

Pengarusutamaan Gender di Dalam Tugas - Tugas Kepolisian

Irawati Harsono





Federal Republic of Germany Foreign Office

The creation, translation and publication of this CSO toolkit has been funded by the Foreign Office of the Federal Republic of Germany. The Project is a component of DCAF's Parliamentary and Civil Society Democratic Security Sector Oversight Capacity Building Programme in Indonesia which is fully-funded by the Foreign Office of the Federal Republic of Germany.

Perumusan, penerjemahan dan publikasi dari *Toolkit* ini didanai oleh Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman. Proyek ini merupakan bagian dari Program Kerjasama DCAF di Indonesia mengenai Penguatan Kapasitas Pengawasan Demokratis Sektor Keamanan oleh Parlemen dan Masyarakat Sipil yang didanai sepenuhnya oleh Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman.

Pengarusutamaan Gender di Dalam Tugas-Tugas Kepolisian

Irawati Harsono

Penulis

Irawati Harsono adalah seorang pensiunan Polisi Wanita dengan pangkat terakhir Kombes Pol (P). Direktur LBPP DERAP Warapsari.

Editor

Sri Yunanto

Papang Hidayat

Mufti Makaarim A.

Wendy Andhika Prajuli

Fitri Bintang Timur

Dimas Pratama Yudha

Tim Database

Rully Akbar

Keshia Narindra

R. Balya Taufik H.

Munandar Nugraha

Febtavia Qadarine

Dian Wahyuni

Pengantar

Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) menyampaikan terimakasih kepada seluruh pihak yang menjadi kontributor *Tool* ini, yaitu Ikrar Nusa Bhakti, Al-A'raf, Beni Sukadis, Jaleswari Pramodhawardani, Mufti Makaarim, Bambang Widodo Umar, Ali. A Wibisono, Dian Kartika, Indria Fernida, Hairus Salim, Irawati Harsono, Fred Schreier, Stefan Imobersteg, Bambang Kismono Hadi, Machmud Syafrudin, Sylvia Tiwon, Monica Tanuhandaru, Ahsan Jamet Hamidi, Hans Born, Matthew Easton, Kristin Flood, dan Rizal Darmaputra. IDSPS juga menyampaikan terima kasih kepada Tim pendukung penulisan naskah *Tools* ini, yaitu Sri Yunanto, Papang Hidayat, Zainul Ma'arif, Wendy A. Prajuli, Dimas P Yudha, Fitri Bintang Timur, Amdy Hamdani, Jarot Suryono, Rosita Nurwijayanti, Meirani Budiman, Nurika Kurnia, Keshia Narindra, R Balya Taufik H, Rully Akbar, Barikatul Hikmah, Munandar Nugraha, Febtavia Qadarine, Dian Wahyuni dan Heri Kuswanto. Terima kasih sebesar-besarnya juga disampaikan kepada Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) atas dukungannya terhadap program ini, terutama mereka yang terlibat dalam diskusi dan proses penyiapan naskah ini, yaitu Philip Fluri, Eden Cole dan Stefan Imobersteg. IDSPS juga menyampaikan terima kasih kepada Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman atas dukungan pendanaan program ini.

Tool Pengarusutamaan Gender dalam Tugas-Tugas Kepolisian

Tool Pengarusutamaan Gender dalam Tugas-Tugas Kepolisian ini adalah bagian dari Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan untuk Organisasi Masyarakat Sipil: Sebuah *Toolkit*. *Toolkit* ini dirancang untuk memberikan pengenalan praktis tentang RSK di Indonesia bagi para praktisi, advokasi dan pembuat kebijakan disektor keamanan. *Toolkit* ini terdiri dari 17 *Tool* berikut :

1. Reformasi Sektor Keamanan: Sebuah Pengantar
2. Peran Parlemen Dalam Reformasi Sektor Keamanan
3. Departemen Pertahanan dan Penegakan Supremasi Sipil Dalam Reformasi Sektor Keamanan
4. Reformasi Tentara Nasional Indonesia
5. Reformasi Kepolisian Republik Indonesia
6. Reformasi Intelijen dan Badan Intelijen Negara
7. Desentralisasi Sektor Keamanan dan Otonomi Daerah
8. Hak Asasi Manusia, Akuntabilitas dan Penegakan Hukum di Indonesia
9. Polisi Pamongpraja dan Reformasi Sektor Keamanan
10. Pengarusutamaan Gender di Dalam Tugas-Tugas Kepolisian
11. Pemilihan dan Rekrutmen Aktor-Aktor Keamanan
12. Pasukan Penjaga Perdamaian dan Reformasi Sektor Keamanan
13. Pengawasan Anggaran dan Pengadaan di Sektor Keamanan
14. Komisi Intelijen
15. Program Pemolisian Masyarakat
16. Kebebasan Informasi dan Reformasi Sektor Keamanan
17. Manajemen Perbatasan dan Reformasi Sektor Keamanan

IDSPS

Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) didirikan pada pertengahan tahun 2006 oleh beberapa aktivis dan akademisi yang memiliki perhatian terhadap advokasi Reformasi Sektor Keamanan (*Security Sector Reform*) dalam bingkai penguatan transisi demokrasi di Indonesia paska 1998. IDSPS melakukan kajian kebijakan pertahanan keamanan, resolusi konflik dan hak asasi manusia (*policy research*) mengembangkan dialog antara berbagai stakeholders (masyarakat sipil, pemerintah, legislatif, dan institusi lainnya) terkait dengan kebijakan untuk mengakselerasi proses reformasi sektor keamanan, memperkuat peran serta masyarakat sipil dan mendorong penyelesaian konflik dan pelanggaran hukum secara bermartabat.

DCAF

Pusat Kendali Demokratis atas Angkatan Bersenjata Jenewa (DCAF, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) mempromosikan tata kelola pemerintahan yang baik dan reformasi sektor keamanan. Pusat ini melakukan penelitian tentang praktek-praktek yang baik, mendorong pengembangan norma-norma yang sesuai ditingkat nasional dan internasional, membuat usulan-usulan kebijakan dan mengadakan program konsultasi dan bantuan di negara yang membutuhkan. Para mitra DCAF meliputi para pemerintah, parlemen, masyarakat sipil, organisasi-organisasi internasional dan para aktor sektor keamanan seperti misalnya polisi, lembaga peradilan, badan intelijen, badan keamanan perbatasan dan militer.

Layout

Nurika Kurnia

Foto Sampul © Abe, 2009

Ilustrasi cover Nurika Kurnia

© IDSPS, DCAF 2009

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

Dicetak oleh IDSPS Press

Jl. Teluk Peleng B.32, Komplek TNI AL Rawa Bambu Pasar Minggu, 12520 Jakarta-Indonesia.

Telp/Fax +62 21 780 4191

www.idsp.org

Kata Pengantar

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Tool Pelatihan untuk Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dalam Kajian Reformasi Sektor Keamanan ini ditujukan khususnya untuk membantu mengembangkan kapasitas OMS Indonesia untuk melakukan riset, analisis dan monitoring terinformasi atas isu-isu kunci pengawasan sektor keamanan. *Tool* ini juga bermaksud untuk meningkatkan efektivitas aksi lobi, advokasi dan penyadaran akan pengawasan isu-isu keamanan yang dilakukan oleh institusi-institusi demokrasi, masyarakat sipil, media dan sektor keamanan.

Kepentingan mendasar aktivitas OMS untuk menjamin peningkatan transparansi dan akuntabilitas di seluruh sektor keamanan telah diakui sebagai instrumen kunci untuk memastikan pengawasan sektor keamanan yang efektif. Keterlibatan publik dalam pengawasan demokrasi adalah krusial untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi diseluruh sektor keamanan. Keterlibatan OMS di ranah kebijakan keamanan memberi kontribusi besar pada akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik: OMS tidak hanya bertindak sebagai pengawas (watchdog) pemerintah tapi juga sebagai pedoman kepuasan publik atas kinerja institusi dan badan yang bertanggungjawab atas keamanan publik dan pelayanan terkait. Aktivitas seperti memonitor kinerja, kebijakan, ketaatan pada hukum dan HAM yang dilakukan pemerintah semua memberi masukan pada proses ini.

Sebagai tambahan, advokasi oleh kelompok-kelompok masyarakat sipil mewakili kepentingan komunitas-komunitas lokal dan kelompok-kelompok individu bertujuan sama yang membantu memberi suara pada aktor-aktor termarginalisasi dan membawa proses perumusan kebijakan pada jendela perspektif yang lebih luas lagi. Konsekuensinya, OMS memiliki peran penting untuk dijalankan, tak hanya di negara demokratis tapi juga di negara-negara paskakonflik, paskaotoritarian dan non demokrasi, dimana aktivitas OMS masih mampu mempengaruhi pengambilan keputusan para elit yang memonopoli proses politik.

Tapi kemampuan aktor-aktor masyarakat sipil untuk berpartisipasi secara efektif dalam pengawasan sektor keamanan bergantung pada kompetensi pokok dan juga kapasitas institusi organisasi mereka. OMS harus memiliki kemampuan-kemampuan inti dan alat-alat untuk terlibat secara efektif dalam isu-isu pengawasan keamanan dan reformasi peradilan. Sering kali, kapasitas OMS tidak seimbang dan terbatas, karena kurangnya sumber daya manusia, keuangan, organisasi dan fisik yang dimiliki. Pengembangan kapasitas relevan pada kelompok-kelompok masyarakat sipil biasanya melibatkan peningkatan kemampuan, pengetahuan dan praktik untuk melakukan analisa kebijakan, advokasi dan pengawasan, seiring juga dengan kegiatan manajemen internal, manajemen keuangan, penggalangan dana dan penjangkauan keluar.

OMS dapat berkontribusi dalam reformasi sektor keamanan dan pemerintahan melalui banyak cara, antara lain:

- Memfasilitasi dialog dan debat mengenai masalah-masalah kebijakan
- Mendidik politisi, pembuat kebijakan dan masyarakat mengenai isu-isu spesifik terkait
- Memberdayakan kelompok dan publik melalui pelatihan dan peningkatan kesadaran untuk isu-isu spesifik
- Membagi informasi dan ilmu pengetahuan khusus mengenai kebutuhan dan kondisi local dengan para pembuat kebijakan, parlemen dan media
- Meningkatkan legitimasi proses kebijakan melalui pencakupan lebih luas akan kelompok-kelompok maupun perspektif-perspektif sosial yang ada
- Mendukung kebijakan-kebijakan keamanan yang representatif dan responsif akan komunitas lokal
- Mewakili kepentingan kelompok-kelompok dan komunitas-komunitas yang ada di lingkungan kebijakan
- Meletakkan isu keamanan dalam agenda politik
- Menyediakan sumber ahli, informasi dan perspektif yang independen
- Melakukan riset yang relevan dengan kebijakan
- Menyediakan informasi khusus dan masukan kebijakan
- Mempromosikan transparansi dan akuntabilitas institusi-institusi keamanan
- Mengawasi/memonitor reformasi dan implementasi kebijakan
- Menjaga keberlangsungan pengawasan kebijakan
- Mempromosikan pemerintah yang responsif

- Menciptakan landasan yang secara pasti mempengaruhi kebijakan dan legitimasi badan-badan di level eksekutif sesuai dengan kepentingan masyarakat
- Memfasilitasi perubahan demokrasi dengan menjaga pelaksanaan minimal standar hak asasi manusia dalam rejim demokratis dan non demokratis
- Menciptakan dan memobilisasi oposisi publik sistematis yang besar terhadap pemerintahan lokal dan nasional yang non demokratis dan non representatif

Menjamin dibangun dan dikelola secara baik sektor keamanan yang akuntabel, responsif dan hormat akan segala bentuk hak asasi manusia adalah bagian dari kehidupan yang lebih baik. Pengembangan kapasitas OMS untuk memberi informasi dan mendidik publik akan prinsip-prinsip pengawasan dan akuntabilitas sektor keamanan, serta norma-norma internasional akan akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik hādala satu cara untuk membangun dukungan dan tekanan di bidang ini.

Sejak 1998, demokrasi Indonesia yang semakin berkembang dan kebangkitannya sebagai aktor kunci ekonomi Asia telah memberi latar belakang pada debat reformasi sektor keamanan paska-Suharto. Fokus dari perdebatan reformasi sektor keamanan adalah kebutuhan akan peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam hal kebijakan, praktik di lapangan dan penganggaran. Beberapa inisiatif yang terjadi berjalan tanpa mendapat masukan dari komunitas OMS Indonesia.

Institute for Defence, Security and Peace Studies (IDSPS) telah mengelola pembuatan, implementasi dan publikasi dari *Tool* Pelatihan ini sebagai sebuah komponen dari pekerjaan yang terus berjalan di bidang hak asasi manusia dan tata kelola sektor keamanan yang demokratis di Indonesia. *Tool* ini merupakan kerangka kunci permasalahan dalam pengawasan sektor keamanan yang mudah dipahami sehingga OMS di luar Jakarta dapat mempelajari dan memiliki akses pada konsep-konsep kunci dan sumber daya relevan untuk menjalankan tugas mereka di tingkat lokal.

Proyek ini adalah satu dari tiga proyek yang ditangani antara IDSPS dan Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), sementara proyek lainnya berfokus pada membangun kapasitas OMS di seluruh kawasan Indonesia untuk bekerja sama dalam isu-isu tata kelola sektor keamanan melalui berbagai pelatihan (*workshop*) dan pembuatan Almanak Hak Asasi Manusia dalam Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia. *Tool* ini menggambarkan kapasitas komunitas OMS Indonesia untuk menganalisa isu-isu pengawasan sektor keamanan dan mengadvokasi reformasi jangka panjang, *tool* ini juga mengindikasikan kepemilikan lokal yang menjadi pendorong internal dari proses reformasi sektor keamanan Indonesia.

Akhirnya, DCAF berterimakasih pada dukungan Kementerian Luar Negeri Republik Jerman yang mendanai keseluruhan proyek ini sebagai bagian dari program dua tahun untuk mendukung pengembangan kapasitas dari reformasi sektor keamanan di Indonesia di seluruh institusi demokrasi, masyarakat sipil, media dan sektor keamanan.

Jenewa, Agustus 2009

Eden Cole
Deputy Head Operations NIS
and Head Asia Task Force

Kata Pengantar

Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS)

Penelitian Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) tentang Efektivitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil dalam Advokasi Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006 (Jakarta: IDSPS, 2008), IDSPS menyimpulkan bahwa kalangan masyarakat sipil telah melakukan pelbagai upaya untuk mendorong, mempengaruhi dan mengawasi proses-proses reformasi sektor keamanan (RSK), terutama paska 1998. Upaya-upaya tersebut dilakukan seiring dengan transisi politik di Indonesia dari Rezim Orde Baru yang otoriter menuju satu rezim yang lebih demokratis dan menghargai Hak Asasi Manusia.

Pelbagai upaya yang telah dilakukan kelompok-kelompok Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) tersebut antara lain berupa: (1) pengembangan wacana-wacana RSK, (2) advokasi reformulasi dan penyusunan legislasi atau kebijakan strategis maupun operasional di sektor keamanan, (3) dorongan akuntabilitas dan transparansi dalam proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan keamanan, dan (4) pengawasan dan komplain atas penyalahgunaan dan penyimpangan kewenangan serta pelanggaran hukum yang melibatkan para pihak di level aktor keamanan, pemerintah dan parlemen, serta memastikan adanya pertanggungjawaban hukum atas pelanggaran-pelanggaran tersebut.

Dalam beberapa tahun terakhir, IDSPS mencatat bahwa peran-peran OMS dalam mengawal RSK pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri dan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono umumnya bergerak dalam orientasi yang tersebar, parsial, tanpa konsensus dan distribusi peran yang ketat, serta terkesan lebih pragmatis bila dibanding dengan perannya dalam 2 periode pemerintahan sebelumnya —pemerintahan B. J. Habibie dan pemerintahan Abdurrahman Wahid.

Kecenderungan ini di satu sisi menunjukkan bahwa tantangan advokasi RSK seiring dengan perjalanan waktu, dimana konsentrasi dan kemauan politik pemerintah cenderung menurun sehingga strategi dan pola advokasi OMS berubah. Di sisi lain, seiring dengan tumbangunya Rezim Soeharto sebagai musuh bersama, kemungkinan terjadi kegamangan dalam hal isu dan strategi advokasi juga muncul.

Ini ditunjukkan dalam temuan IDSPS lainnya perihal fakta bahwa OMS belum dapat menindaklanjuti opini dan wacana yang telah dikembangkannya hingga menjadi wacana kolektif pemerintah, DPR dan masyarakat sipil. Strategi advokasi yang dijalankan OMS belum diimbangi dengan penyiapan perangkat organisasi yang kredibel, jaringan kerja yang solid, komunikasi dan diseminasi informasi kepada publik yang kontinyu, serta pola kerja dan jaringan yang konsisten.

Mengingat OMS merupakan salah satu kekuatan sentral dalam mengawal transisi demokrasi dan RSK sebagaimana terlihat dalam perubahan rezim politik Indonesia tahun 1997-1998, maka OMS dipandang perlu melakukan konsolidasi dan reformulasi strategi advokasinya seiring perubahan politik nasional dan global serta dinamika transisi yang kian pragmatis. Paling tidak OMS dapat memulai upaya konsolidasi dan reformasi strategi advokasinya dengan mengevaluasi dan mengkritik pengalaman advokasi yang telah dilakukannya sembari melihat efektivitas dan persinggungan strategis di lingkungan OMS dalam memastikan tercapainya tujuan RSK.

