

Urgensi Peran Profesionalisme Polri dalam Praktik Demokrasi Lokal

Muradi

Ketua Program Pasca Sarjana Ilmu Politik
Program Pasca Sarjana, Fakultas Ilmu Sosial & Ilmu Politik
Universitas Padjadjaran, Bandung, Jawa Barat, Indonesia
Email: muradi@unpad.ac.id; muradiclark@gmail.com

Abstract:

The link between the police and politics is factually inevitable, even in many countries, the position of the police is closeness and tends to coincide with politics. In the context of Indonesia, after separation from the TNI, the Police is faced with efforts to build a professional police force. This effort to promote professionalism encourages the Police to improve institutions and personnel, especially in responding to the political dynamics in the vortex of democracy. This paper will analyze about how the Police linkages as a related institution in the implementation of local elections. The emphasis in this paper is how the Police is able to perform its roles and functions professionally. The role of the Police professional is marked by three indicators, namely: First, the process of law enforcement conducted by the Police must not interfere with the contestation of local elections; secondly, ensuring that the role and function of the Police in securing local elections does not benefit one of the contestants, especially incumbent; and thirdly, the Police is in a neutral position and remains in an impartial position and leaning towards one of the contestants.

Keywords: *Polri, Professionalism, Pilkada, Democracy, Neutrality*

Abstrak :

Hubungan antara polisi dan politik secara faktual tidak dapat dihindari, bahkan di banyak negara, kedudukan polisi adalah kedekatan dan cenderung bertepatan dengan politik. Dalam konteks Indonesia, setelah berpisah dari TNI, Polisi dihadapkan dengan upaya untuk membangun kekuatan polisi yang profesional. Upaya untuk meningkatkan profesionalisme ini mendorong kepolisian untuk meningkatkan institusi dan personel, terutama dalam menanggapi dinamika politik dalam pusaran demokrasi. Makalah ini akan menganalisis tentang bagaimana hubungan Polisi sebagai institusi terkait dalam pelaksanaan pemilihan lokal. Penekanan dalam makalah ini adalah bagaimana Polisi mampu menjalankan peran dan fungsinya secara profesional. Peran profesional Polisi ditandai oleh tiga indikator, yaitu: Pertama, proses penegakan hukum yang dilakukan oleh Polisi tidak boleh

mengganggu kontestasi pemilihan lokal; kedua, memastikan bahwa peran dan fungsi Polisi dalam mengamankan pemilihan lokal tidak menguntungkan salah satu kontestan, terutama petahana; dan ketiga, Polisi berada dalam posisi netral dan tetap dalam posisi tidak memihak dan condong ke arah salah satu kontestan.

Kata Kunci: Polri, Profesionalisme, Pilkada, Demokrasi, Netralitas

I. Pendahuluan

Keberadaan institusi kepolisian dalam politik praktis kerap kali mengundang perdebatan serius. Setidaknya bila di bandingkan dengan sejumlah Negara yang memosisikan institusi kepolisian semata hanya menjadi bagian dari instrumen penegakan hukum. Hal yang berbeda jika dibandingkan dengan insituti kepolisian di Negara di mana posisi institusi kepolisian juga memiliki akses politik atau setidaknya memiliki daya tawar politik dalam dinamika sebuah Negara. Bahkan dalam fase tertentu, kepolisian kerap kali beririsan dan berhadap-hadapkan dengan institusi militer, yang mana selama ini posisi keduanya memiliki daya tawar politik yang relative besar.¹

Dalam konteks ke Indonesiaan, anggapan bahwa Polri tidak berjarak dengan pemerintah terus mengemuka. Hal ini ditandai dengan proses pergantian pimpinan Polri yang dianggap penuh dengan kepentingan politik pemerintah. Kegagalan Budi Gunawan akibat ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK sebagai Kapolri meski diajukan oleh Presiden dan kemudian disetujui oleh DPR dalam uji kelayakan menjadi penegas, bagaimana posisi Polri dianggap tidak cukup bisa dikatakan bebas dari kepentingan

politik.² Figure Budi Gunawan dianggap terlalu dekat dengan Ketua Umum PDI Perjuangan, Megawati Soekarnoputri dianggap menjadi kekuatiran publik atas praktik penegakan hukum Polri tidak lagi profesional. Meski Budi Gunawan menang dalam Pra Peradilan, namun hal tersebut tidak membuat posisi Budi Gunawan melenggang memimpin Polri, karena desakan publik terlanjur mengubah persepsi umum terkait dengan warna politik Budi Gunawan yang dianggap kental dan condong ke PDI Perjuangan, yang akan mempengaruhi kinerja Polri secara keseluruhan.³

Budi Gunawan adalah satu dari banyak kasus yang mencuat karena Tarik menarik kekuatan politik. Di era presiden sebelumnya bahkan langkah memaksakan calon di luar nama yang diusulkan oleh internal Polri juga pernah dilakukan. Hal ini adalah bagian dari kuasa presiden sebagai kepala Negara dalam mengajukan nama-nama yang ingin diposisikan sebagai kapolri. Publik mungkin masih ingat bagaimana langkah 'zig zag' Timur Pradopo yang dalam hitungan hari bisa menjadi perwira tinggi Polri bintang empat dan tidak pernah diperhitungkan di internal Polri. Indikasinya adalah nama Timur Pradopo tidak diajukan dan masuk pembahasan Dewan Kepangkatan dan Kepangkatan Tinggi (Wanjakti) saat itu.⁴ Di era Orde Baru, intervensi dan kontrol pemerintah atas Polri jauh lebih brutal dan tanpa perlawanan, baik dari masyarakat sipil maupun internal Polri sendiri. Apalagi saat ini Polri masih bersama TNI dalam format ABRI. Hampir tidak ada perlawanan ataupun pertimbangan dari internal untuk bisa setidaknya membuat posisi internal tidak gaduh. Pada kondisi terburuk, posisi Polri

1 Lihat misalnya Bayley, David H. (August 1971). "The Police and Political Change in Comparative Perspective". *Law and Society Review*. Hal. 91-119 Beltran, Adriana. (June 2009). *Protect and Serve? The Status of Police Reform in Central America*. Washington: WOLA. Terutama Bab 1.

