

CLUSTER OF VALUES YANG MEMPENGARUHI KEBUDAYAAN POLISI

Rycko Amelza Dahniel^{1*}

Abstrak

Tidak hanya aturan-aturan legal yang berpengaruh dalam praktek pekerjaan polisi, tetapi aturan-aturan itu juga muncul dari pekerjaan polisi sebagai *working rules*, *inhibiting rules* dan *presentations rules*. *Working rules* menunjuk kepada berbagai aturan yang mewajibkan polisi berperilaku tertentu sebagai tuntutan pekerjaannya seperti selalu curiga, sedangkan *inhibiting rules* digunakan untuk membatasi terjadinya *abuse of power* atau tindakan polisi yang berlebihan, sementara itu *presentation rules* berisi berbagai aturan untuk mewujudkan perilaku petugas polisi agar sesuai dengan harapan masyarakat. Kebudayaan polisi juga refleksi dari masyarakat dan lingkungannya karena hubungan polisi yang fungsional dalam kehidupan manusia bermasyarakat dan bernegara.

Kebudayaan polisi

Kebudayaan polisi (*cop culture*) oleh Reiner (2000) didefinisikan sebagai *an understanding of how police officers see the sosial world and their role in it. The culture of the police that is the values, norms, perspectives, and craft rules that inform their conduct is neither monolithic, universal nor unchanging*. Nilai-nilai yang berkembang dalam pola tindakan polisi sangat ditentukan oleh pengaruh eksternal, yaitu sikap dan tingkah laku masyarakatnya. Semakin heterogen, kompleks dan tingginya dinamika kehidupan masyarakat, maka akan semakin tinggi dinamika kegiatan pemolisian yang harus dilakukan. Hal ini dapat dipahami karena fungsi polisi fungsional dalam kehidupan manusia dalam bermasyarakat dan bernegara. Hubungan fungsional antara polisi dan masyarakat serta antara konteks, lokalitas lingkungan, dan kebudayaan mempengaruhi administrasi dan corak birokrasi kepolisian (Dahniel,

1. * Doktor Ilmu Kepolisian, Staf Pengajar KIK-UI & Kapolres Jakarta Utara

2008). Semakin tinggi tingkat kriminalitas yang terjadi di suatu dimasyarakat, maka akan semakin tinggi tingkat *alert* dan kegiatan operasional dari Kepolisian. Konteks dan lokalitas lingkungan serta kebudayaan yang berlaku pada masyarakat akan mempengaruhi dari nilai-nilai kebudayaan yang terproduksi sebagai hasil *respons* terhadap situasi masyarakat dan pola tingkah laku individu anggota polisi didalamnya.

Kebudayaan polisi juga terbentuk berdasarkan pengetahuan dan nilai-nilai yang berkembang dari pengalaman dan kebiasaan-kebiasaan yang telah mengakar dan terinternalisasi dalam kurun waktu yang cukup lama. Reiner (2000) juga mengutip *The Police Studies Institute* menyatakan bahwa tidak hanya aturan-aturan legal yang mengatur dan berpengaruh dalam praktek pekerjaan polisi, tetapi juga aturan-aturan yang muncul dari pekerjaan polisi sebagai *working rules, inhibiting rules* dan *presentations rules*. *Working rules* merupakan aturan-aturan yang mewajibkan polisi berperilaku tertentu karena tuntutan pekerjaan menyatakan demikian, seperti perilaku untuk curiga. *Inhibiting rules* merupakan aturan-aturan yang dibuat sendiri oleh polisi untuk membatasi tindakan-tindakannya karena tindakan-tindakan polisi memiliki efek deteren dan dapat melanggar hak asasi warga negara, seperti aturan untuk menyesuaikan tindakan kepolisian yang dapat dilakukan dengan situasi yang dihadapinya, misalnya tindakan untuk lebih menggunakan tongkat untuk melumpuhkan seorang tersangka daripada menggunakan senjata api. Sedangkan *presentations rules* merupakan aturan-aturan yang digunakan oleh polisi agar tindakan-tindakan mereka dapat diterima oleh masyarakat, seperti bersikap sebagai pembasmi kejahatan yang handal.

