

TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DALAM KEPOLISIAN SEKARANG

Oleh : DR. Sri Mulyani Indrawati

Pada masa ini, dimana saja di negeri ini, ketika berbicara tentang transparansi dan akuntabilitas, maka itu merupakan bagian dari wacana mengenai atas pemerintahan yang baik, atau *good governance*. Sedangkan soal perlunya atas pemerintahan yang baik itu adalah bagian dari tujuan suatu reformasi aparatur pemerintahan, yang sekarang dikenal luas sebagai reformasi birokrasi.

Tidak berlebihan bila dikatakan bahwa transparansi dan akuntabilitas mempunyai efek ekonomi yang sangat berarti dalam kehidupan masa kini.

Tidak bisa disangkal bahwa secara langsung atau tidak langsung, penyebab dari krisis finansial Indonesia pada tahun 1997-1998 dan krisis global yang tengah kita alami saat ini adalah karena gagalnya transparansi dan akuntabilitas dijalankan dengan cara semestinya, baik dalam dunia usaha maupun pemerintahan. Dampak kerusakan ekonomi yang parah dan merugikan bisa timbul akibat pelaku usaha tidak transparan dan tidak akuntabel. Jika ketidaktransparan dan tiadanya akuntabilitas terjadi pada reguler dan penegak hukum yang seyogyanya berfungsi menjadi pengawas, maka akibatnya akan jauh lebih parah lagi karena merusak dan melumpuhkan sendi-sendi dasar bernegara, bahkan eksistensi dan harga diri (*dignity*) suatu Negara dapat runtuh sehingga Negara tersebut disebut sebagai negara gagal (*fail state*).

Reformasi birokrasi menyarankan suatu gagasan tentang kehendak untuk perubahan dan perbaikan dalam birokrasi Negara. Saran yang dipancarkan tentang perubahan dan perbaikan tentu didahului dengan pengakuan dan kesadaran akan keadaan yang perlu diubah dan diperbaiki.

Sebelum berangkat meluncurkan suatu usaha reformasi, kita dituntut untuk tahu persis mengenai kegagalan, keburukan, dan kesalahan apa saja yang perlu dibetulkan, dan kekurangan apa yang perlu disempurnakan. Kesalahan ini perlu dipunyai oleh pemerintah yang terbukti dari munculnya program reformasi birokrasi sebagai salah satu program pemerintah yang utama, kalaulah bukan yang terpenting, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2004-2009.

Tujuan program reformasi birokrasi pemerintah adalah untuk menciptakan:

1. Aparatur Negara yang bersih, profesional dan bertanggung jawab.
2. Menciptakan birokrasi yang efisien dan efektif, sehingga dapat memberikan
3. Pelayanan publik yang terbaik.

Tujuan reformasi tersebut mencakup segalanya. Artinya reformasi birokrasi/institusi harus dimulai dengan pengakuan bahwa kita berangkat dari keadaan aparatur Negara yang masih kotor, belum profesional, dan kurang bertanggungjawab, sehingga menyebabkan birokrasi yang inefisien



Pih Menko Ekuin Dr. Sri Mulyani Indrawati

dan tidak efektif serta pelayanan publik yang dihasilkan buruk.

Membahas reformasi birokrasi khususnya perihal transparansi dan akuntabilitas di dalam Polri (Kepolisian Negara Republik Indonesia), maka itu berarti suatu upaya untuk menerapkan prinsip *good governance* dalam rangka menciptakan Polri yang mampu melayani dan melindungi masyarakat yang baik. Untuk tujuan itu kita harus memahami keadaan awal Polri pada saat sebelum berangkat menuju reformasi birokrasi. Kita mesti membuat inventarisasi tentang kondisi Polri yang memerlukan perbaikan itu. Untuk itu baiklah kita kembali ke masa yang belum terlalu lama berlalu, sekitar sepuluh tahun yang lampau.

Berakhirnya rezim orde baru pada tahun 1998, yang dikenal sebagai mulainya era reformasi, telah membuat perubahan yang mendasar dalam peta politik yang juga membawa transformasi dalam bidang penegakan hukum. Sejak saat itu Polri mendapat peran yang berbeda dari sebelumnya, yaitu suatu perubahan yang cukup fundamental. Namun perubahan itu belum di ikuti dengan persiapan sistem, organisasi, kemampuan personil, maupun dan terutama perubahan sikap yang memadai. Peran baru Polri belum disertai sikap baru, utamanya yang berhubungan dengan transparansi dan akuntabilitas.

