

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI POLISI  
DALAM SISTEM POLITIK**

### **UU No 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta**

#### Fungsi dan Sifat hak Cipta Pasal 2

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi pencipta atau pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### Hak Terkait Pasal 49

1. Pelaku memiliki hak eksklusif untuk memberikan izin atau melarang pihak lain yang tanpa persetujuannya membuat, memperbanyak, atau menyiarkan rekaman suara dan/atau gambar pertunjukannya.

#### Sanksi Pelanggaran Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

**Bambang Yuniarto**

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI POLISI  
DALAM SISTEM POLITIK**





deepublish | publisher

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman  
Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581  
Telp/Faks: (0274) 4533427  
Website: www.deepublish.co.id  
www.penerbitdeepublish.com  
E-mail: deepublish@ymail.com

---

### Katalog Dalam Terbitan (KDT)

---

#### **YUNIARTO, Bambang**

Kedudukan dan Fungsi Polisi dalam Sistem Politik/oleh Bambang  
Yuniarto.--Ed.1, Cet. 1--Yogyakarta: Deepublish, Maret 2016.

xvi, 166 hlm.; Uk:14x20 cm

ISBN 978-Nomor ISBN

1. Klasifikasi Buku

I. Judul

No.DDC

Hak Cipta 2016, Pada Penulis

---

Desain cover : Diisi nama

Penata letak : Invalindiant Candrawinata

**PENERBIT DEEPUBLISH**  
**(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Copyright © 2016 by Deepublish Publisher  
All Right Reserved

---

Isi diluar tanggung jawab percetakan

---

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah atas ridho Allah SWT, akhirnya buku referensi ini dapat kami selesaikan. Buku ini berisi hasil penelitian Penulis dalam bidang Pengkajian Ketahanan Nasional.

Buku ini dapat diselesaikan berkat dukungan banyak pihak, yang telah memberikan dorongan dan bantuan. Saya bangga dan amat berterima kasih kepada Dr. Burhan D. Magenda, dan Brigjen TNI (Purn) Edi Sugardo, Bapak Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Bapak Kepala Dinas Pembinaan Mental Polri yang telah banyak membantu dalam memberikan kesempatan kepada penulis untuk dapat memberi bahan penelitian, Para Pejabat dan Staf Perpustakaan PTIK dan Perpustakaan Mabes Polri yang telah memberikan koleksinya untuk digunakan oleh penulis.

Dengan membaca buku ini, maka akan menambah khasanah pengetahuan bagi para dosen, Peneliti dan khalayak umum tentang sejauh mana pengaruh sistem politik terhadap kedudukan dan fungsi Polisi di Indonesia.

Semoga bermanfaat dan kritik serta saran Penulis nantikan guna penyempurnaan di masa mendatang.

Cirebon, Maret 2016

Penulis



# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>vii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xi</b>
<b>DAFTAR SINGKATAN</b> .....	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
<b>BAB II POLISI</b> .....	<b>9</b>
A. <b>PENGERTIAN POLISI</b> .....	<b>9</b>
1.    Istilah Polisi .....	<b>9</b>
2.    Perkembangan Polisi di Berbagai Negara.....	<b>12</b>
3.    Misi dan Fungsi Polisi .....	<b>24</b>
B. <b>SISTEM POLITIK</b> .....	<b>27</b>
C. <b>KETAHANAN NASIONAL</b> .....	<b>32</b>
<b>BAB III SISTEM POLITIK DAN KEDUDUKAN KEPOLISIAN</b> .....	<b>37</b>
A. <b>PENGANTAR</b> .....	<b>37</b>
B. <b>POLITIK PEMERINTAH ORDE BARU</b> .....	<b>38</b>
1.    Sekber Golkar Sebagai Alat Pembaharuan .....	<b>40</b>
2.    Dwifungsi ABRI .....	<b>43</b>

3.	Lembaga Kepresidenan.....	48
4.	Lembaga Birokrasi .....	52
5.	Fusi Partai – Partai Politik.....	56
6.	Korporatisasi Organisasi Sosial .....	60
7.	Pancasila Sebagai Asas Tunggal.....	64
C.	KEDUDUKAN DAN FUNGSI KEPOLISIAN.....	68
1.	Doktrin Hankamnas dan Perjuangan ABRI.....	70
2.	Reorganisasi ABRI .....	77
3.	Undang – Undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana ...	81
4.	Undang – Undang No. 20 Tahun 1982 tentang Pertahanan Keamanan Negara RI.....	84
5.	Undang – undang Nomor 28 / 1997 tentang Kepolisian .....	90

**BAB IV PENGARUH SISTEM POLITIK TERHADAP  
KEDUDUKAN DAN FUNGSI KEPOLISIAN  
NEGARA RI.....99**

A.	Ciri – Ciri structural Rezim Orde Baru.....	101
1.	Birokrasi.....	102
2.	Politik Militer .....	103
3.	Lemahnya Peran DPR .....	107
4.	Upaya Depolitisasi.....	109
5.	Peran Lembaga Kepresidenan .....	115



B.	KEDUDUKAN DAN FUNGSI KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA (POLRI) .....	121
C.	KAITAN SISTEM POLITIK, KEPOLISIAN DAN KETAHANAN NASIONAL .....	137
	1. Kehidupan Bidang Politik .....	139
	2. Kehidupan Ekonomi.....	140
	3. Kehidupan Sosial Budaya .....	142
D.	KAITAN SISTEM POLITIK, KEPOLISIAN, DAN KETAHANAN NASIONAL .....	146
	1. Kehidupan Bidang Politik.....	147
	2. Kehidupan Ekonomi.....	149
	3. Kehidupan Sosial Budaya .....	151
	4. Kehidupan Bidang Keamanan (Polri) .....	153
<b>BAB V PENUTUP.....</b>		<b>155</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>159</b>



## DAFTAR TABEL

Tabel 1	: Presentasi Militer – Sipil dalam Tiap Departemen Tahun 1982 .....	47
Tabel 2	: Proporsi Anggota ABRI Dalam Kabinet Pembangunan I sampai dengan VI .....	48
Tabel 3	: Persentase Perolehan Suara hasil Pemilu 1971 - 1992 .....	60
Tabel 4	: Perimbangan Kekuatan Politik, termasuk ABRI di DPR 1971 - 1992 .....	68
Tabel 5	: Rasio Polisi di Asia .....	130
Tabel 6	: Gaji Polisi : Pegawai Keuangan .....	131
Tabel 7	: Tentang Penilaian Masyarakat Terhadap Sikap Polisi.....	132
Tabel 8	: Penilaian Masyarakat Tentang Perangai Polisi.....	133
Tabel 9	: Opini Masyarakat Terhadap Kinerja Kepolisian.....	143
Tabel 10	: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin 1976 - 1990.....	152
Tabel 11	: Pertumbuhan dan Pemerataan .....	153



## DAFTAR SINGKATAN

ABRI	:	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AD	:	Angkatan Darat
AL	:	Angkatan Laut
AU	:	Angkatan Udara
AKRI	:	Angkatan Kepolisian republik Indonesia
AKABRI	:	Akademi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AKPOL	:	Akademi Kepolisian
APBN	:	Anggaran Pendapatan Belanja Negara
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan
BUMN	:	Badan Usaha Milik Negara
BAPILU	:	Badan Pengendalian Pemilihan Umum
BAIS	:	Badan Intelijen Strategis
BULOG	:	Badan Urusan Logistik
BKS	:	Badan Kerja Sama
BUMIL	:	Buruh Militer
CADEK	:	Catur Dharma Eka Karya
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPR – GR	:	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
Dirjen	:	Direktur Jenderal

DPA	:	Dewan Pertimbangan Agung
DAKAB	:	Dana Karya Abadi
DEPHANKAM	:	Departemen Pertahanan Keamanan
DEPAK	:	Departemen Angkatan Kepolisian
DEPPEN	:	Departemen Penerangan
FKP	:	Fraksi Karya Pembangunan
FBSI	:	Federasi Buruh Seluruh Indonesia
GAKARI	:	Gerakan Karyawan Rakyat Indonesia
GOLKAR	:	Golongan Karya
GBHN	:	Garis – Garis Besar Haluan Negara
HANKAM	:	Pertahanan Keamanan
HANKAMNAS	:	Pertahanan Keamanan Nasional
HIR	:	Herzien Inlandsch Reglement
IPKI	:	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
INPRES	:	Instruksi Presiden
KOKARMENDAGRI	:	Korps Karyawan Kementerian Dalam Negeri
KUHAP	:	Kitab Undang – Undang Hukum Acara Pidana
KOTI	:	Komando Operasi Tertinggi
KOPKAMTIB	:	Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban
KINO	:	Kelompok Induk Organisasi
KAMTIBMAS	:	Keamanan dan Ketertiban Masyarakat
KEPPRES	:	Keputusan Presiden

KOSGORO	:	Koperasi Serba Guna Gotong Royong
KORPRI	:	Korps Pegawai Republik Indonesia
MURBA	:	Musyawaharah Rakyat Banyak
MPRS	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia
MA	:	Mahkamah Agung
MENDAGRI	:	Menteri Dalam Negeri
MKGR	:	Musyawaharah Kekeluargaan Gotong Royong
MABES	:	Markas Besar
NEM	:	Nilai Ebtanas Murni
NU	:	Nahdatul Ulama
OPSUS	:	Operasi Khusus
ORMAS	:	Organisasi Kemasyarakatan
PARPOL	:	Partai Politik
PNI	:	Partai Nasional Indonesia
PKI	:	Partai Komunis Indonesia
PARKINDO	:	Partai Kristen Indonesia
PSI	:	Partai Sosialis Indonesia
PSII	:	Persatuan Serikat Islam Indonesia
PPP	:	Partai Persatuan Pembangunan
PDI	:	Partai Demokrasi Indonesia
PERTI	:	Persatuan Tarbiyah Indonesia
PARMUSI	:	Partai Muslimin Indonesia
PERMENDAGRI	:	Peraturan Menteri Dalam Negeri
PERMEN	:	Peraturan Menteri

PP	:	Peraturan Pemerintah
PANGAB	:	Panglima ABRI
POLRI	:	Kepolisian Republik Indonesia
SOKSI	:	Sentral Organisasi Karyawan Seluruh Indonesia
SORSI	:	Serikat Organisasi Buruh Seluruh Indonesia
SUPERSEMAR	:	Surat Perintah Sebelas Maret
TAP	:	Ketetapan
TNI	:	Tentara Nasional Indonesia
UUD 1945	:	Undang – Undang Dasar 1945
UU	:	Undang – Undang



# BAB I

## PENDAHULUAN

Dinamika penyelenggaraan empat fungsi Negara seperti yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, merupakan suatu proses yang kompleks, karena adanya interaksi antara sumber daya alami, sumber daya manusiawi, dalam konteks budaya tertentu yang sedang berlangsung, kondisi politik dan pemerintah, keadaan ekonomi serta perkembangan ilmu dan teknologi. Mengingat hal tersebut, pembangunan tidak mungkin dilaksanakan hanya terpusat pada satu aspek kehidupan, tetapi harus menyeluruh. Pada gilirannya penyelenggaraan empat fungsi negara itu sewajarnya berdasarkan hukum konstitusi beserta hukum jabarannya.

Seperti halnya negara-negara dunia ketiga lainnya yang baru muncul setelah berakhirnya perang dunia kedua, segera setelah memperoleh kemerdekaan, Indonesia pun langsung dihadapkan pada kebutuhan untuk menciptakan dan menjalankan suatu sistem pemerintahan modern yang didukung oleh birokrasi pemerintah yang modern pula. Akan tetapi dalam tahap-tahap awal yang memakan waktu hampir dua dasa warsa, seluruh perhatian masih dipusatkan pada masalah bagaimana meletakkan basis kebangsaan yang kokoh sebagai "*nation state*" di tengah-tengah realitas keanekaragaman loyalitas primordial yang mengandung potensi konflik di dalamnya. Dengan kata lain, Pemerintah Indonesia dihadapkan pada

masalah pembinaan bangsa yang tidak boleh ditunda yang ujungnya mengakibatkan usaha pembinaan birokrasi termasuk pembangunan hukum menjadi terbengkalai.

Undang-undang Dasar 1945 dengan tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka. Penegasan diatas mengandung makna bahwa hukum harus diberi peranan secara mendasar yakni sebagai titik sentral dalam seluruh kehidupan perseorangan, kehidupan masyarakat, maupun dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Konsekuensi dari peran hukum yang diposisikan sangat sentral dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah adanya hukum nasional yang mampu menunjang secara demokratis penyelenggaraan empat fungsi Negara, yang tersusun oleh norma hukum yang terlahir dari cita hukum Indonesia, kesadaran hukum yang terbentuk oleh kesadaran akan kewajiban dan hak hukumnya, dan kesadaran keadilan dari aparat penegak hukum.

Dalam berbagai kajian sistematis, penegakan hukum dan keadilan secara teoritikal menyatakan bahwa efektifitas penegakan hukum dapat terpenuhi apabila tata hukum berfungsi secara baik. Tata hukum yang dimaksud adalah seluruh regulasi sosial yang bersifat legal rasional, tersusun oleh norma dan aturan yang terlahir dari seperangkat nilai beserta sarana instrumentalnya, yang membentuk suatu struktur tata sosial yang berhukum secara berjenjang. Menurut teori, tata hukum berfungsi : (1) menyelesaikan sengketa (fungsi reaksi), (2) memelihara tata sosial (fungsi penataan), (3) menyalurkan perubahan sosial (fungsi

penyusunan), (4) memelihara keadilan dalam pembagian bahan langka (fungsi pengaturan dan perencanaan), dan (5) menjamin terselenggaranya interaksi serasi antar individu (fungsi pengendalian) (Abdulkadir Besar, 1997: 27).

Secara empiris efektifitas penegakan hukum dikemukakan oleh Walter C. Reckless. Menurutnya ada 4 hal yang mendorong tegaknya hukum yaitu sistem dan organisasi kepolisian, sistem hukum, sistem peradilan dan birokrasi (Tabah, 1996 : 58). Dari berbagai kajian kesisteman dapat ditarik kesimpulan bahwa efektifitas penegakan hukum dalam pengertian teori maupun praktiknya, kemauan politik (*political will*) dari pengambil keputusan lah yang paling menentukan tegak atau ambruknya hukum. Hanya saja dalam aplikasinya unsur kepolisian memegang peranan penting. Karena itu untuk memacu tegaknya hukum dan disiplin suatu bangsa, bangsa tersebut harus memiliki lembaga kepolisian yang menghayati sekaligus konsekuen pada fungsinya.

Penampilan polisi di tiap-tiap negara memiliki kesamaan dan perbedaan. Dalam konkritisasinya selain didasarkan pada profesionalisme yang bersifat universal, perbedaan itu disebabkan oleh penyesuaian pekerjaan polisi dengan sistem politik yang berlaku dan kondisi masyarakatnya. Berbeda dengan kebanyakan Negara, di Indonesia sejak pemerintahan Orde baru, Polri diintegrasikan dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Sebagai bagian integral ABRI, Polri ikut mengemban fungsi ganda Dwi Fungsi ABRI yang diberlakukan sama di Polri. Karenanya, Polri tidak saja

merupakan lembaga penegak hukum tetapi juga merupakan kekuatan sosial politik.

Menurut Anton Tabah (1996 : 82), dualism tugas Polri di atas, telah menyudutkan Polri ke posisi yang rumit sekaligus riskan. Polri seolah berdiri di dua ujung tanduk yang sama tajamnya. Ujung tanduk yang satu mewakili kebutuhan keamanan dan ketertiban masyarakat sesuai fungsinya sebagai lembaga penegak hukum, sementara di pihak lain, Polri mengemban misi politik dan menjadi perpanjangan dari kepentingan politik.

Dalam kenyataannya, pelaksanaan tugas Polisi tidak lepas dari perkembangan politik termasuk sistem politik yang diberlakukan. Hal ini dapat dimengerti mengingat kedudukan Kepolisian bukanlah kedudukan yang secara esoteric terlepas sama sekali dari faktor-faktor yang ada di luarnya, seperti proses politik dan ekonomi. Pada negara yang sedang berkembang (*developing countries*), kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan adalah sangat lumrah, mengingat begitu banyak tanggung jawab pengelolaan negara diserahkan kepada pemerintah. Oleh karenanya, dalam praktik penyelenggaraan negara, kekuasaan eksekutif dengan tugas dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan kesejahteraan dan pelayanan umum sering kali melakukan tindakan yang mempengaruhi fungsi lembaga legislatif dan lembaga yudikatif, termasuk melakukan intervensi, terhadap tugas-tugas kepolisian sebagai aparat penegak hukum.

Dari uraian di atas, penulis bermaksud mengadakan penelitian mengenai pengaruh sistem politik terhadap kedudukan dan peran Polri dalam penyelenggaraan

negara. Penelitian ini penting mengingat kajian sejarah kepolisian yang mengungkapkan hubungan antara kepolisian dengan keadaan sosial politik masih sangat terbatas (Satjipto Rahardjo, 1996 : 15). Di lain pihak, penelitian ini penting untuk memperoleh gambaran mengenai sejauh mana pengaruh kekuasaan pemerintah terhadap kedudukan dan peran polisi dalam penyelenggaraan penegakan hukum.

Penelitian ini didasarkan pada dua asumsi. Pertama, bahwa sistem politik mempengaruhi karakter lembaga hukum. Di Negara yang sistem politiknya demokratis, kegiatan lembaga hukum cenderung bebas dari intervensinya. Sebaliknya di Negara yang sistem politiknya otoritarian, lembaga hukum cenderung tidak otonom dan menjadi bagian dari instrument kekuasaan pemerintah (Moh. Mahfud MD, 1993 : 58).

Kedua, bahwa berfungsinya lembaga hukum termasuk lembaga kepolisian merupakan kontribusi positif terhadap ketahanan nasional. Sebaliknya, tidak berfungsinya lembaga hukum, termasuk lembaga Kepolisian merupakan kontribusi negative terhadap ketahanan nasional.

Untuk operasionalisasi konsep penelitian, variable system politik dibagi atas sistem politik demokratis dan otoritarian, sedangkan pada variable Polri dibagi atas kedudukan dan fungsi. Konsep demokrasi dan otoritarianisme diidentifikasi berdasarkan indikator sistem kepartaian, dan peranan eksekutif sedangkan konsep Polri diidentifikasi berdasarkan proses kedudukan dan fungsi

Polri. Berdasarkan indikator tersebut konsep tersebut kemudian diberi pengertian konseptual yaitu:

- 1) Sistem politik demokratis adalah sistem politik yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat untuk turut aktif menentukan kebijakan negara.
- 2) Sistem politik otoritarian adalah sistem politik yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dalam penentuan dan proses kebijakan negara.
- 3) Kedudukan adalah keadaan objektif yang memberi hak dan kewajiban kepada Polri untuk berperan sebagai penegak hukum dan Pembina keamanan dan ketertiban masyarakat.
- 4) Fungsi adalah pemeranan dari seperangkat hak dan kewajiban yang didasarkan pada kedudukan Polri dalam eksistensinya sebagai penegak hukum dan Pembina keamanan dan ketertiban masyarakat.

Penelitian ini bermuara pada analisis data secara kualitatif mengenai kinerja sistem politik dan fungsi Polri di dalamnya, pada periode Pemerintah Orde Baru, 1996-1998.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan historis, artinya mendekati masalah yang hendak dianalisis dari faktor-faktor yang ada dan telah terjadi (Winarno Surachmad, 1979 : 5).

Untuk mendapatkan data penelitian baik data primer maupun data sekunder, metode pengumpulan data dilakukan dengan :

a. Riset Kepustakaan

Metode ini dilaksanakan dengan cara mengkaji literature yang relevan dan urgen. Di samping itu juga digunakan bahan-bahan lain surat-surat keputusan, laporan-laporan, surat kabar dan majalah dan bahan informasi lainnya.

b. Metode Interview

Metode ini dilaksanakan dengan mengadakan wawancara langsung dengan nara sumber yang mempunyai kapasitas dalam bidang yang relevan dengan penelitian ini. Namun wawancara ini lebih bersifat melengkapi penelitian kepustakaan.

Penulisan buku ini terdiri dari beberapa bab. Dalam bab-bab tersebut diuraikan hal-hal yang berkaitan dengan tema penyusunan buku ini. Selengkapnya mengenai sistematika penulisan tersebut diuraikan sebagai berikut :

- Bab I, merupakan bab pendahuluan yang membahas latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, asumsi, definisi operasional, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.
- Bab II, membahas tentang tinjauan pustaka yang berisi tentang pengertian, misi dan tugas Polri, sistem politik dan teori tentang pertahanan nasional.
- Bab III, membahas tentang sistem politik Indonesia dan kedudukan dan fungsi kepolisian masa Orde Baru.
- Bab IV, membahas tentang sistem politik Orde Baru dan pengaruh terhadap kedudukan dan fungsi Polri dan ketahanan nasional.

- Bab V, merupakan bagian penutup yang berisi simpulan hasil penelitian. Sebagaimana biasa pada setiap karya ilmiah, pada bagian penutup akan dikemukakan usulan atau saran yang bertautan simpulan.



## **BAB II**

### **POLISI**

#### **A. PENGERTIAN POLISI**

##### **1. Istilah Polisi**

Arti kata Polisi sekarang berbeda dengan arti yang asli yang ada pada mulanya. Juga istilah yang diberikan tiap-tiap negara terhadap pengertian Polisi berbeda-beda, karena tiap negara cenderung untuk memberikan istilah dalam bahasanya sendiri atau kebiasaan-kebiasaannya sendiri. Demikian kita dapatkan istilah yang berbeda-beda menurut bahasanya seperti "Police" di Inggris, "Polizei" di Jerman, "Politie" di Belanda yang diadopsi menjadi "Polisi" di Indonesia.

Istilah Polisi pada awalnya berasal dari kata Yunani "Politeia", yang berarti seluruh pemerintahan Negara Kota. Seperti diketahui pada abad sebelum Masehi, Negara Yunani adalah Negara kota yang dinamakan "Polis". Pada zaman tersebut arti "Polisi" demikian luasnya. Selain meliputi seluruh pemerintahan Negara kota, termasuk juga di dalamnya urusan-urusan keagamaan seperti penyembahan terhadap dewa-dewa. Pada zaman itu, sebagai akibat masih kuatnya rasa kesatuan dalam masyarakat, urusan keagamaan menjadi terpisah dari

pemerintahan, sehingga arti “Polisi” menjadi seluruh pemerintahan Negara kota kecuali urusan agama (Kelana, 1981 : 13).

Terjadinya perkembangan masyarakat menyebabkan urusan pemerintahan menjadi semakin kompleks, sehingga diferensiasi tugas-tugas pemerintahan tidak bisa dielakkan lagi. Demikian, pada abad XVI di Perancis terdapat pembagian pemerintahan yang meliputi bidang : diplomasi, defense, finansi, justisi, dan polisi. Dari pembagian tersebut, dapat kita ketahui istilah “polisi” dipakai untuk menyebut bagian dari pemerintahan dan masih dipergunakan dalam arti yang luas, yakni meliputi semua pemeliharaan objek-objek kemakmuran dan kesejahteraan.

Sementara itu di Jerman istilah “polisi” juga ditemukan dalam istilah “Wolffahrtspolizer”. Dalam pengertian “Wolhlfahrts Polizei”, termasuk urusan pemerintahan yang mendekati pengertian pamongpraja atau bestuur, mengusahakan kesejahteraan, keamanan dan penolakan bahaya.

Di dalam Encylopaedia of Social Sciences didapatkan pengertian “polisi” sebagai berikut :

*“The term police in its early definitions has covered a wide range of functions. It has been employed to describe various aspects of the control of public sanitation : it has had a highly special meaning with respect to the suppression of*

*political offences; and at times it has been expanded to cover practically all form of public regulation and domestic order. Now, however, it is used primarily with reference to the maintenance of public order and the protection of person and property from the commission of unlawful acts. Hence police and constabulary have come to the almost synonymous (Encyclopedic of Social Science, 1972 : 183).*

Dalam pengertian diatas, istilah polisi pada mulanya meliputi bidang tugas yang luas. Istilah itu dipergunakan untuk menjelaskan berbagai aspek pengawasan kesehatan umum, dalam arti yang sangat khusus di pakai dalam hubungannya dengan usaha penanggulangan pelanggaran politik, dan sejak itu telah meluas meliputi semua pengaturan dan ketertiban umum. Sekarang istilah itu terutama dipergunakan dalam hubungan dengan pemeliharaan ketertiban umum dan perlindungan orang-orang beserta harta bendanya dari tindakan yang melanggar hukum.

Dari uraian di atas, arti kata polisi mengalami perubahan dari pada mulanya. Namun, meskipun terdapat arti yang berbeda yang dapat dilihat bahwa arti yang diberikan itu terletak pada bentuk kegiatannya dan badan (organ) yang menjalankan kegiatan itu. Perbedaan hanyalah terletak pada titik berat pandangan. Di antara kedua hal tersebut, yaitu di satu pihak menitik beratkan pada kegiatannya, di lain pihak pada badan yang menjalankan kegiatan, dan selain itu pula ada yang

mencakup kedua-duanya. "Politeia" dalam istilah Yunani berarti tugas, hanya bidangnya yang sangat luas. Kemudian setelah adanya diferensiasi dan spesialisasi dalam bidang pemerintahan, arti polisi dimaksudkan sebagai bagian dari fungsi pemerintah, seperti terdapat di Perancis. Bahwa polisi dalam arti tugas terkandung di dalam istilah "Wohlfahrtspolizei" di Jerman. Arti yang sama juga terdapat dalam Encyclopedia of Social Science, yang menitik beratkan pengertian polisi kepada kegiatannya atau dengan kata lain berarti tugas.

## **2. Perkembangan Polisi di Berbagai Negara**

Perancis merupakan Negara pertama di dunia yang memiliki kepolisian modern, meskipun kemudian dalam perkembangannya, kepolisian Inggris lebih banyak menjadi model bagi kepolisian di dunia. Polisi Perancis dikenal mempunyai kekuasaan yang begitu luas, yang diorganisasi dan dikendalikan secara nasional serta mengabdikan kepada kepentingan pemerintah nasionalnya. Pergolakan politik yang terjadi dalam sejarah Perancis, yang menyebabkan pemerintah kehilangan control atas apa yang terjadi dalam masyarakatnya, mempunyai hubungan mengapa kemudian sistem kepolisian Perancis diselenggarakan secara sentralis.

Dapat dikatakan cikal bakal kepolisian Perancis adalah militer. Pada mulanya satuan militer, untuk menjaga ketertiban internalnya membentuk polisinya

sendiri yang dinamakan "provost". Dalam satuan militer ini jabatan provost ini kemudian berkembang sebagai polisi militer. Tentara yang menjabat di dalam organisasi polisi militer tersebut dinamakan "Marechaussee atau Marshals". Pada akhir abad pertengahan, merechaussee ini juga menjalankan perpolisian sipil di daerah-daerah luar kota. Sebagaimana diketahui pada waktu itu untuk wilayah ibukota yang menjadi tempat tinggal raja yakni Paris, sejak lama memiliki "Provost of the city" yang merupakan gabungan dari unsur gubernur, hakim dan kepala polisi kota. Dalam perkembangan selanjutnya "marechaussee atau marshals" berubah menjadi Polisi yang dikenal sekarang sebagai "Gendarmerie Nationale".

Dengan terjadinya revolusi perancis 1789, berdirilah republik pertama Perancis, dan bersamaan dengan itu muncul gagasan polisi sipil. Di bawah pemerintahan Napoleon berbagai bentuk organisasi dicoba, sampai akhirnya dibentuk Departemen kepolisian dalam system pemerintahan Napoleon. Sampai sekarang Perancis memiliki dua organisasi kepolisian yang terpisah, kendatipun berhubungan satu dengan yang lain, yakni ; "Gendarmerie nationale", yang berada dibawah administrasi Departemen Pertahanan; dan "Police Nationale". Gendarmerie Nationale adalah satuan polisi yang menjalankan tugas khusus, yakni sebagai satuan pemukul untuk mendukung tugas polisi umum. Sementara

itu, Police Nationale menjalankan banyak fungsi termasuk penegakan hukum serta penegakan peraturan yang meliputi masalah-masalah paspor, KTP, SIM serta bertanggung jawab terhadap berbagai pelayanan sosial termasuk pengawasan kesehatan, kesejahteraan umum, dan pemadam kebakaran. Dari fungsi tersebut dapat dikatakan betapa luas pengaruh polisi nasional dan control terhadap kehidupan warganegara (Hasnan habib, 1998 : 6).

Pada masa Inggris membangun kepolisiannya, negeri ini mengamati dari dekat model kepolisian Perancis, sebagaimana diuraikan di atas. Perubahan dari masyarakat agraris ke masyarakat industry menimbulkan keguncangan dan keambrokan hukum serta ketertiban lama di negeri itu. Kekerasan, kehampaan hukum dan kebrutalan merajalela di kota-kota Inggris abad ke XVIII.

Muncullah nama-nama terkenal dari orang-orang yang berusaha untuk mengendalikan nir – tertiban tersebut, seperti Henry dan John Fielding dengan pasukan pemberantas kejahatannya yang disebut *The Bow Street Runners* dan yang sampai sekarang melekat pada kepolisian Inggris adalah Robert Peel. Robert Peel meletakkan dasar-dasar bagi kepolisian modern.

Inggris sampai dengan tahun 1829 belum mempunyai badan kepolisian tersendiri. Tugas-tugas yang dalam kepolisian modern seharusnya dilaksanakan oleh badan kepolisian tersendiri masih di jalankan oleh tentara. Sebuah

peristiwa penting yang terjadi di Lapangan Peterloo, pada tahun 1819, menjadi pemicu penting bagi lahirnya kepolisian Inggris modern. Pada waktu itu, untuk menenangkan seorang orator yang memukau banyak pendengar yang dikhawatirkan menimbulkan kerusuhan, kejaksaan setempat meminta bantuan pasukan keamanan yang mengakibatkan terjadinya pembantaian Peterloo. Inggris mengamati Kepolisian Perancis, dan menjadikannya sebagai model serta mengikuti tindakan-tindakan kepolisian negeri di seberangnya itu, akan tetapi tetap merasakan bahwa kekuatan sentral yang besar itu tidak cocok dengan kondisi negara Inggris.

