

## DESENTRALISASI PEMOLISIAN DAN PRAWACANA REPOSISI KELEMBAGAAN POLISI REPUBLIK INDONESIA

Oleh :

**Nur Yahya**

(e-mail: Perspektif\_keadilan@yahoo.com)  
dosen tetap UWKS

Jl. Dukuh Kupang XXXV/ 54 Surabaya 60225 Telp./Fax : (031) 5674186.

### **Abstract**

*Change of strategic environment and its life place habitat police have to become especial consideration to police for the reposition of its institute. Position institute of Police continue to be talked to find its place which more precise. With burden considering analyse duty having equality with duties governance of public which diemban by Domestic Department, and also current strength decentralize and by studying more emphasizing at police culture local akuntabilitas hence position institute of Police precisely if returned under conducting Ministry of Home Affairs.*

**Keyword** : Position, institute, police.

Pada saat ini tidak ada agenda di lembaga kepolisian yang lebih penting kecuali agenda untuk bagaimana mewujudkan polisi sipil yang sesungguhnya.

Salah satu tonggak bersejarah bagi Polisi Republik Indonesia (Polri) adalah pada saat dinyatakan keluar dari ABRI pada tanggal 1 April 1999.

Momentum ini memberikan makna yang besar bagi Polri untuk menemukan kembali jati dirinya yang sipil setelah lebih dari seperempat abad terkooptasi dalam kehidupan angkatan bersenjata yang militeristik.

Dalam sejarah kepolisian modern di dunia (Satjipto Rahardjo, 2002 : 243-244). Penolakan terhadap cara-cara yang militeristik dipicu oleh The Peterloo

Massacre tahun 1819. di Inggris mengalami tragedi ketika di lapangan Peterloo terjadi pembantaian hanya untuk menangkap seorang orator. Karena pada waktu itu di Inggris belum mempunyai polisi professional, maka penangkapan dilakukan oleh pasukan berkuda yang akhirnya menewaskan dan melukai sejumlah besar penonton.

Peristiwa tersebut merupakan pengalaman yang mengerikan bagi Inggris sehingga Polisi Modern Inggris dibangun sebagai bentuk atas penolakan kekerasan yang tidak terkontrol (Satjipto Rahardjo, 2002, hal 243-244). dapat dilihat adanya konsistensi untuk menolak hal-hal yang militeristik dalam pemolisian.

Oleh karena itu, bangsa Indonesia sudah berada jalur sejarah yang tepat

ketika polisi dipisahkan dari ABRI. Pemisahan polisi dari militer hanya akan bermakna apabila diikuti dengan skenario untuk menjadikan polisi berwatak sipil. Mensipilkan watak polisi itulah yang hendaknya menjadi agenda utama Polri.

Upaya untuk membangun polri sipil merupakan pekerjaan besar oleh karena mempunyai dimensi yang banyak seperti organisasi dan manajemen, pendidikan polri dan perubahan perilaku. Secara organisasi dan manajemen, Polri pernah berada dalam organisasi Sipil bersama-sama dengan pegawai negeri lainnya yaitu ketika di awal-awal kemerdekaan Institusi Polri berada dibawah Kementerian Dalam Negeri sampai dengan tanggal 1 Juli 1946. Secara organisatoris, pada tanggal 1 Juli 1946, organisasi Polri dilepaskan dari Kementerian Dalam Negeri.

Berbagai upaya dapat ditempuh oleh Polri untuk mewujudkan performanya agar terlihat sebagai sipil yang sesungguhnya. Penyelenggaraan tugas kepolisian yang berbasiskan pada keberagaman komunitas dan berbasiskan pada desentralisasi akan memberikan akselerasi dalam mewujudkan menjadi sipil tersebut.

