



Policy Paper

Dalam Penegakan Hukum,
Aparat Kepolisian (telah) 'Selalu Benar'

Catatan Lokataru Foundation untuk
Peringatan Hari Ulang Tahun Bhayangkara ke 73

1 Juli 2019

Ringkasan Eksekutif

Dalam rangka menyambut Hari Bhayangkara ke-73, Lokataru Foundation melakukan pengamatan dan pendalaman terhadap peristiwa yang terekam dalam liputan media atau laporan lembaga-lembaga non pemerintah terkait kinerja Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) selama lima tahun terakhir. Setelah runtuhnya rezim otoritarianisme 21 tahun lalu, tuntunan reformasi bukan hanya sekadar pada sektor pemerintahan semata, melainkan meliputi sektor keamanan juga, yaitu salah satunya adalah Reformasi Polri.

Sejatinya polisi dan masyarakat merupakan dua entitas yang tidak dapat terpisah. Kehadiran polisi diartikan sebagai sebuah instrumen yang diterima oleh masyarakat untuk menjamin ketertiban, keamanan, dan kententraman masyarakat. Kepentingan ini harus dipahami sebagai mandat, bukan kewenangan yang berpotensi menjadi ancaman bagi masyarakat dimana letak polisi didalam sebuah negara demokratis adalah institusi yang didirikan oleh sipil sebagai pelayan serta proteksi kepada sipil. Oleh karenanya menjadi suatu pertanyaan serius ketika polisi berubah arah menjadi instrumen “penggebuk masyarakat”.

Apa yang disajikan dalam catatan ini ditujukan untuk mendorong ‘kembali’ proses reformasi Polri pada arah dan tujuan yang dicita-citakan dalam proses transisi menuju demokrasi, yaitu terciptanya institusi kepolisian yang profesional dan akuntabel dalam berbagai aspek yang sejalan dengan prinsip Negara demokrasi; juga yang berubah dari aparat militeristik (sebelumnya menjadi bagian dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, ABRI) menjadi berwatak sipil sebagaimana lazimnya lembaga kepolisian di Negara-negara demokratis yang melayani, mengayomi, dan menciptakan kenyamanan dan keamanan dalam masyarakat.

Pengamatan Lokataru Foundation menangkap tiga isu yang menjadi refleksi kritis terhadap Polri, yaitu, **penanganan kasus-kasus pelanggaran hukum; penetapan kebijakan yang berpotensi mengancam kebebasan sipil; dan keterlibatan Polri dalam aksi kekerasan terhadap warga masyarakat.**

Berdasarkan pengamatan sesuai dengan isu diatas, kami menemukan:

1. Belum terdapat akuntabilitas penegakan hukum dan terindikasi adanya pelanggaran hak asasi manusia sepanjang lima tahun terakhir oleh aparat kepolisian;
2. Terjadi ancaman kebebasan sipil serta berpotensi semakin mempersempit ruang kebebasan sipil.

Oleh karena hal diatas kami mendesak pihak Polri untuk menjalankan peran dan fungsinya sebagaimana seharusnya sesuai dengan aturan hukum yang jelas. Lembaga *oversight* kepolisian, yaitu, Komnas HAM, Ombudsman, Kompolnas, dan Komisi III dari DPR RI untuk segera mengevaluasi kinerja aparat kepolisian demi terwujudnya pemolisian demokratis (*democratic policing*).

A. Pendahuluan

“*Dalam Penegakan Hukum, Aparat Kepolisian (telah) ‘Selalu Benar’*” merupakan catatan pengamatan dan pendalaman **Lokataru Foundation** terhadap berbagai peristiwa yang terekam dalam liputan media atau laporan lembaga-lembaga non pemerintah terkait kinerja aparat kepolisian dalam 5 tahun terakhir. Apa yang disajikan dalam catatan ini ditujukan untuk mendorong ‘kembalinya’ proses reformasi Polri pada arah dan tujuan yang dicita-citakan dalam proses transisi menuju demokrasi, yaitu terciptanya institusi kepolisian yang profesional dan akuntabel dalam berbagai aspek yang sejalan dengan prinsip Negara demokrasi; juga yang berubah dari aparat militeristik (sebelumnya menjadi bagian dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, ABRI) menjadi berwatak sipil sebagaimana lazimnya lembaga kepolisian di Negara-negara demokratis.¹ Dalam wilayah penegakan hukum dan ketertiban umum, aparat kepolisian diharapkan dapat membangun sistem yang mendukung akuntabilitas proses dan berkurangnya penggunaan kekerasan.

