

POLISI, MILITER DAN POLITIK: Model Pemisahan Kepolisian dari Militer

Oleh: Muradi*

Abstract:

This paper has two purposes. First, it discusses the position of the Police in political change, relation between the military and the regime. In democratic transition countries, the police position has been in dilemma; had trapped in military structures and confused to response the political changing. In developing countries, the police were faced those as difficulties situations, some of them are trying to fight and taken a risk to support the new regime, and the others are just waiting and hopes the political changing will push them to better situation; not under the military structures and not under pressure by the authoritarian regimes. However, relation between the Police and the Military during authoritarian and military regime was very hard for the Police, not only as a puppet by the Military, but also became an avant guard for protecting the ruling government. Second, this paper also discusses of the model of disassociation the Police from the Military, and its problems.

Kata Kunci: Transisi Demokrasi, Rejim Politik, Kepolisian, Militer, Pemisahan.

I. Pendahuluan

Kompleksitas hubungan antara kepolisian dan militer di negara-negara berkembang yang tengah menjalani proses transisi demokrasi politik membuat proses Reformasi Sector Keamanan (RSK) berjalan tersendat dan cenderung tidak berjalan. Bahkan proses tersebut membutuhkan asistensi dari sejumlah negara donor untuk memperkuat institusi kepolisiannya dalam memosisikan diri dalam perubahan politik dan paska pemisahan dengan militer. Hal tersebut terutama terjadi di negara-negara Afrika, Asia-Pasifik, dan Amerika Selatan. Kebanyakan para perwira kepolisian di negara-negara tersebut kurang mampu memosisikan diri dalam perubahan politik yang terjadi, dan cenderung terjebak dalam 'romantika profesional' yang menegaskan bahwa tugas kepolisian adalah menjaga keamanan

* Staf Prngajar Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIP UNPAD, Bandung. Menyelesaikan sarjananya di Jurusan Ilmu Sejarah, UNPAD (2000), M.Si dari Magister Ilmu Politik, FISIP UI (2003), dan M.Sc dari Program Strategic Studies, S.Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University (NTU), Singapura (2008). Tengah menyelesaikan program Doktorat (PhD) pada Flinders Asia Centre, School of International Studies, Faculty of Social and Behavioral Sciences, Flinders University, Australia. Alamat: Jl. Saturnus Utara No.47, Kompleks Margahayu Raya, Bandung. Phone/Fax: 022 7561828. Email: muradi_clark@unpad.ac.id, www.muradi.wordpress.com.

dan keamanan, dan diharamkan berpolitik. Dalam situasi demokrasi normal, hal tersebut menjadi sebuah keharusan bahwa institusi keamanan harus menjauhkan diri dari dinamika politik praktis, namun di negara dengan situasi yang belum kondusif, di mana kepolisiannya menjadi kepanjangan tangan penguasa dan dibawah control militer, maka hal tersebut patut untuk diindahkan. Kepolisian harus pula membangun posisi tawar agar institusi tersebut dapat diposisikan sebagaimana mestinya.

Dengan situasi yang rumit tersebut, kepolisian juga dihadapkan pada ofensifitas otoritas militer yang menginginkan agar kepolisian tetap berada di bawah struktur militer. Dengan dalih ikatan masa lalu dan karakteristik polisi pejuang, membuat sikap inferioritas pimpinan kepolisian makin menguat. Hal yang dibutuhkan oleh kepolisian adalah kondusifitas untuk menekankan pentingnya dukungan public dan situasi politik yang tepat guna melepaskan ikatan dan bayang-bayang militer dan menjadi kepolisian professional.

Tulisan ini akan membahas bagaimana proses dan posisi kepolisian pada perubahan politik, berbagai kendala dan permasalahan yang mengikutinya. Tulisan ini juga akan membahas bagaimana model-model pemisahan kepolisian dari militer serta derajat dukungan politik yang mengikutinya.

II. Polisi dan Rejim Politik

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.¹

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.² 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.³ 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.⁴

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 indikator bagaimana keberadaan lembaga kepolisian di banyak negara menjadi begitu penting atau sebaliknya.⁵

Perbedaan dalam faktor-faktor tersebut secara alamiah mengikuti tipe-tipe dari rejim yang berkuasa; rejim otoriter dan rejim demokratik, hal ini dimaksudkan

¹ Bailey, Jhon and Lucia Dammert. (2006). *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Pp. 6-11.

