

# TETAP MENYALAKAN SEMANGAT REFORMASI POLISI

[ Adrianus Meliala ]

## Pendahuluan

Tiga tahun lebih berada dalam Era Reformasi, diawali dari keluarnya Polri dari ABRI per 1 Juli 1999, kemungkinan besar merupakan kurun waktu yang terlalu singkat guna mengharapkan adanya perubahan dan lompatan besar dalam tubuh Polri berikut perilaku-perilaku anggota Polri. Namun demikian, secara terbatas, kita sebenarnya bisa meramalkan arah reformasi Polri tersebut berdasarkan apa yang telah dilakukan oleh jajaran Polri sejauh ini.

Dalam buku-buku teks studi kepolisian, reformasi polisi (bukan hanya terhadap Polri) umumnya mencakup bagaimana polisi, demikian pula organisasi kepolisian yang menaungi para polisi tersebut, menjadi bertambah dalam lima hal: bertambah profesional, independen atau otonom, representatif (dalam arti menggambarkan keberagaman dalam masyarakat), *accountable / akuntabel* serta demokratis. Kelimanya, secara sendiri atau bersama-sama, dengan demikian dapat pula dilihat sebagai tolok ukur keberhasilan reformasi Polri.

## Perbedaan penekanan

### Profesionalisme

Berkaitan dengan kelima elemen reformasi kepolisian itu, terdapat perbedaan penekanan dalam konteks Polri. Bila ditinjau dari kerapnya dilontarkan oleh para pimpinan Polri dalam berbagai kesempatan, elemen profesionalisme anggota Polri adalah elemen yang menjadi perhatian utama. Bahkan, dari berbagai organisasi profesi yang ada di masyarakat, Polri adalah yang paling konsisten saat berbicara mengenai profesionalisme.

Persoalannya, yang profesional itu yang mana? Organisasinya (Polri) atautah personilnya? Kesan penulis, hal itu dicampuradukkan. Terusterang, Polri selaku organisasi ataupun selaku komunitas, belum siap menerima kenyataan bahwa mereka harus mencontoh, katakanlah, Ikatan Dokter Indonesia dimana yang seharusnya profesional adalah individu anggotanya. Sedang, yang berkaitan dengan organisasi, itu urusan lain.

Selanjutnya, Polri (sekurang-kurangnya jajaran pimpinannya) tidak pernah mengelaborasi secara panjang-lebar dan tuntas perihal indikator parameter atau karakteristik profesio-nalisme tersebut.

Bila dalam profesi dosen, misalnya, terdapat kesepakatan bahwa profesionalisme adalah kom-binasi antara kualifikasi akademik, kualitas dan kuantitas pengajaran serta penelitian, bagaimana halnya dengan profesi kepolisian?

### Independen/otonom

Setelah isu profesionalisme, yang juga banyak disebut adalah kemauan serta upaya guna menjadikan Polri independen atau otonom. Perhatikan bahwa, pada mulanya, elemen independensi Polri selaku penyidik dan penyidik utama, diinterpretasikan menjadi "kemandirian", sehingga muncullah konsep "Polri mandiri". Mengingat pengertian "mandiri" secara substansial berbeda dengan "independensi/otonomi", maka belakangan ini telah diingatkan oleh pimpinan Polri agar konsep Polri mandiri tidak lagi dipergunakan.

Namun demikian, perlu dicermati agar makna "independen/otonom" dalam penegakan hukum tidak menjadi sekadar Polri jangan diganggu. Bila hanya itu, itulah indikasi dari cara berpikir formal birokratis. Melainkan, perlu dikembangkan perspektif lain bahwa proses dan bentuk penegakan hukum memang akan lebih baik bila berada dan dikelola oleh Polri.

### Akuntabilitas

Walaupun sama sekali tidak jelas implementasinya, sesekali muncul pula penyebutan elemen akuntabilitas dalam rangka reformasi polisi. Ada dugaan, pihak kepolisian juga bingung (atau membingungkan diri?) berkaitan dengan hal ini. Dikatakan demikian karena ujung dari akuntabilitas adalah ditutup atau tertutupnya hal-hal yang selama ini dipersepsi (dan bahkan) dinikmati sebagai hal yang menyenangkan, rewarding secara internal, bahkan juga menjadi sumber pemasukan.