Sampai dengan tahun dimulainya reformasi, Polri adalah unsur dan komponen integral dari ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), sama seperti Angkatan Darat, Laut dan Udara. Budaya militer

mewarnai dan merasuki tubuh organisasi dan tingkah laku anggota Polri. Komandan tertinggi di atas Kepala Polri (Kapolri) adalah Panglima ABRI. Undang-undang Kepolisian Negara semasa itu (UU Nomor 29 Tahun 1997) mengatur bahwa dalam hal operasional Kapolri bertanggung jawab kepada Menteri Pertahanan dan Keamanan, sedangkan dalam hal pembinaan kemampuan (termasuk pendidikan dan latihan personil) tanggung jawab Kapolri adalah kepada Panglima ABRI.

Dalam sistem seperti tersebut, akuntabilitas dan transparansi seperti yang dimaksud dalam asas *good governance* tentu bukan atau tidak menjadi asas utama dalam perilaku dan sikap personil dan organisasi. Garis komando secara militer meniscayakan disiplin ke bawah secara ditujukan kepada atasan langsung bukan masyarakat. Organisasi militer juga pada hakekatnya adalah organisasi yang tertutup sehingga transparansi ke publik bukan menjadi budaya/naluri dari jajaran dan aparatnya.

Pada masa Orde Baru yang sebenarnya belumlah terlalu lama berlalu, ciri-ciri zaman tersebut sudah banyak yang terlupakan. Sistem pemerintahan Orde Baru adalah otoriter dengan militer yang menerapkan doktrin Dwi-fungsi ABRI secara amat dominan dan menyusup kedalam hampir setiap segi kehidupan masyarakat. Dominasi kekuatan bersenjata tersebut juga tampil dalam wujud penyalahgunaan atau akses penggunaan kekuasaan, yang dilakukan dengan alasan demi kepentingan korporasi maupun kepentingan kesatuan dan komandannya. *Warlordism*, memeras atau mejadi backing dalam berbagai pertikaian kepentingan, membuat yayasan atau koperasi untuk menjalankan bisnis dengan minta jatah atau menggunakan kekuasaan, menjadi marak di mana-mana sampai merupakan pemandangan yang dianggap biasa.

Semua itu berlangsung tanpa kontrol eksternal yang berarti karena dalam sistem otoriter maka tidak ada kontrol terhadap kekuasaan, apalagi yang datang dari luar. Polri yang berfungsi sebagai penegak hukum



Kapolri memberi apresiasi kepada Dr. Sri Mulyani Indrawati



DR. Sri Mulyani Indrawati

tidak mampu mencegahnya dan Polri sebagai bagian integral dari angkatan bersenjata pada masa itu bahkan ikut (atau ikut-ikutan) bersama melakukan penyelewengan itu, tidak terkecuali. Meminjam istilah dalam hukum pidana, maka Polri (walau bukan semua) bisa disangka telah *'turut serta melakukan perbuatan'* yang melawan hukum, atau berada diluar jalan hukum pada masa itu.

Baru pada tahun 2000 Polri dipisahkan dari lingkup militer dan kembali pada identitas yang sesuai dengan fungsinya. Gerakan reformasi Angkatan Bersenjata dimulai dengan penancangan pemisahan antara Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara RI pada pertengahan tahun 1999. Disusul dengan ketetapan MPR (Mejelis Permusyawaratan Rakyat) Nomor VI/MPR/2000 tentang peran TNI dan Peran Polri. Jadi kalau dihitung dari sekarang, masih belum genap 10 tahun Polri terlepas dari kemandirian

itu secara sah diberi dasar undang-undang, sehingga usia kemandirian tersebut belumlah genap 7 tahun.

Oleh karena itu, walau telah berpisah boleh dikatakan pengaruh sifat kemiliteran masih melekat pada Polri. Nama dan tanda pangkat sudah berbeda, tapi dalam tata kerja, cara menggunakan wewenang maupun dalam berbagai hal lain, Polri masih banyak meneruskan gaya lama.

Meskipun sudah memakai *"paradigma baru"* dari luar terlihat seakan-akan Polri hanya mengambil alih kekuasaan otoriter aparaturnya Hankam (Pertahanan dan Keamanan) yang lama, termasuk akses dalam penggunaan kekuasaan seperti *Warlordism*, menggantikan peran anggota militer lain dalam *"komersialisai"* proteksi pada yang bisa membayar, dan sebagainya.