2 *Kompas.com*. (2018). "Budi Gunawan Calon kapolri Terkaya, Hartanya Lebih dari Rp. 22,7 M". Dikutip dari: <https://nasional.kompas.com/read/2016/06/14/07240301/budi.gunawan.calon.kapolri.terkaya.hartanya.lebih.dari.rp.22.7m> (diunduh 1 April 2018).

3 *Detik.com*. (2018). "Calon Kapolri Komjen Budi Gunawan Titipan Megawati, Ini Jawaban PDIP" Dikutip dari: <https://news.detik.com/berita/2800675/calon-kapolri-komjen-budi-gunawan-titipan-megawati-ini-jawaban-pdip?9911012> (diunduh 1 April 2018).

4 *Kompas.com*. (2018). "Ini Dia Sosok Timur Pradopo". Dikutip dari: <https://nasional.kompas.com/read/2010/10/04/20123528/Ini.Dia.Sosok.Timur.Pradopo> (Diunduh 1 April 2018).

bahkan menjadi subordinat TNI kala itu, di bawah kewenangan Menhankam yang juga panglima ABRI.⁵

Keterkaitan Polri dengan politik di tingkat lokal jauh lebih memiliki daya tawar politik yang lebih. Dengan instrumen penegakan hukum yang melekat, membuat Polri cenderung berada dalam posisi yang mengendalikan pola hubungan yang terbangun. Sistem pemilihan umum di tingkat lokal yang berbiaya tinggi membuat posisi kepala daerah rentan penyalahgunaan kewenangan dan korupsi. Pada kondisi itulah posisi Polri mengontrol situasi dan pola hubungan antar Polri dengan kepala daerah.⁶ pada situasi yang lebih ekstrem, bahkan kepala daerah yang terduga melakukan penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi dijadikan 'ATM Berjalan' oleh oknum aparat penegak hukum.⁷

Tulisan ini akan menganalisis tentang bagaimana kaitan Polri sebagai institusi terkait dalam pelaksanaan Pilkada. Penekanan dalam tulisan ini adalah bagaimana institusi kepolisian mampu menjalankan peran dan fungsinya secara profesional. Peran profesional Polri tersebut ditandai dengan tiga indikator, yakni: Pertama, proses penegakan hukum yang dilakukan oleh Polri tidak boleh mengganggu kontestasi pelaksanaan Pilkada; kedua, Memastikan bahwa peran dan fungsi Polri dalam pengamanan Pilkada tidak menguntungkan salah satu dari kontestan yang ada, terutama Petahana; dan ketiga, institusi Polri berada dalam posisi yang netral dan tetap berada dalam posisi yang tidak berpihak dan condong ke salah satu kontestan. Ada tiga hal yang perlu digarisbawahi berkaitan dengan netralitas institusi keamanan dan penegak hukum, termasuk Polri, yakni, tidak melakukan pembiaran terkait dengan terjadinya

praktik kecurangan, tidak mengarahkan publik maupun keluarga besar Polri untuk memilih salah satu kandidat, dan yang ketiga adalah tidak memperbolehkan fasilitas yang dimiliki Polri untuk kepentingan kampanye politik.

II. Polisi dan Politik

Suatu lembaga kepolisian dapat didefinisikan sebagai badan pemerintah yang sah yang diberi wewenang untuk menjaga ketertiban, mencegah kejahatan, dan menegakkan hukum-hukum pemerintah. Dengan kata lain, institusi kepolisian memastikan bahwa pemerintah tetap menjadi entitas yang stabil dan terhormat dalam masyarakat. Secara konsep, jangkauan polisi tidak mengecualikan siapa pun dalam penegakan hukum. Kenyataannya, pengaruh politik atas polisi tidak memungkinkan terwujudnya teori ini. Politik adalah seni mengarahkan kekuatan seseorang atas pemerintah atau urusan publik. Tindakan politik dapat menghasilkan memaksakan kepentingan seseorang di dalam pemerintahan, dalam kepemimpinan di dalam pemerintahan, mengendalikan sumber daya, dan memegang jabatan pemerintah.

Dilema terkait dengan "apa yang diinginkan publik" dengan apa yang seharusnya "diinginkan oleh publik" terkait dengan kepentingan nasional jangka panjang, dan "kepentingan politik" dari polisi itu sendiri. Karena itu, kepolisian dihadapkan pada dilema apakah akan memimpin opini publik atau mengikutinya, apakah untuk mencegah dan mengurangi kejahatan atau berkonsentrasi untuk mengejar pelanggar, sementara harapan pemerintah dan publik sering tetap ambigu dan dalam fase tertentu justru berlawanan. Karena itu dalam dua situasi harus berbeda karena hubungan kuat antara polisi dan Negara menjadi penegas, tetapi bahkan jika konvensi berbeda, khususnya dalam hal intervensi publik pada masalah kontroversial yang dianggap mengancam kepentingan nasional. Institusi polisi, seperti

5 Muradi. (2010). *Polisi, Politik & Korupsi*. Bandung: PSKN Unpad. Hal. 34-7.

6 Muradi. *Ibid.* hal. 23-5.

7 Muradi. *Ibid.* Hal. 26-8. Lihat juga *Harian Haluan.com*. (2018). "Kepala Daerah Rawan Dijadikan ATM Aparat Penegak Hukum". Dikutip dari: <https://harianhaluan.com/mobile/detailberita/37001/kepala-daerah-rawan-dijadikan-atm-aparat-penegak-hukum> (Diunduh 2 april 2018).

halnya sebagai bagian yang menjalankan fungsi Keamanan dalam Negeri, harus menampilkan watak profesionalismenya dan publik berhak menilai. Karena, kepemimpinan profesional harus mampu menegaskan dirinya, dan tidak boleh hilang dan publik kehilangan figure kepala kepolisiannya. Polisi berhak menangani sebuah kasus tetapi harus berhati-hati dalam berpihak pada jebakan politik yang mengarahkan institusi kepolisian pada kepentingan politik tertentu.