² 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. Pp. 349-364.

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

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

⁵ Uildriks, Niels and Piet Van Reenen. (2003). *Policing Post-Communist Societies: Police-Public Violence, Democratic Policing, and Human Rights*. Intersentia: Antwerp. Especially chapter 1.

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 personal.⁶ 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.⁷

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".⁸ 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 tugastugas 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), Pamutter (1971), dan Huntington (1988), bahwa

⁶ 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. Pp. 311-334.

⁷ Ulfelder, Jay. (2005). *Contentious...*, Pp. 310-334.

⁸ 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. Pp. 12-14.

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.⁹

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".¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²

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

⁹ Finer, S. E. (1988). *The Man on the Horseback: The Role of the Military in Politics*. London: Printer Publishers. Pp. 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.

¹⁰ Ulferder, 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. Pp. 51-4.

¹¹ 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. Pp. 827-862.

¹² 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.

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.¹³

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.¹⁴

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.¹⁵ 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.¹⁶ Sementara di sisi lain, oportunitas para

¹³ Huntington, S.P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press. Pp. 6-7.

¹⁴ 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. Pp. 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. Pp. 349-364.

¹⁵ 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. Pp. 149-167.

¹⁶ 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.

perwira kepolisian dalam merengkuh karir menjadi pengkondisian yang sinergis dengan adanya intervensi pemerintah maupun militer ke dalam internal kepolisian dalam rejim demokratik.¹⁷

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.¹⁸ 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 kesejateraan, dan kemampuan administrator dan operasional kepolisian pasca pemisahaan masih belum baik. Adapun bentuk-bentuk intervensi dan langkah untuk mensub-ordinasikan kepolisian oleh militer dilakukan dengan tiga cara: Pendekatan perundang-undangan, kebijakan eksekutif terkait perbantuan kepada lembaga kepolisian, dan kudeta militer.¹⁹

III. Model Pemisahan Kepolisian dari Militer

Di Negara-negara berkembang, Hills melihat kepolisian sebagai institusi kritis dalam mengawal proses demokratisasi melawan anarkisme dan korupsi. Hill menggarisbawahi bahwa kepolisian memang seharusnya berada pada posisi yang strategis dalam semua aspek dalam proses demokratisasi untuk memerangi korupsi

¹⁷ 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. pp. 23-34.

¹⁸ Beltran, Adriana. (June 2009). *Protect and Serve? The Status of Police Reform in Central America*. Washington: WOLA. Pp.15-21. 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. Pp. 94-110.

¹⁹ 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. pp. 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. pp. 137-149.

dan anarkisme.²⁰ Scott Tanner mengajukan tiga fase perspektif guna menguji posisi institusi kepolisian selama proses transisi demokrasi di Negara-negara berkembang, yakni: Pertama, melakukan langkah-langkah negoisasi transisi dan menjaga jarak dengan penguasa otoriter. Kepolisian harus memosisikan diri sebagai actor strategis yang dapat memainkan bagian ambivalensi dalam menjaga dan atau merusak perubahan itu sendiri. Kedua, selama fase transisi kepolisian juga menjalani perubahan, dengan misalnya melakukan perubahan norma perilaku, organisasi, dan mekanisme pengawasan untuk mengakomodir system baru. Dan ketiga, fase konsolidasi, kepolisian dan masyarakat melakukan rekonsiliasi terkait dengan pelanggaran kemanusiaan di masa lalu dan yang tengah berjalan.²¹

