

Polisi, Negara, dan Masyarakat Sipil dari Kacamata Politik

Judul Buku	: Politics and Governance in Indonesia; <i>The police in the era of reformasi</i>
Penulis	: Muradi, Ph.D.
Penerbit	: Routledge, London and New York
Halaman	: xv + 192 halaman
Cetakan dan Tahun Terbit	: First Published 2014
ISBN	: 978-0-415-71371-9
Teks Bahasa	: Bahasa Inggris



Polri pasca pisah dengan TNI menjadi perhatian serius buku ini. Utamanya, tentu saja, menelusuri ikhwal yang membelit ‘bekerjanya’ Polri: sebagaimana ditulis pada hal.3, ”... *to discuss how the process the Polri’s disassociation from the ABRI has been working...*” Profesionalisme dan independensi Polri diletakkan sebagai sentra penelusuran penulisan. Dua konsep ini – meminjam cara weberian – merupakan orientasi dalam mengkonstruksi ‘tipe ideal’, sehingga seluruh energi – termasuk pertanyaan yang dibangun – pada dasarnya berputar-putar pada dua konsep itu.

Mencari faktor profesionalisme dan independensi Polri

Bagaimana menysar faktor yang dapat menjelaskan persoalan **profesionalisme** dan **independensi Polri** ?

Hemat saya, cara penelusuran untuk menemukan faktor-faktor profesionalisme (dan independensi) Polri yang dipakai Saudara **Muradi** menggunakan langgam *functional explanation*. Kalau merujuk pada raksasa ilmu sosial cara ini ketemu pada sosok Emile Durkheim. Tentu saja, pentipologian eksplanasi (atau penelitian)

semacam ini bersifat “longgar” saja. Tetapi, dalam acara Bedah Buku semacam ini mendiskusikan tipologi eksplanasi ini agaknya penting dalam kerangka “kesadaran” perspektif : bahwa realitas sosial itu betapapun dilihat secara kuat dan komprehensif tetap saja bersifat perspektival. Tipologi berpikir Durkheimian-*functionan explanation* merupakan *mainstream* di bangku-bangku akademik. Tipologi diluar mainstream, misalnya, model yang dipakai mazdhab Frankfurt, ‘materialis’-marx, hermetitika, dan yang ditawarkan kalangan posmodern (Derrida, Foucault, Richard Rorty) hemat saya merupakan tipologi minor.

Meskipun pendekatan struktural fungsional juga mempunyai keragaman namun pada prinsipnya, epistemologi yang dipakainya memandang realitas sebagai 'homeostatik': masyarakat selalu bergerak ke arah keseimbangan, keteraturan; masyarakat diikat oleh konsensus bersama. Bagaimana memandang "persoalan", yang *ipso facto* menjadi perhatian penelitian ini? (*in case*, konsen Sdr. Muradi pada profesionalisme dan independensi Polri post pisahnya dari ABRI). "Persoalan" yang secara umum acapkali dipahami sebagai kesenjangan *das sein* dengan *das sollen*, disini dalam pendekatan Durkheimian, mendefinisikan sebagai: elemen-elemen tidak memberikan kontribusi terhadap homeostatik/integrasi; elemen itu diprediksi dalam keadaan *disfungsi* atau *malfungsi*.

Oleh karena itu kalau ada "persoalan" dalam sebuah entitas sosial maka untuk menjawabnya harus dirunut pada elemen-elemen sosial yang membangunya. Karena asumsinya elemen-elemen sosial yang lain itulah yang memengaruhi hadirnya "persoalan" (persoalan profesionalisme dan independensi Polri). Tetapi kemudian, mengapa elemen yang lain itu rusak hingga mempengaruhi profesionalisme Polri? Jawabnya, karena elemen yang rusak itu dipengaruhi elemen yang lainnya yang rusak juga. Ya, mengapa elemen yang lainnya itu rusak? Jawabnya, ya, elemen yang rusak itu disebabkan oleh elemen lain yang rusak juga. Begitulah seterusnya. Ini watak penjelasan 'homeostatik' yang menggunakan analogi biologis. Istilah 'elemen sosial' tidak mempunyai definisi yang ketat. Sehingga yang dimaksud bisa institusi, bisa sistem, bisa lembaga, bisa budaya, regulasi, dan lain-lain. Tetapi yang jelas istilah itu tidak dialamatkan pada "kepentingan", karena "kepentingan" adalah bahasa materialisme-marxian. Jadi, perlu digarisbawahi, tidak ada kosa kata 'kepentingan' atau benturan 'kepentingan' sehingga tidak ada pula konsep-