Makalah ini ingin menunjukkan kelompok nilai yang berkembang dan melingkupi kehidupan anggota polisi dalam melaksanakan pemolisian. Nilai-nilai tersebut tertanam dan berkembang menjadi sebuah acuan anggota polisi dalam melihat, menghadapi pekerjaan dan memposisikan perannya di masyarakat. Terbentuknya nilai-nilai yang turut melahirkan kebudayaan polisi, juga menarik untuk disimak, terutama berkaitan dengan perjalanan panjang sejarah Polri dalam memberikan perlindungan dan penegakan hukum. Nilai-nilai tersebut antara lain sikap otoriter, kecenderungan melihat dunia luar berdasarkan nilai-nilai konvensional dan dominan, sikap curiga, bekerja secara tertutup dan dominasi *masculine chauvinisme*.

Sikap Otoriter

Otoriter seringkali diartikan sebagai berkuasa sendiri, tindakan yang sewenang-wenang. Kebanyakan pengertian otoriter selalu dikaitkan dengan suatu tindakan yang negatif. Sikap otoriter juga sering diikuti dengan pengertian sikap tidak mau mendengar, tidak menerima saran dari dan tidak mengikutsertakan bawahannya dalam pengambilan keputusan. Otoriter juga selalu dikaitkan dengan kecenderungan penggunaan kekerasan, bukan hanya kekerasan fisik tapi juga psikis yang diperlukan dalam mengelola kekuasaan untuk mencapai tujuannya.

Otoriter juga sering dihubungkan dengan dengan gaya militer (*military style*), karena tipe organisasi militer merupakan konsumen dan sekaligus produsen dari gaya otoriter dalam pengelolaan organisasinya. Hal ini terjadi karena organisasi militer merupakan organisasi yang dipersiapkan untuk berperang, menjadi mesin pembunuh yang dibenarkan atas dasar untuk menjaga kedaulatan Negara terhadap setiap serangan musuh yang datang dari luar Negara. Dengan demikian diperlukan gaya pengelolaan organisasi dan gaya kepemimpinan yang penuh menerapkan kedisiplinan, kekuatan, ketegasan, keras, hierarkhi, rantai komando, kawan atau lawan, membunuh atau dibunuh, komandan adalah pengambil kebijakan dan keputusan, setiap keputusan harus diambil dengan cepat sehingga seringkali tidak harus menclengar pendapat dari bawahan, dan seterusnya, yang seluruhnya terakomodasi dalam gaya kepemimpinan yang otoriter.

Didalam konsep manajemen, gaya kepemimpinan otoriter juga merupakan salah satu dari beberapa gaya dari tipe kepemimpinan. Gaya kepemimpinan ini diperlukan secara situasional, artinya tidak ada satu gaya kepemimpinan yang tepat dan cocok untuk semua organisasi dan untuk semua situasi. Oleh karena itu gaya kepemimpinan otoriter diperlukan dan tepat diimplementasikan pada suatu situasi tertentu dalam kehidupan organisasi.

Latar belakang terbentuknya tipe dan kepemimpinan otoriter dan *militaristic style*, yang mempengaruhi sikap dan pola tingkah laku anggota Kepolisian dapat dijelaskan antara lain melalui (1) dominasi militer pada negara baru dan (2) diwarnai pengaruh budaya kolonial Hindia Belanda.

