

RESENSI BUKU

- Judul** : *Democratic Policing*
- Penulis** : **Jenderal Pol. Prof. Drs. H. M. Tito Karnavian, M.A., Ph.D.**
dan **Prof. Dr. H. Hermawan Sulisty**
- Penerbit** : **Pensil 324, Jakarta**
- Terbit** : **1 Agustus 2017 (Cetakan Pertama)**
- Tebal** : **489 Halaman**

Sosok polisi yang ideal di seluruh dunia adalah polisi yang cocok dengan masyarakat. Dengan adanya prinsip tersebut, masyarakat mengharapkan adanya polisi yang cocok dengan masyarakatnya, yakni yang berubah dari polisi yang antagonis (polisi yang tidak peka terhadap dinamika itu serta menjalankan gaya pemolisian yang bertentangan dengan masyarakatnya), menjadi polisi yang protagonis (terbuka terhadap dinamika perubahan masyarakat hingga bersedia untuk mengakomodasikannya ke dalam tugas-tugasnya).

Polisi sipil dalam masyarakat modern dan demokratis dapat dipercaya hanya mungkin dilaksanakan dengan kemampuan yang profesional. Profesionalisme Polri ini hanya mungkin dilakukan dengan memberikan pengetahuan-pengetahuan konseptual dan teoritikal tentang berbagai permasalahan sosial, yang kemudian diimplementasikan melalui modernisasi dalam kebijakan Kapolri, Jenderal Polisi Prof. Drs. H. M. Tito Karnavian, M.A., Ph.D., yakni Polri yang Promoter (profesional, modern, dan terpercaya).

Secara umum, prinsip-prinsip di dalam *democratic policing* mengikuti kaidah umum sistem demokrasi, seperti partisipasi masyarakat, kesetaraan, toleransi politik, akuntabilitas, transparansi, kebebasan ekonomi, pengendalian penyalahgunaan kekuasaan, HAM, aturan hukum, dan profesionalisme. Dalam *Handbook of Democratic Policing* yang dikeluarkan oleh *Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)* tahun 2008, disebutkan bahwa tujuan *democratic policing* dalam kegiatan kepolisian adalah untuk melayani masyarakat,

bertingkah laku, dan bersikap sesuai etika kepolisian, untuk memastikan bekerja dengan kualitas kinerja terbaik, berusaha untuk transparan dalam semua tindakan dan perbuatan, memastikan akuntabilitas publik dijalankan dengan baik.

Jadi, buku ini membahas konsepsi terkait *democratic policing*, bahwa Polisi merupakan sosok institusi sipil yang harus paham dengan tugas kepolisian yang dilakukan di era demokrasi saat ini. Institusi sipil harus dapat bertugas secara optimal walaupun adanya perubahan dunia, termasuk perubahan di Indonesia. Tugas kepolisian sekarang ini adalah sebagai institusi sipil, sehingga bila pejabatnya melakukan kesalahan, maka dapat pula dikenakan pidana sipil. Polisi merupakan institusi sipil yang dipersenjatai, namun terkadang polisinya sendiri belum paham mengenai konsepsi *civilian police*. Oleh karena itu, Penulis buku (H. M. Tito Karnavian dan H. Hermawan Sulistyono) menuangkan berbagai idenya di dalam buku ini terkait dengan kepolisian. Penulis menilai, bahwa kepercayaan publik/masyarakat terhadap kepolisian dipandang belum optimal, sehingga penulis membuat *roadmap* ulang, dengan cara mengumpulkan para pemikir maupun tokoh yang peduli kepada polisi, agar Polri mampu menghadapi berbagai tantangan saat ini, yang mana salah satunya dalam menghadapi isu SARA dan *hoax*. Adapun penjelasan atau ringkasan buku dari setiap bab, dapat dilihat sebagai berikut:

BAB 1: LINGKUNGAN YANG BERUBAH

Pokok pembahasan tentang “*democratic policing*” ini diawali dengan menjelaskan serta mengedepankan dinamika lingkungan strategis yang memberikan dampak pada tugas maupun fungsi kepolisian. Perubahan dinamika lingkungan strategis yang makin kompleks sejak paruh abad ke-20 pascaperang dingin antara Uni Soviet dan Amerika Serikat. Pascaperang dingin, demokratisasi menjadi suatu keniscayaan hampir di seluruh negara-negara dunia. Kontestasi ideologi politik pascaperang dingin tidak lagi demokrasi *vis-à-vis* komunisme, tetapi demokrasi menjadi “pemenang tunggal” yang menenggelamkan ideologi komunisme. Namun demikian, proses demokratisasi yang berlangsung pascaperang dingin ini memberikan suatu kenyataan

baru, yakni pada saat bersamaan telah melahirkan perubahan namun juga melahirkan dampak negatif serta potensi konflik dan disintegrasi.