Suatu contoh yang amat jelas memperlihatkan ambiguitas Polri menghadapi keharusan untuk akuntabel adalah tentang SSB (SIM, STNK dan BPKB). Yang juga merupakan contoh ketidaksiapan Polri menghadapi tuntutan akuntabilitas adalah dalam rangka penggunaan upaya paksa yang mengakibatkan luka atau tewasnya tersangka pelaku kejahatan. Atau, kalau mau diungkap lebih jauh, ketidaksiapan Polri untuk secara bersama-sama menerapkan sistem penerimaan dan seleksi di lemdik-lemdik Polri yang jauh dari praktek korupsi-kolusi-nepotisme. Sudah amat gamblang sebenarnya bahwa persoalan-persoalan tersebut jauh dari kesan bersih, efisien, efektif; singkatnya, tidak mencerminkan keberlakuan konsep *good governance* (tata pemerintahan yang baik). Kasus terakhir, menimpa Komjen Pol. Drs. Sofjan Jacob dan mobil-mobil impornya

yang tanpa dokumen, pada dasarnya adalah contoh kasus yang kebetulan terungkap saja. Tetapi, dalam menanganinya, alih-alih hendak membenahi segala persoalan, Polri terkesan hendak membatasi persoalan pada kasus itu saja. Ketiadaan jaminan bahwa Polri akan akuntabel itulah yang membuat banyak pihak menaruh syak-wasangka dengan keinginan Polri untuk independen/otonom dalam penegakan hukum tersebut.

#### Keterwakilan

Selanjutnya, dalam amatan saya, sedikit sekali atau bahkan tak ada elaborasi walau hanya secara sepintas, mengenai elemen keterwakilan dari suatu organisasi kepolisian seperti Polri. Kembali bila pidato-pidato pimpinan Polri yang menjadi acuan, tak terlalu salah bila dikatakan elemen ini tak dikenal oleh Polri.

Dalam kaitan itu, Polri sebenarnya telah melakukan upaya memberikan kesempatan "pemerataan" kepada pemuda-pemudi setempat untuk menjadi polisi setempat pula (*local boys for local jobs*). Hal ini tentunya baik, namun bagi penulis itu belum cukup mengingat sebagai berikut:

Akan timbul friksi ataupun (minimal) penolakan bila polisi yang adalah pemuda-pemudi lokal tersebut tetap mempergunakan cara atau mekanisme penyelesaian model nasional (yakni

hukum) sebagaimana ditentukan oleh pusat. Agar komplit, maka untuk polisi lokal yang adalah warga lokal tadi, perlu diberikan akses dan kemampuan guna melakukan penyelesaian masalah secara lokal (*local ways of solving problems*) pula.

Bila polisi menyatakan bahwa penyelesaian masalah lokal itu telah cukup ditangani melalui mekanisme diskresi, maka kelemahannya pun berangkat dari konsep diskresi itu sendiri. Diskresi adalah kebijakan kepolisian untuk tidak menerapkan hukum guna mencapai efektivitas tertentu, padahal ada begitu banyak persoalan non hukum dimana kebijakan yang mirip-mirip dengan diskresi juga amat diperlukan. Tapi apa namanya? Lalu, jika kita juga menyadari bahwa substansi diskresi juga dapat meliputi "melakukan sesuatu" atau "tidak melakukan sesuatu", bagaimana pula halnya bila katakanlah ada persoalan yang memang berada di luar wilayah hukum, namun sudah ada korban dan kepentingan yang terganggu (Coleman & Norris, 2000; h. 131)

Lebih lagi, apakah organisasi bersedia mengenal hal itu dan mengakomodasinya bila yang melakukannya adalah kepala-kepala kepolisian di daerah-daerah dan mengakibatkan rendahnya jumlah kasus yang secara formal ditangani serta sedikitnya anggaran yang terserap?

## Demokrasi

Elemen reformasi kepolisian yang juga tidak pernah dibicarakan adalah persoalan demokrasi. Kalangan kepolisian nampaknya masih gamang (mungkin pula karena baru pertama kali mendengar) bahwa mereka dan institusi Polri ternyata juga merupakan subyek yang perlu dikontrol dan dikendalikan oleh pemerintah yang syah dan memiliki konsitituen politis (Edwards,2001; h. 14). Lebih gamang lagi adalah saat menghadapi kenyataan bahwa, Polri selaku organisasi sipil, demikian pula selaku individu polisi, perlu melakukan kebijakan atau tindakan demokratis melalui berbagai kegiatan kepolisiannya. Jujur diakui bahwa, dalam beberapa hal, isu yang dikerek oleh elemen reformasi ini memang masih jauh dari jangkauan. Sebagai contoh, konsep *policing by consent* (pelaksanaan kegiatan kepolisian sesuai keinginan masyarakat) relatif masih susah dijalankan. Kepolisian masih berfikir bahwa merekalah yang paling tahu dan paling mampu perihal kapan menjalankan, sebagai contoh, operasi anti narkoba ataupun razia surat-surat kendaraan. Sementara publik tidak mendapatkan, atau tidak diberi, akses sistematis untuk mengusulkan kegiatan kepolisian yang dianggap perlu versi masyarakat; minimnya kesempatan bagi masyarakat bertemu dengan kepolisian dalam suatu forum konsultasi publik

mengindikasikan hal itu.