Meskipun beberapa kemajuan dan usaha modernisasi sudah dilakukan dan bahkan telah membuahkan hasil,

namun gejala yang menunjukkan bahwa transformasi Polri yang berorientasi pada penerapan asas akuntabilitas dan transparansi belum cukup tampak. Mungkin kita mengharapkan terlalu banyak dan terlalu cepat. Lapisan perwira tinggi atau lebih tepat pejabat tinggi Polri yang aktif sekarang masih merupakan generasi yang mendapat latihan dan dimatangkan dalam susunan kehidupan militeristis masa lalu. Dalam proses tersebut, disamping indoktrinasi lain yang cukup intens, tidak ada tentang keharusan untuk akuntabel dan transparan dalam menyelenggarakan kekuasaan. Padahal, wewenang melaksanakan fungsi penegakan hukum dan pengayom masyarakat yang tidak dilengkapi dengan asas akuntabilitas dan transparansi, akan mudah tergelincir menjadi seperti *'pagar makan tanaman'* Masyarakat justru sering merasa menjadi korban dari aparat yang semestinya melindungi.



Pasukan Dalmas Polri

Kegiatan Polisi dalam melayani masyarakat

Setelah menyebutkan bahwa para pejabat dilapisan pimpinan Polri masih merupakan peninggalan masa lalu, maka penulis ingin membandingkan dengan para wisudawan PTIK yang ada di sini sekarang. Mungkin tidak salah kalau penulis mengira bahwa para alumni ini termasuk sebagai generasi pertama dari reformasi Polri sejak tahun 2002. Reformasi Polri mengadopsi dan membawa 'paradigma baru' dalam kepolisian, tapi Polri belum sempat menjalankan reformasi birokrasi. Generasi Perwira muda 'paradigma baru' Polri ini adalah bahan segar yang lebih siap menyerap semangat perubahan dan menumbuhkan nilai-nilai transparansi dan akuntabilitas yang konsisten, sehingga bisa menjadi tambahan modal sumber daya manusia yang penting untuk reformasi.

Rancangan reformasi Polri yang merupakan perencanaan jangka panjang merupakan *Grand Strategi* tahun 2005-2025. Strategi besar itu disusun menjadi tiga tahapan dalam tiga periode : Tahap pertama adalah

trust building dalam periode 2005-2010, tahap kedua adalah *Partnership* dalam periode 2011-2015, dan tahap ketiga *Strive for Excellence* dalam periode 2016.

Melaksanakan reformasi birokrasi dalam Polri bukan hal yang mudah, mengingat bahwa Polri adalah sebuah aparat pemerintahan dengan organisasi yang amat besar, sebuah organisasi raksasa dengan 381.431 anggota. Selain itu kondisi yang ada

sekarang dan beban sejarah masa lalu lebih memperberat masalah yang dihadapi. Karena itu disadari, bahwa mau tidak mau usaha reformasi harus dirancang untuk dilaksanakan bertahap, terus-menerus dan secara konsisten. Untuk itu diperlukan (1) Komitmen yang kuat, (2) tekad yang bulat untuk berubah jadi lebih baik, dan (3) konsistensi yang ketat untuk melaksanakannya, karena reformasi membutuhkan waktu yang panjang, dan resiko kemunduran atau patah ditengah jalan sangatlah besar.

Keberhasilan suatu reformasi sangat bergantung pada kepemimpinan *leadership* dan rasa memiliki (*ownership*) dari jajaran-jajaran utama yang sesuai untuk tugas reformasi itu. Faktor ini vital, dan pemimpin dengan kualitas demikian tidak selalu bisa diperoleh dengan mudah. Dari riwayat gerakan reformasi yang masih pendek, fakta *empirik* menunjukkan, tanpa pemimpin kuat dalam hal pemimpin tertinggi di masing-masing satuan usaha reformasi tidak bisa berkelanjutan, bahkan mungkin tidak pernah akan bisa dimulai.