Tentu membicarakan perkembangan kepolisian dalam tahun-tahun terakhir tidak dapat dipisahkan dari seluruh rangkaian gerak reformasi Polri sejak tahun 1998. Namun perkembangan paska Pemilu 2014 hingga Pemilu 2019 mendapat perhatian khusus **Lokataru Foundation**, mengingat sejumlah perkembangan politik paska 2014 ‘berpengaruh’ kuat pada tampilan dan pola perilaku institusi dalam ‘merespon’ dinamika politik dengan pendekatan “penegakan’ hukum. **Lokataru Foundation** juga menangkap tiga gejala serius ‘dekadensi’ reformasi Polri, yaitu sulitnya Polri untuk tampil tanpa ‘terseret’ gejolak politik elit, resistensi atas tuntutan akuntabilitas Polri, serta kecenderungan untuk dengan sadar melakukan praktek ‘represi’ di ruang publik.

World Justice Project menerbitkan Indeks Negara Hukum di Dunia tahun 2019. Indonesia berada di pada ranking 62 dari 126 negara, naik dari posisi 64 pada penilaian 2017-2018. Penilaian ini berdasarkan delapan faktor, yaitu pembatasan kekuasaan pemerintah (*constraints on government powers*), absennya korupsi (*absence of corruption*), pemerintahan terbuka (*open government*), pemenuhan hak-hak dasar (*fundamental rights*), keamanan dan ketertiban (*order and security*), penegakan aturan (*regulation enforcement*), *civil justice*, dan penanganan perkara pidana (*criminal justice*). Dari ke delapan faktor di atas, Indonesia memperoleh skor rendah pada 3 parameter, yaitu *civil justice* (102/126), *absence of corruption* (97/126), dan *criminal justice* (86/126).² Ketiganya merupakan aspek yang berkaitan erat dengan tugas dan fungsi kepolisian.

¹ Pengertian Polisi Sipil meliputi: 1). Tanggungjawab Kepolisian menghormati hak-hak sipil dan nilai-nilai sipil yang dijamin konstitusi dan undang-undang; 2). Tanggungjawab kepolisian mengedepankan pendekatan non-kekerasan/militeristik; 3). Tidak menggunakan atribut atau pola operasi militer (combatan); 4). Tidak tampil sebagai ‘polisi rahasia’ yang bekerja sepenuhnya tertutup dari peninjauan akuntabilitas pada seluruh wilayah penugasannya.

² <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d00828491e66/melihat-posisi-indonesia-dalam-rule-of-law-index-2019/>

B. Penanganan Kasus Penegakan Hukum

Akuntabilitas penegakan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan tanggung jawab dan kewajiban aparat penegak hukum, termasuk Polri. Laporan Tahunan 2017 Ombudsman Republik Indonesia masih menyatakan bahwa instansi kepolisian menempati urutan ketiga instansi yang dilaporkan masyarakat terkait dugaan maladministrasi. Pada tahun 2018, instansi Kepolisian menempati urutan kedua yang terbanyak dilaporkan publik kepada Ombudsman, dengan jumlah 801 laporan.³ Laporan KontraS berjudul Tergerusnya Profesionalisme, Independensi, dan Akuntabilitas Korps Bhayangkara, mencatat 790 peristiwa kekerasan aparat kepolisian selama Juni 2016-Mei 2017. Jumlah tersebut mengalami peningkatan 20 persen dari periode 2015-2016. 790 peristiwa tersebut menyebabkan 1.096 orang mengalami luka, 268 orang meninggal dunia, 2.255 orang ditahan dan 95 mengalami tindakan lainnya.

