

PENGUBAHAN PERILAKU DAN KEBUDAYAAN DALAM RANGKA PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN POLRI

Farouk Muhammad

Abstract

This article describes information about police behavior and culture change in the context of improving police service. By, first, criticing the use of term "community service" instead of "police service" (since it could be misunderstood as serving everything), the author describes the scope of police service and police culture. And then, by referring to research results, he explains variables that respond for the police performance. Finally, this article provides a couple of concepts, as a strategy, for changing the Indonesian police culture.

Ada dua konsep utama yang perlu terlebih dahulu diklarifikasi dari topik ini, yaitu "Budaya (Kultur) Kepolisian" dan "Pelayanan Kepolisian" (daripada menggunakan istilah Pelayanan Masyarakat). Budaya kepolisian, jika tidak ditangani secara tepat, merupakan salah satu faktor utama yang sering menghambat proses reformasi kepolisian. Konsep budaya kepolisian (police culture) mulai tergali melalui studi etnografik atas pekerjaan rutin kepolisian (1970-an) yang mengungkapkan seperangkat norma dan nilai-nilai kerja informal yang beroperasi di bawah struktur hierarkis yang formal dari organisasi kepolisian (Chan, 1996). Studi atas kultur kepolisian se-

makin intensif dalam dua dekade terakhir, bersamaan dengan dikembangkannya konsep kultur organisasi oleh pakar organisasi. Jerome Skolnick (1975), misalnya dalam buku laporan penelitiannya yang populer "Justice Without Trial" mengungkapkan bahwa kepolisian menunjukkan derajat solidaritas kesatuan yang kuat dan berbeda dengan jenis pekerjaan lain. Manning merujuk konsep kultur kepolisian pada "core skills, practices, rules, and principles of conduct that are situationally applied, and generalized rationales and beliefs" (Chan, 1996). Konsep tersebut, menurut Reiner, mencakup, "values, norms, perspectives and craft rules that inform police

conduct" (Chan, 1996). Dengan demikian, kultur (budaya) kepolisian mencakup bukan hanya sikap dan perilaku polisi tetapi juga nilai-nilai, norma, perspektif dan aturan-aturan teknis yang mereka pahami dan percayai, yang tidak selalu negatif.

Konsep "Pelayanan Kepolisian" mengandung pengertian yang pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan konsep "Pelayanan Masyarakat" yang biasa digunakan oleh Polri. Tanpa mengingkari bahwa sebagai aparat pemerintahan, lembaga kepolisian adalah juga salah satu unsur pelayanan masyarakat (public servant), tetapi pada waktu berbicara tentang tugas Polri, istilah pelayanan masyarakat dapat menimbulkan pengertian ke-

Pelayanan kepolisian (police service) mengandung pengertian yang menekankan pada subyek (polisi) dan sekaligus membatasi bahwa layanannya adalah "jasa" (fungsi) kepolisian

liru, karena memberikan penekanan pada obyek yang dilayani (masyarakat), tanpa memberikan batasan pada apa yang dilayani ("jasa" kepolisian). Dengan menggunakan istilah pelayanan masyarakat Polri bisa dituntut oleh setiap warga masyarakat untuk melayani segala sesuatu yang mungkin di luar bidang tugas dan wewenangnya. Kondisi demikian dialami oleh kepolisian Amerika Serikat, misalnya, yang harus menghabiskan waktu dan energinya yang sekitar dua pertiga bagian di antaranya untuk pekerjaan yang bukan berkaitan dengan tugasnya yang paling mendasar yaitu penanggulangan kejahatan (Walker, 1992). Istilah tersebut juga disalahpahami oleh anggota Polri di lapangan yang mengartikan bahwa tugas utama mereka adalah memberikan pelayanan

masyarakat sehingga kurang memedulikan pelanggaran hukum yang terjadi (Muhammad, 1998). Karena itu, istilah ini tidak jarang menimbulkan persepsi yang berbeda tentang peranan antara yang melayani (polisi) dan yang dilayani (warga masyarakat) (Johnson, 1972).