Sejalan dengan judul di atas maka paper ini pertama-tama akan menguraikan beberapa pertimbangan mendasar yang menjadi landasan

pemikiran penulis untuk memasukan lembaga Kepolisian ke dalam Kementerian Dalam Negeri. Dalam subbab berikutnya akan diuraikan pula perlunya mendekonstruksi paradigma yang selama ini melingkupi lembaga kepolisian sehingga mampu melakukan penyesuaian ketika berada dibawah Kementerian Dalam Negeri beserta berbagai konsekuensinya.

### **Reposisi Kelembagaan Kepolisian**

Profesi Kepolisian di Indonesia termasuk profesi yang baru tumbuh. Banyak anggota polisi yang sedang berada dalam posisi pergeseran, dari petugas polisi menjadi anggota suatu profesi Kepolisian. Pergeseran ini merupakan upaya untuk membangun profesionalisme polisi. Berkaca dari Polisi Jerman, upaya profesionalisasi dilakukan oleh Hans Gross dengan membentuk anggota Kepolisian yang berpengetahuan profesional dalam bidang penyidikan yaitu dengan meletakkan dasar-dasar penyidikan kejahatan secara ilmiah (Harsja W. Bachtiar, 1994:5).

Profesionalisasi polisi di Amerika Serikat tidak dapat dilepaskan dari August Vollmer. Menurut Vollmer, pembentukan polisi yang profesional dapat didekati dengan empat kriteria yaitu pertama pelaksanaan tugas kepolisian secara

ilmiah. Kedua, petugas polisi haruslah terpelajar. Ketiga, mempunyai integritas profesional, dan keempat adalah pemusatan pelayanan kepolisian dan konsolidasi satuan kepolisian sebagai unsur utama peningkatan efektivitas.

Sebagai aparat penegak hukum, kerja polisi diarahkan secara ketat oleh hukum dan ia hanya menjalankan perintah undang-undang, oleh karena itu ia bertanggung jawab sepenuhnya kepada hukum. Sedangkan sebagai penjaga ketertiban, polisi bertanggung jawab kepada masyarakatnya.

Maksudkan bertanggung jawab kepada masyarakat adalah bahwa masyarakat itu hanya mengetahui apabila tugas polisi hanyalah mengejar penjahat, menangkap penjahat, menjaga ketertiban masyarakat.

Dan uniknya, masyarakat tidak mau tahu bahwa dalam menjalankan tugasnya ini polisi menghadapi kendala dan terikat pada ketentuan hukum yang berlaku.

Belajar dari kasus-kasus yang terjadi, kiranya polisi perlu melakukan mawas diri untuk mengkaji ulang performa yang selama ini dikedepankan pada masyarakatnya. Kehendak untuk menempatkan polisi sebagai "aparatus penegak hukum" saja, dapat menempatkan polisi pada kedudukan sebagai penjaga status quo semata.

Kehadiran polisi di tengah masyarakat hanya untuk menjalankan dan menerapkan hukum. Polisi tidak punya "panggilan" lain kecuali menegakkan hukum. Apabila ia telah mampu membuktikan bahwa semua perintah hukum telah dilaksanakan maka selesai dan sempurnalah tugasnya. Polisi yang menjalankan tugas demikian itu laksana "sebuah robot" yang berjalan secara mekanis dan cenderung kehilangan hati nuraninya. Gaya polisi yang robotik ini memposisikan dirinya berhadapan dengan rakyat, sehingga dapat kehilangan sifat pengayom dan pelindung rakyat.

Padahal, sifat pengayom dan pelindung inilah yang seharusnya menonjol pada diri seorang polisi. Saat ini merupakan waktu yang tepat bagi polisi Indonesia untuk mengubah gaya pemolisian mekanistik yang mendasarkan pada hukum semata-mata ke arah pemolisian yang lebih manusiawi. Memang, perubahan gaya pemolisian ini menuntut polisi mempunyai kemampuan lebih, yaitu lebih sabar, berani, bermoral, dan mempunyai komitmen kerakyatan. Polisi modern Indonesia tidak hanya polisi yang berotot (kuat), berotak (cerdas) melainkan juga polisi yang berhati nurani.