konsep derivasinya yang meliputi 'dominasi', 'hegemoni', 'eksploitasi' dan seterusnya.

Kritisisme dalam Fungsionalisme Struktural

Tentu saja, bukan berarti penjelasan struktural fungsional itu tidak bisa kritis dibandingkan dengan pendekatan materialisme-marxian dan Madzhab Frankfurt. Konsep-konsep seperti disfungsi dan malfungsi menjadi bentuk 'kritisisme' pendekatan yang substantif digunakan Sodara Muradi.

Bahkan belakangan ini dalam perkembangan fungsionalisme muncul konsep-konsep yang lebih canggih, misalnya, selain disfungsi dan malfungsi di atas, adalah 'eufungsi' dan 'distruktur'. Dua konsep ini menelanjangi bahaya "integrasi" dalam masyarakat. Terus terang, saya yang berkecimpung dengan dunia sosiologi lebih dari 20 tahun belum pernah membaca karya (artikel/makalah/tesis/disertasi) yang menggunakan dua konsep ini. Mungkin, paralelisme dua konsep itu bisa diikuti melalui cara pembacaan yang dilakukan oleh Frederick Hayek, seorang pemikir ekonomi-politik liberal kelahiran Wina (1899 – 1992), tentang persoalan-persoalan kolektivisme. Konsep 'integrasi' dengan berbagai derivasinya ke dalam bahasa Indonesia, seperti: 'kebersamaan', 'gotong royong', 'keseragaman' dan lain-lain mendapat serangan.

Di sini, realitas tidak bisa dibaca secara linier. Misalnya, tentang "independensi Polri", hemat saya tidak bisa sepenuhnya dibaca menggunakan 'cetak biru' preskripsi Trias Politika-nya Montesque. Dalam praksis, (alasan) independensi digunakan sebuah institusi negara untuk 'menutup' diri dari dialog-diskursif ala Habermas.

Imperativ Kategorik vs. Hipotetikal Kategorik.

Hubungan antara profesionalisme dengan independensi seperti dua sisi dalam satu koin. Proposisi semacam ini, meminjam langgam berfikir Frederich Hayek, adalah cara menghubungkan dua konsep yang salah kaprah. Karena, 'profesionalisme' adalah konsep *undefinite*, atau imperativ kategorik; sementara 'independensi' mempunyai dimensi yang kompleks, ia bukan sekedar konsep/variabel yang gradativ (ordinal ?) tetapi didalamnya mengandung *exception* atau hipotetikal kategorik.

Ada apa dengan konsep independensi? Independensi institusi dalam demokrasi tidak bisa sepenuhnya telanjang, maksudnya supaya tidak terjadi monopoli tafsir atas realitas. Karena bukankan adab demokrasi itu realitas ditafsir secara bersama! Dalam kerangka ini amatlah perlu struktur yang mengkoordinasikan antar elemen/institusi, sebagaimana diisyaratkan Ralf Dahrendorf dengan ICA nya: *imperatif coordination association*. Maka, hemat saya, pembacaan **Trias Politika** yang menyemangati independensi Polri tidak bisa menanggalkan ICA nya Dahrendorf.