Dominasi militer pada negara baru bukanlah sesuatu yang direncanakan, akan tetapi lebih kepada proses alamiah yang disebut dengan *external encroachment*, yaitu sebagai *national identity*, representasi bangsa, yang membawa negara menuju

kealam kemerdekaan. Pengaruh nilai-nilai dan pandangan militer pada era lahirnya negara-negara baru disesuaikan dengan kebutuhan sistem pemerintahan pada masa awal kemerdekaannya. Hilangnya kontrol pemerintahan pada masa perang, dan lahirnya militer sebagai kelompok yang solid, untuk sementara mengatur roda pemerintahan, mengharuskan militer untuk membantu membangun sendi-sendi kehidupan negara, baik dibidang pendidikan, pembangunan, ekonomi, politik, sosial budaya, serta keamanan sekaligus pertahanan negara. Secara alamiah, peran militer menjadi sangat dominan, bahkan sangat diperlukan saat kebangkitan negara baru. Sedangkan *pretorianisme*, merupakan masalah dari negara-negara baru yang terus dibawah kendali militer dalam bidang pemerintahan, akibatnya, negara tersebut terjebak dalam ketidakmampuan untuk bangkit dan hilangnya kemampuan rakyat untuk berpartisipasi dalam membangun bangsanya, akhirnya terjadi pembusukan dalam pemerintahan.

Kebudayaan polisi Indonesia juga diwarisi dari nilai-nilai budaya pemerintahan jaman penjajahan Hindia Belanda antara lain kemampuan berbahasa Belanda dan Perancis, cara berpakaian dengan segala atributnya, bentuk dan desain bangunan kantor polisi, adanya kelas-kelas sosial, nilai patron-klien, adanya kaum elitis dan borjuis, besarnya perbedaan antara pelayan dan majikan, senang akan pangkat, kekuasaan dan jabatan.

Melihat Dunia Luar Berdasarkan Nilai-Nilai Konvensional Dan Dominan

Dalam memahami kebudayaan ada tiga aspek yang mendasar dari pengalaman-pengalaman manusia yang harus diperhatikan (1) apa yang mereka lakukan; (2) apa yang mereka ketahui; dan (3) benda-benda apa saja yang mereka buat dan gunakan dalam kehidupan mereka (Parsudi Suparlan, 1994). Demikian pula dalam mempelajari nilai-nilai kebudayaan yang berkembang didalam tubuh organisasi, seorang pemimpin polisi harus mampu untuk mengetahui, merasakan, memahami dan kemudian memperbaiki agar nilai-nilai kebudayaan yang berkembang dan dihayati tersebut tetap selaras dengan tujuan organisasi. Kecenderungan petugas polisi melihat dunia luar berdasarkan nilai-nilai konvensional dan dominan antara lain (1) memperlakukan masalah sosial sebagai hitam-putih, (2) berbohong untuk menutupi kesalahan rekan, (3) *presumption of guilty*, (4) *crime control model* dan (5) cenderung mengedepankan loyalitas struktural.

Kecenderungan melihat dunia luar yaitu masyarakat umum berdasarkan nilai-nilai konvensional dan dominan sebagai hitam-putih, jahat-baik, dikaitkan dengan pandangan tentang peranan polisi dalam masyarakat. Sebagai penegak hukum, polisi tidak akan terlepas dari tiga nilai dasar hukum itu sendiri (lihat Nitibaskara, 2006) yaitu Keadilan, Kegunaan dan Kepastian hukum. Sekalipun ketiganya merupakan nilai dasar hukum, namun antara mereka terdapat suatu *spannungsverhältnis*, suatu ketegangan satu dengan lainnya yang memiliki potensi saling bertentangan, satu diantara mereka dikedepankan, maka akan menggeser dua nilai yang lain kesamping. Hal ini disebabkan karena masing-masing nilai tersebut memiliki tuntutan yang berlainan satu dengan lainnya dan mengandung potensi saling berhadapan dan seringkali juga menjadi sulit didamaikan. Apabila nilai kepastian hukum dikedepankan, maka akan segera menggeser nilai keadilan dan kegunaan kesamping. Karena nilai kepastian hukum diutamakan, maka penegakan atas peraturan itu sendiri menjadi hitam-putih, mengenai apakah peraturan itu harus adil atau bermanfaat untuk masyarakat merupakan di luar pengutamaan nilai kepastian hukum. Ketika orang mulai berlomba-lomba untuk bermain-main hanya dalam kawasan kepastian hukum, maka hukum akan benar-benar menjadi alat untuk membenarkan berbagai kepentingan. Disinilah hukum bisa diseret ke dalam wilayah yang berbahaya, yakni membenarkan kepentingan yang melawan keadilan masyarakat, termasuk berbagai hal yang kurang berguna bagi rakyat. Polisi sebagai penegak hukum tidak akan terlepas dari intensitas dominasi nilai-nilai pembentuk hukum tersebut.