Penelitian IDSPS menyimpulkan setidaknya ada tiga pola advokasi RSK yang bisa dilakukan lebih lanjut oleh OMS. Pertama, menguatkan pengaruh di internal pemerintah dan pengambil kebijakan. Kedua, menjaga konsistensi peran kontrol dan kelompok penekan terhadap kebijak-kebijakan strategis di sektor keamanan. Ketiga, memperkuat wacana dan pemahanan tentang urgensi RSK yang dikembangkan.

Berdasarkan pada temuan dan rekomendasi penelitian IDSPS di atas, muncul serangkaian inisiatif untuk menyusun agenda kerja penguatan OMS dalam mengadvokasi RSK, antara lain berupa diseminasi wacana, pelatihan-pelatihan serta upaya-upaya advokasi lainnya.

Buku Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan Untuk Organisasi Masyarakat Sipil; Sebuah *Toolkit*, merupakan serial *Tool* yang terdiri dari 17 topik isu-isu RSK yang relevan di Indonesia, yang disusun dan diterbitkan untuk menunjang agenda kerja penguatan OMS dalam mengadvokasi RSK di atas. Seluruh topik dan modul disusun oleh sejumlah praktisi dan ahli dalam isu-isu RSK yang selama ini terlibat aktif dalam advokasi agenda dan kebijakan strategis di sektor keamanan. Penulisan dan penerbitan *Tool* ini merupakan kerjasama antara IDSPS dengan Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), dengan dukungan pemerintah Republik Federal Jerman.

Dengan adanya buku Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan Untuk Organisasi Masyarakat Sipil; Sebuah *Toolkit* ini, seluruh pihak yang berkepentingan melakukan advokasi RSK dan mendorong demokratisasi sektor keamanan dapat memiliki tambahan referensi dan informasi, sehingga upaya untuk mendorong kontinuitas advokasi RSK seiring dengan upaya mendorong demokratisasi di Indonesia dapat berjalan maksimal.

Jakarta, 8 September 2009

Mufti Makaanim A
Direktur Eksekutif IDSPS

Daftar Isi

Akronim	vii
1. Pengantar	1
2. Nilai Universal sebagai Landasan Pengarusutamaan Gender	2
3. Fenomena di Indonesia	4
4. Langkah DERAP Warapsari	13
5. Analisis Langkah ke Depan	19
6. Daftar Pustaka	31
7. Bacaan Lanjutan	32
8. Lampiran	33

Akronim

ABRI	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
Airud	Kepolisian Air dan Udara
Bimmas	Bimbingan Masyarakat
Brimob	Brigadir Mobile
Bripka	Brigadir Kepala
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan)
Dikbang	Pendidikan Pengembangan
Dikjurdas	Pendidikan Kejuruan Dasar
Dikjurlan	Pendidikan Kejuruan Lanjutan
Diktukpa	Pendidikan Pembentuka Perwira
Dintukba	Pendidikan Pembentukan Bintara
DSPP	Daftar Susunan Personil Polri
FPU	Family Support Unit
HTCK	Hubungan dan Tata Cara Kerja
Intelkam	Intelijen Keamanan
Ka Sespati	Kepala Sekolah Perwira Tinggi
Ka Sespin	Kepala Sekolah Staf dan Pimpinan
Kalemdiklat	Kepala Lembaga Pendidikan dan latihan
Kapolda	Kepala Polisi Daerah
Kapolres	Kepala Polisi Reserse
KDRT	Kekerasan Dalam Rumah Tangga
LBPP	Lembaga Bantuan Perlindungan Perempuan
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
Mabes	Markas Besar
MDDP	Masa Dinas Dalam Polri
Pama	Perwira Pertama
Pamen	Perwira Menengah
Pantukhir	Penentuan Terakhir
Pati	Perwira Tinggi
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
Polair	Polisi Air
Polantas	Polisi Lalu Lintas
Polda	Kepolisian Daerah
Polri	Kepolisian Republik Indonesia
Polsek	Kepolisian Sektor
Polud	Polisi Udara

Polwan	Polisi Wanita
PPA	Pelayanan Perempuan dan Anak
PPSS	Pendidikan Perwira Sumber Sarjana
PTIK	Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian
Pusdik	Pusat Pendidikan
PWD	Police Women Desk
Renbang	Perencanaan dan Pengembangan
RPK	Ruang Pelayanan Khusus
RU	Rekomendasi Umum
SDM	Sumber Daya Manusia
Setukpareg	Sekolah Pembentukan Perwira Reguler
SPN	Sekolah Polisi Negara
Sespim	Sekolah Pimpinan
UU RI	Undang-Undang Republik Indonesia
WPS	Women-only Police Station

Pengarusutamaan Gender di Dalam Tugas-Tugas Kepolisian

1. Pengantar

Gender membicarakan perempuan dan laki-laki. Gender merupakan istilah untuk memisahkan pendefinisian laki-laki dan perempuan yang berdasarkan ciri-ciri fisik biologis dengan yang bersifat sosial budaya. Perbedaan biologis atau seks didefinisikan dalam komposisi genetik dan fungsi serta anatomi reproduktifnya (*male-female*) atau kodrati sedangkan gender adalah yang diolah oleh kebudayaan terhadap bahan dasar biologi seks itu. Artinya, gender berhubungan dengan proses yang memengaruhi tingkah laku, pemikiran, dan perasaan individu serta hubungan antarindividu dalam masyarakat. Proses tersebut mentransformasi seksualitas biologis kepada produk aktivitas manusia dalam berbagai perangkat pengaturan atau sistem kemasyarakatan yang berbeda bagi perempuan dan laki-laki.

Melalui pengaruh kebudayaan masyarakatnya di sepanjang hidupnya seseorang dibedakan gendernya. Kebudayaan disini diartikan sebagai nilai, sikap, simbol, aturan dan praktik, yang muncul ketika manusia menanggapi keadaan dan situasi yang dihadapinya, menginterpretasi melalui kerangka kognitif dan orientasi yang dibawanya atas dasar pengalaman hidupnya, menyangkut seluruh pandangan hidup (*way of life*) suatu masyarakat; keyakinan dan kepercayaan, pranata dan sistem, serta hukum dan adat kebiasaannya. Oleh karena itu gender dapat berbeda/berubah atas dasar waktu, tempat, etnik, agama dan lain sebagainya, karena sosial budaya masyarakat berbeda dimana-mana. Artinya gender tidak membicarakan aspek biologis/alat reproduksi laki dan perempuan yang merupakan kodrat pemberian Tuhan yang Maha Kuasa sejak

seseorang lahir. Dalam hal ini kodrat itu tidak pernah berubah atau dipertukarkan.

Fakta dalam masyarakat menunjukkan bahwa gender yang diturunkan dari generasi ke generasi, dalam perkembangannya telah memunculkan ketidakadilan yang disebut "ketidakadilan gender" yang dapat menjurus kepada "diskriminasi terhadap perempuan" yaitu setiap pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak azasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan.¹

Dalam rangka menghapuskan ketidakadilan tersebut serta untuk meningkatkan kedudukan, peran, dan kualitas perempuan, dan mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan masyarakat, perlu dilaksanakan sebuah strategi yang disebut "pengarusutamaan gender". Pengarusutamaan gender adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional.² Dengan demikian Pengarusutamaan Gender juga harus dilaksanakan dalam instansi kepolisian Indonesia - Polri sebagai bagian dari aparat pemerintahan yang terlibat dalam pembangunan nasional.

1 Lampiran Undang-Undang republic Indonesia No. 7 Tahun 1984, Tanggal 24 Juli 1984. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita. Bagian I Pasal 1

2 Lampiran Instrukri Presiden No. 9 Tahun 2000. Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional 1. Umum butir 1.

2. Nilai Universal sebagai Landasan Pengarusutamaan Gender

Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa di dalam sidangnya pada tanggal 18 Desember 1979, telah menyetujui Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* - CEDAW). Pemerintah Indonesia telah menandatangani Konvensi tersebut pada tanggal 29 Juli 1980 sewaktu diadakan Konferensi Sedunia Dasawarsa Perserikatan Bangsa-Bangsa bagi Wanita di Kopenhagen dan telah mengesahkannya melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) pada tanggal 24 Juli 1984.

Dalam Lampiran UU RI NO 7 TAHUN 1984, tanggal 24 Juli 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita dicantumkan:

- **Bagian I Pasal 1 :**

Untuk tujuan Konvensi yang sekarang ini, istilah “diskriminasi terhadap wanita” sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya.

- **Bagian I Pasal 2 :**

Negara-negara Peserta mengutuk diskriminasi terhadap wanita dalam segala bentuknya dan bersepakat untuk menjalankan dengan segala cara yang ketat dan tanpa ditunda-tunda, kebijakan menghapus diskriminasi terhadap wanita, dan untuk tujuan ini melaksanakan:

- a. Mencantumkan azas persamaan antara pria dan wanita dalam undang-undang dasar nasional mereka atau perUUan yang tepat lainnya, jika belum termasuk di dalamnya, dan untuk menjamin realisasi praktis dari azas ini, melalui hukum dan cara-cara lain yang tepat.
- b. Membuat peraturan perUUan yang tepat dan langkah tindak lainnya, termasuk sanksi-sanksinya dimana perlu, melarang segala bentuk diskriminasi terhadap wanita.
- c. Menegakkan perlindungan hukum terhadap hak-hak wanita atas dasar yang sama dengan kaum pria dan untuk menjamin melalui pengadilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintah lainnya, perlindungan yang efektif terhadap wanita dari setiap tindakan diskriminasi.
- d. Tidak melakukan suatu tindakan atau praktek diskriminasi terhadap wanita, dan untuk menjamin bahwa pejabat-pejabat pemerintah dan lembaga-lembaga negara akan bertindak sesuai dengan kewajiban tersebut.
- e. Melakukan langkah tindak yang tepat untuk menghapus perlakuan diskriminasi terhadap wanita oleh tiap orang, organisasi atau perusahaan.
- f. Melakukan langkah tindak yang tepat, termasuk pembuatan Undang-undang, untuk mengubah atau menghapus undang-undang, peraturan-peraturan, kebiasaan-kebiasaan dan praktek-praktek yang diskriminatif terhadap wanita.
- g. Mencabut semua ketentuan pidana nasional yang diskriminatif terhadap wanita

3 Lampiran Undang-Undang republik Indonesia No. 7 Tahun 1984, Tanggal 24 Juli 1984. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita. Bagian I Pasal 1 - 6

- **Bagian I Pasal 3:**

Negara-negara peserta wajib melakukan langkah tindak yang tepat, termasuk membuat peraturan perUUan di semua bidang, khususnya di bidang politik, sosial, ekonomi dan budaya untuk menjamin perkembangan dan kemajuan wanita sepenuhnya, dengan tujuan untuk menjamin bahwa mereka melaksanakan dan menikmati hak-hak azasi manusia dan kebebasan pokok atas dasar persamaan dengan pria.

- **Bagian I Pasal 4:**

1. Pembuatan peraturan-peraturan dan mengambil tindakan khusus sementara oleh negara-negara peserta yang ditujukan untuk mempercepat persamaan “de facto” antara pria dan wanita, tidak dianggap sebagai diskriminasi seperti ditegaskan dalam konvensi yang sekarang ini, dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi mempertahankan norma-norma yang tak sama atau terpisah; peraturan-peraturan dan tindakan tersebut wajib dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai.
2. Pembuatan peraturan-peraturan dan mengambil tindakan khusus oleh negara-negara peserta termasuk ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam konvensi yang sekarang ini, yang ditujukan untuk melindungi kehamilan, tidak dianggap sebagai diskriminasi.

- **Bagian I Pasal 5:**

1. Untuk mengubah pola tingkah laku sosial dan budaya pria dan wanita dengan maksud untuk mencapai penghapusan prasangka-prasangka dan kebiasaan-kebiasaan dan segala praktek lainnya yang berdasarkan atas inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin atau berdasar peranan stereotip bagi pria dan wanita.

2. Untuk menjamin bahwa pendidikan keluarga melalui pengertian yang tepat mengenai kehamilan sebagai fungsi sosial dan pengakuan tanggung jawab bersama pria dan wanita dalam membesarkan anak-anak mereka, maka kepentingan anak-anak adalah pertimbangan utama dalam segala hal.

- **Bagian I Pasal 6:**

Negara-negara peserta wajib melakukan langkah tindak yang tepat, termasuk pembuatan peraturan perUUan, untuk memberantas segala bentuk perdagangan wanita dan eksploitasi pelacuran.³

Sebagai tindak lanjut Pemerintah Indonesia kemudian menandatangani Protokol Opsional (*Optional Protocol*) CEDAW serta mengadopsi berbagai Rekomendasi Umum PBB (RU) yang menjabarkan lebih lanjut berbagai ketentuan dalam konvensi tersebut: Seperti RU No. 19 tentang Kekerasan terhadap Perempuan - 1992, RU No. 21 tentang Kesetaraan dalam Perkawinan dan Hubungan Keluarga - 1994, RU No. 23 tentang Kehidupan Politik dan Publik - 1997, RU No. 24 tentang Perempuan dan Kesehatan - 1999, RU No. 25 tentang Tindakan Sementara Khusus - 1999 serta Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan - 1993

Berbagai aturan-aturan universal tersebut selain telah diadopsi oleh Pemerintah Indonesia dalam Undang-Undang No. 7 tahun 1984, juga telah dimasukkan dalam berbagai aturan perundang-undangan lainnya dan khusus mengenai Pengarusutamaan Gender, Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan:

- Instruksi Presiden NO. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional
- Lampiran Instruksi Presiden NO. 9 Tahun 2000. Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional

3. Fenomena di Indonesia

Kepolisian sangat lama, bahkan hingga kini, beranggotakan mayoritas laki-laki. Dengan demikian tidak mengherankan apabila selama ini Polri diorganisasi, dikelola serta membentuk kebudayaan khas laki-laki. Apabila di sebuah lingkungan kerja, selama berabad-abad semua anggotanya hanya laki-laki, dapat diperkirakan bahwa di dalamnya akan terbentuk sebuah kebudayaan khas laki-laki. Polisi laki-laki menginterpretasi semua itu melalui kerangka kognitif dan orientasi yang dibawanya atas dasar pengalaman hidupnya dan meneruskannya kepada polisi baru yang secara berlanjut mengembangkan kebudayaan polisi itu dan berlangsung selama puluhan generasi yang semuanya laki-laki. Hal itu tercermin dalam sikap dan perilaku tetapi juga pada nilai, norma, perspektif, dan aturan teknis yang mereka pahami dan percayai kebenarannya yang muncul ketika polisi laki-laki menanggapi keadaan dan situasi yang dihadapinya

Kepolisian adalah suatu institusi masyarakat dan di dalamnya juga berlangsung proses transformasi gender. Dalam kaitan ini, institusi kepolisian biasa disebut sebagai dunia kerja laki-laki. Ada dua sebab yang membuat kepolisian disebut sebagai dunia kerja laki-laki. Kedua sebab tersebut tidak mandiri tetapi saling terkait dan memengaruhi.

Sebab pertama adalah adanya kebudayaan polisi dengan etnosentrisme golongan laki-laki yang kuat seperti telah disebutkan sebelumnya yaitu kebudayaan patriarkal, kebudayaan yang selalu mengedepankan patriark (ayah/laki-laki) karena selama berabad-abad, kepolisian adalah suatu pranata yang hanya beranggotakan laki-laki. Kebudayaan kepolisian tersebut diturunkan secara berkelanjutan kepada

polisi baru dari generasi ke generasi, didefinisikan dan didefinisikan ulang sesuai dengan situasi lingkungan yang dihadapinya.

Di Indonesia kebudayaan atau norma tersebut berlangsung sepanjang sejarah Kepolisian Republik Indonesia (Polri) meskipun terjadi berbagai perubahan tujuan dan status Polri yang tercermin dalam sejarah Polri. Adapun polwan sebagai golongan yang berbeda dengan golongan polki, baru masuk Polri pada tahun 1948, awalnya berjumlah enam orang dan pada saat ini, menurut data Deputy Sumber Daya Manusia Kepala Kepolisian Republik Indonesia tahun 2003, berjumlah 8198 orang (3,2%) yang bekerja di samping 243.127 orang polki.

Sebab kedua mengapa kepolisian disebut sebagai dunia kerja laki-laki terletak pada pandangan masyarakat itu sendiri tentang kepolisian. Meskipun secara formal mempunyai tiga bidang tugas pokok, yaitu :

- a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat,
- b. menegakkan hukum, dan
- c. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Polri sering hanya dikaitkan dengan tugas penegakan hukum. Romantisme pekerjaan polisi digambarkan di banyak film dan cerita sebagai seorang yang pandai berkelahi dan mahir menembakkan pistol agar dapat menangkap penjahat yang menolak ditangkap. Akibatnya, polisi selalu dibayangkan sebagai “laki-laki bersenjata yang melakukan aksi perkelahian melawan kejahatan dan penjahat”. Gambaran itu membentuk persepsi masyarakat bahwa tugas polisi hanyalah berhubungan dengan kejahatan dan penjahat. Atas

Kotak 1 *Gender Mainstreaming di Polri*

Polri baru menerapkan program *Gender Mainstreaming* pada tahun 2002, yaitu saat dikeluarkannya Nota Dinas Kadivbinkum Polri kepada Karo Progar Derembang Polri No. Pol.: B/ND-526/XII/2002 tentang sosialisasi proposal Sosialisasi Pengarusutamaan Gender dan Undang-undang Perlindungan Anak.