## **Tiga aspek**

Berbeda dengan gaya buku teks yang menekankan pada aneka proses dan hasil reformasi kepolisian, Polri sendiri lebih menyukai penekanan pada aspek reformasi itu sendiri. Menurut Buku Biru Reformasi Polri (1999), tiga aspek itu meliputi: reformasi struktural, instrumental maupun kultural.

### Aspek struktural

Dikatakan reformasi struktural menyangkut posisi dan hubungan kelembagaan Polri dalam konteks ketatanegaraan. Singkatnya, dengan keluarnya Polri dari ABRI serta (yang kemudian) Departemen Pertahanan, demikian pula telah disahkannya Polri selaku organisasi sipil di bawah presiden, demikian pula dengan adanya pembagian tugas yang relatif jelas sebagaimana dinyatakan dalam TAP VI dan TAP VII MPR Tahun 2001, sebenarnya aspek struktural ini telah relatif selesai.

### Aspek instrumental

Sedang aspek instrumental menyangkut aneka sistem dan prosedur, kebijakan dan petunjuk maupun manual yang perlu dirubah atau diciptakan berkaitan dengan keluarnya Polri dari ABRI dan menjadi organisasi sipil. Ternyata, memang banyak sekali hal yang perlu diubah atau diciptakan; mulai dari kode

etik profesi polisi, bahan-bahan ajaran yang berbau militeristik dan masih dipakai hingga hari ini, petunjuk teknis pelaksanaan tugas yang tidak melihat aspek dan kebutuhan lokal dan sebagainya.

Permasalahannya adalah, kalau-pun harus dirubah, dirubah menjadi apa? Pertanyaan ini amat relevan berkaitan dengan peran polisi yang secara umum telah berubah di masyarakat (Gregory & Harding, 2001; h. 104). Dalam konteks penegakan hukum, polisi kini lebih diposisikan menjadi pengendali kejahatan ketimbang penumpas; ia juga diharapkan dapat menuntaskan kasus-kasus yang masuk dan tidak diharapkan terlalu perduli dengan kasus-kasus yang tidak sampai ke meja polisi dengan berbagai alasan. Singkatnya, peran baru tersebut akan mempengaruhi petunjuk, prosedur dan lain-lain yang akan dibuat tersebut.

#### Aspek kultural

Terakhir, aspek kultural menyangkut perubahan sikap dan perilaku anggota Polri dari yang sebelumnya disepakati sebagai cenderung militeristik, arogan, gemar kekerasan dan tidak mau dikontrol menjadi sebaliknya. Berbeda dengan dua aspek sebelumnya yang, mengutip berbagai komentar pimpinan Polri, mencatat berbagai kemajuan, terhadap aspek kultural ini situasinya jalan di tempat.

Mengapa aspek kultural tidak menunjukkan perubahan yang signifikan, sebenarnya hal itu dapat dimengerti. Pada dasarnya, perubahan yang dimaksud mengarah pada dilepaskannya hal-hal yang selama ini menyenangkan serta dilakukannya hal-hal yang sejak lama dipersepsi sebagai tidak menyenangkan. Dengan substansi seperti itu, siapa yang mau melakukannya secara sukarela?

Kesulitan mengubah mental dan perilaku bawahan akan semakin meningkat apabila tidak terdapat model yang dapat dicontoh aspek-aspek positifnya. Selain itu model tadi juga perlu cukup banyak terdapat agar mudah ditemui. Dewasa ini, konon, mencari petinggi polisi yang benar-benar bersih alias tidak pernah 86 (alias bersikap tahu-sama-tahu berkaitan dengan penyelesaian kasus), misalnya, rasanya susah sekali. Dalam hal inilah, silang-pendapat (banyak pula yang menyebutnya sebagai konflik) antara para petinggi baik antara Bimantoro dan Chaeruddin Ismail ataupun antara Da'i Bachtiar dan Sofjan Jacobs, apapun kilahnya, selalu merugikan dari sudut pemberian model yang baik bagi para bawahan.

