

Kertas Posisi

Reformasi Kepolisian Republik Indonesia Menuju Pemolisian yang Demokratis

Disusun oleh: Koalisi Reformasi Polri¹

I. Latar Belakang

Lebih dari 32 tahun Polri menjadi bagian dari ABRI. Konsep bernegara di masa otoritarianisme tersebut menempatkan Polri untuk tunduk pada kontrol militer dan mengadopsi cara-cara militeristik dalam menegakkan hukum dan melayani masyarakat. Akibatnya lahirlah berbagai bentuk penyimpangan mandat tugas seperti pelanggaran HAM, penggunaan kekerasan secara berlebihan (*excessive use of force*), dan penyalahgunaan kekuasaan serta korupsi. Lebih jauh, praktik ini memunculkan sikap-sikap penyangkalan terhadap pertanggungjawaban hukum dari institusi ABRI itu sendiri.

Disahkannya UU No 2 Tahun 2002 tentang kepolisian RI merupakan ruang legitimasi bagi institusi kepolisian sebagai alat keamanan negara dan pelindung masyarakat. Secara formal, Polri kemudian menyusun agenda reformasi internal, antara lain untuk meredefinisi jati diri Polri melalui demiliterisasi, depolitisasi, desakralisasi, desentralisasi, defeodalisasi, de korporatisasi, dan debirokratisasi; membangun kepercayaan masyarakat, dan lain-lain.

Polri juga memiliki rencana agenda strategi bertahap selama tahun 2005-2012 yang akan melahirkan perubahan kebijakan politik maupun hukum. Lahirnya Peraturan Kapolri No 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar HAM dalam Penyelenggaraan Tugas Polri menjadi salah satu inisiatif positif yang menunjukkan komitmen penghormatan ketertundukan terhadap nilai dan prinsip HAM yang diintegrasikan dalam kerja profesional dan terinstitusionalisasi dalam tubuh Polri. Secara eksternal, dibentuk Komisi Kepolisian Nasional untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja Polri. Selain itu, Komnas HAM dan DPR juga berfungsi sebagai lembaga pengawas (*external oversight*) institusi Polri yang diharapkan bisa mendorong percepatan akuntabilitas Polri.

Situasi ini menghadirkan kesadaran politik kelompok masyarakat sipil untuk menempatkan Polri dan TNI sebagai institusi negara yang harus bekerja secara profesional. Salah satu prioritas utama dari tuntutan publik di masa reformasi adalah pemisahan fungsi TNI dan Polri, melalui pembatasan jelas berdasarkan mandat profesionalisme kerja pertahanan dan keamanan nasional. Tuntutan reformasi total tersebut mensyaratkan perubahan di tingkat sistem, struktur dan kultur institusi Polri.

Namun kini muncul keraguan dari masyarakat terhadap prospek masa depan reformasi Polri. Berbagai persoalan akhir-akhir ini seakan membuka mata publik bahwa reformasi Polri masih bersifat paradoksal. Di satu sisi Polri nampak telah berupaya mengambil langkah-langkah serius dalam membangun agenda reformasi namun di sisi lain masyarakat juga masih merasakan masih kentalnya penyalahgunaan wewenang oleh aparat kepolisian, khususnya perilaku korup dan budaya kekerasan.

Potensi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh polisi, jauh akan lebih besar di negara-negara yang institusi demokrasi belum cukup matang. Di negara-negara yang masih dalam fase “membangun demokrasi” ini, kontrol terhadap potensi koersif dan abusif polisi masih sangat lemah. Fase ini ditandai dengan beberapa karakteristik, antara lain: institusi demokrasi yang lemah, korupsi, lemahnya penegakan

¹ ICJR, ICW, IDSPS, Imparsial, INFID, KontraS, LBH Jakarta, Praxis, ProPatria, P2D

hukum dan *rule of law*, kemiskinan dan kesenjangan sosial, tingkat kejahatan yang tinggi, serta instabilitas sosial.²

Keberadaan dalam fase pembangunan demokrasi ini menjadi penting untuk menempatkan konteks dan titik tolak reformasi kepolisian yang akan dijalankan di Indonesia. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah fatalisme yang sering kali muncul dalam proses reformasi institusional, dan kemudian secara terburu-buru disimpulkan sebagai kegagalan sistem demokrasi.

Dalam kerangka ini, kelompok masyarakat sipil pemerhati reformasi Polri merasa penting untuk membuat kertas posisi yang berisi evaluasi terhadap kinerja Polri serta memberikan rekomendasi-rekomendasi yang strategis untuk melanjutkan upaya pembenahan ini. Kertas posisi ini berisi kerangka ideal dalam membangun reformasi Polri berdasarkan prinsip-prinsip pemolisian yang demokratis dan menjunjung tinggi nilai HAM, paparan permasalahan dan kendala yang muncul dalam proses tersebut, serta rekomendasi dan usulan aksi bagi pemerintah dan Polri, khususnya di tahun 2010 ini.

II. Konsep Pemolisian Ideal: *Democratic Policing*, *Rule of Law*, dan Hak Asasi Manusia

Intensitas interaksi yang tinggi antara polisi dengan warga negara membuat lembaga ini menjadi representasi paling konkret dari negara. Oleh karena itu, dalam menilai sejauh mana warga negara dapat menikmati keadilan, kebebasan dan efektifitas pelayanan negara, serta seberapa jauh mereka menghormati institusi negara beserta perangkat-perangkatnya, dapat diukur dari relasi antara warga negara dengan polisi.³

Di sisi lain, kewenangan luas yang dimiliki oleh kepolisian memiliki kontradiksinya sendiri. Otoritas yang mereka miliki untuk menangkap, memeriksa, menahan dan menggunakan kekerasan, di saat yang juga dapat mengganggu kebebasan dan hak-hak sipil. Sementara otoritas ini dimiliki bahkan oleh aparat kepolisian di jenjang yang paling rendah, di mana pengawasan dan kontrolnya relatif rendah.⁴

Reformasi polisi yang ideal harus mengacu suatu pada tiga orientasi utama, yaitu prinsip demokrasi, *rule of law*, dan hak asasi manusia. Prinsip *democratic oversight* menegaskan bahwa dalam menjalankan peran dan fungsinya, polisi harus menjunjung tinggi prinsip transparansi, akuntabilitas, responsif, kontrol institusi demokratik yang merupakan representasi kepentingan publik, dan membuka partisipasi masyarakat luas.⁵ Dalam konteks *democratic policing* paling tidak terdiri dari enam pilar yang saling bergantung, yaitu; kontrol internal institusi keamanan (kepolisian) bersangkutan, kontrol pemerintah/eksekutif, pengawasan parlemen, *judicial review*, dan pengawasan masyarakat sipil (*civil society oversight*).⁶ *Democratic policing* ini mengandaikan adanya suatu sistem akuntabilitas polisi berlapis dengan melibatkan aktor-aktor yang beragam (eksekutif, legislatif, yudikatif, komisi-komisi formal independen, media, dan organisasi masyarakat sipil lainnya) sebagai komplemen dari mekanisme internal kepolisian.

² Hinton & Newburn: 2009

³ Hinton & Newburn: 2009.

⁴ Hinton & Newburn: 2009, Osse: 2007.

⁵ Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, *Guidebook on Democratic Policing*, OSCE, 2006, Vienna, hal 10.

⁶ OECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform; Supporting Security and Justice*, 2007, hal. 112.

Reformasi kepolisian harus ditujukan untuk memperkuat *rule of law*. Prinsip *rule of law* –yang definisinya beragam⁷- mencakup dua dimensi; konsepsi *rule of law* yang “formal” atau “minimalis” dan yang “substansif” atau “maksimalis”. Konsepsi *rule of law* yang formal atau minimalis lebih menekankan pada komponen struktural (legalistik) di mana aturan dan suatu praktek *rule of law* hanya berbasis pada suatu hukum positif yang berlaku, entah itu berupa konstitusi, undang-undang, atau produk hukum lainnya sejauh bersifat dapat diprediksi (kepastian hukum), berlaku bagi semua subjek hukumnya, dan berlaku umum (asas universalitas). Sementara itu definisi *rule of law* yang substansif atau maksimalis mengakui logika dari pendekatan yang formal atau minimalis tersebut, sejauh prinsip *rule of law* memiliki substansi atau suatu komitmen terhadap norma hak asasi manusia.⁸

Persoalannya seringkali produk legal atau hukum positif bertentangan dengan suatu nilai lainnya seperti nilai kemanusiaan atau moralitas lainnya. Seringkali justru represi dan suatu sistem yang otoriter justru lahir dari suatu legitimasi yang bersifat legal.⁹ Pemolisian berbasis *rule of law* menegaskan bahwa seorang petugas polisi tidak hanya harus menegakkan hukum berdasarkan ketentuan hukum positif yang berlaku, tetapi harus sensitif terhadap asas keadilan dan kemanusiaan.

