

Hoegeng; Patron Metamorfosis Perilaku Polisi di Indonesia

Godfrid Hutapea*

Abstrak:

Setiap organisasi hidup dan berkembang dalam suatu lingkungan tertentu yang bersifat dinamis. Dengan demikian kehidupan suatu organisasi, sebagai sistem terbuka, selalu dipengaruhi oleh lingkungannya. Kenyataannya faktor lingkungan organisasi tidak pernah diam dan selalu berubah dari waktu ke waktu. Apabila organisasi mau mempertahankan eksistensinya, maka ia harus mampu mengikuti arus perubahan lingkungan tersebut. Polri mempunyai tokoh legendaris, yaitu Jenderal Hoegeng. Tokoh ini merupakan aset Polri yang belum pernah digali secara ilmiah guna menemukan model yang dapat dijadikan pedoman dalam merubah perilaku polisi yang dirasakan belum mampu memberikan citra yang sesungguhnya. Sosok Hoegeng menunjukkan potret perilaku ideal polisi Indonesia.

Kata Kunci: Hoegeng, Role Model, Reformasi Birokrasi, Budaya Organisasi

Latar Belakang

Momentum terpisahnya Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dari Tentara Nasional Indonesia (TNI) secara politik terjadi pada tanggal 1 April 1999 berkenaan dengan adanya reformasi di bidang pertahanan. Pengakuan kedaulatan penuh (lepas dari kungkungan militer) terhadap institusi Polri secara yuridis adalah saat diterbitkannya Undang-Undang No 2, Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Keterpisahan ini memberikan semangat baru bagi seluruh elemen bangsa untuk dapat menyaksikan bangkitnya era demokrasi yang dikawal oleh institusi sipil yaitu kepolisian. Dengan terpisahnya Polri dari TNI maka dalam struktur administrasi tata Negara Republik Indonesia, Polri saat ini berada langsung di bawah Presiden RI, sedangkan

TNI berada di bawah Kementerian Pertahanan. Implikasi keterpisahan Polri dari TNI pastilah membuat jelas dan terang benderang bahwa Polri bukanlah institusi militer lagi, melainkan institusi sipil.

Kembali menilik sejarah momentum keterpisahan Polri dengan TNI, ternyata terpisahnya Polri dari TNI adalah suatu momen yang datang bukan karena institusi kepolisian yang memang sudah siap untuk menjadi sebuah institusi yang mandiri. Saat itu Polri seperti mendapatkan “durian runtuh” akibat peran TNI di masa Orde Baru yang keablasan memasuki ruang sipil dan ranah politik. Gejolak sosial yang begitu besar telah terjadi dan menumbangkan rejim Orde Baru dimana institusi militer merupakan aktor utama dari rejim tersebut. Masuknya peran militer ke ranah politik serta ke sendi-sendi kehidupan sipil (*civil society*) telah membungkam rakyat Indonesia selama 32 tahun. Akibat dari keterbungkaman

* Godfrid Hutapea, Mahasiswa Program Doktor Ilmu Kepolisian STIK-PTIK Angkatan I.

rakyat yang sifatnya laten mengakibatkan titik didih dan meledak di tahun 1998, terjadilah "kekuatan rakyat" yang memberontak terhadap pemerintahan dan menelan banyak korban serta memaksa mundurnya Soeharto sebagai Presiden RI yang ke dua.

Angin perubahan (*wind of change*) di tahun 1998 menghasilkan TAP MPR/VI/2000 yang merupakan landasan yuridis untuk membuat RUU Kepolisian, sehingga lahirlah UU No 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Data tersebut menunjukkan bahwa rentang waktu yang dimiliki oleh Polri dalam menyiapkan institusinya sebagai institusi yang mandiri, hanya berdurasi dua tahun (2000-2002). Rentang waktu yang pendek tersebut mengakibatkan banyak celah yang memang masih perlu dilakukan perbaikan dari berbagai dimensi organisasi. Perbaikan dimensi organisasi agar Polri dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai institusi penegak hukum yang profesional ini disebut dengan Reformasi Birokrasi Polri.