Antusias masyarakat terhadap pelayanan SIM Keliling

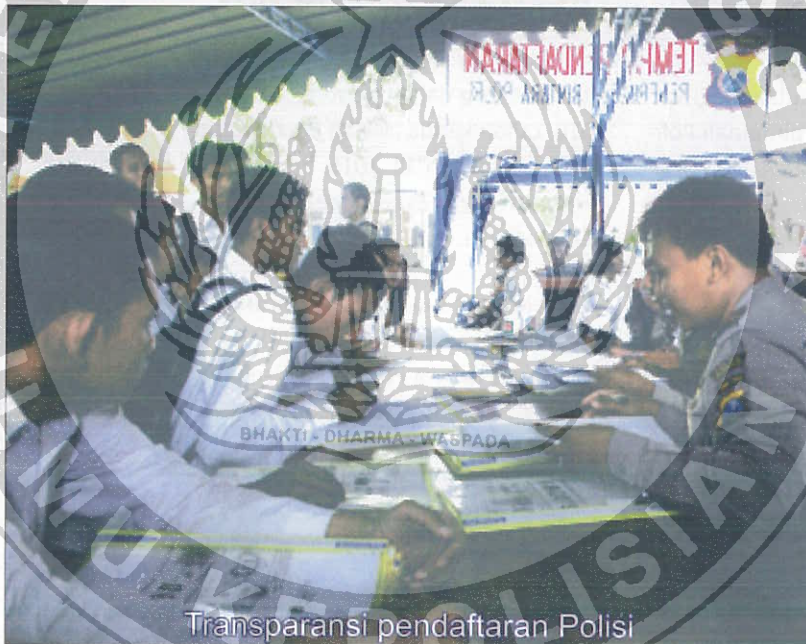
Kenyataannya sekarang, menurut penilaian Polri sendiri, ketika periode tahap pertama *Trust Biding* sudah hampir berakhir, yang dicapai belum sesuai dengan yang diharapkan. Termasuk didalamnya, dan yang terutama, ialah soal *transparansi* dan *akuntabilitas*. Kedua hal ini, *transparansi* dan *akuntabilitas*, adalah suatu yang harus aktif dilaksanakan atau bahkan harus aktif ditumbuhkan dan diperjuangkan, sehingga dapat terwujud. *Transparansi* dan *akuntabilitas* bukan cuma untuk dicantumkan sebagai mata program dalam uraian tugas dan fungsi belaka.

Selain itu, harus diingat bahwa kedua unsur *good governance* tersebut bersifat *imperatif*, keharusan normatif yang bukan sekedar berupa kebajikan atau moralitas yang *volunteer*, yang dilakukan secara suka rela saja. Untuk memudahkan memahaminya, kita bisa membandingkan dengan kewajiban untuk membayar pajak, dimana *wajib pajak* yaitu warga Negara yang memiliki potensi penghasilan ekonomi memerlukan dengan dipaksa *enforced compliance*.

Polisi bukan cuma bagian dari kehidupan nyata bagi masyarakat, seperti organisasi bisnis yang karena kepentingannya selalu harus menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan dan berusaha agar selamat dan tetap unggul. Bukan Cuma itu. Namun Polisi adalah unsur normatif,

sebagai bagian dari penegakan hukum yang berurusan dengan apa yang "harus" sebagai agen dari usaha pembentukan kehidupan masyarakat yang ideal, bagian dari konsep *law as tool of social engineering*. Hukum positif yang punya kekuatan memaksa bisa digunakan untuk membentuk dan menegakkan nilai-nilai tertentu serta sikap dan perangai yang dianggap baik dalam masyarakat.

Sebaiknya, Polisi juga merupakan subyek dari konsep itu sendiri, yaitu direkayasa ke arah yang ideal dengan paksaan peraturan-peraturan yang



Transparansi pendaftaran Polisi

harus dipatuhi. Itulah yang membuat *transparansi* dan *akuntabilitas* menjadi, dan dijadikan sesuatu yang *imperatif* sifatnya suatu keharusan bagi Polisi. Peraturan itu bisa dibuat sendiri oleh Polri, dimana Polri meningkatkan diri untuk mematuhi *a self-imposed regulation*. Perubahan *mind set* dan *culture set* yang di perlukan untuk reformasi bisa didorong oleh penyelenggaraan peraturan yang bersifat memaksa itu.

Dengan *transparansi*, kesalahan-kesalahan bisa dicegah. Dengan *akuntabilitas*, kesalahan bisa diperbaiki dan sanksi bisa dijatuhkan pada yang melanggar dan yang bertanggung jawab. Keharusan untuk *transparan* dan *akuntabel* adalah agar kontrol terhadap kekuasaan bisa dilakukan. Polisi berkuasa dan diberi wewenang untuk memungut dan mengumpulkan pembayaran pajak juga perlu dikontrol agar tidak melakukan penyelewengan.