Pelayanan kepolisian (police service) mengandung pengertian yang menekankan pada subyek (polisi) dan sekaligus membatasi bahwa layanannya adalah "jasa" (fungsi) kepolisian. Ini berarti bahwa pelayanan oleh polisi kepada masyarakat tidak mencakup segala sesuatu yang dibutuhkan oleh masyarakat tetapi terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan fungsi kepolisian.

Ruang Lingkup Pelayanan dan Tujuan Kepolisian

Terlepas dari rumusan peraturan perundang-undangan yang berlaku di negeri kita, mandat (tugas) yang dibebankan kepada lembaga kepolisian sejak kelahirannya adalah menegakkan hukum (law enforcement) dan "memelihara" keamanan dan ketertiban umum (public order maintenance) — yang terakhir ini, karena dipandang reaktif berkembang menjadi "membina" (proaktif). Kalaupun ada tugas-tugas lain yang dibebankan kepada kepolisian, biasanya itu tetap berkaitan dengan kedua tugas pokok tersebut. Misalnya, pencarian dan penyelamatan (SAR), penyelesaian pertikaian dan pemberian surat izin/keterangan, dan

lain-lain. Dengan demikian ruang lingkup pelayanan kepolisian mencakup kedua bidang tugas tersebut. Kepolisian diciptakan (oleh masyarakat dan kemudian diformulasikan secara legal oleh negara) untuk kedua tugas tersebut.

Dengan menghayati latar belakang pembentukan lembaga kepolisian, kita dapat mengidentifikasi bahwa harapan masyarakat yang esensial dari penyelenggaraan fungsi kepolisian hanya mencakup: (1) timbulnya rasa aman, dan (2) adanya kepastian hukum. Namun pertanggungjawaban (accountability) kepolisian tidak hanya mencakup "apa yang dilakukannya" (produk) tetapi juga "bagaimana melakukannya" (proses). Dalam hal ini, polisi harus melaksanakan tugas-tugasnya sesuai aturan hukum (termasuk menjunjung hukum dan hak-hak individu). Karena itu aspek ketiga dari kebutuhan masyarakat adalah, ditegakkannya keadilan, dalam arti perlakuan yang sama dan sesuai hukum bagi setiap orang yang dilayaninya. Jika hasil identifikasi tersebut benar, Polri dituntut oleh masyarakat untuk menyajikan terutama (a necessary condition) layanan yang pada dasarnya, dari sudut legalistik, dapat menghasilkan ketiga aspek kebutuhan tersebut. Itulah tujuan kepolisian.

Permasalahannya, dalam pelaksanaan tugasnya kepolisian tidak hanya memberikan bantuan atau melayani¹ ("support" atau "service") yang menyenangkan tetapi juga melakukan pengawasan bahkan dalam keadaan tertentu

mengambil tindakan korektif (control) yang menyakitkan. Elaine Cumming dkk (1965: 277)

Elaine Cumming dkk (1965: 277) mengomentari karakter kepolisian tersebut sebagai berikut :

"while it is probably impossible to perform acts of support and control simultaneously, support without control is overprotection and invites passivity and dependency, while control without support is tyranny and invites rebellion."

"Control" dan "Support" merupakan dua karakter fungsi kepolisian. Di lain pihak, kepolisian tidak mungkin berhasil menjalankan tugas untuk mencapai tujuannya tanpa dukungan masyarakat. *"The power of their prestige is compounded of public approval and the justness of the law made by the people, and on the extent of their prestige which they enjoy depending their ability to achieve their ends."* Jelas dukungan akan datang jika, pertama, ada kepercayaan masyarakat. Kepercayaan masyarakat akan lahir jika Polri mampu menyajikan layanan jasa kepolisian dan melalui proses hukum sebagaimana dikemukakan di atas.