Indonesia sebagai sebuah Negara demokrasi telah merumuskan tujuan berdirinya Negara Republik Indonesia dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai suatu Negara yang berdaulat penuh atas suatu teritorinya maka Indonesia bercita-cita ingin mensejahterakan rakyatnya melalui adanya kebebasan beragama, kemanusiaan yang beradab, persatuan, permusyawaratan dan keadilan sosial. Selanjutnya tentu saja dibutuhkan terciptanya situasi dan kondisi yang aman untuk dapat mewujudkan kesejahteraan sosial tersebut. Sulistyono (2009) dengan tegas menyatakan bahwa institusi yang bertugas untuk penciptaan situasi dan kondisi dalam kehidupan sosial (*civil society*) di Negara demokrasi diemban oleh pihak kepolisian. Polri sebagai institusi birokrasi yang berfungsi dan berperan dalam mewujudkan keamanan negara dioperasionalkan ke sejumlah

indikator, seperti perlindungan bagi keselamatan nyawa dan harta benda masyarakat.¹ Fungsi keamanan Negara ini selanjutnya memiliki dua dimensi, yaitu dimensi yang pertama adalah keamanan ketertiban dan masyarakat sedangkan dimensi berikutnya adalah dimensi penegakan hukum.

Birokrasi adalah instrumen penting dalam suatu Negara. Dalam pencapaian tujuan sebuah Negara yang telah dijabarkan dalam ideologi dan konstitusi Negara tersebut maka birokrasi adalah aktor utamanya, sebagaimana yang dinyatakan oleh Hegel bahwa birokrasi adalah mekanisme yang menjembatani antara masyarakat dan Negara. Birokrasi berada di tengah-tengah sebagai mediator yang menghubungkan kedua kepentingan pemerintah dan kebutuhan masyarakat. Dengan kata lain birokrasi Hegelian menekankan posisi birokrasi yang bersifat netral terhadap kekuatan-kekuatan yang ada di dalam masyarakat pada aktifitas sosialnya. Sebaliknya birokrasi menurut Marx adalah suatu kelompok partikular yang sangat spesifik, yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya.²

Melihat dua konsep yang telah dikemukakan oleh Hegel dan Marx tentang birokrasi maka adanya Reformasi Birokrasi Polri merupakan perubahan atau pergerakan dalam konsep birokrasi yang selama ini faktanya menggunakan konsep birokrasi Marx menjadi konsep yang sesuai dengan konsep birokrasi Hegel. Posisi Polri saat berada di bawah kungkungan militer selama pemerintahan Orde Baru merupakan penjelasan dari konsep birokrasi yang dikemukakan oleh Marx. Institusi Polri saat itu lebih dijadikan sebagai alat kekuasaan para elite politik (kekuasaan militer) dalam rangka mendominasi kelas sosial lainnya. Dengan kata lain bahwa

1. Hermawan Sulistyono, 2009. "Keamanan Nasional Dan Civil Society". Jakarta : Pencil 324.
2. Miftah Thoha, 2007. "Birokrasi dan Politik di Indonesia". Jakarta : Rajawali Pers.

hubungan antara polisi dan masyarakat saat itu sangat berkaitan dengan latar belakang sistem politik dan pemerintahan yang dilingkupi oleh dominasi militeristik.

Meliala (2001) juga menyatakan bahwa di masa Orde Baru, institusi kepolisian merupakan alat rezim yang berkuasa. Pada masa itu banyak sekali penyalahgunaan kewenangan kepolisian yang dijadikan "praktik hitam pemolisian". Pada fungsi intelijen Polri dikatakan lebih lanjut oleh Meliala bahwa telah terjadi kegiatan intelijen yang kotor dan kejam, dilanjutkan dengan tindakan represif yang brutal dalam rangka menindas kaum oposisi maupun kelompok masyarakat yang menentang pemerintahan Orde Baru. Selanjutnya di ranah penegakan hukum (reserse), kepolisian juga sering melakukan kebohongan publik dengan menutupi pelaku yang bukanlah "orang biasa" pada kasus yang dilakukan oleh para anggota kelompok penguasa.³ Ironis rasanya membayangkan institusi kepolisian yang seharusnya mengawal demokrasi namun justru membungkam demokrasi itu sendiri.

Kast, Fremont dan Rosenzweig dalam Pantja (2000), menyatakan bahwa, tidak ada organisasi yang hidup dalam ruang isolasi.⁴ Setiap organisasi hidup dan berkembang dalam suatu lingkungan tertentu yang bersifat dinamis. Dengan demikian kehidupan suatu organisasi, sebagai sistem terbuka, selalu dipengaruhi oleh lingkungannya. Kenyataannya faktor lingkungan organisasi tidak pernah diam dan selalu berubah dari waktu ke waktu. Apabila organisasi mau mempertahankan eksistensinya, maka ia harus mampu mengikuti arus perubahan lingkungan tersebut. Berdasarkan proposisi itulah penulis akan mengkaji perilaku *role model* dari seorang tokoh Polri, yaitu Hoengeng. Tokoh ini menurut penulis merupakan aset Polri yang belum pernah

digali secara ilmiah guna menemukan model yang dapat dijadikan pedoman dalam merubah perilaku polisi yang dirasakan belum mampu memberikan citra yang sesungguhnya.

