

REFORMASI KULTURAL POLRI DI POLDA BANTEN GUNA MEWUJUDKAN PROFESIONALISME POLRI

1. PENDAHULUAN

Lahirnya era reformasi tak lain dan tak bukan merupakan ledakan dari endapan kebencian rakyat berpuluh tahun lamanya terhadap kesewenang--wenangan yang dilakukan penguasa, telah memberikan peluang besar bagi bergulirnya perubahan yang demikian dasyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Gelora perubahan yang terjadi telah membutuhkan kesadaran mengenai kesalahan yang bersifat sistematis. Kesatuan tersebut akhirnya menghadirkan suatu tekad melakukan perubahan di berbagai aspek kehidupan bernegara dan berbangsa.

Di tengah bergulirnya gagasan perubahan ini, didasari pula tentang terjadinya deviasi sistematis dan paradigmatik dari posisi dan peranan kelembagaan Polri di era pemerintahan sebelumnya. Didorong oleh penilaian lahir berbagai kajian akademis mencari arah terbaik bagi upaya perubahan kelembagaan Polri. Alhasil, reposisi Polri dalam sistem ketatanegaraan aspek instrumental tengah berlangsung. Pertanyaannya adalah bagaimana dengan perubahan aspek kultural?

* Penulis adalah Kasubdit Min Regident Ditlantas Polda Banten

prosedur hukum, maka mekanisme penyelesaian kasus kendaraan bermotor berdasarkan kesepakatan dan tetap menunjukkan dengan bukti tertulis. Dengan begitu Polisi semakin dipercaya oleh masyarakat karena bersikap netral serta memberikan kepastian yang berhak memiliki kendaraan bermotor tersebut.

Pada umumnya persoalan kendaraan bermotor berkaitan dengan dokumen kepemilikan yang tercatat pada registrasi dan identifikasi guna mengetahui pemilik yang sah serta berhubungan langsung dengan pihak lain seperti perusahaan otomotif atau asuransi. Untuk ini diperlukan kebijakan pimpinan Polri untuk bekerja sama dengan pihak Asuransi dan Dealer dalam rangka memberikan pelayanan investigasi (penyelidikan) guna memperoleh kepastian hukum atas kendaraan bermotor yang berstatus sitaan oleh penyidik Polri. Seiring dengan kemajuan pengetahuan dan teknologi juga berpengaruh terhadap modus operandi pencurian kendaraan bermotor, hasil pencurian di satu daerah langsung berpindah ke daerah yang lain baik antara Propinsi, Kabupaten/Kotamadya juga antar Pulau. Untuk mengatasi hal ini Mabes Polri sudah harus memiliki data base yang on line agar dapat diakses keseluruhan Kepolisian Satuan Kewilayahan yang berhubungan dengan data barang bukti kendaraan bermotor yang hilang mampu dengan segera ditemukan. Begitu juga dengan koordinasi antar Polda dalam menyelesaikan kasus pencurian kendaraan bermotor, selama ini ada kecenderungan terputus karena pendekatan yang lokal dan sektoral. Agar memperlancar jalannya pengembalian barang bukti kepada pemiliknya maka diperlukan unit kerja di tingkat Mabes Polri up. Bareskrim dalam rangka mendorong mempercepat koordinasi penyelesaian penanganan kasus Curanmor.

Jika dicermati secara seksama, citra negatif tentang kinerja dan profesionalisme Polri yang selama ini dirasakan, sebenarnya berakar dari kultur Polri yang menyimpang dari kultur universal Polri, baik secara kelembagaan maupun personal. Kultur polisi yang militeristik dan klientilistik yang selama ini ditemui tidak terlepas dari sistem dan kultur politik makro nasional yang bercorak birokratik.

Beruntung kondisi deviasi sistematis dan paradigmatik dari posisi dan peranan kelembagaan Polri segera disadari bersama oleh segenap komponen bangsa, sehingga kebutuhan akan budaya baru Polri, hadir secara intern dan sinergis dengan tuntutan perubahan yang kini berlangsung. Selanjutnya, Polisi terpanggil turut memikirkan bagaimana kultur baru yang perlu disemaikan dalam tubuh Polri, guna akselerasi implementasi Polri yang mandiri dan profesional. Suatu kultur yang sepenuhnya mencerminkan kemandirian dan profesionalitas Polri yang sejalan dengan tuntutan reformasi, dalam masyarakat madani (civil society), yang bercirikan menjunjung tinggi supremasi hukum dan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Kemandirian artinya independensi lembaga dan fungsi kepolisian dari intervensi pihak-pihak lain dalam segera bentuk. Sedangkan profesionalitas artinya suatu kemampuan pratesi yang mencerminkan sosok kemahiran dan etis. Kongkritnya adalah pelayanan kapolisian yang sesuai dengan standar normatif yang berlaku dalam organisasi dan selaras dengan nilai-nilai sosial yang berlaku umum di masyarakat.