Inggris mengembangkan kepolisiannya menurut kebutuhan dan watak sosial negerinya, yang menekankan pada kehidupan local. Berbeda dengan Perancis, Inggris tidak memiliki tradisi pemerintahan pusat yang kuat. Posisi negeri itu terisolasi dari peradaban dan hukum Romawi, menjadikan Inggris berkembang menurut tradisi dan wataknya sendiri yang memberikan tekanan besar pada kemerdekaan individu, akan tetapi dengan demikian menekankan di negeri itu hanya boleh menggunakan kekerasan, hanya dengan mendasarkan pada pengaturan hukum serta penggunaan kekerasan itu memang masuk akal dan mendesak. Kesalahan prosedur dan penggunaan kekerasan yang tidak perlu dapat merupakan dasar bagi penuntutan secara perdata terhadap pejabat bersangkutan.

Tradisi kepolisian Inggris sangat menekankan pada otonomi lokal dan hak-hak individu.

Kepolisian Inggris, menjadi model kepolisian modern yang mampu meletakkan dasar-dasar penting bagi munculnya suatu badan kepolisian yang berbeda. The London Metropolitan Police (1892) dengan Robert Peel sebagai arsiteknya mengintroduksi tiga unsure baru ke dalam kepolisian modern, yaitu (1) misi, (2) strategi dan (3) struktur organisasi. Misi polisi adalah mencegah kejahatan. Misi tersebut dicapai melalui strategi patroli pencegahan, sedangkan organisasi dipinjam dari militer, termasuk seragam, kepangkatan dan komando otoritarian serta sistem disiplin (Momo Kelana, 1998 : 3).

Kepolisian Amerika tumbuh dengan mencontoh kepolisian Inggris. Seperti juga kepolisian Inggris, maka kepolisian Amerika Serikat mempunyai pertanggungjawaban lokal. Tradisi atau warisan Inggris meninggalkan tiga cirri yang tetap melekat pada kepolisian Amerika. Pertama, otoritas polisi yang terbatas. Tradisi Amerika ingin melindungi kebebasan individu dengan cara membatasi kekuasaan pemerintah. Hal seperti ini berbeda dengan Negara-negara Eropa yang memberikan kekuasaan yang jauh lebih besar kepada badan-badan penegak hukum, sebagaimana telah diuraikan di atas. Penduduk Jerman misalnya, harus selalu membawa kartu tanda penduduk (KTP) dan melapor kepada polisi apabila pindah



alamat. Kedua, tradisi control lokal terhadap badan-badan penegak hukum. Seperti diuraikan di atas, Negara-negara Eropa mempunyai kepolisian yang nasional dan tersentralisasi. Ketiga, sebagai kelanjutan dari ciri kedua tersebut, Amerika memiliki kepolisian yang sangat terdesentralisasi dan suatu sistem penegak hukum yang terkotak –kotak (fragmented). Amerika Serikat memiliki 20.000 badan seperti itu yang hanya dikoordinasi secara minimal dan juga dikontrol secara rasional dengan lemah.

Sejarah kepolisian Jepang sangat berbeda dengan pembentukan badan kepolisian di negara- negara Eropa. Selama berabad-abad yang lampau, Jepang dikenal sebagai negeri yang terisolasi, bahkan dari tetangga Asianya sendiri. Jepang pada waktu itu untuk sebagian besar merupakan negeri non-industrial, non-komersial dan diorganisasi menurut garis feodal, yang dipecah-pecah ke dalam berbagai kewilayahan di bawah kekuasaan para shogun Jepang diorganisasi secara mekanis dengan tradisi pertanggungjawaban kolektif yang kuat dan perbedaan dalam kelas-kelas. Para priyayi (nobility) atau samurai merupakan kelas atas dan petani, pengrajin dan pedagang, kelas bawah. Setiap wilayah pada dasarnya mempolisi sendiri daerahnya dan beberapa samurai ditugasi menjalankan “tugas kepolisian” sebagai pembantu dari pengadilan shogun. Sampai dengan 1871 Tokyo dijaga oleh samurai yang diambil dari berbagai wilayah tersebut.

Tetapi sejak 1871 pemerintah Jepang mencari model baru bagi kepolisian Tokyo dengan melakukan studi perbandingan ke luar negeri, khususnya Eropa.

Pada waktu Jepang mulai membangun kepolisiannya pada tahun 1870, negeri itu secara sadar ingin menarik pelajaran dari organisasi kepolisian yang sudah ada di dunia waktu itu, yaitu dengan mengirimkan orang-orang Jepang melakukan studi perbandingan ke luar negeri. Sesuai dengan watak orang Jepang, studi tersebut dilakukan dengan sungguh-sungguh, artinya tidak hanya bersifat akademis, melainkan diperlakukan sebagai faktor untuk membangun kepolisian Jepang. Kawaji Toshiyoshi, mendapat tugas melakukan studi perbandingan ke Perancis, yang pada waktu itu dianggap sebagai organisasi kepolisian yang disegani di dunia. Dari pembelajaran ke Perancis itu Jepang yang semula diorganisasi secara kewilayahan berkembang menuju ke pemerintahan nasional yang terpusat. Jepang membangun kepolisian yang sentralisasi dalam waktu sepuluh tahun. Berbeda dengan negara-negara Eropa, yang menjadi inspirasi bagi Jepang, kepolisian Jepang tidak tumbuh dari fungsi-fungsi kepolisian Jepang sendiri di masa lalu. Jepang melompati masa perpolisian transisional.

Salah satu rekomendasi Kawaji adalah menempatkan kepolisian di bawah suatu departemen tersendiri. Hal itu dilakukan sesudah melihat bidang garapan kepolisian

Perancis yang meliputi spectrum begitu luas mulai dari menegakkan aturan di bidang kesehatan, pemberian izin pelacuran, sampai kepada aktivitas perdagangan yang luas. Naimusho sebagai badan kepolisian Jepang yang didirikan pada tahun 1873 menjadi badan yang sangat berkuasa selama berpuluh tahun, sampai akhirnya sesudah perang dipisah-pisah ke dalam “Departemen Kesejahteraan, Perburuan dan Konstruksi”, “Departemen Dalam Negeri” dan “Kepolisian Nasional”. Sampai sekarang departemen-departemen tersebut mengakui bahwa mereka mewarisi peranan dari badan kepolisian yang berkekuatan besar dimasa itu (Momo Kelana, Ibid : 15).

Sejarah perkembangan kepolisian modern di Indonesia dimulai pada masa penjajahan. Pengorganisasian lembaga kepolisian di masa penjajahan telah dimulai sejak zaman VOC, yang kemudian diteruskan pada masa pemerintahan Inggris dibawah Raffles dan diteruskan di masa Hindia Belanda, serta masa pendudukan Jepang. Pada masa Hindia Belanda ternyata sistem kepolisian mirip dengan sistem kepolisian di Perancis. Karena sejak tahun 1908 – 1911, negeri Belanda dijajah Perancis. Pada waktu itu dikenal pembagian antara polisi umum dan polisi khusus yang menangani tanggung jawab terbatas pada bidang – bidang tertentu, seperti polisi pantai dan kehutanan.

Polisi dengan wewenang kepolisian umum, meliputi Polisi Kota, Reserse setempat, Polisi Bestur. Sedangkan

Polisi dengan wewenang kepolisian terbatas untuk kelompok jenis – jenis kejahatan atau pelanggaran yang terdiri Polisi Candu, Polisi Kehutanan, Polisi Perkebunan. Di samping kedua jenis polisi tersebut terdapat Polisi Bersenjata yang dulu disebut juga pasukan Marsoese (marechousee). Polisi ini adalah kesatuan polisi yang mempunyai kualifikasi militer dan merupakan kekuatan pemukul pada kekacauan dan kerawanan–kerawanan di daerah– daerah.

Pada masa Hindia Belanda secara struktural kepolisian diletakkan di bawah Kementerian Dalam Negeri. Kementerian ini bertanggung jawab dalam menata administrasi kepolisian seperti urusan kepegawaian, penggajian perlengkapan, persenjataan, pendidikan, dan latihan. Kementerian Dalam Negeri tidak dapat mencampuri urusan operasi kepolisian, karena terhadap masalah ini, kewenangannya berada di tangan Kejaksaan Agung. Di lapangan, garis hirarki teknis administrasi kepolisian secara langsung berada di tangan kepala daerah (Residen). Sebab dalam sistem pemerintahan Hindia Belanda di masa itu, instruksi-instruksi di bidang keamanan dalam negeri diberikan langsung dari Jaksa Agung kepada Residen di setiap daerah.

Masuknya Jepang ke Indonesia, membawa beberapa perubahan terhadap kepolisian di Indonesia. Pada masa pendudukan tentara Jepang, kepolisian di Sumatera, Jawa

dan Madura, dipimpin oleh Cianbuncho (kepala bagian keamanan) di kantor Gunseikan (kepala pemerintahan pendudukan Jepang daerah Sumatera, Jawa dan Madura) di Jakarta. Secara hierarki ia membawahi Cianbucho dari kantor Syuchokan (kepala pemerintahan pendudukan karesidenan). Sementara itu untuk wilayah timur Indonesia, diduduki oleh Angkatan Laut Jepang. Kepala pemerintahan Angkatan Laut, dinamakan Ninseifu Tyokan.

Berbeda dengan masa Hindia Belanda, urusan kepolisian dan kejaksaan disatukan dalam satu tangan Cianbucho. Kemudian pamongpraja tidak diberi wewenang kepolisian, tidak lagi berwenang menangkap dan melakukan penyidikan. Pada masa ini latihan kemiliteran di kepolisian lebih ditingkatkan. Dalam tubuh kepolisian di bentuk satuan baru, yaitu pasukan Tokubetsu Keisatsutai (Polisi Istimewa) yang merupakan pasukan tempur guna membantu dan memperkuat satuan polisi umum. Pada masa itu dikenal pula Keimpetai, yaitu polisi militer Jepang yang banyak ikut campur dalam urusan tugas kepolisian yang terkenal kejam kepada penduduk.

Pada masa revolusi fisik, setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, kepolisian ditempatkan di bawah Departemen Dalam Negeri. Namun kemudian pada tanggal 1 Juli 1946 seluruh tugas dan fungsi kepolisian ditempatkan pada jawatan Kepolisian Negara RI

dan Kepala Kepolisian Negara, langsung bertanggung jawab kepada pimpinan pemerintahan yaitu perdana menteri. Selanjutnya pada zaman RIS, yang hanya berumur 6 bulan, jabatan Kepala Kepolisian RIS dipegang oleh R.S. Soekanto, sedang Kepala Kepolisian Negara Bagian RI dipimpin oleh R. Soemarto. Dalam masa RIS ini Kepolisian RIS juga bertanggung jawab kepada perdana menteri RIS, dan Kepala Kepolisian Negara Bagian bertanggung jawab kepada tiap-tiap pemerintahan Negara bagian atau menteri yang ditetapkan oleh tiap-tiap Negara bagian.

Setelah Indonesia kembali menjadi Negara kesatuan, tanggal 17 Agustus 1950, kepolisian kembali menjadi Kepolisian Negara yang berada dibawah Perdana Menteri. Wilayah kepolisian mengikuti pembagian administrative pemerintahan dari Propinsi, Karesidenan, Kabupaten dan Kecamatan. Dalam periode ini, kebijaksanaan “politiek politioneel beleid” yang menurut perundang-undangan yang lama berada pada Gubernur, seperti halnya Residen pada masa Hindia Belanda, dalam peraturan tentang pemerintahan daerah ditiadakan.

Pada periode 1950-an dan 1960-an, Polri benar-benar otonom. Karena sepenuhnya, berwenang dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan dan fungsi kepolisian sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal pengelolaan ke dalam, Polri otonom sesuai dengan program kerja dan anggaran yang ditetapkan pemerintah.

Dalam periode ini, Kepolisian Negara yang dipimpin R.S. Soekanto meletakkan dasar pembangunan Polri yang meliputi bidang organisasi, personil logistic, pendidikan dan latihan. Fungsi-fungsi dalam unsur Polri seperti Brigade Mobil, Reserse, Polisi Lalu – Lintas, Polisi Perairan, dirumuskan secara jelas dan dibangun dengan pesat (Djamin, 1995 : 164).

Dapat dikemukakan di sini mengenai fungsi Brigade Mobil (Brimob). Dalam sejarahnya Brimob merupakan salah satu pengemban fungsi kepolisian yang mempunyai kemampuan semi militer. Brimob merupakan kekuatan cadangan umum Kepolisian Negara, yang dimaksudkan sebagai satuan pemukul yang bertugas untuk mendukung tugas polisi umum dalam menghadapi gangguan keamanan berskala tinggi di dalam negeri. Secara fungsional keberadaan Brimob sekarang ini terkait dengan tugas Kepolisian Negara sebagai pemelihara keamanan di dalam negeri, yang di atur dalam pasal 1 ayat (1) UU No. 13 Tahun 1961 yang berbunyi “ Kepolisian Negara adalah alat Negara penegak hukum terutama bertugas memelihara keamanan di dalam negeri”. Hal tersebut juga diatur dalam pasal 5 ayat (1) UU No. 28 Tahun 1997 yang berbunyi : Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah unsur ABRI yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri.

Pada periode 1950 – an, warga kepolisian bergabung dalam wadah Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (P3RI), ikut ambil bagian sebagai salah satu kontestan Pemilihan Umum (Pemilu) 1955. Dalam Pemilu tersebut, P3RI berhasil menempatkan lima wakilnya yaitu : Moh. Basah, Mr. Memet Tanumijaya, Soekarno Djoyonegoro, Achmand Bastari dan Moejoko, dalam parlemen (Mabas Polri, 1999 : 130).

Perubahan organisasi kepolisian terjadi lagi setelah dikeluarkannya Undang-undang kepolisian pada tahun 1961. Berdasarkan Undang-undang kepolisian No. 13 / 1961, Kepolisian Negara dimasukkan ke dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Pada pasal 3 Undang – undang tersebut ditegaskan, Kepolisian Negara angkatan bersenjata. Secara structural kepolisian dipimpin oleh Menteri Kepolisian, kedudukan Kepolisian Negara sebagai angkatan bersenjata ini terus dipertahankan sampai berakhirnya masa pemerintahan Orde baru.

### **3. Misi dan Fungsi Polisi**

Menurut Abdulkadir Besar (1998: 12) betapapun sederhananya suatu masyarakat, niscaya mempunyai seperangkat nilai yang dihayati sekaligus diamalkan oleh para warganya. Berdasarkan nilai-nilai tersebut, masyarakat mengorganisasikan diri dalam suatu kebersamaan hidup yang bertatanan tertentu. Masyarakat sebagai entitas hukum mampu mempertahankan



eksistensinya hanya apabila tatanan termaksud terpelihara dan fungsional. Pemeliharaan tatanan itu pada mulanya melalui seperangkat nilai hukum itu sendiri yang dalam implementasinya diwibawai oleh pendapat umum masyarakat. Pendapat umum masyarakat yang berdaya moral memberlakukan nilai, adalah sosok polisi, sebagai fungsi yang paling mula. Dalam proses selanjutnya “pendapat umum” masyarakat itu melembaga ke dalam diri person seseorang yang dituakan masyarakat. Orang yang dituakan ini, adalah sosok polisi sebagai individu yang sekaligus sebagai organ, yang pertama kali diperkenalkan oleh sejarah.

Dari refleksi dan analisis historis di atas menurut Abdulkadir Besar, terungkap bahwa eksistensi polisi sebagai fungsi, sebagai organ masyarakat, maupun sebagai perorangan dilahirkan oleh dan dari masyarakat itu sendiri, untuk melindungi terselenggaranya kebersamaan hidup antarwarganya. Dalam arti lain, Polisi itu dalam tiga kualifikasinya adalah sebagai bagian dari masyarakat itu sendiri, yang diembani misi menjaga eksistensi masyarakat melalui perlindungan segenap interaksi antar subjek yang terjadi di dalamnya.

Fungsi Polisi adalah sebagai pelindung yang berwujud pada satu sisi “tertibnya” interaksi antar subjek dalam masyarakat, dan pada sisi yang lain rasa aman seluruh warga masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.

Ketertiban dan keamanan ini adalah dua sisi dari satu mata uang yang sama : kehidupan masyarakat. Fungsi polisi ini diwujudkan melalui kegiatan preventif melalui pembinaan Kamtibmas secara terus menerus, dan melalui tindakan represif terhadap subjek yang melanggar ketertiban dan atau mengganggu keamanan.

Menyangkut eksistensi polisi diungkapkan dengan persis oleh Charles Reith, sebagai berikut :

*“The only genuinely weapon of the police is the public will. The beaton is the symbol, not of the power of the police, but of the power of the will of the people”.*

Artinya :

Satu-satunya senjata murni dari polisi adalah kehendak rakyat. Tongkat profesi adalah lambangnya, bukaan lambing dari kekuasaan Polisi, tetapi lambing dari kekuasaan kehendak rakyat.

Hakikat eksistensi polisi terungkap dalam Tri Brata, dengan rumusan dan maknanya sebagai berikut :

- Pertama, Rastra Sewakottama, yang maknanya adalah abdi utama dari pada nusa dan bangsa. Muatan filsafati dari brata pertama adalah : bahwa sebagai abdi utama dari rakyat, polisi menempatkan diri sebagai hati nurani rakyat.
- Kedua: Negara Yanotama, yang maknanya polisi adalah warga Negara teladan daripada Negara. Muatan filsafati dari btara kedua adalah: polisi

sebagai penegak hukum yang dibuat oleh dan diperuntukkan bagi rakyat mewajibkan diri meneladani kepatuhannya pada hukum dan memberlakukannya tanpa diskriminasi apapun.

- Ketiga: Yana Anucasanadharna, yang maknanya : wajib menjaga ketertiban pribadi dari pada rakyat. Makna filsafati dari brata ketiga adalah : menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia.

Dari uraian di atas, terungkap bahwa eksistensi polisi sebagai fungsi, sebagai organ masyarakat, maupun sebagai individu dilahirkan oleh dan dari masyarakat dengan misi terpeliharanya rasa aman masyarakat.

## **B. SISTEM POLITIK**

Menurut David Easton, system politik adalah semua kegiatan yang langsung atau tidak langsung berpengaruh pada penetapan alokasi nilai yang mengikat seluruh masyarakat ( Besar 1993 : 35). Sistem politik memiliki unsur – unsur yang dapat diidentifikasi, artinya sistem itu mempunyai batas- batas yang jelas, yang membedakannya dengan kegiatan-kegiatan lain. Unsur dari system politik adalah kegiatan politik, yaitu kegiatan yang ditujukan pada penyusunan dan pelaksanaan kebijaksanaan otoritatif. Sistem politik memiliki unsur “inputs” dan “outputs”. Ada dua jenis input dalam sistem politik yaitu tuntutan dan dukungan. Input yang berwujud tuntutan “yaitu

mencakup sikap dan tingkah laku berupa tuntutan terhadap para pembuat kebijaksanaan. Sedangkan input yang berwujud dukungan mencakup sikap dan tingkah laku yang mendukung sistem politik pada semua tingkatan, yaitu masyarakat politik, struktur pemerintahan, administrasi yang melaksanakan kekuasaan dan kebijaksanaan – kebijaksanaan pemerintah.

Oleh karena sistem politik dipandang sebagai suatu rangkaian kegiatan yang berhubungan dengan pembuatan putusan resmi (authoritative decision making) maka outputnya adalah putusan atau kebijaksanaan umum. "Output" merupakan terjemahan dari tuntutan dan dukungan yang dilakukan oleh lembaga pembuat putusan yang dituangkan ke dalam ketentuan – ketentuan (rules) atau kebijaksanaan – kebijaksanaan yang memelihara tertib politik, dengan itu pula membuat sistem politik yang bersangkutan bertahan dan mengadaptasikan perubahan – perubahan yang terjadi. Fungsi pokok dari "output" suatu sistem politik adalah membuat sejumlah ketentuan umum atau kebijaksanaan umum untuk memelihara ketertiban dan untuk memenuhi tuntutan – tuntutan yang ditujukan padanya. Lebih jelasnya, tiga fungsi pokok "output" adalah membuat ketentuan – ketentuan, melaksanakan ketentuan, dan menyelesaikan sengketa.

Dalam implementasinya, sistem politik bergerak antara dua kutub yaitu antara kutub demokratik dan kutub

otoritarian. Demokrasi dan otoritarianisme digambarkan oleh ahli politik dalam dua kutub yang secara dikotomik saling berhadapan. Implementasi sistem politik pada tiap – tiap negara berbeda-beda. Perbedaan latar belakang sejarah, ideologi, politik dan kondisi ekonomi suatu bangsa, pada umumnya merupakan faktor-faktor yang menyebabkan mengapa pada tingkat implementasi sistem politik menjadi berbeda-beda. Kenyataan yang terjadi di beberapa negara menunjukkan yang paling dominan adalah terjadinya kombinasi dari dua sistem politik tersebut, yaitu kadang demokratis kadang otoritarian.

Sepanjang sejarah Indonesia, ternyata telah menjadi tarik menarik antara sistem politik demokratik dan sistem politik otoritarian. Demokrasi dan otoritarianisme muncul secara bergantian dengan kecenderungan otoritarian pada setiap periode. Dalam sistem politik demokratik, fungsi lembaga politik seperti partai politik sangat menonjol dan menentukan karena menjadi penyalur aspirasi dan kepentingan masyarakat. Pada sistem politik demokratik terbuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut menentukan kebijakan negara. Di dalam sistem yang demikian, pemerintah lebih merupakan penyelenggara kehendak masyarakat, yang terumuskan secara demokratik. Partai politik (Parpol) berperan dalam menentukan pembuatan kebijakan negara. Di samping itu

dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman dan control yang ketat.

Carter dan Herz (1980: 97) mengemukakan: pada sistem politik yang otoritarian, terdapat ciri-ciri dominan seperti adanya dorongan yang kuat dari negara untuk memaksakan persatuan, mengharamkan adanya oposisi, dan pimpinan mengklaim dirinya sebagai yang paling tahu dalam menjalankan kebijakan pemerintah. Sementara itu, Frans Magnis Suseno menyebut bahwa yang dominan antara ciri-ciri rezim otoriter adalah tidak diakuinya pembagian kekuasaan, semua unsur demokrasi representative ditiadakan, dan biasanya hanya ada satu partai politik yang merupakan pengembangan ideologi resmi dan kalau beberapa partai politik dibiarkan, partai – partai tersebut tidak mempunyai kehidupan dan otonomi sendiri. Ringkasnya kegiatan sosial politik menjadi monopoli negara sehingga tidak ada lagi ruang bagi kebebasan hak-hak politik rakyat.

Dalam perkembangan politik Indonesia silih berganti antara kutub demokratik dan kutub otoriter. Menurut Moctar Masoed (1991: 63), dilihat kecenderungan-kecenderungan yang terjadi selama ini maka dapat dikatakan bahwa dalam politik Indonesia ditandai dengan menguatnya peranan negara. Kecenderungan ini terlihat terutama pada masa Orde Baru ketika peran Negara tampil begitu kuat. Berdasarkan standar konvensional, pemerintah

Orde Baru telah berhasil melalui tantangan – tantangan besar. Sukar dibantah bahwa keberhasilan tersebut berhubungan erat dengan pengendalian yang dilakukan negara terhadap kekuatan – kekuatan lainnya.

Pilihan politik semacam itu merupakan pilihan sadar sebagai consensus politik yang berlangsung pada permulaan Orde Baru, yaitu pilihan antara menunda pembangunan politik (demokrasi) dan mengutamakan pembangunan ekonomi. Pilihan waktu itu jatuh pada strategi yang mengutamakan pembangunan ekonomi dan menunda pembangunan demokrasi. Karena itu secara teoritik sistem politik pemerintahan Orde Baru, lebih cenderung ke arah otoritarian dari pada demokrasi.

Dwight King mengatakan model rezim otoriter relative lebih tepat digunakan untuk menggambarkan realitas politik Orde Baru. King menyebut dua alasan penting yang mendasari penilaiannya. *Pertama*, rezim otoriter bertujuan untuk membuat mekanisme pembuatan keputusan melalui prosedur yang sederhana dan tidak bertele-tele. *Kedua*, karena yang menjadi dasar pertimbangan di sini adalah semata-mata efisiensi, maka yang diutamakan adalah pendekatan birokratik – teknokratik. Dalam mempertahankan rezim otoriter, seringkali digunakan cara represi dan jaringan korporatis yang kuat sehingga mampu mengontrol setiap individu dan kelompok – kelompok masyarakat yang mempunyai

pandangan yang berbeda dengan pandangan resmi pemerintah (Mohtar Mas' oed, Ibid : 151).

Sementara itu Yahya Muhaimin (1990 : 25), mengemukakan ada tiga cirri utama dari politik birokratik. Pertama, lembaga politik didominasi birokrasi. Kedua, lembaga politik di luar birokrasi dalam keadaan lemah atau tidak berdaya. Ketiga, massa di luar birokrasi secara politik sangat pasif akibatnya lemahnya parpol dan tidak berfungsinya organisasi kemasyarakatan. Selanjutnya dikatakan sistem politik birokratik adalah sistem politik ketika kekuasaan dan partisipasi politik dalam pembuatan keputusan terbatas sepenuhnya pada penguasa negara terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi.

### **C. KETAHANAN NASIONAL**

Negara Republik Indonesia dalam mempertahankan eksistensinya tidak terlepas dari tarikan pengaruh baik yang datang dari dalam maupun dari luar lingkungannya. Untuk itu bangsa Indonesia dituntut untuk memiliki keuletan ketangguhan dalam menghadapi setiap ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan (ATHG) yang datang. Kekuatan nasional itu disebut Ketahanan Nasional.

Lemhanas merumuskan ketahanan nasional sebagai berikut :

Kondisi dinamik suatu bangsa meliputi seluruh aspek kehidupan yang berintegrasi, berisi keuletan dan



ketangguhan, yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional dalam menghadapi dan mengatasi segala tantangan, ancaman, hambatan, serta gangguan baik yang datang dari luar maupun dalam, yang langsung maupun tidak langsung membahayakan integritas, identitas, kelangsungan hidup, bangsa dan Negara serta perjuangan mengejar tujuan nasional. (Lemhanas, 1982 : 6).

Definisi yang dikemukakan Lemhanas bersifat nominal yang tidak dapat digunakan sebagai pangkal tolak bernalar. Untuk itu, menurut Abdulkadir Besar perlu diganti dengan defenisi riil, dengan rumusan sebagai berikut :

Ketahanan nasional adalah kondisi dinamik suatu bangsa, berisi keuletan dan ketangguhan yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional melalui interaksi gatra alamiah dan gatra sosial yang secara hierarki berurutan dibawah kendali gatra ideologi dan mengetrapkan pendekatan jamak. Kesejahteraan, keamanan, demokratik dan cultural dalam memajukan kesejahteraan bangsa, dan mengatasi tantangan, ancaman, hambatan, serta gangguan, baik yang diatas dari luar maupun dari dalam, yang langsung maupun tidak langsung membahayakan integritas, identitas, serta kelangsungan hidup bangsa dan negara. (Besar, 1998 : 9).

Semua aspek kehidupan nasional yang meliputi gatra alamiah dan gatra sosial yang terangkum dalam 8 gatra (Astagatra) saling berinteraksi satu sama lain. Dari lima gatra sosial, tiga diantaranya berkedudukan sejengang, yaitu: gatra ekonomi, sosial budaya dan keamanan, sedang gatra politik berkedudukan di jenjang satu tingkat di atas gatra politik, yang dalam bahasa sistem berkedudukan sebagai masukan instrumental, yaitu masukan yang bersifat normatif atau imperatif terhadap kehidupan politik, dan secara transitif terhadap kehidupan ekonomik, kehidupan budaya dan kehidupan keamanan (lihat bagan sistematik ketahanan nasional).

Dalam kehidupan nyatanya, kehidupan ekonomik, budaya dan keamanan saling berpengaruh. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa kondisi kehidupan ekonomik yang parah, mengakibatkan menurunnya kegiatan budaya dan meningkatnya gangguan keamanan.

Menurut Soewarso, (1982: 28), Ketahanan Nasional mempunyai tiga wajah pengertian yaitu Ketahanan Nasional sebagai kondisi (wajah antologik), ketahanan nasional sebagai doktrin (wajah Aksiologik), kemudian Ketahanan Nasional sebagai metode atau sebagai pemecahan persoalan. Sebagai metode pemecahan masalah, ketahanan nasional dapat diaplikasikan untuk :

1. Mengukur kondisi kehidupan nasional pada kurun waktu tertentu.

2. Memprediksi kehidupan nasional pada masa yang akan datang.
3. Mengatur kondisi kehidupan nasional baik sekarang maupun yang akan datang berdasarkan pada perhitungan dan prediksi yang telah ditentukan.
4. Membandingkan kondisi kehidupan nasional antar periode.

Relevansi dengan tema penelitian ini adalah gatra politik dan gatra keamanan dipandang sebagai kondisi (wajah Ontologik) yang lebih di titik beratkan. Artinya gatra politik dan gatra keamanan yang menyangkut kondisi pembangunan di bidang hukum menjadi titik pandang sentral dalam penelitian ini.

Ketahanan gatra keamanan memiliki pengaruh amat penting, sebagaimana dinyatakan oleh Abdulkadir Besar sebagai berikut: kegiatan keamanan yang berlebihan mengakibatkan terhambatnya kreativitas kultural dan stagnasi dalam kehidupan ekonomik. (Besar, 1982 : 28).



# **BAB III**

## **SISTEM POLITIK DAN KEDUDUKAN KEPOLISIAN**

### **A. PENGANTAR**

Meletusnya pemberontakan G 30 S/PKI pada tahun 1965, telah meruntuhkan konfigurasi politik masa Demokrasi Terpimpin. Pemberontakan tersebut telah mengakhiri tarik menarik di antara tiga kekuatan politik dominan; Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI dalam dinamika masa Demokrasi Terpimpin yang ditandai dengan tampilnya militer sebagai pemenang. Soekarno dijatuhkan secara konstitusional oleh MPRS karena dianggap tidak dapat memberi pertanggungjawaban atas musibah nasional G 30 S / PKI, sedang PKI dibubarkan dan dinyatakan sebagai partai terlarang karena telah mengkhianati negara. Tampilah militer sebagai pemenang utama pentas politik pada awal Orde Baru, suatu masa yang dipakai sebagai nama resmi pengganti masa Demokrasi Terpimpin (1959 – 1996) yang kemudian sering disebut Orde Lama. Bab ini akan menelusuri sistem politik dan kepolisian masa Orde Baru. Untuk maksud tersebut pemaparan bab ini akan dibagi dua bagian. Pertama, menyoroti kebijaksanaan bidang politik. Kedua, akan

menyoroti kedudukan dan fungsi badan Kepolisian. Pada bagian pertama akan memaparkan mengenai berbagai kebijaksanaan yang dibuat oleh pemerintah Orde Baru. Sedangkan pada bagian kedua memaparkan tentang berbagai kebijaksanaan di bidang kepolisian.

