nirlaba yang bertujuan membantu dan memperkuat masyarakat Indonesia dalam membangun tatanan masyarakat baru yang lebih demokratis, berkeadilan, dan beradab, khususnya saat Indonesia kini tengah berada dalam masa transisi demokrasi.

ProPatria didirikan pada 10 Desember 1998, bertepatan hari HAM sedunia. Kehadiran ProPatria merupakan aktualisasi kegelisahan sekelompok orang muda terhadap masa depan reformasi di Indonesia yang berjalan terseok-seok sejak tumbangunya rejim Orde Baru.

ProPatria mengemban visi dan misi:

- Memperjuangkan kebijakan politik dan pembangunan dalam rangka mendorong proses demokratisasi yang berlandaskan keterbukaan, kesetiakawanan, keadilan, dan penghormatan terhadap nilai-nilai HAM.
- Menjembatani kesenjangan sosial masyarakat untuk mencapai keseimbangan struktur masyarakat yang lebih adil dan beradab.

Untuk mewujudkan visi dan misinya tersebut, ProPatria melakukan strategi penguatan kelompok masyarakat sipil, dengan salah satunya membentuk kelompok kerja. Salah satu kelompok kerja yang difasilitasi ProPatria adalah *Working Group on Security Sector Reform*, yaitu suatu kelompok kerja yang secara khusus memberikan perhatian tentang masalah-masalah pertahanan dan keamanan. Kelompok kerja ini beranggotakan para akademisi, intelektual, dan aktivis HAM.

Kelompok kerja ini dirintis sejak Desember 1999, melalui kegiatan rangkaian diskusi yang bertujuan melakukan pemetaan masalah Indonesia dalam masa reformasi. Hasil-hasil dari rangkaian diskusi selanjutnya dibahas dalam *workshop* yang kemudian menghasilkan cetak biru tentang reformasi sektor pertahanan keamanan Indonesia.

Dalam kiprahnya selama ini, kelompok kerja ini banyak memberikan masukan kepada pihak pemerintah menyangkut berbagai langkah strategis dalam proses reformasi pertahan dan keamanan. Berbagai ide dan pemikiran kelompok kerja ini disalurkan berupa konsep alternatif untuk penyusunan RUU Pertahanan dan RUU Polri pada tahun 2000 sampai 2002. Menyusul kemudian konsep alternatif RUU TNI, konsep alternatif RUU Anti Terorisme, konsep alternatif Revisi UU Peradilan Militer, konsep alternatif RUU Cadangan Pertahanan, konsep alternatif Redefinisi Doktrin TNI dan perubahan struktur TNI masa depan, naskah usulan perubahan konstitusi tentang keamanan nasional, serta berbagai ide dan gagasan yang dituangkan dalam *working papers*.

Penerbitan ProPatria didedikasikan untuk semua upaya membangun masa depan Indonesia yang lebih baik.