Dalam banyak forum disampaikan bahwa Institusi kepolisian telah melakukan berbagai perubahan, di antaranya dengan membuat berbagai kebijakan yang berperspektif HAM. Disisi lain, masalah-masalah terkait HAM masih terjadi, seperti kasus salah tangkap, penggunaan kekerasan dalam proses upaya paksa guna mendapatkan alat bukti, kekerasan dalam penanganan demonstran, penganiayaan, hingga penggunaan kekuatan senjata yang berlebihan dalam penanganan terorisme.⁴ Salah satu yang saat ini menjadi sorotan terkait dengan penanganan aksi unjuk rasa di Badan Pengawas Pemilu pada 22-23 Mei lalu yang menurut Komisi Nasional HAM (Komnas HAM) banyak terjadi kekerasan aparat dan pelanggaran. Penegakan hukum berupa pemberantasan begal diberlakukan menjelang Asian Games 2018 lalu juga menjadi sorotan dengan beredarnya informasi telah terjadi 182 peristiwa *extrajudicial killing* dengan model tembak ditempat yang menewaskan sedikitnya 236 orang. Hal tersebut jelas merupakan penyalahgunaan kewenangan di lapangan.⁵ Sepanjang 2018 masih tercatat adanya laporan kasus penyiksaan berjumlah 73 peristiwa.⁶ Pola praktik-praktik penyiksaan masih belum berubah, umumnya dilakukan di penjara pada mereka yang dalam tahapan investigasi dan tahapan menjalani hukuman.

Sebagai contoh salah satu kasus yang dibahas dalam Laporan Tahunan 2018 Ombudsman Republik Indonesia adalah kasus maladministrasi penyidikan kasus penyiraman air keras kepada Novel Baswedan.⁷ Temuan Ombudsman antara lain adanya 1). *Penundaan Berlarut Penanganan Perkara (proporsionalitas penanganan perkara)*: Tidak ada jangka waktu penugasan, seperti dalam surat perintah tugas yang dikeluarkan oleh Polsek Kelapa Gading, Polres Metro Jakarta Utara, maupun surat perintah yang dikeluarkan oleh Ditreskrim Polda Metro Jaya; 2). *Aspek efektivitas penggunaan Sumber Daya Manusia (SDM)*: Jumlah penyidik sangat banyak, baik dari Polres Jakarta Utara dan Polda Metro Jaya, tapi tidak efektif serta efisien; 3). *Aspek pengabaian Petunjuk yang bersumber dari Kejadian yang dialami Korban* (Percobaan pembunuhan dalam perjalanan menuju kantor KPK RI pada tahun 2016; Motor dari arah belakang dengan kecepatan tinggi menendang motor NB di Jalan Boulevard Kelapa Gading

³ Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan 2018: Ombudsman Republik Indonesia*, Jakarta, Hal. 14.

⁴ Siti Aisah, *Menyoal Kinerja Kepolisian Republik Indonesia*, Majalah Suar, Nomor 1, 2015, Hal. 7.

⁵ KontraS, *HAM Tidak Dapat Tempat: Catatan Hari Hak Asasi Manusia Tahun 2018*, Jakarta, 2018, Hal. 7

⁶ *Ibid*, Hal. 11-12

⁷ Ombudsman RI, *Op. Cit.*, Hal. 36-37.

di sebelah Bank Mandiri; Pada tahun 2016 juga, di Jalan Boulevard Kelapa Gading NB ditabrak oleh sebuah mobil dengan jenis mobil Avanza/Xenia sebanyak 2 (dua) kali hingga NB terjatuh dari sepeda motor; dan Informasi Komjen Pol Drs. MI, terkait dugaan indikasi upaya percobaan penyerangan terhadap NB yang diampaikan saat MI menjabat sebagai Kapolda Metro Jaya; dan 4). *Aspek Administrasi Penyidikan (mindik)*: Terdapat ketidakcermatan atasan penyidik dan penyidik mengenai Laporan Polisi yang menjadi dasar dalam pembuatan administrasi penyidikan lainnya (TND) dan Terdapat Surat Panggilan yang dikeluarkan oleh Penyidik, tidak disertai dengan tanda tangan penerima.

