

# Kultur Kepolisian: Perluakah Diubah?

Adrianus Meliala<sup>1</sup>



## Abstrak:

*Budaya polisi yang terlalu kental, akan menjadi sesuatu yang negatif. Dalam formatnya yang negatif itu, budaya polisi dapat ditengarai dari sudut kecenderungan kepolisian yang sinis kepada publik, saling menutupi kesalahan rekan, pemujaan pada mitos serta mengembangkan pola komunikasi yang hanya dimengerti oleh kalangan kepolisian saja.*

*Untuk konteks Polri, budaya atau kultur polisi dianggap sebagai aspek yang tak kunjung, atau sedikit sekali berubah, semenjak Reformasi Polri diluncurkan satu dekade lalu, dibandingkan aspek struktural dan instrumental. Pemikir konservatif cenderung melihat persoalan budaya ini dari sudut negatif. Sementara itu, secara positive thinking, adalah budaya kepolisian juga yang menjadikan para anggotanya mau bekerja diluar dan melampaui panggilan tugas*

**Kata Kunci:** Budaya Polri, Reformasi, Penegakan Hukum

## Pendahuluan

Sebagai organisasi yang multi-fungsi dan berperan penting sebagai pemelihara keamanan dan penumpas kejahatan, maka organisasi kepolisian di semua negara ditumbuhkan untuk menjadi organisasi yang memiliki kultur yang kuat. Kultur yang kuat itu kemudian terlihat dalam hal kekompakan atau solidaritas, kesetiaan pada tugas, disiplin dan keberanian menghadapi tugas dan resiko pekerjaan.

Sebagaimana kita ketahui bersama, tugas dan resiko pekerjaan kepolisian memang seringkali dekat dengan bahaya yang bisa mengancam jiwa mereka sendiri. Walau demikian, berbagai penelitian juga memperlihatkan bahwa rata-rata situasi yang mengancam jiwa (*life-threatening incidents*) dari seorang polisi itu sebenarnya hanya 2-3 jam dari 25 tahun masa tugas seorang polisi. Itulah saat-saat dimana seorang polisi berhadapan satu lawan satu dengan penjahat atau menghadapi massa yang anarkis dan marah kepada polisi.

1. Prof. Dr. Adrianus Meliala; Kriminolog Universitas Indonesia / Pengamat Kepolisian, adrianus@ui.ac.id.

Metode paramiliter kemudian menjadi metode ampuh untuk menumbuhkan kultur kepolisian (*police culture*) tersebut. Metode yang mementingkan kohesivitas kelompok dan penggunaan solusi mirip militer guna menyelesaikan masalah, dianggap cocok bagi pekerjaan kepolisian juga. Maka jadilah situasi dimana sebenarnya sebagian besar pekerjaan polisi yang sebenarnya berlangsung dalam situasi damai, rasional, bebas dan intelektual, tetapi dihadapi dengan kultur polisi yang kemungkinan besar hanya dibutuhkan 2-3 jam saja dalam keseluruhan masa tugas aktif seorang polisi.

Dengan kata lain, berbagai studi didalam dan luar negeri telah sampai pada kesimpulan bahwa budaya polisi, apalagi budaya polisi yang terlalu kental, akan menjadi sesuatu yang negatif, minimal kontra-produktif. Dalam formatnya yang negatif itu, budaya polisi dapat ditengarai dari sudut kecenderungan kepolisian yang sinis kepada publik, saling menutupi kesalahan rekan, pemujaan pada mitos serta mengembangkan pola komunikasi yang hanya dimengerti oleh kalangan kepolisian saja.

Semua itu tentu saja, tidak ada kaitannya dengan tugas polisi itu sendiri. Singkatnya, walau awalnya diperlukan, namun kultur kepolisian bisa berkembang merugikan.

Tulisan ini selanjutnya mengulas tentang persoalan budaya polisi dalam konteks Polri. Akan dibahas, misalnya, beberapa insiden yang diperkirakan dapat mengilustrasikan budaya polisi. Pada bagian terakhir, akan diulas mengenai bagaimana budaya polisi dapat diubah jika memang diinginkan.