Potensi konflik dan disintegrasi dalam proses demokratisasi ini melahirkan negara gagal (*failed states*), yang mana menjadi ladang bagi tumbuh dan berkembangnya radikalisme serta terorisme, seperti yang terjadi di negara-negara Timur Tengah. Oleh karena itu, pascaperang dingin ini, kontestasi semakin ketat terjadi antara demokrasi *vis-à-vis* Islamisme. Hal ini seperti yang diramalkan oleh Samuel Huntington tentang perang peradaban antara Barat dan Timur (baca: Islam). Tesis/pemikiran Huntington ini makin menemukan relevansinya pascaperistiwa teror WTC pada 9 November 2001 di New York.

Di Indonesia, proses demokratisasi ini telah berlangsung melalui peristiwa reformasi 1998 yang telah berhasil menjatuhkan rezim otoritarian Orde Baru. Jatuhnya rezim Orde Baru melahirkan perubahan dalam kehidupan sosial, budaya, ekonomi, dan politik di Indonesia yang lebih demokratis dibandingkan era sebelumnya. Proses demokratisasi di Indonesia ini telah melahirkan harapan serta peluang bagi terbentuknya pemerintahan yang mampu memberikan penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), pluralisme, transparansi, akuntabilitas, *civil society*, hingga kepatuhan terhadap hukum, dan lain sebagainya.

Seluruh perubahan pada peta global, regional, hingga nasional membawa konsekuensi secara langsung terhadap tugas maupun fungsi pemolisian (*policing*). Polisi dituntut mampu melakukan *policing* yang baru pula. *Policing* terhadap kasus HAM, misalnya, tidak lagi dapat dilakukan hanya dengan menghormati HAM dalam makna konvensional, karena makna HAM telah diperluas lagi, yakni mencakup hak ekonomi, sosial, budaya (Ekosob). Oleh karena itu, dewasa ini institusi Polri membentuk Satgas Pangan, Satgas Pungli, dan lain sebagainya dalam rangka mengawal hak-hak Ekosob manusia. Meluasnya spektrum tantangan ini pada akhirnya menimbulkan perlunya perluasan peran-peran polisi maupun *policing*-nya. Dengan demikian, filosofi, paradigma, strategi, dan metode *policing* yang lama menjadi tidak memadai lagi. Inilah kata kunci dari *democratic policing*, yakni paradigma pemolisian yang memberikan penghormatan terhadap nilai-nilai demokrasi, yakni HAM dan Hak Ekosob serta *civil society*.

BAB 2: SEJARAH *DEMOCRATIC POLICING*

Paradigma *democratic policing* makin tumbuh dan berkembang sejalan dengan makin berkembangnya sistem demokrasi yang telah menjadi model kehidupan masyarakat dalam bernegara maupun berbangsa. Perubahan pada kehidupan masyarakat yang demokratis dan modern memberikan tuntutan pada wacana *policing* yang sesuai dengan tuntutan zaman. Secara abstrak, konsep *democratic policing* memiliki cita-cita bahwa polisi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi harus tunduk pada undang-undang dan aturan hukum, tidak hanya tunduk dan memenuhi tuntutan penguasa saja. Hal ini sesuai dengan landasan filosofis dari lahirnya pemolisian, yang mana dibentuk dan bekerja semata-mata untuk masyarakat bukan penguasa semata.

Pada dimensi filosofis, fungsi pemolisian ini lahir karena adanya kebutuhan akan rasa aman di dalam kehidupan masyarakat, sehingga pada masyarakat pra modern membentuk konsep kepolisian dalam bentuk kerabat (*kin policing*), yakni sistem kepolisian yang dibangun atas asas kekerabatan. Konsep *kin policing* ini kemudian mengalami evolusi di Anglo-Saxon Inggris, yakni di masa Raja Alfred Yang Agung, yaitu dengan membentuk konsep pemolisian "*Tything*".