Pada fase pertama, polisi memosisikan diri sebagai institusi baik secara aktif maupun pasif melakukan negoisasi dengan rejim yang berkuasa. Meski dalam banyak kasus, negoisasi tersebut lebih aktif dan banyak dilakukan oleh militer dari pada kepolisian, hal ini terutama terjadi di Negara-negara otoriter yang tidak dipimpin oleh rejim militer.²² Polisi juga berupaya untuk menjadi actor yang penting dan berpengaruh dalam proses perubahan politik. Walaupun bila mengacu pada pernyataan Bayley tentang posisi polisi dalam sebuah perubahan politik. Bayley menegaskan bahwa secara formal polisi tidak dipekenankan melakukan pembangunan posisi tawar politik dengan rejim, karena terikat dengan tugas dan fungsinya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban.²³ Dengan kata lain, posisi kepolisian tidak akan terpengaruh oleh upaya institusi tersebut dalam melakukan pendekatan politik, karena kepolisian secara kelembagaan telah terikat sebagai pemegang fungsi keamanan dan ketertiban. Namun demikian, hal tersebut sulit terjadi di Negara-negara berkembang yang dikuasai oleh rejim militer dan otoriter

²⁰ Hills, Alice. (Jun., 1996). Towards a Critique of Policing..., P. 272.

²¹ Tanner, Murray Scot. (Oct., 2000). Review: Will the State Bring You Back in? Policing and Democratization. Comparative Politics, Vol. 33, No. 1. Pp.104-108. See also Bohdan Harasymiw, Bohdan. (June, 2003) . Policing, Democratization and Political..., Pp. 319-320.

²² For example See 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)

²³ see Bayley, David H. (August 1971). The Police and Political Change in Comparative Perspective. Law and Society Review. Pp. 91-119

sebagaimana penjelasan Tanner Scot khususnya di Negara-negara Afrika.²⁴ Latin Amerika.²⁵ dan Asia-Pasifik.²⁶ Salah satu contoh kasus adalah Argentina, institusi kepolisiannya berinisiatif terlibat dalam perubahan politik yang terjadi, khususnya pada pergantian rejim melalui proses demokratik dan memenangkan Carlos Menem sebagai president.²⁷ Pada saat itu polisi dapat memainkan peran yang sangat penting dalam pergantian rejim di Argentina. Hal tersebut merupakan bagian dari antisipasi kepolisian Argentina untuk tidak dikambinghitamkan atau dijadikan boneka politik oleh militer, yang mana menjadi target dari kelompok pro demokrasi yang menolak campur tangan militer. Sebab, sebagaimana diketahui sangat sulit untuk memisahkan kepolisian dan militer di Amerika Latin, khususnya Argentina.

Fase kedua, kepolisian berupaya untuk beradaptasi dengan perubahan politik yang terjadi, salah satunya menjadi bagian yang diawasi secara politik oleh public dan parlemen. Pada fase ini juga menjadi langkah awal bagi kepolisian menjadibagian dari system demokratik politik yang terbangun; berpisah dari militer, dan menjadi kepolisian nasional dan atau menjadi kepolisian yang terotonomi dalam bentuk Negara kesatuan ataupun federal. Dalam banyak kasus, format kepolisian tergantung dengan format yang telah ada, dan atau tergantung juga dengan system politik yang dianut; persatuan atau federal. Biasanya perubahan format tersebut terjadi pada fase ini, karena adanya pengawasan dan desakan dari public dan parlemen, serta memperkuat adanya konsolidasi internal.

Dua isu penting terkait dengan pengawasan kepolisian adalah; efektifitas penggunaan keuangan dan pelanggaran kemanusiaan di masa lalu, yang berkaitan dengan system demokrasi yang menjadi pilihan. Disamping itu hubungan antara polisi dan pemerintah daerah menjadi catatan penting bagi parlemen dan public

²⁴ for example see Carter, H. Marshal and Otwin Marenin. (1977). The Police in the Community Perceptions oh a Government Agency in Action in Nigeria. African Law Studies, No. 15. Price, Robert M. (April 1971). A Theoretical Approach to Military Rule in New States: Reference Group Theory and Ghanaian case. World Politics 23.

²⁵ For example see 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. Hunter, Wendy. (Autumn, 1997) . Continuity or Change? Civil-Military Relations in Democratic Argentina, Chile, and Peru. Political Science Quarterly, Vol. 112, No. 3.

²⁶ for example see Scobell, Andrew. (Jan., 1994). Politics, Profesionalism, and Peacekeeping: An Analysis of the 1987 Military Coup in Fiji. Comparative Politics, Vol. 26, No. 2. Crouch, Harold. (Jul., 1979) . Patrimonialism and Military Rule in Indonesia. World Politics, Vol. 31, No. 4.