Reformasi kepolisian di era di mana demokrasi diakui sebagai dasar fundamentalnya, tidak bisa mengabaikan standar HAM yang berlaku baik sebagai tolak ukur akuntabilitas kepada pihak eksternal, maupun sebagai panduan tata kelola internal kepolisian. Standar HAM yang dimaksud adalah segala aturan dan ketentuan yang tertuang diberbagai instrumen HAM internasional, khususnya yang bersifat *legally binding* (mengikat secara hukum) bagi negara-negara yang telah meratifikasinya.¹⁰

Institusi kepolisian –di mana pun terbentuk- memiliki suatu “*paradox of institutional position*” di mana secara ideal peran dan fungsinya sebagai penjaga keamanan atau “*human rights protector*” di satu sisi membuatnya memiliki suatu privelese untuk memonopoli suatu kewenangan atas penggunaan instrumen dan metode kekerasan, atau dalam konteks penegakan hukum sebagai pihak yang pertama kali berhadapan dengan suatu pengaduan akan suatu kejahatan.¹¹ Di lain pihak, penggunaan instrumen dan

⁷ Dari beragam definisi *rule of law* tersebut, paling tidak ada kesamaan dilihat dari aspek tujuannya, yaitu: untuk melindungi semua orang terhadap suatu situasi yang anarkis (untuk menjaga “*law and order*”); untuk membiarkan orang-orang agar bisa merencanakan urusannya dengan suatu keyakinan dan kepastian karena mereka tahu akan konsekuensi legal dari tindakan yang akan diambilnya; dan untuk melindungi orang-orang dari penggunaan kekuasaan yang arbitrer dari suatu pejabat publik. Jane Stromseth, David Whippman & Rosa Brooks, *Can Might Make Rights?; Building the Rule of Law After Military Interventions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, hal. 69.

⁸ *Ibid.*, hal. 70-71.

⁹ Afrika Selatan di bawah rezim Apartheid menunjukkan bahwa praktik pelanggaran HAM yang bersifat sistematis justru diproduksi dan direproduksi oleh instrumen legal. Hal serupa juga terjadi di Jerman di bawah rezim fasis Nazi, rezim totaliter komunis di Eropa Timur, dan dalam tingkatan yang serupa juga terjadi di Indonesia pada era Orde Baru. Dalam derajat yang berbeda, pelanggaran HAM yang terjadi sehari-hari bukan hanya disebabkan oleh aktor negara yang berbuat melanggar hukum, tetapi juga disebabkan oleh produk hukum (yang bertentangan dengan prinsip HAM). Antonio Cassese, *Human Rights in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 1990.

¹⁰ Norma-norma HAM ini mencakup prinsip anti diskriminasi (berbasis agama, etnis, kebangsaan, dan lainnya), larangan atas praktik kekerasan yang kontekstual dengan problem kepolisian seperti eksekusi di luar proses hukum, penyiksaan, penghilangan paksa, dan sebagainya. Indonesia sendiri telah meratifikasi 6 instrumen pokok internasional: Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan/CEDAW (1979); Konvensi Hak-Hak Anak/CRC (1989); Konvensi Anti Penyiksaan/CAT (1998); Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Racial/ICERD (1999); Kovenan Hak-Hak Sipil-Politik/ICCPR (2005); dan Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya/ICESCR (2005).

¹¹ Penggunaan kekerasan (*use of force*) sering kali justru dibutuhkan –dan karenanya bersifat absah- untuk menjaga keselamatan publik, mencegah suatu tindak kejahatan/kekerasan, dan untuk melakukan koreksi terhadap suatu kejahatan yang telah terjadi, seperti dalam upaya menangkap dan menahan tersangka pelaku. Penggunaan kekerasan

metode kekerasan tersebut bisa disalahgunakan –tergantung derajat kontrol normatifnya- dan menghasilkan suatu pelanggaran HAM (polisi sebagai “*human rights violator*”).

Paradoks ini juga difasilitasi oleh suatu faktor di mana dalam menjalankan peran dan tugasnya, seorang polisi memiliki kewenangan diskresi mengingat variabel situasi yang dihadapinya sangat beragam. Berbagai instrumen HAM internasional membantu upaya memecahkan situasi paradoksal tersebut –suatu titik toleransi penggunaan instrumen kekerasan yang dikompromikan dengan jaminan penghormatan dan perlindungan hak asasi- dengan menetapkan suatu prasyarat normatif seperti: prinsip proporsionalitas, sesuatu kebutuhan mendesak (*necessity*), absah secara hukum (*lawfulness*), dan akuntabel.¹²

Selain menjadi panduan bagi perilaku anggota kepolisian, instrumen HAM juga sangat esensial sebagai parameter suatu hak-hak asasi polisi, mengingat mereka juga merupakan manusia yang setara dan identik dengan individu/warga lainnya. Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Pasal 7) yang implisit mengakui polisi berhak atas standar kesejahteraan yang memadai (upah dan tunjangan yang cukup), jam kerja yang layak (dan hari libur), kondisi kerja yang aman (dengan perlengkapan/alat tugas yang memadai), dan kesempatan untuk promosi jabatan.¹³

Sayangnya hal ini sering diabaikan, di mana para anggota kepolisian mendapatkan upah rendah, tidak jelasnya mekanisme promosi, jaminan sosial yang minim, perlengkapan tugas yang buruk bahkan untuk tugas yang berbahaya, dan sedikit memperoleh berbagai pelatihan. Menjadi suatu pertanyaan besar bagaimana mungkin seorang anggota kepolisian bisa menjadi “pelindung HAM (*human rights protector*)” sementara hak-hak mereka sendiri tidak terpenuhi. Situasi ini kerap kali dimanfaatkan oleh aparat kepolisian untuk melakukan pungutan ilegal atau korupsi dan mengkompromikan pelayanannya kepada masyarakat. Oleh karena itu, komitmen untuk mengintegrasikan HAM dalam pelaksanaan tugas kepolisian harus disertai dengan keseriusan untuk memperkuat kapasitas fungsional institusi kepolisian.

Hal penting lainnya yang menjadi kontribusi instrumen HAM terhadap model pemolisian yang ideal adalah menyangkut prinsip akuntabilitas, khususnya terhadap suatu pelanggaran HAM yang dilakukan oleh anggota kepolisian. Akuntabilitas dalam perspektif HAM –dikenal sebagai *effective remedy*- terkait dengan mekanisme koreksi atau pertanggungjawaban –baik secara pidana, perdata, atau administratif- atas terjadinya suatu pelanggaran HAM, yang mencakup pula pemulihan hak bagi para korbannya (hak atas reparasi).¹⁴ Hal ini dijelaskan dalam Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik Pasal 2 (Paragraf 3) tanpa

juga secara hipotetis diperlukan bila seorang petugas polisi mendapat ancaman konkret segera yang membahayakan keselamatan jiwanya.

¹² Anneke Osse, *Understanding Policing: a resource for human rights activists*, Amnesty International Nederland, Amsterdam, 2006, hal. 126-128. *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, Resolusi Dewan Keamanan PBB 34/169 tertanggal 17 Desember 1979, Pasal 3 dan *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, diadopsi oleh Kongres Kedelapan PBB tentang Pencegahan Kekerasan dan Perlakuan terhadap Pelaku Kejahatan, Havana, Kuba, 27 Agustus- 7 September 1990.

¹³ Satu-satunya ketentuan dalam instrumen HAM yang eksplisit membatasi “hak-hak anggota polisi” adalah Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik Pasal 22 (2) yang membenarkan pembatasan hak berasosiasi atau untuk membentuk serikat kerja terhadap mereka yang bekerja di dalam institusi militer dan kepolisian.

¹⁴ Hak atas ‘*remedies*’ ini pada prinsipnya berlaku bagi setiap pelanggaran HAM yang ada. Namun demikian, perhatian khusus diberikan kepada jenis-jenis kejahatan serius di bawah hukum internasional –baik hukum HAM maupun hukum humaniter- yang mencakup pelanggaran seperti genosida (*genocide*), kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*), dan kejahatan perang (*war crimes*) seperti yang diatur dalam Konvensi Jenewa (*Geneva Convention*) 1949 dan Protokol I 1977-nya dan juga berlaku bagi kejahatan yang menuruk hukum internasional mewajibkan negara untuk menghukumnya seperti: *extrajudicial execution*, penyiksaan, penghilangan paksa, dan perbudakan. Lihat Diane Orentlicher, *Set of Principles for The Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*, UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, hal. 6. Theo van Boven, *Study concerning the right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights*

secara eksplisit menjelaskan model akuntabilitas tersebut. Suatu model mekanisme akuntabilitas eksternal di luar institusi kepolisian untuk merespon suatu pelanggaran HAM –dalam konteks ini penyiksaan– ditegaskan dalam Konvensi Anti Penyiksaan pada Pasal 12 yang menyatakan bahwa negara harus membentuk suatu badan akuntabilitas eksternal yang bersifat independen dan imparial yang bisa menerima pengaduan dari korban penyiksaan dan memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi.¹⁵

Mekanisme akuntabilitas eksternal terhadap kepolisian ini –untuk kasus penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan polisi yang menyebabkan kematian atau cedera serius lainnya– juga ditegaskan ulang dalam instrumen *the Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement* (Pasal 22).¹⁶ Model akuntabilitas eksternal kepolisian ini kemudian menjadi sesuatu yang lazim dan dianggap menjadi parameter suatu pemolisian yang demokratis (*democratic policing*).¹⁷ Model mekanisme akuntabilitas eksternal ini masih absen di Indonesia. Padahal sebagai konsekuensi meratifikasi berbagai instrumen HAM internasional, sudah seharusnya mekanisme akuntabilitas eksternal ini terbentuk, meski tanggung jawabnya juga terletak pada agensi negara lainnya, seperti parlemen atau pemerintah untuk merevisi legislasi yang ada.