Sorotan masyarakat terhadap kinerja polisi menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi dan tugas utama polisi

tidak dapat dilepaskan dari struktur sosial masyarakatnya. Dalam konteks ini tampaklah bahwa kerja polisi tidak otonom dan steril. Untuk menunjang keberhasilan tugas polisi, dibutuhkan pengertian dari masyarakat akan kompleksitas pekerjaan polisi. Suatu masyarakat yang "mengerti tentang polisi" (informed society in police matter) sangat penting dikembangkan. Di sisi yang berbeda, polisi dituntut untuk tidak menganggap dirinya otonom, seakan-akan pekerjaannya terlepas dari masyarakat dan tidak perlu dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Polisi dan masyarakat ibarat "ikan dengan air", sehingga dibutuhkan sikap komplementaritas diantara keduanya.

Masyarakat yang menjadi habitat polisi berada dalam kondisi yang sangat unik. Keunikan ini menuntut polisi melakukan pemolisian secara unik pula. Keunikan habitat Polri adalah kemajemukan geografis dan kultural bangsa kita. Secara geografis, wilayah Indonesia tersebar dalam gugusan lebih dari 17.500 pulau dan secara kultural bangsa kita terdiri lebih dari 500 etnis. Kemajemukan ini merupakan fakta empirik, sehingga "Bhineka Tunggal Ika" bukanlah slogan tetapi merupakan fakta hukum sekaligus fakta sosial yang perlu dijumpai dengan manajemen sosial dan

manajemen organisasi yang lebih sesuai dengan keberagaman dan kemajemukan. Dengan kondisi tersebut, maka gaya pemolisian yang sentralistik dan dikomando dari Jakarta sesungguhnya mengingkari sifat bangsa kita yang beragam dan majemuk tersebut. Oleh karena itu, pemolisian juga sudah harus didesentralisasikan agar sesuai dengan kebutuhan dan kenyataan masing-masing daerah yang sejatinya mempunyai keberagaman yang fundamental.

Sebagai ilustrasi adalah keberanian Kapolda Aceh beberapa tahun yang lalu yang menyatakan bahwa di Aceh penjudi tidak akan dilindungi oleh Polisi.

Pernyataan tersebut menimbulkan gelombang reaksi di masyarakat karena dianggap Kapolda mengesampingkan Hak Asasi Manusia. Tetapi dipahami dari gaya pemolisian yang arif dan sadar habitat, kita harus mengatakan bahwa yang dilakukan oleh Kapolda Aceh itu sangat benar. Ia menyadari bahwa polisi itu harus berbicara dengan idiom setempat, dalam hal ini idiom masyarakat Aceh. Bagi Aceh, judi mutlak tidak dapat diterima.

Maka sebagai Kapolda, dia mengucapkan bahasa itu. Polisi yang baik adalah polisi yang menjadi warga komunitas/habitat terlebih dahulu dan baru yang kedua menjadi polisi (Satjipto Rahardjo, 2002: 236).

Sejarah pemolisian di dunia sebenarnya juga dimulai dari polisi-polisi lokal. Di Inggris yang dikenal sebagai cikal bakal polisi modern juga dimulai dari "The London Metropolitan Police". Kemudian orang juga mulai berbicara mengenai problem keamanan dan ketertiban di Birmingham, Manchester dan lain-lain. Artinya adalah bahwa masing-masing komunitas/habitat mengorganisasikan polisi sesuai dengan keadaan setempat. Inggris memang memiliki tradisi lokal kepolisian yang kuat. Pemolisian di Inggris menekankan pada desentralisasi dan pertanggungjawaban terhadap komunitas lokal /masyarakat setempat. Pemolisian di Jepang yang disebut dengan Koban juga menekankan pada komunikasi intensif antara kantor polisi dengan lingkungan yang dilayaninya (Satjipto Rahardjo, 2002: 237)

Sebagai salah satu komponen lembaga penegakkan hukum, polisi berhadapan langsung dengan masyarakat pengguna jasa hukum dan oleh karenanya polisilah yang paling merasakan adanya dinamika perubahan kehidupan masyarakat. Oleh karena itu evaluasi kelembagaan dipandang mendesak untuk dilakukan. Pertimbangannya adalah untuk pengembangan kemampuan profesional anggotanya demi terwujudnya citra polisi yang bersih, berwibawa, ramah, intelek

dan disayangi oleh segenap lapisan masyarakat.