Kelambanan program *Gender Mainstreaming* di lingkungan Polri disebabkan oleh lemahnya dukungan elit Polri dan dominannya budaya patriakal dalam institusi Polri, walaupun Polri tetap menyatakan bahwa institusi ini sudah responsif gender jauh sebelum istilah *Gender Mainstreaming* diperkenalkan. Kebijakan pemerintah ini juga belum diintegrasikan kedalam seluruh program di Polri dan masih terfokus pada sosialisasi kepada anggota Polri di lingkungan Markas Besar Polri dan Polda.

Sumber: IDSPS, Seri 7 Penjelasan Singkat (Backgrounder), *Gender Mainstreaming di Kepolisian*, IDSPS, Juni, 2008

dasar kedua sebab tersebut kemudian kepolisian sering dikonotasikan sebagai dunia kerja laki-laki yang penuh kekerasan dan maskulin.

Dalam tulisan ini pelaksanaan tugas pokok Polri ditinjau dari sistem manajemen Polri terutama di bidang personel, karena di samping organisasi Polri yang lebih statis, maka manajemen personel Polri merupakan sarana yang dinamis untuk membahas masalah pengarusutamaan gender di lingkungan Polri. Sebagaimana diketahui manajemen Polri merupakan komponen kedua dalam administrasi Polri. Manajemen mengacu kepada proses yang digunakan pimpinan Polri untuk memberikan pengarahannya organisasi dan untuk memengaruhi semua anggota kepolisian agar bekerja melaksanakan tugas pokok Polri guna tercapainya tujuannya. Sementara itu sistem manajemen personel (sumber daya manusia) merupakan bagian dari sistem manajemen di kepolisian dan di sanalah kinerja setiap anggota Polri diwadahi dan diatur.

Menurut Prof. Awaloedin Djamin, manajemen personel dapat dikatakan yang terpenting dan mungkin pula tersukar karena menyangkut sumber daya manusia. Seberapabaguspun sebuah kepolisian diorganisasikan, efektifitasnya sangat tergantung kepada personel yang mampu mengelola dan melaksanakan tugas dan tanggung jawab kepolisian yang diembannya. Dengan kata lain sebuah lembaga kepolisian yang efektif

harus terdiri dari organisasi dan personel yang baik, karena kepolisian yang diorganisasikan dengan baik tidak dapat berfungsi tanpa personel yang mumpuni (*qualified*) sedang personel yang baik tidak dapat berfungsi secara efektif dalam kepolisian yang tidak terstruktur dengan baik.

Sebagaimana diketahui administrasi Polri menggunakan administrasi kepolisian tradisional yang sentralistik dari Mabes Polri hingga ke Polsek dan Pos Pol. Dengan demikian sebagai salah satu bagian yang sangat penting dari manajemen Polri, manajemen personel Polri juga mempunyai struktur hierarki yang berjenjang. Manajemen personel di seluruh jajaran Polri mengacu kepada satu kebijakan, yang berbentuk kumpulan peraturan mengenai manajemen personel yang dikeluarkan oleh Mabes Polri.

Di samping itu apabila ditinjau dari sudut gender, seluruh proses manajemen Polri pada dasarnya merupakan kumpulan interaksi dan hubungan polwan-polki. Dalam berbagai hubungan itu, identitas golongan ditetapkan dan ditetapkan ulang oleh anggota golongan secara individual dalam hubungan antargolongan. Dalam hal itu harus diperhitungkan bahwa setiap polwan dan polki akan masuk pula dalam berbagai sistem penggolongan di luar penggolongan atas dasar gender, seperti misalnya golongan atas dasar kepangkatan (perwira dan bintara), golongan

yang dibedakan karena fungsi kepolisian (intelkam, lalu-lintas atau reserse); golongan atas dasar latar belakang pendidikan, (lulusan Seba, Secapa atau Akpol), golongan atas dasar hubungan keluarga (kaya/miskin, orang kota/desa, anak jenderal/ bintangara) dan lainnya.

Terjadinya proses identifikasi golongan bagi setiap individu untuk mengidentifikasi dirinya dalam hubungannya dengan orang lain, melibatkan baik keadaan mental dan potensi manipulasi (*a mental state and a potential ploy*). Di samping itu, hubungan-hubungan itu terjadi di lingkungan kepolisian bukan hanya terbentuk dalam konteks hubungan formal atau hubungan dalam rangka kegiatan kerja formal yang lugas dalam proses manajemen polri, melainkan juga dalam berbagai struktur hubungan aktual yang terjadi di luar hubungan formal kedinasan. Semua itu membuat struktur hubungan formal dan aktual bertumpang tindih dan menghasilkan posisi, peran, dan status yang berbeda-beda kekuatan sosial dan konteksnya.

Dalam proses manajemen personel yang dimulai dari perencanaan, rekrutmen, pendidikan penempatan dan pengakhiran tugas personel, secara formal tidak ada aturan yang membedakan polwan dan polki. Akan tetapi pada praktiknya banyak hal yang mencerminkan adanya bias gender atau ketidaksetaraan antara polwan dan polki.

Polwan dalam Perencanaan Personel Polri

Apabila diamati rencana strategi (renstra) lima tahun Polri dari tahun 2003 – 2008, Desumdaman Polri merencanakan penambahan kekuatan Polwan sebanyak 10 – 12 % setiap tahun (lihat Kotak 1.2). Melalui rencana tersebut, pada tahun 2008, kekuatan Polwan dari 8.189 (Perwira 1.222 dan Bintara 5.710 orang) akan menjadi sekitar 12.989 orang. Perwira

akan bertambah 300 orang atau 6 tahun kali 50 orang. 50 orang perwira, didapat dari pendidikan Akademi Polisi (Akpol) sebanyak 30 orang dan Pendidikan Perwira Sumber Sarjana ((PPSS) 20 orang. Bintara akan bertambah 4.500 orang atau 6 tahun kali 750 orang. Pendidikan bintangara dilaksanakan di Sepolwan 2 kali dalam setahun, 350 kemudian 400 orang. Dengan demikian diharapkan jumlah bintangara dan perwira polwan akan lebih seimbang, apabila dibandingkan dengan jumlah perwira dan bintangara polki. Akan tetapi apakah renstra tersebut akan dapat mendukung kebijakan Kapolri menaikkan jumlah polwan menjadi 10 % jumlah anggota polri?

Dalam wawancara dengan pimpinan Lemdiklat polri disebutkan bahwa penambahan anggota Polri saat ini adalah sekitar 25.000 orang setiap tahun. Penambahan ini akan berlangsung hingga di tahun 2007. ketika ratio jumlah anggota polri dengan jumlah penduduk menjadi 1:750. artinya satu orang anggota Polri melayani 750 orang penduduk. Meskipun masih jauh dari angka ideal PBB 1 : 300, ratio tersebut dianggap cukup baik untuk keadaan Indonesia karena apabila dipakai ratio PBB maka biaya yang dianggarkan untuk Polri hanya cukup untuk membayar gaji pegawai.

Data prosentasi kenaikan jumlah Polwan dan Polri yang direncanakan Desumdaman menunjukkan lambatnya kenaikan prosentasi jumlah polwan (kurang dari 0.01% per tahun) sampai tahun 2007 (lihat Kotak 3)

Data ini masih sangat jauh dari cita-cita untuk membuat jumlah Polwan 10% jumlah anggota Polri, sebagaimana harapan Kapolri pada syukuran hari polwan 2002. menurut pejabat Lemdiklat, setelah tahun 2007 ketika rasio perbandingan jumlah anggota Polri dengan penduduk Indonesia mencapai 1 : 750, rekrutmen anggota Polri per tahunnya diatur, tidak lagi untuk menambah jumlah tetapi hanya untuk menjaga rasio tersebut dan pembinaan SDM Polri yang lebih

Kotak 2 Rencana Penambahan Kekuatan Polwan

TA 2003	TA 2004	TA 2005	TA 2006	TA 2007	TA 2008
8.189	8.989	9.879	10.589	11.389	12.189
+ BA 350					
400	400	400	400	400	400
PA	PA	PA	PA	PA	PA
50	50	50	50	50	50
8.989	9.789	10.589	11.589	12.189	12.989

Sumber : Desumdaman April 2003

Penjelasan:

Pertambahan perwira pertama : 1.222 + 300 = 1.522 orang (naik 25%)

Pertambahan bintanga : 5.710 + 4.500 = 10.210 orang (naik 79%)

Jumlah : 11.732 orang (di tahun 2008)

Kotak 3 Prosentase Jumlah Kenaikan Anggota Polwan dan Polri

	2003	2004	2005	2006	2007
Polwan	8.189	8.989	9.879	10.589	11.389
Jumlah Anggota Polri	264.666	289.666	314.666	339.666	364.666
Prosentase Jumlah Polwan	3,094%	3,103%	3,110%	3,117%	3,123%

Sumber : Desumdaman April 2003

baik, pada saat itu Polri akan tetap merekrut 800 orang polwan, sedangkan anggota polki tidak lagi sekitar 24.000 orang. Akan tetapi pada tahun 2007 apa yang diharapkan itu tidak tercapai. Peningkatan jumlah persentasi polwan sudah terlupakan dalam rencana rekrutmen anggota Pori.

Dalam hal ini yang terpenting sebenarnya adalah adanya kemauan politik yang jelas dan dilaksanakan secara konsisten. Sehingga ide penambahan jumlah polwan dapat dilaksanakan. Antara lain melalui pendidikan pembentukan di Sekolah Polisi Negara (SPN). Mengurangi jumlah siswa polki, sekitar 10 % dan menggantinya dengan siswa polwan. Selain untuk menerapkan ide 'local boy (person) for local job', pendidikan di SPN hanya berlangsung 5 bulan, sehingga apabila ada kemauan politik yang jelas maka rencana penambahan prosentasi jumlah polwan itu tidak sukar untuk dilaksanakan.

Mengenai pengembangan kekuatan polwan, secara garis besar, saat ini Polri sudah mempunyai rencana. Data Desumdaman Polri menunjukkan keadaan ini riil kepangkatan Polri per Januari 2003, yang dianggap tidak seimbang, karena perbandingan bintanga polwan dan polki hanya sekitar 3% sedangkan perwira 11%.

Penugasan polwan berdasarkan kepangkatan dan tempat tugas, di bidang pembinaan atau bidang operasional, saat ini, menunjukkan tingginya jumlah polwan, bekerja di bidang pembinaan (70%). Hal ini disebabkan selama ini tidak pernah ada program mempersiapkan polwan agar mampu bekerja di bidang operasional. Keadaan ini berlangsung terus menerus karena polki cenderung menolak tugas pelaksana di bidang pembinaan. Sehingga selama ini tidak pernah ada program mempersiapkan polwan agar mampu bekerja di bidang operasional. Saat ini Desumdaman merubah kebijakan dan merencanakan penugasan polwan lebih banyak di bidang operasional (85%).

Kotak 4 Kepangkatan Polri per Januari 2003

Pangkat	Polri (Polki + Polwan)	Polwan	%
Pati	141	0	0
Kombes Pol	833	10	1,20
AKBP	1.552	189	12,18
Kompol	2.578	300	11,64
AKP	6.825	756	11,07
Inspektur	14.596	1.222	8,37
Bintara	189.416	5.710	3,01
Tamtama	35.375	2	0,01
Jumlah	251.316	8.189	3,25

Sumber : Desumdaman April 2003

Dalam penugasan polwan Desumdaman merencanakan pembagian antara fungsi operasional dan pembinaan (Kotak 1.6). Rencana menempatkan lebih banyak polwan di bidang operasional sudah mulai digulirkan. Terbukti ketika baru-baru ini telah diturunkan dari Markas Besar (mabes) Polri ke Polda Metro dan jajarannya Polrestro dan Polsektro, sekitar 300 perwira pertama (AKP dan Inspektur) serta bintara polwan.

Polwan dalam Rekrutmen dan Seleksi Personel Polri

Rekrutmen anggota Polri, diadministrasikan secara terpusat oleh Mabes Polri. Mabes Polri menentukan

berapa bintara polki dan polwan yang harus direkrut. Masing-masing Polda mendapat sejumlah kuota, baik calon yang harus dikirim untuk seleksi atau yang akan lulus. Pelaksanaan seleksi biasanya dilakukan bersama oleh staf Polda dan Mabes Polri di Markas Polda.

Polres dan Polsek jajaran Polda juga membantu melakukan pemantauan dan pengusulan calon melalui talent scouting, untuk memenuhi kebijakan "local boy for local job". Semula untuk menerapkan kebijakan "local boy for local job" itu ada perintah Kapolri agar setiap Polsek di seluruh Indonesia mengirimkan sekitar 10 -20 orang yang sudah di "talent scouting". Tetapi setelah berjalan 2 tahun, Polsek tidak lagi melaksanakan program itu karena meskipun Polsek sudah dengan susah payah mencari calon, mereka tidak dapat menjamin kelulusan calonnya. Sehingga kekecewaan calon yang tidak lulus akhirnya banyak ditujukan kepada Polsek. Demikian pula kebijakan Mabes Polri penempatan bintara hasil lulusan Diktuk ke Polsek asal pengiriman juga tidak dapat dilaksanakan, karena bintara lama yang berdinast di Polres harus dimutasikan terlebih dahulu dan bintara baru harus mengisi posisi yang ditinggalkan mereka. Semua itu membuktikan bahwa berbagai rencana ideal dari Mabes Polri tidak selamanya mudah dilaksanakan dalam sebuah birokrasi sebesar Polri.

Kotak 5 Penugasan Polwan per April 2003 dan yang direncanakan

Pangkat	Polwan	April 2003		akan datang	
		Ops (%)	Bin (%)	Ops (%)	Bin (%)
Pati	0	-	-	-	-
Kombes Pol	10	15	85	50	50
AKBP	189	30	70	50	50
Kompol	300	45	55	65	35
AKP	756	40	60	85	15
Inspektur	1.222	40	60	100	-
Bintara	5.710	75	25	100	-
Tamtama	2	-	-	-	-
Jumlah	8.189	30%	70%	85%	15%

Sumber : Desumdaman April 2003

Mengenai rekrutmen perwira polwan saat ini telah lebih maju dengan diterimanya polwan dalam rekrutmen masuk Akpol yaitu 10% dari jumlah seluruh rekrutmen Akpol. Dengan demikian di kemudian hari diharapkan para perwira polwan lulusan Akpol ini akan mampu bersaing setara dengan polki untuk menjadi pimpinan Polri. Sedang rekrutmen bintangara polwan saat ini masih dilakukan secara berbeda dari polki. Apabila rekrutmen polki dilakukan satu tahap di setiap Polda, rekrutmen polwan dilaksanakan melalui dua tahap seleksi. Seleksi pertama di daerah yang jumlah kelulusannya ditentukan dalam bentuk kuota bagi setiap daerah. Calon yang lulus seleksi di daerah kemudian diberangkatkan ke Jakarta untuk melaksanakan seleksi akhir, calon yang tidak lulus seleksi ini akan dipulangkan ke daerah masing-masing. Perbedaan ini terkait dengan pendidikan pembentukan bintangara polwan yang dilaksanakan hanya di Sekolah Polwan di Jakarta sedang bagi bintangara polki dilaksanakan di sekitar 30 SPN di seluruh Indonesia. Perbedaan ini dianggap oleh berbagai pihak sebagai diskriminatif, membuat polwan eksklusif karena sebagian besar dididik secara eksklusif, menghambat penambahan jumlah polwan karena kapasitas Sepolwan terbatas dan tidak mendukung kesetaraan polki dan polwan.

Di samping itu secara umum saat ini juga banyak keraguan terhadap kualitas anggota Polri hasil rekrutmen karena menurut penelitian motivasi utama untuk menjadi polisi ternyata adalah untuk mendapatkan pekerjaan, bukan memilih pekerjaan. Misalnya banyak calon bintangara yang datang dari keluarga sederhana yang harus berjuang untuk hidup atau mendapat pekerjaan. Banyak pula yang masuk polisi karena tidak lulus masuk sekolah berikatan dinas yang lain. Kualitas rekrutmen juga diragukan karena banyak orang masuk polisi bukan atas kemauannya sendiri, tetapi karena desakan orang tua, kakak atau orang yang punya hubungan keluarga dengannya. Oleh karena itu, dalam satu keluarga kadang terdapat beberapa orang polisi kakak beradik.

Kotak 6 Penugasan fungsi Polwan

Operasional		Pembinaan	
85%		15%	
Intelijen	15	Sumdaman	20
Reserse	20	Logistik	10
Samapta	20	Pendidikan	35
Bimmas	20	Perencanaan	10
Lantas	20	Administrasi	20
Polairud	2	Penelitian	5
Brimob	1		
Ops	1		

Sumber: Desumdaman April 2003

Kotak 7 Prosentasi Anggota Polisi Perempuan dan Laki-Laki di Beberapa Negara

Negara	Tahun	Perempuan	Laki-Laki
Pasca Konflik			
Afrika Selatan	2006	29%	71%
Cyprus	2006	16%	84%
Pantai Gading	2006	15%	80%
Kosovo	2006	14%	86%
Transisional dan Berkembang			
Jamaika	2001	18%	82%
Republik Ceko	2001	12%	88%
Venezuela	2002	10%	90%
Rumania	2005	8%	92%
India	2006	2%	98%
Maju			
Australia	2002	29%	71%
Kanada	2006	18%	82%
Swedia	2001	18%	82%
Amerika Serikat	2006	12-14%	88-86%
Finlandia	2004	10%	90%

Sumber : Tara Denham, Gender and SSR Toolkit; Police Reform and Gender, (DCAF, OCSE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008), hal 4.