III. Progres Spesifik: Upaya-upaya Reformasi Polri

Berbeda dengan situasi di banyak negara, di mana institusi kepolisiannya tidak terkait dengan militer, maka kepolisian di Indonesia telah menjadi bagian dan dikontrol oleh militer selama lebih dari 30 tahun. Kondisi tersebut tidak saja telah mengakibatkan sangat rendahnya kinerja kepolisian dalam melayani dan melindungi masyarakat, namun juga secara dramatis mempengaruhi struktur, pola pikir dan budaya kerja polisi yang sangat militeristik. Potret perpolisian pada masa itu cenderung menampilkan sosok militer yang memposisikan masyarakat sebagai musuh atau lawan dan bukan sebagai pihak yang harus dilayaninya. Lebih buruk lagi situasi tersebut telah mengakibatkan munculnya ketidakpuasan publik atas kinerja dan pelayanan kepolisian serta memudarnya kepercayaan masyarakat terhadap institusi kepolisian yang dianggap sebagai institusi yang tidak efektif, tidak efisien, brutal dan korup.

Kejatuhan rezim otoriter pada tahun 1998 merupakan suatu langkah awal yang penting dan strategis untuk mentransformasikan sistem politik yang otoriter menuju pembaruan-pembaruan dan demokratisasi di Indonesia. Sebagai konsekuensi penting dari reformasi politik dan hukum, maka pemisahan institusi kepolisian dari militer, yang sejak lama sebelumnya telah didesakkan oleh kalangan masyarakat sipil, merupakan momentum awal yang penting untuk mengembalikan jati diri profesi kepolisian sebagai pelayan dan pelindung masyarakat yang menjunjung tinggi nilai-nilai hak asasi manusia.

and fundamental freedoms, UN Commission On Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Forty-fifth session, Item 4 of the provisional agenda, 2 Juli 1993, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8, para. 8-13 dan para. 41.

¹⁵ Sebagai Negara Pihak dari Konvensi Anti Penyiksaan, Indonesia juga berkewajiban membentuk badan akuntabilitas eksternal untuk merespon pengaduan dari korban penyiksaan. Hal ini ditegaskan dalam rekomendasi yang dikeluarkan oleh badan otoritatif dari Konvensi ini (Komite Anti Penyiksaan). Lihat *Concluding Observations of the Committee against Torture: Indonesia*, UN. Doc. CAT/C/IDN/CO/2, 2 Juli 2008, hal. 10-11.

¹⁶ Menariknya instrumen panduan ini juga diakui oleh Kepolisian RI lewat Peraturan Kapolri (Perkap) No 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 7 (huruf s).

¹⁷ Dr. Changwon Pyo, *Examining Existing Police Oversight Mechanisms in Asia*, dan Prof. Dr. Monica den Boer dan Prof. Dr. Roel Fernhout, *Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competencies*. Keduanya merupakan *Workshop Papers* dalam *Asia-Europe Democratisation and Justice Series; Improving the Role of the Police in Asia and Europe* di Delhi, India, 3-4 Desember 2008, hal 6-63.

Setelah pemisahan dengan TNI pada tahun 1999, Polri telah berupaya untuk mereformasi dirinya untuk menjadi institusi pelayanan kepolisian yang profesional, efektif, efisien dan modern. Untuk mewujudkan perubahan tersebut, Polri tidak saja telah melakukan reorientasi paradigmatis melalui penetapan visi, misi dan tujuan Polri masa depan, namun juga secara bertahap (gradual) telah melakukan sejumlah inisiatif yang cukup strategis dan penting, khususnya yang menyangkut aspek-aspek perubahan struktural dan instrumental.

Pada aspek perubahan struktural, inisiatif-inisiatif tersebut diantaranya melakukan perubahan nama pangkat (yang sebelumnya “berbau” militer), perbaikan kurikulum pendidikan dan pelatihan kepolisian yang sebelumnya sangat kental dengan pendekatan militeristik, serta mengkaji dan memperbaiki sistem anggaran agar lebih transparan dan akuntabel. Sedangkan pada aspek perubahan instrumental diantaranya dengan lahirnya UU No 2 Tahun 2002 dan dikeluarkannya sejumlah peraturan internal kepolisian seperti Peraturan Kapolri tentang Ruang Pelayanan Perempuan dan Anak, Peraturan Kapolri tentang penggunaan kekuatan dan senjata api. Peraturan Kapolri tentang Pemolisian Masyarakat, Peraturan Kapolri tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang ingin menunjukkan perubahan paradigma polisi dalam melayani dan melindungi masyarakat.

Pada tataran operasional, meskipun dirasakan pelayanan kepolisian belum banyak berubah secara signifikan, namun beberapa inisiatif dan kinerja kepolisian telah mendapat penghargaan dari masyarakat luas. Sebagai contoh, meskipun masih diterapkan secara terbatas, namun upaya penyederhanaan birokrasi untuk mengurus administrasi kendaraan bermotor mendapat penghargaan yang luas dari masyarakat. Demikian juga dengan keberhasilan aparat kepolisian untuk mengungkap jaringan terorisme telah menimbulkan simpati dan penghargaan tersendiri dari kalangan masyarakat luas.

Satu hal penting yang juga menarik dan menjadi bagian penting dari inisiatif-inisiatif reformasi yang dilakukan oleh pihak kepolisian adalah pengakuan pentingnya keterlibatan aktor-aktor *civil society* dalam reformasi polisi. Pada masa-masa awal reformasi digulirkan, Polri telah membentuk Kelompok Kerja (Pokja) Bersama Reformasi Kepolisian yang anggotanya terdiri dari perwakilan kepolisian, perguruan tinggi, organisasi-organisasi media, beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat dan juga perwakilan lembaga-lembaga donor. Peran dari Pokja ini adalah diantaranya memberikan kerangka-kerja untuk monitoring dan evaluasi, forum pembelajaran dan koordinasi yang bertujuan untuk mendukung reformasi kepolisian di Indonesia, baik yang berupa pengembangan kebijakan-kebijakan maupun perangkat-perangkat operasional lainnya.

Bukan hanya itu, pengakuan akan pentingnya peranan *civil society* juga ditunjukkan oleh pihak kepolisian dengan memberikan ruang kepada mereka untuk terlibat dalam isu-isu strategis dan sensitif. Sebagai contoh adalah inisiatif kepolisian untuk mengundang salah satu perguruan tinggi untuk melakukan kajian tentang anggaran kepolisian dan kemudian mendiskusikan secara terbuka temuan-temuan tersebut, termasuk diantaranya terkait dengan sumber penerimaan ilegal yang diterimanya.

Demikian pula dengan keterbukaan Polri untuk bekerjasama dengan aktor-aktor *civil society* lainnya untuk memperkuat kapasitas polisi dalam menangani isu-isu spesifik, seperti hak asasi manusia, pemolisian masyarakat, reformasi pendidikan kepolisian, gender, manajemen kepolisian, rekrutmen sumber daya manusia, terorisme, dan isu-isu penting lainnya.

Meskipun perjalanan reformasi kepolisian masih diwarnai dengan berbagai ambivalensi dan juga menghadapi berbagai kendala yang tidak ringan namun hal ini telah memberikan sinyal tentang kesadaran bahwa polisi tidak dapat menjalankan proses reformasi kelembagaannya sendiri namun membutuhkan kerjasama dan kemitraan dengan masyarakat serta institusi negara lainnya. Diharapkan melalui proses ini masyarakat dapat memahami masalah-masalah yang dihadapi oleh pihak kepolisian dan kemudian memberikan kontribusi dalam upaya-upaya memperbaiki citra polisi dan memperkuat kinerja kepolisian.

III. Perkembangan Terakhir: Stagnasi Reformasi

Dalam kurun setahun belakangan ini, Polri menjadi salah satu institusi yang mendapat sorotan publik. Diawali dengan “cerita suksesnya” dalam melucuti kekuatan kelompok teroris dengan keberhasilannya memburu teroris top kunci yang dianggap menjadi dalang utama aksi-aksi terorisme di Indonesia. Keberhasilan dalam proyek melawan terorisme yang mendapat sanjungan publik besar ini tiba-tiba seolah-olah tidak berarti ketika beberapa bulan berselang muncul kontroversi nasional baru “cecak versus buaya” dalam isu anti korupsi, di mana Polri secara institusional bergerak melawan keyakinan dan kepercayaan publik soal konfliknya dengan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi). Belum begitu reda soal kontroversi isu anti korupsi ini, muncul lagi persoalan baru ketika salah seorang perwira tinggi kontroversial Polri kembali mengejutkan publik dengan testimoninya di muka persidangan yang jelas menantang kredibilitas Polri sebagai institusi.

Seluruh proses yang berlangsung ini meyakinkan publik bahwa ada yang ‘tidak beres’ dalam internal tubuh Polri. Hal ini seolah menghancurkan dengan rencana Polri membangun *trust building* (2005-2010) yang memandatkan keberhasilan Polri dalam menjalankan tugas berdasarkan dukungan masyarakat dengan landasan kepercayaan (*trust*).

Dalam konteks bernegara, Polri dituntut sebagai institusi yang memenuhi prinsip-prinsip demokratis (*democratic policing*), berdasarkan tiga orientasi utama suatu reformasi sektor keamanan, yaitu prinsip *democratic oversight*, *rule of law*, dan hak asasi manusia. Ukuran pemolisian yang demokratis itu mensyaratkan : kejelasan atas tujuan dan mekanisme pemolisian yang demokratis; menegakkan hukum; menegakkan etika dan hak asasi manusia; kejelasan akuntabilitas dan transparansi; serta pembenahan organisasi dan manajemen isu.

Pertanyaannya, setelah lebih dari 10 tahun reformasi, sejauh mana efektivitas pembenahan Polri sebagai pemolisian demokratis tersebut?