Diseminasi gagasan kultur Polri ini dipandang strategis karena dua hal sebagai berikut : Pertama, implementasi dari sebuah perubahan. Kedua, sosialisasi dari sebuah perubahan kultur memakan waktu jauh lebih panjang, sebab terkait dengan tata nilai dan seperangkat norma kelembagaan yang sudah tersosialisasi dan bahkan terinternalisasi selama puluhan tahun.

Dalam konteks ini, kultur Polri semestinya mengarah pada budaya yang compatible dengan sistem politik demokratis dan pembentukan masyarakat madani di Indonesia. Didalamnya, terdapat dua aspek pokok yang perlu dikembangkan dalam kultur Polri. Pertama, kultur Polri yang berorientasi kepada nilai-nilai madani, dan kedua, kultur Polri yang berorientasi kepada publik yang menempatkan rakyat sebagai titik awal dan titik akhir pengabdian Polri.

Aspek yang pertama berkaitan dengan perkembangan arus demokratisasi yang aktif dan signifikan, yang melahirkan kebutuhan yang semakin tinggi terhadap lembaga-lembaga yang mampu menjalankan fungsi kenegaraan secara adaptif, aspiratif serta akuntabel. Dalam konteks masyarakat Indonesia saat ini misalnya, pengembangan otonomi daerah akan memberikan peluang dan kesempatan kepada unit masyarakat di tingkat lokal untuk kian berperan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Aspek yang kedua bermuara kepada akuntabilitas lembaga Polri. Berkaitan dengan lembaga Polri, perlu dikembangkan *corporate culture* yang berorientasi kepada publik, dengan memperhatikan aspek-aspek dan dinamika lokal serta menjalankan prinsip-prinsip akuntabilitas.

Pengedepanan dua aspek tersebut sesungguhnya sekaligus merupakan antitesis dari budaya negara yang berkembang pada masa sebelumnya, yaitu budaya bernegara yang bercorak militeristik dan berorientasi kepada elit. Oleh karenanya, kultur Polri yang mencerminkan kemandirian dan profesionalitas merupakan suatu kebutuhan yang membutuhkan upaya percepatan.

2. ULASAN PENGALAMAN

Sebagai salah satu dalam mendukung tulisan ini, maka diperlukan pembatasan dalam bidang tugas, sehingga akan terfokus

kepada satu permasalahan, dan penulis yakin bahwa selain hal yang penulis tuangkan tentu masih banyak hal-hal lain yang masih perlu mendapatkan perhatian guna menuju Polri yang profesional dan benar-benar bersih dari tingkat terbawah sampai tingkat yang lebih tinggi.

Selepas pendidikan PTIK, kami mendapat tugas di Polda Banten, jabatan yang saya emban adalah Kasubdit Bin Gakkum Dit Lantas Polda Banten, disini saya melaksanakan tugas dengan mengedepankan tugas-tugas penindakan kepada masyarakat yang melanggar aturan-aturan lalu lintas, namun demikian saya merasakan banyak tugas-tugas yang justru di luar tugas pokok sebagai Kasubdit Bin Gakkum, budaya yang demikian apabila dibiarkan berlarut-larut tentu akan berdampak buruk bagi institusi Polri yang benar-benar hendak menjadi Polri yang profesional.

Beberapa hal yang dianggap janggal dan sangat merusak citra Polri yang penulis temui di lapangan pada saat bertugas adalah sebagai berikut :

- a. Penegakan hukum terpilih cukup tinggi (dua pertiga pelanggaran dibiarkan berlalu dan hanya sepuluh yang ditilang);
- b. Bias dalam penindakan dengan mengistimewakan kendaraan dan pelanggaran tertentu;
- c. Tindakan Polisi dipengaruhi oleh sikap pelanggar terhadap Polisi;
- d. Pungli/penyelesaian damai, masih sering terjadi dan menjadikan masalah.
- e. Sikap arogan masih ditunjukkan oleh sabagian subyek.

Selain itu masih ada hal yang terjadi di internal Kepolisian:

- 1) Ketakutan "*mencari masalah*" dengan atasan (*intervensi*);
- 2) Tidak tersedianya kebijakan penegakan hukum yang jetas;
- 3) "*Reward and punishment*" yang tidak konsisten;
- 4) Salah urus sumber daya (*misuse of resources*);
- 5) Dukungan peralatan dan biaya operasinal yang tidak memadai.
- 6) Adanya perintah pimpinan yang justru menyimpang dari prosedural, terutama berkaitan dengan masalah anggaran.
- 7) Intervensi pimpinan, yang berujung penilaian loyal atau tidak loyalnya seseorang.