Transparansi dan *akuntabilitas* punya arah, yaitu ditetapkan oleh letak sumber hak dan kekuasaan dari mana asal mandat kepada aparat pemerintah itu diperoleh. Pada sistem otoriter atau kekuasaan atau kekuasaan absolute, *akuntabilitas* hanyalah kepada atasan, yang dianggap sebagai sumber kekuasaan. Di zaman monarki absolute diturunkan ke bawah. Tanggung jawab hanya kepada Dewata di

atas, bukan pada sesama manusia atau rakyat, karena raja dianggap mendapat wahyu kekuasaan dari langit, *mandate from heaven*.

Dalam sistem demokrasi, sumber hak adalah rakyat yang berdaulat. Rakyat adalah prinsipal, pemegang saham paling hulu dari Negara, titik awal dari hak dan kekuasaan. Pemerintah adalah alat yang mendapat delegasi, yang dilimpahi wewenang untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara. Penggunaan

kekuasaan harus dipertanggung jawabkan oleh yang menerima kepada yang memberi mandat. Karena itu transparansi dan akuntabilitas di masa sekarang dengan sistem demokrasi, jelaslah harus ditunjukkan kepada dan untuk publik, untuk rakyat. Sebaliknya bila wewenang alat Negara dijalankan tanpa akuntabilitas publik, maka itu menunjukkan bahwa yang berlaku adalah sistem otoriter.

Akuntabel berarti bahwa tindakan dan kebijakan yang ditempuh selalu bisa dijelaskan dan dipertanggung jawabkan sepenuhnya. Artinya, tindakan yang diambil adalah sah sepanjang memenuhi asas-asas.

- (1) Selalu punya dasar hukum dan dengan tata cara yang sesuai peraturan yang berlaku;
- (2) Tindakan dilakukan dan keputusan diambil hanya oleh pejabat yang berhak dan diberi wewenang untuk itu;
- (3) Tindakan harus bertujuan baik, jelas maksud dan manfaatnya. Akuntabilitas juga mencakup segi kepastian, etika, dan mempertimbangkan rasa keadilan.

Yang penting untuk tidak dilupakan ialah bahwa setiap tindakan yang tidak memenuhi syarat-syarat akuntabilitas tersebut akan mengakibatkan pejabat yang melakukannya dijatuhi sanksi yang sepadan dengan kelalaian dan kesalahannya.

Tiada akuntabilitas tanpa tanggung jawab, dan tiada tanggung jawab tanpa ada sanksi. Sedangkan akuntabilitas suatu tindakan tidak bisa diukur tanpa dimungkinkan untuk melihat, mengamati, dan mengawasinya. Karena itu, keterbukaan dan transparansi diperlukan. Secara sederhana transparansi berarti *tembus pandang*. Maksudnya, dari luar bisa dilihat dengan terang segala sesuatu yang terjadi di dalam, dengan menembus batas atau sekat yang ada antara luar dan dalam. Transparansi Polri dengan demikian membuka akses bagi masyarakat untuk mengetahui semua fakta dan data yang ada di dalam Polri tentunya sepanjang tidak mengenai kerahasiaan untuk proses kepolisian yang memang perlu dilakukan secara tertutup agar bisa memberi kontribusi maupun kritik atas kinerja Polri sebagai salah satu lembaga yang

mengemban fungsi kekuasaan pemerintah.

Bagaimana masyarakat bisa membedakan apakah praktik kotor atau prinsip *clean government* yang sedang berlangsung bila tidak ada transparansi? Polri harus menempatkan dirinya sedemikian rupa sehingga tidak ada yang luput dari observasi masyarakat, baik langsung atau melalui lembaga perwakilan rakyat. Dalam hal ini, seperti halnya dengan akuntabilitas, transparansi juga bersifat imperatif bagi Polisi. Polri seakan-akan ditempatkan di dalam sebuah *panopticon*, suatu bangunan sirkular dengan arsitektur sedemikian rupa, berdinding gelas, sehingga semua gerak gerik penghuni di dalamnya bisa terus menerus diawasi dari segala arah setiap saat (diilhami gagasan penjara oleh Jeremy Bentham, abad 18). Polisi, dengan demikian adalah pengawas masyarakat yang harus mau diawasi oleh yang mengawasinya. Transparansi akan menemukan diri yang sebenarnya dengan cara ini.