Kepolisian di banyak negara memiliki posisi tawar politik yang berbeda dalam perpolitikan setiap negara. Hal tersebut tergantung dari bagaimana lembaga kepolisian setiap negara memposisikan atau diposisikan dalam system perpolitikan nasional. Banyak dari para peneliti terkait dengan polisi dan politik membaginya ke dalam beberapa faktor yakni: pertama, terkait dengan posisi lembaga kepolisian itu sendiri, di mana posisi lembaga kepolisian akan juga mempengaruhi tingkat daya tawar politik lembaga kepolisian terhadap elit politik; apakah polisi nasional, polisi federal, ataukah gabungan keduanya, sifat-sifat lembaga kepolisian, latar belakang social pimpinan kepolisian, faksi-faksi yang ada di internal lembaga kepolisian, tingkat profesionalisme, serta peran dan fungsi lembaga kepolisian itu sendiri.⁸

Kedua, proses sejarah pembentukan dari lembaga kepolisian. sebagaimana militer, kepolisian juga memiliki tradisi sejarah yang menjadi titik daya tawar kepolisian secara politik, baik langsung maupun tidak langsung, serta seberapa besar pengaruh dan intervensi institusi militer ke dalam lembaga kepolisian.⁹

Ketiga, citra lembaga kepolisian di mata masyarakat. sebagai lembaga yang berhubungan langsung dengan masyarakat, kepolisian sangat

rentan terhadap praktik-praktik penyimpangan seperti penyalahgunaan kewenangan kepolisian, korupsi, serta penggunaan tindak kekerasan.¹⁰ Masalah kepercayaan menjadi titik rawan bagi kepolisian dalam memainkan perannya dalam perpolitikan nasional di suatu negara. Goldsmith secara khusus menggarisbawahi faktor kepercayaan public terhadap lembaga kepolisian juga menentukan tingkat akseptabilitas politik lembaga tersebut dalam system politik yang tengah berubah. Dalam banyak kasus di Asia dan Afrika, permasalahan kepercayaan public terhadap lembaga kepolisian menjadi problematika tersendiri bagi internal lembaga tersebut untuk mengikuti irama politik rejim yang berkuasa hingga pada internalisasi nilai-nilai perpolitikan demokratik.¹¹

Keempat, legitimasi politik dan akuntabilitas politik lembaga kepolisian. konteks ini terkait dengan seberapa eksisnya lembaga kepolisian di mata elit politik dan masyarakat secara luas. Hal ini menjadi indicator bagaimana keberadaan lembaga kepolisian di banyak negara menjadi begitu penting atau sebaliknya.¹²

Perbedaan dalam faktor-faktor tersebut secara alamiah mengikuti tipe-tipe dari rejim yang berkuasa; rejim otoriter dan rejim demokratik, hal ini dimaksudkan untuk memahami sebuah pergantian rejim dari rejim otoriter menjadi sebuah rejim yang demokratik. Hal tersebut juga dimaksudkan untuk memahami bagaimana tipe-tipe rejim tersebut dapat terdefiniskan. Dengan begitu akan makin memahami bagaimana posisi kepolisian dalam politik, dengan berbagai faktor dan tipe-tipe rejim yang membawahnya.

Diamonds (1999) dan Geddes (1999) membagi rejim otoriter menjadi tiga bagian: Rejim Partai-Tunggal; Rejim Militer, dan Rejim

8 Bailey, Jhon and Lucia Dammert. (2006). *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Hal. 6-11.

9 Seleti, Yonah. (Jun, 2000). The Public in the Exorcism of the Police in Mozambique: Challenges of Institutional Democratization. *Journal of Southern African Studies*. Vol. 26, No. 2, Special Issue: Popular Culture and Democracy. Hal. 349-364.

10 Hinton, Mercedes S. (2006). *The State on the Street: Police and Politics in Argentina and Brazil*. Colorado: Lynne Rienner Publisher. Hal. 3-5.

11 Goldsmith, Andrew. (2005). Police Reform and the Problem of Trust. *Theoretical Criminology*. Vol. 9, No. 4. Hal. 443-470.

12 Uildriks, Niels and Piet Van Reenen. (2003). *Policing Post-Communist Societies: Police-Public Violence, Democratic Policing, and Human Rights*. Intersentia: Antwerp. Khususnya Bab 1.

personal.¹³ Ketiganya merupakan inti dari sekian variasi rejim otoriter yang ada di dunia. Bahkan dalam beberapa konteks tertentu, gabungan atau irisan antara ketiga rejim tersebut disebut juga sebagai Hybrids Regime.¹⁴

Rejim Partai-Tunggal didefinisikan sebagai “the party has some influence over policy, controls most access to political power and government jobs, and has functioning local-level organizations”.¹⁵ Definisi tersebut mencakup sebagian besar dari kepartaian dan anggotanya secara inheren merupakan pegawai pemerintah yang menjalankan roda pemerintahan dari tingkat pusat hingga daerah. Meski ada partai politik lain, tapi biasanya merupakan penggembira saja, tidak memberikan efek apapun secara politik. Dengan kata lain, rejim partai tunggal merupakan actor satu-satunya yang mampu mengontrol kekuasaan politik dan tugas-tugas pemerintahan. Di banyak negara Afrika dan Asia, keberadaan rejim partai tunggal dijadikan sebuah legitimasi untuk menjaga persatuan nasional, dan mencegah munculnya sentiment keetnisan yang akan mengancam masyarakat dan keutuhan negara.