Pada proses penyaringan dalam rekrutmen bintara, ternyata terjadi persaingan dan usaha keras karena penyaringan sangat ketat. Minat orang untuk menjadi polwan cukup besar, karena sukarnya mendapatkan pekerjaan. Ratusan bahkan di beberapa Polda, ribuan pelamar mendaftarkan diri untuk mengikuti seleksi. Setiap Polda mendapatkan jatah kandidat yang lulus seleksi daerah dan dikirim ke Jakarta untuk mengikuti seleksi penentuan terakhir (Pantukhir). Seleksi di Jakarta dilaksanakan di Sepolwan, di Pasar Jum'at, Jakarta Selatan. Dengan demikian rekrutmen personel belum dapat sepenuhnya memberikan calon anggota Polri yang berkualitas. Motivasi menjadi anggota Polri untuk mengabdikan diri menjadi penegak hukum yang ideal belum teruji.

Polwan dalam Kesempatan Mengikuti Program Pendidikan Pengembangan dan Kejuruan

Semua polwan sebelum terjun ke praktik kepolisian tentu sudah melalui dan lulus pendidikan pembentukan, baik Bintara (Diktukba) maupun Perwira (Diktukpa) atau PPSS. Setelah berdinasi, untuk meningkatkan kariernya, mereka memerlukan pendidikan pengembangan-Dikbang dan untuk profesionalitasnya, pendidikan kejuruan dasar-Dikjurdas bagi bintara maupun lanjutan-Dikjurlan bagi perwira. Untuk mengakomodasi kebutuhan tersebut Polri menyediakan berbagai program pendidikan. Penyelenggara kedua pendidikan itu adalah Mabes Polri dalam hal ini Lemdiklat Polri. Akan tetapi ada saja penyimpangan terjadi, misalnya sering peserta didik tidak sesuai dengan fungsi yang menjadi keahlian atau sedang digelutinya. Sehingga anggota Reskrim dapat saja mengikuti Dikjurlan Lantas atau sebaliknya. Hal itu mudah saja terjadi karena ijasah Dikjur sering dipersyaratkan untuk kenaikan pangkat atau jabatan.

Tidak mudah untuk bisa masuk PTIK atau lulus tes Selapa. Seorang Perwira bisa masuk PTIK apabila ia

adalah lulusan Akpol dan telah berdinasi dua tahun atau lebih. Dia harus ditunjuk/diusulkan dengan surat perintah untuk mengikuti pendidikan PTIK oleh kepala/pemimpin yang berwenang dan memiliki prestasi kerja yang baik. Saat ini semua lulusan Akpol tanpa test dapat masuk PTIK, akan tetapi karena lulusan Akpol sangat banyak maka terjadi proses menunggu panggilan yang panjang. Untuk mengejar itu PTIK sudah melaksanakan pendidikan jarak jauh (out wall study).

Kemudian para perwira yang berhasil melalui PTIK dan Selapa, agar dapat menduduki jabatan Kapolres atau pemimpin kesatuan lainnya, masih ada pendidikan pengembangan lanjutan yang harus mereka masuki yaitu Sekolah Staf dan Pimpinan Polri (Sespimpol). Setelah Sespimpol ada pendidikan Sespati bagi perwira yang dicalonkan untuk menduduki jabatan dengan pangkat Brigadir Jendral. Persaingan untuk masuk Sespimpol juga sangat ketat karena setiap tahun di antara sekitar 140 orang perwira siswa hanya diterima 2 orang polwan (1.5%). Banyak perwira polwan lulusan Secapa berusia 40 tahun. Tanpa ijasah Selapa dan Sespim mereka akan sukar mendapat jabatan lebih tinggi. Oleh karena itu, selama belasan tahun mendatang, sambil menunggu masa pensiun, kemungkinan besar mereka akan terhambat naik pangkat, kecuali bisa menunjukkan prestasi luar biasa.

Disamping Dikbang untuk peningkatan karier perwira, tersedia juga pendidikan peningkatan profesionalisme yaitu Pendidikan Kejuruan Lanjutan (Dikjurlan) berbagai fungsi. Pendidikan itu diselenggarakan di berbagai Pusat Pendidikan (Pusdik); Pusdik Reserse di Mega Mendung, Bogor, Pusdik Intel di Bandung, Pusdik Lantas di Serpong, Tangerang, Pusdik Administrasi di Bandung, Pusdik Brimob dan Tugas Umum di Porong, Sidoarjo dan Pusdik Polair di Jakarta. Penelitian menunjukkan bahwa tidak banyak perwira, baik polki, terlebih lagi polwan yang berhasil masuk

pendidikan kejuruan itu, karena kuota yang diberikan Lemdiklat sangat kecil. Padahal, pendidikan kejuruan sangat diperlukan karena melalui pendidikan ini para perwira terutama polwan akan lebih profesional dan mampu berkiprah di berbagai bidang termasuk bidang operasional. Di samping itu banyak polwan tidak dapat masuk pendidikan karena terhalang batas umur. Batas umur untuk dapat mengikuti pendidikan tersebut biasanya tepat saat para polwan masih mempunyai anak kecil. Artinya selama ini banyak di antara polwan yang tidak bisa masuk pendidikan pengembangan atau kejuruan karena mereka tidak tega meninggalkan anak yang masih kecil.

Dengan demikian diperlukan pemikiran ulang dalam penentuan syarat batas umur calon peserta atau harus dipikirkan pemberian fasilitas yang dapat mengatasi hambatan tersebut. Untuk itu harus ada perubahan paradigma, pemikiran dan terobosan khusus (*affirmative action*). Apabila tidak, tanpa kesempatan mengikuti Secapa, Selapa, PTIK dan Sespim serta pendidikan kejuruan lainnya polwan tidak akan mampu bersaing dan akan selalu kalah dari polki dalam merebut sumber daya Polri (karier, jabatan, pangkat dan fasilitas lainnya).

Bagi bintangara yang akan menjadi perwira tersedia Dikbang yaitu Pendidikan Sekolah Pembentukan Perwira Reguler (Setukpareg), dahulu disebut Secapa – Sekolah Calon Perwira di Sukabumi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masuk pendidikan Setukpareg merupakan cita-cita semua bintangara di Polrestro Jaksel. Hanya dengan lulus Setukpareg mereka dapat berubah posisi dari bintangara menjadi perwira. Untuk pendidikan Setukpareg, ada peraturan personel Polri yang memberikan prioritas bagi bintangara lulusan pendidikan tinggi untuk masuk Setukpareg lebih cepat. Untuk dapat masuk Setukpareg, bintangara tanpa ijazah pendidikan tinggi harus menunggu sampai berpangkat Brigadir Kepala (Bripka) dengan Masa Dinas Dalam Polri (MDDP) 1 tahun dalam pangkat

itu. Pangkat Bripka biasanya didapat bintangara setelah menjalani dinas sekitar sembilan tahun. Apabila ia memegang ijazah D3, ia bisa masuk Setukpareg setelah berpangkat Brigadir dengan MDDP 1 tahun. Apabila ia memiliki ijazah S1, ia bisa masuk Setukpareg setelah ia berpangkat Brigadir dengan MDDP nol tahun. Pangkat Brigadir biasa didapatkan para bintangara setelah berdinas enam tahun.

Oleh karena itu banyak bintangara berkuliah sambil bekerja agar dapat menggunakan kesempatan itu. Dalam hal ini banyak di antara bintangara polwan sangat konsekuen untuk tidak menikah terlebih dahulu sebelum menyelesaikan kuliahnya. Mereka melihat banyak contoh disekelilingnya, polwan yang sudah menikah akan direpotkan masalah keluarga dan terpaksa berhenti kuliah. Mereka merasa sudah membayar biaya kuliah yang mahal dan tidak ingin semua jadi terbengkalai. Bagi bintangara polki yang sudah menikah hambatan untuk berkuliah lebih ringan. Bagi mereka hambatan utama adalah biaya kuliah dan pembagian waktu kerja dan kuliah, sedang urusan rumah tangga dibebankan kepada istri. Apalagi istri bintangara polki itu biasanya sangat mendukung karier suaminya bahkan mendorongnya untuk bersekolah. Di pihak lain, banyak bintangara polwan yang sudah menikah, tidak kuliah atau putus kuliah. Mereka yang sudah menikah, kerepotan membagi waktu antara dinas dan urusan rumah tangga. Biasanya mereka tidak punya waktu karena hamil dan kemudian harus merawat atau menyusui anak balitanya. Masalah menjadi lebih berat apabila anak sakit-sakitan dan kebutuhan ekonomi tidak memungkinkan mereka membayar uang kuliah. Padahal, sebenarnya mereka menyadari bahwa dengan menjadi sarjana, akan dapat lebih cepat masuk Setukpareg.

Disamping Dikbang untuk peningkatan karier bintangara polwan, tersedia juga pendidikan peningkatan profesionalisme para bintangara yaitu Pendidikan Kejuruan Dasar (Dikjurdas) berbagai fungsi yang

diselenggarakan di SPN di seluruh Polda. Sama seperti pada Dikjurlan, Dikjurdas berbagai fungsi yang disediakan Polri ternyata juga jarang dimasuki polwan. Jumlah bintanga polwan yang mengikuti Dikjurdas ini masih terbatas jika dibandingkan dengan polki terutama di Dikjurdas fungsi operasional. Sama seperti persoalan yang dihadapi para perwira, batas umur sebagai syarat untuk mengikuti pendidikan, sering menghalangi para bintanga polwan untuk mengikuti pendidikan tersebut.

Polwan dalam Penempatan dan Karier

Sebagaimana disebutkan terdahulu, dalam hal perencanaan penempatan dan kenaikan pangkat personel, HTCK yang berlaku di lingkungan Polri, menunjukkan adanya berbagai perbedaan kewenangan untuk menentukan jabatan seorang anggota Polri, yang disesuaikan dengan pangkat dan hirarki kesatuan tempat anggota itu bekerja.

Penempatan seseorang dalam suatu organisasi sebagai bagian dari manajemen personel sangat dipengaruhi oleh posisi struktural atau jabatan yang tersedia dalam struktur organisasi tempatnya bekerja. Organisasi Polri berbentuk kerucut yang mengecil keatas maka makin tinggi pangkat seseorang makin sedikit posisi atau jabatan yang tersedia untuknya. Dengan demikian pengangkatan seorang polwan menjadi pemimpin kesatuan lebih banyak ditentukan oleh adanya kebijakan pimpinan Polri untuk menjawab tantangan masyarakat agar memberikan kesempatan yang sama demi kesetaraan polwan dan polki.

Mengenai pemberian jabatan sebagai pimpinan kesatuan operasional, Pimpinan Polri sering dihadapkan pada pertanyaan yang cukup membingungkan mengenai kapan Polri memberi kesempatan bagi polwan untuk menjadi kepala kesatuan resort atau daerah. Kebingungan itu muncul karena, terutama dalam era Polri bagian dari ABRI, tidak pernah ada

kebijakan mempersiapkan polwan menjadi kepala polisi, apalagi kepala polisi kewilayahan. Sehingga pada dasarnya polwan yang saat ini menjabat pemimpin Polres, belum cukup ragam pengalamannya untuk menjalankan tugasnya. Kesalahan tidak terletak pada diri polwan itu, karena jangankan menjadi pemimpin wilayah, berdinastis di bidang operasional pun, mereka jarang diberi kesempatan. Sebenarnya cukup banyak tersedia perwira polwan, tetapi sebagian besar lulusan Secapa, sehingga biasanya tidak sempat masuk Selapa dan Sespim karena umurnya sudah meliwati batas persyaratan. Tanpa lulus Sespim Polri mereka tidak dapat menjadi pemimpin Polres. Sedang perwira sarjana lulusan SPPS, biasanya sudah bertugas di profesi yang berkaitan dengan kesarjanaannya dan banyak di antara mereka yang tidak melanjutkan pendidikan Selapa.

Berbagai penelitian menyatakan bahwa Polwan terutama perwira mendapat kesulitan untuk mendapatkan jabatan terstruktur terutama di fungsi operasional. Meskipun demikian ada beberapa di antara mereka yang berhasil masuk Secapa, PTIK, Selapa, kemudian Sespim dan diberi kesempatan untuk menjadi kepala kesatuan seperti Kapolsek, Kapolres bahkan Kapolda, meskipun sebenarnya mereka tidak pernah dipersiapkan untuk jabatan itu dan pengalaman bekerja di bidang operasionalnya belum/tidak memadai. Penempatan bintanga polwan biasanya tidak menemui banyak masalah karena sesuai DSPP Polri, saat ini jumlah anggota Polri, terutama di strata pelaksana, masih jauh di bawah jumlah yang diperlukan. Betapapun dapat dilihat adanya isu gender dalam penempatan para bintanga polwan yang ternyata sangat berkaitan dengan posisinya sebagai "ibu". Artinya, polwan yang bintanga muda dan bujangan, biasanya berdinastis di bidang operasional sedang bintanga muda yang mempunyai anak (balita) biasanya berdinastis di bidang pembinaan.

4. Langkah DERAP Warapsari

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, kepolisian merupakan sebuah institusi yang cenderung tertutup dengan kebudayaan maskulin yang kuat, sehingga sukar untuk dimasuki atau dipengaruhi. Bahkan budaya militeristik juga masih kuat dalam kepolisian Indonesia karena sejarahnya yang 30 tahun menjadi bagian dari ABRI. Tidak heran apabila di dalamnya ada kecenderungan menolak perempuan dan kepekaan terhadap masalah perempuan sangat tipis.

Tahun 1998 lahir era reformasi yang berhasil menjatuhkan pemerintahan Orde Baru yang otoritarian dan sentralistik. Era itu ditandai dengan meledaknya huru hara Mei 1998 yang memporak-porandakan Jakarta dan beberapa kota lain. Saat terjadi huru hara itu, di Jakarta misalnya, telah terjadi berbagai kekerasan seksual terhadap perempuan, dan kebanyakan korban adalah perempuan etnis Cina. Menanggapi kejadian itu, kemarahan masyarakat terutama perempuan seakan tak tertahankan. Masyarakat umumnya mempertanyakan tindakan nyata pemerintah Indonesia termasuk kepolisian dalam mengantisipasi kebutuhan masyarakat akan perlindungan terhadap perempuan. Ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja Polri terlihat pada polemik keras melalui media massa yang tergelar paska tragedi, yakni antara aktivis perempuan dan aparat kepolisian. Aktivis dan tokoh perempuan menuntut pertanggungjawaban Polri atas pelecehan dan perkosaan yang terjadi, sementara Polri tidak mau disalahkan dan menyalahkan para korban dan masyarakat yang tidak mau melapor.

Menanggapi semua kritik itu langkah awal yang baik telah dilaksanakan oleh Polri yaitu dengan membentuk Ruang Pelayanan Khusus (RPK) untuk

melayani perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan di kantor Polres. Pendirian RPK tidak dapat lepas dari peran sebuah lembaga yang bernama Lembaga Bantuan Perlindungan Perempuan (LBPP) DERAP Warapsari atau yang biasa disebut DERAP. Kesungguhan Polri dalam upaya meningkatkan pelayanan dan perlindungan terhadap korban kekerasan ditunjukkan dengan menyikapi secara positif usulan dan dorongan DERAP untuk mendirikan RPK.

Di tingkat Kepolisian, perempuan yang paling berempati terhadap masalah perempuan dan anak-anak adalah polisi wanita atau lebih dikenal dengan Polwan. Pastinya yang paling tersentuh dengan kritikan masyarakat dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak adalah Polwan yang selain polisi juga perempuan. Rencana pembentukan Ruang pelayanan Khusus – RPK atau “*Police Women Desk*” yang digulirkan setelah mendengar pendapat para polwan senior lainnya pada bulan Maret 1997.

Kemudian enam orang di antaranya merancang pendirian DERAP dan dalam perkembangannya selanjutnya anggota DERAP bertambah 3 orang. Meskipun jumlah anggotanya relatif kecil, namun karena semua anggota telah ditempa di lingkungan Polri selama kurang lebih 30 tahun dalam suka, derita dan pengalaman, mereka menjadi pribadi yang tidak mudah menyerah. Lembaga Bantuan Perlindungan Perempuan (LBPP) DERAP Warapsari secara resmi didirikan pada tanggal 1 September 1998 tepat pada hari jadi Polwan ke-50. DERAP Warapsari merupakan perpaduan antara DERAP dan Warapsari. DERAP merupakan akronim dari di Dasari Empati dan Rasa Asih terhadap Perempuan

atau Polisi, sedangkan Warapsari berasal dari kata Wara dan Hapsari yang berarti “perempuan terpilih”. Selanjutnya dalam kiprahnya, DERAP terus berusaha untuk menjadi lembaga yang berkembang, mandiri, terbuka dan profesional.

Semua polwan senior yang bergabung dalam DERAP, masuk institusi Polri pada awal tahun 1960-an dan pada tahun 1990-an mulai memasuki masa pensiun. Banyak hal pendukung yang dimiliki polwan yang telah pensiun itu yang setidaknya dapat lebih memudahkan gerak DERAP dalam melakukan kegiatannya. Kelebihan Pertama, mereka sudah tidak terikat oleh berbagai aturan hirarki formal sehingga lebih leluasa beraktivitas. Kedua, mereka punya pengalaman kerja puluhan tahun di lingkungan Polri, sehingga telah mengenal dengan baik kebudayaan yang berlangsung di kepolisian. Pengetahuan dan pengalaman seperti itu sangat berharga dan tidak dapat dicuri atau disamai oleh siapapun. Ketiga, mereka mengenal hampir semua pimpinan Polri, karena ditempa bersama atau lulusan dari sekolah yang sama atau menjalani pekerjaan bersama selama bertahun-tahun. Keempat, ide bahwa polwan senior membina polwan junior dan memperjuangkan pemberdayaan polwan dan konsep perempuan harus membantu dan membela kaumnya, mudah diterima nalar dan relatif mudah mendapat dukungan polisi laki-laki.