Kehendak untuk menjalankan transparansi dan akuntabilitas, serta reformasi birokrasi pada umumnya, masih diwujudkan secara nyata. Cara untuk konkretisasi ialah dengan menyusun program khusus untuk itu. Melaksanakan reformasi benar-benar merupakan sebuah langkah besar. Tidak mungkin rasanya untuk melaksanakan program reformasi hanya dengan pidato dan retorika yang baik disertai dengan *"trik" public relation* atau *image building* saja melalui iklan ke masyarakat. Reformasi itu tidak dapat dilakukan secara apa adanya, sebagai kegiatan sampingan dan sekedar menyerahkan kepada unit-unit fungsional yang sudah ada. Polri telah merumuskan



Polisi melayani masyarakat dengan keramahan

rancangan paradigma baru Polri dengan reformasi yang akan dilaksanakan secara bertahap, terencana, dan gradual. Memang itu tidak salah. Sebagian sudah bisa dilihat hasilnya. Kendatipun begitu, harus dijaga agar pengertian dan implementasi reformasi gradual itu tidak disamakan maksudnya dengan reformasi parsial dan *incidental* saja. Kalau hanya *parsial dan incidental*, biasanya akan gagal.

Selain program khusus, kesungguhan untuk menjalankan reformasi pertama-tama akan tercermin dari struktur organisasi Polri. Itu bisa diuji dengan memeriksa apakah misalnya sudah ada bagian yang sengaja didirikan untuk menyongsong tugas sebagai semacam pusat pengendalian reformasi? kalau belum, maka suatu departemen, atau pusat, atau setidaknya tim yang berkedudukan cukup tinggi dengan wewenang yang juga cukup besar, perlu dibentuk khusus untuk jadi motor penggerak reformasi dalam Polri.

Dalam unit atau tim khusus reformasi birokrasi disusun semua program, yang merupakan peningkatan dari pemahaman tentang "apa" yang dimaksud dengan reformasi menjadi soal "bagaimana" menyelenggarakan reformasi itu. Rancangan tentang penataan organisasi, penyempurnaan proses tata kerja, manajemen sumber daya manusia, dibuat dalam konteks reformasi birokrasi. Dan ini juga disusun, khususnya perbaikan

prosedur operasi standar, tata cara komunikasi, sistem pelaporan, dan peraturan-peraturan disipliner lain.

Membandingkan dengan program reformasi di Departemen Keuangan, tim khusus reformasi dibentuk dan dipimpin langsung oleh Menteri, dengan jajaran yang melibatkan seluruh eselon tertinggi. Rancangan penataan organisasi, penyempurnaan proses tata kerja, manajemen sumber daya manusia, dan rancangan *reward and punishment* termasuk



Polri terus meningkatkan pelayanan kepada masyarakat

remunerasi melibatkan seluruh jajaran dari menteri hingga tim pelaksana. Pertemuan untuk melaksanakan reformasi, memecahkan masalah yang timbul, dan melakukan monitoring perkembangan dilakukan secara wajib hadir setiap bulan. Dengan demikian program reformasi menjadi "milik" bersama dan bukan menjadi program kosmetik menteri. Pada tingkat yang paling minimal, hasil dari penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dapat dilihat dari cara pengelolaan dan pertanggung jawaban sumber dana yang dikelola Polri, baik yang berasal dari APBN maupun dari asas-asas pengelolaan

dan pelaporan yang berlaku (sistem akuntansi keuangan Negara).

Dalam konteks transparansi dan akuntabilitas kita juga perlu menilai kesungguhan reformasi itu dengan introspeksi, apakah dalam struktur Polri, disemua tingkatan, sudah ada bagian inspektorat atau *internal affairs department* yang berwenang melakukan penertiban pada disiplin Polisi, yang sekaligus berfungsi menampung pengaduan dan keluhan masyarakat. Bila ada, seberapa

banyak dan apakah inspektorat itu diberi posisi dan mendapat peran penting atau tidak.

Akhirnya, dengan adanya tim

khusus reformasi birokrasi, yang tahu tugas apa yang harus dikerjakan dan tantangan apa yang dihadapinya, dan dengan generasi perwira muda yang berpotensi menjadi tenaga-tenaga pionir yang lebih responsif mendukung reformasi, khususnya yang mempunyai pemahaman penuh dan kesadaran akan keharusan transparansi dan akuntabilitas, dengan ditambah komitmen dan konsisten pemimpin tertinggi Polri, kita boleh dengan hati-hati berharap bahwa tahapan *trust building* dalam grand strategi Polri 2005-2020 bisa berlanjut sampai sarannya tercapai.***