## **B. POLITIK PEMERINTAH ORDE BARU**

Pada awal kehadirannya, Orde Baru dihadapkan pada dua masalah besar yaitu chaos politik dan lumpuhnya ekonomi Negara dengan laju inflasi yang hampir – hampir fantastik. Pada masa Orde Lama masalah ekonomi ini tidak mendapat perhatian serius, jika tidak dikatakan diabaikan sama sekali. Pemerintah lebih suka menjaga keseimbangan politik dari pada terburu– buru membuat keputusan dalam bidang ekonomi. Pilihan sikap Orde Lama yang demikian oleh Mackie (1976 : 10) dikatakan sebagai sikap menjaga perimbangan politik dengan mengorbankan ekonomi. Pada waktu itu defisit anggaran negara mencapai 50%. Keadaan ini digambarkan oleh Anne Both dan Peter MacCawley :

“Pertengahan dasawarsa 60-an adalah masa suram bagi perekonomian Indonesia. Tingkat produksi dan investasi di berbagai sector utama menunjukkan kemunduran semenjak tahun 1950. Pendapatan riil perkapita dalam tahun 1966 sangat mungkin lebih rendah daripada dalam tahun 1938. Sektor industry yang menyumbangkan hanya sekitar 10% dari GDP

dihadapkan pada masalah pengangguran dalam kapasitas serius. Di awal dasawarsa tersebut defisit anggaran belanja Negara mencapai 50% dari keperluan total Negara, penerimaan ekspor sangat menurun, dan selama tahun 1960– 1966 hiperinflasi melanda Negara ini dengan lumpuhnya perekonomian” (1985 : 1).

Dari kelumpuhan ekonomi yang seperti itulah Orde Baru memulai perjalanannya pada tahun 1966. Berdasarkan fakta itu pimpinan Angkatan Darat dan para pendukung Orde Baru, telah menempatkan pembangunan ekonomi sebagai prioritas utama. Para pendukung Orde Baru menyadari bahwa pembangunan ekonomi dan stabilitas politik sangat erat sebagaimana ditegaskan dalam seminar Angkatan Darat ke-II. Nugroho Natosusanto mengungkapkan hal tersebut sebagai berikut :

*“Orde baru menghendaki suatu tata pikir yang lebih realistis dan pragmatis, walaupun tidak meninggalkan idealism perjuangan. Orde Baru menghendaki suatu tata susunan yang lebih stabil, berdasarkan kelembagaan yang bukan tata susunan yang dipengaruhi oknum yang mengembangkan kultur individu. Akan tetapi Orde Baru tidak menolak kepemimpinan dan pemerintahan yang kuat, malahan menghendaki ciri-ciri yang demikian dalam masa peralihan pembangunan. Orde Baru menghendaki pengutamakan konsolidasi ekonomi dan sosial dalam negeri” (1987 : 51)“.*

Kondisi politik seperti yang digambarkan oleh Nugroho Notosusanto itu, mendorong pemerintah Orde Baru untuk mengambil kebijaksanaan restrukturisasi politik guna menciptakan iklim yang kondusif bagi pembangunan. Langkah-langkah yang diambil sebagai berikut :

### **1. Sekber Golkar Sebagai Alat Pembaharuan**

Para pendukung Orde Baru memiliki komitmen untuk mempergunakan kerangka konstitusional dalam merombak politik Indonesia. Berkenaan dengan pemilu yang sedianya akan dilaksanakan paling lambat pada tanggal 5 Juli 1968, Jenderal Soeharto menaruh perhatian serius, untuk mempergunakan pemilu sebagai landasan konstitusional, dengan tidak mengganggu dan mengorbankan program ekonomi. Dengan kata lain pemilu harus memberikan mandate kepada kelompok yang memiliki komitmen kepada pembaharuan pembangunan ekonomi, yaitu kelompok inti koalisi Orde Baru. Karenanya ditempuh strategi, yaitu membangun sebuah fraksi baru dalam DPR yang terdiri dari politisi non partai yang mempunyai komitmen terhadap program pembangunan. Pilihan dan strategi ini tidak lain adalah dengan mengkooptasi Sekretaris bersama (Sekber) Golkar. Sebenarnya sejak masa demokrasi terpimpin, pimpinan TNI AD telah mendirikan sebuah koalisi kelompok – kelompok kekeayaan yang besar dan heterogen di DPRS.



Sekber Golkar adalah tangan sipil angkatan darat yang pada masa demokrasi terpimpin berhasil secara efektif mengimbangi PKI. Sekber Golkar berdiri sebagai federasi dari organisasi – organisasi fungsional yang tidak bernaung dibawah partai tertentu. Sebenarnya koalisi tersebut sudah dimulai sejak pada masa demokrasi terpimpin, tepatnya sejak bulan Oktober 1964, di mana pimpinan Angkatan Darat mendirikan sebuah koalisi kekaryaannya di dalam DPR. Sejak tanggal 20 Oktober 1964 koalisi ini dikoordinasikan oleh sekber Golkar.

Langkah penting untuk membangun sebuah fraksi baru di DPR adalah dengan adanya pertemuan antara sekber Golkar dengan Amir Moertono, seorang perwira Hankam yang bertanggung jawab untuk bidang sosial politik pada tanggal 22 Januari 1969. Meskipun konsolidasi ini belum sepenuhnya tercapai, pertemuan tersebut dapat dikatakan merupakan awal ke arah konsolidasi organisasi dan integrasi.

Usaha konsolidasi terus berjalan. Akhirnya pada tahun 1969, Pengurus Pusat Sekber Golkar, melalui keputusan Nomor: 107 tahun 1969, memberikan mandate kepada Ketua Umum untuk melaksanakan konsolidasi berikutnya. Hasilnya adalah restrukturisasi sekber Golkar pada Oktober 1969 ke dalam tujuh Kino Golkar (Kelompok Induk Organisasi), yaitu: Soksi, Kosgoro, MKGR, Gakari, Profesi, Ormas Hankam dan Karya Pembangunan.

Karya pembangunan adalah organisasi baru yang menampung kaum intelektual dan politisi Orde Baru yang modernis dan berpikiran reformis. Oleh Ali Murtopo, karya pembangunan digunakan sebagai forum bagi kaum intelektual dan politisi non partai seperti Soemiskum, Moerdopo, Lim Bian Kie, Lim Bian Koen, Cosmos Batu Bara, David Napitupulu, dan lain – lain (Ambong, 1987 : 83).

Di samping membentuk karya pembangunan, perwira-perwira militer mendirikan sebuah mesin pemilu di dalam sekber Golkar yang dinamakan Bapilu (Badan Pengendalian Pemilu), yang terbukti sangat efektif dalam memperluas pengaruh organisasi ke seluruh negeri. Dengan didukung oleh adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri, yang dikenal dengan Permen 12 dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 1970, yang melarang pegawai negeri atau aparat birokrasi menjadi anggota Parpol dan mengharuskan monoloyalitas, badan ini mendapat sukses. Ini berarti sikap anti partai berwujud dalam bentuk direnggutnya basis-basis masa yang selama ini menjadi sumber dukungan bagi partai – partai politik. Dari sinilah dimulainya proses “deparpolisasi birokrasi”. Di lain pihak dilaksanakannya screening (litsus) terhadap calon-calon dari semua kontestan pemilu telah memberi arti keefektifan Golkar sebagai kepanjangan tangan pemerintah.

Sehubungan hal itu Sofian Efendi menuliskan :

“Struktur lembaga yang amat didominasi oleh Golkar yang tidak terpisahkan dari birokrasi serta ABRI yang otomatis menerima jatah 100 kursi pada DPR telah menyebabkan pengaruh pemerintah terhadap lembaga legislative terlalu kuat untuk diabaikan” (1989 : 16).

Kemenangan Golkar ini menunjukkan suksesnya pendekatan formal konstitusional Suharto. Hal ini juga berarti semakin kuatnya pengaruh birokrasi di bidang politik. Ini dapat dilihat dari besarnya unsur-unsur birokrasi dan anggota ABRI dalam komposisi anggota DPR dari Golkar (terlampir). Dari komposisi diatas kelihatan bahwa unsur-unsur birokrasi dan ABRI cukup dominan dibanding unsur-unsur non birokrasi dan non ABRI. Dalam arti ini, kemenangan Golkar menunjukkan semakin kuatnya pengaruh birokrasi.

## **2. Dwifungsi ABRI**

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, setelah bubarnya tarik menarik antar kekuatan politik, telah memunculkan Angkatan Darat sebagai pemenangnya. Sejak itu para pemimpin AD secara serius merumuskan gagasan keterlibatan mereka dalam urusan politik. Di kalangan pimpinan AD muncul beberapa perwira yang bertekad untuk memanfaatkan militer melalui mekanisme Dwifungsi ABRI, sebagai motor penggerak pembangunan.

Ada dua versi mengenai implementasi dwifungsi ABRI dikalangan elit militer. Pertama, versi A.H. Nasution, yang memandang Dwifungsi ABRI sebagai suatu strategi yang lebih luas, yaitu “pembinaan wilayah”. Tugas utama mengerahkan potensi masa untuk tujuan pertahanan, yakni perang wilayah atau perang rakyat semesta. Untuk mengamankan kepentingan militer dalam percaturan nasional, para perwira tersebut berpendapat bahwa ABRI harus terwakili dalam MPR, tetapi tidak di DPR. Hal ini karena para perwira tidak boleh diganggu oleh politik sehari – hari yang merupakan tugas DPR. Namun para perwira itu harus diberi kesempatan untuk mempengaruhi perancangan garis besar kebijaksanaan Negara dalam MPR. Para perwira ABRI memegang pertahanan kekaryaan, seperti menduduki posisi birokrasi sipil, hanya dalam keadaan darurat (Mohtar Mas’oed, 1989 : 142).

Kedua, versi Soeharto–Ali Moertopo, yang mengartikan Dwifungsi ABRI sebagai suatu yang lebih luas dari pada yang diartikan kelompok pertama. Kelompok ini menegaskan bahwa keterlibatan aktif ABRI dalam kegiatan politik dan ekonomi adalah lumrah dan diperlukan mengingat: (1) ABRI adalah suatu kelompok yang memiliki identitas nasional serta dapat mengatasi semua kelompok dan kepentingan; (2) ABRI adalah satu–satunya organisasi modern yang tersedia bagi Jenderal Soeharto untuk

mengerahkan dukungan dan menjamin pengendalian oleh Presiden (Moertopo, 1974 : 108 ).

Selanjutnya Ali Moertopo mengatakan :

“mengembalikan posisi–posisi yang sekarang dikendalikan kaum militer kepada kaum sipil hanya akan mempertaruhkan eksistensi Negara dan membahayakan proses normalisasi yang sedang berjalan” (1974 : 108).

Proses politik akhirnya memberlakukan Dwifungsi ABRI dalam struktur kekuasaan Orde Baru sesuai versi kedua di atas. Dalam perjalanan Orde Baru masalah Dwifungsi ABRI menimbulkan pro dan kontra. Secara umum dikalangan pengamat ada dua pendapat mengenai peran sosial politik ABRI. Pertama, menganggap keterlibatan ABRI dalam politik sebagai “political decay” (pembusukan politik) (Burhan Magenda, 1984 : vi). Fungsi militer hanya dalam wilayah pertahanan keamanan. Memasuki politik berarti memasuki wilayah sipil sehingga dipandang sebagai intervensi. Pendapat kedua mengatakan bahwa keterlibatan militer dalam politik di negara berkembang dibenarkan, karena sistem politiknya sangat berlainan dengan di Barat.

Sebab–sebab keterlibatan militer Indonesia dalam politik dikemukakan oleh pengamat politik baik dari dalam maupun dari luar negeri. Sundhausen (1986 : 470) berpendapat bahwa keterlibatan militer disebabkan oleh

kelemahan sipil. Sementara dari kalangan militer berpendapat bahwa peran politik militer merupakan keharusan sejarah. Pada masa revolusi, militer telah membentuk watak militer sebagai pejuang. Fungsi pertahanan keamanan merupakan konsekuensi dari watak keprajuritan, sedangkan fungsi sosial politik merupakan konsekuensi dari watak kejuangan (Notosusanto, 1985 : 247) ; Simatupang, 1980).

Menurut kalangan militer, kehadiran militer dalam politik nasional sebenarnya sudah berlangsung sejak awal kemerdekaan Indonesia. Menurut Hasnan Habib (1994 : 17), keterlibatan ABRI dalam aktivitas non militer dapat dipandang sebagai proses sejarah. Sebab sejak zaman revolusi 1945, ABRI telah ikut menegakkan dan mempertahankan kemerdekaan bersama – sama dengan rakyat sipil. Menurutnya ABRI bersama rakyat telah menyelamatkan revolusi. Dengan diberlakukannya prinsip Dwifungsi, kehadiran ABRI sangat dominan dalam proses politik dan administrasi Negara. Menurut catatan Mac Dougall (Crouch, 1986: 396), pada tahun 1982 – 1986, militer menguasai 64% pembantu dekat presiden, 38% menteri, 67% Sekretaris Jenderal, 67% Inspektorat Jenderal. Pada tahun 1980-an, sekitar 56% Bupati adalah militer, pada tahun 1990-an menurun menjadi 40%. Pada tahun 1980-an, 70% Gubernur adalah militer (Republika, 1993). Selain itu dari 500 anggota DPR, 100 orang yang diangkat adalah dari

ABRI aktif yang diangkat tidak melalui pemilihan. Sedangkan yang 400 orang dipilih dengan rasio dengan 400.000 : 1 (antara jumlah pemilih dengan satu kursi). Kursi anggota ABRI di atas kemudian diturunkan menjadi 75 kursi pada pertengahan tahun 1990-an. Pada tingkat lokal Kepala Kantor Sosial Politik baik di propinsi maupun di kabupaten, jabatan tersebut hampir pasti merupakan jabatan yang diserahkan kepada ABRI. Dari data di atas, dapat dinyatakan ABRI merupakan salah satu jajaran dalam struktur kekuasaan, yang kehadirannya cukup dominan dalam sistem politik pemerintahan Orde Baru. Lebih jelasnya presentasi militer sipil terlihat dalam table 1 berikut:

**Tabel 1 : Presentasi Militer – Sipil dalam Tiap Departemen Tahun 1982**

DEPARTEMEN	MILITER	SIPIL
Dalam Negeri	89	11
Luar Negeri	50	50
Pertahanan & Keamanan	100	0
Kehakiman	50	50
Penerangan	57	43
Keuangan	30	70
Perdagangan & Koperasi	38	62
Pertanian	40	60
Perindustrian	38	82
Pertambangan & Energi	14	86
Pekerjaan Umum	12	88

DEPARTEMEN	MILITER	SIPIL
Perhubungan	56	44
Pendidikan & Kebudayaan	44	56
Kesehatan	38	62
Agama	56	44
Sosial	57	43
Tenaga Kerja & Transm.	50	50

Sumber : Mac Dougall, Pattern of Military Control, Hlm. 102 ; diolah kembali

**Tabel 2 : Proporsi Anggota ABRI Dalam Kabinet Pembangunan I sampai dengan VI**

Kabinet	Jumlah Anggota	Persentase
Pembangunan I	8(8 aktif)	29,62%
Pembangunan II	6(6 aktif)	23,076%
Pembangunan III	15(14 aktif + 1 purn)	41,176%
Pembangunan IV	17 (4 aktif + 13 purn)	9,756%
Pembangunan V	14(4 aktif + 10 purn)	9,523%
Pembangunan VI	10(4 aktif + 6 purn)	9,523%

Sumber : diolah dari Daftar Nama Pejabat Republik Indonesia

### 3. Lembaga Kepresidenan

Salah satu kondisi yang memberi kemudahan kepada Jenderal Soeharto untuk mengembangkan kekuatan politiknya muncul ketika ia berhasil mempengaruhi Presiden Soekarno agar memberikan wewenang kepadanya untuk memulihkan keamanan dan ketertiban. Setelah proses tawar menawar, Presiden Soekarno, akhirnya mengangkatnya menjadi Panglima Komando Operasi Keamanan dan Ketertiban pada tanggal 2 Oktober 1965.



Kesempatan yang besar tercipta ketika Jenderal Soeharto lagi-lagi memperoleh Surat Perintah Sebelas Maret 1966 dari Presiden Soekarno. Setelah keadaan darurat ini selesai, mulailah Soeharto mengembangkan lembaga-lembaga politik dan pemerintahan. Salah satunya adalah penguatan kantor kepresidenan.

Lembaga kepresidenan Orde Baru dikenal sangat kuat. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, lembaga kepresidenan mampu mengontrol “political rekrutmen” dan ini merupakan “resource” politik yang strategis. Walaupun menurut UUD 1945 lembaga ini mempunyai kedudukan yang sama dengan lembaga tinggi Negara lainnya seperti MA, DPR, DPA dan BPK, tapi dalam kenyataannya lembaga kepresidenan mempunyai kekuasaan untuk mengisi jabatan dalam lima lembaga tinggi negara tersebut. Sebagai contoh dari 500 orang anggota DPR, tidak kurang dari 100 orang anggota Dewan tersebut diangkat oleh presiden. Ada tiga makna strategic berkaitan dengan hal ini. Pertama, mekanisme rekrutmen politik seperti itu dapat merupakan “political resources” dari presiden yang sangat besar terutama untuk menyediakan “political reward” bagi sejumlah orang yang telah banyak membantu pemerintah. Kedua, dalam hal ini sekaligus untuk memobilisasi dukungan bagi presiden sendiri. Ketiga, untuk mengangkat orang-orang yang betul dapat menjamin kerja sama dan loyal kepada Presiden.

Kedua, lembaga kepresidenan Indonesia sangat kuat dalam perpolitikan karena presiden secara konstitusional maupun pribadi memiliki kekuasaan keuangan yang cukup besar sehingga dapat digunakan untuk mempertahankan kekuasaannya. Terdapat banyak sumber keuangan yang dikuasai presiden selama Orde Baru. Sumber dana pertama berasal dari anggaran penerimaan dan pengeluaran negara (APBN) dan BUMN, karena kata akhir penentuan tariff, peruntukan dan penggunaan anggaran berada di tangan presiden. Sumber kedua berasal dari sejumlah yayasan yang langsung dipimpin oleh presiden, seperti yayasan Dharmais, Yayasan Supersemar, Yayasan Dana Karya Abadi (DAKAB). Dana yayasan ini dikumpulkan melalui Keppres, Surat Keputusan Menteri Keuangan. Bisnis anggota keluarga merupakan sumber ketiga, dan para pengusaha klien merupakan sumber keempat (Surbakti, 1999 : 48).

Sumber dana yang lain adalah BULOG (Badan Urusan Logistik). Pada tahun 1969, Presiden Soeharto menjadikan Bulog alat untuk stabilisasi harga bahan pangan. Di samping itu Bulog juga mengelola berbagai bisnis seperti; distribusi beras, gula, tepung terigu dan lain-lain. Operasi Bulog tidak dibiayai oleh APBN, melainkan oleh kredit Bank Sentral, dengan bunga khusus yang dijamin oleh Departemen Keuangan. Badan ini juga kuat karena ia secara langsung ditempatkan di bawah

wewenang presiden. Dalam posisi ini, Bulog tidak hanya berfungsi menstabilkan harga tetapi juga efektif sebagai alat mobilisasi dana bagi keperluan perjuangan Orde Baru. Namun, sumber dana yang secara politis lebih penting, adalah dari pengusaha yang diberi hak-hak monopoli. Melalui pengaturan khusus oleh para pembantu Presiden, pemerintah member hak-hak monopoli kepada sekelompok wiraswasta yang dinilai bisa membantu perjuangan Orde Baru.

Ketiga, presiden sendiri secara formal diberikan wewenang yang sangat besar oleh konstitusi. Menurut Surbakti (1999 : 45), secara eksplisit tugas dan kewenangan presiden tidak hanya mencakup bidang eksekutif tetapi juga legislatif. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif), memegang kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif) dengan persetujuan DPR dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang. UUD 1945 menganut system presidensial, oleh karenanya kepala pemerintahan dan kepala Negara dipegang oleh presiden. Sebagai kepala Negara, presiden memegang kekuasaan tertinggi atas AD, AL, AU; menyatakan perang dan lain-lain. Jabatan kepala Negara lazimnya lebih bersifat simbolik dari pada substansial, tapi dalam praktik lebih bersifat substansial. Sebagai contoh presiden sebagai Pangti atas ABRI, berubah

arti menjadi ABRI sebagai alat presiden mempertahankan kekuasaannya.

#### **4. Lembaga Birokrasi**

Seperti diketahui salah satu persoalan terbesar yang dihadapi pemerintah Orde Baru adalah bagaimana di samping menciptakan stabilitas politik bagi kelangsungan pembangunan ekonomi, dapat menjalankan program pemerintah secara efektif tanpa diganggu birokrasi. Agar dapat menjalankan program-program pembangunan ekonomi, dan menciptakan stabilitas politik, diperlukan birokrasi yang efektif dan tanggap. Tidak diragukan bahwa pimpinan Orde Baru bertekad untuk menggunakan birokrasi Negara sebagai “*primum mobil*” (penggerak utama) dari program pembangunan.

Namun birokrasi yang diwarisi dari pemerintahan Orde lama adalah birokrasi yang besar, tidak efektif dan sangat terpolitisir. Pada masa demokrasi terpimpin, birokrasi dijadikan sebagai ajang adu pengaruh antara berbagai kekuatan politik. Aparat birokrasi terpolarisasi secara tajam dalam kutub-kutub ideologi dan golongan. Posisi strategis dalam jajaran birokrasi telah dimanfaatkan oleh partai-partai politik untuk kepentingan politik golongan masing-masing.

Pemerintahan Orde Baru beranggapan bahwa partai politik merupakan sumber konflik dan ketidakstabilan politik. Keterlibatan partai dalam birokrasi akan

mengganggu bahkan menghambat tugas pelayanan birokrasi. Di yakini bahwa tugas birokrasi sebagai pelaksana kebijaksanaan hanya dapat berjalan dengan lancar jika mereka dijauhkan dari politik.

Langkah pertama yang ditempuh oleh pemerintah Orde Baru dalam menciptakan “ jarak” antara parpol dan birokrasi adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 12 Tahun 1969 atau terkenal dengan sebutan Permen 12. Keluarnya Permen tersebut dimaksudkan untuk menjauhkan pegawai negeri dari tangan –tangan partai politik. Di dalam Permen 12 tersebut disebutkan bahwa pegawai negeri hanya boleh memberikan loyalitas kepada Negara dan bangsa, bahkan melarang warga departemen untuk masuk parpol. Tindakan pemerintah ini mendapat reaksi keras dari kalangan partai politik. Subhan ZE, wakil ketua MPRS misalnya, menyebut Permen 12 tidak memenuhi persyaratan perundang-undangan karena seharusnya hal itu diatur dengan undang-undang bukan dengan peraturan menteri.

Langkah pertama diatas dilanjutkan dengan langkah kedua, yang memenggal ikatan antara parpol dan birokrasi, dengan memunculkan surat Edaran Mendagri yang berisikan formulir korps Karyawan Kementerian Dalam Negeri (Kokarmendagri). Tujuan Kokarmendagri adalah agar pegawai negeri meninggalkan keanggotaan partai

atau keormasan dan menjadi Kokarmendagri. Menteri Dalam Negeri kala itu, Amir Mahmud, secara tegas mengatakan bahwa barang siap yang tidak melepaskan keanggotaannya dalam parpol lebih baik keluar dari pegawai negeri.

Langkah berikutnya adalah dikeluarkannya PP No. 6 Tahun 1970, yang melarang semua pegawai negeri termasuk anggota ABRI terlibat dalam kegiatan-kegiatan partai dan menuntut adanya loyalitas tunggal terhadap pemerintah. Tidak lama kemudian langkah ini diikuti dengan keluarnya Kepres No. 82 Tahun 1971, sebagai pelaksana dari TAP MPRS No. XLI/MPRS/1968, yang menyatakan bahwa salah satu tugas pokok Kabinet Pembangunan adalah menertibkan aparatur Negara (birokrasi). Keputusan Presiden tersebut menetapkan pembentukan Korps Republik Indonesia (KORPRI) sebagai satu-satunya wadah organisasi bagi pegawai negeri.

Mekanisme diatas merupakan upaya untuk mengendalikan birokrasi agar tanggap terhadap kemauan pemerintah. Pada saat yang bersamaan telah dilakukan pembersihan birokrasi dari unsure-unsur Orde Lama yang kemudian diikuti dengan penempatan orang – orang yang berada di sekitar Jenderal Soeharto ke dalam jabatan-jabatan birokrasi. Para perwira yang menduduki berbagai jabatan birokrasi menganggap pengendalian terhadap posisi-posisi politik dan ekonomi oleh ABRI untuk

menjamin keberhasilan Orde Baru. Ali Moertopo, salah satu kawan dekat presiden menyatakan pengembalian posisi- posisi yang telah dikendalikan kaum militer kepada kaum sipil hanya mempertaruhkan eksistensi Negara dan membahayakan proses normalisasi yang sedang berjalan.

Penataan politik seperti itu telah menimbulkan problem bagi ABRI, yaitu bagaimana memperoleh legitimasi yang secara konstitusional mengesahkan tindakan ABRI, serta bentuk organisasi yang mendukung ABRI. Meskipun dalam jajaran birokrasi telah banyak ditempatkan perwira- perwira militer, tetapi secara kelembagaan ABRI melihat perlunya mendukung aliansi dengan birokrasi. Pilihan ini didasarkan atas dua pertimbangan yaitu pertama, orang- orang yang terhimpun dalam lembaga birokrasi mempunyai kemampuan berorganisasi yang cukup tinggi untuk menghubungkan ABRI dengan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat; Kedua, keterikatan birokrasi terhadap struktur masyarakat tidak seerat ikatan antara parpol dengan sifat dan struktur masyarakat (Arbi Danit, 1987 : 15).

Dengan terbentuknya Golkar, yang juga bersangkutan dengan maksud itu berarti dimiliki legitimasi bagi ABRI juga birokrasi dalam politik. Dalam kaitannya dengan birokrasi terbentuknya golkar berdampak pada semakin kuatnya posisi birokrasi terutama sebagai legitimasi peran ABRI yang cukup luas di bidang politik.

Perangkat kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka penciptaan “jarak” antara parpol dengan birokrasi, yang dilanjutkan dengan aliansi ABRI dengan birokrasi, berdampak pada semakin kuat dan dominannya birokrasi itu sendiri. Dengan digalangnya jajaran birokrasi dalam wadah KORPRI dan disterilnya birokrasi dari parpol, telah menjadikan birokrasi semakin solid. Birokrasi tidak lagi menjadi ajang rebutan antara berbagai kekuatan politik. Kelak kemudian hari, dengan ditanggalnya atribut parpol dari tubuh para birokrat menjadikan tidak ada lagi pilihan lain bagi birokrat kecuali masuk Golkar.

#### **5. Fusi Partai – Partai Politik**

Sebelum Pemilu 1971, pemerintah Orde Baru sudah merencanakan untuk mengelompokkan partai-partai politik. Karena pada tanggal 7 Februari 1970, Presiden Soeharto telah menyerukan kepada partai-partai politik agar dalam menghadapi pemilu, parpol tetap menjaga stabilitas nasional dan kelancaran pembangunan ekonomi, menghindari perpecahan, dan memikirkan pengelompokan diri dalam kelompok material dan spiritual, di samping adanya golongan karya. Sehubungan dengan hal itu maka Presiden pada tanggal 27 Februari 1970 mengadakan konsultasi dengan para pimpinan parpol (Moertopo, Op.Cit : 64). Di muka pimpinan 9 Parpol dan 1 Golongan Karya yang akan ikut dalam pemilu 1971, Presiden mengemukakan sarannya mengenai pengelompokan



parpol. Pengelompokan partai menurut Soeharto semata-mata bertujuan untuk mempermudah kampanye pemilu, tidak untuk melenyapkan partai.

Pengelompokan ini akan menjadi pertama golongan nasional, kedua golongan spiritual, dan ketiga Golongan Karya. Setelah melalui pembicaraan–pembicaraan, akhirnya pada tanggal 4 Maret 1970 terbentuk kelompok nasionalis yang merupakan gabungan PNI, IPKI, Murba, Partai Kristen Indonesia dan Partai Katolik. Tanggal 14 Maret 1970, terbentuk kelompok spiritual yang terdiri dari NU, Parmusi, PSII dan Perti. Kelompok Nasionalis diberi nama kelompok demokrasi pembangunan, sedangkan kelompok spiritual diberi nama “kelompok persatuan”.

Dalam pada itu Presiden Soeharto telah menunjuk Ali Moertopo, Sujono Humardani, Sutopo Yuwono, dan Tjokropranolo sebagai penghubung antara kelompok demokrasi pembangunan dan kelompok persatuan. Pengelompokan ini berlanjut dalam pembentukan fraksi dalam DPR. Di dalam pemilu 1971 sudah diputuskan tentang penyederhanaan partai politik, malah sudah ditegaskan, bahwa hanya ada tiga OPP dalam pemilu 1977. Sudah barang tentu hal diatas tidak banyak memberikan pilihan lain bagi parpol kecuali memfusikan diri. Kelompok nasionalis yang kemudian disebut “kelompok demokrasi pembangunan” menjadi Partai Demokrasi Indonesia pada Januari 1973. Sedangkan kelompok

persatuan pada tanggal 13 Februari 1973 menjadi Partai Persatuan Pembangunan. Sejak saat itu Indonesia mempunyai sistem tiga partai yaitu Partai Persatuan Pembangunan, Golongan Karya, dan Partai Demokrasi Indonesia.