### **Budaya polisi dalam Polri**

Untuk konteks Polri, budaya atau kultur polisi dianggap sebagai aspek yang tak kunjung, atau sedikit sekali berubah, semenjak Reformasi Polri diluncurkan satu dekade lalu, dibandingkan aspek struktural dan instrumental. Hampir semua pimpinan kepolisian menyebutkan bahwa terkait aspek yang satu ini, banyak ditemui kegagalan atau sedikit sekali terjadi perubahan tanpa menyebutkan secara persis upaya apa yang sudah dilakukan untuk mengubahnya.

Mengherankan, memang, disatu pihak budaya atau kultur kepolisian itu dituding menjadi penyebab tingginya angka kekerasan yang dilakukan oleh polisi, penyebab tidak efisiennya manajemen kepolisian, penyebab tingginya praktek korupsi di kalangan polisi serta penyebab kecenderungan untuk hidup glamor dan "wah" khususnya di kalangan perwira Polri, namun di pihak lain tidak terlihat upaya serius untuk mengubahnya.

Dalam pandangan penulis, terdapat minimal 4 (empat) tampilan dari budaya polisi yang sejauh ini tak berubah, antara lain karena dipertahankan oleh komunitas kepolisian sendiri, karena satu dan lain hal:

Pertama, hubungan kerja patrimonial. Dalam konteks kultur polisi, pihak “atas” perlu dilayani karena menguasai sumber daya (penentu pangkat, jabatan dan penugasan). Administrasi keuangan negara yang kuno dan tidak efisien kemudian dikultivasi. Atasan atau orang berpangkat lebih tinggi adalah atribut yang sah bagi penyandangannya untuk memperoleh perlakuan yang memanjakan itu. Semakin tinggi jabatan dan pangkat, semakin bermacam-macam perlakuan yang memanjakan itu. Kunonya administrasi keuangan negara menjadikan lestarnya sistem yang secara relatif lebih memanjakan seseorang dengan jabatan kepala, atau seseorang dengan pangkat tinggi,

Salahsatu bentuknya adalah tidak perlunya yang bersangkutan mengeluarkan biaya bagi dirinya, dan secara bersamaan yang bersangkutan memperoleh aneka fasilitas tambahan yang “diada-adakan” oleh jajaran di bawahnya. Itulah fenomena yang dinamakan *bottom-up finance flows* – suatu aliran keuangan yang mengucur dari bawah ke atas

Kedua, orientasi kerja paramilitaristik. Sebagai organisasi yang secara sengaja memilih bentuk paramilitaristik (dalam rangka memastikan bahwa semua orang mau melakukan tugas-tugas berbahaya sekalipun), sebetulnya Polri tidak harus menjadi organisasi yang berorientasi kerja paramilitaristik juga. Salahsatu ciri orientasi kerja tersebut banyaknya kegiatan yang dihabiskan untuk kegiatan rutin dan ritual, dimana yang dipentingkan hanyalah bahwa suatu kegiatan telah terjadi (*output done*) tanpa melihat adakah hasil yang dicapai (*outcomes achieved*) atau apalagi dampak yang terjadi (*impact sought*).

Ketiga, berlakunya dua “dunia”, yakni yang resmi dan yang tidak resmi. Dunia yang resmi adalah dunia yang sepenuhnya berpatokan pada hukum acara (jika itu penegakan hukum) atau DIPA APBN (jika itu kegiatan). Namun dunia yang tidak resmi juga terlihat melalui hubungan kerja informal, pertemanan dengan kalangan luar kepolisian, semangat tahu sama tahu serta pemberian berbalasan (hari ini A memberi B, besok sebaliknya). Hidupnya dunia yang tidak resmi inilah yang menjadikan kepolisian tidak pernah mengalami kesulitan menyelesaikan tugasnya (apapun hasilnya), atau untuk menjadi lebih bersahaja dibanding sebelumnya.