Kembali ke cara pendekatan klasik di atas. Meminjam Durkheim, 'fakta sosial harus dijelaskan dengan fakta sosial lainnya'. Proposisi ini menjadi formula: kerusakan suatu elemen penyelenggara negara harus dijelaskan melalui elemen-elemen lain. Elemen-elemen sosial itu begitu luas, bisa berada di luar dirinya atau di dalam dirinya, sebagaimana komentar Guy Rocher terhadap Talcot Parson yang Durkheimian itu, bahwa sistem itu ibarat *a set of chinese boxes*, didalam kotak masih ada kotak lagi, dan lagi, dan lagi. Jadi, cara ini dipakai oleh **Muradi**: profesionalisme Polri (dan independensi) dilacak pada dua faktor besar (pada halaman 2 disebutnya sebagai '*major problem*'). Pertama, masalah eksternal, hubungannya Polri

sengan TNI, pemerintah (lokal), illegal income, prostitusi, judi, dan lain-lain. Kedua, masalah internal, meliputi budaya institusi, finansial, kepemimpinan, skill.

Polisi, Negara, dan Masyarakat Sipil

Hubungan antara profesionalisme dan independensi Polri dengan sejumlah faktor di atas bersifat fungsional (*function*). Bedakan istilah *function* (fungsi) ini dengan "faedah" dalam bahasa arab atau bahasa indonesia. Yang dimaksud dalam istilah ini adalah orientasi metodologis bahwa 'konsekwensi', bukan penyebab, dari sebuah fenomena empiris menjadi fokus perhatian analisisnya. Tentu saja, yang mau dikatakan Saudara **Muradi**, profesionalisme Polri diletakan sebagai variabel yang akan dijelaskan (variabel dependen). Hemat saya, sayang sekali tidak menimbang faktor kekuatan infrastruktur sosial diluar *state* seperti organisasi masyarakat sipil (OMS). Padahal, gerakan masyarakat sipil ini, khususnya melalui OMS cukup signifikan memberikan warna merah hijau kuningnya terhadap institusi negara yang secara langsung berurusan dengan (kebebasan) sipil. Hemat saya, melalui Undang Undang Perss dan juga Undang Undang Kebebasan Informasi Publik hubungan *state* dengan masyarakat sipil berubah secara total dari sebelumnya. Disini kiprah OMS menjadi amat kuat oleh karena itu perlu diperhitungkan sebagai variabel independen. Dalam transisi demokrasi Polri mempunyai hubungan 'spesial' dengan (gerakan) masyarakat sipil, karena gerakan masyarakat sipil ini dalam banyak dimensi secara langsung bersentuhan terhadap tugas-tugas kepolisian. Ini hampir merupakan fenomena umum.

Tetapi, tentu saja pengabaian terhadap kekuatan non-negara terhadap 'cetak biru' institusi negara --sebagaimana dilakukan Muradi-- tidak akan mengurangi ketajaman analisisnya. Karena hal semacam ini akhirnya adalah sebuah pilihan atas batasan ruang

lingkup kancah penelitian. Ketajaman dan kekuatan analisis tidak ada hubungan dengan keluasan cakupan faktor yang akan dianalisis. Barangkali, kalau Saudara Muradi memasukan (variabel) penjelas OMS terhadap institusi kepolisian maka pendekatannya pun akan bergeser agak ke “kiri”, agak marxian. Mengapa? Penelusuran, misalnya, sejak era Orde Baru terhadap hubungan *civil society* dengan institusi negara, tidak bisa sekedar menjelaskan bahwa lemahnya OMS, terus titik. Tidak bisa titik disini, lemahnya kekuatan sipil (OMS) ini tidak (pernah) *given*, tetapi ia memang dibuat lemah.