Tything adalah komunitas penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat yang terdiri dari 10 (sepuluh) anggota keluarga, yang mana dari masing-masing keluarga menunjuk salah seorang dari anggota untuk menjadi pemimpin yang disebut "*Tythingman*". Dari komunitas 10 (sepuluh) *tything* (terdiri dari 100 keluarga), menjadi komunitas yang lebih besar, yang disebut "*Hundred*", dengan pimpinannya disebut "*Hundredman*". Kelipatan dari jumlah komunitas *Hundred* ini dinamakan komunitas "*Shire*" yang dipimpin oleh "*Shire Reeve*", yang kemudian dikenal dengan istilah "*Sheriff*", yang banyak digunakan di daerah bekas jajahan Inggris dan Amerika, seperti Australia, Kanada, India, dan lainnya. Konsep inilah yang menjadi cikal bakal polisi sipil (*civilian police*) di dalam negara-negara demokrasi.

Berangkat dari landasan filosofis ini, buku ini menegaskan bahwa konsep pemolisian itu akar kelahirannya tumbuh dan berkembang dari masyarakat, bukan dari kekuasaan negara. Oleh karena itu, polisi bukanlah merupakan alat kekuasaan negara melainkan mengabdikan

melindungi masyarakat secara umum. Masyarakat memiliki kapasitas yang besar dan kuat untuk menentukan bentuk polisi serta pengawasan terhadap implementasi tugas serta fungsi pemolisian. Puncaknya, arah perubahan kepolisian modern terjadi di Inggris pada tahun 1829 oleh Bapak Pemolisian Modern, yaitu Sir Robert Peel.

BAB 3: POLISI DI ALAM DEMOKRASI

Perkembangan serta perubahan dinamika lingkungan strategis telah berdampak pada dinamika strategi dan sistem keamanan nasional suatu negara. Universalisasi demokratisasi, globalisasi, kemajuan sains, dan teknologi, telah menjadi faktor-faktor yang secara langsung maupun tidak langsung memaksa beberapa negara di dunia untuk menata ulang strategi dan sistem keamanan dalam rangka meraih kepentingan nasionalnya (*national interest*).

Di Indonesia, titik awal sejarah demokratisasi dimulai sejak reformasi di tahun 1998. Reformasi ini berdampak melahirkan tuntutan terhadap Polri untuk melakukan perubahan, yakni pada tingkat sistem, struktur, dan kultur institusi Polri, yang kemudian dikenal dengan istilah Reformasi Birokrasi Polri. Reformasi ini bertujuan untuk mengubah citra institusi Polri, dari yang bersifat militeristik ke polisi sipil (*civilian police*) di era demokrasi yang menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM) dan *civil society*, serta lebih profesional dan akuntabel dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Dalam konteks negara demokrasi, polisi sebagai alat negara pada bidang penegakan hukum serta pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat memerlukan keselarasan dengan struktur sosial, sehingga peran Polri sejalan dengan kebutuhan masyarakat. Sejalan dengan pemikiran ini, reformasi Polri harus mengacu pada orientasi utama penegakan hukum (*rule of law*) dan hak asasi manusia (HAM) sebagai instrumen utama negara demokrasi. Dalam kerangka ini, konsep pemolisian di era demokrasi mengacu pada orientasi pemolisian berbasis penegakan hukum dan pemolisian berbasis hak asasi manusia (HAM).

Berangkat dari sejarah demokratisasi di Indonesia, buku ini menegaskan pula bahwa reformasi 1998 menandai era baru Polri sebagai institusi sipil. Status Polri sebagai institusi sipil sejalan dengan norma universal yang tertuang dalam Resolusi PBB Nomor 143, tanggal 14 Juli

Tahun 1960 tentang Polisi *Non-Combatant*. Dengan status ini, semua norma atau kaidah dalam masyarakat sipil berlaku bagi semua anggota Polri.