Kalau dilihat sejarahnya menunjukkan bahwa dalam tubuh partai – partai yang difusikan itu sebenarnya hidup aspirasi dan identitas yang berbeda yang sukar untuk dijadikan satu begitu saja. Semua partai pada dasarnya memiliki identitasnya sendiri – sendiri. Baik dalam unsure pimpinan PPP maupun PDI. Sehingga proses penyederhanaan partai yang dimaksudkan untuk mengurangi konflik antara partai di satu pihak memang berhasil tapi tidak demikian dengan konflik intern partai. Sehingga begitu sering terjadi konflik internal, yang seakan – akan menjadi bagian tak terpisahkan dalam kehidupan Parpol dalam masa Orde Baru.

Di samping usaha memfusikan dilakukan pula “pengembangan masa” pemilih, melalui Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1975. Inti dari aturan ini adalah penetapan kepengurusan Parpol dan Golkar hanya sampai pada Dati II. Sedangkan untuk tingkat kecamatan dan desa dapat ditunjuk seorang komisaris sebagai pelaksanaan dan tidak merupakan pengurus yang berdiri sendiri. Artinya Undang – Undang ini menghendaki terjadinya masa mengambang

(floating – mass) khususnya pada rakyat pedesaan (Prabasari, 1985 : 2).

Melalui aplikasi konsep “floating mass”, maka rakyat khususnya di pedesaan tidak lagi terikat secara ketat pada organisasi – organisasi politik. Namun aspirasi mereka ditampung oleh organisasi – organisasi profesi fungsional yang pendiriannya diprakarsai oleh Golkar. Dengan demikian, implementasi floating mass dalam kerangka penciptaan stabilitas politik telah menciptakan dua kondisi yang kontradiktif. Di satu sisi, Parpol harus memutuskan keterkaitannya dengan pedesaan dengan maksud membebaskan masyarakat dari “politik” sementara di pihak lain Golkar justru terus memekarkan jangkauannya melalui “perpanjangan tangan” birokrasi hingga ke pedesaan.

Di tengah konflik internal Parpol, justru Golkar yang merupakan refleksi kemitraan ABRI terlihat semakin kokoh. Hal ini ditunjukkan dengan kemenangan mutlak yang berhasil diraih Golkar di hampir semua daerah pemilihan di Indonesia, seperti terlihat dalam table 3. Kemenangan Golkar ini semakin memperkuat kedudukan pemerintahan Orde Baru tanpa mendapat oposisi yang berarti.

**Tabel 3 : Persentase Perolehan Suara hasil Pemilu 1971 - 1992**

Fraksi	1971	1977	1982	1987	1992
PPP	25,5	26,7	27,78	15,97	17
GOLKAR	59,04	56,07	64,38	73,17	68,11
PDI	9,48	7,79	7,88	10,87	14,9

Sumber : M. Soedibyo,ed., Pemilihan Umum 1992 : Suatu valuasi (Jkt., CSIS:1995), Hlm : 157 dan 163.

\* Perolehan kursi PPP pada pemilu 1971 adalah gabungan perolehan kursi Partai Muslimin Indonesia, Nahdatul Ulama, Partai serikat Islam Indonesia, dan Pergerakan tarbiyah Islamiyah yang difusikan pada tahun 1971. Sedangkan PDI adalah gabungan kursi Partai Nasional Indonesia, Partai Kristen Indonesia, Partai Katolik, Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia, dan Partai Murba.

## **6. Korporatisasi Organisasi Sosial**

Strategi pembentukan suatu partai politik yang disponsori pemerintah yaitu Golkar, diikuti strategi yang mendorong pembentukan kelompok-kelompok kepentingan korporatis yang tergabung dalam jaringan Golkar. Tujuan utama korporatisasi adalah mengendalikan perwakilan kepentingan kelompok dengan maksud meredam konflik kelas maupun kelompok dan menciptakan keselarasan, keharmonisan dan kerja sama dalam hubungan dengan antar Negara dan masyarakat.

Mengenai definisi dari korporatime, Philippe Schmitter menyatakan sebagai berikut:

“Suatu sistem perwakilan kepentingan yang masing-masing unitnya di atur melalui kategori-kategori yang jumlahnya terbatas dan bersifat tunggal, memaksa, no kompetitif, dibatasi secara hierarkis dan dikendalikan menurut fungsinya, diakui atau diizinkan (kalau bukan diciptakan) oleh Negara dan diberikan monopoli perwakilan untuk kategorinya masing-masing dengan syarat mereka harus tunduk pada pengawasan tertentu dalam pemilihan pemimpin serta dalam artikulasi tuntutan dan dukungan” (Mohtar Mas’oed, 1989 : 25).

Untuk mengawasi birokrasi dan menghilangkan pengaruh parpol, objek pertama korporatisasi pada masa Orde Baru adalah suatu perkumpulan yang mewakili pegawai negeri. Pada akhir tahun 1966, Depdagri menghapuskan perserikatan-perserikatan pegawai yang dibentuk rezim sebelumnya, dan membentuk perkumpulan baru yang disebut Kokarmendagri (Korps Karyawan Kementerian Dalam Negeri). Melalui dukungan peraturan pemerintah, perkumpulan mengembangkan monopoli dan perwakilan kepentingan korps kepentingan pamongpraja itu. Karena organisasi ini terbukti efektif dalam pemilu 1971, pemerintah kemudian mendorong pembentukan kelompok korporatis yang lebih besar, yang mencakup semua pegawai negeri dari semua departemen, badan –

badan pemerintah, dan perusahaan-perusahaan Negara. Organisasi ini diberi nama Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI). Sejak pembentukannya KORPRI, sangat efektif dalam mengerahkan pegawai negeri dan keluarganya untuk memberikan suara kepada pemerintah dalam pemilu, dan menjauhkan mereka dari pengaruh partai. Hal ini bisa terjadi karena keanggotaan mereka bersifat wajib, kedudukannya langsung di bawah pusat birokrasi, dan strukturnya bersifat "top down".

Sasaran kedua korporatisasi adalah organisasi buruh. Sejak tahun 1950 parpol di Indonesia pada umumnya memelihara sendiri organisasi masa mereka, termasuk serikat-serikat buruh, sehingga jumlah serikat buruh sama banyaknya dengan jumlah parpol. Hal ini tidak berarti tidak ada upaya untuk mengoordinasikan dan menyatukan mereka. Ketika militer mulai membentuk aliansi dengan berbagai kelompok kepentingan, melalui mekanisme BKS (Badan Kerja Sama) pada tahun 1956, suatu BKS BUMIL (Badan Kerja sama Buruh Militer) pun dibentuk. Sementara itu di perusahaan – perusahaan yang dinasionalisasikan oleh pemerintah dan dikelola oleh pejabat-pejabat militer juga mensponsori pembentukan suatu serikat buruh, SOKSI, khusus ditujukan untuk melawan pengaruh komunis. Pada tahun 1959 upaya pemerintah yang serupa mengalami kegagalan karena perlawanan dari serikat buruh komunis yang kuat, yakni SOBSI. Pada tahun 1961,

suatu sekretariat bersama serikat buruh dibentuk. Organisasi yang sangat longgar bersifat politis, merupakan bagian dari kampanye untuk membebaskan Irian Barat dari tangan Belanda. Namun organisasi ini juga tidak efektif.

Momen integrasi yang efektif terjadi pada tahun 1972, yakni pada waktu kesembilan partai politik yang ada dirombak menjadi hanya dua partai politik baru. Akibatnya buruh kehilangan induk masing-masing. Dengan disponsori militer beberapa aktivis buruh, pada bulan Februari 1972 didirikan federasi serikat buruh yang diberi nama Federasi Buruh Seluruh Indonesia (FBSI, kemudian SPSI). Organisasi buruh ini menyebut dirinya independen, non politis dan mendasarkan keanggotaannya pada buruh industri dan karyawan. Pada bulan Maret 1974, pemerintah mengakui organisasi ini sebagai satu-satunya serikat buruh yang diperbolehkan di Indonesia dan menganjurkan perusahaan-perusahaan untuk mendirikan FBSI lokal. Dengan dukungan pemerintah FBSI tumbuh dengan mantap selama Orde Baru.

Untuk mengendalikan perkembangan FBSI, pemerintah menciptakan suatu mekanisme Kontrol. Secara tidak langsung dengan memasukkannya ke dalam kerangka Golkar. Sedangkan secara langsung dengan tiga cara yaitu: Pertama, teks-teks pidato umum yang akan dibawakan oleh para anggota badan eksekutif dikirimkan kepada (waktu itu) KOPKAMTIB; Kedua, KOPKAMTIB

meneliti lebih dahulu setiap penunjukkan pimpinan; Ketiga, badan eksekutif mengadakan rapat berkala dengan Presiden dan pimpinan badan keamanan lainnya untuk melaporkan kegiatan FBSI dan meminta petunjuk mengenai keikutsertaan para buruh (Mohtar Mas' oed, Ibid : 28).

Dari uraian di atas memperlihatkan upaya pemerintah Orde Baru untuk menyalurkan kepentingan – kepentingan masyarakat dengan cara- cara yang mencegah ketidakstabilan. Keinginan keras untuk menjaga ketertiban ini telah memaksa pemerintah untuk melakukan apa saja untuk menekan pertentangan kelas dan kelompok kepentingan. Di pihak lain, kebutuhan untuk menggalakkan produktivitas bidang ekonomi telah membuat pemerintah membatasi perwakilan kepentingan kelas bawah.

## **7. Pancasila Sebagai Asas Tunggal**

Salah satu upaya pembenahan system politik yang dilakukan pemerintah Orde Baru adalah penetapan Pancasila sebagai asas tunggal. Setelah berlangsung Sidang Umum MPR tahun 1983, seluruh organisasi politik dan organisasi masa harus menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi organisasinya. Gagasan penunggalan asas pada awalnya dilontarkan oleh Presiden Soeharto di depan Sidang Paripurna DPR RI pada tanggal, 16 Agustus 1982. Ia mengemukakan, “Semua kekuatan sosial politik



yang masih menggunakan asas lain selain Pancasila harusnya lah menegaskan bahwa satu-satunya asas adalah asas Pancasila.

Gagasan pemerintah Orde Baru ini menimbulkan reaksi. Deliar Noor (1983: 61), mengemukakan bahwa gagasan itu mengandung ketertutupan dalam berargumentasi ataupun kemunafikan dalam bersikap. Di samping itu menghalangi pengembangan paham – paham seperti yang bersumber pada agama yang justru memperkuat Pancasila. Menurutnya asas tunggal mengandung kecenderungan ke arah system partai tunggal. Sementara itu Yusuf Hasyim berkomentar :

“Kesamaan asas bagi setiap kekuatan sosial politik bukan merupakan jalan keluar satu-satunya untuk menghindarkan diri dari kekerasan.....anjuran itu Cuma kelanjutan usaha untuk menyukseskan ide partai tunggal” (Santoso, 1993 : 113).

Pada dasarnya penunggalan asas merupakan sebuah “paket” yang tertunda dari upaya pemerintah dalam pembenahan sistem politik yang menekankan stabilitas politik dengan antara lain menghapuskan asas cirri yang selama ini masih melekat pada kedua parpol (PPP dan PDI). Karena penerapan Pancasila sebagai satu-satunya asas telah dimulai dengan disyahkannya UU No. 3 tahun 1975 tentang Parpol dan Golkar UU tersebut pada hakikatnya merupakan penegasan terhadap proses

penyederhanaan system kepartaian yang telah dicapai pada tahun 1973, dengan ditandai berfusnya 9 parpol menjadi PPP dan PDI. Pada waktu itu PPP selain menetapkan Pancasila sebagai asas partai, masih dibenarkan menggunakan asas ciri yang berupa asas Islam. Begitu juga dengan PDI yang menggunakan asas demokrasi Indonesia dan keadilan sosial.

Dalam pandangan pemerintah kemudian terlihat, bahwa asas ciri yang selama ini dipakai justru menjadi sumber konflik dan polarisasi yang pada gilirannya menimbulkan keresahan seperti terlihat pada saat kampanye. Oleh Karena itu dalam pandangan pemerintah, perlu ada penyeragaman asas. Penyeragaman dimaksudkan untuk mengurangi fanatisme golongan secara sempit, agar dapat terwujud stabilitas politik.

Dalam kaitan ini, Fahri Ali (1985) berpendapat penetapan asas tunggal dilatarbelakangi oleh trauma instabilitas politik. Ada anggapan dikalangan Orde Baru bahwa perbedaan pandangan hidup, pemikiran dasar dan ideologi merupakan sumber dari berbagai konflik. Oleh karenanya sebagai antitesa, keanekaragaman dasar –dasar pemikiran dan ideologi dihapuskan dan digantikannya dengan ideologi tunggal. Dari sini diharapkan keharmonisan hubungan antar berbagai kekuatan Orsospol akan tercipta.

Permasalahan menjadi lain, karena konflik partai bukan hanya bersifat eksternal (antar partai) tapi juga internal partai. Ketika terjadi konflik dalam tubuh intern partai, yang disebabkan oleh “kelangkaan posisi” dan sumber-sumber (seperti kursi dan jabatan DPR), yang terjadi kemudian adalah menciptakan ketergantungan yang semakin meningkat di pihak Orsospol terhadap pemerintah. Dalam menyelesaikan konflik internalnya misalnya, yang terjadi dalam tubuh Orsospol PPP dan PDI. Pada gilirannya hal ini memberikan pengesahan bagi birokrasi pemerintah untuk terlibat jauh dalam penyelesaian konflik intern Orsospol. Orsospol sedikit demi sedikit menjadi terus bergantung dan tidak mandiri. Di pihak lain birokrasi pemerintah tumbuh semakin kuat.

Sementara itu hasil penelitian LIPI, menunjukkan bahwa penetapan Pancasila sebagai satu – satunya asas menjadi salah satu factor kemenangan Golkar. Hal ini karena adanya persamaan asas. Golkar dapat mengatasi psikologis atas issue – issue Islam yang dilancarkan PPP sebagai saingannya (Ambong, Op.Cit:73). Kemenangan Golkar yang terus meningkat terlihat dalam table perimbangan kekuatan politik termasuk ABRI di DPR seperti berikut:

**Tabel 4 : Perimbangan Kekuatan Politik, termasuk ABRI di DPR 1971 - 1992**

Partai dan ABRI	1971	1977	1982	1987	1992
PPP	96	99	94	61	62
GOLKAR	236	232	242	299	282
PDI	30	29	24	40	56
ABRI	100	100	100	100	100

Sumber : M. Sudibyo,ed. Pemilihan Umum 1992 : Suatu Evaluasi (Jkt. CSIS: 1995), Hlm. 163

### C. KEDUDUKAN DAN FUNGSI KEPOLISIAN

Sebagaimana telah disinggung di muka, kecenderungan untuk mengabaikan pembangunan ekonomi dan menempatkannya dalam subordinasi pada pembangunan politik pada masa Orde Lama, telah membawa bangsa dan Negara Indonesia di tebing jurang kehancuran ekonomi. Angka-angka inflasi pada tahun 1965-1966 mencapai 650%, sedangkan pertumbuhan ekonomi nyaris stagnan. Kemelut ekonomi yang berlarut-larut telah mematangkan situasi bagi kelahiran Orde Baru. Pemerintah Orde Baru telah bertekad untuk mengoreksi penyimpangan politik secara tuntas dengan memulihkan stabilitas politik, sementara program pembangunan segera dicanangkan. Telah pula disebutkan arti penting penciptaan stabilitas politik bagi kelangsungan pembangunan ekonomi. Bahkan keduanya terjadi hubungan "resiprosikal" yang saling mempengaruhi.

Pada awal Orde Baru jelas sekali, bahwa pembangunan nasional di tekankan pada pembangunan ekonomi. Sejauh menyangkut rumusan-rumusan mengenai Orde Baru, ada tiga kata kunci yang menjadi dasar yaitu : konsolidasi ekonomi, pimpinan pemerintah yang kuat dan adanya stabilitas keamanan. Hubungan ketiga kata kunci ini dapat dijelaskan sebagai berikut: Orde Baru harus melakukan pembangunan ekonomi yang porak poranda ; untuk dapat melaksanakan pembangunan ekonomi itu stabilitas nasional menjadi prasyarat utamanya. Dalam situasi krisis yang begitu parah tidak ada pilihan lain kecuali menempatkan stabilitas nasional sebagai persyaratan usaha-usaha mengamankan pembangunan. Usaha untuk mewujudkan stabilitas tidak lain kecuali menempatkan ABRI sebagai tulang punggungnya.

Dengan semangat Orde Baru, siding MPRS tahun 1966, mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang kemudian mempunyai makna penting bagi perkembangan pemerintahan Orde baru umumnya dan keberadaan lembaga Negara kepolisian khususnya. Ketetapan-ketetapan tersebut antara lain: (1) Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 tentang pengukuhan Supersemar; (2) Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang kedudukan semua lembaga Negara tingkat pusat dan daerah pada posisi dan fungsi seperti yang diatur dalam UUD 1945 (Ketetapan MPRS lengkap terlampir).

Dari sekian banyak ketetapan MPRS, yang berkaitan dengan kedudukan dan fungsi Polri adalah Tap MPRS No. XXIV/MPRS/1966 tentang kebijaksanaan dalam bidang Pertahanan Keamanan. Ada empat hal pokok yang dikandung Tap tersebut, yaitu: pertama untuk memelihara keutuhan dan kesatuan, pelaksanaan tugas (mission) pertahanan keamanan perlu dilakukan secara gabungan, yang meliputi matra: (a) pertahanan darat; (b) pertahanan maritime; (c) pertahanan udara nasional; (d) keamanan ketertiban masyarakat. Kedua, tentang Doktrin Pertahanan Keamanan. Ketiga, tentang kekaryaannya ABRI. Keempat, mengenai Undang-Undang Pokok Pertahanan dan Keamanan Negara. Berdasarkan berbagai Tap tersebut pemerintah Orde Baru membuat berbagai kebijaksanaan yang langsung maupun tidak langsung mempengaruhi organisasi Polri. Kebijaksanaan di bidang pertahanan keamanan, antara lain penyusunan Doktrin Hankamnas dan Perjuangan ABRI, Re-organisasi ABRI, dan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan tentang Kepolisian.

### **1. Doktrin Hankamnas dan Perjuangan ABRI**

Dalam rangka penataan kehidupan ABRI, langkah penting yang dilakukan sejak awal oleh Orde Baru adalah penyusunan doktrin Hankamnas dan Perjuangan ABRI. Sampai pada masa prolog pemberontakan G 30 S/PKI, tiap angkatan telah memiliki doktrin sendiri-sendiri. Angkatan

Darat merumuskan doktrin “Tri Ubaya Cakti (1965), Angkatan Laut doktrin “Eka Casana Jaya” (1965), Angkatan Udara doktrin “Swa Bhuwana Paksa” (1965) dan Angkatan Kepolisian “Tata Tentram Kerta Rahardja” (1965). Dengan doktrin–doktrin tersebut Angkatan darat menonjolkan doktrin benua, Angkatan Laut menitik beratkan doktrin Bahari dan Angkatan Udara menekankan pada doktrin wawasan dirgantara (Pusjarah, 1999 : 15). Dengan adanya doktrin tersebut, tiap angkatan sangat menonjolkan angkatannya, sehingga terjadi persaingan diam–diam. Sebagai contoh, tiap angkatan membentuk pasukan khusus sebagai saingan terhadap angkatan yang lain.

Akibat lebih jauh dari fenomena ini adalah mudahnya antar angkatan diadu domba oleh kepentingan politik praktis. Akibat paling parah terjadi pada tahun 1965, dimana beberapa kesatuan ABRI berhasil dibina oleh Biro khusus PKI. Dalam peristiwa G 30 S/PKI tidak sedikit anggota ABRI yang terlibat dalam pemberontakan tersebut, baik dari unsure AD, AL, AU maupun Kepolisian. Pemerintahan Orde Baru beranggapan, doktrin angkatan membahayakan keutuhan ABRI, yang merupakan tulang punggung Orde Baru khususnya dan kesatuan bangsa umumnya. Dipersepsi oleh pemerintah Orde Baru, persaingan di atas membuka peluang bagi masuknya para “pet ualang” politik untuk melibatkan ABRI dalam

petualangan politik, yang sangat membahayakan Negara dan bangsa. Berangkat dari persepsi itulah Jenderal Soeharto, selaku menteri utama bidang Hankam, kemudian menginstruksikan kepada keempat Menteri/Panglima (Menpangad, Menpangal, Menpangau dan Menpangak) untuk merumuskan Doktrin ABRI.

Setelah melalui tahap pra seminar dan seminar, akhirnya lahir Doktrin Pertahanan Keamanan Nasional dan Doktrin Perjuangan ABRI, yang dikenal dengan nama Catur Dharma Eka Karma (Cadek) (Dephankam, 1967 : 41-61). Mengenai pokok-pokok doktrin tersebut adalah sebagai berikut; Pertama, tujuan Hankamnas adalah mengamankan dan menyelamatkan revolusi beserta tiga segi kerangka tujuan revolusi. Sesuai dengan tujuan itu, maka tugas pokok Hankamnas adalah mempertahankan, mengamalkan, dan menyelamatkan Pancasila, hasil perjuangan yang telah dicapai (bidang politik, ekonomi, sosial budaya, militer), kemerdekaan, kedaulatan serta integritas Negara, persatuan kesatuan wilayah dan bangsa, nilai-nilai kehidupan serta kepentingan nasional. Fungsi utama Hankamnas; (a) membentuk suatu kekuatan Hankamnas yang terdiri dari potensi ABRI sebagai inti, di samping potensi politik, ekonomi dan sosial budaya, (b) mempertinggi ketahanan nasional di segala bidang dengan menanam dan memupuk kesadaran mental ideology, kesadaran politik, kesadaran bernegara, kesadaran



nasional, dan kesadaran hukum; (c) Integrasi antar ABRI dan integrasi ABRI dengan rakyat. Fungsi Organik Hankamnas: (a) Membentuk dan membina Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Angkatan Kepolisian sebagai pengabdian Ampera, pengawal, pengamat dan penyelamat Pancasila dan UUD 1945 ; (b) Menyusun dan Membina Pertahanan Darat Nasional. Pertahanan Maritim Nasional, Pertahanan Udara Nasional dan Keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibnas).

Kedua, mengenai dasar politik dan strategi Hankamnas. Dengan menyadari hakekat dan ancaman – ancaman baik dari luar maupun dari dalam serta segala aspek yang ada hubungannya dengan Hankamnas maka politik Hankamnas adalah defensive aktif dan pada dasarnya berkewajiban: (a) mengamankan konsolidasi dan pembangunan Republik Indonesia sebagai modal pokok perjuangan bangsa Indonesia; (b) mendukung terwujudnya stabilisasi dalam negeri dengan melaksanakan pembinaan wilayah nasional untuk mewujudkan Hankamrata; (c) mendukung pembangunan nasional untuk memungkinkan penyusunan kemampuan Hankamnas yang sesuai, tepat, dan seimbang.

Ketiga, mengenai tugas pokok Angkatan Kepolisian. Angkatan Kepolisian Republik Indonesia sebagai penegak hukum dan inti kekuatan matra Kamtibmas merupakan salah satu bagian ABRI. Dalam rangka Hankamnas,

Kepolisian bertugas pokok menertibkan, menyelamatkan, mengamankan dan mengebalkan masyarakat sebagai syarat mutlak untuk mencapai tujuan bangsa dan negara serta ikut dalam penyelesaian revolusi Indonesia. Tugas pokok tersebut meliputi tiga bidang: (a) Pembinaan Angkatan Kepolisian RI yang meliputi segala usaha untuk mempertinggi daya gunanya dalam rangka menyelenggarakan Hankamnas, (b) Pembinaan Kamtibmas dalam rangka mengerahkan segala potensi Kamtibmas; (c) Pembinaan kekaryaan yang meliputi kegiatan – kegiatan dalam rangka ikut serta menentukan dan melaksanakan haluan dan politik negara disegala bidang sebagai golongan karya.

Keempat, mengenai komando dan pengendalian. Dalam bidang Hankamnas, Presiden Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas ABRI merupakan pembuat kebijaksanaan dalam bidang Hankamnas. Dalam menjalankan fungsinya selaku Pangti ABRI, presiden dibantu oleh menteri utama bidang Hankam dalam kedudukannya sebagai pembantu presiden. Tiap-tiap angkatan dipimpin oleh seorang menteri/Panglima Angkatan yang juga mengepalai departemen-departemen angkatan, yang merupakan bagian organik dari bidang Hankam.

Kelima, mengenai kekaryaan ABRI, di samping tugasnya sebagai penegak kekuasaan Negara di bidang

Hankam, juga telah menyumbangkan karya dan darma baktinya di segala bidang di luar bidang Hankam, sehingga ABRI menjelma sebagai golongan karya (Golkar) dan ikut serta dalam menentukan haluan dan politik Negara. Tugas pokok ABRI sebagai Golkar adalah secara aktif ikut serta dalam segala usaha dan kegiatan rakyat serta Negara di bidang politik, ekonomi, dan sosial untuk mencapai revolusi Indonesia. Fungsi dari kekaryaan ABRI adalah ikut serta dalam meningkatkan dan mengamankan segala segi kehidupan di bidang-bidang ideologi, politik, ekonomi, serta sosial budaya demi tercapainya ketahanan revolusi Indonesia.

Selanjutnya ditegaskan, dalam rangka kekaryaan ABRI di bidang sosial politik, dirumuskan pola dasar kekaryaan ABRI yang diantaranya: (a) ikut serta membina dan meningkatkan kesadaran ideologi dan politik untuk memperkuat ketahanan nasional; (b) ikut serta menciptakan iklim yang baik dan harmonis antar pemerintah dan rakyat; (c) ikut serta menegakkan dan mengamankan kewibawaan pemerintah yang didukung oleh rakyat; (d) ikut serta menyukseskan program pemerintah di bidang politik (Dephankam, 1967 : 15-76).

Bila dicermati, pada dasarnya doktrin ini merupakan konstruksi bagi peletakan ABRI sebagai tulang punggung pemerintah Orde Baru. Pertama, doktrin ini melegalisasi peran militer dalam kehidupan sosial politik, dengan

kekuasaan yang besar untuk menjamin stabilitas nasional. Kedua, mengintegrasikan unsur ABRI agar dapat dikendalikan oleh pemerintah Orde Baru. Dengan integrasi, ABRI dikendalikan melalui satu komando. Ketiga, menyatukan konsepsi pertahanan dengan keamanan, sehingga kelak member legitimasi dan mekanisme justifikasi bagi militer untuk melakukan kegiatan yang bersifat ekstra legal. Khususnya Angkatan darat dengan satuan teritorialnya, yang meliputi jajaran Kodam, Kodim, Koramil. Keempat, mereduksi fungsi Polri, tidak hanya sebagai pengemban fungsi penegak hukum dan pemelihara ketertiban masyarakat semata, melainkan juga sebagai pengemban Hankamnas. Tugas Polri sebagai kekuatan Hankamnas adalah mengamankan dan menyelamatkan revolusi beserta tiga segi kerangka tujuan revolusi. Sesuai dengan tujuan itu, maka tugas Polri adalah mempertahankan, mengamalkan, dan menyelamatkan Pancasila, hasil perjuangan yang telah dicapai (bidang politik, ekonomi, sosial budaya, militer), kemerdekaan, kedaulatan serta integritas negara, persatuan kesatuan wilayah dan bangsa, nilai-nilai kehidupan serta kepentingan nasional.

Dalam hubungannya dengan Polri, dengan adanya penyatuan doktrin tersebut, secara filsafati telah menempatkan doktrin Polri menjadi subordinat dari doktrin Hankamnas dan perjuangan ABRI. Sebagai

subordinat Hankam dan kekuatan sosial politik, Polri mengemban tugas yang sama dengan tiga angkatan lainnya. Dengan kedudukan sebagai subordinat, tugas utama Polri mau tidak mau harus diletakkan dibawah kepentingan ABRI sebagai kekuatan Hankam dan kekuatan sosial politik. Akibatnya Polri tidak lagi otonom sebagai pengemban fungsi penegakan hukum dan pemelihara ketertiban masyarakat.

## **2. Reorganisasi ABRI**

Setelah melakukan penataan terhadap doktrin ABRI, pemerintah Orde Baru kemudian mengambil langkah berikutnya, yakni reorganisasi yang berwujud integrasi struktur organisasi ABRI. Pada masa Orde Lama terdapat enam badan Hankam yaitu: Komandan Operasi Tertinggi (KOTI), Departemen Hankam, Departemen Angkatan Darat, Departemen Angkatan Laut, Departemen Angkatan Udara dan departemen Angkatan Kepolisian. Tiap-tiap badan Hankam menonjolkan fungsi-fungsi fisik dan menyelenggarakan fungsi yang hampir serupa, yang masing – masing berdiri sendiri. Tidak ada pembagian dan penentuan fungsi yang tegas, baik vertical maupun horizontal di bidang pertahanan dan keamanan, sehingga tidak efektif dan efisien. Oleh pemerintah Orde Baru susunan organisasi tersebut dianggap tidak efektif.

Dari pengalaman itu, pada tahun 1967, presiden mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor. 132 /

1967, tentang perubahan pokok-pokok organisasi dan prosedur bidang Hankam. Dapat dikatakan inti dari Keppres ini adalah sebagai fungsionalisasi Departemen Hankam. Karena dalam struktur yang baru ini, Departemen Hankam mempunyai tugas pokok sebagai pengendali secara integratif fungsional terhadap Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Angkatan Kepolisian.

Berbeda dengan masa Orde Lama, dimana tiap angkatan langsung dibawah pengendalian presiden, maka dengan integrasi ini, pengendalian angkatan – angkatan berada di tangan Departemen Pertahanan Keamanan. Pemegang kekuasaan tertinggi Angkatan Bersenjata dan sebagai pucuk pimpinan Hankamnas adalah Presiden, yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Menteri Pertahanan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata. Mata rantai komando berjalan dari Presiden dengan melalui Menteri Hankam/ Pangab.

Dalam struktur Departemen Hankam ini, tiap-tiap angkatan mempunyai tugas penyelenggaraan dan pembinaan Hankamnas menurut matranya masing-masing. Tiap-tiap angkatan dipimpin oleh panglima angkatan, yang bertanggung jawab tentang pelaksanaan tugas kewajibannya kepada Menhankam/Pangab. Menhankam dalam hal ini adalah seorang perwira tinggi ABRI yang

karena kedudukannya merangkap sebagai Panglima Angkatan bersenjata.