²⁷ Kalmanowiecki, Laura. (Mar., 2000) . Origins and Applications..., P.134.

dalam mengawasi kinerja kepolisian. Isu tersebut mengemuka disebabkan karena di masa lalu, rejim yang lama selalu memanfaatkan tumpang tindihnya peran dan fungsi kepolisian dan militer untuk kepentingannya.²⁸

Fase ketiga, kepolisian mengakui semua kesalahan di masa lalu, khususnya yang terkait dengan tindak kekerasan dan pelanggaran kemanusiaan. Tanner Scot menggarisbawahi bahwa fase ini akan membuka ruang rekonsiliasi antara polisi dan masyarakat. Semua anggota dan perwira polisi dimungkinkan diperiksa dan diadili terkait dengan pelanggaran kemanusiaan dimasa lalu dengan dihukum dengan hukuman yang setimpal. Meski demikian, tidak sedikit kalangan pro demokrasi yang kecewa, karena dalam banyak kasus, pengadilan terhadap anggota dan perwira kepolisian, baik yang masih aktif maupun telah purnawirawan bebas dari hukuman, yang mana intervensi oleh rejim lama masih kerap dilakukan.

Sementara itu pola pemisahan kepolisian dari militer dari banyak literature mengerucut menjadi lima model, yakni: Pertama, pemisahan polisi dari militer ditegaskan dengan adanya konstitusi baru, di mana sebelum itu konstitusi yang ada tidak mengatur dan atau belum mengatur komposisi kelembagaan kepolisian dan militer secara lebih spesifik dan terstruktur. Dalam konstitusi ini pula ditandai dengan menguatnya kelembagaan politik sipil sebagai bagian dari perubahan politik, dari rejim lama menuju rejim baru, yang lebih demokratik. Salah satu contoh Negara yang memisahkan lembaga kepolisian dari militer melalui konstitusi baru adalah El Salvador.²⁹

Model kedua adalah pemisahan lembaga kepolisian dari militer melalui referendum atau plebisit, di mana suara masyarakat dijadikan pijakan bagi masa

²⁸ For example see Marshall, Geoffrey. 1965. *Police and Government*. London: Butler & Tanner. Pp. 9-20,

²⁹ Berbeda dengan Kasus di Afrika Selatan, yang merumuskan Konstitusi Baru pasca Politik Apartheid, di mana lembaga kepolisian juga secara eksplisit dibahas dan ditekankan dalam konstitusi Baru pasca Politik Apartheid. Namun hal yang membedakan dalam konteks model ini adalah bahwa secara kelembagaan Kepolisian Afrika Selatan tidak berada di bawah kendali atau menyatu dengan militer, melainkan sudah berada di porsinya sebagai bagian dari kementerian tersendiri dan atau bagian dari Kementerian Dalam Negeri. Bahwa terjadi pula kerjasama antara polisi dan militer terkait dengan joint-patrol selama politik Apartheid, lebih pada upaya untuk melanggengkan politik ras tersebut bagi keuntungan rejim yang berkuasa. More explanation about policing in South Africa, see Robert Shanafelt. (2006). "Crime, Power, and Policing in South Africa: Beyond Protected Privilege and Privileged Protection" in Pino, Nathan and Micahel Wiatroski. *Democratic Transition in Transitional and Developing Countries*. London: Ashgate. Pp. 149-164.

depan lembaga kepolisian yang professional dan demokratis. Proses referendum terhadap proses pemisahan kepolisian dari militer ini tergolong unik, karena dilakukan untuk menentukan masa depan salah satu institusi bidang keamanan; kepolisian. Uniknya selain penyelenggaraan referendum berbiaya tidak murah, juga proses politik yang terjadi secara langsung melibatkan masyarakat secara luas. Karenanya referendum terkait hal ini hanya dapat dilakukan di Negara dengan ukuran dan jumlah penduduk yang tidak terlalu besar. Salah satu Negara yang melakukan referendum terkait dengan keberadaan lembaga kepolisian adalah Guatemala, Negara kecil di Amerika Tengah dengan jumlah penduduk tidak lebih dari 13 juta tersebut secara bulat mendukung pemisahan kepolisian dari militer melalui referendum.