Reformasi strategis dengan meningkatkan kapasitas norma hukum dan penegakan standar hak asasi manusia yang dilakukan di tubuh institusi Polri sejak reformasi 1998 rupanya masih memberikan celah untuk memunculkan praktik kekerasan polisi yang eksekutif. Adanya jurang pemisah antara produk kebijakan dan penerapan pengetahuan dan pengalaman dari para personel kepolisian yang masih menerapkan pendekatan kekerasan dalam menjalankan mandat kerjanya adalah cerminan nyata bahwa masih ada problem khusus yang menjadi tantangan kepolisian Indonesia dalam menegakkan akuntabilitas institusinya.

Kelompok masyarakat sipil yang mendorong reformasi Polri melihat beberapa permasalahan mendasar yang menghambat reformasi Polri :

Pertama, agenda reformasi Polri tidak sinkron dengan agenda reformasi kenegaraan lainnya, seperti agenda desentralisasi pemerintahan. Struktur polisi yang masih unitaris dengan mengandalkan semata-mata akuntabilitas vertikal tidak lagi memadai dengan agenda desentralisasi politik di mana institusi demokratis di tingkat daerah tidak memiliki kontrol efektif sehingga tidak terjadi suatu mekanisme akuntabilitas berlapis dengan keterlibatan aktor-aktor yang beragam. Padahal ini merupakan karakter esensial dari suatu *democratic policing*. Peristiwa besar terakhir di Tanjung Priok April 2010 ini menunjukkan hal tersebut. Upaya eksekusi urusan tanah di makam Mbah Priok ternyata berubah menjadi bentrok massal antara massa yang marah dan bersenjata dengan aparat Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) dengan adanya beberapa korban jiwa, ratusan orang terluka, dan puluhan milyar kerusakan fasilitas publik. Di tengah-tengah bentrok itu terlihat betapa posisi Polri yang gamang. Di satu sisi kendali keamanan ditanggung dan diklaim oleh Satpol PP dengan alasan urusan ketertiban umum ada di tangan

Pemerintah Daerah (Pemda). Di lain pihak, indikasi bentrok massal sudah diprediksi bahkan oleh Polres setempat. Upaya pembiaran terjadinya bentrok massal jelas juga menjadi tanggung jawab kepolisian yang bisa mengambil langkah pencegahan yang lebih efektif dengan memisahkan kedua pihak yang bertikai dan akan bentrok.

Kedua, paradigma penegakan hukum masih mengutamakan pendekatan kekerasan dalam menanggulangi kejahatan, seperti penyiksaan, penggunaan kekerasan secara berlebihan, pembunuhan di luar proses hukum dan lain sebagainya. Angka kekerasan masih saja besar karena polisi ditempatkan sebagai institusi penjaga keamanan yang langsung berhadapan dengan masyarakat. Tidak mudah juga bagi kepolisian dan polisi secara individual untuk bisa keluar dari paradigma ini. Sistem yang telah dimiliki belum cukup memadai untuk membatasi penggunaan kekerasan sekaligus ketidakjelasan mekanisme terhadap efek penjeratan.

Ketiga, tidak terintegrasinya *criminal justice system* dalam kerangka penegakan hukum. Praktik mafia peradilan selalu diikuti oleh adanya penyalahgunaan wewenang (korupsi) oleh aparat hukum pidana. Sementara pemberantasan korupsi cenderung alpa terhadap kaitan antar *criminal justice system*, di mana agenda pemberantasan korupsi cenderung fokus pada kasus-kasus besar dan terhadap korupsi di kepolisian, kejaksaan serta kehakiman (pengadilan). Kurangnya dukungan anggaran yang diberikan oleh negara seringkali dimanfaatkan dan dijadikan justifikasi oleh aparat kepolisian untuk mencari sumber pendanaan ilegal untuk kepentingan pribadi dan mengakibatkan terjadinya diskriminasi atau dikompromikannya pelayanan kepolisian kepada masyarakat. Polri tidak ditempatkan sebagai institusi strategis hulu/pintu gerbang dari sistem peradilan pidana, yang semestinya bisa menjadi upaya untuk membersihkan sistem peradilan pidana dari mafia hukum/peradilan.

Keempat, lemahnya mekanisme akuntabilitas internal maupun mekanisme kontrol eksternal. Secara internal, ketidakjelasan batasan dalam kode etik Polri maupun pengawasan yang melekat membuat kekerasan dan penyalahgunaan kekuasaan dan penyalahgunaan kewenangan masih terus berlangsung dengan kontrol internal yang juga tak terukur. Membersihkan polisi dari hal tersebut artinya juga menegakkan hukum dan aturan di tubuh kepolisian. Secara eksternal, Kompolnas tidak cukup memiliki kewenangan untuk dapat bekerja secara independen dan efektif independen dalam mengawasi kinerja kerja Polri. Sementara itu tidak jelas pula relasi struktural dengan Komnas HAM, yang memiliki tugas untuk melakukan penyelidikan atas dugaan terjadinya peristiwa pelanggaran HAM. Sementara itu, DPR sebagai lembaga yang mempunyai fungsi pengawasan dan penganggaran (*budgeting*) belum mampu memberikan kontribusi yang signifikan dan strategis bagi pembenahan institusi Polri yang ideal.¹⁸

Kelima, pengadopsian pemolisian masyarakat (Polmas) sebagai *grand strategy* untuk memperkuat pelaksanaan tugas pokok Polri pada kenyataannya belum memberikan dampak yang signifikan pada efektivitas pelayanan kepolisian kepada masyarakat dan juga belum memberikan kontribusi untuk memperbaiki transparansi dan akuntabilitas institusi kepolisian. Lemahnya dan atau tidak seragamnya pemahaman anggota kepolisian terhadap pemolisian masyarakat juga dikhawatirkan akan mereduksi tugas pokok Polri sebagai pemelihara kamtibmas, penegak hukum, pelindung dan pengayom masyarakat.

¹⁸ Pada bidang anggaran misalnya, kenaikan anggaran Polri dalam beberapa tahun terakhir belum berdampak signifikan terhadap efektivitas pelayanan kepolisian kepada masyarakat dan mengurangi praktik-praktik korupsi dan kekerasan di institusi kepolisian.

¹⁹ Dalam banyak kasus, implementasi pemolisian masyarakat seringkali dipersepsikan dan dilakukan dengan pengambilalihan tugas-tugas kepolisian kepada kelompok masyarakat tertentu. Bahkan dalam beberapa kasus, pemolisian masyarakat seringkali dianggap sebagai sekedar proyek untuk mencari dukungan dana, baik dari pemerintah daerah maupun donor. Hal lainnya yang juga mengkhawatirkan adalah pengadopsian nilai-nilai lokal

IV. Problem Spesifik Akuntabilitas dan Transparansi Polri

a. Kekerasan dan Pelanggaran HAM

Secara garis besar langkah-langkah maju telah dibuat oleh Polri untuk meningkatkan modal komitmennya terhadap perlindungan dan pemajuan HAM, seperti pembuatan mekanisme internal yang tidak saja mengatur hak-hak yang melekat pada tiap-tiap personel kepolisian, namun di sana juga diatur pembatasan-pembatasan jenis tindakan yang bisa dilakukan oleh polisi. Polisi juga wajib patuh pada perundang-undangan nasional sebagai wujud komitmennya dalam penegakan HAM. Selain itu, polisi juga wajib tunduk kepada seperangkat mekanisme atau standar HAM internasional yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia dan beberapa ketentuan HAM internasional lainnya yang telah disepakati sebagai kebiasaan internasional yang terbukti dalam praktik umum dan bisa diterima oleh hukum domestik (*customary internasional law*).

Dalam kerangka sistem peradilan pidana, kewenangan polisi tertuang dalam KUHAP. Selain berwenang menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana, polisi juga berwenang mencari keterangan dan barang bukti, di mana mereka bisa menyuruh berhenti seorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri. Polisi juga berwenang untuk melakukan penangkapan, memberikan larangan meninggalkan tempat, melakukan penggeledahan dan penyitaan. Untuk kebutuhan penyidikan dan penyelidikan, wewenang untuk mengambil sidik jari dan memotret seorang, memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi (wewenang interogasi), dan mengadakan penghentian penyidikan, juga dimiliki oleh aparat kepolisian.

Persoalan muncul saat terjadi praktik kekerasan dalam proses tersebut. Kerja-kerja kepolisian memang sering kali dianggap identik dengan kekerasan. Ini tidak terhindarkan karena esensi dari pemolisian bukan pada apa yang dilakukan oleh polisi, namun pada apa yang potensial dilakukan oleh polisi, dalam hal ini potensi penggunaan kekerasan secara sah. Dalam negara demokrasi, di mana fungsi keamanan nasional berada di bawah wewenang sipil, polisi menjadi pemegang monopoli kekerasan (*monopolists of force*), khususnya kekerasan yang dilakukan terhadap warga negaranya sendiri.

Dalam menjalankan tugas sehari-hari, polisi selalu ditekankan pada satu persepsi bahwa mereka adalah pemberantas kejahatan yang sedang berada dalam situasi “perang melawan kejahatan” dan “perang melawan terorisme”. Persepsi ini mengiring polisi pada posisi “*the invitational edge of assasination*”, di mana praktik tembak di tempat terhadap tersangka yang tidak jarang mengakibatkan kematian dijustifikasi dengan anggapan bahwa mereka “orang jahat” yang tidak layak hidup.