Memang, perubahan gaya pemolisian ini menuntut polisi mempunyai kemampuan lebih, yaitu lebih sabar, berani, bermoral, dan mempunyai komitmen kerakyatan. Polisi modern Indonesia tidak hanya polisi yang berotot (kuat), berotak (cerdas) melainkan juga polisi yang berhati nurani dan penuh kearifan. Meminjam istilah August Vollmer, pendekar profesionalisasi Polisi di AS (Tom Bowden, *Beyond The Limit of The Law*, 1978), polisi dituntut untuk mempunyai kearifan Nabi Sulaiman, keberanian Nabi Daud, kekuatan Samson, kepemimpinan Nabi Musa, keramahan orang Samaritan, ketrampilan strategik ala raja Iskandar Zulkarnain, dan kemampuan diplomasi seperti Lincoln, serta memahami pengetahuan dalam bidang ilmu-ilmu alam, maupun ilmu-ilmu sosial. Pendek kata, Polisi Indonesia dituntut untuk menjadi Polisi pengayom dan pelindung bagi masyarakatnya.

### **Mendekonstruksi Paradigma dalam Kelembagaan Polisi Indonesia**

Saat ini, institusi Polri tengah menghadapi persoalan besar karena terjadinya dua perubahan sosial. Perubahan sosial yang pertama berasal dari sisi internal, yaitu pemisahan Kepolisian dari tubuh ABRI dan kedua

adalah adanya reformasi sosial kemasyarakatan yang menuntut adanya perubahan pendekatan dalam perpolisian. Dalam tataran praktis, kedua hal di atas menghendaki adanya perubahan dan pembenahan secara sistematis dan berkelanjutan di tubuh Polri.

Namun demikian, tampaknya sulit untuk dipungkiri bahwa Polri masih terseok-seok dan "keteteran" dalam mengantisipasi perubahan sosial yang terjadi. Kelambanan antisipasi ini terjadi karena ada problem dilematis dalam tugas dan fungsi perpolisian akibat diciptakannya paradigma yang secara institusional justru membelenggu.

Dilema ini terjadi karena adanya paradigma ganda dalam institusi Kepolisian, yang oleh Prof. Satjipto Rahardjo, disebut sebagai "(1) *the strong hand of society*" dan "(2) *the soft hand of society*". Kedua paradigma tersebut inheren dalam tugas-tugas polisi.

Paradigma yang pertama identik dengan kekuasaan. Paradigma ini memposisikan polisi berhadapan dengan rakyat. Dengan kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, Polisi mempunyai kewenangan yang tidak dimiliki oleh lembaga lain, misalnya kewenangan untuk menangkap, menggeledah, menahan, melarang seseorang untuk tetap tinggal ditempat dan lain-

lain. Dengan demikian, hubungan Polisi dengan Rakyatnya terjadi secara vertikal, sehingga polisi mempunyai hak untuk memaksa dan rakyat wajib mematuhi.

Kewenangan yang dimiliki polisi cenderung untuk represif. Implikasi dari penerapan paradigma ini adalah munculnya persepsi masyarakat yang negatif tentang polisi. Berhubungan dengan polisi, identik dengan masalah kekerasan dan kejahatan. Persepsi yang negatif ini mendorong terjadinya perilaku yang masyarakat yang cenderung negatif pula.

Paradigma yang kedua adalah kemitraan. Dalam konteks ini polisi dan rakyat berada dalam level yang sama dan berhubungan secara horisontal. Polisi diberi tugas oleh undang-undang untuk mengayomi, melindungi, membimbing, dan melayani rakyat. Dalam doktrin Polisi Amerika terkenal dengan istilah "to protect and service".