Model ketiga adalah pemisahan kepolisian dari militer karena tekanan massa. Ketidakpuasan atas kinerja kepolisian sebagai akibat kepolisian menjadi bagian dalam struktur militer menjadi isu yang mengemuka di sejumlah Negara dengan tradisi otoritarian dan demokrasi yang masih muda. Pelanggaran HAM, pendekatan kekerasan, korupsi, dan bentuk penyimpangan peran dan fungsi kepolisian lainnya menjadikan public merasa bahwa kepolisian tidak bekerja dengan baik. Salah satu isu yang mengemuka karena lembaga kepolisian tersebut berada satu atap dengan institusi militer dan atau Departemen Pertahanan. Hal yang menarik dari model ini adalah tekanan massa juga mempengaruhi dinamika internal kepolisian dalam penyikapan hal tersebut. Respon dari pemerintah salah satunya adalah membentuk suatu komisi Ad Hoc yang mengkaji secara kritis terkait tuntutan public tersebut.³⁰ Dan dapat ditebak, komisi tersebut merekomendasikan untuk memisahkan lembaga kepolisian dari struktur militer dan atau Departemen Pertahanan. Beberapa Negara

³⁰ Pada kasus Philipina, keberadaan kepolisiannya pasca Marcos ditumbangkan oleh kekuatan rakyat, lembaga kepolisian di Philipina adalah lebih pada upaya membangun kepolisian nasional. Sementara secara organisasional kepolisian Philipina ketika itu masih bersifat otonom, dan terdapat dua organisasi kepolisian; the Philippines Constabulary and Philippines National Police. Sehingga pasca Marcos tumbang, langkah politik yang dilakukan adalah berupaya untuk membuat satu kepolisian yang bersifat nasional, salah satu langkahnya adalah menggabungkan dua organisasi kepolisian tersebut. Tekanan massa terkait dengan kepolisian adalah pada upaya menumbangkan Rejim Marcos yang dinilai korup dan tidak memperhatikan rakyat, sehingga pasca tumbangnya Marcos lahir Konstitusi 1987, di mana lembaga kepolisian menjadi bagian penataan kelembagaan demokratik. For example see, 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. Curta, F. (15 March., 2005).

yang memisahkan lembaga kepolisiannya karena desakan massa adalah salah satunya Honduras serta beberapa Negara di Amerika Latin, Asia, dan Afrika, dengan berbagai variable dan kekhasan proses pemisahannya.³¹

Model keempat, adalah melalui keputusan politik. Dalam beberapa konteks Negara yang melakukan kebijakan pemisahan lembaga kepolisiannya dengan kebijakan melalui keputusan politik pasca jatuhnya rejim otoriter, baik Keputusan Presiden, Keputusan Parlemen, dan atau pembentukan undang-undang sebagai bagian dari proses politik. Upaya dan kebijakan memisahkan polisi dari militer banyak didasari pada upaya untuk menarik simpati dan dukungan politik dari masyarakat serta elemen demokrasi lainnya. Beberapa langkah politik tersebut menuai konflik, atau sebaliknya, setelah rejim baru terkonstitusi, upaya menyatukan kedua institusi Negara tersebut kerap dilakukan. Alasan utama yang muncul adalah menjaga upaya stabilitas persatuan dan memosisikan kembali polisi dan militer sebagai kepanjangan tangan dari kekuasaan. Dalam konteks ini Nicaragua menjadi salah satu contoh bagaimana proses tersebut berjalan tanpa terstruktur dan terencana dengan baik, pasca kekalahan rejim demokratik pertama, penguasa yang merupakan pimpinan pemberontak dan juga mantan presiden Daniel Ortega berupaya menyatukan kedua lembaga tersebut ke dalam satu control kekuasaannya.³²

Sebaliknya, beberapa Negara juga secara sistematis mampu memperkuat legitimasi dan dukungan politiknya dengan adanya pengesahan melalui parlemen dan undang-undang tersendiri.³³ Akan tetapi, karena legalitas politiknya hanya

³¹ For example see, 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. Pp. 408-433. Lobe, Jim and Anne Manuel. (Nov., 1987). Police Aid and Political Will: US Policy in El Salvador (1962-1987). Woshinton: WOLA. Pp. 1-79. Decalo, Samuel. (Mar., 1973). Military Coups and Military Regimes in Africa. *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 11, No. 1. Pp. 105-127. Shin, Doh Chull and Byong-Kuen Jhee. How Does Democratic Regime Change Affect Mass Political Ideology? A case Study of South Korea in Comparative Perspective. (2005). *International Political Science Review*, Vol. 26, No. 4. Pp. 381-396.