Pada praktiknya, Polri masih menerapkan pola penggunaan kekuatan dan kekerasan yang tidak proporsional pada sejumlah peristiwa pidana. Pola penggunaan kekuatan yang tidak proporsional ini dapat dikategorikan dalam beberapa jenis tindakan, seperti perlakuan buruk pada saat pemeriksaan - penangkapan - penahanan, tindakan penyiksaan, akses medis yang tidak memadai ketika si tersangka masih berada di dalam tahanan polisi, hingga penggunaan senjata api yang mengakibatkan tewasnya seseorang.²⁰

Dari hasil pemantauan KontraS, sejak tahun 2007 ditemukan beberapa kasus kekerasan dan pelanggaran HAM yang melibatkan unsur aparat kepolisian. Kasus-kasus tersebut antara lain seperti kasus penganiayaan, tindak penyiksaan, salah tangkap, penembakan, penahanan sewenang-wenang, hingga

dalam implementasi pemolisian masyarakat yang seringkali bertentangan dengan nilai-nilai universal hak asasi manusia dan juga kurang memberikan perhatian terhadap kebutuhan perempuan.

²⁰ Monitoring Media dan Laporan Pengaduan Masuk KontraS 2010.

kasus yang berujung pada kematian tahanan.²¹ Padahal hak atas hidup dan hak untuk tidak disiksa adalah merupakan *non derogable rights* (hak yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun), bahkan kepada tersangka atau terdakwa sekalipun. Penyalahgunaan serius kewenangan diskresi yang dilakukan oleh beberapa oknum aparat polisi tersebut adalah contoh bagaimana akses keadilan itu masih belum dirasakan betul oleh masyarakat. Aksi penganiayaan yang kemudian berkorelasi dengan penggunaan bentuk kekuatan berlebihan (*excessive force*) sehingga mengakibatkan rangkaian kekerasan di atas bisa terjadi pada sebuah kasus adalah jenis tindakan di luar batas kewenangan institusi kepolisian.

Biasanya mereka yang tidak memiliki akses perlindungan hukum berasal dari elemen masyarakat miskin dan marjinal dengan beragam latar kasus pidana seperti kasus pencurian, narkoba, perampokan, atau bahkan perselisihan kecil lainnya amat rentan mendapat pengalaman kekerasan semacam ini. Kelompok masyarakat miskin ini tentu tidak memiliki basis pengetahuan yang cukup tentang hak-hak hukum yang melekat pada dirinya. Selain itu pihak lainnya yang berisiko tinggi untuk mendapat kekerasan semacam ini datang dari kelompok perempuan dengan bentuk pengalaman kekerasan yang kurang lebih sama.²²

Ketidakmampuan pemerintah untuk menyediakan bantuan hukum kepada kelompok masyarakat miskin dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya yang tidak bisa mengakses keadilan struktural tersebut juga menjadi tantangan bersama.²³ Selain itu, hal pelik lainnya yang muncul dan berhubungan dengan tindak pelanggaran ini adalah terkait dengan tindak korupsi dan mafia hukum yang ternyata tidak bisa dipisahkan dengan proses membangun akuntabilitas polisi.

Meskipun ada aturan berupa juklak (petunjuk pelaksanaan) atau juknis (petunjuk teknis) dalam melakukan tindakan, keputusan untuk mencurigai dan kemudian memeriksa seseorang akan tetap lebih berdasar pada pengalaman lapangan dari aparat kepolisian. Juklak dan juknis yang sudah disusun acapkali diabaikan karena, berdasarkan pengalaman, juklak dan juknis ini malah dianggap membatasi ruang gerak polisi untuk menjalankan tugasnya. Polisi banyak melakukan apa yang disebutnya sebagai “*bending and breaking the rules*”. Bukan hanya aturan prosedural yang dilanggar atau dibengkokkan, namun juga aturan hukum seperti melakukan pengeledahan tanpa didukung dasar kecurigaan yang cukup kuat.²⁴

Pengabaian terhadap aturan, baik itu dalam bentuk pembengkokkan maupun pelanggaran aturan ini kemudian menjadi hal yang biasa dan jamak dilakukan. Demi mencapai tujuan yang lebih besar, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, toleransi terhadap pelanggaran semakin menguat. Selain terjadi peningkatan secara kualitatif dari segi bentuk pelanggaran yang dilakukan, toleransi ini juga merefleksikan kultur publik. Satu contoh mengenai hal ini tampak dalam tayangan televisi seperti “Buser”, “Sergap”, “Sidik Kasus”, dan sejenisnya, yang menampilkan aksi polisi yang tidak jarang brutal dan melanggar HAM. Tayangan berita yang menunjukkan seorang tersangka dalam kondisi babak belur (seringkali juga dengan luka tembak) setelah ditangkap dan diinterogasi polisi, merupakan pemandangan yang biasa bagi publik.

Kultur toleran terhadap pembengkokkan dan pelanggaran hukum yang merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang oleh polisi ini tidak hanya berbentuk tindak kekerasan ekstra-legal, namun juga muncul dalam bentuk lain. Bentuk yang relatif *soft* misalnya polisi yang menerima uang “titipan sidang” dalam kasus pelanggaran lalu lintas. Penyalahgunaan wewenang yang lebih serius misalnya

²¹ Monitoring Media KontraS 2007.

²² Monitoring Media KontraS 2007.

²³ Dengan masuknya RUU Bantuan Hukum di Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2010, diharapkan dapat membantu masyarakat kelas menengah bawah untuk bisa mengakses bantuan hukum dalam kasus-kasus pidana atau perdata yang dialami oleh mereka.

²⁴ Waddington 1999.

tindakan yang berimplikasi pada proses peradilan pidana seperti pada kasus pemalsuan BAP, di mana terjadi rekayasa terhadap barang bukti yang dilakukan oleh polisi. Keterlibatan polisi dalam “perdagangan” proses penegakan hukum juga merupakan penyalahgunaan wewenang sangat serius dan diduga marak terjadi dalam proses peradilan pidana di Indonesia.

Memasuki tahun 2008, budaya kekerasan di lingkungan polisi juga tidak kunjung menurun. Dari data yang KontraS miliki, tindak kekerasan represif, penyiksaan dan penembakan sewenang-wenang masih menjadi corak yang kental dilakukan oleh oknum aparat kepolisian. Peristiwa-peristiwa itu umumnya banyak berhubungan dengan aksi-aksi demonstrasi yang dilakukan oleh elemen masyarakat sipil, pekerja media, dan masyarakat umum lainnya.²⁵

Secara khusus penggunaan senjata api di luar standar prosedur adalah jenis tindakan yang tidak bisa ditolerir. Peraturan Kapolri No 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dan Tindakan Kepolisian adalah ketentuan-ketentuan resmi yang mengatur secara khusus bagaimana senjata api bisa dipergunakan. Dalam aturan itu juga ditegaskan masing-masing individu polisi harus bertanggung jawab dalam penggunaan kekuatan dalam tindakannya. Hingga kini belum ada transparansi publik dalam penggunaan senjata api oleh kepolisian meski mereka secara khusus telah memiliki Peraturan Kapolri No 1 tahun 2009 yang sesuai dengan standar dalam Prinsip-Prinsip Dasar PBB tentang Penggunaan Kekuatan Senjata Api.²⁶

Memasuki tahun 2009 kategorisasi kekerasan dan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aparat kepolisian kian meluas. Tindakan tersebut tidak saja berupa jenis tindak kekerasan “konvensional” seperti penyiksaan dan penangkapan sewenang-wenang, namun juga hadir bentuk tindak kekerasan gaya baru seperti kasus kriminalisasi yang melibatkan sejumlah aktivis HAM dan pejabat publik seperti KPK terkait dengan maraknya penyalahgunaan wewenang dan tindak korupsi di lingkungan kepolisian.

Meski demikian, jenis tindak kekerasan “konvensional” tersebut juga mengalami pemutakhiran kasus akhir-akhir ini. Jenis pemutakhiran kasus tersebut bisa dilihat di beberapa wilayah seperti tindak kekerasan yang terjadi di Gorontalo. Tindakan pemakuan tangan yang dialami oleh tahanan dan dilakukan oleh aparat kepolisian Gorontalo adalah jenis tindakan yang mengancam keselamatan nyawa para tahanan itu sendiri.²⁷ Penyiksaan juga dilakukan kepada sejarawan JJ. Rizal yang dicurigai membawa narkoba/psikotropika oleh Polsek Beji Depok. Bermodal kecurigaan aparat polisi dengan sewenang-wenang bisa menciduk seseorang yang dicurigai akan melakukan tindak kriminal atau pidana.²⁸

Penyalahgunaan lainnya juga muncul dalam penanganan aksi demonstrasi yang terjadi di Nabire, Papua. Dalam pola penanganannya, kepolisian masih mengedepankan pendekatan kekerasan yang berlebihan (*excessive use of force*) untuk membubarkan aksi demonstrasi. Padahal dalam berbagai ketentuan internal Polri, peraturan perundang-undangan dan standar HAM internasional tindakan-tindakan seperti pembunuhan di luar hukum (*extra judicial killing*), penyiksaan, dan kriminalisasi terhadap pembela HAM adalah kategori tindakan yang tidak perlu, berlebihan dan sudah bisa dipastikan bertentangan dengan cita-cita reformasi Polri untuk meraih derajat profesionalitas sebagai aparat penegak hukum yang bertanggungjawab.²⁹

²⁵ Monitoring Media KontraS 2008.

²⁶ Lihat: Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Official Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.

²⁷ Monitoring Media KontraS, 2009.

²⁸ Monitoring Media KontraS, 2009.

²⁹ Surat terbuka atas Pengabaian Kasus Penyalahgunaan Wewenang Polisi di Kabupaten Nabire, Papua. KontraS – Amnesty International, 30 November 2009.