Sementara itu rejim militer didefinisikan sebagai “governed by an officer or retired officer, with the support of the military establishment and some routine mechanism for high level officers to influence policy choice and appointment”. Mengacu pada Finer (1962), Parmutter (1971), dan Huntington (1988), bahwa kepentingan korporasi militer menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sebuah rejim militer dalam system yang autokratis. Dalam pengertian bahwa kepentingan korporasi militer yang terejawantahkan ke dalam sosok perwira yang terlibat aktif dalam pemerintahan

menentukan kadar dan tingkat kooptasi militer terhadap rejim yang dijalankan atau dipengaruhi dan dikontrol.¹⁶

Sedangkan rejim personal terdefiniskan sebagai “personalist regimes as ones in which the leader, who usually came to power as an officer in military coup or as leader of a single-party government, had consolidated control over policy and recruitment in his own hands, in the process marginalizing other officers influence and or reducing the influence and functions of the party”.¹⁷ Sebagaimana model kepemimpinan yang absolute, rejim personal ini memusatkan kekuasaannya ada pada perseorangan yang mengontrol semua kebijakan dan mekanisme suatu negara.

Dari ketiga model rejim otoriter tersebut, peran dan posisi lembaga kepolisian cenderung menjadi sub-ordinate dari kekuasaan. Perbedaan yang mencolok antara kepolisian dan militer adalah pada bagaimana posisi militer yang secara actor kelembagaan mampu mengambil proporsi peran yang relatif strategis dari pada kepolisian.¹⁸ Bahkan pada kadar tertentu, lembaga kepolisian menjadi sub-ordinate dari militer, baik sebagai bagian utama rejim yang memerintah, ataupun sebagai kepanjangan tangan dari rejim yang tengah berkuasa. Dalam konteks inilah sesungguhnya dapat dilihat bagaimana kultur yang terbangun dalam lembaga kepolisian akan cenderung mengikuti kultur penguasa yang tengah memerintah.¹⁹

13 Diamond, Larry. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Jhon Hopkins University Press. Geddes, Barbara. (1999) as quoted in Ulfelder, Jay. (2005). *Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes*. *International Political Science*, Vol. 26. No.3. Hal. 311-334.

14 Ulfelder, Jay. (2005). *Contentious...*, Hal. 310-334.

15 Linz, Juan J. and Alfred Stephan. (1996). *Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Jhon Hopkins University Press. Hal. 12-14.

16 Finer, S. E. (1988). *The Man on the Horseback: The Role of the Military in Politics*. London: Printer Publishers. Hal. 149-151. Perlmutter, Amos. (1977). *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*. New Haven: Yale University Press. pp. 104-108. Huntington, S. P. (1988). *The Soldier and the State: the theory and Politic of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.

17 Ulfelder, Jay. (2005). *Contentious...*, Pp. 310-334. See also Linz, Juan J. and Alfred Stephan. (1996). *Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Jhon Hopkins University Press. Hal. 51-4.

18 Call, Charles T. (Nov, 2003). *Democratisation, War and State-Building: Constructing the Rule of Law in El Salvador*. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 35, No. 4. Hal. 827-862.

19 Henry Bienen, “The Initial Involvement: Public Order and Military in Africa”, in Bienen, Henry (ed). (1968). *The Military Intervenes: Case Study in Political Development*. New York. Hal. 37-9.

Kebalikan dari rejim otoriter sebagaimana pembahasan di awal, maka pada rejim demokratik, otoritas sipil tidak hanya sekedar symbol melainkan juga dipilih dalam mekanisme demokratik yang terbuka dan terawasi oleh public. Secara umum definisi demokrasi bisa diartikan sebagai:

a system where most powerful collective decision makers are selected through

*fair, honest, and periodic elections in which candidate freely compete for votes and which virtually all the adult population is eligible to vote.*²⁰

Dalam rejim demokratik, posisi lembaga kepolisian tidak lagi menjadi kepanjangan tangan dari penguasa atau dibawah sub-ordinate militer, sebagaimana yang terjadi pada tiga model rejim otoriter. Di samping itu, posisi lembaga kepolisian juga relatif sederajat dengan militer, sehingga upaya untuk memosisikan kepolisian di bawah control dan kendali militer relatif tertutup oleh adanya mekanisme control dan pengawasan dari parlemen dan public secara langsung. Meski demikian bukan berarti langkah-langkah untuk mengintervensi dan atau berupaya memosisikan kepolisian di bawah militer atau menjadi kepanjangan tangan kekuasaan tidak terjadi. Dalam konteks transisi demokrasi di beberapa negara Asia, Afrika, dan Amerika Latin upaya tersebut dilakukan melalui mekanisme pembuatan undang-undang yang mengarahkan posisi lembaga kepolisian berada di bawah bayang-bayang militer.²¹

Di samping itu, intervensi rejim demokratik terhadap internal kepolisian

bukan tidak pernah terjadi. Bahkan secara terbuka kepolisian dan juga militer diajak untuk mendukung rejim yang berkuasa agar kekuasaannya dapat dipegang selama mungkin.²² Hal yang paling krusial dari konteks ini adalah bahwa keberadaan actor-aktor negara di bidang keamanan, khususnya kepolisian cenderung rentan oleh adanya tekanan public untuk lebih baik dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai salah satu dari institusi keamanan.²³ Sementara di sisi lain, oportunitas para perwira kepolisian dalam merengkuh karir menjadi pengkondisian yang sinergis dengan adanya intervensi pemerintah maupun militer ke dalam internal kepolisian dalam rejim demokratik.²⁴

Dalam konteks tersebut di atas, pola hubungan antara lembaga kepolisian dengan pemerintah dan militer dalam konteks tersebut bervariasi. Kebanyakan upaya untuk melakukan intervensi dari pemerintah adalah pada tiga hal yakni: pengangkatan pimpinan kepolisian, meminta dukungan keamanan untuk melanggengkan kekuasaan, serta membangun keseimbangan kekuasaan, khususnya tekanan dari pihak militer pada kekuasaan.²⁵ Sedangkan upaya militer untuk mengkooptasi dan mensub-ordinat lembaga kepolisian dilakukan karena tiga alasan: permintaan eksekutif untuk membantu lembaga kepolisian dalam memerangi kejahatan, sentiment kelembagaan karena pasca pemisahan kepolisian lebih memiliki tingkat kesejahteraan, dan kemampuan administrator dan operasional kepolisian pasca pemisahan masih belum baik. Adapun bentuk-bentuk intervensi dan langkah

20 Huntington, S.P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press. Hal. 6-7.

21 For example see Call, Charles T. (Nov, 2003). Democratisation, War and State Building: Construction the Rule of Law in El Salvador. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 35, No. 4. Hal. 827-862. Seleti, Yonah. (Jun, 2000). The Public in the Exorcism of the Police in Mozambique: Challenges of Institutional Democratization. *Journal of Southern African Studies*, Vol. 26, No. 2, Special Issue: Popular Culture and Democracy. Hal. 349-364.