Namun, apakah pada era pasca pisahnya polisi dari TNI juga OMS ini dibuat lemah? Struktur relasi negara – masyarakat sipil sudah sedemikian bergeser sejak pasca tahun 2000. Sejumlah undang-undang, seperti UU Pers, UU Keterbukaan Informasi Publik, dan lain-lain memperkuat posisi OMS dihadapan negara. Disinilah signifikansinya, justru ketika OMS ini mempunyai posisi kuat dihadapan negara maka perlu ia diperhitungkan dalam memberikan warna terhadap instrumen negara. Pengertiannya, analisis relasi negara versus masyarakat sipil sudah tidak lagi relevan menggunakan konsep-konsep marx- klasik seperti dominasi, pengekangan, (bahkan hegemoni), apalagi eksploitasi, meskipun dimensi konsep ini sesekali ada. ‘Sumber daya kekuasaan’ dalam dimensi regulatif antara *state* (baca: kepolisian) dengan CSO cenderung mendekati keseimbangan sehingga konsep-konsep dominasi dan pengekangan tidak lagi bisa dipakai. Identifikasi terhadap kekuatan masyarakat sipil (OMS) tidak pula relevan ditelusuri dari interfnsi negara (atau dalam hal ini polisi). Tetapi lebih “murni” menyangkut persoalannya sendiri, seperti kondisi *burgerlich*-nya.

Democratic Policing

Sebagai sebuah konsep, *democratic policing* bukanlah ‘barang jadi’ yang mudah difahami

di kalangan kepolisian. Alih-alih, jangankan di kalangan kepolisian yang acapkali memahami banyak hal mkelalui instruksi, di lingkungan akademisi dan penekun ikhwal kepolisian sendiri konsep ini tidak ‘duduk’ benar. Barang ini memang tidak mudah difahami! Dibawah ini ilustrasi simpang siur konsep ini dalam sebuah diskusi.

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

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

Agaknya paralel dengan Prof. Muladi, mantan Penasehat Kapolri, dalam orasi ilmiahnya di PTIK, 17 Juni 2006, bahwa polisi dalam mengendalikan ketertiban masyarakat mendayagunakan formasi paramiliter. Yaitu bergerak bersama dalam kesatuan dan harus taat pada perintah komanadan. Namun karena tugas utama polisi adalah melindungi orang, bukan membunuhnya, menerapkan budaya militer murni pun tidak terlalu kena. Dalam masyarakat demokratis masih didiskusikan persoalan langkah-langkah pemolisian (*the goal of policing*). Muladi merujuk Henry Wroblewski dan Karen Hess (2006), paling tidak langkah – langkah pemolisian dalam masyarakat demokratis, seara tradisional adalah; a) penegakkan hukum (*inforce laws*); b) menjaga suasana kedamaian (*preserve peace*); c) mencegah kejahatan (*prevent crimes*); d) melindungi hak – hak dan kebebasan individu (*protect civil right and civil liberties*); e) menyelenggarakan pelayanan (*provide service*). Namun kemudian perkembangannya mengikuti kontekstualitas masyarakat/negara, sehingga “*community policing*” menjadi konsep penting dalam pelaksanaan program pemolisian demokratis itu. Dua tujuan penting dalam pemolisian demokratis ini adalah menciptakan kemitraan dengan masyarakat (*forming partnership with the community*), dan penerapan pendekatan proaktif dalam memecahkan masalah kejahatan, rasa takut terhadap kejahatan dan pencegahan kejahatan.

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

ruang polisi dalam demokrasi.

Momo Kelana, ketua peneliti dari LCKI berpandangan pemolisian demokratis mengatasi term pemolisian masyarakat. Diskusi istilah ‘pemolisian demokratis’ ini menunjukkan dua kemungkinan gejala. **Pertama**, adanya simpang siur di sejumlah kalangan opinion leader (elit kepolisian dan kalangan umum-akademik) terhadap realitas gagasan sejauh mana kompatibilitas (*compatibility*) demokrasi di tubuh kepolisian. **Kedua**, bagaimana menempatkan polisi dalam tatanan demokrasi. Poin kedua ini menyangkut persinggungannya dengan masyarakat, pada level ini tidak terlalu memakan energi perdebatan di dalam tubuh kepolisian.

Konstruksi Etik - Emik *Democratic Policing*

Terlepas dari perdebatan itu, bagaimana secara koheren konsep *Democratic Policing* ini dikonstruksi? Muradi mengacu pada Bailey dan Dammert, “*democratic policing is defined as a policing in democratic countries where practicing must be in accordance to the norm usually held in democratic countries*”. Frase *norm usually held in democratic countries* ini sangat krusial dalam setiap pendefinisian karena frase ini ‘mengikat’ semua pendefinisian yang ada, termasuk perdebatan di atas. Hemat saya, tak perlu lagi dipertanyakan secara analitik perihal ‘apa itu *norm in democratic*’ yang tentu saja puluhan literatur membarikan keterangan soal ini; tetapi, siapa yang mendefinisikan norm ini?