C. Ancaman Kebebasan Sipil

Baru-baru ini melalui media massa Direktorat Tindak Pidana Siber Bareskrim Polri menyatakan bahwa aparat akan melakukan patroli *siber* hingga ke Grup WhatsApp, karena media tersebut dianggap sering kali menyebarkan informasi palsu atau hoax. Pernyataan ini muncul tak lama setelah penangkapan seseorang berinisial YM (32), warga Bojongsari, Depok, Jawa Barat yang diduga menyebarkan hoax tentang 'kasus Kivlan Zen direkayasa aparat'. Hoax yang dimaksud berupa rekayasa percakapan Kapolri Jenderal Tito Karnavian dengan Menko Kemaritiman Luhut Binsar Pandjaitan.

Menteri Komunikasi dan Informatika (Kominfo) Rudiantara dan Wakil Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Satya Widya Yudha menyatakan dukungan selama ada dasar hukum dan dalam pelaksanaannya melibatkan Badan Siber dan Sandi Negara. Kepala Staf Presiden, Jenderal (Purn) Moeldoko bahkan menyatakan apapun demi keamanan nasional bisa dilakukan. Komnas HAM menilai tindakan itu melanggar hak privasi masyarakat dan bisa mengurangi kemerdekaan warga negara. Southeast Asia Freedom of Expression Network (SafeNet) dan Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), keduanya mewakili kelompok masyarakat sipil, mempertanyakan dasar hukum kepolisian dan menilai patroli Grup WhatsApp tidak boleh dilakukan karena objeknya bisa menjadi semua orang dan jelas melanggar hak privasi yang merupakan HAM. Benturan pendapat terhadap patroli Grup WhatsApp terletak pada titik hak atas privasi atau keamanan negara. Jaminan hak atas privasi diatur dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 dan hal ini juga bertentangan dengan UU HAM No.39/2009 Pasal 14 ayat (1). Hak atas privasi memiliki kaitan erat dengan hak atas kebebasan berpikir, berbicara, dan berpendapat. Jadi, memberikan perlindungan terhadap hak atas privasi berarti memberikan perlindungan pula terhadap hak atas kebebasan berpikir, berbicara, dan berpendapat. Di sisi lain, memang hak atas privasi sesungguhnya adalah hak yang dapat dibatasi, antara lain melalui mekanisme penyadapan maupun pertimbangan lain sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku seperti untuk kepentingan peradilan pidana dalam rangka penegakan hukum, pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Namun, jika patroli WA atas nama keamanan nasional dilakukan tanpa prosedur yang demokratis, maka itu bisa jadi pelanggaran serius terhadap ruang-ruang privasi warga negara.

Hal lain yang mencolok yang diduga terkait penyalahgunaan wewenang kepolisian adalah adanya kegiatan pembubaran acara yang dilakukan oleh pihak kepolisian berdasarkan rasa keberatan dari kelompok-kelompok mayoritas yang berada di sebuah wilayah. Seperti yang terjadi pada tahun 2017 berupa pembubaran kegiatan seminar di Gedung LBH Jakarta di Jalan Diponegoro, Jakarta Pusat yang membahas masalah pengungkapan sejarah tahun 1965-1966.

Tindakan aparat kepolisian lain yang dianggap mengancam kebebasan masyarakat sipil terkait pada peristiwa pra maupun pasca aksi 22 Mei 2019. Sejumlah orang ditangkap dengan tuduhan

menyebarkan berita hoax, banyak orang ‘dilarang’ menuju ke Jakarta untuk melakukan aksi 21-22 Mei. Kasus Kivlan Zen, Lieus Sungkharisma, Mustofa Mahrawardaya, hingga Soenarko yang dikenai tuduhan makar merupakan pendukung Prabowo Subianto-Sandiaga Uno. Dalam kurun waktu sebulan terakhir, **Lokataru Foundation** mencatat lebih dari 25 warga pendukung Prabowo-Sandiaga dijadikan tersangka oleh polisi. Aparat dianggap melakukan diskriminasi dalam proses hukum, yaitu mendahulukan kriminalisasi terhadap para pihak-pihak yang mengkritisi kebijakan negara dan mengabaikan proses hukum terhadap anggota kepolisian yang melakukan tindakan kekerasan di lapangan. Hak berpikir, berbicara, berpendapat, bergerak, berekspresi, maupun berkumpul, yang semuanya diatur dalam UUD 1945 sebagai kebebasan masyarakat sipil terancam terkait tindakan aparat kepolisian tersebut. Fenomena tersebut juga memperlihatkan bagaimana Kepolisian menggunakan kekuasaannya untuk melakukan tindakan yang diskriminatif (*abuse of power*) terhadap mereka yang bersebrangan dengan pemerintah dan mendudukkan kepolisian sebagai “pemain politik” bukan “pengayom” masyarakat.