Kedua, dukungan akan datang, jika kepolisian disenangi oleh masyarakat (dipercayai belum tentu disenangi). Untuk disenangi oleh masyarakat, polisi dituntut, dari sudut sosiokultural, untuk berperilaku simpatik dalam melaksanakan tugas mereka. Dengan demikian aspek kebutuhan masyarakat yang keempat (a sufficient condition) yang menjadi tujuan kepolisian adalah "ditunjukkannya perilaku simpatik." Tercakup dalam pengertian ini adalah sikap dan perilaku arif, sopan, menghargai orang

¹ Pemberian bantuan meliputi antara lain: penjagaan/pemeliharaan keamanan/ketertiban, perlindungan jiwa, raga dan harta benda, pelayanan pengaduan dan pemberian surat-surat izin/keterangan.

lain dan menjunjung adat. Aspek keempat ini sering mendominasi opini publik yang diutarakan melalui media massa, walaupun sebenarnya bukan merupakan prasyarat bagi keberhasilan Polri.

Kualitas Layanan dan Perilaku Anggota Polri

Hasil temuan PSKP (Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian) UGM (1999) dalam penelitiannya di enam Polda mengungkapkan hal-hal sebagai berikut:

- (1) tinggi rasa tidak aman masyarakat;
- (2) pelayanannya dipersepsi oleh masyarakat justru mempersulit;
- (3) kehadiran anggota polisi dirasakan oleh sebagian anggota masyarakat berkesan mengancam;
- (4) kecenderungan "dark number" yang cukup besar;
- (5) tingginya pelanggaran hukum dan etika oleh anggota Polri;
- (6) citra pribadi anggota Polri yang negatif di mata masyarakat.

Di samping itu, penelitian tersebut juga menyimpulkan: "Jati diri anggota Polri yang militeristik, intelektualitas anggota Polri di lapangan yang rendah, sikap kerja yang tidak proaktif dan kreatifitas yang rendah, orientasi tindakan pada keselamatan dan kelanggengan karir, serta kemandirian lembaga yang rendah."

Hasil penelitian lapangan pada jajaran Direktorat Lalu Lintas Polda Metro Jaya (Muhammad, 1998) mengungkapkan antara lain:

- (1) penegakan hukum terpilih cukup tinggi (dua pertiga pelanggaran dibiarkan berlalu dan hanya se-persepuluh yang ditilang);

- (2) bias dalam penindakan dengan mengistimewakan kendaraan dan pelanggar tertentu;
- (3) tindakan yang dipengaruhi sikap pelanggar terhadap polisi;
- (4) pungli/penyelesaian damai yang melibatkan sekitar 90% subyek;
- (5) sikap arogan masih ditunjukkan oleh sebagian subyek.

Hasil penelitian tersebut juga mengindikasikan antara lain:

- (1) ketakutan "mencari masalah" dengan atasan (intervensi);
- (2) tidak tersedianya kebijakan penegakan hukum yang jelas;
- (3) "reward and punishment" yang tidak konsisten;
- (4) salah urus sumberdaya (misuse of resources);
- (5) dukungan peralatan dan biaya operasional yang tidak memadai.

Berdasarkan hasil kedua penelitian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa, di samping secara organisatoris Polri kurang efektif dalam menjalankan misinya, individu anggota Polri masih menunjukkan perilaku-perilaku negatif dalam pemberian layanan-layanan² yang dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power):
 - 1.1 penggunaan kekerasan yang melampaui wewenang (brutality);
 - 1.2 penuntutan imbalan materi/uang, seperti pemerasan,

² tidak termasuk pelanggaran hukum dan perbuatan tercela yang tidak dalam konteks pelaksanaan tugas.

pungli dan denda damai (corruption).

2. Kualitas penyajian layanan (quality of service delivery):

2.1 Tercela dari sudut moral (hukum), seperti diskriminasi, membiarkan permintaan layanan/pertolongan atau peneleakan hukum tanpa alasan yang tepat, diskresi yang melampaui batas dan mengulur-ulur waktu;

2.2 Patut disesalkan dari sudut etika (sosiokultural), seperti arogan, tidak sopan, lamban dan tidak memperlakukan orang lanjut usia, anak-anak dan wanita secara patut.