Implementasi tugas di atas dapat berupa mendamaikan perselisihan antar warga, mencegah dan menanggulangi penyaki sosial, membantu memelihara keselamatan harta benda masyarakat, melindungi jiwa raga dan lain-lain.

Kedua paradigama di atas memberikan ciri yang amat berbeda dalam tataran praktis. Masyarakat sendiri lebih banyak mempersepsikan polisi dalam paradigma yang pertama.

Oleh karena itu, yang tampak adalah wajah polisi yang penuh dengan kekerasan, sifat represif, sehingga layak menjadi sarana katarsis dan tumpahan kebencian masyarakat.

Perilaku dan perlakuan masyarakat yang tidak tepat terhadap polisi ini terjadi karena polisi kurang mengedepankan paradigma kemitraan. Fungsi-fungsi perlindungan dan pelayanan yang sebenarnya secara preventif dan pre-emptif dapat mencegah kriminalitas tidak didayagunakan secara optimal.

Sehingga yang ada dalam benak masyarakat hanyalah persepsi negatif bahwa polisi adalah aparat yang represif. Akumulasi dari persepsi tersebut negatif tersebut termanifestasikan dalam pemberian stigma buruk terhadap polisi dan yang lebih parah adalah adanya amuk massa dengan sasaran kantor-kantor polisi.

Seiring dengan arus reformasi yang terjadi di negara kita, menguat pula tuntutan dari masyarakat agar polisi tidak hanya memberantas kejahatan saja melainkan juga menjadi panutan anggota masyarakat tentang bagaimana seharusnya berperilaku yang baik. Tuntutan ini adalah sesuatu yang wajar dan tidak mustahil untuk dipenuhi. Pemberian teladan perilaku yang baik akan mengurangi dilema dalam tugas polisi, yang dalam jangka panjang akan

sangat membantu dalam membangun citranya.

Sebuah ilustrasi yang mengesankan tentang polisi, dikemukakan oleh William Ken Muir Jr, dalam bukunya "POLICE,-street corner Politicians". Dalam buku tersebut diuraikan dengan sangat baik bagaimana polisi berinteraksi dengan anak-anak muda yang menjadi gelandangan.

Polisi tidak memperlakukan anak-anak tersebut sebagai obyek perpolisian yang harus ditindak, melainkan diperlakukan sebagai manusia secara utuh yang harus diperhatikan masa depannya. Yang muncul kemudian adalah perilaku dan tindakan polisi yang penuh dengan nuansa humanistik. Akan sangat indah apabila perilaku dan tindakan polisi kita merupakankristalisasi "dialog" antara nurani, dan pikirannya. Dengan demikian, dalam setiap tugasnya, polisi selalu memasukkan pertimbangan etika dan moral.

Paradigma dalam sistem ketatanegaraan menegaskan pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing. TNI yang mempunyai tugas pokok pada bidang pertahanan. Sebagai alat pertahanan negara, TNI berfungsi sebagai: (a) penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata

dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa, (b) p e n i n d a k terhadap setiap bentuk ancaman (c) pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan. Sedangkan Polisi Republik Indonesia melaksanakan salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pe-layanan kepada masyarakat.

Berdasarkan analisis tugas, maka tugas Polri berada dalam tugas umum pemerintahan yang mempunyai kesamaan tugas dengan Departemen Dalam Negeri.

Berdasarkan urusan pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10, 13 dan 14 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tugas-tugas polisi tersebut juga dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat (Depdagri), Provinsi dan Kabupaten Kota.