D. Aksi Kekerasan oleh Aparat

Lokataru Foundation menyoroti keterlibatan aparat kepolisian dalam pengamanan lahan dan aset milik perusahaan ketika terjadi konflik agraria antara perusahaan dengan masyarakat lokal, dimana aparat melakukan aksi kekerasan brutal. Berdasarkan laporan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) setidaknya di tahun 2017 dari 659 konflik agraria, 28 kasus diantaranya terdapat keterlibatan aparat kepolisian. Masih menurut KPA, di tahun 2017 saja terdapat 612 orang menjadi korban kekerasan dalam konflik agraria, dari jumlah tersebut 369 diantaranya dikriminalisasi, 224 dianiaya, 6 tertembak, dan 3 tewas. Pelaku-pelaku tindakan kekerasan maupun penangkapan tanpa prosedural dilakukan oleh aparat kepolisian sebanyak 21 kali, sedangkan tindakan kekekerasan oleh aparat TNI sebanyak 11 kali, dan 15 kali tindakan kekerasan yang dilakukan preman.

Di tahun 2018 ada sekitar 364 orang yang menjadi korban kekerasan dalam konflik agraria, 132 orang dianiaya (115 laki-laki, 17 perempuan), 216 ditahan, 6 tertembak, dan 10 tewas. Dari data tersebut pelaku-pelaku tindakan kekerasan maupun penangkapan tanpa prosedural dilakukan oleh aparat kepolisian sebanyak 21 kali.⁸ Tindakan kekerasan aparat kepolisian kepada masyarakat dalam menangani konflik di lapangan sebagai “security perusahaan”, diperkuat dengan ketidaktahuan aparat kepolisian mengenai situasi dilapangan yang berakibat kepada tidak netralnya aparat kepolisian dalam melihat situasi konflik yang terjadi sehingga muncul kriminalisasi kepada masyarakat.

Sebagai contoh konflik agraria yang terjadi pada tahun 2017, di Desa Wanga dan Patawang, Kecamatan Umalulu, Kabupaten Sumba Timur, Nusa Tenggara Timur yang diadvokasi oleh **Lokataru Foundation**. Ketika masyarakat lokal yang menolak kehadiran perusahaan PT. Muria Sumba Manis, mendatangi ke lokasi perusahaan sering kali dibenturkan dengan aparat kepolisian khususnya Brimob yang dipergunakan menjadi kepanjangan tangan pihak perusahaan dalam menghalau masyarakat yang mendatangi perusahaan. Selain dipergunakan untuk menghalau masyarakat yang mendatangi perusahaan, di beberapa titik areal lokasi perusahaan yang terdapat kawasan pabrik, ditempatkan anggota-anggota Brimob untuk berjaga.⁹

⁸ Catatan Akhir tahun KPA 2018, Hal. 40-42.

⁹ Layanan pengamanan Obyek Khusus yang meliputi Obyek Vital di atur dalam Surat Keputusan Kapolri No.Pol : Skep/551/VIII/2003 menjadikan landasan keterlibatan aparat kepolisian dalam menjaga lahan dan aset milik

E. Mengapa Persoalan Akuntabilitas Terjadi Berulangkali?

Lahirnya Peraturan Kapolri No 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar HAM dalam Penyelenggaraan Tugas Polri menjadi indikasi komitmen Kepolisian terhadap penghormatan norma-norma HAM. Kepolisian menyadari adanya konsekuensi logis adanya legitimasi hukum kepada kepolisian dalam bertindak dan menggunakan ‘kekerasan’, yang berpotensi terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Dalam situasi transisi dari sistem yang militeristik menuju kepolisian sipil, potensi penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang lebih besar dibanding dengan kepolisian di Negara-negara yang telah mapan sistem demokrasinya. Perilaku kepolisian di negara dalam fase transisi ini masih akan bertarikan dengan perilaku masa lalu yang bertentangan dengan prinsip demokrasi, *rule of law*, dan HAM.