#### **Kombinasi**

Kelemahan lebih lanjut dari pendekatan Polri melalui tiga aspek tersebut adalah, tidak adanya parameter atau indicator

keberhasilan. Dengan kata lain, setelah melakukan, misalnya, aneka kegiatan atau perbaikan menyangkut aspek instrumental, *so what?* Dapatkah dijamin bahwa lima tahun ke depan, Polri akan menjadi 50% lebih profesional, lebih tidak korup, lebih representatif dan seterusnya? Dan seterusnya.

pemetaan tentang bidang-bidang mana yang belum tersentuh reformasi, diharapkan komunitas kepolisian dapat tetap sadar bahwa banyak pekerjaan rumah yang belum selesai. Kesadaran ini perlu mengingat, dikhawatirkan, justru pihak-pihak di luar Polri yang hingga kini masih aktif menyuarakan perihal refor-

	Elemen-elemen reformasi kepolisian				
	Profesionalisme	Otonom/ Independen	Akuntabilitas	Representasi	Demokrasi
Aspek Struktural	<i>Bidang-bidang</i>	<i>Bidang-bidang</i>	<i>Bidang-bidang</i>	<i>Bidang-bidang</i>	<i>Bidang-bidang</i>
Aspek Instrumental	<i>Bidang-bidang</i>	<i>Bidang-bidang</i>	<i>Bidang-bidang</i>	<i>Bidang-bidang</i>	<i>Bidang-bidang</i>
Aspek Kultural	<i>Bidang-bidang</i>	<i>Bidang-bidang</i>	<i>Bidang-bidang</i>	<i>Bidang-bidang</i>	<i>Bidang-bidang</i>
<u>Indikator dan parameter keberhasilan / capaian</u>					

Oleh karena itu, agar reformasi Polri tidak mandek, stagnan dan bahkan mundur kembali, ada baiknya diadakan kombinasi pada tingkat konseptual, dilanjutkan dengan implementasinya tentu saja, mengenai tiga aspek reformasi Polri dan lima cakupan proses serta hasil yang diharapkan berkaitan dengan reformasi kepolisian pada umumnya.

Melalui cara tersebut, terlebih bila kemudian dapat dihasilkan suatu matriks sebagaimana terlihat di atas mengenai

masi Polri. Sementara itu, para anggota polisi sendiri sudah kembali asyik dengan pekerjaan rutin, sikap pragmatis dan kebiasaan-kebiasaan lamanya.

Matriks pemetaan ini tentu juga akan amat membantu pimpinan Polri dalam membuat strategi dan merencanakan kegiatan berkaitan dengan reformasi Poiri. Ielas, hal ini akan amat membantu, katakanlah, Kapoiri Jendral Pol Da'i Bachtiar yang diperkirakan akan mengalami kesulitan mengejawantahkan visinya tentang 'polisi pengayom,

pengaman dan pelindung' itu dengan pola pikir yang terdapat dalam matriks tersebut.

Sehingga, bila tulisan ini diperbolehkan untuk secara serba singkat mengkritik visi kapolri yang sekarang adalah, karena tidak terlihat cukup upaya untuk mengelaborasi visi

tersebut menjadi strategi besar yang melingkupi semua elemen dan bidang (sebagaimana diperlihatkan oleh matriks tersebut). Akibatnya, sesuai Sparrow et al. (1990; h. 95), visi tersebut gagal menjadi suatu yang dapat dikatakan sebagai *a new vision of policing*.



#### Daftar Pustaka

- Coleman, C. & Norris, C. (2000), **"Policing and the police: Key issues in criminal justice"**. in Coleman, C & Norris, C. (eds.) *Introducing Criminology*, Devon: Willam Publ.
- Edwards, C. (2001). **"Democratic control of police: How 19<sup>th</sup>-century political systems determine modern policing structures"**. in Enders, M. & Dupont, B. (eds.), *Policing the lucky country*, NSW: Hawkins Press
- Gregory, J. (2001), **"Ethics as a change strategy in policing in the United Kingdom"**, in Nolan, B.C. (ed.), *Public sector reform: An international perspective*, Houndmills: Palgrave Publishers
- Sparrow, M.K, Moore, M.H., Kennedy, D.M. (1990), *Toward a new policing*, in Sparrow et al (eds.), *Beyond 911: A new era for policing*, Basic Books Inc.

**Jurnal Polisi Indonesia & KIK Press  
mengucapkan:**

# *Terima Kasih*

yang tak terhingga kepada:

- **Gubernur PTIK**
- **Kapolda Metro Jaya**
- **Direktur Lalulintas Polri**
- **Ditlantas Polda Metro Jaya**

yang telah membantu banyak baik dalam bentuk sumbangan moril maupun materiil, sehingga terbitan Jurnal Polisi Indonesia yang untuk pertama kali ini bekerjasama dengan KIK Press, dapat berjalan dan terbit sesuai dengan yang kita harapkan bersama.