Pengubahan Perilaku dan Kebudayaan

Sasaran pengubahan perilaku jelas harus ditujukan pada upaya untuk mengubah perilaku negatif (seperti mana diuraikan di atas) menjadi perilaku positif. Tetapi karena telah menjadi kebiasaan, melekat secara umum dalam kebanyakan layanan kepolisian (generalisasi), dan bahkan di "benarkan" oleh masyarakat kepolisian (rasional); maka perilaku tersebut dipandang sebagai *subkultur kepolisian*. Seperti diklaim oleh U.S. Department of Justice (1993), setiap lembaga kepolisian memiliki suatu kultur; persoalannya, apakah kultur tersebut dikembangkan secara terarah atau hanya sekedar berkembang tanpa pertimbangan dan bimbingan. Dengan demikian, upaya pengubahan perilaku tidak dapat dipandang dan diperlakukan hanya sekedar tindakan taktis yang bersifat parsial dan situasional, tetapi harus menyangkut upaya pengubahan

kultur secara menyeluruh (changing police culture).

Perilaku petugas kepolisian diterangkan oleh berbagai faktor, baik situasional maupun potensial.

Faktor situasional yang dalam prakteknya mempengaruhi tindakan kepolisian di lapangan bersumber dari kondisi subyektif yang melekat pada orang yang sedang dilayani oleh polisi (jenis kelamin, status sosial dan sikap/perilaku), di samping juga kondisi obyektif berupa keseriusan permasalahan yang ditangani (Muhammad, 1998). Sikap dan perilaku atasan ternyata sangat berpengaruh pada perilaku bawahan. Hasil penelitian PERF (Police Executive Research Forum) mengungkapkan bahwa "*leader behaviour both influences and is influenced by police practices on the streets*" (Stamper, 1992). Berkenaan dengan itu, hal yang perlu mendapat perhatian adalah antara lain:

- (1) pandangan yang melihat hubungan atasan-bawahan bukan sebagai hubungan fungsional dan kerja sama tetapi hubungan struktural dan hierarkis;
- (2) perlakuan terhadap bawahan (petugas operasional) bukan sebagai pengambil keputusan tetapi lebih sebagai pelaksana perintah;
- (3) atmosfer lingkungan kerja yang tidak memungkinkan bawahan untuk berani mengemukakan pendapat yang berbeda dengan apalagi mengiritik atasan;
- (4) penilaian loyalitas secara sempit, bukan kepada organisasi dan misinya, tetapi kepada pribadi pimpinan;
- (5) pelaksanaan pengawasan yang lebih didasarkan atas laporan bawahan dari hasil pengamatan langsung atau "cross-check;"

- (6) sikap yang cenderung menyenangi laporan yang ABS (Asal Bapak Senang);
- (7) cara pemberian tugas yang bersifat memerintah daripada mendorong (motivasi);
- (8) pemberian layanan kepada pimpinan yang bersifat berlebihan.

Faktor lain yang mempengaruhi perilaku dan kinerja Polri secara keseluruhan dapat bersumber dari individu, lingkungan organisasi dan lingkungan sosial (Muhammad, 1998; Walker, 1992). Karena itu, upaya perubahan perilaku yang menjadi titik sentral penentu kinerja kepolisian menuntut suatu reformasi total, yang sudah barang tentu harus dilakukan secara gradual (jangka panjang) berdasarkan suatu rencana strategis.

kegagalan perubahan perilaku kepolisian Inggris adalah karena hanya menerapkan reformasi dalam bidang hukum dan mengabaikan reformasi kultural yang cenderung menolak perubahan

Strategi Yang Disarankan

Kekurangberhasilan upaya reformasi kepolisian pada sejumlah negara pada umumnya disebabkan oleh pengabaian aspek kultural, khususnya nilai-nilai, sikap dan norma-norma kerja. Kegagalan reformasi beberapa badan kepolisian di Amerika Serikat pada pertengahan abad ke-19 diterangkan oleh pengabaian aspek kultural ketika mereka mencoba meniru Metropolitan Police of London (Stamper, 1992). McConville dkk memandangi bahwa kegagalan perubahan perilaku kepolisian Inggris adalah karena hanya menerapkan reformasi dalam bidang

hukum dan mengabaikan reformasi kultural yang cenderung menolak perubahan.