Dalam lima tahun terakhir, kekuasaan atau kewenangan ‘yang terseret arus politik elit’ sangat berpotensi untuk disalahgunakan. Dalam upaya memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat dan menegakan hukum, kebijakan penangkapan terhadap ‘terduga’ makar dan upaya pembatasan hak berekspresi masyarakat berkaitan erat dengan dinamika politik di kalangan elit dan masyarakat rawan terjadi. Keberadaan “*paradox of institutional position*” sebagai penjaga keamanan atau “*human rights protector*” yang diberi kewenangan atas penggunaan instrumen dan metode kekerasan vis a vis potensi terlanggarnya HAM tidak akan terjadi jika mekanisme akuntabilitas proses dan upaya untuk membatasi kewenangan penggunaan kekerasan terus dibangun secara serius.¹⁰ 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.

F. Polisi rasa ‘Orde Baru’ di Era Transisi Demokrasi

Polisi dan masyarakat merupakan dua entitas yang tidak dapat terpisah. Kehadiran polisi diartikan sebagai sebuah instrumen yang diterima oleh masyarakat untuk menjamin ketertiban, keamanan, dan ketentraman masyarakat. Kepentingan ini harus dipahami sebagai mandat, bukan kewenangan yang berpotensi menjadi ancaman bagi masyarakat. Pada era Orde Baru, kepolisian merupakan bagian ABRI. Menyatunya kepolisian merupakan warisan dari Orde Lama, dimana ketika saat itu terjadi peleburan yang didasarkan pada UU No 13 Tahun 1961. Menurut SK Presiden No. 132/1967 tanggal 24 Agustus 1967, dimana ditetapkan pokok-pokok Organisasi dan Prosedur Bidang Pertahanan dan Keamanan, bahwa ABRI merupakan bagian dari Organisasi Departemen HANKAM meliputi Angkatan Darat (AD), Angkatan Udara (AU), Angkatan Laut (AL), dan Angkatan Kepolisian (AK), yang memiliki Panglima Angkatan masing-masing dan bertanggung jawab atas segala tindakannya kepada Pangab Jendral Soeharto.

perusahaan ditambah dengan adanya Sub Direktorat Kawasan Tertentu yang memiliki sasaran pengamanan obyek lingkungan industri yaitu meliputi perusahaan/industri pertambangan, perikanan, air mineral, semen, dll. Hal ini juga yang digunakan pihak perusahaan yang berkonflik agraria dengan masyarakat untuk menggunakan jasa aparat kepolisian sebagai security perusahaan.

¹⁰ penggunaan kekerasan (*use of force*) bisa dibutuhkan dan bersifat absah untuk menjaga keselamatan publik, mencegah suatu tindak kejahatan/kekerasan, atau untuk aksi penyelamatan diri petugas apabila ada ancaman konkret yang membahayakan jiwanya. Diperlukan parameter yang hati-hati dan jelas serta proses akuntabilitas jika dilaporkan dugaan terjadinya pelanggaran di kemudian hari.

Penggabungan Polri kedalam ABRI menuai problematika yang kompleks, sehingga menciptakan organisasi ini tidak profesional baik secara struktural, operasional, dan kultural.