³² Beltran, Adriana. (June., 2009). *Protect and Serve?...*, Pp. 6-10. 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. Pp. 53-62

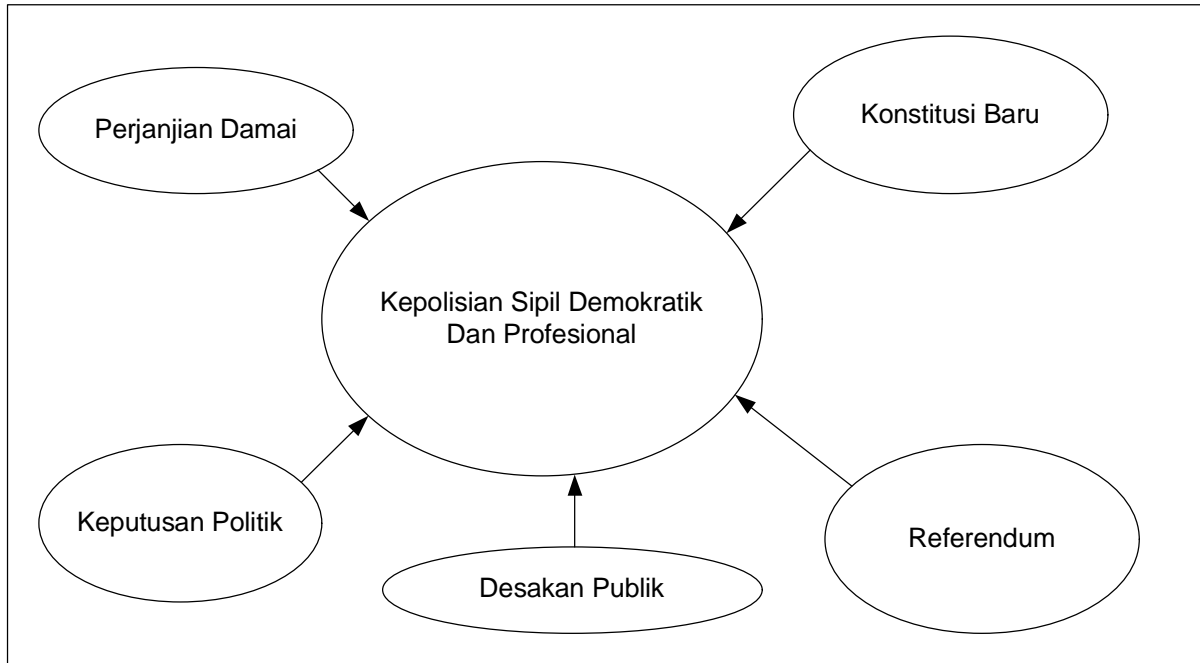
³³ Wasikhongo, Joab M.N. (1976). The Role and Character of Police in Africa and Western Countries: A Comparative Approach to Police Isolation. *International Journal of Criminology and Penology* 4. Pp. 383-96. Harasymiw, Bohdan. (Jun., 2003). Policing, Democratization..., Pp. 319-340. Call, Charles T. (2000). Sustainable Development

keputusan presiden, seringkali kemudian menjadi sangat rentan terhadap posisi polisi, karena bisa saja, keputusan tersebut diubah dan kembali polisi masuk dalam struktur militer. Meski sangat jarang terjadi, namun peluang terhadap ketidakmantapan posisi polisi pasca pemisahan dari militer tetap mengkuatirkan. Sebab, karakter rejim politik cenderung memosisikan diri untuk berkuasa selama mungkin, dan dilakukan dengan berbagai cara. Salah satunya memanfaatkan militer dan polisi sebagai penjaga stabilitas kekuasaan.