Mereka menyarankan bahwa upaya perubahan perilaku dapat dicapai melalui redefinisi tugas dan pelembagaan akuntabilitas. Sementara itu, Brogden dkk membedakan dua pendekatan dalam reformasi kepolisian yaitu "rule-tightening" sebagai sarana pengendalian diskresi dan perubahan budaya informal (Chan, 1996).

Janet Chan (1996), Profesor pada University of Sidney, yang melakukan

studi atas pelaksanaan reformasi Kepolisian New South Wales Australia mengemukakan bahwa kurangberhasilan reformasi terjadi karena kurangpedulian pada aspek kultural dalam organisasi. Chan mengintegrasikan konsep P. Bourdieu tentang "field and habitus" dan konsep S. Sackmann tentang "cultural knowledge in organization" dalam mengembangkan ide tentang "changing police culture." Perubahan "field" merupakan perubahan "the way of the game," yang mencakup aspek sosial, politik, ekonomi dan hukum yang berkaitan dengan masalah kepolisian. Berkenaan dengan reformasi Polri, kita baru menyiapkan perubahan peraturan perundang-undangan tentang Polri, sementara komitmen politik dan kesadaran masyarakat masih harus dibangun dan dukungan anggaran masih harus diperjuangkan.

Berkenaan dengan faktor "habitus," Chan merujuk Sackmann yang mengklasifikasikan pengetahuan kul-

tural dalam organisasi sebagai berikut:

- (1) *dictionary knowledge*, which provides definitions and labels of things and events within an organization;
- (2) *directory knowledge*, which contains descriptions about "how things are done" generally in the organization;
- (3) *recipe knowledge*, which prescribes what should or should not be done in specific situation;
- (4) *axiomatic knowledge*, which represent the fundamental assumptions about "why things are done the way they are" in an organization. Axiomatic knowledge, often held by top management, constitutes the foundation for the shape and future of the organization.

Dari skema tersebut tercermin bahwa perubahan kultur harus terlebih dahulu dilakukan pada tingkat manajemen puncak (*axiomatic knowledge*) yang kemudian diikuti oleh perubahan-perubahan lain. Atas dasar pertimbangan tersebut maka perumusan strategi pelaksanaan reformasi termasuk reformasi kultural beserta program-programnya mutlak diperlukan. Strategi menyangkut penentuan profil organisasi termasuk visi (siapa kita dan ke mana kita akan melangkah), misi, sasaran, dan arah kebijakan untuk mencapainya (bagaimana melangkah ke sana), yang meliputi bidang organisasi, personel, anggaran dan operasional.

Pemikiran strategik yang berkaitan dengan kepentingan perumusan strategi sebagaimana diuraikan di atas pada dasarnya telah dilakukan Polri. buku biru "Reformasi Menuju Polri Yang Profesional" pada dasarnya telah meletakkan seperangkat konsepsi ten-

tang reformasi Polri. Berbagai kebijakan yang dilontarkan dan langkah-langkah perubahan yang diambil oleh Kapolri Jendral Pol. Drs. Rusdihardjo, membuat upaya Reformasi Polri semakin konkret dan pada dasarnya diarahkan pada sasaran-sasaran yang tepat dalam upaya menata dan membenahi manajemen Polri. Namun, kesemuanya itu perlu kita letakkan ke dalam suatu "framework" yang bersifat strategik dalam tatanan produk peraturan/tulisan dinas sehingga segala langkah penjabaran dan penerapannya terarah pada sasaran dan tujuan yang dikehendaki dan terjamin konsistensinya, sekarang dan di masa mendatang.

Berkenaan dengan perubahan kultural pada kesempatan ini di sampaikan beberapa rekomendasi sebagai pelengkap dan bahan kajian lebih lanjut.