Perlu dipahami sejatinya Polisi merupakan institusi yang didirikan oleh sipil sebagai pelayan serta proteksi kepada sipil. Ketika Polisi berkembang sebagai organisasi militeristik, maka tentu dalih kekerasan akan melekat kepada mereka dalam melakukan tugas. Hal ini tentu telah menyalahi konsep polisi itu sendiri. Dalam era ini, Polri tidak menempatkan akuntabilitas sipil dalam ranah kerjanya, hal ini dikarenakan tanggung jawab Polri langsung terhadap Presiden Soeharto. Hilangnya akuntabilitas sipil yang perlu digenggam Polri pada saat itu menyebabkan problematika lainnya, seperti gagalnya Polri dalam mengatasi persoalan tindak represif yang dilakukan oleh oknum-oknum tidak bertanggung jawab pada masa itu. Represivitas yang dilakukan oleh Polri pun terpengaruh atas dasar penggabungan Polri dalam ABRI.

Ketika Orde Baru runtuh dan memasuki orde reformasi tahun 1998, terdapat beberapa agenda reformasi didalam ranah sosial politik, termasuk Reformasi Polri. Penataan dimulai dengan dikeluarkannya kebijakan Pemisahan Polri dari ABRI pada April 1999 melalui Inpres No.2 Tahun 1999 Tentang Langkah-Langkah Kebijakan Dalam Rangka Pemisahan Polri dan ABRI. Selanjutnya ditandai dengan adanya TAP MPR No. VI/MPR/2000 mengenai Pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia dari TNI dan penetapan tugas dan fungsi kedua institusi tersebut dalam TAP MPR No. VII/MPR/2000. Selanjutnya keluarnya UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang merupakan pembaruan dari UU No.28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Regulasi-regulasi tersebut merupakan sinyal positif terhadap Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang artinya keluar dari cengkraman yang bersifat militeristik dan berusaha membangun institusi Polri yang lebih baik.

Perubahan Polri menjadi polisi sipil seharusnya membawa efek signifikan dalam pelaksanaan tugas. Dalam perjalanannya, hingga kini masih terdapat problematika serius dalam pelaksanaan tugas polisi itu sendiri yang telah bertransformasi menjadi polisi sipil. Beberapa lembaga seperti Markplus, Indonesia Indicator (I2), hingga Kompolnas sepanjang 2017 hingga 2019 melakukan beberapa survei untuk melihat kinerja kepolisian dalam persepsi masyarakat. Survei-survei tersebut memperlihatkan bahwa kepolisian saat ini mendapat persepsi positif dari masyarakat jika dilihat dari maraknya pemberitaan dan obrolan di media sosial. Namun, persepsi positif ini hanya dalam penegakan hukum untuk kasus narkoba dan terorisme. Sedangkan, untuk penegakan hukum terkait kasus-kasus yang dekat dengan masyarakat seperti pencurian, kehilangan, hingga kekerasan masih belum dirasakan. Istilah “hilang kambing harus membayar sebesar sapi” masih berlaku. Laporan Global Corruption Barometer 2017 *People and Corruption: Asia Pacific* dalam konteks pelayanan publik membayar suap (bribery) tertinggi kepada dua institusi: yang berurusan dengan administrasi publik (KTP dan urusan identifikasi lain) dan Kepolisian Nasional Republik Indonesia.

Hal lain yang juga perlu disoroti adalah tidak sinkronnya kebijakan-kebijakan ideal yang dikeluarkan oleh Polri dengan implementasinya di lapangan. Sebagai contoh adalah data monitoring Kontras sepanjang Juni 2017 sampai dengan Mei 2018, tentang 130 kasus penyiksaan dan tindakan tidak manusiawi lainnya, dimana 80 persen pelakunya adalah anggota polisi dan TNI. Kebanyakan dalam penyiksaan dan tindakan tidak manusiawi yang dilakukan saat proses penyelidikan dan penyidikan untuk mendapatkan informasi. Hal ini menjelaskan persoalan serius dalam pelaksanaan tugas, dimana dalam konsep polisi sipil, polisi meletakkan dimensi moral dalam melaksanakan pekerjaannya dan menjadikan penggunaan kekerasan dan

paksaan dalam menjalankan pekerjaan diharamkan sebagaimana diinginkan pada konsep polisi sipil. Kekerasan dan pelanggaran HAM merupakan kegagalan serius penerapan konsep polisi sipil oleh Polri. Dapat dikatakan secara jelas bahwasanya konsep polisi sipil dalam Kepolisian Negara Republik Indonesia hanya sebatas pada persoalan “fisik” (pelepasan kesan militeristik) dan belum memasuki pada ranah substansial.