Suka berbohong untuk menutupi kesalahan teman dan organisasi merupakan buah dari proses rasa senasib, sepejuangan, setia kawan yang melahirkan *esprit de corps*. Seringkali bila terjadi kesalahan diantara salah satu anggota kelompoknya, maka anggota kelompok lainnya akan berusaha sekuat mungkin melindungi walaupun dengan berbohong sekalipun, meskipun disadari itu juga mengandung resiko. Sebagai sebuah nilai, tindakan berbohong untuk melindungi anggota kelompoknya merupakan sesuatu yang harus dilakukan agar diterima sebagai bagian dari kelompoknya. Melanggar nilai-nilai yang ada, berarti kesediaan untuk dipisahkan dari kelompoknya.

Salah satu asas dalam hukum acara pidana adalah asas *presumption of innocent* yaitu asas praduga tidak bersalah, kepada seorang yang disangka melakukan tindak pidana, patut dianggap tidak bersalah sampai mendapatkan kekuatan hukum yang tetap dari pengadilan. Dalam kenyataannya dilapangan, terwujud juga nilai-nilai

presumption of guilty, yaitu menganggap semua pelaku kejahatan adalah bersalah. Ini juga merupakan nilai-nilai yang terbentuk dalam kurun waktu yang cukup lama berdasarkan pengalaman petugas polisi bertahun-tahun, khususnya yang bertugas di kota-kota besar menghadapi berbagai bentuk kejahatan jalanan.

Hampir sama dengan alasan diatas, *due process model* mensyaratkan bahwa segala tindakan polisi harus didasarkan pada hukum material KUHAP dan formal yang ada, misalnya untuk melakukan penangkapan diperlukan surat perintah penangkapan dan perintah penangkapan tersebut segera diberikan tembusannya kepada keluarga tersangka. Namun pengalaman dalam melakukan investigasi yang memerlukan kerahasiaan dan kecepatan dalam mengungkap jaringan kejahatan telah membentuk nilai-nilai *crime control model*, berupa penangkapan secara rahasia untuk menghindari bocornya informasi kepada jaringan pelaku yang lain, penyitaan yang cepat tanpa menunggu ijin dari pengadilan agar barang bukti tidak hilang dan lain sebagainya.

Demikian pula, nilai loyalitas kepada atasan secara struktural seringkali lebih kuat dibandingkan dengan nilai kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, misalnya seorang penyidik yang harus melepaskan tahanan karena perintah dari atasannya.

Sikap Curiga

Sikap polisi yang curiga berbeda dengan sikap dan tindakan menuduh. Curiga merupakan tindakan yang berhati-hati atau waspada, khawatir, atau sanksi terhadap suatu kenyataan dan pernyataan. Sedangkan menuduh berarti menunjuk dan mengatakan bahwa seseorang berbuat tidak baik, menunjuk dan mengatakan bahwa seseorang melakukan perbuatan yang melanggar hukum, menimpakan tuduhan. Sekilas kedua kata ini memiliki perbedaan yang sangat tipis, namun memiliki arti dan hasil tindakan yang sangat mendalam. Tindakan curiga petugas polisi dilakukan dalam rangka mencegah terjadinya kejahatan, seperti melakukan pemeriksaan lingkungan perumahan atau pertokoan yang tiba-tiba lampu penerangannya padam, meminta seseorang berhenti dan memeriksa tanda pengenalan serta memeriksa barang bawaan, memeriksa kendaraan yang berjalan zig-zag ditengah malam, memeriksa kendaraan yang diparkir ditempat yang sepi dan tidak semestinya, mengejar kendaraan yang tiba-tiba melarikan diri ketika