Berdasarkan hasil kedua data tersebut, dapat disimpulkan bahwa, disamping secara organisatoris Polri kurang efektif dalam menjalankan misinya, individu anggota Polri masih menunjukkan perilaku-perilaku negatif dalam memberikan layanan-layanan yang dapat dikelompokkan sebagai berikut:

a. Penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) :

- 1) Penggunaan kekerasan yang melampaui wewenang (*brutality*);
- 2) Penuntutan imbalan materi/uang, seperti pemerasan, pungli dan danda damai (*corruption*).

b. Kualitas penyajian layanan (*quality of service delivery*) :

- 1) Tercela dari sudut normal (hukum), seperti diskriminasi, membiarkan Permintaan layanan/pertolongan atau penegakan hukum tanpa alasan yang tepat, diskresi yang melampaui batas dan mengulur-ulur waktu;
- 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 ditunjukkan pada upaya untuk mengubah perilaku negatif (sebagaimana diuraikan di atas) menjadi perilaku positif. Tetapi karena telah menjadi kebiasaan, melekat secara umum dalam kebanyakan layanan kepolisian (generalisasi), dan bahkan di-"benar"-kan oleh masyarakat kepolisian (rasional), maka perilaku tersebut dipandang sebagai *subkultur kepolisian*. Seperti diklaim oleh U.S. Departement of justice (1993), setiap lembaga kepolisian memiliki suatu kultur; personalnya, apakah kultur tersebut dikembangkan secara terarah atau hanya sekedar berkembang tanpa pertimbangan dan pertimbangan. Dengan demikian, upaya pengubahan perilaku tidak dapat dipandang dan diperlakukan hanya sekedar tindakan taktis yang bersifat persial 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 dilapangan 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 (Muhamad, 1998). Berkenaan dengan itu, hal yang perlu mendapat perhatian adalah antara lain:

- a. Pandangan yang melihat hubungan atasan-bawahan bukan sebagai hubungan struktural dan hierarkis;
- b. Perlakuan terhadap bawahan (petugas operasional) bukan sebagai pengambil keputusan tetapi sebagai pelaksana perintah;
- c. Atmosfer lingkungan kerja yang tidak memungkinkan bawahan untuk berani mengemukakan pendapat yang berbeda dengan apalagi mengeritik atasan;

- d. Penilaian loyalitas secara sempit, bukan kepada organisasi dan misinya, tetapi pada pribadi pimpinan;
- e. Pelaksanaan pengawasan yang lebih didasarkan atas laporan bawahan dari hasil pengamatan langsung atau "cross-check,"
- f. Sikap yang cenderung menyenagi laporan yang ABS (Asal Bapak Senang);
- g. Cara pemberian tugas yang bersifat memerintah dari pada mendorong (motivasi);
- h. Pemberian layanan kepada pimpinan yang bersifat berlebihan.

Faktor lain yang mempengaruhi perilaku dari kinerja Polri secara keseluruhan dapat bersumber dari individu, lingkungan organisasi dan lingkungan sosial (Muhamad, 1998; Walker, 1992). Karena itu, upaya pengubahan 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 strategik.

Strategi Yang Disarankan

Kekurangberhasilan upaya reformasi kepolisian pada sejumlah negara pada umumnya disebabkan oleh pengabaian aspek kulturat, 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 memandang bahwa kegagalan pengubahan 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, Brogdon dkk membedakan dua pendekatan dalam reformasi kepolisian yaitu "*rule-tightening*" sebagai sarana pengendalian diskresi dan perubahan budaya informal (Chan, 1996).

Janet Chao (1996), Profesor pada University of Sidney, yang melakukan studi atas pelaksanaan reformasi kepolisian New South Wales Australia mengemukakan bahwa kekurangberhasilan 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 diperjuangkan.

Pemikiran strategik yang berkaitan dengan kepentingan perumusan strategi sebagaimana diuraikan diatas pada dasarnya telah dilakukan Polri. Buku biru "Reformasi Menuju Polri Yang Profesional" pada dasarnya telah meletakkan seperangkat konsepsi tentang reformasi Polri. Berbagai kebijakan yang dilontarkan dan langkah-langkah perubahan yang diambil oleh Kapolri Jenderal Pol. Drs. Rusdiharjo (pada waktu itu), membuat upaya Repformasi Polri semakin konkret dan pada dasarnya diarahkan pada sasaran-sasaran yang tepat dalam upaya menata dan membenahi manajemen Polri. Namun, kesemuanya itu perlu kita letakan kedalam suatu "*framework*" yang bersifat strategik dalam tataan produk peraturan/

tulisan dinas sehingga segera 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 disampaikan beberapa rekomendasi sebagai pelengkap dan bahan kajian lebih lanjut.