DERAP mempunyai tujuan utama untuk membantu Polri dengan menjadi jembatan antara Polri dan masyarakat dalam penanganan berbagai kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak. Konsep Police Woman Desk (PWD) muncul, antara lain tercantum dalam buku *Violence against women and the role of the police* tulisan Anna Chornkova. Di buku itu Anna menulis bahwa di banyak negara berkembang baik Asia maupun Amerika Latin, model Police Women Desk (PWD) atau Women-only Police Station (WPS) berjalan dengan sukses. PWD adalah ruangan khusus di kantor polisi tempat perempuan dan

anak-anak korban kekerasan melapor. Keberadaan PWD itu telah menggugah “keberanian” perempuan korban kekerasan untuk melaporkan kasusnya ke polisi. Police Women Desk kemudian disebut Ruang Pelayanan Khusus (RPK). Seperti di banyak negara lain, RPK adalah ruang khusus di kesatuan Polri yang tertutup, nyaman dan aman. Disediakan khusus bagi perempuan dan anak-anak korban kekerasan yang ingin melapor kepada polisi. Di tempat ini konseling serta pemeriksaan dilakukan oleh polisi wanita yang terlatih, profesional, ramah dan penuh empati, sehingga korban merasa terlindungi, tenang, tidak takut atau khawatir untuk mengutarakan masalahnya. RPK merupakan sarana yang paling mudah disediakan Polri karena dapat segera direalisasikan tanpa perlu merubah struktur organisasi.

Dalam bukunya Chornkova juga menyebutkan bahwa salah satu keberhasilan penting adanya PWD adalah teratasinya masalah data dan informasi. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, adanya PWD telah membuka akses perempuan korban kekerasan untuk “berani” melapor kepada Polisi. Dengan demikian data kekerasan terhadap perempuan makin akurat dan kepolisian dapat menentukan kebijakan untuk mengatasi kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak dengan lebih realistis dan terarah. Melalui PWD pun polwan dapat diberdayakan dan harkat perempuan lebih dihargai.

Namun memasukkan ide untuk membangun PWD di lingkungan Polri bukan merupakan hal yang mudah. Karena secara mendasar sebenarnya ada hal-hal yang membuat polisi kurang memberi prioritas kepada masalah kekerasan terhadap perempuan. Pertama, polisi selaku penegak hukum sangat legalistik, yakni selalu berpegang teguh pada apa yang tercantum berbagai aturan perundang-undangan yang ada termasuk dalam KUHP. Harus diingat bahwa waktu itu UUPKDRT, UU Perlindungan Anak, UU Perlindungan Saksi dan Korban serta UU PTPPO

belum disahkan dan perlu diketahui bahwa meskipun KUHAP sudah berorientasi kepada perlindungan HAM, namun ternyata perlindungan yang ditetapkan lebih ditujukan kepada perlindungan hak asasi para pelaku tindak pidana dan bukan kepada hak asasi korban ataupun saksi, termasuk didalamnya korban perempuan dan anak-anak. Dalam melakukan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak, Polri hanya menerapkan pasal KUHAP semata dan tidak pernah memikirkan kepentingan korban. Setelah korban selesai diperiksa sebagai saksi korban, selesailah tugas polisi. Tidak pernah terpikirkan oleh polisi, apakah korban menderita trauma fisik dan psikis dan apakah ia sudah mendapat pertolongan. Bagi polisi semua itu bukan tugasnya.

Kedua, berbagai aturan perundang-undangan yang dijadikan pegangan oleh Polri seperti KUHP dan lain sebagainya, belum sepenuhnya memenuhi keadilan

atas hak perempuan dan anak-anak. Ketiga, Polri adalah organisasi dengan 97% anggotanya laki-laki, yang notabene belum sepenuhnya menghayati kesetaraan gender, sesuai Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) yang telah diratifikasi Indonesia melalui UU no. 7 tahun 1984 serta berbagai aturan perundang-undangan tentang hak perempuan dan anak-anak yang lain. Keempat, statistik kejahatan yang disusun Polri, sama sekali tidak mencerminkan tindak kejahatan terhadap perempuan. Selain dark number yang masih tinggi karena banyak korban tidak berani melapor kepada polisi, juga karena selama ini pelecehan dan tindak kekerasan lainnya tidak dihitung dari jumlah korbannya tetapi dari jumlah tindak kekerasan atau kasusnya. Akibatnya jumlah perempuan dan anak-anak yang menjadi korban tindak kekerasan tidak pernah muncul dalam statistik Polri.

Kotak 8 Program Gender Mainstreaming di Negara Lain

Women's Police Station (WPS) di Brazil

Kepolisian Brazil membentuk WPS seiring dengan transformasi pemahaman masyarakatnya pada tahun 1980-an tentang kekerasan terhadap perempuan terutama di ranah rumah tangga. Saat itu, perempuan-perempuan Brazil berjuang mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Mereka masuk secara intensif ke dunia ekonomi dan politik seraya membentuk beragam organisasi. Setelah pemilu 1982 yang dimenangkan oleh oposan pemerintah militer yang diktator, organisasi-organisasi perempuan merapat ke dalam barisan pemerintahan baru. Hasilnya antara lain pembentukan WPS pada tahun 1985.

WPS didirikan dengan tujuan: PERTAMA; mengatasi persoalan gender yang terdapat di kepolisian. KEDUA; menyediakan lingkungan yang nyaman bagi perempuan dalam mengadukan persoalan-persoalan mereka seperti kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dan pelecehan seksual. KETIGA; memberikan dukungan psikologis, sosial dan yudisial kepada perempuan dalam menghadapi persoalan-persoalan tersebut. Setelah dirubah menjadi divisi khusus dalam kepolisian Brazil, WPS mengatasi persoalan-persoalan gender dengan pendekatan psikologis, resolusi konflik dan hukum. Staf-staf WPS yang semuanya perempuan mendengarkan keluhan klien secara empatik sambil memberikan masukan dan dukungan untuk menguatkan kondisi psikis. Pada kasus tertentu WPS memediasi klien yang berseteru secara kekeluargaan. Jika kasus yang dihadapi terkait dengan pidana seperti terjadinya kekerasan fisik, maka WPS akan mengusut kasus itu secara hukum dan membawa klien ke instansi kesehatan.

Sumber: Access to Justice for Women Survivors of Violence, Comparative Study of Women's Police Stations in Latin America, <http://190.152.119.247/AccessoJusticia/docs/website-project%20synopsis.doc>

Atas dasar berbagai sebab itu, tidaklah mengherankan apabila apresiasi di lingkungan Polri untuk menempatkan kekerasan terhadap perempuan sebagai hal yang perlu diprioritaskan, belumlah terlihat. Akan tetapi pada saat yang sama, kritik terhadap rendahnya kualitas pelayanan Polri terhadap perempuan dan anak-anak yang menjadi korban kekerasan, terutama pada saat pelaporan dan pemeriksaan korban dan saksi, makin memerahkan telinga Polri dan seluruh jajarannya. Kondisi itu justru dirasakan sangat kondusif karena dari situlah ide pembentukan RPK menguat dan mendapatkan dukungan dari berbagai kalangan masyarakat. Kondisi itu pulalah yang coba dimanfaatkan DERAP dengan segera melakukan berbagai upaya mendorong Polri untuk mendirikan RPK guna meningkatkan pelayanan Polri kepada perempuan dan anak-anak yang menjadi korban kekerasan.

Meskipun demikian kecil sekali harapan terealisasinya pembangunan RPK dengan segera jika hanya dilakukan upaya top down intern Polri saja. Seperti diketahui, mayoritas anggota Polri bahkan pimpinan Polri adalah laki-laki yang memiliki prioritas lain atau masih menganggap bahwa tidak ada masalah dalam perlindungan terhadap hak perempuan di lingkungan kerjanya. Banyak di antara mereka masih berpikir bahwa masalah kekerasan terhadap perempuan adalah hal yang terlalu dibesar-besarkan. Oleh karena itu DERAP harus mencoba pemikiran bottom up untuk menunjukkan bahwa peningkatan pelayanan dan perlindungan polisi terhadap perempuan dan anak-anak yang menjadi korban kekerasan adalah tuntutan yang kuat dari masyarakat.

Pemikiran *bottom up* itu didukung adanya hambatan pada Polri sendiri, sebagai organisasi laki-laki yang masih mempercayai berbagai mitos bahwa kekerasan terhadap perempuan terjadi karena kesalahan perempuannya sendiri. Bahwasanya kekerasan dalam rumah tangga adalah urusan pribadi yang

tidak boleh dicampuri oleh orang luar adalah satu mitos lain yang masih dipercayai oleh sebagian anggota Polri. Itu adalah akibat dari bias gender yang masih melekat dalam diri para anggota Polri bahkan pada sebagian besar masyarakat kita. Oleh karena itu sangat tipis harapan bahwa inisiatif perbaikan pelayanan Polri terhadap perempuan dan anak-anak yang menjadi korban kekerasan itu datang dari Polri sendiri. Itu artinya, sejak awal harus sudah disadari bahwa pendirian RPK akan menghadapi penolakan yang besar, layaknya mencangkokkan sesuatu yang asing dalam tubuh yang kemungkinan besar akan menolaknya.

Untuk melaksanakan upaya *bottom up* itu dibutuhkan sebuah lembaga penggerak. Dan kemudian DERAP didirikan sebagai lembaga sarana penggerak, tempat sejumlah polwan senior itu bekerja sama, sementara Ruang Pelayanan Khusus (RPK) dalam fungsi Reserse Polri merupakan akses dan sarana penggerak ide. Sebenarnya banyak kritik mengenai penyebutan RPK yang menekankan pada kata ruang. DERAP sendiri secara serius mendiskusikan masalah itu. Ada beberapa sebab mengapa akhirnya dipakai istilah ruang. Yang pertama adalah adanya kesulitan untuk menerjemahkan *Police Woman Desk* secara tepat ke dalam bahasa Indonesia. Yang kedua, permintaan sebuah ruangan di kantor polisi merupakan permintaan strategis karena akan lebih mudah dikabulkan dibandingkan meminta sebuah kesatuan atau unit pada struktur Polri. Perubahan struktur, petunjuk dan piranti lainnya akan membutuhkan arahan dan kebijakan struktur yang lebih tinggi dari Polri. Dapat dibayangkan betapa lamanya realisasi permintaan sebuah unit yang terstruktur dalam organisasi Polri. Itu pasti akan melibatkan berbagai departemen: Kementerian Perberdayaan Aparatur Negara, Bapenas, Sekretariat Negara, Departemen Keuangan dan lainnya. Tentu saja ini akan melalui proses yang panjang dan belum tentu terwujud. Apabila itu dilakukan, cita-cita pelayanan dan

perlindungan perempuan dan anak-anak yang menjadi korban kekerasan akan menjadi "jauh panggang dari api". Yang ketiga, kata ruang sebenarnya mempunyai makna yang lebih dalam dan luas. Ruang disini tidak hanya berarti ruangan secara fisik tetapi dapat berarti " ... berikanlah ruang gerak yang lebih luas kepada perempuan untuk berkomunikasi dalam menyelesaikan berbagai masalah dengan polisi ..."

Dengan tidak adanya tuntutan akan perubahan struktur, RPK adalah sarana yang paling mudah yang dapat disediakan Polri. Meminta disediakan sebuah ruangan untuk RPK meskipun merepotkan rasanya dapat dipenuhi secara mudah oleh Polri. Dengan keinginan yang semakin kuat dan agar tidak kehilangan momentum, pendirian RPK harus dilaksanakan sesegera mungkin. Tak dapat dipungkiri, DERAP amat membutuhkan bantuan masyarakat dalam merintis terobosan ini dan mendapatkan dana untuk menunjang kegiatan yang berhubungan dengan gagasan pembentukan RPK itu. Selanjutnya pada bulan September 1998 DERAP melakukan

pembicaraan dengan Kapolda Metro Jaya tentang ide menjadikan Polda Metro Jaya sebagai pilot project pembentukan RPK. Meskipun persiapan dilakukan dalam waktu yang relatif singkat dan agak tergesa-gesa, namun apa yang selama ini diimpikan DERAP mulai tampak wujudnya. Tepat pada tanggal 16 April 1999, sembilan RPK di jajaran Polda Metro Jaya diresmikan pembentukannya oleh Wakapolda Metro Jaya Brigjen Pol Sutanto. Pada kesempatan itu hadir ketua Komnas Perempuan Prof Saporinah Sadli dan berbagai LSM yang diharapkan dapat menjadi mitra kerja RPK.

Selanjutnya DERAP merawat RPK dengan sungguh-sungguh, karena di dalam DERAP sendiri ada pengertian dan keyakinan penuh bahwa tanpa dirawat dan dikawal, RPK dapat hilang ditelan masa. Untuk itu bekerjasama dengan Komnas Perempuan, DERAP melaksanakan evaluasi kinerja RPK sebanyak dua kali (tahun 2003 dan 2005). Kedua evaluasi itu menunjukkan bahwa apabila RPK tidak distrukturkan dalam struktur organisasi Polri, RPK akan hidup

Kotak 9 Program Gender Mainstreaming di Negara Lain

Family Support Unit (FSU) di Sierra Leon

Human Rights Watch mencatat bahwa pada tahun 1998 hingga 2000, 70% perempuan Sierra Leon pernah dipukul oleh lelaki pasangannya dan 50% dari mereka pernah dipaksa melakukan hubungan seksual. Pada saat perang berkecamuk, mereka diculik, dieksploitasi, diperkosa, dimutilasi dan disakiti. Setelah perang selesai pada tahun 2001, perempuan-perempuan yang masih bertahan hidup membutuhkan polisi untuk melaporkan kekerasan yang mereka alami. Mereka juga memerlukan tempat yang aman, pelayanan medis, psikologis dan yuridis. Namun kepolisian tidak dapat memberikan pelayanan yang diharapkan.

Oleh karenanya, pemerintah membentuk *Family Support Unit* (FSU) untuk mengatasi kekerasan berbasis gender dan kekerasan terhadap anak dengan dukungan dari UNICEF, *International Rescue Committee*, *Cooperazione Internazionale* dan GOAL. Resultannya, terbentuk FSU di kantor-kantor kepolisian lokal, para pelaku KDRT dan kekerasan terhadap anak dipenjara, dan para polisi serta pekerja sosial dilatih dengan beragam materi yang terkait dengan gender, HAM, komunikasi, investigasi dan pendataan.

Di setiap RPK, disediakan pelayanan berupa (1) pelatihan kemampuan menangani perempuan korban kekerasan, (2) dukungan finansial perempuan tunawisma akibat KDRT, (3) kampanye penyadaran dan pendorong perempuan untuk melaporkan kasus KDRT yang dialami, dan (4) hotline pertolongan untuk perempuan.

Sumber: Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/reports/2003/sierraleone/sierleon0103.pdf>

sebagai kerakap di atas batu, hidup enggan mati tak mau. RPK tetap hidup karena fungsi dan kliennya ada dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat tetapi seakan mati karena tidak didukung pendanaan dan para awaknya tidak mendapat jabatan formal dan harus merangkap jabatan untuk pengembangan kariernya.

DERAP sangat gencar menyebarkan hasil evaluasi ini dan menggunakan jejaringnya, mempengaruhi sebanyak-banyaknya LSM rekan jejaring RPK di daerah, juga Komnas Perempuan dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan. Penstrukturan tersebut ternyata tidak mudah. Semula Polri mengharapkan penstrukturan Unit PPA (Pelayanan Perempuan dan Anak) yang mempunyai sarana RPK dapat digabungkan dalam usulan pembentukan berbagai fungsi yang lain, yang ternyata harus melalui birokrasi yang sangat panjang yang melibatkan berbagai departemen dan badan negara yang lain. Sedangkan pembentukan Unit PPA dapat segera dilaksanakan di lingkungan Polri karena unit tersebut sebenarnya sudah tersedia dalam struktur organisasi Reskrim dan hanya memerlukan penamaan yang jelas.

Di pihak lain penstrukturan Unit PPA beserta RPKnya sudah sangat mendesak karena ternyata RPK sudah benar-benar menjadi ruang bagi perempuan untuk mendapatkan akses di Kepolisian. Sebutan RPK sudah tidak asing bagi pemerhati, aktivis, LSM dan Organisasi perempuan. Dimanapun dibicarakan masalah kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak, RPK selalu menjadi bagian dari pembicaraan atau menjadi bagian yang diikutsertakan dalam pembicaraan, baik di tingkat lokal maupun nasional, bahkan di lingkup internasional.

Di samping itu di tingkat nasional, jaringan perempuan telah mampu memasukkan RPK dalam berbagai aturan perundang-undangan. Antara lain sebagai berikut: 1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak pasal

59 dan 64, 2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga pasal 13, 3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang pasal 45 dan 66, 4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 Tentang Penyelenggaraan dan Kerja Sama pasal 2, 5. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan 2003, 6. Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak.