Keempat, kepercayaan pada simbol. Seperti juga organisasi paramiliter lainnya, kepolisian banyak bergantung pada simbol. Hal itu terlihat mulai dari pangkat, pataka, berbagai tanda keahlian dan macam-macam lagi. Seolah-olah, yang segala-galanya adalah simbol itu sendiri, bukan substansi. Maka menarik ketika kita melihat anggota Polri tatkala sedang berseragam dan tatkala tidak. Terjadi semacam konflik peran disitu.

### Rekening gendut

Belum lama berselang, muncul berita rekening gendut milik perwira tinggi Polri.

Konteks “gendut” dalam hal ini bisa diartikan sebagai uang dalam jumlah yang jauh lebih besar dari akumulasi gaji yang diterimanya terkait pangkat dan jabatannya. Rekening gendut itu pernah diungkapkan oleh Kadivhumas Polri, Irjen Pol. Edward Aritonang, sesuai informasi PPATK dan belasan diantaranya dinyatakan tidak bermasalah. ICW (Indonesia Corruption Watch) kemudian menuntut agar rekening yang tidak bermasalah itu dibuka kepada publik sesuai UU Kebebasan Informasi Publik.

Kultur kepolisian itulah yang disinyalir tengah bekerja terkait sikap Polri yang lalu menolak permintaan tersebut. Walaupun sudah disidang oleh Komisi Informasi Publik dan dinyatakan kalah, Polri tetap berkeras mempertahankannya dalam sidang Tata Usaha Negara.

Dalam konteks rekening yang bisa dibuat gendut akibat kultur kepolisian tersebut, maka wajar apabila kepolisian, atas nama kultur juga, menolak untuk mengungkapkannya. Nampaknya, kultur polisi yang tadi dikatakan cenderung solider serta enggan mengungkapkan kesalahan rekan adalah yang menjadi dasar atau *bottomline* dari semua alasan penolakan Polri untuk membuka rekening gendut milik para perwira tinggi tersebut.

Dalam konteks rekening gendut ini, diperkirakan ada kalangan yang memiliki kepentingan guna tidak membukanya, karena satu dan lain hal. Minimal, bagi pemilik-pemilik rekening, tentu lebih senang untuk tidak membukanya agar tidak menimbulkan permasalahan lain-lain yang tidak perlu. Selalu ada kemungkinan, para pemilik rekening tersebut telah berkomunikasi kepada perwakilan Polri yang ditugasi terkait permintaan ICW itu agar berupaya dengan segala cara untuk menolak pembukaan rekening tersebut.

Ada pula kemungkinan, kepada perwakilan Polri tersebut telah dipesankan (baca: diperintah) agar tidak mundur sedikitpun mengingat, jika itu terjadi, akan mempermalukan institusi, korps dan komunitas kepolisian. Tidak hanya itu, para purnawirawan pun dibawa-bawa. Jadi, suatu persoalan hukum kemudian diubah menjadi persoalan ancaman terhadap kelompok. Persoalan rasional diubah menjadi emosional, hal mana merupakan praktek yang amat mudah dilakukan dalam organisasi dengan kultur yang kental seperti Polri.

### **Restorative Justice**

Dewasa ini kritik secara konsisten ditujukan kepada Polri saat melakukan penegakan hukum (apalagi jika diikuti dengan penahanan) terhadap kasus-kasus yang dianggap tidak perlu karena, misalnya, melibatkan anak-anak, wanita atau manula, atau menyangkut kerugian material yang tidak seberapa nilainya. Kritik itu juga terkait dengan fakta bahwa hukum umumnya tidak menjadi penyelesaian masalah yang baik, dan cenderung menimbulkan dampak ikutan yang negatif (khususnya dampak pemerjaraan).

Menghadapi kritik ini, beberapa pihak diluar kepolisian termasuk petinggi kepolisian sendiri mulai memikirkan konsep *restorative justice* sebagai metode pencarian keadilan berbasis pemulihan hubungan tersangka-korban). Ketika itulah mulai terjadi permasalahan.