BAB 4: PENEGAKAN HUKUM BERBASIS HAM

Democratic policing sebagai paradigma pemolisian di era demokrasi telah membangun landasan filosofis mengenai pemolisian yang memberikan penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM) dan Hak Ekosob sebagai salah satu kovenan hak asasi manusia (HAM) yang memuat penegasan tentang hak-hak dasar ekonomi, sosial, dan budaya setiap manusia. Oleh karena itu, *democratic policing* dapat dimaknai sebagai konsep pemolisian yang mengacu pada orientasi utama penegakan hukum (*rule of law*) sekaligus penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM).

Dalam iklim demokrasi, landasan dasar konsep pemolisian tidak bisa menghindari dari prinsip-prinsip HAM dalam pelaksanaan tugas dan fungsi kepolisian. Landasan dasar HAM ini telah digunakan sebagai tolok ukur akuntabilitas, baik kepada pihak eksternal maupun internal kepolisian sendiri. Prinsip HAM yang dimaksud adalah aturan atau norma HAM internasional yang mengikat secara hukum bagi negara-negara yang telah meratifikasinya. Oleh karena itu, institusi Polri dituntut melakukan/melaksanakan kesesuaian antara fungsi pemolisian dengan prinsip-prinsip HAM. Dengan demikian, penegakan hukum melalui fungsi pemolisian dilakukan dalam rangka menciptakan kondisi keamanan (*security*), yang mana harus berjalan seimbang dengan kebebasan (*freedom*) HAM.

Pada prinsipnya, *democratic policing* adalah kesesuaian antara fungsi pemolisian dan prinsip-prinsip HAM untuk menciptakan kondisi keamanan (*security*) serta seimbang dengan kebebasan (*freedom*) HAM. Terwujudnya penegakan hukum berkorelasi dengan pemenuhan HAM yang telah dirumuskan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (HAM). Di samping parameter HAM dalam pelaksanaan tugas pemolisian, maka instrumen akuntabilitas menjadi prinsip penting di dalam fungsi pemolisian, khususnya terhadap suatu pelanggaran HAM yang dilakukan oleh anggota polisi.

Akuntabilitas dalam perspektif HAM dilakukan dalam bentuk mekanisme koreksi atau pertanggungjawaban, baik secara pidana, perdata atau administrasi, termasuk pemulihan hak bagi korban (hak atas reparasi). Mekanisme tersebut dilakukan terhadap anggota kepolisian yang dalam pelaksanaan tugas telah mengakibatkan kematian atau cedera serius. Hal ini pun sejalan dengan prinsip HAM yang dirumuskan dalam instrumen *the Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement* (Pasal 22).

BAB 5: SUPREMASI HAK EKOSOB DALAM *DEMOCRATIC POLICING*

Paradigma *democratic policing* yang berdimensi HAM tidak hanya menyangkut hak asasi manusia saja secara konvensional, melainkan telah berkembang pada dimensi HAM yang lebih strategis, yakni menyangkut hak Ekosob (ekonomi, sosial, dan budaya). Hal ini sejalan dengan konsep *human security* yang telah dikembangkan oleh PBB. Konsep *human security* merupakan konsepsi keamanan yang tidak saja tertuju pada aspek militer semata, tetapi juga meliputi aspek non-militer. Konsep *human security* berkembang seiring dengan universalisasi demokratisasi dan globalisasi pascaperang dingin.

Perkembangan demokratisasi telah membawa perubahan pada kajian keamanan, yang mana pemahaman tentang konsep keamanan setidaknya dapat dilihat dari dua pendekatan, yakni pendekatan tradisional maupun non-tradisional. Secara umum, keduanya sama-sama berkuat mendebatkan wilayah cakupan keamanan (*referent object of security*). Konsepsi ancaman keamanan di alam demokrasi ditujukan bukan hanya pada kepentingan negara saja (*traditional security*) tetapi juga ditekankan pada kepentingan keamanan pelaku-pelaku bukan negara (*non-tradisional security*).