berpapasan dengan kendaraan patroli polisi, memeriksa kendaraan yang diparkir tanpa dikunci, memeriksa kendaraan dalam kondisi hidup dan diparkir di depan rumah pada tengah malam, mengetuk rumah penduduk yang jendelanya masih terbuka ditengah malam, dan sebagainya.

Beberapa stimuli yang menyebabkan petugas polisi memiliki sikap curiga dalam memandang suatu permasalahan ditengah masyarakat disebabkan antara lain (1) tingkat kriminalitas, (2) pengalaman buruk pribadi dan orang lain, dan (3) pengalaman serta pengetahuan yang diperoleh saat pendidikan.

Intensitas dari sikap dan tindakan curiga dari petugas polisi sangatlah ditentukan dari intensitas dan kualitas kriminalitas yang terjadi. Semakin tinggi tingkat kejadian dan kualitas kriminalitas yang terjadi, maka semakin tinggi pula tingkat panggilan kewajiban terhadap kehati-hatian, waspada dan keingintahuan atas kebenaran yang terjadi. Serangan bom mobil yang terjadi berturut-turut di Bali, Kedubes Australia dan Hotel JW. Marriott telah memberikan pengalaman kepada petugas polisi dan petugas keamanan lainnya untuk selalu waspada dan melakukan pemeriksaan yang ketat terhadap kendaraan yang akan memasuki perkantoran, pusat perbelanjaan, hiburan dan tempat-tempat umum lainnya.

Sikap dan tindakan curiga dari petugas polisi terhadap orang, benda dan kejadian ditengah masyarakat dan lingkungan polisi sendiri dapat diperoleh dari pengetahuan di bangku pendidikan. Mendapatkan pelatihan untuk selalu melakukan analisa atas berbagai situasi yang terjadi merupakan salah satu kemampuan yang harus dimiliki oleh petugas polisi secara perorangan. Oleh karena sikap ingin tahu, membuktikan dan curiga atas setiap kenyataan dan pernyataan merupakan sebuah kemampuan dasar yang harus dimiliki dalam menghadapi dan mengantisipasi setiap kegiatan sosial masyarakat.

Bekerja Secara Tertutup

Menurut Reiner (2000) masyarakat umum bahkan para praktisi dan ilmuwan berpendapat bahwa Kepolisian bekerja secara tertutup, meskipun entitas Kepolisian berpendapat bahwa mereka justru melakukan *internal solidarity*. *Internal solidarity* sendiri, kemudian diartikan oleh masyarakat sama dengan kegiatan isolasi dari kehidupan sosial para anggota polisi dengan masyarakatnya. Bekerja secara tertutup dalam menyelesaikan permasalahan yang diberikan kepadanya, dikaitkan pada kerja dengan *hidden from publik view*, sehingga sulit memberikan

kritik terhadap perilaku polisi karena bekerja secara tertutup. Kenyataan empirik menunjukkan bahwa banyak petugas polisi yang mengalami kesulitan untuk berbaur dengan kehidupan sosial pada umumnya dengan masyarakat sipil. *Internal solidarity* disadari telah menghasilkan setidaknya-tidaknya sebuah isolasi terhadap kehidupan sosial. Kurangnya intensitas komunikasi antara polisi dengan masyarakat telah menimbulkan pendapat bahwa polisi bekerja secara tertutup dan terkesan menghindari dari pandangan, penilaian dan kontrol dari masyarakat.