- a. Hingga saat ini kita masih mengklaim diri sebagai “Kepolisian Negara”, sementara melalui upaya reformasi kita hendak menuju pada kepolisian yang berorientasi kepada masyarakat. Penulis khawatir bahwa dengan mempertahankan simbol negara, akuntabilitas kita, terutama pada pekerja lapangan akan tetap berorientasi keatas. Kekhawatiran tersebut semakin menguat, apabila dikaitkan dengan pedoman kerja polisi (catur prasetya) khususnya: “*satya ha prabu*” dan “Hanyaken musuh”. Ini harus ditegaskan mengingatkan bahwa reformasi kultural mencakup apa yang disebut “*metanoia*” atau “*a fundamental shift of mind*” (Stamper, 1992).
- b. 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 sitat/pendekatan dalam melaksanakan kedua tugas pokok tersebut. Tujuan dan visi kepolisian juga harus dirumuskan dengan jelas sehingga dapat digunakan sebagai kompas terutama oleh petugas operasional dalam menjalankan misinya menuju sasaran yang ditetapkan.
- c. Rantai komando organisasi harus dibuat sependek mungkin dan, sejalan dengan kebijakan otonomi daerah, Polres harus benar-benar diotonomikan. Ini bukan saja meyangkut 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 mencemarkan nama baik organisasi.

- d. Dilain pihak, "*decentralization of police responsibility*" harus dilakukan bukan saja kepada satuan terarah tapi juga petugas lapangan. Mereka harus diperlakukan sebagai agen hukum yang independen, yang dalam pengambilan keputusan penegakan hukum lebih bertanggung jawab kepada pimpinannya.
- e. Suatu kebijakan penegakan hukum perlu segera dirumuskan dalam rangka pengendalian diskresi, sehingga ada aturan main yang jelas yang dapat digunakan untuk para petugas dalam menetapkan 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.
- f. 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 personal dan secara terpadu merencanakan serta mewujudkan dan mengevaluasi pencapaian sasaran-sasaran (Whisenand & Ferguson, 1996).
- g. Sistem manajemen anggaran perlu ditinjau kembali sehingga dapat menjamin ketersediaan dana siap pakai pada level operasional. Sementara itu, distribusi anggaran harus dijamin (melalui prosedur yang) sesederhana mungkin. Sejalan dengan kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, maka anggaran Polri juga harus diusahakan bersumber dari pemerintah daerah.

- h. Suatu wadah bersama antara pemerintah/Polri dan masyarakat perlu diadakan. Wadah tersebut bertugas merumuskan kebijakan umum dan melakukan pengawasan (manajerial dan operasional) termasuk atas pengaduan-pengaduan masyarakat.
- i. Satu hal yang paling penting adalah, sistem penggajian bagi anggota Polri, secara jujur kita akui bersama betapa kecilnya pendapatan yang diperoleh anggota Polri sebagai petugas pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat. Bila kita bandingkan dengan pendapatan Polisi-polisi di negara Asean saja polisi kita sangat jauh berbeda. Tentunya kita akan menggeleng-gelengkan kepala betapa hebatnya Polisi Indonesia dengan gaji sedemikian kecilnya tetapi mampu bertahan hidup dengan segudang permasalahan, tentunya hal ini akan mengundang tanda tanya besar “Dari mana mereka mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari” ??, tentunya hal ini hanya masing-masing individu Polri lah yang dapat menjawab pertanyaan tersebut.

Dari uraian di atas sangat jelas, bahwa kultur Polri saat ini sangatlah perlu sesegera mungkin mendapatkan perubahan, bila tidak mengalami perubahan yang signifikan maka profesionalisme Polri tidak akan terwujud, hal ini dikarenakan sistem yang salah sudah menjadi suatu yang dianggap benar (pembenaran) dan dikhawatirkan Polri semakin terlena pada arus yang demikian.

Hanya dengan suatu komitmen yang kuat maka segala bentuk penyimpangan yang akan merusak citra kultur Polri yang selama ini dapat kita lihat di atas, tentu dapat kita rubah. Dengan komitmen yang kuat dan dilaksanakan diseluruh lini dari tingkat terendah hingga tingkat tertinggi (pengambil keputusan) maka profesionalisme Polri akan terwujud serta menjadikan Polri yang benar--benar bersih dan menjadi contoh dan panutan di masyarakat.