Jenderal Polisi (Purn) Hoengeng Iman Santoso, lahir di Pekalongan, Jawa Tengah, pada tanggal 14 Oktober 1921 – meninggal 14 Juli 2004 pada umur 82 tahun. Hoengeng adalah salah satu tokoh kepolisian Indonesia yang pernah menjabat sebagai Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia ke-5 yang bertugas dari tahun 1968 - 1971. Sebagai lulusan Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK) angkatan pertama pada bulan November 1952, Hoengeng juga merupakan salah seorang yang ikut menciptakan lambang PTIK serta lambang *Mobiele Brigade*⁵ (Mobrig) yang sekarang dirubah nomenklaturnya menjadi Brigadir Mobil (Brimob). Berbagai buku biografi yang telah diterbitkan untuk mengenang tokoh Hoengeng, memperlihatkan bahwa sebagai seorang individu, Hoengeng memiliki karakter yang jujur, sederhana namun tegas dalam memimpin.

Lahir dari anak pasangan suami istri yang bernama Soekario Kario Hatmojo (seorang Jaksa) yang merupakan keturunan ningrat Mataram dan Ibu Oemi Kalsoem yang adalah anak seorang Wedana. Hoengeng adalah putra sulung dan memiliki dua adik perempuan bernama Titi Soedjati dan Soedjatmi. Ayah Hoengeng merupakan sosok yang ideal sebagai orang Jawa pada masa itu, karena sering membantu dan menolong dalam sistem kekerabatan keluarga seperti mencari pekerjaan sesuai kemampuannya. Hal tersebut dituliskan dalam *memoir* Pak Margono Djohadikoesoemo yang adalah teman sekaligus Ayah dari seorang pakar ekonomi Prof. Dr. Soemitro Djohadikoesoemo.⁶

Hoengeng, dalam kehidupannya digambarkan sebagai seorang yang sangat

3. Adrianus Meliala, 2001. "Mengkritisi Polisi". Yogyakarta : Kanisius.
4. Kast, D., E. Fremont, dan J. E. Rosenzweig dalam Djati Sundring Pantja, 2000. "Dampak Pergeseran Nilai-Nilai Organisasi Terhadap Kebijakan Sumber Daya Manusia dan Implikasinya", Jurnal Manajemen : Jurusan Ekonomi Manajemen, Fakultas Ekonomi - Universitas Kristen Petra.

5. Ensiklopedi Kapolri, 2007. "Drs. Hoengeng Iman Santoso". Panitia Penulisan Ensiklopedi Kapolri, Jakarta.
6. Ibid.

sederhana namun sangat kaya akan prinsip.⁷ Kesederhanaan merupakan prinsip hidupnya yang selalu ia pegang teguh dalam membina keluarga dan ketika menjalani karirnya sebagai seorang pejabat Negara. Hoengeng memang sosok yang jujur, bersih dan berkarakter tegas. Dalam sebuah kesempatan, Mantan Presiden Gus Dur pernah memberikan *statement* bahwa “hanya ada tiga polisi jujur di Indonesia, ketiganya adalah patung polisi, polisi tidur, dan Hoengeng Iman Santoso”.

Saat bertugas di institusi kepolisian, Hoengeng telah membuktikan prinsip hidupnya. Kualitas yang seakan lahir lebih sebagai “*missproduct*” yaitu semacam “kecelakaan” sejarah yang positif telah terjadi di masa lalu.⁸ Kedisiplinan dan kejujuran selalu menjadi prinsip Hoengeng dalam menjalankan tugasnya dimana pun. Saat bertugas sebagai Kepala Direktorat Reserse Kriminal Kepolisian Daerah Sumatera Utara pada tahun 1956, rumah dinas yang akan ditempati Hoengeng telah diisi dengan barang-barang mewah oleh seorang “utusan” para bandar judi di kota Medan. Bukannya mengucap terima kasih namun justru Hoengeng mengeluarkan barang-barang tersebut ke luar pagar rumah dinas untuk diambil oleh “pemiliknya”.

Saat Hoengeng menjabat sebagai Kapolri, ia tak segan-segan untuk turun ke jalan dalam mengatur lalu lintas yang sedang macet. Menurutnya, seorang polisi adalah pelayan masyarakat, dari mulai pangkat terendah sampai tertinggi, tugasnya adalah pelayan masyarakat. Dalam posisi sosial demikian, maka seorang agen polisi sama saja dengan seorang Jenderal.⁹ Terhadap para bawahannya Hoengeng juga senantiasa mengingatkan bahwa para perwira harus bisa mendobrak kelemahan di bidang

kepemimpinan dan administrasi dan berani mengadakan introspeksi serta menindak penyimpangan dan penyelewengan namun juga sebaliknya memberikan penghargaan (*reward*) kepada mereka yang telah berjasa.