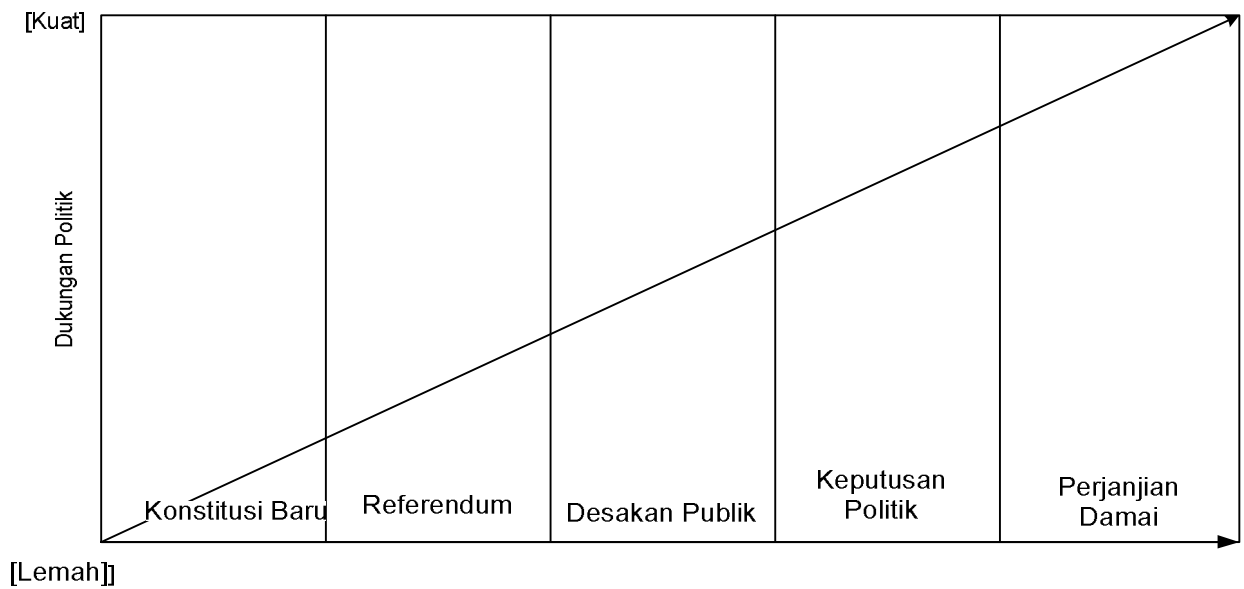
Sedangkan model yang kelima adalah pemisahan polisi dan militer karena merupakan hasil kesepakatan damai antara pemerintah dengan pemberontak, dan atau oposisi. Rentannya dari model ini adalah ikatan perjanjian damai tersebut seberapa kuat mengikat antara faksi atau kelompok yang terlibat konflik. Bisa jadi di tengah jalan, faksi atau pemerintah membatalkan perjanjian dan akhirnya terjadi konflik kembali. Apalagi salah satu konsekuensi dari isi perjanjian tersebut adalah harus mengakomodir para pemberontak tersebut masuk ke dalam struktur baik polisi maupun militer. Ada perbenturan antara para personil polisi yang telah lama, dengan yang terbiasa melakukan gerilya. Beberapa Negara pasca perjanjian damai tersebut mengalami permasalahan terkait dengan kultur yang terbangun antara anggota kepolisian yang lama dengan yang baru. Sebagaimana yang terjadi di Nepal, dan juga Columbia, serta beberapa Negara di Afrika.

Sejatinya, model yang kelima ini relative rentan dan kurang memberikan kepastian hukum dan politik bagi polisi dalam proses pemisahannya. Sehingga tak jarang dalam pengalaman banyak Negara, pasca perjanjian tersebut, lembaga kepolisian justru makin terkekang oleh rejim dan atau militer, apakah disebabkan karena proses perjanjian yang gagal, atau juga karena adanya kudeta dari militer sebagai respon krisis politik pasca gagalnya perjanjian antara pemerintah dengan pemberontak dan atau oposisi. Di samping itu, oportunitas para perwira polisi juga mempertegas kerentanan tersebut menjadi sebuah pembenaran bahwa dinamika di internal kepolisian juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari proses tersebut.