Dengan kata lain, pada masa Perang Dunia (PD) I, PD II, hingga Perang Dingin, konsep keamanan hanya terpusat pada *national security*. Hal ini terjadi mengingat bahwa pada masa itu, masih banyak terjadi perang antarnegara, sehingga konsep keamanan lebih bersifat *state-centric*. Namun, konsep *national security* mengalami pergeseran menjadi sebuah konsep yang tidak lagi terpusat pada negara, melainkan terpusat pada individu atau masyarakat di negara manapun di seluruh dunia. Konsep inilah yang kemudian dikenal sekarang sebagai konsep

human security, yakni konsepsi keamanan yang lebih bersifat menyeluruh (universal), yang menegaskan ancaman keamanan dapat tertuju bukan hanya kepada wilayah negara maupun otoritas negara, melainkan juga pada segala sesuatu yang langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan kesejahteraan manusia.

Dalam konteks *human security*, ancaman utama bagi *human security* berbentuk pada penolakan hak-hak asasi manusia (HAM) serta tidak adanya supremasi hukum dalam sebuah negara. Konsepsi *human security* mengalami perkembangan sejak kemunculan laporan *Human Development Report* dari *United Nations Development Program* (UNDP) pada tahun 1994. Laporan UNDP memberikan gagasan pengarusutamaan dimensi keamanan di dalam 7 (tujuh) kategori, yaitu: Keamanan Ekonomi (*Economic Security*), Keamanan Pangan (*Food Security*), Keamanan Kesehatan (*Health Security*), Keamanan Lingkungan (*Environmental Security*), Keamanan Individu (*Personal Security*), Keamanan Komunitas (*Community Security*), hingga Keamanan Politik (*Political Security*).

Dalam kerangka ini, penegakan hukum berbasis HAM di dalam *democratic policing* diarahkan tidak saja pada upaya penindakan kriminalitas atau pelanggaran hukum, tetapi juga memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) dan hak-hak Ekosob masyarakat. Oleh karena itu, fungsi polisionil dalam *democratic policing* melekat selama 24 jam tanpa harus diintervensi meskipun dalam keadaan darurat.

BAB 6: AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI POLISI

Dalam konteks pelayanan publik, Polri sebagai aparat penegak hukum secara konsisten mengacu kepada segala peraturan pemerintah, yakni salah satunya Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara tentang Standar Pelayanan Publik. Dalam kaitan tersebut, Polri menegaskan sebagai institusi sipil yang tunduk pada aturan sipil yang berlaku terhadap beberapa birokrasi pemerintahan yang lain. Dengan demikian, profesionalisme institusi Polri merupakan bagian dari upaya tercapainya *good governance* dalam tugas dan fungsi *policing* di Indonesia. Standar pelayanan publik dalam penegakan hukum terhadap fungsi *policing*, antara

lain partisipasi keterlibatan masyarakat, transparansi terhadap tingkat aksesibilitas informasi, hingga akuntabilitas yang berupa tanggung jawab kepada publik.

Dalam konteks *democratic policing*, polisi sebagai alat negara, merupakan institusi yang lahir dari masyarakat, sehingga harus bertanggungjawab terhadap masyarakat, bukan kepada penguasa. Oleh karena itu, polisi dituntut untuk bersikap terbuka di dalam pelaksanaan tugas maupun fungsi pemolisian. Hal ini merupakan konsekuensi dari tuntutan demokratisasi yang mengharuskan adanya keterbukaan bagi penyelenggara negara, termasuk institusi kepolisian.

BAB 7: PROMOTER

Kebijakan institusi Polri diarahkan pada konsep profesional, modern, dan terpercaya (Promoter), merupakan kebijakan yang lahir dari suatu proses perubahan dinamika lingkungan strategis yang mengarah kepada demokratisasi. Oleh karena itu, implementasi tugas maupun fungsi pemolisian harus sejalan dengan iklim demokrasi, yakni penghormatan terhadap HAM dan *civil society*. Konsep Promoter merupakan kebijakan yang lahir dari paradigma *democratic policing*. Dengan demikian, konsep Promoter harus menjadi pedoman dalam tugas dan fungsi pemolisian.

Di atas semua itu, buku *democratic policing* ini memberikan kontribusi penting bagi pembentukan paradigma atau *discourse* baru pemolisian yang mampu merespon perubahan zaman di era demokrasi. Oleh karena itu, buku ini sangat langka di Indonesia dan harus menjadi rujukan standar *policing* bagi segenap anggota Polri, termasuk bagi pemerhati kepolisian di kalangan akademisi dan *civil society*.