Karena Keppres No. 132/1967 dianggap belum menjamin adanya kekompakan dan adanya pengendalian yang terpusat terhadap ABRI, maka kemudian disempurnakan dengan Keppres No. 79/1969. Inti dari Keppres tersebut dapat dirinci sebagai berikut: (a) Pengalihan wewenang departemen dari Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Angkatan Kepolisian kepada Departemen Hankam; (b) Pemusatan fungsi kekaryaan, fungsi teritorial dan hukum dari angkatan dan Kepolisian ke departemen Hankam; (c) pembatasan wewenang dan tugas Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Angkatan Kepolisian, yakni terbatas pada pembinaan khas Angkatan dan Kepolisian, sedangkan semua fungsi yang bersifat politis dan strategic yang mempengaruhi politik dan strategi nasional dipusatkan dalam satu tangan, yakni di tangan Menteri Pertahanan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata (Pusjarah ABRI, 1999 : 15).

Kemudian dalam hubungannya dengan kedudukan Kepolisian Negara, berkenaan dengan Keppres ini adalah sebagai berikut: (a) Kepolisian Negara bertugas serta bertanggungjawab sebagai alat Negara penegak hukum, terutama di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pokok

Kepolisian Negara, serta dalam bidang kekaryaannya sebagai kekuatan sosial politik; (b) dalam rangka melaksanakan tugas tersebut ayat (1) pasal ini, Polri berkewajiban untuk mendukung kebijaksanaan Hankamnas, dengan menyelenggarakan pembinaan terhadap kegiatan-kegiatan Polri di bidang-bidang yang diperlukan guna melaksanakan tugas-tugas kepolisian (ayat 2 pasal 37); (c) Penegasan sebutan pimpinan Polri yang sebelumnya Panglima Angkatan kepolisian dirubah dengan sebutan Kepala Kepolisian RI; (d) Kepala Kepolisian Negara bertanggung jawab tentang pelaksanaan tugas kewajibannya kepada Menhankam/Pangab (pasal 5 Keppres no. 52/69); (e) Polri dapat diberi tugas-tugas khusus, partisipasi dalam kegiatan-kegiatan operasi bhakti dan kekaryaannya ABRI, sesuai dengan ketentuan dari Menhankam/ Pangab (ayat 3 pasal 37).

Kalau dicermati lebih jauh, integrasi ABRI yang dimaksudkan untuk menjamin adanya kekompakan, keutuhan, kesatuan, dan persatuan ABRI, yang ditandai dengan ciri-ciri; satu landasan doktrin, adanya kebijaksanaan yang terpusat, dan adanya satu pembinaan tunggal di satu sisi dapat dikatakan mencapai sasarannya, yakni telah menutup peluang bagi munculnya rivalitas dan kontroversi antar angkatan, dan usaha – usaha yang akan memecah belah ABRI. Akan tetapi di sisi lain, integrasi ini telah meneguhkan pengendalian atas seluruh jajaran



angkatan bersenjata kepada Jenderal Soeharto, sebagai Menteri Pertahanan dan Panglima ABRI.

Dalam hubungannya dengan Polri, integrasi ini mempunyai implikasi terhadap Polri. Pertama, dengan kedudukan sebagai unsure Departemen Hankam, mengakibatkan hilangnya status Kementerian Polri, dan kedudukan Kapolri turun menjadi tingkat staf dan pembantu utama Menhankam/Pangab, dan Kapolri tidak lagi mempunyai wewenang politis. Kedua, sejalan dengan refungsionalisasi Polri, mengakibatkan dilikuidasinya organisasi Brimob, sehingga terjadi pengurangan personil Brimob dari 26000 personil menjadi 12000 personil. Ketiga, sistem pendidikan Polri diintegrasikan ke dalam sistem pendidikan ABRI (Djamin, 1999:72).

### **3. Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana**

Tanggal 31 Desember 1981 pemerintah mengesahkan Undang – undang Republik Indonesia No. 8 tahun 1981, tentang Hukum Acara Pidana (HAP) dan diberlakukan sepenuhnya sejak tanggal 1 januari 1984. KUHAP mengatur tugas-tugas penyidikan dan penuntut umum, tentang cara-cara penangkapan, penahanan, penggeledaan badan, pemasukan rumah, penyitaan dan pemeriksaan surat, terdakwa, bantuan hukum, sumpah dan janji, wewenang pengadilan untuk mengadili, koneksi, ganti kerugian, rehabilitasi, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di

sidang pengadilan, upaya hukum biasa, upaya hukum luar biasa, pelaksanaan putusan pengadilan.

Sejak diberlakukannya KUHAP maka Hukum Acara Pidana yang berlaku sejak zaman Hindia Belanda, HIR, tidak berlaku lagi. Prinsip-prinsip HIR pertama kali diberlakukan pada tahun 1948 yang mengatur tugas-tugas kepolisian dalam mengadili masalah perdata, pidana dan cara penuntutan perkara pidana terhadap golongan Bumiputera, dan Timur Asing. Tentu saja hukum colonial yang telah berlaku kurang lebih 135 tahun, tidak sesuai lagi bahkan bertentangan dengan penegakan hukum di Indonesia yang telah merdeka.

KUHAP merupakan perubahan fundamental terhadap prinsip-prinsip yang tertuang dalam HR terutama dicantumkan prinsip-prinsip yang mengatur perlindungan terhadap hak asasi manusia dalam arti harkat dan martabat tersangka tetap dijunjung tinggi, terhadap kemungkinan penyalahgunaan wewenang dalam menahan atau memeriksa seseorang.

Beberapa perbedaan antara HIR dengan KUHAP, misalnya dalam HIR pemeriksaan pendahuluan di kepolisian dan kejaksaan bersifat tertutup Karena tidak dapat didampingi oleh penasehat hukum / pembela. Dalam KUHAP, pemeriksaan dapat didampingi oleh penasehat hukum. Dalam HIR yang dicari adalah pengakuan bukan keterangan yang dapat memperjelas persoalan tindak

pidana yang sedang diusut. Karenanya sering terjadi seorang tersangka mengakui apa saja yang dituduhkan karena tidak tahan disiksa. Juru periksa sering menggunakan kekerasan untuk memperoleh pengakuan yang memang menjadi tujuan HIR. Sedangkan dalam KUHAP yang terpenting dicari adalah adanya saksi dan bukti. Kalau terjadi salah tahan, salah tangkap, salah hukum dalam HIR tersangka sama sekali tidak punya hak untuk menuntut rehabilitasi dan ganti rugi atas penderitaannya. Sedangkan dalam KUHAP dapat mengajukan praperadilan. Batas waktu penahanan juga tidak diatur dengan tegas demikian pula dengan pemeriksaan. Dalam KUHAP batas waktu penahanan diatur secara tegas demikian juga dengan waktu pemeriksaan di kepolisian, Kejaksaan dan pengadilan (Siregar, 1985 : 107).

Undang-undang No. 8 tahun 1981, mengatur Kepolisian yang berkualifikasi sebagai penyelidik. Karena kewajibannya mempunyai wewenang antara lain : (1) menerima laporan/pengaduan seseorang tentang adanya tindak pidana; (2) mencari keterangan dan barang bukti; (3) menyuruh berhenti seseorang yang dicurigai; (4) mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab. Atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan berupa: (1) penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledaan dan penyitaan; (2)

pemeriksaan dan penyitaan surat; (3) mengambil sidik jari dan memotret seseorang. Sedangkan bagi mereka yang berkualifikasi sebagai penyidik karena kewajibannya mempunyai wewenang antara lain; (1) menerima laporan atau pengaduan; (2) melakukan tindakan pertama pada saat ditempat kejadian; (3) menyuruh berhenti seseorang tersangka; (4) melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat; (5) memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.

#### **4. Undang – Undang No. 20 Tahun 1982 tentang Pertahanan Keamanan Negara RI**

Sejauh menyangkut kedudukan dan fungsi POLRI, UUD 1945 tidak secara eksplisit mengatur tentang kedudukan pada salah satu pasalnya. Di dalam pasal 10 UUD 1945, hanya menyatakan bahwa presiden memegang kekuasaan tertinggi atas AD, AL, AU dan tidak mengatur Polisi. Berbeda dengan UUD 1945, Konstitusi RIS dalam pasal 130 menegaskan tentang keberadaan kepolisian. Dalam salah satu pasalnya dinyatakan: (1) Untuk memelihara ketertiban dan keamanan umum diadakan suatu alat kepolisian yang diatur dengan undang – undang; (2) Untuk itu diperlukan satu susunan kepolisian yang mengabdikan kepada masyarakat, menjamin dan membela kehormatan jiwa dan milik tiap-tiap anggota masyarakat.

Meskipun tidak ada satu pasal pun UUD 1945 mengatur tentang kepolisian, bukan berarti UUD 1945

tidak menyiratkan adanya badan kepolisian. Menurut Abdulkadir Besar (1999: 15) hal ini dapat dilihat pada pokok pikiran UUD 1945. Mengenai pokok pikiran termaksud dikutip sebagai berikut:

“Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” (Penjelasan UUD 1945, Angka II, butir I)

Menurutnya, ungkapan melindungi dalam pokok pikiran tersebut mempunyai dua makna. Pertama, dalam arti kepolisian, yaitu melindungi keselamatan masyarakat (padanan dari segenap bangsa Indonesia) ; Kedua dalam arti pertahanan, yaitu mempertahankan kedaulatan Negara yang meliputi seluruh tumpah darah Indonesia dan nilai-nilai internal bangsa.

Dalam kaitan yang sama, Padmo Wahyono (1991; 49) dengan mencermati secara seksama fungsi-fungsi yang terdapat dalam UUD 1945, menyebut delapan fungsi atau tugas Negara yang terdapat dalam UUD 1945 yakni: (a) fungsi legislative yang dilaksanakan presiden bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, (b) fungsi eksekutif yang dilaksanakan presiden dibantu menteri-menteri; (c) fungsi yudikatif; (d) fungsi kepenasehatan yang dilakukan DPA; (e) fungsi peraturan keuangan yang dilaksanakan presiden bersama DPR; (f) fungsi pemeriksaan keuangan

yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan; (g) fungsi kepolisian yang dilaksanakan Kepolisian Negara; dan (h) fungsi hubungan luar negeri yang dilaksanakan Presiden bersama dengan DPR. Jadi dengan demikian dapat dikatakan secara implicit keberadaan kepolisian ada dalam UUD 1945.

Sesuai dengan sistem konstitusi sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan otentik UUD 1945, UUD 1945 adalah bentuk perundang-undangan tertinggi yang menjadi dasar bagi semua peraturan-peraturan perundang-undangan bawahan dalam Negara. Sesuai pula dengan prinsip negara hukum, setiap peraturan perundang-undangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam pasal-pasal UUD 1945 adalah ketentuan yang tertinggi yang pelaksanaannya harus dilakukan dengan ketetapan MPR, UU atau Keputusan Presiden. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislative dilaksanakan dengan UU, sedangkan ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden (Keppres). Undang-undang adalah untuk melaksanakan UUD atau ketetapan MPR. Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan pengganti undang-undang.

Pengaturan tentang keberadaan kepolisian pada masa Orde Baru, selain terdapat pada ketetapan MPRS yang menyatakan Polri sebagai bagian dari ABRI, juga terdapat pada UU Hankamneg, dan UU Kepolisian. Guna memperoleh gambaran mengenai kedudukan dan fungsi kepolisian pada masa Orde Baru berikut ini didalami ketentuan-ketentuan yang terdapat pada UU Hankamneg Nomor 20 / 1982 dan UU Kepolisian Nomor 28 / 1997.

Pada tahun 1982 disahkan Undang – Undang Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, Undang-undang No. 20 tahun 1982 tertanggal 19 September 1982 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1982 nomor 51. Seperti diketahui dalam ketetapan MPRS nomor XXIV / 1966, dinyatakan tentang perlunya pembuatan undang-undang Pokok Pertahanan Keamanan Negara. Sejak ketetapan tersebut dikeluarkan, baru pada tahun 1982 pemerintah bersama DPR berhasil menyusun undang-undang Pertahanan Keamanan. Artinya untuk terwujudnya UU tersebut membutuhkan waktu lebih kurang 18 tahun. Keberadaan UU tersebut dimaksudkan untuk menggantikan Undang-undang Nomor 29 tahun 1954, yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia.

Beberapa perbedaan antara undang – undang Nomor 20 tahun 1982 dengan undang-undang Nomor 29 tahun 1954. Pertama, undang-undang Nomor 29 tahun 1954

hanya mengatur tentang sumber daya manusia saja, tidak mengatur segenap sumber daya nasional dan prasarana nasional, baik prasarana fisik maupun psikis secara terpadu dan terarah. Kedua, dalam undang-undang tersebut tidak terdapat ketentuan tentang kepolisian Negara. Ketiga, dalam undang-undang Nomor 29 tahun 1954, tidak dikenal kedudukan Angkatan Bersenjata sebagai kekuatan sosial yang telah memiliki landasan konstitusional, sejak diberlakukannya UUD 1945.

Sejauh menyangkut kedudukan Polri, dalam undang-undang Nomor 20 tahun 1982 dinyatakan pada pasal 29 sebagai berikut; Angkatan Bersenjata terdiri atas: (a) TNI Angkatan Darat; (b) TNI Angkatan Laut; (c) TNI Angkatan Udara; (d) Kepolisian Negara Republik Indonesia. Mengenai tugas Polri dinyatakan pada pasal 30 seperti berikut: (a) selaku alat Negara penegak hukum memelihara serta meningkatkan tertib hukum dan bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan Negara lainnya membina ketentraman masyarakat dalam wilayah Negara guna mewujudkan Kamtibmas; (b) melaksanakan tugas kepolisian selaku pengayom dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat bagi tegaknya ketentuan peraturan perundang-undangan; (c) membimbing masyarakat bagi terciptanya kondisi yang menunjang terselenggaranya usaha dan kegiatan sebagaimana dimaksud huruf a dan huruf b diatas.



Mengenai fungsi kepolisian, diatur dalam pasal 26. Dinyatakan, selaku unsure Angkatan Bersenjata, kepolisian Negara mempunyai fungsi sebagai kekuatan pertahanan keamanan Negara dan sebagai kekuatan sosial politik. Sebagai kekuatan sosial, Polri bertindak selaku dinamisator dan stabilisator yang bersama-sama kekuatan sosial lainnya memikul tugas dan tanggungjawab mengamankan dan menyukseskan perjuangan bangsa dalam mengisi kemerdekaan serta meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam melaksanakan fungsi tersebut Polri diarahkan agar secara aktif mampu meningkatkan dan memperkokoh ketahanan nasional dengan ikut serta dalam pengambilan keputusan mengenai masalah kenegaraan dan pemerintah, mengembangkan usaha dan kegiatan pembangunan (pasal 28).

Mengenai tanggung jawab Kepolisian Negara diatur dalam pasal 39 sebagai berikut: (1) Kepolisian Negara dipimpin oleh kepala kepolisian Negara; (b) Kepala Kepolisian Negara pemimpin Markas Besar Kepolisian Indonesia. Dalam melakukan tugas dan tanggung jawab atas penyelenggaraan kegiatan operasi kepolisian bertanggung jawab kepada menteri. Sedangkan untuk tugas pembinaan bertanggung jawab kepada Panglima ABRI (pasal 2 dan 3). Pembinaan kemampuan dan penggunaan kekuatan kepolisian Negara RI diarahkan guna terselenggaranya tugas-tugas kepolisian selaku alat

Negara penegak hukum dalam rangka mewujudkan Kamtibmas dengan; (a) mengusahakan ketaatan diri dan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan; (b) melaksanakan penyidikan perkara berdasarkan peraturan perundang-undangan; (c) mencegah dan menanggulangi timbulnya penyakit masyarakat dan aliran kepercayaan yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa; (d) memelihara keselamatan jiwa raga, harta benda dan lingkungan alam dari gangguan ketertiban atau bencana, termasuk pemberian perlindungan dan pertolongan, yang dalam pelaksanaannya wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, hukum dan peraturan perundang-undangan; (e) menyelenggarakan kerja sama.

Berdasarkan pokok-pokok uraian diatas, kepolisian merupakan unsure Angkatan Bersenjata. Sebagai unsur Angkatan Bersenjata, kepolisian secara vertical bertanggung jawab kepada menteri dan panglima ABRI. Kemudian mengenai fungsi, di samping mempunyai fungsi sebagai alat penegak hukum, kepolisian juga mempunyai fungsi sebagai kekuatan Hankam dan kekuatan sosial.

#### **5. Undang-undang Nomor 28/1997 tentang Kepolisian**

Seperti diketahui Undang-undang No. 28/1997, adalah Undang-undang yang dibuat untuk menggantikan Undang-undang No. 13 tahun 1961 tentang ketentuan –

ketentuan pokok Kepolisian Negara, yang sudah berlaku selama 36 tahun. Undang-undang Nomor 28/1961, pada dasarnya untuk memberikan landasan hukum yang kokoh, dalam tata susunan tugas dan wewenang Kepolisian Negara. Ada dua alasan mengapa undang-undang ini dibuat. Pertama, untuk memenuhi ketentuan sebagaimana yang dimaksud pada pasal 45 ayat 3 UU NO. 20 tahun 1982, yang menyatakan untuk memantapkan kedudukan dan peranan, serta fungsi kepolisian sebagai unsur ABRI, yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri sebagai alat penegakan hukum. Kedua, karena undang-undang Nomor 13 tahun 1961, tentang ketentuan – ketentuan I pertumbuhan hukum serta ketatanegaraan RI.

UU No. 28 tahun 1997 disyahkan tanggal 7 Oktober 1997, terdiri dari 8 Bab dan 31 pasal dengan perincian sebagai berikut. Bab 1 mengatur tentang ketentuan umum, terdiri dari lima pasal; Bab II mengenai susunan kepolisian Negara, terdiri dari tujuh pasal; Bab III tentang tugas dan wewenang terdiri atas tujuh pasal; Bab IV tentang pembinaan profesi terdiri dari enam pasal; Bab V mengenai hubungan dan kerja sama terdiri dari satu pasal; Bab VI tentang ketentuan lain terdiri dari dua pasal; Bab VII mengenai ketentuan peralihan terdiri satu pasal; dan Bab VIII yaitu bab penutup terdiri dari dua pasal.

Sejauh menyangkut tujuan dan fungsi kepolisian terdapat pada pasal 2 dan 3. Pada pasal tersebut undang-

undang ini menyatakan bahwa tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah untuk menjamin tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketentraman masyarakat guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Sedangkan pada pasal 3, menyatakan fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan Negara di bidang penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat.

Sejauh yang berkaitan dengan kedudukan kepolisian, pasal 5 undang-undang ini menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah unsur ABRI yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri. Muatan pasal 5 ayat (1) yang menyatakan Kepolisian Negara sebagai unsur ABRI dikaitkan dengan frasa “yang terutama berperan dalam memelihara keamanan dalam negeri”. Dari frasa tersebut dapat disimak bahwa Undang – undang Nomor 28/1997, menggunakan pendekatan keamanan dalam arti luas, sehingga tugas memelihara keamanan di dalam negeri secara langsung berkait dengan tugas ABRI dan Sishankamrata. Hal ini berbeda dengan Undang-undang No. 13/1961 yang menggunakan pendekatan hukum terhadap masalah keamanan dalam negeri, sehingga tugas keamanan di dalam negeri dikaitkan dengan kedudukan kepolisian Negara selaku alat Negara penegak hukum, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 1

ayat (11) undang – undang Nomor 13/1961 yang berbunyi :  
“Kepolisian Negara Republik Indonesia” selanjutnya disebut Kepolisian Negara adalah alat Negara penegak hukum yang terutama bertugas memelihara keamanan dalam negeri.

Frasa tersebut merupakan penegasan tentang wewenang Kepolisian Negara untuk mengenai masalah keamanan dalam negeri, sesuai pernyataan Presiden RI dalam amanat pada upacara hari ABRI ke 51 tanggal 5 Oktober 1996 antara lain, “....sedang mengenai masalah keamanan dalam negeri lebih tepat dilakukan oleh Kepolisian Negara yang memang secara professional disiapkan untuk itu. Hanya dalam keadaan yang sangat memelihara saja dilibatkan kesatuan – kesatuan Angkatan Perang kita”.

Rumusan dalam pasal 5 memberikan dasar hukum bagi penyelenggaraan fungsi kepolisian preventif yang meliputi fungsi teknis Brimob untuk menanggulangi gangguan keamanan dalam negeri. Selanjutnya penjelasan pasal 5 UU No. 28/1997, selengkapnya adalah sebagai berikut:

“Angkatan Bersenjata terdiri dari TNI AD, TNI AL, TNI AU, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Walaupun merupakan unsur ABRI, Kepolisian Negara bukan militer. Sebagai unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia

mempunyai tanggung jawab mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat dalam rangka keamanan dalam negeri dan oleh karena itu Kepolisian Negara mengemban peran utama dalam menghadapi berbagai jenis gangguan keamanan dalam negeri”.

Apabila penjelasan pasal lima ini dicermati, keterangan pasal ini menimbulkan pertanyaan, apakah yang dimaksud dengan Polri merupakan unsur ABRI tapi bukan militer?. Apakah ini harus ditafsirkan bahwa ABRI terdiri dari dua komponen, yaitu komponen angkatan perang dengan tiga unsur yaitu; TNI AD, TNI AL, TNI AU, dan komponen kedua adalah Polri. Hanya TNI AD, TNI AL, TNI AU yang digolongkan militer. Kalau demikian bagaimana dengan pemberlakuan hukum militer terhadap Polri? Karena sesuai dengan undang-undang No. 27 / 1997 tentang pengadilan militer pasal 9, menyatakan sebagai berikut:

“Pengadilan dalam lingkungan pengadilan militer berwenang sebagai berikut: (1) Mengadili tindak pidana yang dilakukan oleh seorang yang pada waktu itu melakukan tindak pidana adalah; (a) prajurit, (b) yang berdasarkan UU dipersamakan dengan prajurit”.

Dalam UU Nomor 27/1997, tidak ada penjelasan tentang apa atau siapa prajurit itu. Tapi penjelasan tentang prajurit dapat ditemukan dalam UU tentang prajurit ABRI. UU prajurit itu menyatakan sebagai berikut:

1. Prajurit ABRI adalah warga Negara yang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh perundang-undangan yang diangkat oleh pejabat yang berwenang untuk mengabdikan diri dalam usaha pembelaan menyangkut senjata, rela berkorban jiwa raga serta dalam pembangunan nasional serta tunduk kepada hukum militer.
2. Prajurit ABRI terdiri atas prajurit TNI AD, TNI AL, TNI AU, dan prajurit Kepolisian.

Menurut Haryo Mataram (1998: 75), dipandang dari sudut hukum militer dengan diberlakukannya hukum militer terhadap Polri, maka Polri dapat digolongkan sebagai militer (combatant).

Mengenai pemegang kekuasaan tertinggi atas kepolisian diatur dalam pasal 8 undang-undang ini. Pasal 8 ayat (1) menyatakan presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kemudian pada ayat (2) menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan sebagaimana ayat (1), presiden dibantu oleh menteri dan panglima. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Mengenai tugas, tanggung jawab Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) diatur dalam pasal 9. Pasal 9 ayat (1) menyatakan Kapolri menyelenggarakan pimpinan teknis Kepolisian, menetapkan kebijaksanaan serta

pengendaliannya. Pada ayat (2) menyatakan Kapolri memimpin Kepolisian Negara dalam melaksanakan tugas ; (a) menyelenggarakan kegiatan operasional dalam rangka pelaksanaan tugas kepolisian; (b) menyelenggarakan pembinaan kemampuan Kepolisian. Mengenai kepada siapa Kapolri bertanggungjawab diatur dalam ayat (3) pasal 9 yaitu untuk pelaksanaan kegiatan sebagaimana diatur dalam ayat (2) diatas, Kapolri bertanggungjawab kepada menteri, sedangkan untuk tugas ayat (2) huruf b, Kapolri bertanggungjawab kepada Panglima. Selanjutnya mengenai pengangkatan Kapolri diatur dalam pasal 11. Pada pasal 11 ayat (2) menyatakan Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Pada ayat (2) menyatakan bahwa yang dapat diangkat menjadi Kapolri adalah perwira tinggi yang masih aktif. Pada ayat 3 juga menyatakan bahwa pengangkatan dan pemberhentian dalam jabatan selain yang dimaksud pada ayat (10), diatur lebih lanjut oleh Panglima atas usul Kapolri.

Dalam Bab III, yakni pasal 13 sampai 19 Undang – undang ini diatur tentang tugas dan wewenang Kepolisian Negara. Pertama, Kepolisian Negara bertugas: (a) selaku alat negara penegak hukum, memelihara serta meningkatkan tertib hukum; (b) melaksanakan tugas kepolisian selaku pengayom dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat bagi tegaknya ketentuan peraturan perundang-undangan; (c)



bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan Negara lainnya, membina ketentraman masyarakat dalam wilayah Negara guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat; (d) membimbing masyarakat bagi terciptanya kondisi yang menunjang terselenggaranya usaha dan kegiatan sebagaimana dimaksud pada huruf a, b, dan c; (e) melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kedua, dalam rangka penyelenggaraan tugas sebagaimana dimaksud pasal 13, Kepolisian Negara memiliki wewenang antara lain: (a) menerima laporan pengaduan; (b) melakukan tindakan pertama ditempat kejadian; (c) mengambil sidik jari dan identitas lainnya; (d) mencari keterangan dan barang bukti; (e) mencegah menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat.

Berdasarkan pokok-pokok uraian di atas terlihat bahwa pada satu sisi, fungsi Kepolisian merupakan bagian dari fungsi pemerintahan Negara di bidang penegakan hukum, perlindungan, dan pelayanan masyarakat serta pembimbingan masyarakat (Pasal 3). Akan tetapi pada sisi lain karena adanya ikatan dengan undang-undang No. 20/1982 tentang Hankamneg (Pasal 5), kedudukan Polri berada dalam lingkungan Angkatan Bersenjata. Sebagai konsekuensi atas kedudukannya sebagai ABRI, maka Kapolri dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab

kepada Menteri Pertahanan dan Panglima ABRI (Pasal 9). Mengenai tugas dan wewenang Kepolisian Negara, dinyatakan di samping tugas utamanya selaku penegak hukum, kepolisian Negara dinyatakan juga mempunyai tugas lain sesuai peraturan perundang-undangan (Pasal 13). Pasal 13 Undang – Undang Kepolisian ini memuat penegasan tentang tugas kepolisian sebagaimana diatur dalam pasal 30 Undang – Undang Nomor 20 / 1982 tentang pertahanan Keamanan Negara, yakni tidak saja sebagai penegak hukum melainkan sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan.

## **BAB IV**

# **PENGARUH SISTEM POLITIK TERHADAP KEDUDUKAN DAN FUNGSI KEPOLISIAN NEGARA RI**

Pada Bab I telah dikemukakan bahwa tujuan dari penelitian ini adalah ingin melihat sistem politik Orde Baru dan pengaruhnya terhadap kedudukan dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Dalam rumusan permasalahan, masalah pokok di atas dicarikan jawabannya melalui dua anak masalah yaitu; (1) Termasuk berkategori apa sistem politik Orde Baru; (2) Bagaimana kaitan antara sistem politik Orde Baru dengan kedudukan dan fungsi kepolisian Negara.

Sistem politik ini dipecahkan ke dalam dua konsep, yaitu sistem politik yang demokratis dan sistem politik yang otoritarian. Untuk kedudukan dan fungsi kepolisian dipecahkan ke dalam konsep kedudukan kepolisian yang otonom atau independen dan kedudukan kepolisian yang tidak otonom. Sistem politik dalam suatu Negara dikatakan demokratis apabila dalam suatu Negara terdapat pembagian kekuasaan dan adanya otonomi pada unsur penegak hukum. Inti terpenting dari pembagian kekuasaan tersebut adalah adanya otonomi penegakan hukum.

Sebaliknya sistem politik dikatakan otoritarian, apabila pembagian kekuasaan dalam suatu Negara tidak jelas bahkan kekuasaan Negara terpusat pada satu tangan, sehingga tidak ada sistem “check and balance” antar kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan yudikatif (Mahfud, 1993: 74). Pada suatu negara yang demokratis, maka karakter kepolisian yang dihasilkan adalah karakter yang independen atau otonom. Sedangkan pada suatu negara yang otoritarian maka karakter kepolisian menjadi kepolisian yang tidak otonom, merupakan perpanjangan tangan dan menjadi subordinasi dari kekuasaan.

Di negara yang otoritarian, Negara sangat aktif mengambil inisiatif dalam proses pembuatan kebijakan negara. Negara muncul sebagai pemegang tafsir tunggal terhadap berbagai fenomena dalam masyarakat. Negara menjadi begitu hegemonic terhadap masyarakat. Institusi-institusi demokrasi seperti partai politik dan media masa yang seharusnya mengambil peran atau fungsi dalam mengartikulasikan dan mengagregasi segala aspirasi dan kepentingan politik masyarakat tidak berjalan sebagaimana diharapkan. Bahkan fungsinya beralih menjadi instrument pemerintah untuk mengendalikan dan mengontrol aspirasi dalam masyarakat.

Di samping system politik yang otoritarian dan system politik yang demokratis, juga dikenal dengan system politik jenis ketiga yang pada dasarnya merupakan

kombinasi dari system politik jenis pertama dan jenis kedua. Dalam hal ini system politik yang birokratik atau otoritarian berjalan seiring dan silih berganti dengan system politik yang demokratis. Pada saat-saat tertentu system politik yang ditonjolkan adalah system politik yang represif dan pada saat lain yang ditonjolkan adalah system politik yang demokratis. Sistem politik yang mana yang harus ditonjolkan atau diutamakan sangat bergantung pada persepsi dari elit penguasa, mengenai prioritas-prioritas yang akan dicapainya. Dalam kaitan ini, sebagaimana dikatakan oleh Alfian (1993: 67), sebagai politik “gelang karet”. Artinya demokrasi sangat bergantung pada kemauan elit negara dan batasan yang ditentukan sendiri oleh negara.