Bentuk penahanan sewenang-wenang juga bisa kita lihat dalam kasus penanganan terorisme yang dilakukan oleh Detasemen Khusus Anti Teror 88 untuk mencari gembong terorisme Noordin M. Top. Beberapa saksi kunci ataupun tersangka teroris justru ‘dilumpuhkan’ dengan cara ditembak mati, sehingga memutus rangkaian jaringan teroris yang ada di Indonesia. Dalam beberapa aksi penanganannya, pihak kepolisian juga cenderung gegabah dengan melakukan beberapa kesalahan elementer, seperti tindakan salah tangkap dan salah tembak, sehingga mengakibatkan jatuhnya korban luka-luka.³⁰

Tabel Pola Kekerasan dan Pelanggaran HAM Polisi 2009 di Seluruh Indonesia

No	Jenis Tindakan	2009
	Penembakan (kematian/luka)	48
2	Penyiksaan (meninggal/luka)	9
3	Penangkapan	2
4	Perkosaan	1
5	Penganiayaan	37
6	Salah tangkap	5

Sumber: Dokumentasi KontraS 2010

Persoalan lain yang muncul adalah penyalahgunaan kewenangan diskresional, saat semua persoalan bertumpu pada penilaian subyektif aparat kepolisian. Di satu sisi ada ironi di mana dalam demokrasi pada saat yang sama ada otoritas yang berwenang menabrak hak-hak sipil. Sehingga muncul kebutuhan akan kontrol terhadap diskresi, yang meskipun disambut dengan pesimisme namun tetap ada keyainan bahwa diskresi ini masih bisa dikontrol melalui berbagai pendekatan seperti keterlibatan pengadilan, dan lain sebagainya.³¹

Kredibilitas dan akuntabilitas Polri juga kian dipertanyakan ketika kasus mafia hukum dan atau mafia peradilan mencuat di tengah-tengah sengketa antar lembaga di Indonesia. Tudingan kuat adanya mafia peradilan, mafia hukum maupun keberadaan makelar kasus, pada dasarnya beranjak dari peluang yang ada dalam diskresi ini. Menurut Komisi Hukum Nasional, diskresi banyak digunakan sebagai alat “negosiasi” untuk mendapatkan suatu imbalan “material”. Akibatnya hukum nampak bukan sebagai tempat mendapatkan keadilan, tapi tempat untuk mempertaruhkan uang untuk membeli “keadilan”. Mafia hukum tidak hanya berhenti di tingkat sistem pengadilan semata namun dalam kajian sistem peradilan pidana, aspek mafia hukum bisa ditarik dalam berbagai level aktor, termasuk diantaranya institusi kepolisian.³²

³⁰ Monitoring Media KontraS, 2009.

³¹ Walker: 1993.

³² Seperti yang terjadi baru-baru saja dalam kasus Aan dalam penyalahgunaan kewenangan aparat Polda Maluku. Dalam kasus ini, menarik untuk kita simak bersama bahwa kasus yang menimpa Sukandi bin Sukatma alias Aan melibatkan berbagai aktor kepentingan. Mulai dari keterlibatan Direskrim Polda Maluku John Siahaan dan dua orang penyidik ketika memeriksa Aan di gedung Artha Graha Jakarta, 14 desember 2009. Pemeriksaan berlapis yang ditujukan kepada Aan mulai dari kepemilikan narkoba, senjata api, pembiaran penganiayaan yang dilakukan oleh salah seorang pimpinan Artha Graha kepada Aan yang dilakukan di depan Kombes John Siahaan, hingga dugaan hubungan kolusif antara polisi dengan pihak pemberi sumbangan dalam hal ini adalah Artha Graha adalah bentuk pengabaian rasa aman yang seharusnya bisa diberikan polisi, khususnya dalam kasus ini. Lihat: Surat KontraS – *Mohon Perhatian atas Perkara Dugaan Penyalagunaan Kewenangan Aparat Polda Maluku (Kasus Aan)*,

Hadirnya indikasi kuat keberadaan mafia hukum di jajaran tubuh pemerintahan dan institusi keamanan dalam hal ini Polri juga harus menjadi prioritas perhatian. Polri yang menjadi tulang punggung penegakan supremasi hukum dituntut bisa bekerja secara profesional, menjaga kemandirian, dan yang terpenting adalah bisa menempatkan posisi yang produktif dalam membangun rasa aman di tengah-tengah bantuan yang mengalir deras kepada institusi ini.

b. Korupsi

Dalam praktiknya korupsi di kepolisian meskipun dianggap marak terjadi namun juga sekaligus sangat sedikit yang terungkap. Sebagai ilustrasi untuk memperoleh potret korupsi bisa lihat beberapa kasus besar penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh polisi. Dari kasus-kasus korupsi yang melibatkan polisi, hanya kasus Suyitno Landung yang menggunakan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam kasus ini pun, jaksa hanya menuntut hukuman 2 tahun penjara (sementara ancaman pidananya 20 tahun penjara). Vonis yang dijatuhkan pada terdakwa akhirnya hanya 1 tahun 6 bulan, itupun dijalani Suyitno di penjara khusus di Rutan Mako Brimob Kelapa Dua Depok.

Kasus-kasus penyalahgunaan wewenang lainnya yang dilakukan oleh polisi, adalah *illegal logging* yang terjadi di Gowa, Sulsel dan di Ketapang, Kaltim. Di Gowa, tiga “oknum” polisi yang hanya disebutkan sebagai “pejabat di Polres Ketapang” dikenai pasal UU 41/1999 tentang Pidana Kehutanan. Mereka dianggap mengetahui adanya tindak kejahatan tetapi tidak melakukan tindakan³³. Penyalahgunaan kekuasaan serius oleh polisi terjadi dalam tindak pemalsuan BAP kasus impor gula ilegal yang mengakibatkan tersangka kasus tersebut, Nurdin Halid bebas. Di sini, lima perwira polisi menjadi tersangka³⁴. Demikian juga dengan adanya tujuh perwira polisi yang dijadikan tersangka atas dugaan ketidakwajaran lalu lintas uang dalam rekening mereka berdasarkan laporan PPATK.³⁵

Hingga saat ini perspsi publik begitu rendah terhadap akuntabilitas Polri, khususnya menyangkut penanganan internal Polri terhadap dugaan terjadinya tindak kekerasan, korupsi, atau tindak penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh anggotanya. Di lain pihak mekanisme akuntabilitas eksternal independen masih sangat minim.³⁶ Titik kepercayaan semakin rendah belakangan ini ketika kontroversi tindak-tanduk Susno Duadji, seorang perwira tiga bintang di Polri dan mantan Kabareskrim yang saat ini menyedot perhatian publik dan media massa. Susno Duadji menyulut kontroversi saat memulai ketegangan antara Polri dengan KPK lewat isu “buaya versus cicak”, diikuti dengan penahanan dua komisioner KPK yang direspon balik oleh gelombang marah publik di tingkat nasional dengan ujung terbentuk suatu tim independen bentukan Presiden SBY untuk mengevaluasi kinerja aparat penegak hukum terkait isu korupsi. Susno Duadji yang saat itu ditopang oleh dukungan para petinggi di Mabes Polri –sehingga seakan-akan menyeret Polri sebagai institusi- seolah-olah menjadi musuh publik utama terkait isu korupsi.

Letupan kedua terjadi setelah Susno Duadji yang dinonaktifkan sebagai Kabareskrim -meski tetap bertugas di Mabes Polri tanpa suatu jabatan struktural- bersaksi di depan persidangan Antasari Azhar, eks

27 Januari 2010. Selain itu lihat: <http://www.tempointeraktif.com/hg/kriminal/2010/01/06/brk,20100106-217639.id.html>, <http://www.detiknews.com/read/2010/01/06/162530/1272846/10/polisi-vl-aniaya-aan-agar-mau-jadi-saksi-kasus-senpi> dan <http://www.detiknews.com/read/2010/01/18/195949/1281113/10/sangkal-ada-pembiaran-polri-selidiki-pemukulan-aan> diakses pada tanggal 29 Januari 2010.

³³ Okezone, 11 April 2008.

³⁴ Suara Merdeka, 21 Desember 2005.

³⁵ BBC Indonesia, 16 September 2005.

³⁶ Amnesty International, *Unfinished Business; Police Accountability in Indonesia*, ASA 21/013/2009, 2009.

Ketua KPK yang menjadi terdakwa untuk suatu kasus pembunuhan berencana yang diekspos media secara intens. Dalam kesaksiannya tersebut Susno Duadji secara mengejutkan menyatakan ada masalah dalam tubuh tim investigasi Polri dalam kasus pembunuhan tersebut. Pada momentum ini Susno Duadji kemudian berhadapan dengan institusi yang dulunya membela dia dalam kasus “buaya versus cicak”. Tidak berhenti di momentum tersebut –karena gagalnya mekanisme internal Polri menuntaskan tuduhan Susno Duadji- ia kembali melontarkan tuduhan adanya suatu mafia kasus di tubuh Polri lewat kasus korupsi terkait seorang pejabat dinas pajak, Gayus Tambunan. Tuduhan ini segera dibantah pihak Mabes Polri, namun karena Susno Duadji bisa menyajikan informasi tandingan soal kejanggalan kasus ini ke pihak lain, yaitu Satgas Pemberantasan Mafia Hukum bentukan Presiden SBY, maka pihak Mabes Polri tidak bisa berkelit. Beberapa mantan penyidik Polri dalam kasus Gayus ini segera menjadi tersangka, bahkan melibatkan beberapa perwira tinggi. Ternyata tuduhan Susno Duadji juga memiliki ‘efek domino’. Kompol Arafat Enanie, mantan penyidik di Bareskrim Polri yang menjadi sasaran pemeriksaan dugaan kasus Gayus pasca pengakuan Susno Duadji, kemudian malah menyebut lebih banyak nama lagi, termasuk Susno Duadji dan Komjen Ito Sumardi, Kabareskrim Polri saat ini. Pengakuan Kompol Arafat tersebut dilakukan di depan sidang kode etik Polri. Bila pengakuan Kompol Arafat tersebut benar, yang hingga tulisan ini dibuat masih terus diproses, maka bisa dikatakan mafia hukum di tubuh Polri memang sangat sistemik karena melibatkan petinggi-petinggi pentingnya. Di momen inilah kebutuhan akan penguatan mekanisme akuntabilitas, baik internal maupun eksternal, menjadi sesuatu yang mendesak. Diperlukan intervensi berbagai pihak, mulai dari internal Polri yang harus melakukan ‘bersih-bersih’ dari dalam institusinya sendiri; Presiden SBY yang harus segera melakukan inisiatif reformasi tahap lanjut; hingga peran DPR bila memang kebutuhannya adalah reformasi legislasi yang lebih kuat untuk menjamin adanya mekanisme akuntabilitas Polri. Di lain pihak peran masyarakat sipil -baik NGO, media massa, dan sektor publik lainnya juga harus intens, tidak hanya dalam melakukan pengawasan eksternal, namun juga harus berani mengajukan usulan perbaikan terhadap mekanisme akuntabilitas di tubuh Polri.