Gambar. 1
Model Pemisahan Polisi dari Militer



Gambar. 2
Derajat Dukungan Politik Pemisahan Polisi dari Militer



Kelima model tersebut di atas memiliki konsekuensi dukungan politik yang berbeda-beda. Hal tersebut disebabkan proses pemisahan kepolisian dari struktur militer juga mengalami perbedaan, tergantung dinamika perubahan politik yang terjadi. Derajat dukungan politik dan legitimasi public terkait dengan model pemisahan kepolisian dari militer ini tercermin pada Gambar 2, semakin ke kanan, maka dukungan politik dan legitimasi public akan berkurang dan cenderung rawan terhadap kemungkinan bersatunya kembali kepolisian ke dalam struktur militer dan atau politisasi serta intervensi kepolisian oleh penguasa dan atau militer. Sebagaimana penjelasan di awal Hal tersebut tergantung pada sejauhmana kepolisian mampu melakukan posisi tawar dalam situasi perubahan politik atau sejauhmana kepolisian mampu mengambil posisi dan mendapatkan dukungan publik. Selain itu, yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa dukungan public juga berpengaruh pada sejauhmana respon internal kepolisian terhadap semua proses perubahan politik yang terjadi. Meski dalam banyak kasus, kefasihan kepolisian dalam perubahan politik dianggap sebagai kemandekan dari proses pemisahan kepolisian dari struktur militer.

Dalam kasus Indonesia, proses pemisahan Polri dari ABRI memiliki berbagai dimensi politik yang mendukungnya. Selain adanya faktor terjadinya demoralisasi di ABRI akibat tuntutan masyarakat terkait dengan peran ABRI di masa lalu, juga dikarenakan momentum politik yang tepat. Momentum politik tersebut terkait dengan turunnya Soeharto yang digantikan oleh B.J. Habibie, serta upaya dari pimpinan ABRI untuk mengembalikan citra ABRI di masyarakat menjadi kombinasi yang efektif dalam penahapan pemisahan Polri dari ABRI dengan langsung di bawah Kementerian Pertahanan dan Keamanan pada tahun 1999 dan setahun kemudian berada langsung di bawah Presiden. Politik pencitraan dari Habibie dan Wiranto sesungguhnya makin memuluskan jalan bagi Polri untuk segera lepas dari kungkungan struktur militer sejak tahun 1959.

Dikaitkan dengan model pemisahan tersebut di atas, maka proses pemisahan Polri dari ABRI lebih merupakan kombinasi antara model desakan public dan model keputusan politik. Sehingga bila dihubungkan dengan penjelasan di atas, maka

status Polri sekarang ini relative rendah oleh adanya intervensi politik dan kemungkinan kembali masuk dalam struktur militer.

IV. Penutup

Situasi yang dihadapi oleh institusi kepolisian berkaitan dengan perubahan politik dan hubungannya dengan militer dan rejim penguasa sesungguhnya mencerminkan suatu pola hubungan yang khas, terutama di Negara-negara berkembang dan yang tengah menjalani transisi demokrasi. Kekhasan tersebut terletak pada bagaimana upaya institusi militer dan penguasa untuk dapat mensubordinatkan kepolisian sebagai alat penguat legitimasi politik. Sehingga berbagai langkah dan upaya memisahkan kepolisian dari militer adalah sesuatu yang membutuhkan situasi dan kondisi politik yang memungkinkan terjadinya proses tersebut, mengingat masih kuatnya keinginan untuk memosisikan kepolisian sebagai kepanjangan tangan rejim.

Mengacu pada uraian tersebut di atas, maka sesungguhnya kepolisian menjadi penting untuk memosisikan diri dan keluar dari situasi yang tidak menguntungkan tersebut dan segera menjadi kepolisian yang professional. Dengan begitu, maka proses perubahan politik yang terjadi harus dimaknai sebagai peluang bagi institusi kepolisian untuk menjadi professional dan focus pada peran dan fungsinya dalam Keamanan Dalam Negeri (Kamdagri). Dan semua itu tergantung derajat dukungan politik pada proses pemisahan kepolisian dari militer. Sebab, hal tersebut di masa yang akan datang akan mempengaruhi posisi kepolisian.

Daftar Bacaan:

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.
- 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, Professionalism, 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