#### **A. Ciri-Ciri structural Rezim Orde Baru**

Dalam Bab II, telah dikemukakan berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah Orde Baru untuk membina tertib politik yang dapat memberikan dukungan terhadap program pembangunan ekonomi. Upaya tersebut dilaksanakan dengan penciptaan struktur politik yang didominasi eksekutif, politik kepartaian yang terpecah belah, badan legislative yang lemah, lembaga kepresidenan yang kuat dan bersifat patrimonial, Angkatan darat yang berpengaruh kuat dalam bidang sosial politik, ekonomi dan birokrasi yang dominan. Kajian ini memperlihatkan

bahwa ciri-ciri structural rezim Orde Baru sangat mirip dengan model-model Negara yang diperkenalkan para sarjana Barat, diantaranya: (a) model kepolitikan birokrasi (bureaucratic polity); (b) model rezim birokratik otoritarian dan model korporatisme Negara. Sebelum menguraikan model-model tersebut akan dikemukakan terlebih dahulu ciri-ciri struktural rezim Orde Baru.

### **1. Birokrasi**

Seperti telah disinggung di muka, Angkatan Darat di bawah kendali Jenderal Soeharto merupakan unsur inti kekuatan Orde Baru. Untuk mencapai cita-cita Orde Baru, selain menguasai ABRI, Jenderal Soeharto juga menguasai birokrasi sipil yang siap membantunya. Menguasai agenda ini tampaknya menjadi agenda yang penting dalam rangka stabilitas ekonomi. Adalah mustahil upaya melakukan reformasi ekonomi secara radikal, tanpa dukungan birokrasi yang efektif dan efisien. Selain itu birokrasi harus dikendalikan agar selalu tanggap dan loyal kepada pucuk pimpinan. Menjadikan birokrasi sebagai penggerak program pembangunan tentu saja bukan hal mudah, karena birokrasi yang ada pada saat itu adalah birokrasi warisan rezim demokrasi terpimpin, yang sangat besar, tidak efektif dan korup. Di samping itu, birokrasi Orde Lama adalah birokrasi yang tercabik – cabik berdasarkan ideologi tertentu, karena pada masa Orde Lama birokrasi

merupakan sasaran partai politik yang saling bersaing menanamkan pengaruhnya.

Dengan demikian reformasi birokrasi yang dilakukan diarahkan pada tiga hal berikut. Pertama, mengembalikan wewenang pemerintahan kepada pusat (sentralisasi) yang pada masa demokrasi terpimpin sempat hilang di bawah UU Pemerintah daerah tahun 1957 (Manan, 1989: 139). Di bawah rezim demokrasi terpimpin wewenang pemerintah pusat sangat kecil karena wewenangnya untuk sebagian diserahkan kepada pemerintah daerah. Di bawah Orde Baru perumusan kebijaksanaan pemerintah dilakukan oleh pemerintah pusat. Kedua, membuat birokrasi agar tanggap dan loyal terhadap kepentingan dan perintah pemimpin pusat. Ketiga, mengonsolidasikan pengendalian terhadap daerah – daerah. Dalam kaitan ini, banyak perwira ABRI dan teknokrat sipil yang menduduki posisi penting di departemen – departemen dan badan pemerintah demikian pula posisi penting di daerah seperti Gubernur dan Bupati sebagian besar diisi perwira ABRI. Masih dalam rangka untuk menjamin efektivitas kerja ah birokrasi yang dipandang strategis, dibentuk biro intelijen khusus untuk memantau aparat birokrasi yang menyimpang dan tidak loyal kepada pusat.

## **2. Politik Militer**

Masa Orde Baru adalah puncak keterlibatan militer di bidang politik, dalam sejarah Indonesia. Dalam masa ini,

militer terlibat jauh di dalam birokrasi, partai masa dominan (Golkar), legislative, praktik ekonomi dan bisnis. Pemerintahan Orde Baru di bangun atas dasar koalisi antar militer khususnya Angkatan Darat dengan teknokrat sipil, aktivis mahasiswa, dan kalangan pengusaha. Peran dominan Angkatan Darat dalam pemerintahan muncul sejak 1966. Namun Angkatan Darat telah menemukan basis hukum keterlibatan mereka dalam urusan pemerintahan, yakni ketika diterimanya sistem perwakilan fungsional yang diusulkan oleh Jenderal Nasution dengan konsepsi jalan tengah. Dalam perkembangan politik kemudian, konsepsi jalan tengah Nasution diberi “baju” oleh pemerintah Orde Baru di penghujung tahun 1960-an, setelah Soekarno dan demokrasi terpimpinnya mengalami kejatuhan sebagai akibat lanjut dari kup PKI yang gagal di akhir tahun 1965. Baju baru itu – berupa konsep “dwifungsi ABRI” yang dihasilkan melalui seminar AD II tahun 1966 – melegitimasi tidak saja peran politik militer secara terbatas, melainkan dalam praktiknya sebuah kekuasaan politik militer yang amat luas (Arbi Sanit, 1994 : 45).

Dwifungsi ABRI telah memberi keabsahan politik kepada militer untuk tampil sebagai penggerak proses modernisasi dan pembangunan. Upaya ini ternyata mendapat dukungan dari sebagian kaum intelektual sipil. Karena itu pada permulaan Orde Baru, Soeharto mengangkat banyak intelektual sipil untuk duduk sebagai



penasihatnya tidak saja dalam bidang politik tapi juga ekonomi.

Dilihat dari perkembangan politik, dwifungsi ABRI yang kemudian disosialisasikan dan dimapankan dalam praktik politik Orde Baru adalah hasil pergulatan antara dua versi pemikiran tentang peranan militer dalam politik, yang berkembang di awal kelahiran Orde Baru. Versi pertama diwakili Nasution dan versi kedua diwakili Soeharto–Ali Moertopo (Mohtar Mas’oed, 1989: 138). Sekalipun kedua kelompok ini sama-sama merespon kondisi kepolitikan baru setelah kejatuhan Soekarno, namun keduanya saling berbeda dalam memandang peran militer di tengah kepolitikan baru itu.

Kelompok pertama, mengartikan dwifungsi sebagai bagian dari strategi yang lebih luas yakni pembinaan wilayah yang mempunyai tugas utama untuk mengerahkan potensi masa untuk tujuan pertahanan, di samping mengembangkan fungsi-fungsi politik yang terutama diarahkan untuk tercapainya kestabilan. Kelompok ini menyatakan upaya yang dilaksanakan untuk mengamankan kepentingan militer dalam percaturan politik nasional adalah dengan memasukkan ABRI hanya dalam MPR dan bukan dalam DPR. Alasannya, sebagian untuk menghindari ABRI dari tugas politik sehari – hari yang merupakan tugas DPR. ABRI hanya terlibat dalam perumusan kebijaksanaan Negara yang dilaksanakan MPR.

Masuknya ABRI untuk menduduki posisi sipil dibenarkan hanya dalam keadaan darurat. Sementara itu kelompok kedua, yang berada di sekitar Jenderal Soeharto melihat dwifungsi dalam pengertian yang lebih luas dari yang dikemukakan kelompok pertama. Menurut kelompok kedua ini, keterlibatan ABRI aktif dalam kehidupan sosial ekonomi dan politik adalah sesuatu yang lumrah dan diperlukan mengingat ABRI merupakan satu-satunya kelompok yang memiliki identitas nasional dan posisinya yang mampu mengatasi kepentingan semua kelompok dan kepentingan ideologis. Di samping itu, ABRI merupakan satu – satunya organisasi politik modern yang mampu mengerahkan dukungan dan menjamin pengendalian oleh presiden. Pengendalian posisi penting, yang dilakukan ABRI di bidang politik dan ekonomi sangat penting untuk menjamin keberhasilan Orde Baru.

Perbedaan pandangan tersebut pada akhirnya dimenangkan kelompok kedua. Sesuai dengan persepsi penguasa Orde Baru, dalam implementasinya dwifungsi ABRI melibatkan militer dalam proses politik dan pemerintahan, baik di tingkat lokal maupun nasional. Elemen-elemen yang terlibat dalam proses politik dan pemerintahan, seperti birokrasi, partai politik, parlemen dan badan eksekutif secara umum hampir tidak ada satu pun yang steril dari penetrasi militer.

### **3. Lemahnya Peran DPR**

Sejak Indonesia merdeka, hingga runtuhnya rezim demokrasi terpimpin tahun 1966, baru satu kali diadakan pemilu di Indonesia. Setelah Soekarno pada tahun 1960 membubarkan DPR, hasil pemilu 1955 karena dianggap berhaluan liberal maka tidak ada lagi badan legislative yang kritis di Indonesia. Untuk menggantikan anggota DPR-GR tersebut, Soekarno membentuk DPR baru dan MPRS yang seluruh anggotanya diangkat sendiri oleh Soekarno. Hasilnya adalah terbentuknya DPR yang tanggap terhadap lembaga eksekutif dan dengan patuh melaksanakan perintah tersebut.

Sebagai akibatnya, lembaga legislative berfungsi hanya menjadi sekadar “tukang stempel” pemerintah. Tradisi yang dibangun Soekarno itu dipraktikkan kembali di bawah Jenderal Soeharto, ketika pada tahun 1966 ia menyingkirkan semua anggota DPR – GR yang berhaluan komunis dan berjiwa Orde Lama. Sebagai gantinya ia mengangkat orang-orang dekatnya yang menjadi pendukung-pendukung Orde Baru. Di samping itu Jenderal Soeharto, pada awal tahun 1968 melakukan tindakan mengeluarkan beberapa anggota DPR dari parlemen, karena dianggap terlalu liberal dan dapat menghambat program pembangunan termasuk dari kelompoknya sendiri. Itulah mengapa sebabnya Jenderal Soeharto, pada tahun-tahun berikutnya sangat hati-hati

dalam mengangkat anggota DPR dengan meminta partai untuk menyingkirkan semua anggota DPR yang berpaham Liberal dari partainya.

Di samping melakukan seleksi terhadap anggota-anggota parlemen dengan mengangkat mereka yang mendukung programnya, dan menyingkirkan orang-orang yang berseberangan pendapat dengannya, jenderal Soeharto juga melakukan reorganisasi anggota MPR dengan memperbesar anggotanya dari jumlah 600 menjadi 920 anggota. Semua anggota baru tersebut ditunjuk dari daftar yang telah disiapkan sebelumnya. Hasilnya adalah dibentuknya sebuah fraksi pro pemerintah dalam MPRS yaitu Fraksi Karya Pembangunan (FKP) yang jauh lebih besar jumlahnya dari fraksi-fraksi lainnya. Parlemen yang telah direorganisasi ini pada tahun 1968 mengajukan resolusi kepada MPRS untuk bersidang secepatnya. Dalam sidang MPRS itu berhasil ditetapkan putusan-putusan penting seperti pemilihan Jenderal Soeharto menjadi presiden penuh, penundaan pemilu yang dijadwalkan bulan Juni 1968, pengesahan GBHN baru untuk menggantikan GBHN lama dan pengesahan Repelita. Dengan demikian, maka baik DPRGR maupun MPRS tanggap terhadap keinginan eksekutif. Apa yang terjadi selama periode 1966 – 1968 adalah keberhasilan pemerintah untuk melembagakan mekanisme “recall” sebagai salah satu upaya dari pimpinan parpol untuk mendisiplinkan

anggota-anggota partai. Dalam praktiknya mekanisme ini sangat efektif untuk mengendalikan perilaku politik menyimpang anggota DPR dan paling sering digunakan untuk meredam anggota DPR yang mengambil sikap kritis terhadap suara resmi pemerintah.

#### **4. Upaya Depolitisasi**

Pemerintah Orde Baru beranggapan di bawah demokrasi terpimpin partai politik terjebak dalam konflik – konflik ideologis yang berbau primordial dan sekretariat. Di samping itu jumlahnya terlalu banyak, sehingga kondisi semacam itu parpol tidak bisa diharapkan dapat membantu program pemerintah Orde Baru. Berdasarkan anggapan tersebut, jumlah partai politik dibatasi dan dibina agar tidak berorientasi pada ideologi, melainkan berorientasi pada program. Parpol dan organisasi kemasyarakatan termasuk yang berdasarkan keagamaan, juga diharuskan mencantumkan Pancasila sebagai satu-satunya asas, sehingga dengan program, dan memberi efek membantu bagi pelaksanaan program pemerintah.

Pada awal Orde Baru, penataan kehidupan partai politik merupakan salah satu persoalan strategis yang dihadapi Orde Baru, mengingat adanya Tap MPRS yang menghendaki pemilu, untuk memilih wakil-wakil rakyat di parlemen pada tahun 1968. Karena cara-cara yang akan ditempuh rezim Orde Baru tetap mendasarkan pada konstitusi sebagai keabsahan dari setiap tindakannya,

maka tidak ada keinginan dari penguasa Orde Baru untuk tidak melaksanakan amanat tersebut. Namun yang menjadi persoalan bagi kekuatan inti koalisi Orde Baru, adalah bagaimana menjadikan pemilu yang direncanakan pada tahun 1968 tersebut, dapat memberikan keabsahan secara konstitusional bagi upaya pemerintah untuk pelaksanaan program stabilisasi ekonomi. Dalam melaksanakan pemilu tahun 1968, dalam tubuh Angkatan Darat sendiri terdapat perbedaan pandangan antara perwira tinggi Angkatan Darat yang reformis radikal dan kelompok perwira tinggi reformis moderat (Mohtar Mas'oe'd, 1993). Perbedaan pandangan tersebut menyangkut sikap terhadap sistem kepartaian yang ada. Kelompok reformis radikal, salah satu tokohnya H.R.Darsono, menghendaki sistem pemilihan distrik beranggota tunggal (single member district). Dengan menerapkan sistem distrik, maka kepentingan partai yang sebagian besar berbasis di Jawa tidak terwakilkan sehingga bisa menghapus dominasi mereka di DPR. Dalam seminar Angkatan Darat II 1966 di Bandung, para perwira militer berhaluan reformis radikal merekomendasikan diterapkannya sistem distrik dalam Pemilu.

Akan tetapi kekuatan inti Orde Baru, di bawah Jenderal Soeharto lebih memilih sikap moderat dan kompromi, dengan melakukan pendekatan personal terhadap para pemimpin partai. Kelompok moderat

bagaimanapun melihat partai yang berbasis massa, baik di Jawa maupun di luar Jawa, sangat kuat karena itu tidak bisa dilumpuhkan begitu saja. Kelompok perwira militer moderat, kemudian menerapkan beberapa strategi dalam menghadapi kekuatan politik. Pertama, membangun pengelompokan politik baru di DPR, yang anggotanya terdiri dari politisi non partai, yang terikat dengan program pemerintah; kedua, mendorong terciptanya perwakilan – perwakilan korporatis; ketiga menyederhanakan partai politik.

Keinginan untuk memiliki kelompok perwakilan dalam DPR dilaksanakan melalui Sekber Golkar, dengan menempatkan orang-orang mereka sendiri dalam posisi-posisi penting dalam organisasi tersebut. Keputusan untuk memilih Sekber Golkar, sebagai semacam kuda troya, dilakukan bersamaan dengan tercapainya kesepakatan dengan para pemimpin partai politik untuk menunda pemilu hingga tahun 1971. Kesepakatan ini memudahkan para perwira militer di bawah kepemimpinan Jenderal Soeharto, untuk melakukan persiapan secara lebih matang terutama menyangkut konsolidasi organisasi. Dalam pemilu 1971, Golkar tampil sebagai pemenang karena tiga alasan. Pertama, jaminan fasilitas yang diberikannya jaringan intelijen operasi khusus (Opsus) yang pada waktu itu dipimpin Ali Moertopo. Kedua, dukungan regulasi, berupa peraturan Mendagri yang melarang pegawai negeri

menjadi anggota partai dan harus memiliki monoloyalitas kepada pemerintah. Dengan peraturan ini banyak pegawai negeri yang meninggalkan partai dan masuk Sekber Golkar. Ketiga, kerja organisasi sangat efektif karena banyak perwira militer ditugaskan sebagai pengurus Sekber Golkar di daerah-daerah di Indonesia.

Untuk memperkuat Golkar, pemerintah membentuk perwakilan kepentingan korporatis. Di samping untuk mengisolir partai politik dari basis massa, strategi tersebut dilakukan untuk mengendalikan perwakilan kepentingan kelompok sehingga tidak terjadi kepentingan yang dapat mengganggu program pemerintah. Strategi pembentukan kelompok kepentingan ini dilakukan dengan dua target penting. Pertama, dilakukan untuk pegawai negeri (birokrasi). Kedua, untuk organisasi buruh. Pada tahun 1966 Depdagri menghapuskan perserikatan pegawai, yang dibentuk pada masa demokrasi terpimpin, dalam departemen tersebut. Sebagai gantinya, dibentuk Korps Karyawan Kementerian Dalam Negeri (Kokar Mendagri). Dalam Pemilu 1971, Kokar Mendagri sangat efektif dalam mendorong pegawai untuk hanya memiliki monoloyalitas kepada pimpinannya. Karena itu setelah Pemilu 1971, dibentuk kelompok yang lebih besar yang mencakup semua pegawai pemerintah dari departemen-departemen lain, perusahaan Negara, badan-badan pemerintah termasuk pegawai sipil dalam lingkungan TNI dan Polri.



Organisasi baru ini disebut Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) yang susunan organisasinya sangat rapi, mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah Kecamatan. Korpri merupakan satu-satunya organisasi yang direstui pemerintah, untuk pegawai negeri dan keanggotaannya bersifat wajib. Korpri sangat efektif dalam menggerakkan pegawai negeri dan keluarganya untuk memberikan dukungan kepada pemerintah dalam pemilu dan menjauhkan mereka dari kegiatan partai.

Di samping pegawai negeri, sasaran kedua dari strategi pembentukan kelompok strategis adalah organisasi buruh. Sejalan dengan berhasilnya upaya penyederhanaan partai politik pada tahun 1973, maka banyak organisasi buruh yang kehilangan induknya. Dalam kondisi yang demikian, beberapa aktivis buruh yang pro program Orde Baru pada tanggal 20 Februari tahun 1973, mendirikan Federasi Buruh Seluruh Indonesia (FBSI) dan dalam anggaran dasarnya organisasi ini menyatakan diri sebagai organisasi independen, bersifat non politis dan basis keanggotaannya terletak pada industry. Pada tanggal 11 Maret 1974 pemerintah mengakui FBSI sebagai satu-satunya serikat buruh resmi di Indonesia dan mendorong perusahaan-perusahaan untuk mendirikan cabang-cabang FBSI.

Berkat dukungan pemerintah, FBSi pada masa pemerintah Orde Baru menjadi organisasi yang kuat.

Untuk mengefektifkan organisasi ini, pimpinan puncak organisasi biasanya diduduki oleh aktivis yang pro pemerintah, dibantu beberapa perwira militer, sedangkan di daerah-daerah yang menjabat ketuanya adalah perwira militer.

Strategi terakhir untuk mengendalikan partai di Indonesia adalah dengan menyederhanakan partai-partai politik dengan cara melakukan fusi. Ada dua langkah yang ditempuh untuk menyederhanakan partai politik. Pertama dengan mengeluarkan Tap MPRS No XXII/MPRS/1966 tentang pengaturan kembali struktur politik. Kedua, dengan musyawarah kekuatan inti Orde Baru dengan pemimpin partai politik. Dalam musyawarah tersebut berhasil disepakati, dalam DPR akan dibentuk dua kelompok koalisi yaitu kelompok Demokrasi Pembangunan yang terdiri dari PNI, IPKI, MURBA, Parkindo, dan Partai Katolik; dan kelompok Persatuan Pembangunan yang terdiri dari NU, Parmusi, PSI dan Perti. Setelah pemilu 1971, kesembilan partai politik setuju untuk fusi ke dalam dua partai. Tanggal 5 Januari 1973, kelompok Persatuan Pembangunan yang berinspirasi Islam menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan pada tanggal 10 Januari 1973 kelompok Demokrasi Indonesia menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Dalam struktur dan proses politik selanjutnya, Golkar menjadi kekuatan yang hegemonik di dalam parlemen

Orde Baru. Penguasaan kursi mayoritas oleh Golkar yang didukung oleh duet Golkar-ABRI mengakibatkan partai politik lain tidak mampu menjadi pengimbang kekuatan di parlemen. Dominasi kuantitatif Golkar menyebabkan kuatnya kedudukan Golkar (dan ABRI) dalam penentuan sikap dan tingkah laku parlemen serta proses formulasi kebijakan parlemen secara umum. Fraksi Karya Pembangunan (FKP) dan Fraksi ABRI (F-ABRI) menjadi kekuatan superordinat di dalam DPR, sebaliknya Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) dan Fraksi Partai Demokrasi (FPDI) menjadi kekuatan subordinat atau kekuatan pinggir. Bagaimana struktur dan proses politik Orde Baru, digambarkan oleh Eep Syaifullah sebagaimana bagan berikut ini.

Bagan 2: Struktur, aliran kekuasaan serta proses politik masa Orde Baru

### **5. Peran Lembaga Kepresidenan**

Kokohnya kekuatan Orde Baru, juga didukung oleh tampilnya lembaga kepresidenan yang "kuat." Salah satu langkah yang ditempuh untuk menghadapi tantangan Orde Baru yakni bagaimana mengefektifkan birokrasi agar dapat mendukung program stabilitas ekonomi adalah dengan memperkuat kantor kepresidenan. Di kantor ini bekerja pembantu presiden yang terdiri dari kelompok kecil dan handal, dalam membuat kebijaksanaan. Menguatnya lembaga kepresidenan ini dalam kaitannya

dengan lembaga-lembaga Negara lainnya dimungkinkan karena kemampuan Jenderal Soeharto untuk membina sumber keuangan tersendiri untuk kepentingan patronase, di samping kemampuannya untuk memanfaatkan wewenang khusus seperti Surat Perintah 11 Maret 1966.

Berdasarkan ciri-ciri structural, sebagaimana diuraikan di atas, sebenarnya sulit untuk ditarik suatu kesimpulan yang tegas apakah pemerintah Orde Baru menerapkan system politik yang demokratik atau otoritarian. Namun dengan melihat ciri-ciri yang dominan, kalangan ahli ilmu politik barat mencoba menjelaskan karakteristik politik Orde Baru melalui beberapa pendekatan. Dari beberapa pendekatan tersebut lahirlah beberapa model negara, seperti model patrimonial, model kepolitikan birokrasi, model rezim birokratik otoritarian, dan model korporatisme negara. Secara ringkas model – model itu diuraikan sebagai berikut (Manuel Kasiepo, 1987 : 22).

Pertama, model Patrimonial (Manuel Kasiepo, 1987 : 22-29). Dalam menganalisa fenomena politik yang terjadi di Indonesia, model ini menggunakan model historis cultural. Di antara para ahli ilmu politik barat yang mencoba menganalisa struktur politik Orde Baru, terdapat nama-nama seperti: Hari J. Benda, Benedict R O.G Andersen, Donald K. Emmerson. Mereka pada umumnya menggunakan pendekatan historis cultural, melihat

otoritarisme yang berkembang pada masa Orde Baru sebagai warisan rezim sebelumnya. Bahkan penyebab munculnya otoritarisme itu jauh berakar dalam sejarah tradisional bangsa Indonesia. Sejak zaman penjajahan hingga kemerdekaan, sejarah politik Indonesia hanya mengenal gaya pemerintahan patrimonialisme dan otoritarianisme paternalistik. Inilah yang kemudian mendorong ahli politik seperti Benda menarik kesimpulan bahwa upaya untuk menciptakan struktur- struktur politik modern seperti pada masa demokrasi Liberal – Parlementer tidak berhasil. Dalam perspektif cultural, Benda melihat munculnya otoritarianisme di Indonesia sebagai kebangkitan kembali tradisi politik asli yang sudah berkembang sejak zaman sebelum penjajahan. Pandangan Benda ini, kemudian menjadi acuan Anderson dan Emmerison dalam menganalisis kecenderungan politik di Indonesia. Anderson dalam karyanya memperlihatkan bukti-bukti tentang bangkitnya budaya politik Jawa dalam rezim demokrasi terpimpin, maupun dalam rezim Orde Baru. Dari sini dapat dikatakan karena budaya politik Indonesia adalah otoritarian dan bukan demokratis, maka otoritarianisme dalam kenyataan politik Negara Orde Baru sangat sulit dikesampingkan.

Kedua, model kepolitikan birokratik. Tokoh utama dari model kepolitikan birokratik adalah Karl D. Jackson (Kasiepo, Op. Cit:25). Menurutnya, kepolitikan birokratik

berbeda dengan rezim penguasa tunggal yang dipegang oleh satu orang. Dalam hal memegang kekuasaan, dasar yang digunakan presiden lebih pada kewenangan legal dari pada legitimasi tradisional. Di samping itu, kekuasaan presiden harus didukung oleh sekurang-kurangnya consensus minimal di kalangan elit militer dan birokratik. Kepolitikan birokratik tidak sama dengan rezim militeristik, karena prioritas-prioritas utama kebijakan pemerintah lebih bersifat teknokratik dan birokratik dari pada militer. Berdasarkan pandangan Jackson, Crouch melihat tiga ciri utama kepolitikan birokratik. Pertama, birokrasi merupakan lembaga politik yang dominan. Kedua, lembaga-lembaga politik seperti parlemen, partai politik dan kelompok – kelompok penekan berada dalam keadaan lemah, sehingga tidak mampu mengontrol atau mengimbangi kekuasaan birokrasi. Ketiga, masa di luar birokrasi secara politik adalah pasif karena lemahnya partai politik. Dari ketiga ciri ini, jelas terlihat persaingan politik dalam birokrasi yang terjadi antar faksi – fraksi yang ada lebih bersifat individual. Demikian pula kesinambungan model kepolitikan ini sangat tergantung kepada kaum elit, terutama dalam hal ini kemauan Presiden. Crouch (1986 : 19). Menyebut tiga prasyarat penting agar model ini bisa eksis. Pertama, secara ideologis elite birokrasi berada dalam keadaan homogen dan semua faksi dalam birokrasi merasa puas dengan sistem yang ada. Kedua, kalangan non elite

akan tetap pasif dalam hal politik. Ketiga, kemampuan untuk memuaskan harapan-harapan material pada tingkat elite menengah dan rakyat banyak. Dalam hal ini, pemerataan hasil-hasil pembangunan material menjadi prasyarat penting untuk tercapainya harapan-harapan tersebut.

Ketiga, rezim otoriter-birokratik. Rezim otoriter-birokratik mempunyai ciri-ciri spesifik sebagai berikut: Pertama, militer sangat dominan dalam pemerintahan yang untuk mencapai program-programnya bekerja sama dengan teknokrat sipil. Kedua, rezim otoriter birokratik didukung sejumlah konglomerat yang oligopolitik dan Negara bekerja sama dengan kekuatan bisnis internasional. Ketiga, proses pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan public dilakukan secara sentralistik dengan pendekatan birokratik teknokratik. Keempat, pemerintah menggunakan cara represif untuk memperlemah kelompok oposisi dan mereka yang secara individu maupun kelompok berbeda pendapat dengan atau pandangan dengan pemerintah. Kelima, kekuatan massa didemobilisasi sehingga memudahkan pengawasan dan pengendalian (Rachman Tolleng, 1982 : 52).

Keempat, model Negara korporatis. Korporatisme Negara adalah system pengorganisasian Negara melalui perwakilan kepentingan dimana masyarakat dikelompokkan berdasarkan profesi, minat dan kesamaan

kepentingan (Arief Budiman, 1982 : 12). Tujuannya adalah untuk menekan timbulnya konflik antarkelas dan antar kelompok kepentingan serta menciptakan keselarasan, keserasian dan kerja sama dalam hubungan antara Negara dan masyarakat. Ciri-ciri dominan dari korporatisme Negara ini adalah: Pertama, jumlahnya terbatas ; Kedua, tunggal; Ketiga, bersifat keharusan; keempat tidak saling bersaing; Kelima, tersusun secara hierarki; Keenam dibedakan secara fungsional; Ketujuh diberi monopoli perwakilan dalam bidang masing-masing; Kedelapan, diakui dan diciptakan Negara; Kesembilan, seleksi kepemimpinan dan artikulasi kepentingan dan dukungan dikendalikan Negara.

Dengan demikian, maka system politik Orde Baru adalah sistem politik yang memiliki ciri-ciri model rezim birokratik otoritarian (otoritarian birokratik) dan model korporatis negara. Jika dikonversikan ciri-ciri tersebut adalah: Pertama, rezim Orde Baru dipimpin oleh militer sebagai suatu lembaga, bekerja sama para teknokrat sipil. Kedua, penyusunan kebijaksanaan nasional bersifat teknokratik birokratik. Ketiga, massa dimobilisasi melalui pembentukan perwakilan kepentingan. Keempat, tindakan represif dilakukan untuk mengendalikan oposisi. Kelima, peran yang sangat dominan lembaga kepresidenan.

Dari perspektif ini, maka sebetulnya model kepolitikan Orde Baru tidak jauh berbeda dengan model



kepolitikan masa Orde Lama (Moh. Mahfud, 1993 : 541). Kedua-duanya bersifat otoriter meskipun terdapat perbedaan dalam hal latar belakang, motif dan tujuannya. Pertama, pada masa Orde Lama tidak ada sistem kepartaian sedangkan pada masa Orde Baru ada sistem kepartaian walaupun yang terakhir melahirkan sistem kepartaian hegemonik. Tumpuan kekuatan Orde Lama pada Soekarno sebagai presiden, sedangkan pada masa Orde Baru adalah presiden Soeharto bekerjasama dengan militer, Golkar, dan Birokrasi. Ketiga, jalan yang ditempuh Orde Lama tidak konstitusional sedangkan pada masa Orde Baru ditempuh jalan formal konstitusional. Keempat, pemusatan kekuasaan pada masa Orde Lama untuk mencegah desintegrasi bangsa sedangkan pada masa Orde Baru untuk menciptakan stabilitas politik, yang merupakan prasyarat pembangunan ekonomi.

## **B. KEDUDUKAN DAN FUNGSI KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA (POLRI)**

Secara universal fungsi polisi dalam masyarakat dirumuskan sebagai penegak hukum (law enforcement officer), dan pemeliharaan ketertiban (order maintenance). Dalam pengertian itu termasuk di dalamnya peran sebagai pembasmi kejahatan. Namun walaupun berperan sebagai penegak hukum, visi misi dan tujuan dari badan kepolisian sangat bergantung kepada system politik Negara yang

bersangkutan. Pada Negara yang demokratis, kepolisian berfungsi sebagai alat penegak hukum dan pemelihara ketertiban yang otonom dan mengabdikan pada penegakan hukum. Sebaliknya pada Negara yang totalitarian, polisi menjadi alat politik untuk melanggengkan kekuasaan pemerintah yang berkuasa. Polisi diabdikan untuk kepentingan penguasa (Mabes Polri, 1999 : 8).