Pertama, norma (norma demokratik) ini didefinisikan secara etik. Sejumlah teoritis mendefinisikan apa yang dimaksud norma dalam *democratic policing* ini. Sehingga didapatkan sejumlah kriteria atau ciri-ciri penerapan *democratic policing* yang diperoleh secara deduktif, meskipun ciri-ciri ini dalam detailnya berbeda namun secara prinsip terdapat

kesamaan. Baik Muradi dengan cara merujuk Bailey maupun peneliti senior Momo Kelana yang diurai di atas menggunakan penggunaan cara etik ini. Begitu juga Muladi yang merujuk Henry Wroblewski dan Karen Hess.

Kedua, norma democratic policing 'dirumuskan' secara emik. Semangat ini berasal dari **J. H. Skolnick (1999)**. Ujarnya, "*the role of police power in a democracy should be the expression of social consensus*". Masyarakat pada sadarnya tidak "aware" dengan konsep-konsep dan kriteria yang dipegang dalam rumusan sebagaimana yang dilakukan kalangan perumus etik, tetapi prinsipnya kerja dan (power) polisi dibutuhkan sebagai ekspresi dari konsensus masyarakat. Jadi, disini nyaris tidak ada rumusan tentang apapun bagai kepolisian dalam mengartikulasikan perannya dan fungsinya. Tidak ada kerangka norma edukatif karena norma itu justru harus tumbuh dari induktif, dengan apa yang disebut "social consensus". Dengan demikian democratic policing harus dilihat sebagai proses, bukan outcome. Gerry T. Mark menyebut, *Democratic policing should be viewed as a process not an outcome*.

Refleksi

Pertama, Buku ini dengan sangat teliti mampu menggambarkan wajah Polri pasca pisah dengan TNI, utamanya pergulatannya dalam dua hal: independensi dan profesionalisme. Hemat saya, titik tumpu penggambaran dan penjelasan ini diletakan pada level interaksi/ relasi di tubuh *state* sendiri. *State* sebagai entitas sosial yang 'mandiri' sehingga 'merah hijau kuning'-nya terisolasi dari infrastruktur sosial (masyarakat sipil). Kalau secara simpel harus menjawab pertanyaan, apa yang mempengaruhi wajah Polri, buku ini memberikan jawaban pada level suprastruktur, ketimbang kekuatan infrastruktur politik. Tentu saja, judulnya saja 'Politics and Governance in Indonesia'.

Kedua, asumsi penelitian ini sudah membatasi diri dari kemungkinan realitas konfliktual, walaupun harus menyentuh terminologi konflik tidak dialamatkan pada 'kepentingan' tetapi dialamatkan kepada problem sistem. Implikasi dari poin ini adalah pada penelusuran pencarian faktor yang membingkai realitas (profesionalisme dan independensi Polri), yang dilacak pada eksternal dan internal. Padahal hemat saya diluar *state*, ada *civil society*, tepatnya organisasi masyarakat sipil cukup kuat membuat merah-hijau-biru wajah Polri.

Ketiga, dalam pembacaan yang agak makro, melacak pada literatur semacam Boucher, Havidz, Aditjondro, resistensi yang paling serius dalam pengembangan demokrasi pasca 1998 adalah faktor: *struktur ekonomi-politik pasca Orde Baru yang relatif masih mempunyai kesinambungan dengan kejayaan Orde Baru*. Nah, kalau cara pembacaan seperti ini dipakai, bagaimana menempatkan pergulatan profesionalisme Polri? Hemat saya, tidak lain kita mencarikan alamat persoalannya pada elit politik dan ekonomi negeri ini.

Peresensi

Dr. Sutrisno, Dosen STIK-PTIK *