Begitu luasnya Susno Duadji, seorang jendral aktif berbintang tiga Polri, memaparkan problem internal Polri, khususnya terkait dugaan Mafia Hukum, menunjukkan betapa mekanisme internal Polri tidak berjalan. Paling tidak mekanisme internal tersebut gagal dalam mengelola tuduhan Susno Duadji dan sekaligus gagal mengelola Susno Duadji sebagai anggotanya sendiri. Dalam *UN Code of Conducts of Law Enforcement Officials*, yang diadopsi oleh Resolusi Majelis Umum PBB 34/169 tertanggal 17 Desember 1979, disebutkan bahwa setiap aparat yang mengetahui suatu “pelanggaran/penyalahgunaan kekuasaan telah terjadi atau akan terjadi, harus membawanya kepada otoritas atasannya”. Ketentuan ini dibuat untuk menjaga keseimbangan antara adanya kebutuhan disiplin internal dengan kebutuhan adanya mekanisme pencegahan atau koreksi terhadap suatu pelanggaran HAM yang serius atau bentuk penyalahgunaan kewenangan lainnya, termasuk korupsi. Dalam kasus Susno Duadji perlu dipertimbangkan apakah ia sudah melakukan kontrol internal terlebih dahulu atau karena punya kepentingan personal langsung membawanya ke forum eksternal, yang seharusnya menjadi ‘jalan terakhir (*last resort*)’.

Apresiasi memang harus diberikan kepada Polri dalam menangani secara cepat para perwira tinggi yang diduga terlibat dalam kasus Gayus tersebut. Namun demikian, penanganan tersebut harus dipahami sebagai hasil dari tekanan pihak eksternal yang begitu massif. Pasca testimoni Susno Duadji ke publik, Satgas Mafia Hukum bentukan Presiden SBY bergerak cepat mengungkap informasi langsung dari pihak-pihak penting, termasuk Gayus Tambunan. Komisi III DPR juga ikut meramaikan situasi dengan memanggil Susno Duadji. Yang tak kalah penting adalah peranan media massa yang secara terus menerus membombardir pemberitaannya untuk menarik perhatian publik luas. Di sini terlihat bagaimana bentuk pengawasan eksternal bisa menjadi komplementer terhadap mekanisme internal. Sudah saatnya memikirkan adanya suatu mekanisme akuntabilitas eksternal independen yang bisa bekerja secara efektif memantau kinerja Polri dan menerima pengaduan publik atas dugaan pelanggaran HAM atau penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh aparat Polri. Saat ini Komisi Kepolisian Nasional (Koppolnas) hanya memiliki mandat konsultatif dan tidak bisa dibilang merupakan mekanisme

akuntabilitas eksternal yang independen. Perlu dipertimbangkan bagaimana komisi ini seharusnya diperkuat mandat dan kewenangannya.

Dari kasus-kasus yang sempat muncul di media massa tersebut di atas, ada satu fenomena menarik di mana pihak penyidik cenderung untuk menolak menyebutkan nama para tersangka, apalagi ketika mereka merupakan perwira polisi. Penggunaan istilah “oknum” juga selalu digunakan dalam kasus-kasus ini. Dan yang pasti, meskipun sudah melibatkan aparat perwira polisi, perhatian media massa terhadap kasus-kasus ini sangat lemah. Seolah-olah, kasus korupsi yang melibatkan aparat penegak hukum (dalam hal ini polisi) tidak dianggap sebagai sesuatu yang serius, apalagi dianggap sebagai skandal dalam sistem peradilan pidana.

Di sisi lain, betapa seriusnya problem korupsi polisi secara *common sense* akan dengan cepat dijawab oleh publik dengan “sangat serius”. Indeks Barometer Korupsi Global yang dilansir Transparency International Indonesia (TII) memaparkan bahwa kepolisian secara berturut-turut pada tahun 2006 dan 2007 menempati urutan pertama sebagai institusi paling korup di negeri ini. Namun demikian, harus diakui bahwa kajian akademis mengenai korupsi polisi di Indonesia masih sangat minim.

V. Simpulan dan Rekomendasi: Memberantas Penyalahgunaan Kewenangan oleh Polisi

Isu pemolisian dan keamanan cenderung menjadi isu politis, sehingga politisi dan “kaum profesional” cenderung untuk mencari ukuran yang sederhana dan pragmatis agar dapat “diterima” publik daripada menawarkan solusi yang kompleks dan strategis. Pragmatisme ini bisa menutup kebutuhan bahwa polisi semestinya bekerja untuk kepentingan publik dan hukum, bukan kepentingan penguasa. Untuk itu perlu dipastikan bahwa kepolisian bekerja secara imparial dan tidak dipengaruhi oleh kepentingan politik.

Sejak reformasi digulirkan, Polri sebenarnya sudah melakukan beberapa langkah reformasi, diantaranya perubahan nama pangkat, perbaikan kurikulum pendidikan dan pelatihan kepolisian yang sebelumnya sangat kental dengan pendekatan militeristik, serta mengkaji dan memperbaiki sistem anggaran agar lebih transparan dan akuntabel. Di samping itu sudah dikeluarkan berbagai aturan baru seperti Peraturan Kapolri tentang penggunaan kekuatan, Peraturan Kapolri tentang Pemolisian Masyarakat, Peraturan Kapolri tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Polri, dan lain sebagainya.

Namun perumusan agenda reformasi Polri berikut *grand strategy* 2005-2025 serta Tahapan Renstra 2005-2010, terlihat cenderung melihat ke dalam (*inward-looking*). Memang benar bahwa ketidakpercayaan publik merupakan salah satu kunci dalam reformasi kepolisian, namun ada isu lain yang merupakan landasan pembentukan ketidakpercayaan publik tersebut, yaitu: penyalahgunaan wewenang (korupsi dan pelanggaran HAM).

Ketika agenda reformasi gagal melihat inti persoalan, akibatnya reformasi yang dilakukan hanya sekedar mengejar “citra diri” (*self-image*) melalui prestasi yang dicapai dalam mengungkap terorisme, membongkar pabrik ekstasi dan jaringan narkoba, menutup perjudian, menangkap illegal logging, illegal mining, menekan kriminalitas dan lain-lain.

Akibatnya, upaya reformasi kelembagaan Polri cenderung berjalan di tempat dan masih terjadi penyalahgunaan wewenang oleh polisi, baik berupa *excessive use of force*, pelanggaran HAM, korupsi serta keterlibatan polisi dalam praktik mafia hukum. Pada titik ini, kepercayaan publik kepada polisi pun menjadi lemah. Hal tersebut disebabkan oleh:

- Masih kuatnya kultur militerisme dalam tubuh Polri yang terlihat dalam metode penegakan hukum Polri masih mengutamakan pendekatan kekerasan dalam menanggulangi kejahatan, seperti penyiksaan, penggunaan kekerasan secara berlebihan, dan lain sebagainya
- Struktur polisi yang masih unitaris dengan mengandalkan semata-mata akuntabilitas vertikal, sehingga tidak terjadi suatu mekanisme akuntabilitas berlapis dengan keterlibatan aktor-aktor yang beragam yang merupakan ciri penting dari *democratic policing*
- Lemahnya mekanisme akuntabilitas internal maupun mekanisme kontrol eksternal yang berujung pada absennya *rule of law* di dalam tubuh kepolisian
- Pengabaian terhadap peran strategis Polri sebagai institusi hulu dan penjaga pintu gerbang dari sistem peradilan pidana yang terintegrasi

Untuk mengatasi problem di atas, serta demi tercapainya tujuan reformasi Polri untuk menjadi aparat kepolisian yang profesional, efektif, efisien dan modern, maka prinsip *democratic policing* harus diterapkan secara konsekuen di mana kerja-kerja pemolisian harus berdasar pada tiga prinsip yaitu demokrasi, *rule of law*, dan hak asasi manusia.