Adanya kesamaan tugas ini dapat menimbulkan overlapping dalam implementasinya apabila tidak dilakukan penataan manajemen organisasi secara benar. Kendala saat ini yang terjadi dalam implementasi menjaga keamanan dan ketertiban di daerah sering terhambat karena Polda/Polres berada dibawah kendali Kapolri dan Bupati/Gubernur

berada dalam kendali Mendagri. Sehingga seringkali terjadi kesulitan manajerial dan koordinasi dalam menyelesaikan masalah yang krusial seperti kasus Banyuwangi, Kasus Ambon, kasus Tuban, kasus Poso dan lain-lain. Selain itu, keragaman dan kemajemukan bangsa kita tidaklah cocok apabila segala sesuatunya dikomando dari Jakarta.

Polri juga harus didentralisasikan sehingga sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat dan memberikan kemudahan manajerial dan koordinasi karena sama-sama dibawah kendali Departemen Dalam Negeri.

Posisi kelembagaan Polri saat ini adalah tepat apabila dikembalikan dibawah Kementerian Dalam Negeri dengan pertimbangan dasar adanya kesamaan tugas umum pemerintahan, kemajemukan dan keanekaragaman bangsa sehingga menuntut adanya pemolisian yang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal.

Beberapa konsekuensi yang harus dipikul oleh lembaga kepolisian apabila berada dibawah Kementerian Dalam Negeri dapat dilihat pada beberapa unsur yaitu: ( Zudan Arif Fakrulloh, 2004: 148-177)1. Kewenangan, 2. Kelembagaan, 3. Kepegawaian/Aparatur, 4. Pelayanan, 5. Keuangan, 6. Pengawasan, monitoring dan evaluasi

Dari aspek kewenangan maka



kepolisian akan melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan terutama sebagaimana yang ada dalam Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tugas tersebut khususnya adalah menjaga ketentraman dan ketertiban masyarakat sekaligus didalamnya adalah melakukan penegakan hukum. Tugas ini dapat dilaksanakan bersama-sama dengan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam konstruksi undang-undang tersebut, tugas ini termasuk dalam klasifikasi urusan bersama antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Dengan kondisi yang demikian itu maka koordinasi akan dapat terjalin lebih rapi dan harmonis.

Sedangkan dari aspek kelembagaan atau organisasi, maka Kepolisian akan menjadi sebuah Direktorat Jenderal Kepolisian yang merupakan unit eselon I dibawah Menteri Dalam Negeri. Aspek kelembagaan ini sangat penting karena menjadi wadah ineteraksi antara unsur kewenangan dengan unsur kepegawaian atau aparatur. Dengan keberadaan sebagai unsur eselon I maka kepolisian adalah lembaga implementasi kebijakan Departemen, bukan lembaga pembuat kebijakan sekaligus implementator kebijakan sebagaimana yang selama ini terjadi.

Sedangkan kelembagaan di daerah yang berbentuk Polda, Polres dan Polsek harus ditata kembali sehingga sesuai konstruksi penyelenggaraan pemerintahan saat ini.

Penataan dilakukan dalam bentuk lembaga dekonsentrasi, artinya Kapolda, Kapolres dan Kapolsek adalah unitnya Departemen dalam Negeri yang berada di daerah sehingga lembaga tersebut bukan bawahan dari Kepala Daerah namun mempunyai hubungan yang sejajar dalam rangka melaksanakan urusan bersama tersebut.

Dari aspek kepegawaian/aparatur maka Kepolisian harus tunduk pada ketentuan UU Kepegawaian, misalnya Usia pensiun adalah 55 tahun dan untuk jabatan tertentu dapat diperpanjang sampai dengan usia 60 tahun. Aspek lain yang sangat perlu untuk diperhatikan adalah adanya budaya kerja yang sangat berbeda antara Kepolisian dengan Kementerian Dalam Negeri. Kepolisian adalah birokrasi dengan sistem semi komando sedangkan budaya kerja di Departemen Dalam Negeri bertumpu pada proses birokrasi yang tidak terlalu terikat pada sistem hirarki dan komando serta sangat berorientasi pada output. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, subsistem aparatur memegang peranan yang strategis.