Latar belakang terjadinya kesan bahwa petugas polisi bekerja secara tertutup antara lain dari (1) pembentukan kebersamaan selama pendidikan, (2) menjaga rahasia negara, (3) investigasi, dan (4) melindungi kesalahan organisasi serta rekan kerja.

Dominasi *Masculine (Male) Chauvinisme*

Dunia kepolisian didominasi oleh *masculine chauvinisme* yaitu perasaan kelompok yang selalu merasa benar, kebanggaan pekerjaan menuju keangkuhan yang pada umumnya terjadi pada polisi laki-laki. Terdapat dua isu yang dikemukakan oleh Reiner (2000), tentang iklim dari ethos kerja *masculine (male) chauvinisme*. *Pertama* akibat dari rasa kebanggaan polisi laki-laki yang berlebihan dan tekanan dari pekerjaan yang tidak tepat kompensasinya, dan *kedua impact* dari kebanggaan yang berlebihan tersebut mengarah kepada keangkuhan bahwa pekerjaan polisi hanya dapat dilakukan oleh laki-laki, dan bila terpaksa menerima kehadiran wanita sebagai rekan kerja sesama polisi, maka akan terjadi diskriminasi.

Latar belakang ethos kerja *masculine (male) chauvinisme*, terobsesi dengan sebagian pekerjaan-pekerjaan polisi yang penuh dengan kekerasan, tantangan dan resiko, maka sebagian anggota polisi menjustifikasi bahwa tugas-tugas mulia ini hanya mampu dilakukan oleh kaum lelaki. Namun mereka melupakan bahwa tugas polisi tidak hanya melulu itu saja, akan tetapi terdapat tugas-tugas pelayanan yang harus dilakukan dengan penuh kelembutan dan kasih sayang, seperti menerima laporan dari seorang wanita yang baru saja menderita serangan seksual sehingga tidak dapat dilakukan pemeriksaan dengan gaya *masculine*, akan tetapi diperlukan gaya yang lebih *feminin*.

Dominasi *militaristic style* yang mengkoopstasi kebudayaan polisi dalam kurun waktu yang sangat lama juga turut memberikan kontribusi yang cukup

signifikan dalam membangun ethos kerja Kepolisian *masculine (male) chauvinisme*, yang akhirnya menghasilkan satu nilai-nilai bahwa tugas-tugas polisi lebih pantas dilakukan oleh kaum laki-laki ketimbang dilakukan oleh kaum ibu. Penolakan secara eksplisit maupun implisit ini disebut dengan diskriminasi. Diskriminasi yang terjadi sebagai akibat kebanggaan yang berlebihan menuju pada keangkuhan terjadi meskipun secara formal keberadaan para polisi wanita telah disamakan, namun dalam kenyataannya mereka sulit untuk mencapai persamaan tersebut.

Daftar keputakaan

Bachtiar, Harsya W, 1994, "Ilmu Kepolisian", PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.

Binwahjoe, Soejoed, 1982, *Polisi dan Masyarakat*, Urusan Reproduksi Seskopol, Bandung.

Janowitz, Morris, 1971, *The Military in the Political Development of New Nations*, The University of Chicago Press, Chicago and London.

Kelana, Momo, 1994, "Hukum Kepolisian", PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.

Reiner, Robert, 2000, *The Politics of The Police*, Oxford University Press, New York.

Spradley, James P, 1997, "Metode Etnografi", Tiara Wacana, Yogyakarta.

Suparlan, Parsudi, 1994, "Metodologi Penelitian Kualitatif", Program Kajian Wilayah Amerika Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.

Yulianto, Arif, 2002, *Hubungan Sipil Militer di Indonesia Pasca Orba: Ditengah Pusaran Demokrasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Dahniel, Rycko Amelza, 2008, *Birokrasi di Kepolisian Resor Kota Sukabumi*, Disertasi Doktor Ilmu Kepolisian, Universitas Indonesia, Jakarta.