22 Kincaid, Douglas A. and Eduardo Gamarra. 1994. Police-Military Relations. In L. Erk Kjonnerud (ed). *Hemispheric Security in Transition: Adjusting to the Post-1995 Environment*. Washington D.C: National Defense University. Hal. 149-167.

23 Kincaid, Douglas A. (Winter, 2000). Demilitarization and Security in El Salvador and Guatemala Convergent of Success and Crisis. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 42, No. 4. Special Issue: Globalization and Democratization in Guatemala. Hal. v-58.

24 For example Skolnick, J.H. (1966). *Justice Without Trial. Law Enforcement in Democratic Society*. New York: Wiley. Skogan, W.G. (2008). Why Reform Fail. *Policing and Society*. Vol. 18, No. 1. Hal. 23-34.

25 Beltran, Adriana. (June 2009). Protect and Serve? The Status of Police Reform in Central America. Washington: WOLA. Pp.15-21. de Francisco Z, Gonzalo. "Armed Conflict and Public Security in Colombia" in Bailey, Jhon and Lucia dammert. (2006). *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Hal. 94-110.

untuk mensub-ordinasikan kepolisian oleh militer dilakukan dengan tiga cara: Pendekatan perundang-undangan, kebijakan eksekutif terkait perbantuan kepada lembaga kepolisian, dan kudeta militer.²⁶

III. Urgensi Profesionalisme Polri dan Pelaksanaan Pilkada

Pada pelaksanaan Pilkada langsung sejak 2005 hingga pelaksanaan Pilkada 2018, banyak hal yang berubah dan membuat posisi institusi Polri melakukan penyesuaian, baik secara kelembagaan maupun personil. Dari pelaksanaan Pilkada Langsung tersebut, ada tiga hal yang kerap kali menjadi permasalahan bagi Polri, yakni: Pertama, menyangkut soal maneuver oknum anggotanya dalam memanfaatkan hajat politik lima tahunan tingkat provinsi dan kabupaten kota. Hal ini berkaitan dengan pengawasan yang lebih intensif dan berlapis. Jika di tingkat nasional, posisi personil Polri di awasn tidak hanya oleh atasan, maupun internal Polri seperti Inspektorat Pengawasan Umum (Itwasum) maupun Divisi Profesi dan Pengamanan (Div. Propam), tapi juga oleh Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) dan juga dalam derajat tertentu oleh parlemen, terutama Komisi 3 DPR RI. Sementara di tingkat daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota instrument pengawasan hanya ada di internal, tidak ada Kopolnas maupun parlemen. Keberadaan parlemen daerah lebih banyak sebagai mitra, sebagaimana posisi Kepala Satuan Wilayah (Kasatwil) dengan kepala daerah.²⁷ situasi ini juga dipertegas dengan keberadaan Polri sebagai instansi vertical yang mana posisi dari Satwil

yang ada bertanggung jawab langsung Mabes Polri, tidak ke kepala daerah maupun DPRD.²⁸

Kedua, Berkaitan dengan pendanaan yang membatasi ruang gerak pengamanan. Pendanaan untuk pengamanan Pilkada misalnya mengurus keuangan internal Polri. Namun perubahan kebijakan membuat posisi Polri secara keuangan untuk pengamanan Pilkada relative baik. Pendanaan pengamanan untuk aparat keamanan masuk dalam skema pendanaan politik yang berasal dari APBN maupun APBD. Akan tetapi, hal ini juga terkendala dengan kemampuan keuangan dari masing-masing daerah. karena itu menjadi tidak mengherankan jika di daerah dengan kemampuan keuangan terbatas justru memiliki tingkat kerawanan politik yang tinggi. Pada kondisi ini Polri juga dihadapkan pada pengamanan Pilkada yang prima, karena itu pendanaan ekstra untuk pengamanan juga kerap menjadi konsern dari pimpinan Polri.²⁹

Ketiga, kerja sama dan koordinasi dengan instansi terkait, seperti Kejaksaan, TNI dan Badan Intelijen Nasional (BIN). Dalam sejumlah kasus, kerap kali oknum dari Kejaksaan, TNI maupun BIN memiliki kepentingan politik tertentu untuk memenangkan kandidatnya pada Pilkada langsung. Hal inilah yang membuat posisi Polri menjadi dilemma karena berbenturan dengan kepentingan instansi lain dengan agenda yang berlawanan.³⁰

Dari tiga permasalahan yang dihadapi oleh Polri dari tiap pelaksanaan Pilkada sejak 2005, maka dibutuhkan langkah yang lebih tegas dan tepat untuk tetap menjaga agar

26 Meyer, Maureen and Roger Atwood. (June 29, 2007). "Reforming the Ranks: Drug-Related Violence and the Need for Police Reform in Mexico". Position Paper. Washington; WOLA. Rodrigues, Corrine Davis. (2006). Civil Democracy, Perceived Risk, and Insecurity in Brazil: An Extension of the Systemic Social Control Model. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science; 605. Hal. 242-263. Loe, Chyntia H. (1977). Police and Military in Resolution of Ethnic Conflict. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science; 433. Hal. 137-149.

27 Pandupraja, Adnan. (2002). *Peran Polri dengan Otonomi Daerah*. Dikutip dari: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol5086/peran-polri-dengan-otonomi-daerah> (Diunduh 2 April 2018).

28 Lihat UU Pemerintahan Daerah No. 23/2014, khususnya Pasal 19. Lihat juga *Kemendagri.go.id*. (2018). TNI, Polri dan Kejaksaan Bakal dapat Dana Bantuan APBD". Dikutip dari: <http://www.kemendagri.go.id/news/2015/12/17/tni-polri-dan-kejaksaan-bakal-dapat-dana-bantuan-apbd> (Diunduh 2 april 2018).