Keberhasilan ataupun kegagalan penyelenggaraan pemerintahan akan

sangat tergantung kepada kualitas aparatur yang menjalankan roda pemerintahan.

Dalam suasana transisi dan perubahan yang cepat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan, aparatur sebagai motor penggerak birokrasi dihadapkan pada tuntutan yang tinggi dari masyarakat. Masyarakat menaruh harapan yang tinggi agar aparatur pemerintah meningkatkan kualitas pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas.

Tugas aparatur pemerintahan akan semakin kompleks apabila dikaitkan dengan tugas pemerintahan dan tujuan otonomi daerah yaitu peningkatan kesejahteraan, peningkatan daya saing daerah dan peningkatan pelayanan publik. Kata kunci yang perlu diperhatikan oleh aparatur adalah "profesionalisme dan kemauan untuk berubah". Oleh karena itu dalam kondisi perubahan dan transisi penyelenggaraan pemerintahan dari paradigma sentralistik menuju paradigma desentralistik diperlukan cara pandang baru dan pola pikir baru dari aparatur pemerintahan.

Faktor yang menentukan keberhasilan pembangunan, bukanlah hanya pada ketersediaan faktor produksi melainkan juga terletak pada sumber daya aparturnya (Agus Dwiyanto, 2002: v-vi).

Aspek pelayanan publik akan

mengalami perubahan yang mendasar karena polisi sudah masuk sepenuhnya kedalam birokrasi sipil. Pelayanan yang dilakukan adalah pelayanan yang terkoordinasi dengan Pemerintah Daerah, artinya adalah dilakukan pelayanan yang saling mendukung baik penyediaan tempat, sarana-prasarana maupun SDM. Kepolisian akan memberikan pelayanan publik dalam rangka urusan-urusan dekonsentrasi saja sedangkan pelayanan yang bersifat desentralisasi dilaksanakan oleh daerah.

Dari aspek Keuangan, apabila berada dibawah Kementerian Dalam Negeri maka Kepolisian dapat menerima sumber pendanaan yaitu berasal dari dana APBN dan bersumber dari bantuan APBD Pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi dan koordinasi pemerintahan.

Dalam rangka pelaksanaan monitoring dan evaluasi maka kepolisian tunduk pada pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Depdagri dan BPK sehingga tidak dapat dilakukan pengawasan oleh Bawasda Provinsi maupun Kabupaten Kota.

Dengan posisi kelembagaan yang demikian itu akan diperoleh beberapa keunggulan/keuntungan bagi kepolisian yaitu: (1). Fungsi pemolisian akan dapat dilaksanakan sesuai dengan kondisi lokal dan seiring dengan jiwa desentralisasi.

Hal ini akan mendorong ke arah pemolisian yang lebih dekat dengan kebutuhan masyarakat. Pelayanan yang diberikan oleh kepolisian juga dapat dilakukan dengan berbasiskan nilai-nilai lokal yang memadukan dengan standar nasional; (2). Koordinasi kelembagaan akan lebih mudah dilaksanakan karena ditingkat daerah akan dikoordinir secara langsung oleh Gubernur/Bupati/Walikota. Hal ini akan berdampak positif terhadap penanganan keamanan dan ketertiban dan penanganan masalah lalu lintas yang dapat dilakukan secara integratif dan terkoordinir antar berbagai lembaga di pemerintah daerah.

Koordinasi kelembagaan ini sangat penting dibangun karena selama ini antara kepolisian dan pemda tampak berjalan sendiri-sendiri dalam penanganan keamanan, ketertiban dan lalu lintas; (3). Dapat dilakukan pemisahan fungsi antara fungsi pembuat kebijakan (regulator), pelaksana kebijakan (operator) dan pengawas kebijakan (kontrol). Dengan adanya pemisahan fungsi ini maka manajemen organisasi dapat dilakukan secara tertib. Fungsi regulator berada ditangan Kementerian Dalam Negeri, sedangkan fungsi operator kebijakan berada ditangan pemerintah daerah dan fungsi kontrol berada ditangan Kementerian Dalam Negeri. Dalam organisasi modern pemisahan fungsi

regulator, operator dan kontrol menjadi sangat penting agar tidak terjadi penumpukan fungsi dalam satu tangan yang dapat mengakibatkan terjadinya monopoli kewenangan; (4). Fungsi Pelayanan yang selama ini diberikan yaitu pelayanan SIM, Pengurusan STNK dan BPKB dapat dilaksanakan secara terintegrasi dengan pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.