Semua itu menunjukkan bahwa RPK pada dasarnya secara legal formal sudah mempunyai kedudukan yang kuat. RPK secara de facto juga sudah menjadi milik dan kebutuhan masyarakat. Di semua kabupaten, ketika pemerintah daerah, dalam hal ini Biro/Bagian Pemberdayaan Perempuan ingin melaksanakan program kegiatan mengenai Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak-anak, ia akan selalu mengikut sertakan dan mengundang RPK. Semua aturan perundang-undangan tersebut merupakan landasan yang kuat bagi strukturisasi Unit PPA dengan RPKnya. Pada pertemuan Ibu Nursyahbani Katjasungkana dan ketua DERAP Irawati Harsono, sebagai anggota Pokja Peningkatan Profesionalitas dan Kapasitas Polwan, dengan Kapolri tanggal 6 Juli 2007 di Mabes Polri, sekali lagi masalah strukturisasi Unit PPA dengan RPKnya itu diungkapkan. Dalam kelompok tersebut terdapat pula perwakilan Meneg PP dan para polwan yang masih aktif. Syukurlah Kapolri menanggapi masalah itu dengan serius dan responsif. Hari itu juga ditandatangani oleh Kapolri dua buah peraturan:

1. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No.Pol.: 10 tahun 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (Unit PPA) tertanggal 6 Juli 2007.
2. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik

5. Analisis Langkah Kedepan.

Indonesia Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya lengkaplah perjuangan DERAP Warapsari sejak tahun 1997 ketika ide pembentukan RPK mulai digulirkan. Saat ini RPK sudah benar-benar menjadi kebutuhan dan milik masyarakat baik secara de facto maupun de jure. RPK telah tercantum dalam berbagai aturan perundang-undangan serta terstruktur secara formal dalam struktur organisasi Polri lengkap dengan segenap tata kerjanya. Demikian pula masyarakat terutama pihak-pihak yang berkaitan dengan masalah kekerasan terhadap perempuan dan anak. Tugas kita selanjutnya adalah merawatnya serta selalu memantau kinerjanya agar tetap sesuai dengan visi dan misinya dalam menjunjung tinggi hak asasi perempuan dan anak. serta memperjuangkan untuk meningkatkan persentase jumlah polwan dan peningkatkan pelayanan terhadap perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan di tingkat Polsek telah menjadi tantangan baru.

Kebudayaan Polisi

Mengenai kebudayaan, Reiner (2000; 85) mendefinisikan:

"kebudayaan merupakan nilai, sikap, simbol, aturan dan praktik, yang muncul ketika manusia menanggapi keadaan dan situasi yang dihadapinya, menginterpretasi melalui kerangka kognitif dan orientasi yang dibawanya atas dasar pengalaman hidupnya, menyangkut seluruh pandangan hidup (way of life) suatu masyarakat; keyakinan dan kepercayaannya; pranata dan sistemnya; hukum dan adat kebiasaannya".

Pada dasarnya itu sama dengan pendapat Suparlan (2003:9) yang menyatakan bahwa setiap kebudayaan berintikan nilai budaya yang mengintegrasikan berbagai unsur kebudayaan sehingga operasional sebagai acuan atau pedoman bagi tindakan manusia dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya. Kebudayaan dapat disebutkan sebagai cetak biru atau pedoman bagi kehidupan manusia dalam menghadapi dan memanfaatkan lingkungan beserta isinya.

Dalam hal ini Polri harus dilihat sebagai sebuah dunia kerja laki-laki. Polri sangat lama, bahkan hingga kini, beranggotakan mayoritas laki-laki. Dengan demikian tidak mengherankan apabila selama ini Polri diorganisasi, dikelola serta membentuk kebudayaan khas laki-laki. Apabila di sebuah lingkungan kerja, selama berabad-abad semua anggotanya hanya laki-laki, dapat diperkirakan bahwa di dalamnya akan terbentuk sebuah kebudayaan khas laki-laki. Hal itu tercermin dalam sikap dan perilaku tetapi juga pada nilai, norma, perspektif, dan aturan teknis yang mereka pahami dan percayai kebenarannya yang

muncul ketika polisi laki-laki (polki) menanggapi keadaan dan situasi yang dihadapinya. Mereka menginterpretasi semua itu melalui kerangka kognitif dan orientasi yang dibawahnya atas dasar pengalaman hidupnya dan meneruskannya kepada polisi baru yang secara berlanjut mengembangkan kebudayaan polisi itu. Hal itu berlangsung selama puluhan generasi yang semuanya laki-laki.

Adanya kesamaan kebudayaan (*common culture*) yang melingkungi dan dibangun bersama oleh anggota kepolisian, yang secara terus-menerus diturunkan kepada anggota baru, merupakan salah satu kekuatan organisasi yang mantap. Kebudayaan itu mendorong anggota kepolisian mampu untuk bekerja sama secara efektif untuk mencapai tujuan organisasi (Reksodiputro 2004,165; Muhammad 2003,132; Gaines 1991,134).

Hal itu tercermin pada pendapat Miller (1998: 102) yang menyatakan:

Within police agencies, men's power is deemed an authentic and acceptable part of social relations. This legitimacy of the power by men in police work adorns them with greater authority. Indeed, gender relations of power promote and constrain the social action of men and women police officers Police work is defined culturally as an activity only "masculine men" can accomplish police work is viewed by the police and public as a masculine pursuit: the imagery is "of the armed man of action fighting crime and criminals," the Clint Eastwood model.

Artinya, dalam lembaga kepolisian, kekuatan laki-laki dinyatakan otentik dan diterima sebagai bagian dari hubungan sosial. Legitimasi kekuatan laki-laki di kepolisian memberikan kepada mereka otoritas besar. Dengan demikian hubungan gender atas dasar kekuatan mendorong dan membatasi aksi sosial polki dan polwan.

Akibatnya, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya pekerjaan polisi didefinisikan secara kultural sebagai aktivitas yang hanya mampu dilakukan "laki-laki maskulin" dan pekerjaan polisi dilihat baik oleh polisi sendiri maupun masyarakat sebagai tujuan maskulin. Maka, tidak mengherankan apabila kepolisian cenderung dikuasai oleh kebudayaan yang selalu dipersepsi harus bernuansa kelaki-lakian, keras, kasar dan hanya pantas dikerjakan laki-laki dan merupakan dunia kerja laki-laki.

Semua itu dapat dihubungkan dengan inti kebudayaan polisi, yang menurut Skolnick ada kaitannya dengan kepribadian kerja (*working personality*) polisi. Polisi dianggapnya mempunyai kombinasi faset peran yang unik yaitu, bahaya dan wewenang yang harus diinterpretasikan dalam bayangan tekanan secara terus menerus agar kelihatan efisien (Skolnick, 2000: 139; Walker 1992 : 331- -334; Shapland, 1988: 152- -154). Ketiga hal ini yaitu mengelola bahaya dan wewenang yang harus dilakukan secara efisien, ditanggapi polisi yang sebagian besar laki-laki dengan menerapkan sikap maskulin yang lugas, tegas, cepat, pragmatis dan berorientasi kepada hasil. Dengan demikian di lingkungan kepolisian, makin lama makin kuat berkembang kebudayaan maskulin.

Kebudayaan maskulin tersebut sejalan dengan sistem patriarkal yang sangat kuat. Sebagaimana diketahui perkembangan perjuangan perempuan menuju kesetaraan dengan laki-laki baru berkembang pada awal abad ke 20 (Abendanon 1981, Soetjipto 2000). Sebelum itu masyarakat dengan sistem masyarakat patriarkal dianggap sebagai hal yang wajar, termasuk di kepolisian.

Semua itu sesuai dengan teori patriarkal yang menekankan bahwa seks adalah sebuah kategori status yang mempunyai implikasi politis dan tercermin di segala aspek kehidupan (Millet, 1991: 33- -35). Patriarkal berasal dari kata Yunani pater yang artinya

bapak dan kata arche yang artinya kekuasaan. Secara harafiah patriarkal berarti kekuasaan bapak atau "patriark" (patriarch). Pada awalnya patriarki digunakan untuk menyebut satu jenis "keluarga yang dikuasai oleh kaum laki-laki" dan kemudian berkembang tidak terbatas pada satu keluarga tetapi juga kepada sistem masyarakat yang dikuasai oleh golongan laki-laki.

Dalam sistem itu di segala bidang, kaum laki-laki menjadi pusat yang kemudian menjadi pilar sistem dan struktur patriarkal. Sistem itu kemudian, direproduksi ke seluruh masyarakat melalui hubungan gender sejak manusia lahir, dengan lembaga utama dan berawal dari keluarga, berlanjut kepada lembaga agama, media, hukum, pendidikan dan sistem pengetahuan. Dengan demikian, patriarkal dapat dikatakan merupakan segala bentuk pengutamaan laki-laki dalam masyarakat yang juga terjadi di kepolisian. Sistem yang terjalin dengan kokoh dan berakar sangat dalam, membuat patriarkal tidak kelihatan dan juga tampak alamiah. Dengan demikian apabila golongan lain (perempuan) ingin bertahan (survive) dalam dunia patriarkal, ia sebaiknya bertingkah laku "feminin" seperti yang digariskan sistem itu. Apabila tidak ia akan menjadi bulan-bulanan kekerasan dan ketidakberadaban (Roqib, 2003: 27- -29; MacKinnon, 1995; 67, Millet, 1970; 32; Tong, 1998 : 50, Scraton, 1994: 14- -16).

Dalam sistem patriarkal itu, di satu pihak kepolisian dihubungkan dengan misi dan aksi polisi yang harus efisien, dan di pihak lain sikap polisi yang sinis dan pesimis. Sikap sinis dan pesimis terbentuk karena polisi terus menerus menghadapi kejahatan yang tidak pernah habis dan seringkali dihadapkan kepada kegagalan untuk menumpas kejahatan. Sinisme pada akhirnya akan melahirkan sikap otoriter. Hal itu tercermin dalam ketidaksabaran polisi dalam menghadapi masyarakat. Selain itu, semua itu membuat polisi selalu menaruh curiga karena ia dididik untuk selalu waspada. Sikap curiga

akan menjurus kepada prasangka (prejudice), yang menumbuhkan kebiasaan membentuk stereotipe terhadap orang yang tidak masuk dalam golongannya. Juga membuat polisi cenderung konservatif atau tidak suka perubahan dan selalu menentang hal baru dan inovatif serta menganggapnya merusak tatanan yang mapan dan aman.

Di samping itu, ada banyak "kerahasiaan" - sekresi di lingkungan kepolisian karena banyak hal yang harus dirahasiakan oleh polisi karena tugas polisi banyak berkaitan dengan aib atau nama baik seseorang/keluarga. Dampak negatifnya, sekresi kemudian membentuk tameng solidaritas di kalangan golongan polisi yang melindungi kekerasan yang dilakukan polisi dan muncul pengabaian dan penolakan terhadap golongan lain. Karena semua anggota polisi adalah laki-laki, berkembanglah chauvinisme laki-laki yang menjurus kepada sikap machohis serta seksis yang merendahkan dan mendiskriminasi perempuan. (Reiner, 2000; 85- -106).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa selama berabad-abad telah terbentuk kebudayaan polisi yang khas laki-laki dengan ciri-ciri maskulin dan patriarkal yang kuat, artinya nilai-nilai, sikap, simbol, norma, perspektif, bahkan aturan teknis dan praktik dipedomani oleh pandangan dan kepentingan golongan laki-laki. Apalagi di Indonesia, selama tiga dekade Polri menjadi bagian organisasi militer. Akibatnya, kebudayaan militeristik telah membuat kepolisian yang diorganisasikan secara quasi militer, makin tebal maskulinitas dan patriarki serta chauvinisme golongan laki-lakinya.

Kebudayaan kepolisian tersebut tercermin dari jumlah polisi di kepolisian yang selalu jauh lebih besar dibandingkan jumlah polwan. Dalam sistem penggolongan, dikenal konsep dominan yang diacu untuk mengidentifikasi corak jati diri seseorang atau sesuatu kelompok dalam hubungannya dengan corak

jati diri seseorang atau kelompok lainnya, dalam perspektif hubungan kekuatan, yaitu adanya kekuatan berlebih, atau lebih besar dari, atau tidak terkalahkan oleh yang lain (Suparlan, 2001). Golongan polwan merupakan golongan minoritas dan nondominan karena kondisinya berbanding terbalik dengan keadaan golongan polki. Jumlahnya hanya sekitar tiga persen dari jumlah anggota Polri dan 70 persen di antara mereka berpangkat bintanga atau pelaksana, serta tidak seorang pun yang menduduki jabatan penentu kebijakan di tingkat tinggi.

Sebaliknya, Polki adalah golongan mayoritas karena jumlahnya, yaitu sekitar 96 persen dari keseluruhan jumlah anggota Polri, dan juga merupakan golongan dominan karena menguasai semua jabatan pimpinan tinggi dan 90 persen jabatan pimpinan menengah Polri. Dengan demikian, sebenarnya golongan polkilah yang menentukan seluruh kebijakan Polri yang menjurus kepada pemenuhan kebutuhan sesuai dengan kepentingan golongannya

1. Sistem Penggolongan di Kepolisian

Hubungan polwan-polki di tempat kerjanya dapat didalami melalui pembahasan tentang sistem penggolongan karena polwan dan polki adalah kategori atau golongan. Menurut Suparlan (2001:1-6), isi sebuah kebudayaan pada dasarnya adalah "adanya sistem-sistem penggolongan". Artinya, hubungan polwan-polki merupakan hubungan antarkategori atau hubungan antargolongan. Hubungan polwan-polki merupakan hubungan antarpelaku dan akan menghasilkan berbagai struktur. Dalam struktur itulah terbentuk posisi, peran, dan status tiap-tiap pelaku hubungan, polwan dan lawan golongannya, polki.

Sebagaimana disebutkan terdahulu, setiap golongan termasuk polwan dan polki dapat dibedakan karena mempunyai ciri-ciri jati diri sendiri yang berbeda yang terwujud dalam berbagai stereotipe dan atribut. Melalui interaksi, masing-masing golongan menciptakan dan

memantapkan apa yang disebut batas golongan. Batas itu digunakan untuk menunjukkan perbedaan golongan dan melalui batas golongan itu stereotipe mengenai diri masing-masing tetap lestari.

Pembedaan penggolongan atas dasar gender, misalnya, berlaku dalam kepolisian meskipun formalitas peran polwan sebagai seorang polisi pada dasarnya tidak dibedakan dengan peran polki. Karena polwan juga masuk ke dalam golongan perempuan, peran gender perempuan mendapat penekanan dalam menentukan posisinya. Dengan demikian, tidak mengherankan apabila di mana-mana polwan selalu dijadikan sekretaris pribadi kepala polisi. Itu bukan karena kemampuan profesionalnya melainkan dan terutama karena sebagai perempuan dengan gendernya, ia dianggap akan dapat melayani tamu dengan lebih ramah dan menyenangkan. Sementara itu, atas dasar peran gender yang dihayatinya, polwan sendiri menganggap semua itu sebagai kewajaran. Sebagai perempuan sudah sepantasnya mendapatkan tugas itu (melayani). Bahkan, sebagian polwan memanfaatkan penugasan itu sebagai kesempatan untuk mendekati pimpinan untuk kepentingan pribadinya. Artinya, polwan sendiri menerima posisi dan peran gender yang diberikan kepadanya dengan sukarela karena menganggapnya wajar dan dalam hal tertentu dapat dimanfaatkan.

Meskipun demikian, hubungan posisi dengan peran polwan tidak semata-mata ditentukan oleh penggolongan atas dasar gender karena setiap hubungan dipengaruhi oleh konteksnya. Dalam hal ini pelaku hubungan mempunyai kemampuan memanipulasi, pelaku dapat memanfaatkan ciri jati diri golongannya yang lain yang dianggap lebih menguntungkan seperti misalnya golongan kepangkatan, perwira atau bintanga; jabatan; fungsi kepolisian yang dilakukan; golongan atas dasar latar belakang pendidikan maupun ekonomi; senioritas atau bahkan latar belakang keluarga, ras, suku, agama

dan sebagainya. Demikian juga sebaliknya, lawan hubungan dapat memanfaatkan dan memanipulasi ciri golongan atau jati diri miliknya dan milik lawan golongannya untuk kepentingannya

Dengan demikian, sesuai dengan pendapat Lehman (dikutip Suparlan 2001: 5) yang menyatakan bahwa "Sistem sosial dan kultural merupakan sistem referensi (reference system) yang adalah, model kognitif dalam berbagai tahapan kesadaran seseorang. Sekelompok orang secara nyata menggunakan secara selektif model-model itu atau memilihnya untuk menjadikannya pedoman bagi kehidupan nyata dalam lingkungan nyata, dan dalam kebanyakan kasus, melibatkan kelompok orang yang menggunakan sistem seperti itu tetapi yang berbeda. Model-model ini mendorong interpretasi makna bagi berbagai situasi dan hal, dan terjadinya ragam kemungkinan tahapan tingkah laku dalam berbagai konteks. Saya berharap dapat menghindari pendapat yang menekankan bahwa model seperti ini pasti cenderung (bahkan secara ideal) menjadi kognitif konsisten atau seragam (homogeneous)"

Pendapat itu menunjukkan bahwa identitas golongan ditetapkan dan ditetapkan ulang oleh anggota golongan secara individual dalam hubungan antargolongan. Dan tidak oleh golongan itu sebagai bangunan yang monolitik. Proses identifikasi golongan bagi individu untuk mengidentifikasi dirinya dalam hubungannya dengan orang lain, melibatkan baik keadaan mental dan potensi manipulasi (a mental state and a potential ploy) (Suparlan, 2001: 5).

Hubungan-hubungan itu terjadi di lingkungan kepolisian bukan hanya terbentuk dalam konteks hubungan formal atau hubungan dalam rangka kegiatan kerja yang lugas, melainkan juga dalam berbagai struktur hubungan aktual yang terjadi di luar hubungan formal kedinasan. Semua itu membuat struktur hubungan formal dan aktual bertumpang

tindih dan menghasilkan posisi, peran, dan status yang berbeda-beda kekuatan sosial dan konteksnya.