Sebagai konsekuensi dari fungsinya sebagai penegak hukum dan pemelihara ketertiban di banyak Negara, Polisi merupakan unsur sipil, bukan militer (Angkatan Perang). Mengapa? Ada perbedaan yang mendasar antar angkatan perang dengan polisi. Polisi dalam doktrinya harus menumpas kejahatan bukan menumpas para penjahat. Di sini musuh dari polisi adalah kejahatan dan bukan penjahat. Namun karena kejahatan itu dilakukan oleh orang yang namanya penjahat, maka tugas polisi adalah menangkap dengan mencintai kemanusiaan untuk mempertanggungjawabkan secara perorangan untuk tidak melanggar hak asasi manusia. Tugas ini sebagaimana dijelaskan dalam pasal 18 UU No. 28 tahun 1997 sebagai berikut:

“(1) Untuk kepentingan umum , pejabat Kepolisian Negara dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.

(2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan

yang sangat perlu dan memperhatikan perundang-undangan serta kode etik profesi kepolisian”.

Seorang anggota polisi dapat melakukan penilaian sendiri dan mengambil langkah tindakan sendiri yang kemudian dipertanggungjawabkan kepada atasannya. Tidak demikian dengan angkatan perang, dimana anggotanya harus bergerak dalam ikatan kelompok dan mempertanggungjawabkan perbuatan secara kelompok pula. Demikian pula ternyata di seluruh dunia, polisi adalah “non combatan” (bukan alat tempur), sehingga karenanya seorang polisi tidak boleh dibunuh pada masa peperangan. Bahwasanya karena rasa patriotiknya, seorang anggota polisi ikut bertempur karena negaranya diserang musuh, maka itu adalah hak & kewajibannya selaku warga Negara suatu bangsa (hak bela negara). Jadi ciri khas polisi yang tampil sebagai pejuang membela negara, adalah manakala Negara kesatuan RI dalam keadaan bahaya, tetapi selebihnya Polri adalah polisi bukan militer.

Di seluruh dunia, peran militer utamanya adalah sebagai “war machine” atau alat perang, sehingga angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara disebut angkatan perang (Irsan, 1998: 52). Perang selalu menimbulkan pikiran adanya kekuatan lawan yang dinamakan musuh. Untuk memenangkan perang doktrinya adalah kalahkan atau hancurkan musuh. Walaupun bukan berarti bahwa angkatan perang tidak mempunyai tugas di luar tugas

perang, seperti dikenal apa yang dinamakan “civic mission” dari suatu angkatan perang.

Sejauh menyangkut kedudukan dan fungsi kepolisian Negara Republik Indonesia, pada masa Orde Baru diatur dalam beberapa undang-undang, yakni Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang KUHAP; Undang-undang Nomor 20 tahun 1982 tentang pertahanan dan keamanan Negara, dan Undang-undang Kepolisian Negara Nomor 28 tahun 1997. Dalam pasal 29, UU No. 20 dinyatakan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai unsur Angkatan Bersenjata (ABRI). Sebagai unsur ABRI maka Kepolisian Negara Republik Indonesia di samping bertugas sebagai selaku alat Negara penegak hukum, juga mengemban fungsi sebagai kekuatan Hankam dan kekuatan sosial politik (pasal 28). Dinyatakan dalam ayat (2) pasal diatas, bahwa dalam fungsinya sebagai pengemban fungsi sosial politik, maka Polri diarahkan agar secara aktif mampu meningkatkan dan memperkokoh ketahanan nasional dengan ikut serta dalam pengambilan keputusan mengenai masalah kenegaraan dan pemerintahan, mengembangkan demokrasi Pancasila dan kehidupan konstitusional dalam segala dan kegiatan pembangunan nasional.

Sementara itu, dalam Undang-undang Nomor 28 tahun 1997, mengenai kedudukan dan fungsi kepolisian dinyatakan sebagai berikut, “Kepolisian Negara Republik

Indonesia adalah unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (pasal 5). Mengenai fungsi Kepolisian tersebut, dirinci dalam pasal 13 sebagai berikut; (1) selaku alat Negara penegak hukum; (2) selaku pengayom dan pelayan masyarakat; (3) membina keamanan dan ketertiban masyarakat; (4) membimbing masyarakat; (5) melaksanakan tugas lain sesuai peraturan perundang-undangan.

Dari paparan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa Polri mempunyai 2 (dua) jenis kedudukan, yakni kedudukan sebagai alat Negara penegak hukum yang menyelenggarakan fungsi Kepolisian Negara; dan sebagai bagian integral dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Kedudukan Polri sebagai alat Negara penegak hukum (sebagai sub-sistem peradilan pidana), dapat diperinci pada dua bidang pokok yaitu : Pertama, sebagai penyidik dan penyelidik; Kedua, sebagai koordinator dan pengawas penyidik pegawai negeri sipil. Sedangkan dalam kedudukan sebagai bagian integral dari ABRI, Polri menjalankan fungsi sebagai kekuatan pertahanan keamanan negara yang dalam menjalankan tugasnya berperan sebagai kekuatan Hankam dan kekuatan sosial politik.

Kedua kedudukan dan fungsi Polri di atas pada praktiknya menuntut peranan-peranan yang berbeda dalam penerapannya. Tetapi pada masa Orde Baru

kedudukan kepolisian diintegrasikan kedalam Angkatan Bersenjata. Lalu timbul pertanyaan; apa sebabnya hal itu terjadi?.

Sejak awal pembentukannya, pemerintah Orde Baru berkecenderungan untuk menciptakan model pembangunan yang bercorak birokratis. Kecenderungan ini tampaknya dibentuk sekaligus oleh kebutuhan objektif – berupa krisis ekonomi, politik dan sosial – yang ada pada saat itu, dan kebutuhan subjektif penguasa untuk melanggengkan kekuasaan rezim.

Salah satu konsekuensi dari penciptaan model semacam itu adalah pentingnya penggunaan birokrasi. Birokrasi menjadi alat pembangunan yang penting, tidak saja untuk tujuan teknis-membantu formulasi dan realisasi kebijakan pembangunan, namun terutama untuk tujuan politik; menjaga stabilitas kekuasaan negara secara internal dan melakukan penguasaan terhadap masyarakat secara eksternal.

Untuk tujuan ini sekurang-kurangnya ada tiga hal yang ingin dicapai. Pertama, melakukan pembesaran jumlah anggota birokrasi secara kuantitatif. Kedua, member kewenangan kepada birokrasi untuk menjadi perpanjangan tangan pemerintah, dalam mengontrol masyarakat. Ketiga, memasukkan kekuatan militer ke dalam birokrasi. Pada masa Orde Baru ditandai oleh terjadinya pembesaran peran kualitatif dan kuantitatif

birokrasi militer. Kenyataan ini bisa dipahami mengingat beberapa alasan. Pertama, sebagaimana fenomena umum dunia ketiga, militer Orde Baru adalah kekuatan sosial yang paling siap dalam hal organisasi dan skill untuk memasuki birokrasi yang mendekati kriteria birokrasi modern. Kedua, keadaan awal Orde Baru – dalam beberapa segi masih bertahan sampai sekarang, ditandai kecurigaan penguasa terhadap politisi sipil yang umumnya berbasiskan partai. Orde Baru (baca militer) memiliki trauma sejarah yang dalam tentang ketidakmampuan – ketidakmampuan politisi sipil dalam hal: mengambil kebijakan diplomatic yang tepat dengan tuntutan strategi perang (di masa revolusi) ; dan mengelola system politik selama demokrasi parlementer yang dianggap militer gagal menciptakan stabilitas. Ketiga, penetrasi atau penguasaan militer terhadap birokrasi dianggap sebagai strategi yang paling tepat dalam rangka mengamankan pembangunan dan kelangsungan kekuasaan. Keempat, sebagaimana diungkapkan Castles (Eep Syaifullah Fatah, 2000:184), penetrasi militer ke dalam birokrasi menjadi leluasa karena tiadanya hambatan yang berarti dari masyarakat (awal) Orde Baru yang memang terbukti tidak memiliki kekuatan yang cukup untuk ikut campur dalam pengaturan birokrasi dan mempengaruhi jalannya kebijakan birokratis.

Bila dicermati, pendekatan integrasi pada masa pemerintahan Orde Baru terbukti efektif. Tidak saja

berhasil mengeleminir persaingan antar angkatan sebagaimana yang dikonsepsikan, tapi lebih dari itu berhasil mengamankan keberlangsungan Orde Baru dan pembangunan yang dilaksanakannya selama 30 tahun. Namun disisi lain telah membawa berbagai implikasi terhadap tubuh Polri sendiri maupun terlebih-lebih terhadap tugas penegakan hukum di masyarakat. Mengapa? Karena pertimbangan integrasi Polri ke dalam ABRI, lebih didasarkan pada pertimbangan politik bukan pertimbangan profesional. Polri tidak dilihat sebagai organisasi yang spesifik yang menjalankan tugas dan pekerjaan yang spesifik pula.

Dalam struktur ABRI, Panglima Angkatan Bersenjata (Pangab) merupakan otoritas tertinggi, dan pengendali semua fungsi yang bersifat politis dan strategis yang mempengaruhi politik dan strategi nasional. Struktur organisasi yang demikian itu menjadi pola nasional dan diikuti terus sampai ke tingkat – tingkat yang lebih rendah yaitu propinsi, kabupaten, dan bahkan sampai kecamatan. Komando ABRI (baca militer) sangat kuat mendominasi seluruh jajaran ABRI. Bahkan sampai ke daerah peran Pangdam, Komando Resort Militer, Komando Distrik dan Komando Rayon, tetap memegang kendali dan mempengaruhi pekerjaan polisi.

Dalam struktur tersebut Polri hanya merupakan unsure pelaksana dari kebijakan Menhankam / Pangab.



Karena Polri tidak otonom untuk membuat kebijaksanaan sendiri yang sesuai dengan fungsi dan tugas pokoknya. Baik pembuatan kebijaksanaan di bidang sumber daya manusia, anggaran, prosedur kerja dan lain-lain. Akibatnya Polri sulit untuk mengembangkan diri (Kunarto : 2000). Sebagai contoh, pada masa Orde Lama, kemampuan fungsi intelijen Polri cukup baik. Dengan integrasi ABRI, fungsi ini dilikuidasi dalam intelijen strategis ABRI, yang kemudian dikenal dengan BAIS (Badan Intelijen Strategis). Setelah integrasi, intelijen Polri hanya menitikberatkan pada intelijen criminal, sementara intelijen politik menjadi tanggung jawab BAIS ABRI (Baringbing, 2000). Di bidang personil, pada masa Orde Baru tidak mengalami perkembangan, tetapi justru terjadi penurunan rasio. Pada tahun 1955 pada saat jumlah penduduk Indonesia kurang lebih 80 juta jiwa, jumlah polisi sudah mencapai 104 ribu orang atau dengan rasio 1:750. Memasuki masa Orde Baru, tahun 1971, pada saat jumlah penduduk mencapai 115 juta, jumlah polisi baru mencapai 120 ribu orang atau dengan rasio 1:1000. Rasio ini terus bertahan sampai akhir Orde Baru. Rasio di atas menunjukkan masih jauhnya jumlah ideal Polri dari tingkat ideal yang disarankan PBB yakni 1:500. Dibandingkan Negara – Negara Asia lainnya, jumlah polisi Indonesia tergolong terkecil dalam konteks rasio di atas, sebagaimana digambarkan dalam tabel 5 berikut.

**Tabel 5 : Rasio Polisi di Asia**

Nama Negara	Rasio
Jepang	1 : 400
Korea Selatan	1 : 500
Hongkong	1 : 217
Singapura	1 : 400
Malaysia	1 : 350
Philipina	1 : 646
Thailand	1 : 350
Brunei	1 : 235
India	1 : 600
Indonesia	1 : 1100

Sumber data : ICPO (International Criminal Police Organization) 1992.

Demikian juga dengan tingkat kesejahteraan. Sesuai standar PBB tingkat kesejahteraan polisi diukur dengan perbandingan gaji polisi dengan pegawai keuangan / perbankan. Kalau lebih tinggi berarti tingkat kesejahteraan sudah baik. Jika lebih rendah berarti sebaliknya. Berikut ini merupakan rekap perbandingan gaji polisi (pangkat rendah dalam masa kerja nol tahun) dan pegawai keuangan di beberapa Negara Asia. Tingkat kesejahteraan Polri termasuk rendah untuk ukuran Asia, seperti table 6 berikut ini.

**Tabel 6 : Gaji Polisi : Pegawai Keuangan**

Negara	Gaji Polri	Gaji Peg. Keuangan	Keterangan
Hongkong	1.323	724	182%
Jepang	1.890	1.670	112%
Singapura	515	510	101%
Malaysia	256	567	45%
Thailand	147	253	48%
Indonesia	63	233	27%

Sumber data : Asiaweek dan Interpol, Desember 1995

Sementara itu dalam kebijaksanaan rekrutmen personil (Perwira), setelah integrasi dilaksanakan satu atap dalam wadah AKABRI. Karena merupakan urutan terakhir dalam AKABRI, ternyata Akademi Kepolisian hanya mendapat taruna sisa setelah calon-calon yang terbaik dijaring masuk akademi yang lain, terutama Akademi Militer. Penelitian yang dilakukan Anton Tabah, menunjukkan rendahnya nilai NEM yang dimiliki calon taruna. Pada saat decade terakhir ini, lebih dari 70% skor NEM taruna Akademi Kepolisian berkisar antara 27 – 29 (Anton Tabah: Wawancara). Kalau NEM dijasikan ukuran kadar intelektual, maka dapat dikatakan Polri menerima personil dengan kadar intelektual yang rendah.

Dalam kedudukannya sebagai ABRI, maka kultur ABRI juga berlaku terhadapnya. Apalagi sejak integrasi, terjadilah penyeragaman dalam segala bidang, dari atribut fisik, mulai dari jenis kepangkatan sampai plat nomor

mobil, dari doktrin sampai prosedur kerja, dari pendidikan sampai penjenjangan karier, dari disiplin sampai system peradilan. Dengan kedudukannya sebagai ABRI, maka Polri dibebani kewajiban-kewajiban antara lain sebagai berikut; (a) Sapta Marga; (b) Sumpah Prajurit; (c) 11 asas kepemimpinan ABRI; (d) Kepemimpinan dan Komunikasi sosial ABRI; (e) Kode Etik Perwira: Budi Bhakti Wira Utama (Kunarto, 1997). Akibatnya terbentuklah institusi Polri dengan kultur militer. Menurut Adrianus Meliala (1999; 4), adanya kultur ABRI, membawa berbagai kesulitan dalam hubungan dengan masyarakat. Menurutnya dua hal yang mempengaruhi hubungan itu. Pertama, postur dan organisasi Polri yang para militer membuatnya tidak fleksibel terhadap kemauan dan ekspektasi masyarakat yang menjadi konsumennya. Kedua, orientasi pada Negara dan penguasa menjadikan tumbuhnya kultur pada Polri yang elitis. Tabel 7 dan 8 di bawah ini dapat menjadi suatu gambaran yang baik tentang keadaan ini.

**Tabel 7 : Tentang Penilaian Masyarakat Terhadap Sikap Polisi**

Pertanyaan	Jawaban Responden (%)
Suka menolong dan melindungi	16,4
Tanpa pamrih dalam setiap tindakannya	7,3
Tidak berbuat apa-apa (acuh)	16,4

Pertanyaan	Jawaban Responden (%)
tak acuh) ketika anda membutuhkan	
Tidak sportif	9,1
Suka memungut / meminta sejumlah uang nolong	
Mangancam / menakut-nakuti	9,1

Data diolah oleh penulis dari sumber : Polling Majalah Editor, 1992 No. 41/THN.V/4 JULI 1992

Kemudian mengenai bagaimana perangai polisi dimata masyarakat tergambar dalam data berikut ini

**Tabel 8 : Penilaian Masyarakat Tentang Perangai Polisi**

Pertanyaan	Jawaban Responden (%)
Ramah dan banyak senyum	1.8
Cekatan dan tegas dalam bertugas	27.2
Bertampang angker/merengut/judes	49.1
Tampak letih karena kerja berat	12.7
Tampak tidak bersemangat	9.1

Data diolah oleh penulis dari sumber : Majalah Editor, 1992 No. 41/THN.V/4 JULI 1992

Mengenai fungsinya sebagai penegak hukum, dan sebagai kekuatan Hankam yang juga menjalankan misi politik membawa implikasi terhadap Polri. Menurut sarlito

W. Sarwono (1996: 4), seorang pakar psikologi, dualism fungsi di atas mengundang konflik peran bagi anggota Polri, yang memberatkan tugas anggota Polri. Sementara itu, Anton Tabah menyatakan, dualism fungsi ini telah menyudutkan Polri ke posisi yang rumit sekaligus riskan (1996: 83). Polri seolah berdiri di dua ujung tanduk yang sama tajamnya. Ujung tanduk yang satu mewakili kepentingan pemerintah. Dalam hal ini kepentingan pemerintah adalah terciptanya kestabilan politik sebagai prasyarat untuk pembangunan ekonomi.

Sejatinya sebagai penegak hukum, Polri tidak boleh menjadi alat politik. Sekalipun sebagai alat negara, polisi bukan alat politik negara. Polisi adalah alat hukum yang mengabdikan kepada kepentingan negara, selama kepentingan negara itu sendiri tidak bertentangan dengan norma hukum. Sebaliknya dalam kapasitasnya sebagai aparat masyarakat, polisi juga bukan alat politik publik. Kapabilitas polisi dalam konteks ini adalah alat hukum publik, yang bertugas melayani dan serta melindungi masyarakat dalam berinteraksi dengan sesama masyarakat, dan dengan negara sejauh tidak berlawanan dengan norma hukum formal.

Kedudukan Polri yang secara organisatoris, administrative dan financial berada di bawah pengendalian Panglima ABRI, mempunyai implikasi fungsi mana yang harus diutamakan. Apakah fungsinya sebagai kekuatan

sosial politik atau selaku penegak hukum. Karena secara organisatoris, administratif dan finansial, kepolisian bertanggungjawab kepada panglima ABRI, yang menjadi atasannya, maka secara teoretis badan atau lembaga yang paling diutamakan adalah lembaga yang secara structural keorganisasian menjadi atasan Polri, yang sehari-hari menentukan urusan organisasi, administrasi dan keuangan lembaga kepolisian. Dalam kaitan ini maka fungsi yang didahulukan adalah fungsinya sebagai kekuatan Hankam dan pengemban fungsi sosial politik. Di lain pihak dalam melaksanakan tugasnya, bukan tidak mungkin Polri akan bersikap “ewuh pakewuh” terhadap atasannya. Sikap semacam itu bukan tidak mungkin menghinggapi anggota Polri, karena kultur birokrasi, “patron-klien” yang begitu dominan dalam tradisi birokrasi Indonesia.

Konsekuensi dari digunakannya pertimbangan politik dalam pelaksanaan fungsi hukum, membuat Polri dipersepsi sebagai simbol represi negara ketimbang sebagai lembaga yang berasal dari masyarakat untuk masyarakat. Karena Polri cenderung mengambil posisi berpihak pada kekuasaan dari pada kepentingan rakyat (Bambang Widodo, 1997). Akibat itu semua tercermin dengan adanya kepastian hukum yang rendah, belum tumbuhnya budaya taat hukum, citra kepolisian amat negative di mata masyarakat serta tumbuhnya berbagai budaya negative dalam tubuh institusi kepolisian itu sendiri.

Penelitian di atas menilai tentang kinerja Polri yang meliputi atas proses kerja, hasil kerja dan keberpihakan dalam bertugas. Data di atas menggambarkan sebagai berikut; Pertama, menilai proses kerja. Dalam merespons kasus-kasus yang dilaporkan. Dalam merespons peristiwa kejahatan, kerja kepolisian dinilai positif. Namun untuk hal lalu-lintas, dan berurusan dengan polisi, responden beropini negative; Kedua, menyangkut penilaian hasil kerja, data di atas menunjukkan sebagian besar responden berpandangan minor. Ada kesan melibatkan polisi menambah panjang persoalan. Demikian pula, polisi dianggap kurang mampu melindungi masyarakat; Ketiga, menilai keberpihakan polisi. Dalam hubungan ini responden menilai polisi dalam bertugas belum berpihak kepada masyarakat.

Dari uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kecenderungan pemerintah Orde Baru yang ingin menciptakan pembangunan yang bercorak birokratik member konsekuensi pentingnya penggunaan birokrasi kepolisian untuk membantu realisasi kebijaksanaan pembangunan, khususnya untuk tujuan politik yakni menjaga stabilitas kekuasaan Negara secara internal dan melakukan penguasaan terhadap masyarakat secara eksternal. Oleh Karena itu Polisi pada masa Orde Baru, melalui ketentuan perundang-undangan diatas, diletakkan tidak hanya sebagai penegak hukum dan pemelihara



ketertiban masyarakat, melainkan juga sebagai kekuatan pertahanan keamanan dan kekuatan sosial politik. Gambaran di atas terlihat bahwa melalui ketentuan perundang-undangan, kedudukan dan fungsi kepolisian pada masa Orde Baru tidak hanya sebagai penegak hukum dan pemelihara ketertiban masyarakat, melainkan juga berperan sebagai kekuatan pertahanan keamanan dan sosial politik. Kedudukan yang demikian membawa implikasi yaitu tidak otonomnya Polri, sebagai penegak hukum yang bermuara kepada tidak profesionalnya Polri.

### **C. KAITAN SISTEM POLITIK, KEPOLISIAN DAN KETAHANAN NASIONAL**

Pengkajian tentang ketahanan nasional berarti membahas soal eksistensi suatu Negara, dalam hal ini terkait dengan kesejahteraan, keamanan, dan kemajuan suatu Negara. Kehidupan nasional dihimpun dalam delapan gatra (geografi, demografi, sumber daya alam, ideology, politik, ekonomi, budaya dan Hankam). Dalam realitas kehidupan nasional menunjukkan bahwa delapan gatra tidak semuanya sejenjang. Dalam konsep ketahanan nasional didefinisikan ; ketahanan nasional adalah kondisi dinamik suatu bangsa, berisi keuletan dan ketangguhan, yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional melalui interaksi gatra alamiah dan gatra sosial yang secara hierarki berturutan di bawah kendali gatra

politik, gatra ideologi dan pengetrapan pendekatan jamak; kesejahteraan keamanan, demokratik, kultural, dalam memajukan kesejahteraan bangsa, dan mengatasi tantangan, ancaman hambatan serta gangguan, baik yang datang dari luar maupun dari dalam yang langsung maupun tidak langsung membahayakan integritas, identitas serta kelangsungan hidup bangsa dan Negara.

Tiga gatra alamiah sebagai masukan mentah, gatra ideologi sebagai masukan instrumental, yang melalui gatra politik membimbing interaksi 3 gatra lainnya (ekonomi, budaya, dan keamanan), dengan memperhitungkan masukan lingkungan, sehingga menghasilkan keuletan dan ketangguhan bangsa. Lima gatra sosial, tiga diantaranya berkedudukan sejengang, yaitu gatra ekonomi, budaya, dan keamanan; sedangkan gatra politik berkedudukan satu tingkat diatas gatra politik, berfungsi sebagai pembimbing menetapkan kebijaksanaan politik (pengalokasian nilai).

Pada gilirannya, ketahanan nasional adalah integrasi gatra-gatra ketahanan nasional yang meliputi unsur alamiah dan unsur sosial. Dalam hubungan dengan pengkajian ini, kebijaksanaan yang berkaitan dengan unsure kehidupan nasional, akan di analisis melalui interaksi sistem politik dengan tiga gatra sosial (Ekonomi, Sosial, Budaya dan Keamanan).

## **1. Kehidupan Bidang Politik**

Sulit dibantah, bahwa pembangunan Orde Baru telah berhasil membawa perubahan structural di bidang politik. Wujud konkretnya adalah terjaganya stabilitas politik sepanjang dua dasa warsa lebih, tanpa gangguan politik yang berarti. Konflik-konflik politik, baik konflik vertical maupun horizontal berhasil dikendalikan, sehingga tidak muncul menjadi pengganggu pembangunan. Lembaga-lembaga politik berhasil ditata secara struktural sehingga di satu sisi semua lembaga tersebut terkonstruksi sejalan dengan konstitusi dan di sisi lain seluruh partisipasi politik diarahkan pada saluran-saluran politik formal.

Persoalannya, di satu pihak stabilitas yang diinginkan pemerintah berhasil diwujudkan, namun di sisi lain transformasi di atas membawa dampak kurang berkembangnya partisipasi politik substansial. Selain itu pengawasan terhadap kekuasaan pun tidak berkembang karena terhambat secara struktural oleh kebijakan-kebijakan institusional dan manajemen politik pemerintah Orde Baru.

Struktur kehidupan politik yang terbentuk kemudian adalah terjadinya pemusatan kekuasaan. Kuatnya eksekutif ini tidak saja mengatasi kekuasaan legislatif melainkan juga yudikatif. Sekalipun konstitusi secara struktural tidak menempatkan eksekutif sebagai badan tertinggi, namun proses operasional sistem politik menjadikan lembaga

eksekutif (presiden) lebih tinggi dari pada lembaga tinggi lainnya seperti MPR, BPK, MA, DPA, dan DPR. Kedudukan lembaga tersebut berada di bawah kekuasaan presiden setidaknya secara psikologis kultural.

Dalam kehidupan politik masa Orde Baru yang terbentuk adalah sebuah struktur politik yang senjang. Di satu pihak pemerintahan saat itu sangat kuat di hadapan masyarakat, sehingga negara praktis dapat berjalan otonom tanpa memperoleh kontrol sosial yang berarti. Pemerintah mendominasi seluruh sector kehidupan masyarakat, sementara di pihak lain kedudukan masyarakat melemah secara perlahan-lahan. Kondisi politik di atas merupakan factor yang tidak menunjang ketahanan nasional gatra politik.

## **2. Kehidupan Ekonomi**

Pada permulaan Orde Baru diletakkan tema sentral yaitu penekanan pembangunan di Indonesia adalah pembangunan ekonomi. Sebagaimana ditegaskan oleh Syahrir (1992:26), transformasi di bidang ekonomi telah berhasil dilakukan sepanjang dua dasa warsa pembangunan Orde baru. Hal ini ditunjukkan dengan oleh tingginya rata-rata tingkat pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB), yaitu 6,02% pertahun (lihat table 9).

Namun akibat tema ekonomi sebagai “panglima” berkepanjangan timbul suatu fenomena baru dimana “ekonomi menjadi penting” tapi steril dari pemahaman

politik". Pembangunan ekonomi tanpa pembangunan politik telah membuahkan distorsi karena sistem ekonomi dan penyelenggaraannya tidak mendapat kontrol yang tepat. Akibat tidak adanya kontrol terjadilah penyalahgunaan wewenang dari penyelenggara kebijakan dan penyelenggara ekonomi, seperti praktik "mark up" dalam pengambilan kredit, praktik monopoli, oligopoly, dan system kartel maupun integrasi vertical antar unit usaha di bawah suatu pemilikan, serta kegiatan ekonomi yang mengarah kepada penyelenggara pemerintahan khususnya kepada pusat kekuasaan.

Akibat kebijaksanaan ekonomi di atas, kekuatan fundamental ekonomi bersifat semu. Kenaikan PDB bersifat semu, karena secara riil pendapatan beberapa lapisan masyarakat tertentu justru merosot. Kegiatan ekonomi tidak lagi menyebar ke lapisan bawah yang mayoritas melainkan kepada sekelompok kecil lapisan masyarakat seperti data berikut ini. Pada tahun 1993, tiga Juta penduduk berpenghasilan lebih dari US \$ 20.000 pertahun, 30 Juta berpenghasilan US \$1500, 140 Juta berpenghasilan US \$ 380 dan 27 Juta US \$ 190 pertahun. Nilai penjualan 300 perusahaan konglomerat/BUMN setara dengan 80 persen total GDP. Mereka pula yang menyerap 70 persen kredit perbankan nasional (Joseph Manurung, 1996 : 2).

Tugas pokok pemerintah Indonesia merdeka adalah untuk mengubah pola struktur pyramidal menjadi belah

ketupat, yang ditunjukkan dengan membesarnya jumlah pengusaha kecil dan menengah serta mengecilnya pengusaha besar dan gurem. Data tersebut juga menunjukkan bahwa struktur piramida ekonomi nasional tidak sehat, karena kekayaan nasional hanya dikuasai oleh sekelompok kecil orang. Tidak sehatnya perekonomian Indonesia berujung pada terjadinya kesenjangan antar sejumlah kecil “orang kaya” dengan sejumlah besar “orang miskin”. Pada gilirannya kesenjangan di bidang ekonomi ini mempengaruhi kehidupan sosial budaya, dan menjadi factor korelatif kriminogen bagi kehidupan bidang keamanan. Kondisi di atas tidak menunjang ketahanan nasional gatra ekonomi.

### **3. Kehidupan Sosial Budaya**

Transformasi di bidang ekonomi secara kuantitatif juga di ikuti dengan transformasi struktural di bidang sosial. Dalam bidang pendidikan terjadi kenaikan rata-rata tingkat pendidikan, peningkatan ketersediaan fasilitas-fasilitas publik. Pembangunan juga telah mengurangi penduduk miskin. Jika pada tahun 1976 presentasi penduduk miskin adalah 40,36% dari keseluruhan penduduk, maka dalam tahun 1990 di estimasi oleh Biro Pusat Statistik (BPS) bahwa angka tersebut tinggal 14,33% (Lihat table 8).

Namun sukses dalam meningkatkan produktivitas ekonomi, di dalam kerangka pembangunan berorientasikan

pertumbuhan dalam jangka panjang tidak diikuti dengan sukses di bidang pemerataan. Di satu sisi terjadi pengurangan jumlah penduduk miskin dan laju angka pertumbuhan ekonomi namun di sisi lain distribusi untuk masyarakat golongan bawah berada dalam keadaan memprihatinkan (Lihat tabel 9).