Reformasi Polri di era transisi demokrasi belum maksimal karena masih berada di dua kaki, kaki Orde Baru yang militeristik dan kaki Demokrasi yang idealnya mampu mengayomi, melayani, dan melindungi masyarakat. Polri belum bisa membuktikan kepada khalayak bahwa mereka bersikap independen dan imparial terhadap segala golongan di dalam masyarakat Indonesia sebagaimana yang menjadi ciri *civilian and democratic policing*. Sampai saat ini polisi seolah menaruh keberpihakannya pada mereka yang berkuasa dan pemilik modal dan menjadi ancaman bagi masyarakat umum.

G. Kesimpulan dan Rekomendasi

Pengamatan **Lokataru Foundation** terhadap perjalanan reformasi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dalam 5 tahun terakhir menyimpulkan adanya persoalan mendasar dalam hal akuntabilitas di lingkaran kepolisian sebagai bagian dari aparat penegak hukum. Ada tiga ruang lingkup yang menjadi perhatian, yaitu dalam penanganan kasus-kasus pelanggaran hukum. Penetapan kebijakan yang berpotensi mengancam kebebasan sipil, serta keterlibatan dalam aksi-aksi kekerasan terhadap warga masyarakat.

Policy paper **Lokataru Foundation** ini merekomendasikan Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo, untuk memberikan perhatian pada persoalan-persoalan pada tiga aspek di atas, demi terwujudnya jaminan hak-hak konstitusional setiap warga Negara dan upaya perwujudan aparat Polri yang profesional dan akuntabel. Lokataru Foundation juga mengingatkan Presiden bawah meskipun Undang-undang No 2 Tahun 2002 menyatakan bahwa Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) diangkat, diberhentikan dan bertanggung jawab kepada presiden, tetapi peran dan fungsinya ditujukan kepada masyarakat dalam hal penegakan keamanan dan ketertiban, penegakan hukum serta perlindungan, pengayoman dan pelayanan. Upaya untuk ‘menyeret’ Polisi dalam pusaran pertarungan politik yang terlihat kasat mata oleh berbagai pihak harus segera diakhiri karena berpotensi merusak profesionalitas Polri sebagaimana dikendaki publik dan ditetapkan melalui Undang-undang.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hendaknya mengawasi secara ketat perwujudan jati diri Polri yang ‘sipil’ dan ‘menjalankan fungsi pemerintahan’, yang mengamanatkan antara lain adanya konsistensi proses demiliterisasi dan depolitisasi Polri demi terwujudnya pemolisian demokratis (*democratic policing*). Meskipun terjadi proses politik dalam penetapan undang-undang, anggaran dan pengawasan terhadap institusi Polri, DPR harus menekankan kepastian independensi Polri dari kepentingan dari ‘elit politik dan ekonomi’ tertentu yang dapat membahayakan keselamatan masyarakat sipil serta penyalahgunaan kewenangan. Beberapa operasi seperti Detasemen Khusus 88 Anti-teror untuk penanganan aksi terorisme atau pengerahan Korps Brigade Mobile dan Samapta Bhayangkara untuk pengamanan dan pengendalian massa yang mengakibatkan jatuhnya korban jiwa dan luka akibat tindak kekerasan harus menjadi perhatian serius DPR.

Meskipun secara umum terjadi kemajuan besar dalam reformasi Polri paska 1998, ‘dekandesi’ yang terjadi dalam 5 tahun terakhir bukan saja berdampak pada memburuknya citra Polri di

mata publik, tetapi juga pada penghormatan, pemenuhan dan perlindungan HAM bagi masyarakat, sebab persoalan akuntabilitas dan profesionalitas Polri. Bagi **Lokataru Foundation**, yang harus diwujudkan bukan pada legitimasi kekuasaan aparat kepolisian untuk bertindak, tetapi kehati-hatian dalam penegakan hukum dan ketertiban, pemenuhan hak masyarakat serta tersedianya mekanisme pengungkapan akuntabilitas mereka jika diduga terjadi pelanggaran.