29 Lihat misalnya. *CNNIndonesia.com*. (2018). "Polisi Fokus Amankan Lima Daerah rawan Konflik Pilkada 2018". Dikutip dari: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171127180829-20-258436/polisi-fokus-amankan-lima-daerah-rawan-konflik-pilkada-2018> (Diunduh 2 April 2018).

30 Lihat misalnya. *Tempo.co*. (2018). "Netralitas Jaksa Dianggap Krusial di Masa Pilkada". Dikuti dari: <https://pilkada.tempo.co/read/1054313/netralitas-jaksa-dianggap-krusial-di-masa-pilkada> (Diunduh 3 April 2018).

profesionalisme Polri dalam pelaksanaan Pilkada dapat terukur dan dijadikan pijakan untuk kepentingan profesionalisme Polri. Dengan tiga permasalahan tersebut diatas dan tiga indicator sebagaimana yang diuraikan di awal, maka profesionalisme Polri secara operasional dapat dilihat pada tujuh hal yang menjadi perhatian Polri, yakni: Pertama, kebijakan dalam bentuk diskresi kepolisian. Diskresi kepolisian ini khususnya terkait dengan menghentikan penanganan kasus untuk sementara waktu yang melibatkan kepala daerah dan atau kandidat yang maju dalam pilkada langsung. Langkah ini dinilai sebagai bagian dari kebijakan pimpinan yang berorientasi pada menjaga jarak dari kontestasi politik. Pada fase ini juga Polri akan memiliki fokus pada penanganan pengamanan pelaksanaan Pilkada.³¹ penekanan ini juga selain memastikan bahwa Polri tidak dianggap melakukan kriminalisasi, ke internal juga mengurangi kemungkinan penyimpanan yang dilakukan oleh internal di Polri sendiri.³²

Kedua, efektifitas penegakan hukum kepolisan. Pada konteks ini, Polri berada dalam Sentra Gakumdu bersama kejaksaan dan juga Bawaslu. Efektifitas penegakan hukum kepolisan ini juga menjadi bagian dalam tiga indicator sebagaimana penjelasan di awal.³³ Karena itu, Polri tidak lagi merasa bahwa penegakan hukum kepolisan memiliki nilai strategis sebagai bagian dari penguatan demokrasi. Praktik politik yang sehat dan baik akan menguatkan demokrasi, secara faktual hal ini juga ditegaskan dalam implementasi perpolitikan demokratis misalnya, yang mana

institusi kepolisian juga bagian dari instrumen demokrasi. Selain aktif dalam Sentra Gakumdu, Polri juga berinisiatif membentuk Satgas Anti Politik Uang, yang muaranya adalah penguatan demokrasi. Satgas Anti Politik Uang ini bagian dari inisiatif Polri sebagai institusi penegak hukum yang berkontribusi untuk penguatan demokrasi.³⁴

Ketiga, efektifitas pengamanan hajat politik demokrasi. Langkah Polri untuk tetap berada dalam posisi konsentrasi untuk pengamanan akan memberikan efek positif bagi penguatan profesionalisme Polri. Sejauh ini, upaya memperkuat profesionalisme Polri adalah dengan memastikan bahwa Pilkada berlangsung aman dan publik dapat menyalurkan aspirasi politiknya dan bebas dari tekanan dan ancaman. Sebagaimana diketahui bahwa intimidasi dan ancaman kepada pemilih kerap kali terjadi dan dilakukan, bahkan di Negara dengan tradisi demokrasi yang baik. Oleh karena itu, upaya memastikan bahwa pemungutan suara berjalan dengan aman dan kondusif menjadi ukuran sejauhmana Polri dapat bekerja dengan baik dan profesional.³⁵

Keempat, deklarasi dan melakukan ikrar netral dari institusi terkait. Deklarasi dan ikrar adalah bagian dari penegasan bahwa Polri sebagai institusi berkomitmen untuk tidak berupaya atau membiarkan personil dan anggotanya bersikap dan berlaku tidak netral. Meski secara institusi Polri dilarang untuk aktif dan terlibat dalam politik praktis, sebagaimana yang ditegaskan oleh UU No. 2/2002 tentang Polri, terutama Pasal 28, namun penekanan netral dan tidak terlibat dalam politik praktis bila menggunakan pendekatan tiga indicator di awal, maka menjadi luas. Karena tidak hanya sebagai personal

31 *Tribunnews.com*. (2018). "Polri Tak Ingin Dianggap Melakukan Kriminalisasi Saat Memanggil Calon Kepala Daerah Bermasalah". Dikutip dari: <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/01/12/polri-tak-ingin-dianggap-melakukan-kriminalisasi-saat-memanggil-calon-kepala-daerah-bermasalah> (diunduh 3 April 2018).

32 Lihat misalnya. *Okezone.com*. (2018). "Kasus yang Libatkan Oknum Polisi di Papua Turun Drastis di 2017, dari 357 ke 197". Dikutip dari: <https://news.okezone.com/read/2017/12/28/340/1836840/kasus-yang-libatkan-oknum-polisi-di-papua-turun-drastis-di-2017-dari-357-ke-197> (Diunduh 3 April 2018).

33 *Kompas.com*. (2018). "Bawaslu Yakini satgas Politik Uang Tak Tumpang Tindih Dengan Sentra Gakumdu". Dikutip dari: <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/09/11565511/bawaslu-yakin-satgas-politik-uang-tak-tumpang-tindih-dengan-sentra-gakumdu> (diunduh 4 April 2018).

34 Lihat *Kompas.com*. (2018). "Apa Bedanya Satgas Anti Politik uang dengan Sentra Gakumdu". Dikutip dari: <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/05/08251841/apa-bedanya-satgas-antipolitik-uang-dengan-sentra-gakumdu> (Diunduh 4 April 2018).