Permasalahan pertama, *restorative justice* di-salahkaprah-kan sebagai “tidak melanjutkan kasus” (mirip diskresi) atau “penghentian kasus” (mirip penangguhan perkara). Padahal keduanya tidak benar. Salah kaprah massal ini karena *restorative justice* dimana-mana lebih dipersepsi sebagai bakal perintah (yang tidak jelas) yang harus dijalankan. Persepsi itu sendiri lebih berasal dari keengganan memulai hal yang baru. Lebih jauh lagi, juga mencerminkan konflik antara kepolisian yang cenderung berfaham legalistik-normatif dengan situasi kemasyarakatan yang mulai bergerak kearah realistik-sosial.

Mengenai keengganan itu, diperkirakan terdapat sub budaya kepolisian yang juga hidup dalam Polri. Sub budaya kalangan reserse diperkirakan jauh berbeda dengan fungsi lainnya. Hal mana membuat pengamat perlu lebih seksama melihat kinerja reserse dibanding kinerja fungsi-fungsi lainnya.

Selanjutnya, walau didera kritik, cukup banyak (atau mungkin pula sebagian besar) kesatuan wilayah tidak mau mengikuti harapan untuk menegakkan kasus yang dianggap “tidak seberapa nilainya” itu. Pertimbangannya adalah, karena khawatir dianggap “memainkan” kasus dan selanjutnya bisa kena sanksi Divpropam dan Itwasum Polri. Kekhawatiran itu bukannya tidak ada kebenarannya, mengingat indikasi memainkan kasus itu sendiri memang ada.

Masa' sih internal Polri sendiri tidak bisa menanggulangi inkonsistensi itu? Jika memang penghentian kasus itu tidak selamanya negatif, mestinya Divpropam dan Itwasum Polri dapat melakukan langkah-langkah tertentu. Namun itu tidak dilakukan, minimal tidak secara optimal, karena tidak terdapat kemauan yang kuat untuk melakukan hal baru yang bersifat terobosan.

Divpropam dan Itwasum Polri kemungkinan lebih menghendaki situasi seperti ini (mengingat lebih mudah pengawasannya karena hanya mempergunakan pendekatan hukum saja). Sebaliknya, satuan-satuan reskrim di seluruh Indonesia juga ingin main gampang: pakai KUHP saja untuk semua kasus tanpa mau melihat dinamika sosiologis dari masing-masing kasus (yang dikhawatirkan akan merepotkan).

## Penutup

Melihat dua ilustrasi di atas, yakni tentang pembukaan rekening dan tentang *restorative justice*, terkesan bahwa masalah budaya kepolisian berada di suatu tempat yang tidak bisa didekati hanya dengan aturan formal saja, apalagi aturan hukum. Juga tidak bisa

ditangani dengan retorika pidato dan kunjungan-kunjungan mendadak saja.

Pemikiran lebih jauh lagi adalah, untuk apa menangani budaya kepolisian? Pemikir konservatif cenderung melihat persoalan budaya ini dari sudut negatif. Sementara itu, secara positive thinking, adalah budaya kepolisian juga yang menjadikan para anggotanya (khususnya bawahan) mau bekerja diluar dan melampaui panggilan tugas (*beyond and above call of duty*), bahkan tugas yang meresikokan nyawanya sendiri.

Sedemikian dalamnya budaya tersebut telah terbangun setelah melalui akumulasi kebiasaan antar generasi, maka perlu ada upaya sistematis untuk mengubahnya, khususnya elemen-elemen yang diakui bersama-sama sebagai negatif tersebut. Belajar dari pengalaman internasional, pengubahan budaya membutuhkan 4 hal sekaligus yakni: kemauan (atau *political will*) dari pimpinan kepolisian tertinggi, sumber daya (legalitas maupun keuangan) memadai, unit kerja yang disertai tugas sebagai eksekutor (dan sekaligus melakukan monitoring dan evaluasi mengenai kemajuannya) serta, keempat, *best practices* atau target yang hendak dicapai. (\*)