Hal ini akan dikaitkan dengan administrasi kepolisian yang berisikan organisasi dan manajemen kepolisian. Organisasi bersifat lebih statis, sedangkan manajemen pada dasarnya berisikan hubungan-hubungan yang dinamis baik langsung maupun tidak langsung antar para anggota kepolisian, yang berjalan dalam lingkup kebudayaan kepolisian.

2. Administrasi Kepolisian

Kepolisian sebagai institusi dapat didalami melalui pembahasan mengenai administrasi kepolisian. Kepolisian adalah sebuah institusi yang diadministrasikan secara khas. Pengertian administrasi kepolisian secara luas (Bailey, 1995:9), pada dasarnya berkaitan dengan pemaparan tugas-tugas kepolisian dan pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah tertentu.

Kebijakan itu banyak berkaitan dengan masalah kejahatan dan mencakup, undang-undang yang berhubungan dengan pelanggaran berbagai bentuk tingkah laku, prosedur yang mengatur berbagai pelanggaran hukum, pendekatan umum terhadap masalah kejahatan (pencegahan, penanganan dan rehabilitasi), serta ekspresi dari sentimen publik terhadap berbagai bentuk kejahatan yang berbeda. Kepolisian tentu saja hanya merupakan sebuah bagian dari jaringan kerja berbagai departemen lain yang bertanggung jawab atas administrasi yang berhubungan dengan kebijakan mengenai kejahatan, yaitu sistem peradilan pidana (criminal justice system). Seperti misalnya, kejaksaan, pengadilan, lembaga masyarakat, serta lembaga yang berkaitan dengan keamanan yang lain.

Kepolisian di banyak negara, setelah masa Robert Peel merombak administrasi kepolisian di London

pada tahun 1829 (Reiner,1999), pada dasarnya diorganisasikan secara quasi militer. Menggunakan sistem kesatuan komando, rentang kendali dan delegasi kewenangan dari atas ke bawah yang sentralistik, hierarki ketat, disiplin tinggi dari pusat ke daerah. Dengan demikian, keberhasilan pelaksanaan tugas sangat ditentukan oleh kemampuan seorang pemimpin untuk menjalankan administrasi kepolisian yang di bawahkannya. Pada dasarnya administrator di kepolisian, dalam menjalankan tugasnya harus memperhatikan beberapa faktor, yaitu tujuan, tugas, sumber daya, struktur, kebudayaan, manajemen dan lingkungan organisasi (Bailey,1995: 11-12). Tujuan utama kepolisian pada dasarnya adalah melindungi nyawa dan harta benda, serta menjaga ketertiban masyarakat dan tanggung jawab mendasar dari pelaksanaan administrasi kepolisian adalah untuk memastikan bahwa semua kegiatan kepolisian diarahkan kepada tercapainya tujuan tersebut dan hal ini harus dihayati oleh semua anggota kepolisian.

Kemudian, seorang administrator harus menjabarkan tugas agar tujuan kepolisian tercapai. Secara tradisional ada tiga kategori tugas polisi, yaitu operasi, administrasi, dan pelayanan. Tugas administrasi dan pelayanan merupakan pendukung bagi tugas operasional. Di samping itu, agar tugas-tugas itu dapat dilaksanakan untuk mencapai tujuan, harus disediakan sumber daya pendukung, terutama sumber daya manusia dan sumber daya sarana. Untuk mengoperasikan semua itu dibutuhkan sebuah struktur untuk memberi pedoman dan memudah pelaksanaan tugas tersebut. Struktur itu meliputi hirarki, distribusi wewenang, jabaran tugas (job descriptions), kebijakan, prosedur, pedoman (rules) dan pengaturan (regulations). Dengan demikian terbentuk kerangka tugas yang bersandar kepada struktur dan organisasi yang mendasari berbagai tugas yang dilaksanakan oleh semua anggota kepolisian.

Di samping itu semua organisasi akan mengembangkan kebudayaan berdasarkan norma dan nilai yang memedomani pemikiran dan tingkah laku anggotanya. Kebudayaan itu harus dibentuk sehingga anggota melakukan hal yang benar dan menghindari yang tidak pantas. Bagaimanapun, norma dan nilai yang konsisten dengan tujuan organisasi serta dengan prinsip demokratis, harus selalu didukung. Kecenderungan bertingkah laku menyimpang dalam organisasi kepolisian yang didasari oleh norma yang tidak pantas dengan keras harus selalu ditolak. Kemudian, harus disediakan manajemen dalam organisasi tersebut. Meskipun struktur sudah tepat, kebudayaan sudah mendukung dan tujuan sudah jelas, selalu saja ada persoalan dan pertanyaan yang muncul dalam pelaksanaan tugas. Ditambah lagi, setiap personel kepolisian berbeda dalam bakat dan komitmennya. Manajemen diperlukan untuk menyelesaikan masalah, menjawab pertanyaan, mengawasi anggota, dan secara umum untuk menjaga agar kepolisian tetap pada jalur yang benar untuk mencapai tujuannya.

Di samping itu, semua harus menyadari bahwa kepolisian tidak berfungsi dalam ruang hampa, tetapi selalu dipengaruhi oleh kekuatan dan perkembangan yang datang dari luar dirinya. Di banyak kepolisian lingkungan seringkali tidak diperhatikan, padahal merupakan hal yang sangat penting karena kinerja kepolisian sangat tergantung pada tanggapan lingkungannya. Apa yang diuraikan sebelumnya merupakan pendekatan klasik dari administrasi kepolisian yang hingga kini masih banyak digunakan di berbagai negara, termasuk di Indonesia. Seperti disebutkan sebelumnya, administrasi mencakup seperangkat kebijakan dan penentuan tujuan organisasi secara menyeluruh serta meliputi manajemen dan pengorganisasian secara umum.

Organisasi merupakan komponen pertama administrasi yang mengacu kepada penstrukturan dan pengisian staf atau penempatan manusia dalam departemen. Manajemen merupakan komponen kedua dalam administrasi yang mengacu kepada proses administrator dalam memberikan pengarahan organisasi dan memengaruhi orang agar bekerja guna tercapainya tujuan organisasi (Gaines,1991:7- -10; Wilson,1977:3- -34; Cordner,1994:3- -22; Djamin, 2002 : 6).

Organisasi Polri tercermin dalam struktur yang tergelar dari tingkat Mabes Polri di pusat, Polda di provinsi, Kepolisian Wilayah (Polwil) di karesidenan, Polres di kabupaten atau kota madya, hingga ke Kepolisian Sektor (Polsek) di kecamatan, di seluruh Indonesia. Hingga saat ini, manajer tertinggi, Kapolri, bertugas dengan dibantu oleh semua anggotanya melalui pendelegasian wewenang kesemua jajaran Polri. Dalam organisasi Polri masih digunakan tujuh kunci aktivitas manajemen yang disebutkan Gulick (dikutip Gaines,1991:8) yaitu perencanaan, pengorganisasian, pengaturan personalia, pengarahan, pengkoordinasian, pelaporan, penganggaran (Thibault 2001: 92- -95).

Tugas pokok Polri diperinci ke dalam komponen fungsi. Dimulai dari fungsi utama (operasional) yang bersifat represif, preventif dan pre-emptif. Fungsi utama itu diperinci ke dalam fungsi teknis operasional kepolisian yaitu; Intelijen Keamanan (Intelkam), Reserse, Sabhara, Lalu lintas (Lantas), Kepolisian Air dan Udara (Airud), Brigade Mobile (Brimob) dan Bimbingan Masyarakat (Bimmas) atau Bina Mitra yang diwadahi unit dan bagian seperti Intelijen Kepolisian (Intelpol), Reserse Kriminil (Reskrim), Samapta, Polisi Lalu Lintas (Polantas), Polisi Air dan Udara (Polair dan Polud), Brimob dan Bina Mitra. Fungsi operasional didukung fungsi pembinaan yang mencakup Manajemen Sumber Daya Manusia (Sumdaman)/ Personel, Hubungan dan Tata Cara Kerja (HTCK), Material/Logistik, Keuangan, Pendidikan, Pengawasan serta Perencanaan dan

Pengembangan (Renbang) Program dan Anggaran. Fungsi teknis pembinaan inipun diwadahi dalam struktur organisasi.

Di puncak piramida besar struktur Polri, terletak posisi Kapolri sebagai pimpinan tertinggi, yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan semua fungsi kepolisian kepada Presiden. Dalam piramida besar struktur Polri tersebut terdapat berbagai piramida struktur organisasi. Di puncak piramida-piramida itu duduk seseorang yang memegang posisi kepala untuk mengelola tugas yang dibebankan kepada satuannya, dan mengkoordinasikan sejumlah bawahan. Bawahan itu menempati posisinya masing-masing dalam struktur itu untuk membantu melaksanakan tugas satuan itu. Setiap anggota Polri mempunyai pangkat yang menentukan posisinya. Anggota Polri berpangkat Perwira Tinggi (Pati) mendapat posisi pengambil kebijakan strategis. Perwira Menengah (Pamen) adalah pelaksana dan pengambil kebijakan di tingkat menengah. Perwira Pertama (Pama) adalah pelaksana dan pengambil kebijakan di tingkat pertama. Bintara adalah pelaksana meskipun di lapangan mereka mendapat kewenangan mengambil keputusan diskresi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Struktur organisasi itu digambarkan dalam bagan organisasi dan diperlukan adanya rumusan fungsi yang jelas, artinya, jelas beban kerjanya agar dapat dikelompokkan dalam kotak-kotak bagan organisasi. Dengan demikian jelas pembagian tugas dan sistem koordinasinya, baik horizontal, diagonal maupun vertikal (Djamin, 2002:6--8). Sebagaimana disebutkan sebelumnya keberhasilan organisasi tidak tergantung dari struktur organisasi, tetapi pada kemampuan dan peranan administrator atau pejabat yang mengisinya dan penyelenggaraan manajemen organisasi. Dalam struktur itu setiap anggota Polri untuk kepentingan pelaksanaan tugas, akan dibedakan posisinya antara lain atas dasar fungsi yang dipegangnya, daerah satuan, jabatan, pangkat dan tugasnya. Setiap anggota

Polri harus mengerti di mana posisinya dan peran apa yang harus dijalankan dan diinternalisasinya sesuai norma yang berlaku di dalam sebuah sistem besar Polri itu sendiri.

Dalam administrasi segala sesuatu yang mencakup pembinaan personel diwadahi dalam sistem manajemen personel (*personel management system*). Sistem ini mencakup semua kegiatan yang berhubungan dengan personel dengan tahapan yang berikut: analisis pekerjaan, perekrutan, seleksi, penempatan, induksi dan orientasi, pemberian kompensasi, pendidikan & latihan, penilaian kerja, mutasi, promosi, motivasi, pembinaan moral kerja, pembinaan disiplin kerja, supervisi, pemutusan hubungan kerja dan kepemimpinan (Djamin 1995: 11,26).

Semua itu dapat disederhanakan menjadi, analisis pekerjaan (perencanaan), pengadaan dan penyeleksian, (rekrutmen), pendidikan, penempatan dan perawatan serta pengakhiran tugas. Di Mabes Polri saat ini terdapat seorang Deputi Kapolri bidang Sumber Daya Manusia-Desumdaman atau De-SDM Kapolri yang mengelola segala sesuatu yang berhubungan dengan personel. Pendidikan, meskipun merupakan subsistem dari Sistem Manajemen Personel, dikelola oleh suatu badan tersendiri karena pekerjaannya sangat kompleks. Di lingkungan Polri, Manajemen Pendidikan diserahkan kepada Kepala Lembaga Pendidikan dan Latihan (Kalemdiklat) Polri yang membawahkan Sekolah Polisi Negara (SPN) dan Sepolwan serta sekolah pengembangan/lanjutan, Secapa dan Selapa serta pusat-pusat pendidikan (Pusdik) kejuruan fungsi teknis kepolisian di seluruh Indonesia. Di samping Kalemdiklat di Jakarta, terdapat Kepala Sekolah Staf dan Pimpinan (Ka Sespim) dan Kepala Sekolah Perwira Tinggi (Ka Sespati) Polri di Lembang, Gubernur {eruruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK) di Jakarta dan Gubernur Akademi Polisi (Akp) di Semarang yang bersama-sama mengelola semua jenjang pendidikan Polri (Djamin, 2002: 1- -11).

Manajemen personel kepolisian merupakan bagian dari manajemen kepolisian. Manajemen personel dalam berbagai fungsi dan unit kerja berbeda corak strukturnya. Perbedaan itu muncul karena dalam organisasi Polri terdapat dua persyaratan mendasar yaitu pertama, terdapat pembagian tugas yang harus digelar dan kedua, terdapat koordinasi berbagai tugas itu untuk mencapai tujuan organisasi. Struktur sebuah organisasi dapat dilihat pada sejumlah cara yang membagi tenaga manusia dalam sejumlah tugas yang jelas dan kemudian dikoordinasi di antara mereka.

Seperti disebutkan sebelumnya, administrasi kepolisian dilaksanakan sebagai bagian dari jaringan kerja berbagai departemen lain dan merupakan bagian administrasi negara yang hendaknya dikelola dalam birokrasi modern. Menurut Max Weber (dikutip Suparlan 2004:13) idealnya birokrasi yang modern dibangun dan beroperasi melalui dominasi berdasarkan aturan dan peraturan tertulis, dalam sebuah jenjang jabatan yang terspesialisasi, dengan pejabat yang ditunjuk dari atas sesuai kualifikasi keahlian dan kesetiaan terhadap kerja. Mereka yang direkrut sebagai pejabat atau birokrat diseleksi berdasarkan atas kualifikasi tertentu yang rasional dan jabatan-jabatan dalam birokrasi berbeda-beda dalam hak dan kewajiban sesuai dengan dibangunnya birokrasi yang bersangkutan, yang dibarengi dengan ketentuan bahwa jabatan-jabatan tersebut terpisah dari kehidupan dan harta milik pejabat.

3. Polwan dalam Kepolisian.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, asumsi pertama dalam membicarakan posisi polwan dalam dunia kerja laki-laki ialah bahwa kepolisian sebagai pranata sosial, selama berabad-abad hanya mempunyai anggota laki-laki. Dengan demikian dalam kepolisian telah terbentuk kebudayaan khas laki-laki yang pada dasarnya menolak perempuan. Asumsi itu ditunjukkan oleh uraian tentang polwan di kepolisian

seperti di bawah ini:

Kepolisian dianggap sebagai dunia kerja laki-laki dan perempuan tidak pantas atau ditolak untuk masuk ke dalamnya. Tradisi anggapan seperti itu terjadi di mana-mana. More menyatakan:

The majority of women entering law enforcement have felt the impact of male-dominated police culture. The dominant obstacle that women have had to overcome is the attitude of male officers. The male attitude can be summed up as: "police work is men's work" Many male officers feel that women are not physically or emotionally able to handle "real" police work (More, 1980 :215).

Kepolisian dianggap sebagai dunia kerja laki-laki mudah dimengerti karena dimana-mana kehadiran polisi wanita dalam lingkungan polisi relatif baru. Di Amerika Serikat, polwan baru ada pada tahun 1903, sedang di Inggris pada tahun 1907. Pada awal rekrutmennya, di kedua negara itu pun, polwan hanya disertai tugas yang berkaitan dengan perempuan dan anak-anak. Karena dianggap tugas itu memang tugas perempuan, seperti menjaga tahanan perempuan dan anak-anak, dan mengawasi kenakalan remaja. Pada waktu itu, karier polwan sangat dibatasi dan tidak diperkenankan melakukan tugas kepolisian yang lain, terutama patroli.

Semua itu disebabkan adanya sikap yang dipengaruhi oleh stereotipe yang ada di kalangan polisi dan masyarakat yang menganggap tidak benar apabila perempuan melakukan tugas kepolisian. Penelitian yang dilakukan S.Martin di Amerika Serikat membuktikan bahwa kepolisian merupakan "klub laki-laki" (male club) dan penelitian Lee Potts juga mendapatkan bahwa pekerjaan polisi secara umum baik di Amerika maupun di luar Amerika selalu dianggap pekerjaan laki-laki (dikutip Van Wormer, 2000:154 –158).

Di Indonesia, kepolisian baru merekrut perempuan

menjadi polisi pada tahun 1948, sebelumnya kepolisian adalah dunia kerja yang dimonopoli laki-laki. Rekrutmen polwan pertama di Indonesia itu pun dilakukan Polri karena desakan masyarakat dalam suasana revolusi, agar pemeriksaan termasuk pengeledahan pengungsi perempuan tidak dilakukan polki. Tradisi menganggap polisi adalah dunia kerja laki-laki terbukti ketika Polri terlihat segan dan ragu menerima polwan dan ketika selama sepuluh tahun kemudian tidak ada rekrutmen tambahan untuk polwan.

Pada tahun 1956, keenam polwan yang direkrut pada tahun 1948 harus meminta dukungan gerakan (Kowani dan Bhayangkari) dan tokoh-tokoh perempuan agar rekrutmen polwan dilakukan kembali. Setelah berhasil, rekrutmen polwan berlangsung rutin, tetapi jumlah polwan di Indonesia pun tidak pernah lebih dari lima persen jumlah anggota Polri (Data Bagpolwan Desumdaman Kapolri 2003). Apalagi ketika Orde Baru berkuasa, Polri menjadi bagian ABRI, Polri yang di organisasikan secara quasi militer menjadi berkebudayaan militeristik yang seksis dan sangat menolak kehadiran perempuan.