- (1) Hingga saat ini kita masih mengklaim diri sebagai "Kepolisian Negara," sementara melalui upaya reformasi kita hendak menuju pada kepolisian yang berorientasi kepada masyarakat. Saya khawatir bahwa dengan mempertahankan simbol negara, akuntabilitas kita, terutama para pekerja lapangan akan tetap berorientasi ke atas. Kekhawatiran tersebut semakin menguat, apabila dikaitkan dengan pedoman kerja-polisi (Catur prasetya) khususnya: "Satya ha prabu" dan "Hanyaken Musuh." ini harus ditegaskan mengingat bahwa reformasi kultural mencakup apa yang disebut "metanoia" atau "a fundamental shift of mind" (Stamper, 1992).
- (2) Rumusan tugas (mandat) dan tujuan (goal) harus benar-benar dipertimbangkan kembali, khususnya yang berkenaan dengan konsep

"pelayanan." Apakah pelayanan itu merupakan tugas (pokok) Yang berbeda dengan pembinaan keamanan/ketertiban dan penegakan hukum atau sifat/pendekatan dalam pelaksanaan kedua tugas pokok tersebut. Tujuan dan visi kepolisian juga harus dirumuskan dengan jelas sehingga dapat digunakan sebagai kompas terutama oleh petugas operasional dalam menjalankan missinya menuju sasaran yang ditetapkan.

(3) Rantai komando organisasi harus dibuat sependek mungkin dan, sejalan dengan kebijakan otonomi daerah, Polres harus benar-benar diotonomikan. Ini bukan saja mencakup alokasi sumber daya yang memadai tetapi juga dengan pemberian kewenangan yang semestinya, termasuk kewenangan mengambil tindakan administratif (pemberhentian sementara, pemotongan gaji dll) terhadap anggota yang melanggar hukum dan mencekam nama baik organisasi.

(4) Di lain pihak, "decentralization of police responsibility" harus dilakukan bukan saja kepada satuan terendah tetapi juga petugas lapangan. Mereka harus diperlakukan sebagai agen hukum yang independen, yang dalam pengambilan keputusan penegakan hukum lebih bertanggungjawab kepada pimpinannya.

(5) Suatu kebijakan penegakan hukum perlu segera dirumuskan dalam rangka pengendalian diskresi, sehingga ada aturan main yang jelas yang dapat digunakan oleh para petugas dalam menerapkan kewenangan diskresinya (Davis, 1975). Perlu dijelaskan bahwa karena kekosongan kebijakan

tersebut, invariabilitas dalam penegakan hukum menjadi tinggi sehingga acapkali dikeluhkan oleh masyarakat tentang lemahnya kepastian hukum.

(6) Berkaitan dengan butir (5), kita perlu mempertimbangkan penerapan pendekatan PBO (Policing By Objectives) atau Pemolisian Berdasarkan Sasaran (PBS). Konsep ini pada dasarnya merupakan implementasi dari ide pemberdayaan personel dan secara terpadu merencanakan serta mewujudkan dan mengevaluasi pencapaian sasaran-sasaran (Whisenand & Ferguson, 1996).

(7) Sistem manajemen anggaran perlu ditinjau kembali sehingga dapat menjamin ketersediaan dana siap pakai pada level operasional. Sementara itu, distribusi anggaran harus dijamin mencapai para pelaksana operasional, serta sistem pertanggungjawabannya harus dibuat sesederhana mungkin. Sejalan dengan kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, maka anggaran Polri juga harus diusahakan bersumber dari pemerintah daerah.

(8) Suatu wadah bersama antara pemerintah/Polri dan masyarakat perlu diadakan. Wadah tersebut bertugas merumuskan kebijakan umum dan melakukan pengawasan (manajerial dan operation Al) termasuk atas pengaduan-pengaduan masyarakat.

Mengakhiri uraian ini, langkah kebijakan yang tidak kalah pentingnya untuk diambil adalah penerapan prinsip manajemen partisipasi. Dalam hal ini disarankan untuk membuka peluang keikutsertaan sebanyak mungkin