**Tabel 9 : Opini Masyarakat Terhadap Kinerja Kepolisian**

Kinerja Polisi	Sikap Responden			
	Setuju		Tidak Setuju	
	1998	1999	1998	1999
1. Proses kerja Polisi				
- Polisi segera datang mengatasi jika terjadi kemacetan lalu lintas	33,1	39,0	66,9	61,0
- Jika terjadi peristiwa kejahatan polisi yang dihubungi segera datang	54,9	50,2	45,1	49,8
- - Jika berurusan dengan polisi harus mengeluarkan uang	79,2	74,5	20,8	25,5
- Jika berurusan dengan polisi prosesnya berbelit – belit	73,5	72,8	26,5	27,2

Kinerja Polisi	Sikap Responden			
	Setuju		Tidak Setuju	
	1998	1999	1998	1999
2. Hasil Kerja Polisi				
- Melibatkan polisi tidak menyelesaikan masalah	52,4	53,1	47,6	46,9
- Melibatkan polisi malah menambah masalah	56,9	52,0	42,1	48,0
- Polisi mampu melindungi masyarakat dari kejahatan	-	41,8	-	58,2
3. Keberpihakan Polisi				
- Menghadapi berbagai persoalan, Polisi sudah berpihak pada masyarakat	-	41,8	-	60,2

Sumber : Litbang Kompas, data diolah kembali Keterangan : n (1998) = 877, n (1999) = 966

Penelitian diatas menilai tentang kinerja Polri yang meliputi atas proses kerja, hasil kerja dan keberpihakan dalam bertugas. Data di atas menggambarkan sebagai berikut; Pertama, menilai proses kerja. Dalam merespons kasus-kasus yang dilaporkan. Dalam merespons peristiwa kejahatan, kerja kepolisian dinilai positif. Namun untuk hal lalu lintas, dan berurusan dengan polisi, responden



beropini negative. Kedua, menyangkut penilaian hasil kerja, data di atas menunjukkan sebagian besar responden berpandangan minor. Ada kesan melibatkan polisi menambah panjang persoalan. Demikian pula, polisi dianggap kurang mampu melindungi masyarakat; Ketiga, menilai keberpihakan polisi. Dalam hubungan ini responden menilai polisi dalam bertugas belum berpihak kepada masyarakat.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kecenderungan pemerintah Orde Baru yang ingin menciptakan pembangunan yang bercorak birokratis member konsekuensi pentingnya penggunaan birokrasi kepolisian untuk membantu realisasi kebijaksanaan pembangunan, khususnya untuk tujuan politik yakni menjaga stabilitas kekuasaan Negara secara internal dan melakukan penguasaan terhadap masyarakat secara eksternal. Oleh Karena itu Polisi pada masa Orde Baru melalui ketentuan perundang-undangan diatas, diletakkan tidak hanya sebagai penegak hukum dan pemelihara ketertiban masyarakat, melainkan juga sebagai kekuatan pertahanan keamanan dan kekuatan sosial politik. Penggambaran di atas terlihat bahwa melalui ketentuan perundang-undangan kedudukan dan fungsi kepolisian pada masa Orde Baru tidak hanya sebagai penegak hukum dan pemelihara ketertiban masyarakat, melainkan juga berperan sebagai kekuatan pertahanan keamanan dan

sosial politik. Kedudukan yang demikian membawa implikasi yaitu tidak otonomnya Polri sebagai penegak hukum, yang bermuara kepada tidak profesionalnya Polri.

#### **D. KAITAN SISTEM POLITIK, KEPOLISIAN, DAN KETAHANAN NASIONAL**

Pengkajian tentang ketahanan nasional berarti membahas soal ekonomi suatu Negara, dalam hal ini terkait dengan kesejahteraan, keamanan, dan kemajuan suatu Negara. Kehidupan nasional dihimpun dalam delapan gatra (geografi, demografi, sumber daya alam, ideology, politik, ekonomi, budaya dan hankam). Dalam realitas kehidupan nasional menunjukkan bahwa delapan gatra tidak semuanya sejenjang. Dalam konsep ketahanan nasional didefinisikan: ketahanan nasional adalah kondisi dinamik suatu bangsa, berisi keuletan dan ketangguhan, yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional melalui interaksi gatra alamiah dan gatra sosial yang secara hierarki berurutan dibawah kendali gatra politik, gatra ideology dan pengetrapan pendekatan jamak; kesejahteraan keamanan, demokratis, kultural, dalam memajukan kesejahteraan bangsa, dan mengatasi tantangan, ancaman, hambatan serta gangguan, baik yang datang dari luar maupun dari dalam yang langsung maupun tidak langsung membahayakan integritas, identitas serta kelangsungan hidup bangsa dan Negara.

Oleh Abdulkadir Besar, definisi diatas disusun dalam bagan sistemis (lihat Bab 2, hlm 36).

Tiga gatra alamiah sebagai masukan mentah, gatra ideology sebagai masukan instrumental, yang melalui gatra politik membimbing interaksi 3 gatra lainnya (ekonomi, budaya, dan keamanan), dengan memperhitungkan masukan lingkungan sehingga menghasilkan keuletan dan ketangguhan bangsa. Lima gatra sosial, tiga diantaranya berkedudukan sejenzang, yaitu gatra ekonomi, budaya dan keamanan; sedangkan gatra politik berkedudukan satu jenjang diatas jenjang ketiga gatra tersebut. Gatra ideologi berkedudukan sate tingkat diatas gatra politik, berfungsi sebagai pembimbing menetapkan kebijaksanaan politik (pengalokasian nilai).

Pada gilirannya, ketahanan nasional adalah integrasi gatra-gatra ketahanan nasional yang meliputi unsure alamiah dan unsur sosial. Dalam hubungan dengan pengkajian ini, kebijaksanaan yang berkaitan dengan unsure kehidupan nasional, akan di analisis melalui interaksi sistem politik dengan tiga gatra sosial (Ekonomi, Sosial, Budaya & Keamanan).

### **1. Kehidupan Bidang Politik**

Sulit dibantah bahwa pembangunan Orde Baru telah berhasil membawa perubahan structural di bidang politik. Wujud konkretnya adalah terjaganya stabilitas politik sepanjang dua dasa warsa lebih tanpa gangguan politik

yang berarti. Konflik-konflik politik, baik konflik vertical maupun horizontal berhasil dikendalikan, sehingga tidak muncul menjadi pengganggu pembangunan. Lembaga-lembaga politik berhasil ditata secara structural, sehingga di satu sisi semua lembaga tersebut terkonstruksi sejalan dengan konstitusi dan di sisi lain seluruh partisipasi politik diarahkan pada saluran-saluran politik formal.

Persoalannya, di satu pihak stabilitas yang diinginkan pemerintah berhasil diwujudkan, namun di sisi lain transformasi di atas membawa dampak kurang berkembangnya partisipasi politik substansial. Selain itu pengawasan terhadap kekuasaan pun tidak berkembang karena terhambat secara structural oleh kebijakan – kebijakan institusional dan manajemen politik pemerintah Orde Baru.

Struktur kehidupan politik yang terbentuk kemudian adalah terjadinya pemusatan kekuasaan. Kuatnya eksekutif ini tidak saja mengatasi kekuasaan legislatif melainkan juga yudikatif. Sekalipun konstitusi secara structural tidak menempatkan eksekutif sebagai badan tertinggi, namun proses operasional system politik menjadikan lembaga eksekutif (Presiden) lebih tinggi dari pada lembaga tinggi lainnya seperti MPR, BPK, MA, DPA dan DPR. Kedudukan lembaga tersebut berada di bawah kekuasaan presiden, setidaknya secara psikologis kultural.

Dalam kehidupan politik masa Orde Baru yang terbentuk adalah sebuah struktur politik yang senjang. Di satu pihak pemerintahan saat itu sangat kuat di hadapan masyarakat, sehingga negara praktis dapat berjalan otonom tanpa memperoleh kontrol sosial yang berarti. Pemerintah mendominasi seluruh sector kehidupan masyarakat, sementara di pihak lain kedudukan masyarakat melemah secara perlahan-lahan. Kondisi politik di atas merupakan faktor yang tidak menunjang ketahanan nasional gatra politik.

## **2. Kehidupan Ekonomi**

Pada permulaan Orde Baru diletakkan tema sentral yaitu penekanan pembangunan di Indonesia adalah pembangunan ekonomi. Sebagaimana ditegaskan oleh Syahrir (1992: 26), transformasi di bidang ekonomi telah berhasil dilakukan sepanjang dua dasa warsa pembangunan Orde Baru. Hal ini ditunjukkan dengan oleh tingginya rata-rata tingkat pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB), yaitu : 6,02% pertahun (lihat table 9).

Namun akibat tema ekonomi sebagai "panglima" berkepanjangan timbul suatu fenomena baru dimana "ekonomi menjadi penting" tapi steril dari pemahaman politik". Pembangunan ekonomi tanpa pembangunan politik telah membuahkan distorsi, karena sistem ekonomi dan penyelenggaraannya tidak mendapat kontrol yang tepat. Akibat tidak adanya kontrol terjadilah

penyalahgunaan wewenang dari penyelenggara kebijakan dan penyelenggara ekonomi, seperti praktik “mark up” dalam pengambilan kredit, praktik monopoli, oligopoly, dan system kartel maupun integrasi vertical antar unit usaha di bawah suatu pemilikan, serta kegiatan ekonomi yang mengarah kepada penyelenggara pemerintahan khususnya kepada pusat kekuasaan.

Akibat kebijaksanaan ekonomi di atas, kekuatan fundamental ekonomi bersifat semu. Kenaikan PDB bersifat semu, karena secara riil pendapatan beberapa lapisan masyarakat tertentu justru merosot. Kegiatan ekonomi tidak lagi menyebar ke lapisan bawah yang mayoritas melainkan kepada sekelompok kecil lapisan masyarakat seperti data berikut ini. Pada tahun 1993, tiga juta penduduk berpenghasilan lebih dari US \$ 20.000 pertahun, 30 Juta berpenghasilan US \$1500, 140 Juta berpenghasilan US \$ 380 dan 27 Juta US \$190 pertahun. Nilai penjualan 300 perusahaan konglomerat/BUMN setara dengan 80 persen total GDP. Mereka pula yang menyerap 70 persen kredit perbankan nasional (Joseph Manurung, 1996:2)

Tugas pokok pemerintah Indonesia merdeka adalah untuk mengubah pola struktur piramida menjadi belah ketupat, yang ditunjukkan dengan membesarnya jumlah pengusaha kecil dan menengah serta mengecilnya pengusaha besar dan gurem. Data diatas menunjukkan tuntutan itu tidak banyak terpenuhi. Data tersebut juga

menunjukkan bahwa struktur piramida ekonomi nasional tidak sehat, karena kekayaan nasional hanya dikuasai oleh sekelompok kecil orang. Tidak sehatnya perekonomian Indonesia berujung pada terjadinya kesenjangan antar sejumlah kecil “orang kaya” dengan jumlah besar “orang miskin”. Pada gilirannya kesenjangan di bidang ekonomi ini mempengaruhi kehidupan sosial budaya dan menjadi factor korelatif kriminogen bagi kehidupan bidang keamanan. Kondisi di atas tidak menunjang ketahanan nasional gatra ekonomi.

### **3. Kehidupan Sosial Budaya**

Transformasi di bidang ekonomi secara kuantitatif juga diikuti dengan transformasi structural di bidang sosial. Dalam bidang pendidikan terjadi kenaikan rata-rata tingkat pendidikan, peningkatan ketersediaan fasilitas-fasilitas public. Pembangunan juga telah mengurangi penduduk miskin. Jika pada tahun 1976 persentasi penduduk miskin adalah 40,36% dari keseluruhan penduduk, maka dalam tahun 1990 diestimasi oleh Biro Pusat Statistik (BPS) bahwa angka tersebut tinggal 14,33% (lihat table 9).

Namun sukses dalam meningkatkan produktivitas ekonomi, di dalam kerangka pembangunan berorientasikan pertumbuhan dalam jangka panjang tidak diikuti dengan sukses di bidang pemerataan. Di satu sisi terjadi pengurangan jumlah penduduk miskin dan laju angka

pertumbuhan ekonomi namun di sisi lain distribusi untuk masyarakat golongan bawah berada dalam keadaan memprihatinkan (lihat table 9)

**Tabel 10 : Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin 1976 - 1990**

Penduduk Miskin		
Tahun	Jumlah	% dari Total Penduduk
1976	54,2 Juta	40,80
1978	47,2 Juta	33,31
1980	42,3 Juta	28,56
1981	40,6 Juta	26,85
1984	35,0 Juta	21,64
1987	30,0 Juta	17,42
1990	27,2 Juta	15,00

Keterangan : \*) Presentasi dihitung dengan pembulatan

Sumber : Lampiran Pidato Pertanggungjawaban Presiden Mandataris MPR-RI di depan Sidang Umum MPR RI, 1 Maret 1993, hlm 7-8

Joseph Manurung menyatakan, selama Orde Baru upah buruh tidak lebih baik dari pada sebelum masa sebelumnya. Misalnya pada tahun 1970, pendapatan pekerja rata-rata sehari adalah 7 kilogram beras, dan pada tahun 1993 UMR se-Jabotabek sebesar Rp. 4.600,- setara dengan 3, 83 kilogram beras (1996 : 3). Dengan kata lain, dalam struktur sosial ekonomi dan politik Orde Baru menunjukkan bahwa keadilan sosial belum menggembirakan. Kesenjangan di bidang sosial budaya ini



tidak memberikan kontribusi positif terhadap kehidupan ekonomi umumnya dan kehidupan bidang keamanan pada khususnya. Kondisi di atas tidak menunjang ketahanan nasional gatra sosial budaya.

**Tabel 11: Pertumbuhan dan Pemerataan**

Laju Pertumbuhan PDB (%)		Persentasi Penerimaan 40% Lapisan Terbawah	
Pelita I	8,6	1961	25,3
Pelita II	7,2	1964	425,5
Pelita III	4,9	1971	26,8
Pelita IV	4,4	1976	12,7
Pelita V	5,0	1980	10,4

Sumber :Djoyohadikusumo, 1989

#### **4. Kehidupan Bidang Keamanan (Polri)**

Desain pembangunan yang menitikberatkan aspek pertumbuhan dan kestabilan politik mempunyai implikasi terhadap bidang keamanan. Oleh pemerintah Orde Baru alat keamanan dijadikan sebagai instrument penjaga kestabilan politik. Dalam hubungan itulah Polri tidak semata-mata ditempatkan sebagai alat penegak hukum dan pemelihara ketertiban sebagaimana tugas polisi pada umumnya, melainkan sebagai alat politik pemerintah. Penegasan mengenai kebijaksanaan tersebut seperti dijelaskan dalam GBHN 1993 berikut. Pertama, pembangunan aparatur hukum diarahkan pada terciptanya aparatur yang memiliki kemampuan untuk mengayomi masyarakat dan mendukung pembangunan. Kedua,

penerapan dan penegakan hukum dilaksanakan secara tegas dan lugas tapi manusiawi berdasarkan atas kepastian hukum, tertib sosial dan disiplin nasional serta mendukung pembangunan, stabilitas nasional yang mantap dan dinamis (Deppen, 1993 : 116).

Dari arahan GBHN di atas, tampak jelas bahwa Polri sebagai unsur penegak hukum harus mendukung pelaksanaan yang dijalankan pemerintah. Karena pembangunan sedang mengutamakan ekonomi dan stabilitas politik, maka secara otomatis fungsi kepolisian harus memperhatikan kepentingan pemerintah. Kedudukan dan fungsi kepolisian tersebut membawa implikasi negative pada dua sisi; internal dan eksternal. Sisi internal polisi mempersepsi dirinya sebagai alat penguasa, yang menempatkan masyarakat sebagai lawan politik pemerintah. Sisi internal itu membawa implikasi kepada kinerja polisi, yang oleh sebagian masyarakat masih dianggap rendah. Rendahnya kinerja Kepolisian ini memberikan kontribusi bagi lemahnya penegakan hukum, dan pada gilirannya tidak menunjang ketahanan nasional gatra keamanan.

Dari gambaran interaksi system politik dengan tiga gatra sosial di atas terlihat bahwa pada masa Orde Baru dengan system politik yang otoritarian tidak menunjang ketahanan nasional.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

Dari hasil penelitian yang telah diuraikan pada Bab terdahulu, dapat ditarik beberapa kesimpulan seperti berikut ini:

Pertama, sejak awal pemerintah Orde Baru sangat menekankan pembangunan ekonomi sebagai sasaran program – programnya, yang dalam pelaksanaannya harus didukung oleh stabilitas nasional yang mantap. Upaya untuk melaksanakan pembangunan ekonomi dengan menjaga stabilitas nasional mempunyai implikasi tersendiri pada kehidupan politik nasional. Hasil penelitian ini memberikan kualifikasi terhadap sistem politik Orde Baru sebagai sistem politik yang non demokratis, yaitu mengandung unsur-unsur otoritarian dan demokratis tetapi lebih cenderung atau lebih menonjol ciri otoritariannya. Ciri otoritarian sistem politik Orde baru terlihat pada; Pertama, kehidupan kepartaian yang didominasi partai pemerintah, dalam hal ini Golkar. Karena peranan partai pemerintah yang sangat dominan dan tidak adanya kompetisi dalam kehidupan partai politik bermuara pada lemahnya badan legislative, sehingga yang

menentukan agenda politik nasional adalah partai yang didukung dengan kuat oleh pemerintah yaitu Golkar.

Kedua, sistem politik yang dijalankan oleh pemerintah Orde Baru dapat dikategorikan sebagai system politik yang memiliki ciri-ciri rezim birokratik otoritarian (otoritarian birokratik) dan model korporatis Negara. Jika dikonversikan cirri-ciri tersebut adalah sebagai berikut; Pertama, rezim Orde Baru dipimpin oleh militer sebagai suatu lembaga yang bekerja sama dengan para teknokrat sipil. Kedua, penyusunan kebijaksanaan nasional bersifat teknokratik – birokratik. Ketiga, massa di demobilisasikan melalui pembentukan perwakilan kepentingan. Keempat, tindakan represif dilakukan untuk mengendalikan oposisi. Kelima, peran yang sangat dominan dari lembaga kepresidenan.

Ketiga, sistem politik pemerintah Orde Baru yang otoritarian mempunyai implikasi terhadap kedudukan dan pelaksanaan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kepolisian Negara Republik Indonesia diletakkan dalam wadah Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Karena kedudukannya sebagai Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, maka fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak semata - mata sebagai penegak hukum dan penjaga ketertiban masyarakat, melainkan juga sebagai kekuatan pertahanan keamanan dan kekuatan sosial politik.

Keempat, karena kedudukannya sebagai bagian dari angkatan bersenjata maka pada masa Orde Baru status kementerian Kepolisian Negara diturunkan menjadi setingkat staf angkatan dalam jajaran Angkatan Bersenjata. Sejak itu sebagian dari fungsi yang bersifat politis dan strategis ditarik ke atas yakni di tangan Menhankam / Pangab. Akibatnya Polri tidak otonom dalam pembuatan kebijaksanaan di bidang operasional, di bidang anggaran dan lain-lain. Tidak otonomnya Polri dalam masa Orde Baru tersebut berpengaruh terhadap kinerja Polri.

Penulis hanya mengajukan empat saran yang relevan dengan kesimpulan penelitian di atas.

Pertama, sejalan dengan perkembangan masyarakat, disarankan sistem politik yang dianut bangsa Indonesia ke depan bercorak demokratis yang mengedepankan adanya transparansi, tegaknya hukum dan partisipasi masyarakat.

Kedua, model ideal bangun kepolisian dalam konteks Negara demokratis adalah bahwa kepolisian haruslah "a politis", dalam pengertian tugasnya sebagai penegak hukum dan penjaga ketertiban masyarakat, secara keseluruhan haruslah dibebaskan dari pengaruh interest pihak tertentu. Dalam konteks hubungan kekuasaan pemerintah, kepolisian jelas tidak lepas dari pengaruh pemerintahan yang berkuasa. Akan tetapi ini tidak berarti bahwa kepolisian tidak memiliki kemandirian. Untuk mencapai fungsi dan citra polisi yang professional

sebagaimana yang dihendaki masyarakat perlu dilakukan beberapa perubahan berkaitan dengan kedudukan dan fungsi Polri.

Ketiga, sampai saat ini kedudukan dan fungsi Polri diatur dalam sejumlah Undang – undang. Sejalan dengan penataan kehidupan kenegaraan, maka perlu diadakan perubahan terhadap undang-undang No. 28/1997 yang mengatur tentang kedudukan dan fungsi Polri.

Keempat, sejalan dengan pemisahan secara struktural Polri dari ABRI, sesuai dengan Inpres No. 2 tahun 1999, kedudukan Polri pada masa yang akan datang haruslah tetap mempertahankan keutuhan organisasi Polri dari Mabes Polri sampai ke pos polisi terdepan. Sebab dengan adanya keutuhan organisasi Polri akan memudahkan pengendalian dan pembinaan organisasi serta mendukung integrasi nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alfian *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, Jakarta : Gramedia 1993
- Anne Both dan Peter Mac Cawley, "Perekonomian Indonesia Sejak Pertengahan Tahun Empat Puluhan", dalam Anne Both dan Peter Mac Cawley, *Ekonomi Orde Baru*. Jakarta : LP3ES, 1985
- Azahari, Azril. Karya Tulis Ilmiah. Jakarta : Penerbit Universitas Trisakti, 1998
- Ambong, Ibrahim, dalam : Alfian dan Nazaruddin Syamsudin (eds). *Masa Depan Kehidupan Politik Indonesia*. Jakarta : Rajawali, 1987
- Budiarjo, Mariam. *Dasar-dasar Ilmu Politik* Jakarta : Gramedia, 1992
- \_\_\_\_\_, *Masalah Kenegaraan*, Jakarta : PT. Gramedia, 1980
- Besar, Abdulkadir. *Rancangan Garis-Garis Besar Haluan Pembangunan*, Jakarta : Universitas Pancasila Press.
- \_\_\_\_\_, "Citanegara Persatuan dan Konsep Kekuasaan serta Konsep Kebebasan yang Terkandung di Dalamnya". Makalah diajukan pada Orasi Ilmiah

Dalam Rangka HUT ke-26 Universitas Pancasila  
(Jakarta : November, 1992)

\_\_\_\_\_, “Redefinisi Pengertian Ketahanan Nasional suatu  
Usulan Konstruktif”. Makalah diajukan pada  
seminar PKN PPS UI, Jakarta : 6 Juli 1993.

\_\_\_\_\_, “Misi dan Fungsi Polisi Dalam Negara  
Demokratik dan Kedudukan POLRI Dalam ABRI,  
suatu Tinjauan Ketatanegaraan Indonesia”. Makalah  
diajukan pada Diskusi Panel Mabes ABRI. Jakarta,  
23 Juli 1998.

Budiman, Arief, “Bentuk Negara dan Pemerataan Hasil-  
Hasil Pembangunan,” PrismaXI (Juli 1982)

Crouch, Harold, *Militer Dan Politik di Indonesia*,  
diterjemahkan oleh T.H. sumartana, Jakarta : Sinar  
Harapan, 1986.

Departemen Penerangan Republik Indonesia, *Himpunan  
Ketetapan – Ketetapan Majelis Permusyawaratan  
rakyat Republik Indonesia (1960 – 1998)*. Jakarta  
Departemen Penerangan RI, 1989.

Diskum Polri, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan  
Pertahanan Keamanan Negara RI*, Jakarta : Diskum,  
1994



- Djamin, Awaludin, Administrasi Kepolisian Kenyataan dan Harapan, Jakarta : Sanyata Sumanasa Wira, 1995.
- Eston, David, Analisa Sistem Politik dalam Mochtar
- Mas'oe'd dan Collin Mac Andrew (Ed) Perbandingan Sistem Politik, Yogyakarta : Gama Media University
- Efendi, Sofian. "Hambatan Struktural Pengawasan Legislatif", Prisma No. 6 Jakarta : LP3ES, 1989
- Fatah, Eep Syaifullah, Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru, Bandung : Rosda, 2000
- Irsan, Koesparmono. Polisi, dan Polisi dan Masyarakat Dalam Era Reformasi, Jakarta, FHUI, 1998
- John A, Mac Dougall, Pattern of Military Control in the Indonesian Higher Control Bureaucracy", dalam Indonesia, No. 33 (April), 1982
- Kunarto, Tri Brata Catur Prasetya, Sejarah – Perspektif dan Prospeknya, Jakarta : Cipta Manunggal, 1997
- Kelana, Momo, Hukum Kepolisian, Edisi 2. Jakarta : PTIK, 1981
- Kaisiepo, Manuel : "Dari Kepolitikan Birokratik ke Korporatisme Negara : Birokrasi dan Politik di Indonesia, " (Jurnal Ilmu Politik, 2 Maret 1987)

- Karyadi, M, *Polisi Filsafat dan Perkembangan Hukumnya*,  
Bogor : Politeia, 1970
- Lemhamnas, *Tolak Ukur Ketahanan Nasional*, Jakarta :  
Lemhamnas, 1987
- Lev, Daniel.S, *Hukum dan Politik di Indonesia :  
Kesinambungan dan Perubahan*, Jilid 1. Jakarta :  
LP3ES, 1990
- Magenda, Burhan D., *dalam Politik dan Militer edisi  
Indonesia (kata pengantar)*, Jakarta : CV. Rajawali,  
1984
- Mas'oeed Mohtar, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru  
1996 – 1971*, Jakarta : LP3ES, 1989
- \_\_\_\_\_, *“Restrukturisasi Masyarakat oleh  
Pemerintah Orde Baru di Indonesia” Prisma No. 7 Tahun  
XVIII*, 1989
- Mabes Polri, *Sejarah Kepolisian Indonesia*, Jakarta : Mabes  
Polri, 1999
- Martowidjoyo, Mangil, *Kesaksian Mangil Bersama Bung  
Karno 1945 – 1967*, Jakarta : Grasindo, 1997
- Manurung, Joseph, et. Al., *Menuju Ekonomi Kerakyatan,  
Jakarta:Institute For Economic Studi and People  
Economic Development*, 1996

- Mabes Polri, Reformasi Menuju Polri yang Professional, Jakarta : 1999
- Mackie, Jamie, Problems of Indonesian Inflation, Cornell Modern Indonesian project, Ithaca : 1967
- Muhaimin, Yahya, Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia”, dalam Prisma, No. 10 Tahun 1990
- \_\_\_\_\_, Perkembangan Militer Dalam Politik Indonesia 1945 – 1966, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1982
- Moertopo, Ali, Strategi Politik Nasional, Jakarta : CSIS, 1974
- Notosusanto, Nugroho, “Tercapainya Konsensus Nasional 1966 – 1969” dalam Pancasila Ideologi dan dasar Negara RI, Jakarta : Deppen RI, 1987
- Santoso, Priyo Budi, Birokrasi Pemerintah Orde Baru Perspektif Kultural dan Struktural. Jakarta : Grafindo Persada, 1995
- Singh, Bilveer. Dwi Fungsi ABRI, Asal-usul Aktualisasi dan Komplikasinya Bagi Stabilitas dan Perkembangan Jakarta : Gramedia, 1995
- Surachmad, Winarno, Dasar dan Teknik Research, Pengantar Methodology Ilmiah, Bandung : CV. Tarsito, 1978

- Surbakti, Ramlan, Reformasi Kekuasaan Presiden, Jakarta : Gramedia, 1998
- Suseno, Frans Magnis, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Cet. 3. Jakarta : PT. Gramedia, 1992
- Sudibyo, M.,ed., Pemilu 1992 : Suatu Evaluasi, Jakarta : CSIS, 1995
- Sundhausen, Ulf, Politik Militer Indonesia 1945 – 1967, Menuju Dwi Fungsi ABRI, Terj. Hasan Basri, Jakarta : LP3ES 1986
- Syahrir, Refleksi Pembangunan Orde Baru Ekonomi Indonesia 1968 – 1972, Jakarta : Gramedia, 1992
- Sarwono, Sarlito Wirawan dalam : Quo Vadis Polisi, Karni Ilyas (ed), Jakarta : Forum 1998
- Rahardjo, Satjipto, “Polisi dan Perubahan Masyarakat”, dalam Anton Tabah, Polisi Budaya dan Politik, Yogyakarta : CV. Sahabat, 1996
- \_\_\_\_\_, “Mengkaji Kembali Peran dan Fungsi Polri dalam Masyarakat di Era Reformasi”, dalam seminar Polisi dan Masyarakat Dalam Era Reformasi, Jakarta, FHUI, 1989
- Tolleng, A. Rahman, “Otoriterisme Birokrasi Melahirkan Pemimpin Mengambang,” Prisma XI (Juni 1982)

Tabah, Anton, Menatap dengan Mata Hati Polisi Indonesia,  
Jakarta : Gramedia, 1991

\_\_\_\_\_, dan Satjipto Raharjo, Polisi Pelaku dan Pemikir,  
Jakarta : Gramedia, 1993

\_\_\_\_\_, Polisi Budaya dan Politik, Jakarta : CV. Sahabat,  
1996

### **BERITA DALAM SURAT KABAR**

“Cap Buruk Polisi Belum Luntur”. Editor , 26 April 1999

“Jejak Pendapat Kompas : Menggugat Kinerja dan  
Profesionalisme Polisi”. Kompas, 30 Juni 2000

“Polisi Sekarang Belum Juga Berubah. “Kompas, 1 Juli 1999  
Erlangga Masdiana. “Kemandirian Polisi. “Kompas, 15  
April 1999

Adrianus Meliala. “Pemolisian Baru di Era Baru”. Kompas,  
1 Juli 1999

“Tantangan Polri di Masa Depan. “Suara Karya, 1 Juli 1999  
Majalah Prisma, 1982, 1987

### **UNDANG–UNDANG (UU) / KAMUS ENCYCLOPEDIA**

UU No. 8./198, UU No. 20/1982, UU No. 28/1997

Depdikbud, Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta : Balai  
Pustaka 1997)

Encyclopedia of Social Sciencies, Volume XII, hlm. 183

## **WAWANCARA**

1. Jenderal Polisi Drs. Kunarto, MBA, Tanggal 3 Pebruari 2000 di Jakarta
2. KBP Drs. Bambang Prayitno, 5 Pebruari 2000
3. AKBP. Drs. Anton Tabah, 14 Maret 2000
4. KBP. Tri Waluyo, 7 Pebruari 2000