Hal yang paling menunjukkan bahwa kepolisian merupakan dunia kerja laki-laki adalah orang berpikir bahwa ada aspek-aspek tertentu dalam pekerjaan polisi yang tidak cocok untuk perempuan. Pertama; dipercayai bahwa perempuan tidak cocok menjadi polisi karena pekerjaan itu dianggap membutuhkan dominasi, agresivitas, superioritas dan kekuatan. Polwan dianggap tidak mampu mengatasi bahaya, tidak mampu melaksanakan kewenangan, dan tidak seharusnya didorong untuk melakukan pekerjaan yang dianggap dapat menurunkan martabatnya sebagai perempuan. Padahal, menurut Thibault (2001; 57) berbagai penelitian menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan yang mendasar dalam melaksanakan tugas kepolisian antara polwan dan polki, bahkan polwan dan polki pada dasarnya dapat saling melengkapi.

Polisi wanita, dalam sebagian besar penanganan kasus, secara emosional jauh lebih stabil daripada rekan prianya dan kurang menunjukkan sikap macho yang inheren pada sebagian besar kepribadian polisi pria. Polisi wanita dengan kepribadiannya yang kurang agresif kemungkinan lebih besar meredakan situasi kekerasan secara potensial dan menghindari luka-luka pada semua yang terlibat.

Kedua, ada ketakutan bahwa masuknya perempuan ke dalam kepolisian, akan “mengurangi solidaritas laki-laki, mengancam keamanan, dan citra dirinya”. Argumentasi ini secara sinis disebut oleh Heidensohn sebagai argumentasi “polisi porselen” artinya polki ditempatkan begitu rentan (fragile) dan rapuh sehingga mereka merasa terancam akan direndahkan dan solidaritasnya akan hancur serta loyalitasnya akan rusak karena kehadiran perempuan.

Ketiga, polwan harus mampu mengatasi masalah norma yang dapat menimbulkan masalah dalam hubungannya dengan polisi laki-laki. Sumpah serapah, lelucon seksual/porno disebut sebagai kebiasaan tidak terpisahkan atau bagian dari kultur polisi dan perempuan tidak seharusnya terlibat dalam aspek yang satu ini. Hal ini memang terbukti dalam penelitian yang saya lakukan. Seorang polwan muda sebagai satu-satunya perempuan di sebuah unit kepolisian, mengaku bahwa semula ia harus menguat-nguatkan diri karena teman polki sering bicara seenaknya sendiri dengan berteriak-teriak, bahkan sering bicara yang “jorok-jorok”. Akan tetapi, setelah setahun bekerja di sana, ia sudah terbiasa dengan suasana itu, meskipun dia tidak ikut berteriak dan bicara jorok, dia merasa kehadirannya dapat mengurangi kebiasaan jelek rekan-rekannya.

Keempat, argumentasi untuk mengesampingkan polwan dilihat dari anggapan tentang statusnya yang lebih rendah dari polki dan akan menyulitkan. Misalnya ketika polisi harus melakukan penangkapan

dan pekerjaan “kasar” yang lain (Van Wormer, 2000: 160--163).

Anggapan bahwa kepolisian adalah dunia kerja laki-laki tidak hanya dipunyai oleh polki. Masyarakat umum juga mempunyai persepsi demikian. Selama ini tidak ada atau sedikit sekali tanggapan masyarakat atas jumlah polwan yang tidak seimbang dan sedikitnya jumlah polwan yang berpangkat tinggi, sehingga pada dasarnya penolakan itu juga merupakan cerminan pendapat masyarakat (Heidensohn, 1995:173). Masyarakat juga masih menganggap pekerjaan polisi sebagai pekerjaan laki-laki dan tebal anggapan bahwa perempuan “kurang kuat” dan “kurang pantas” untuk melakukannya.

Edwards (1991) yang merangkum berbagai penelitian tentang kuatnya penolakan polki sebagai golongan dominan terhadap polwan sebagai minoritas, menyatakan bahwa dalam organisasi kepolisian, seperti juga dalam berbagai lembaga penting lain dalam masyarakat, sikap dan struktur kekuatan patriarkal melalui stereotipe seksis telah memengaruhi rekrutmen dan promosi yang menunjukkan subordinasi golongan perempuan. Organisasi polisi disebutkan penuh dengan ideologi yang menentang rekrutmen dan promosi polwan.

Nilai dominan dan etos yang menganggap kepolisian adalah lembaga golongan laki-laki, tidak terbatas di satu tempat saja dan merupakan sebuah fakta di Amerika, Eropa seperti di Inggris dan bagian dunia lain. Menurut Bayley (1998; 121) pada tahun 1994, di Australia, Inggris dan Amerika Serikat jumlah polwan tidak lebih dari 10 persen terhadap jumlah polisi. Bahkan di Jepang sepanjang 20 tahun ini jumlah polwan tidak pernah lebih dari 2 persen terhadap jumlah polisi.

Penelitian Smith & Gray, pada tahun 1982 (dikutip Edward, 1991) menunjukkan bahwa, London Metropolitan Police Force menerima 3693 lamaran

perempuan untuk jadi polwan atau 24 persen dan pelamar laki-laki 76 persen (11,582 orang). Ternyata 17 persen pelamar laki-laki diterima sedangkan perempuan hanya 7 persen. Kemudian, Smith & Gray mendapat informasi bahwa ada kebijakan tidak resmi yang dengan sengaja menjaga agar proporsi polwan tetap dibawah 10 persen. Itulah sebabnya meskipun proporsi jumlah polwan naik, kekuatan polwan di kepolisian London tetap di bawah 10 persen.

L.K. Lord juga menyatakan:

Because the barriers to female officers have been build into the formal and informal structures of the work organization and into culturally prescribed decriptions of male - female interactions, only significant changes within the occupational setting and within the greater community will eliminate them

Jones menemukan juga bahwa prospek promosi perempuan dihambat oleh “kriteria tak tertulis” yang menunjukkan tanda “pertemanan” yang sangat kuat dalam rekomendasi dan promosi karena adanya keyakinan bahwa pekerjaan ini hanya boleh dipegang oleh “orang seperti kita” (dikutip Edwards, 1991 ;25-31).

Kenyataan di banyak negara itu memperlihatkan bahwa kepolisian sebagai organisasi yang didominasi golongan laki-laki, di mana-mana cenderung mendiskriminasi golongan perempuan. Susan Martin (dikutip Van Wormer 2000, 161) mengatakan, kepolisian adalah suatu tempat kerja yang paling menolak perempuan, penolakan terhadap perempuan dalam kepolisian harus dilihat dari kebudayaan masyarakat patriarkal. Sepanjang ribuan tahun secara sosial ataupun politis, masyarakat berprinsip bahwa golongan laki-laki mengontrol golongan perempuan. Golongan laki-laki menggunakan kekuatan, tekanan, tradisi, ritual, kebiasaan, hukum dan bahasa untuk

menentukan peran yang boleh dan tidak boleh dimainkan golongan perempuan.

Bayley menggambarkan bahwa polisi sering tidak peduli untuk membuat pekerjaan itu menyenangkan bagi golongan perempuan. Lingkungan kerja di kantor polisi dibiarkan kasar dan tidak berbudaya. Lelucon jorok dikatakan dengan keras dan bebas, gambar gadis sensual (pin up girls) ditempelkan di dinding. Sindiran seksual merupakan bahan utama lelucon, kegagahan fisik diagung-agungkan dan ketidakmampuan perempuan dibesar-besarkan (Bayley, 1998; 122; Heidensohn, 1995: 56, 173).

Martin (dikutip Van Wormer, 2000; 162) menggambarkan penolakan terhadap perempuan di lingkungan kepolisian itu sebagai “kuat, terorganisasi, dan kadangkala mengancam jiwa”. Penolakan itu begitu kuat sehingga perempuan sebenarnya, hanyalah dianggap sebagai “cinderamata” (token) dalam kepolisian, atau sebagai sekedar jawaban atas tuntutan masyarakat. Hal ini terlihat nyata dalam praktik kepolisian di Indonesia yang menunjukkan bahwa polki dengan senang hati menyetujui bahwa polwan digunakan hampir secara eksklusif hanya dalam tugas administrasi dan pelayanan remaja.

Kenyataan itu menunjukkan bahwa kelihatannya mereka direkrut hanya untuk memenuhi quota dan bahwa mereka diperbolehkan berkompetisi hanya untuk promosi atau jabatan di bagian yang dianggap sebagai pekerjaan perempuan. Data jumlah polwan atau persentase perempuan di kepolisian menguatkan pendapat itu dan merupakan masalah yang konsisten dan paling signifikan memengaruhi persepsi dan pengalaman polwan. Semua itu menunjukkan bahwa organisasi kepolisian pada umumnya mutlak dikuasai golongan laki-laki dan tabu dimasuki golongan perempuan.

Penelitian S. Martin (dikutip Van Wormer, 2000: 162-163) menunjukkan bahwa golongan perempuan dalam kepolisian, sering hanya dipandang sebagai "basa-basi" oleh polisi laki-laki. Dan kelihatannya di masa depan label "basa-basi" itu, akan terus ada sehingga menempatkan polwan dalam pilihan sulit. Di satu pihak polwan harus berpikir seperti laki-laki, bekerja membanting tulang agar dapat menyamai bahkan melebihi prestasi polki untuk dapat diterima oleh lingkungan kerjanya, di pihak lain ia harus tetap bersikap sebagai lady karena ia perempuan. Karena jumlahnya yang kecil, mereka menghadapi tekanan isolasi dari teman sekerja, terperangkap dalam peran stereotipikal, serta secara terus-menerus menghadapi ujian terhadap loyalitas.

Menanggapi situasi kerja yang penuh penolakan tersebut, menurut beberapa penelitian terdapat perbedaan tanggapan polwan, mereka bertahan pada jati diri femininnya atau menyesuaikan diri. Ada istilah defeminized dan deprofesionalized, polwan yang termasuk defeminized adalah mereka yang dapat berubah sangat efisien yang melihat dirinya sebaik bahkan lebih baik dari rekan polkinya, sedang yang termasuk deprofesionalized adalah mereka yang pasrah menerima status ter subordinasi.

Martin (dikutip Van Wormer 2000: 167) memberi kategori polwan yang termasuk POLICEwomen dan policeWOMEN. Yang termasuk POLICE women adalah mereka yang lebih memfokuskan diri kepada fungsi penegakan hukum dibandingkan pelayanan. Mereka menunjukkan komitmen tinggi terhadap tugas dan bahkan sering mengkritik rekannya sesama polwan. Seperti polki mereka berharap dapat menjadi spesialis dan dipromosikan di sana. Sedang polwan yang termasuk policeWOMEN lebih menekankan kepada feminitas dan menerima saja tugas yang tidak setara atau tugas pembantu. Mereka biasanya tidak akan mendapatkan tugas yang dianggap tidak cocok bagi seorang "lady" atau "wanita terhormat".

Di samping itu, penelitian Brewer (dikutip Van Wormer 2000: 167) menyebutkan dua kelompok polwan dengan label Hippolytes dan Amazons. Kelompok Hippolytes dianggap sangat menolak untuk mengadaptasikan sikap maskulin sehingga dianggap tidak efektif menjadi polisi, sedangkan kelompok Amazons, sebaliknya, melakukan berbagai upaya agar dapat dianggap sebagai "one of the boys" sehingga dapat diterima oleh rekan kerjanya yang polki.

Saat ini di negara maju keadaan bertambah baik. Di beberapa negara bagian di Kanada misalnya, jumlah polwan sekitar 30 persen jumlah polisi setempat. Akan tetapi, penolakan terhadap kehadiran polwan seperti diuraikan sebelumnya, di mana-mana masih cukup kuat. Di Indonesia, proporsi jumlah polwan yang tidak pernah lebih dari lima persen, sedikit banyak mencerminkan masih adanya penolakan itu.

6. Daftar Pustaka

- Access to Justice for Women Survivors of Violence, Comparative Study of Women's Police Stations in Latin America*, <http://190.152.119.247/AccessoJusticia/docs/website-project%20synopsis.doc>.
- Denham, Tara. *Gender and SSR Toolkit; Police Reform and Gender*. DCAF, OCSE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008.
- Deputi Sumber Daya Manusia (Desumdaman) Polri, April 2003.
- Heidensohn, F. *Women and Crime*. Basingstoke: MacMillan, Edward, 1991.
- Human Rights Watch. Sierra Leone Report. <http://www.hrw.org/reports/2003/sierraleone/sierleon0103.pdf>
- IDSPS. Seri 7 Penjelasan Singkat (Backgrounder), Gender Mainstreaming di Kepolisian. IDSPS, Juni, 2008.
- Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000. Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional
- MacKinnon, Catharine A. *Are Women Human?: And Other International Dialogues*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 2006
- Millet, Kate. *Sexual Politic*. UK: Rupert Hart Davis, 1970.
- Scraton, Sheila dan Beccy Watson. "Gendered Cities: Women and Public Leisure Space in the 'Postmodern City'". *Leisure Studies*. Volume 17, Issue 2, 1998.
- Suparlan, Parsudi. Hubungan antar Suku Bangsa. Jakarta: Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, 2003.
- Thibault, Charlotte. *Gender and Development: Training Kit*. Ottawa: Comité québécois femmes et développement, 2001.
- Tong, Rosemarie. *Feminist Thought: A More Comprehensive Introduction*. New South Wales: Allen & Unwin, 1998.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1984, Tanggal 24 Juli 1984. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1984, Tanggal 24 Juli 1984. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.
- Wilson, Elizabeth. *Women & the Welfare State*. London: Tavistock Publications, 1994.
- Van Wormer, Katherine Stuart. *Women and the Criminal Justice System: Gender, Race*. New Jersey: Class Allyn & Bacon Inc., 2000.

7. Bacaan Lanjutan

Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Makaarim, Mufti & S. Yunanto. 2008. Efektifitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil dalam Advokasi Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006. Jakarta: IDSPS & R&D.

Osse, Anneke. 2006. Memahami Pemolisian. Amsterdam: Amnesty Internasional Belanda.

Penasehat Polisi Senior Sekretaris Jenderal OSCE. 2006. Buku Panduan Mekanisme Demokratis Perpolisian. DCAF.

Prihatono, T. Hari. 2006. Rekam Jejak Proses "SSR" Indonesia 2000-2005. Jakarta: Propatria Institute.

Sukadis, Beni. 2008. Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2007. Jakarta: Lesperssi & DCAF.

Sukadis, Beni & Eric Hendra. 2008. Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia. Jakarta: Lesperssi, IDSPS, HRWG & DCAF.

Tim IDSPS. "Gender Mainstreaming di Kepolisian". Penjelasan Singkat (Backgrounder). Seri 7/2008.

Tim IDSPS. "Pemisahan dan Peran TNI-Polri". Penjelasan Singkat (Backgrounder). Seri 4/2008.

Tim IDSPS. "Reformasi Kepolisian Republik Indonesia". Penjelasan Singkat (Backgrounder). Seri 6/2008.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 1984 Tentang Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.

8. Lampiran

Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam

Pembangunan Nasional

Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000

Tentang

Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

Bahwa dalam rangka meningkatkan kedudukan, peran, dan kualitas perempuan, serta upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dipandang perlu melakukan strategi pengarusutamaan gender ke dalam seluruh proses pembangunan nasional;

Bahwa pengarusutamaan gender ke dalam seluruh proses pembangunan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan fungsional semua instansi dan lembaga pemerintah di tingkat Pusat dan Daerah;

Bahwa sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas dan dalam rangka mendorong, mengefektifkan, serta mengoptimalkan upaya pengarusutamaan gender secara terpadu dan terkoordinasi, dipandang perlu mengeluarkan Instruksi Presiden.

Mengingat:

1. Pasal 4 ayat (1) dan pasal 27 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945;
2. Undang-undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (L.N. RI Tahun 1984 No. 29, T.L.N. No. 3277);
3. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (L.N. RI Tahun 1999 No. 60, T.L.N. No. 3839);
4. Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (L.N. Tahun 1999 No. 72, T.L.N. No. 3848);
5. Undang-undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 (L.N. Tahun 2000 No. 206).

MENGINSTRUKSIKAN

Kepada:

- Menteri;
- Kepala Lembaga Pemerintahan Non Departemen;
- Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/ Tinggi Negara;
- Panglima Tentara Nasional Indonesia;
- Kepala Kepolisian Republik Indonesia;
- Jaksa Agung Republik Indonesia;
- Gubernur;
- Bupati/ Walikota;

Untuk:

PERTAMA

Melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing.

KEDUA

Memperhatikan secara sungguh-sungguh Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional sebagaimana terlampir dalam Instruksi Presiden ini sebagai acuan dalam melaksanakan pengarusutamaan gender.

KETIGA

Menteri Pemberdayaan Perempuan:

- Memberikan bantuan teknis kepada instansi dan lembaga pemerintahan di tingkat Pusat dan Daerah dalam pelaksanaan pengarusutamaan gender.
- Melaporkan hasil pelaksanaan pengarusutamaan gender kepada Presiden.

KEEMPAT

Secara bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing menetapkan ketentuan lebih lanjut yang diperlukan bagi pelaksanaan Instruksi Presiden ini.

KELIMA

Instruksi Presiden ini berlaku pada tanggal dikeluarkan.

Dikeluarkan di Jakarta

Pada tanggal 19 Desember 2000

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

ABDURRAHMAN WAHID

Salinan sesuai dengan aslinya

Sekretariat Kabinet Republik Indonesia

Kepala Biro Peraturan Perundang-undangan II

ttd.

Eddy Sudibyo