Dalam situasi di mana upaya reformasi kelembagaan berjalan di tempat dan praktik korupsi dan kekerasan oleh polisi masih terjadi, maka yang harus dibangun adalah mekanisme kontrol dan *oversight* terhadap lembaga kepolisian. Sementara kebutuhan utama dari agenda reformasi ini adalah untuk menjawab pertanyaan, “*Who will police criminal cops?*”

Belajar dari reformasi Polri yang sudah dilakukan selama 10 tahun ini, harus ada perubahan orientasi di mana tujuan dari reformasi kepolisian ini adalah untuk memberantas penyalahgunaan wewenang dan korupsi, meningkatkan transparansi dan efisiensi, serta agar polisi dapat memberantas kejahatan secara lebih efektif. Untuk mencapai tujuan tersebut ada beberapa program mendasar yang harus dilakukan:

A. Program Jangka Pendek

1. Harus ada aturan khusus mengenai tindak pelanggaran yang dilakukan oleh polisi

Terutama yang dibutuhkan adalah regulasi khusus mengenai pelanggaran disiplin dan administrasi, lengkap beserta prosedur/hukum acaranya. Dalam hal ini harus ditetapkan sebagai prinsip dasar bahwa penyelesaian pelanggaran disiplin dan administrasi ini tidak boleh menjadi substitusi terhadap penyelesaian kasus pidana yang mungkin ada di dalamnya. Lembaga yang berwenang untuk menegakkan peraturan ini juga harus jelas, yaitu dengan menempatkan Propam sebagai penyidik pidana yang dilakukan oleh anggota Polri, sedangkan Irwasum memiliki yurisdiksi administratif dan etis.

2. Membatasi peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang

Salah satunya dengan menyederhanakan proses penanganan kasus. Keberadaan pengacara dalam setiap proses pemeriksaan juga harus dipastikan. Pembatasan ini juga dapat dilakukan dengan pembuatan serta perbaikan aturan mengenai prosedur teknis dalam hal melakukan penangkapan, melakukan pengejaran, menghadapi perlawanan dari tersangka, menghadapi kerumunan massa (*crowd*), penggunaan senjata, dan lain-lain

3. Memperkuat transparansi dan akuntabilitas Polri kepada publik

Salah satu caranya adalah dengan mensosialisasikan kepada publik secara terbuka mengenai penyalahgunaan wewenang yang terjadi di tubuh Polri dan langkah-langkah penanganan yang sudah dilakukan. Selain, itu setiap anggota Polri terutama yang berpangkat perwira wajib memberikan laporan kekayaannya kepada KPK. Pengawasan terhadap adanya *unexplained wealth* dari anggota kepolisian harus menjadi unsur yang melekat di lembaga pengawas internal Polri. Semua ini merupakan bagian dari transparansi dan akuntabilitas Polri kepada publik, di mana dengan demikian kepercayaan dapat lebih mudah dibangun.

4. Membangun supervisi dan akuntabilitas, baik akuntabilitas internal maupun akuntabilitas eksternal

Syarat utama bagi akuntabilitas adalah adanya transparansi serta adanya mekanisme pengaduan. Mekanisme pengaduan yang efektif di semua tingkat pelayanan kepolisian. Pengaduan tidak hanya dapat dilakukan warga masyarakat, namun juga oleh aparat kepolisian sendiri. Pengaduan harus diperkuat salah satunya dengan memberikan kewenangan untuk menerima pengaduan ini dan memberikan arahan bagi institusi kepolisian berkaitan dengan pengaduan tersebut, termasuk memerintahkan lembaga kontrol internal (Propam dan/atau Irwasum) untuk menindaklanjuti pengaduan tersebut. Selain memperbaharui dan memperkuat independensi kelembagaan, Kompolnas juga harus diberi tugas untuk memantau sejauh mana etika, disiplin dan hukum ditegakkan di lingkungan internal Polri. Selain itu, Kompolnas juga harus diberikan mandat atau kewenangan sebagai suatu mekanisme akuntabilitas eksternal independen yang mampu mendeteksi dan menginvestigasi kasus penyalahgunaan wewenang yang tidak ditangani oleh polisi. Wewenang ini selain dimiliki oleh Kompolnas, juga harus secara tegas diberikan kepada KPK.

5. Menyediakan sumber daya untuk membangun mekanisme kontrol

Selain mengalokasikan sumber daya yang memadai bagi pelaksanaan kerja Kompolnas (serta lembaga kontrol formal di tingkat eksternal lainnya), sumber daya bagi kontrol internal juga tidak boleh diabaikan. Dalam hal ini Propam Polri harus memiliki SDM serta perangkat yang memadai Untuk menindaklanjuti pengaduan masyarakat secara professional dan obyektif di semua tingkatan pelayanan kepolisian.

6. Memperbaiki sistem yang ada dan melanjutkan proses reformasi kelembagaan yang sudah dilakukan

Proses reformasi kelembagaan yang telah dimulai harus dilanjutkan dan dilakuikan dengan sungguh-sungguh untuk memperbaiki profesionalitas, transparansi dan akuntabilitas kepolisian. Upaya-upaya tersebut diantaranya adalah memperbaiki sistem anggaran, restrukturisasi organisasi dan pangkat kepolisian yang berorientasi pada pelayanan dan akuntabilitas, memperbaiki sistem rekrutmen dan jenjang promosi dengan berdasarkan indicator yang jelas dan transparan, memperbaiki sistem evaluasi kinerja dan renumerasi, memperbaiki sistem pendidikan di lembaga-lembaga pendidikan kepolisian untuk membangun profesionalitas dan integritas aparat kepolisian.

Upaya perbaikan di sistem dan kurikulum pendidikan di Sekolah Polisi Nasional (Secaba, Secapa, Akpol, dan PTIK) harus terus dilakukan, terutama untuk membangun kultur yang tidak toleran terhadap korupsi dan pelanggaran wewenang, di samping perbaikan yang mengarah pada demiliterisasi.

7. Mengevaluasi kebijakan dan implementasi pemolisian masyarakat (Polmas)

Evaluasi ini meliputi upaya untuk rangka memastikan bahwa upaya yang telah dan akan dilakukan bukanlah sekadar “jargon” dan bahkan berpotensi mereduksi atau mendelegitimasi tugas pokok kepolisian namun merupakan upaya untuk memperkuatnya melalui promosi nilai-

nilai demokrasi dan hak asasi manusia melalui partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas.

B. Program Jangka Menengah

1. Membangun sistem deteksi dini penyalahgunaan wewenang

Penyalahgunaan wewenang harus dapat dideteksi dengan dini melalui mekanisme kontrol internal dan eksternal. Media massa dan warga negara dapat berperan di sini dengan melakukan pengawasan serta investigasi terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh polisi. Ketika terdeteksi adanya penyalahgunaan wewenang, baik ketika informasi itu berasal dari dalam maupun dari masyarakat yang mengajukan komplain, harus ada tindakan segera dari Polri dan Kompolnas. Dan bilamana perlu, dapat dibentuk komisi independen (dan bersifat *ad hoc*) yang melakukan investigasi dan menyusun rekomendasi taktis maupun strategis.

2. Memantau tendensi, potensi serta peluang terjadinya pelanggaran dan penyalahgunaan wewenang

Pemantauan ini musti dilakukan secara menyeluruh dan terus menerus, terutama dalam proses rekrutmen dan seleksi, mekanisme supervisi, serta sejauh mana kontrol formal internal yang sudah/akan dibangun dapat mencegah penyalahgunaan wewenang secara efektif.

3. Membangun mekanisme *rewards and punishment* terhadap aparat polisi

Aparat polisi yang berjasa, terbukti bersih dari korupsi dan tidak pernah melakukan pelanggaran HAM, harus ada penghargaan berupa kenaikan pangkat maupun penghargaan lainnya. Sebaliknya, jika aparat polisi melakukan penyalahgunaan wewenang harus diberikan sanksi hukum, baik itu berupa sanksi disiplin, sanksi administrasi maupun sanksi pidana.

C. Program Jangka Panjang

1. Manajemen kepolisian harus dibangun ke arah *Civilian Police Management*

Unsur terpenting dalam konteks ini adalah upaya untuk melakukan demiliterisasi dan desentralisasi harus terus dilakukan. Pendekatan kekerasan ala militer harus dihilangkan. Kesatuan Brimob harus segera dikeluarkan dari institusi kepolisian. Jenjang kepangkatan dan hierarki di tubuh kepolisian juga harus lebih disederhanakan. Di tingkat daerah, relasi antara pemerintah daerah dengan kepala kepolisian lokal harus diubah sedemikian rupa, di mana kepala kepolisian di tingkat lokal juga bertanggung jawab terhadap pemerintah/eksekutif lokal. Dengan demikian diharapkan terbangun mekanisme kontrol publik yang juga bersifat horisontal dan berlapis.

2. Reformasi kelembagaan, operasional, dan administrasi secara menyeluruh

Di masa mendatang lembaga kepolisian tidak bisa lagi berada langsung di bawah presiden/eksekutif. Dalam rangka kerja operasional, Polri sebaiknya diletakkan dalam koordinasi yudikatif, dalam hal ini di bawah Kejaksaan Agung atau Mahkamah Agung. Sementara dari segi pembinaan/administrasi, meskipun di bawah eksekutif, Polri harus ditempatkan bawah Departemen terkait, misalnya Departemen Hukum dan HAM atau Departemen Dalam Negeri.

Catatan: Dua program jangka panjang di atas mensyaratkan adanya stabilitas dan kedewasaan sosial politik seluruh elemen baik internal Polri sendiri maupun masyarakat umum, media massa, pemerintah (baik nasional maupun lokal), badan-badan yudikatif dan legislatif serta partai-partai politik. Oleh karena itu dibutuhkan langkah-langkah segera untuk melakukan pengkondisian menuju sebuah kondisi di mana polisi dapat bekerja untuk kepentingan publik dan hukum dengan leluasa, efektif, imparial dan tidak dipengaruhi oleh kepentingan politik penguasa atau kelompok-kelompok tertentu.