Namun demikian, dibalik keunggulan tersebut terdapat juga beberapa kelemahan apabila Kepolisian berada dibawah Kementerian Dalam Negeri, yaitu (1). Independensi kepolisian akan berkurang ketika melakukan penyelidikan dan penyidikan yang pelakunya adalah pejabat tinggi di lingkungan pemerintahan daerah; (2). Fungsi pemolisian akan mengalami deviasi apabila Kepala Daerah yang berasal dari Partai Politik mengarahkan polisi melaksanakan tugas sesuai dengan kepentingan politik kepala daerah tersebut. Misalnya saja untuk mengawasi gerak-gerik lawan-lawan politiknya.

Hal ini sangat mungkin terjadi sebab tugas polisi akan sangat tergantung dengan kepala daerah yang menjadi atasannya; (3). Dalam melaksanakan tugas menjaga ketertiban, penyelidikan dan penyidikan polisi tidak dapat bertugas secara mandiri karena pendanaan sangat tergantung kepada APBD dan dalam

pelaksanaannya akan diawasi oleh Bawasda. Dalam konteks ini dapat diprediksi akan terjadi "conflict of interest" karena pada satu sisi polisi harus bertugas secara independen dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan sedangkan dalam sisi lain harus diawasi dan diperiksa oleh Bawasda sehingga Polisi pasti akan kesulitan apabila harus melakukan penyelidikan dan penyidikan ke lembaga Bawasda.

Dalam kehidupan sebuah bangsa, terdapat tiga hal yang tidak dapat ditarik kembali yaitu kebebasan pers, demokratisasi dan desentralisasi.

Perubahan lingkungan strategis dan habitat/komunitas tempat hidupnya polisi harus menjadi pertimbangan utama bagi polisi untuk mereposisi ke-lembagaannya.

Pasca berpisah dari ABRI pada tanggal 1 April 1999, posisi kelembagaan Polri terus diperbincangkan untuk menemukan tempatnya yang lebih tepat. Dengan mempertimbangkan beban analisis tugas yang mempunyai kesamaan dengan tugas-tugas pemerintahan umum yang diemban oleh Departemen Dalam Negeri, serta menguatnya arus desentralisasi dan dengan mempelajari kultur Polri yang lebih menekankan pada akuntabilitas lokal seperti polisi Inggris dan Polisi Jepang Koban, maka posisi kelembagaan Polri

adalah tepat apabila dikembalikan dibawah kendali Kementerian Dalam Negeri.

#### DAFTAR PUSTAKA

Agus Dwiyanto, 2002, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta

Bowden, Tom, 1978, Beyond The Limit of The Law

Muir, William Ken, Police, Street Corner Politician

Oentarto, Made Suwandi, Dodi Riyatmadji, Menggagas Format Otonomi Masa Depan, Samitra Media Utama, Jakarta 2004

Pujirahayu, Esmi Warassih, Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum. Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan, Pidato pengukuhan Guru Besar, UNDIP 14 April 2001

Rahardjo, Satjipto, Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia, Kompas, Jakarta, 2002

-----, Membedah Hukum Progresif, Penerbit Kompas, Jakarta, 2006

Randy R Wrihatnolo dan Riant Nugroho D, Manajemen Pembangunan Indonesia, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2006

Salam, Darma Setyawan, Manajemen Pemerintahan Indonesia, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2002

Zudan Arif Fakrulloh, Kebijakan Otonomi di Persimpangan, CV Cipruy Jakarta, 2004