35 Lihat misalnya *MediaIndonesia.com*. (2018). "Jangan Ada Intimidasi dan Pemaksaan di Pilkada". Dikutip dari: <http://www.mediaIndonesia.com/read/detail/150545--jangan-ada-intimidasi-dan-pemaksaan-di-pilkada> (Diunduh 5 April 2018).

anggota atau personil Polri tapi juga mengacu pada kelembagaan Polri itu sendiri. Karena itu menjadi penting penegasan untuk netral dalam kapasitas kelembagaan dan juga personil. Salah satu yang memudahkan bagi personil Polri adalah adanya buku saku atau panduan terkait dengan hal yang berhubungan dengan peran dan fungsi Polri dalam pengamanan Pilkada dan hajat demokrasi lainnya.

Kelima, tata kelola koordinasi dengan instansi keamanan dan penegakan hukum lainnya. Selain dengan langkah yang bersifat formal dalam bentuk Sentra Gakkumdu, perlu kiranya Polri mengambil inisiatif melakukan komunikasi dan koordinasi yang lebih dekat. Posisi Polri yang berada di depan sebagai komponen utama pengamanan Pilkada memungkinkan untuk mengambil inisiatif dalam membangun komunikasi dan koordinasi dengan institusi keamanan dan penegak hukum, baik TNI, BIN, maupun kejaksaan. Sejauh hal itu dapat dilakukan, maka akan dapat membantu kondusifitas pelaksanaan hajat politik lima tahunan.

Keenam, dalam kerangka penguatan institusi Polri yang profesional, Polri juga dapat melakukan langkah-langkah pre-emptif dan preventif pada pihak-pihak yang cenderung tidak netral dalam pelaksanaan Pilkada, baik dari unsur penegak hukum dan keamanan, maupun dari unsur lainnya. Langkah Polri dapat menjadi bagian untuk kontribusi agar pelaksanaan Pilkada dapat berlangsung dengan baik. Sejauh ini hal tersebut dapat dilakukan, karena berkaca pada sejumlah peristiwa politik, salah satunya Aksi Bela Islam (ABI) 212 tahun 2016 dan 2017.³⁶ Pembelajaran politik yang bisa diambil Polri terkait dengan ABI 212 2016 dan 2017 adalah bahwa arah politik yang berkembang juga merusak demokrasi secara keseluruhan.

³⁶ Misalnya, lihat *bbc.com*. (2018). "Reuni Aksi 212 dan Orang-orang Di dalam Pusarannya, Di mana Mereka sekarang?" Dikutip dari: <http://www.bbc.com/indonesia/trensosial-42191751> (Diunduh 6 April 2018).

Politik identitas yang diusung dalam aksi massa tersebut juga membela secara politik publik, yang mana membuat situasi politik kurang kondusif. Hal tersebut pada akhirnya merepotkan institusi Polri dalam pengamanan dan penegakan hukum.

Dan ketujuh, pada praktiknya, peran dan fungsi Polri secara profesional juga harus melakukan supervisi pada satuan kerja wilayah yang tengah melakukan Pilkada langsung, atau di masa yang akan datang, pembentukan pengawas secara terpusat agar dapat melakukan langkah-langkah untuk mengantisipasi pelaksanaan hajat politik bersamaan, mulai demokrasi di tingkat lokal, parlemen di tingkat lokal, parlemen nasional, baik DPR maupun DPD dan juga pemilihan presiden. Dalam konteks pelaksanaan Pilkada yang tengah berjalan, keberadaan supervisi menjadi titik tolak jangkauan Mabes Polri untuk memastikan peran dan fungsi dari Polri dapat selaras dengan agenda penguatan demokrasi.

IV. Penutup

Tujuh hal yang berkaitan dengan indikator profesionalisme Polri dalam pelaksanaan Pilkada terintegrasi dengan tiga indikator, yakni: proses penegakan hukum yang dilakukan oleh Polri tidak boleh mengganggu kontestasi pelaksanaan Pilkada; Memastikan bahwa peran dan fungsi Polri dalam pengamanan Pilkada tidak menguntungkan salah satu dari kontestan yang ada, terutama Petahana; dan ketiga, institusi Polri berada dalam posisi yang netral dan tetap berada dalam posisi yang tidak berpihak dan condong ke salah satu kontestan. Penekanan penting berkaitan dengan netralitas Polri adalah pada upaya untuk tidak melakukan pembiaran terkait dengan terjadinya praktik kecurangan, tidak mengarahkan publik maupun keluarga besar Polri untuk memilih salah satu kandidat, dan yang ketiga adalah tidak memperbolehkan fasilitas yang dimiliki Polri untuk kepentingan kampanye politik. Selama hal tersebut dapat

dilakukan oleh Polri, maka menjadi institusi profesional dalam mengawal penguatan demokrasi adalah suatu keniscayaan.

Daftar Pustaka

- Bailey, Jhon and Lucia Dammert. (2006). *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bayley, David H. (August 1971). "The Police and Political Change in Comparative Perspective". *Law and Society Review*. Pp. 91-119
- Beltran, Adriana. (June 2009). *Protect and Serve? The Status of Police Reform in Central America*. Washington: WOLA.
- Call, Charles T. (Nov, 2003). "Democratisation, War and State-Building: Constructing the Rule of Law in El Salvador". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 35, No. 4. Hal. 827-862.
- Carter, H. Marshal and Otwin Marenin. 1977. "The Police in the Community Perceptions on a Government Agency in Action in Nigeria". *African Law Studies*, No. 15.
- Crouch, Harold. (Jul., 1979). "Patrimonialism and Military Rule in Indonesia". *World Politics*, Vol. 31, No. 4. de Fransisco Z, Gonzalo. "Armed Conflict and Public Security in Colombia" in
- Bailey, Jhon and Lucia dammert. (2006). *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Hal. 94-110.
- Decalo, Samuel. Mar., 1973. "Military Coups and Military Regimes in Africa". *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 11, No. 1. Hal. 105-127.
- Dateline. (2009). "Trouble in Thailand: Riots, Police Crackdown, Corruption threaten political order, economy" [Online] Available: http://www.dateline.ucdavis.edu/dl_detail.lasso?id=10784 (April 17, 2009)
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Jhon Hopkins University Press.
- Finer, S. E. 1988. *The Man on the Horseback: The Role of the Military in Politics*. London: Printer Publishers.
- Goldsmith, Andrew. 2005. *Police Reform and the Problem of Trust. Theoretical Criminology*. Vol. 9, No. 4. Hal. 443-470.
- Harasymiw, Bohdan. (Jun, 2003). Policing, Democratization and Political Leadership in Postcommunist Ukraine. *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 2. Canadian Political Science Association.
- Henry Bienen, "The Initial Involvement: Public Order and Military in Africa", in Bienen, Henry (ed). 1968. *The Military Intervenes: Case Study in Political Development*. New York. Pp. 37-9.
- Hinton, Mercedes S. 2006. *The State on the Street: Police and Politics in Argentina and Brazil*. Colorado: Lynne Rienner Publisher.
- Hills, Alice. Jun, 1996. "Towards a Critique of Policing and National Development in Africa". *The Journal of Modern African Studies*. Vol. 34, No. 2. Cambridge University Press.
- Huntington, S. P. 1988. *The Soldier and the State: the theory and Politic of Civil-Military*

- Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- , 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Hunter, Wendy. Autumn, 1997. "Continuity or Change? Civil-Military Relations in Democratic Argentina, Chile, and Peru". *Political Science Quarterly*, Vol. 112, No. 3.
- Kalmanowiecki, Laura. Mar., 2000. "Origins and Applications of Political Policing in Argentina". *Latin American Perspectives*, Vol. 27, No. 2, Violence, Coercion, and Rights in the Americas.
- Kincaid, Douglas A. and Eduardo Gamarra. 1994. "Police-Military Relations". In L. Erk Kjonnerud (ed). *Hemispheric Security in Transition: Adjusting to the Post-1995 Environment*. Washington D.C: National Defense University.
- Kincaid, Douglas A. Winter, 2000. "Demilitarization and Security in El Salvador and Guatemala Convergent of Success and Crisis". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 42, No. 4. Special Issue: Globalization and Democratization in Guatemala. Pp. v-58.
- Linz, Juan J. and Alfred Stephan. 1996. *Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Jhon Hopkins University Press.
- Loe, Chyntia H. 1977. "Police and Military in Resolution of Ethnic Conflict". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*.
- Lobe, Jim and Anne Manuel. Nov., 1987. "Police Aid and Political Will: US Policy in El Salvador (1962-1987)". Woshinton: WOLA
- Marshall, Geoffrey. 1965. *Police and Government*. London: Butler & Tanner.
- McCoy, Alfred. R. Anderson and Thongchai Winichakul (Eds). 2009. *Policing America's Empire: The United States, The Philippines, and the Rise of Surveillance State (New Perspectives in Southeast Asian Studies)*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Meyer, Maureen and Roger Atwood. June 29, 2007. "Reforming the Ranks: Drug-Related Violence and the Need for Police Reform in Mexico". Position Paper. Washington; WOLA.
- Muradi. (2010). *Polisi, Politik & Korupsi*. Bandung: PSKN Unpad
- Pandupraja, Adnan. (2002). *Peran Polri dengan Otonomi Daerah*. Dikutip dari: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/ho15086/peran-polri-dengan-otonomi-daerah>
- Perlmutter, Amos. 1977. *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*. New Haven: Yale University Press.
- Price, Robert M. (April 1971). "A Theoretical Approach to Military Rule in New States: Reference Group Theory and Ghanaian case". *World Politics* 23.
- Rodrigues, Corrine Davis. 2006. "Civil Democracy, Perceived Risk, and Insecurity in Brazil: An Extension of the Systemic Social Control Model". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*; 605. Hal. 242-263.
- Robert Shanafelt. 2006. "Crime, Power, and Policing in South Africa: Beyond Protected Privilege and Privileged Protection" in Pino, Nathan and Michael Wiatroski. *Democratic Transition in Transitional and Developing Countries*. London: Ashgate. Hal. 149-164.
- Scobell, Andrew. Jan., 1994. "Politics,

Profesionalism, and Peacekeeping: An Analysis of the 1987 Military Coup in Fiji". *Comparative Politics*, Vol. 26, No. 2.

Skolnick, J.H. (1966). *Justice Without Trial. Law Enforcement in Democratic Society*. New York: Wiley.

Skogan, W.G. 2008. "Why Reform Fail. Policing and Society". Vol. 18, No. 1. Hal. 23-34.

Seleti, Yonah. Jun, 2000. "The Public in the Exorcism of the Police in Mozambique: Challenges of Institutional Democratization". *Journal of Southern African Studies*. Vol. 26, No. 2, Special Issue: Popular Culture and Democracy. Hal. 349-364.

Seligson, Mitchell A. May, 2002. "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries". *The Journal of Politics*, Vol. 64, No. 2. Hal. 408-433.

Shin, Doh Chull and Byong-Kuen Jhee. 2005. "How Does Democratic Regime

Change Affect Mass Political Ideology? A case Study of South Korea in Comparative

Perspective". *International Political Science Review*, Vol. 26, No. 4. Hal. 381-396.

Spence, Jack. 2004. *War and Peace in Central America: Comparing Transition Toward Democracy and Social Equity in Guatemala, El Salvador, and Nicaragua*. Boston: Hemisphere Initiatives.

Tanner, Murray Scot. (Oct., 2000). Review: Will the State Bring You Back in? Policing and Democratization. *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 1. Hal. 104-108 Ulfelder, Jay. 2005. "Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes". *International Political Science*, Vol. 26. No. 3. Hal. 311-334.

Uildriks, Niels and Piet Van Reenen. 2003. *Policing Post-Communist Societies: Police-Public Violence, Democratic Policing, and Human Rights*. Intersentia: Antwerp.

Wasikhongo, Joab M.N. 1976. "The Role and Character of Police in Africa and Western Countries: A Comparative Approach to Police Isolation". *International Journal of Criminology and Penology* 4. Hal. 383-96