Selain aktifitasnya sebagai seorang polisi, Hoengeng juga tetap menyalurkan hobinya sebagai seorang musisi *hawaiian* dan seorang pelukis. Setelah melepas jabatan Kapolri dan memasuki masa pensiun, Hoengeng menyalurkan hobinya dengan membentuk group musik “*Hawaiian Seniors*” dan sering menjadi pengisi acara di stasiun televisi “TVRI”. Kepiawaiannya dalam melukis juga merupakan penghasilan tambahan yang dapat membantu ekonomi keluarga Hoengeng setelah memasuki masa pensiun. Setelah pensiun, Hoengeng tidak lagi mau menjabat dan praktis hanya mendapatkan gaji pensiunnya untuk kehidupan sehari-hari.

Gambaran di atas mengenai Hoengeng, dapat dijelaskan oleh Suseno (1987) bahwa salah satu kebutuhan manusia yang paling fundamental adalah orientasi.¹⁰ Lebih lanjut mengenai orientasi yang dimiliki polisi dalam melaksanakan tugas yang diembannya, akan dapat ditelusuri melalui pengetahuan etika, dengan demikian melalui pengetahuan etika akan membantu seorang polisi agar lebih mampu untuk menetapkan sikapnya dalam melaksanakan tugas yang mulia serta dapat mempertanggungjawabkan kehidupannya sebagai seorang abdi Negara. Menurut Magnis, sedikitnya terdapat alasan mengapa etika semakin diperlukan pada masa kini. *Pertama*, dalam masyarakat yang semakin pluralistik, kesatuan tatanan normatif sudah tidak ada lagi. Kita berhadapan dengan sekian banyak pandangan moral yang sering saling bertentangan. *Kedua*, kita hidup di bawah hantaman gelombang modernisasi. Cara berfikir manusia modern dijejali oleh adanya rasionalisme, individualisme, nasionalisme,

7. Prinsip menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kata benda ; prinsip/prin-sip/ asas (kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir, bertindak, dan sebagainya); dasar;

8. Ensiklopedi Kapolri, 2007. “Drs. Hoengeng Iman Santoso”. Panitia Penulisan Ensiklopedi Kapolri, Jakarta.

9. Dadi Purnama Eksan, 2014. “Dari Hatta Sampai Hoengeng”. Octopus Publishing House, Jakarta.

10. Frans Magnis Suseno, “Etika Dasar”. Penerbit Kanisius, Jakarta, 1987.

sekularisme, materialisme, konsumerisme bahkan radikalisme. *Ketiga*, adanya berbagai pihak yang sengaja ingin merusak tatanan sosial budaya dan moral melalui ideologi-ideologi yang baru. *Keempat*, agar kaum rohaniawan dapat turut serta berpartisipasi dalam membantu masyarakat untuk memantapkan dimensi iman dan kepercayaan mereka.¹¹

Problematik Kultur Birokrasi Polri

Tuntutan yang semakin mengemuka akan adanya perubahan terhadap dimensi kultural Polri pada era reformasi birokrasi, memberikan tekanan pada adanya proses percepatan yang sesegera mungkin. Berbagai upaya dalam merubah kultur polisi agar lebih baik (polisi sipil) bukannya tidak dilakukan oleh institusi Kepolisian Negara Republik Indonesia, namun pada tatanan praktiknya masih banyak dirasakan oleh masyarakat bahwa kultur polisi belum menampilkan budaya organisasi yang bersifat humanistik dalam mencapai tujuan organisasinya.

Dengan demikian maka diperlukan adanya usaha yang terarah dan berkelanjutan guna melakukan upaya-upaya dalam menyingkapi adanya perubahan pada sifat organisasi tersebut. Kasali menyatakan bahwa sebagian besar kita beranggapan perubahan itu baru boleh dilakukan kalau ada masalah. Bahkan kebanyakan strategi perubahan (*turn around*) diluncurkan saat memasuki tahap krisis. Para ahli mengatakan, untuk menciptakan perubahan dibutuhkan perasaan-perasaan tidak puas terhadap kondisi sekarang. Kemudian ditambahkan lagi bahwa perubahan pada saat sedang berada di titik rendah adalah sangat rawan. Sebab pada saat itu, anda sudah tak punya *energy* dan *resources* sama sekali untuk mengangkatnya kembali.¹² Dalam *paper* ini akan diajukan permasalahan yang menjadi sorotan analisis, yaitu :

Apa yang melatarbelakangi Hoegeng dapat berperilaku secara konsisten sebagai polisi yang jujur, sederhana namun tegas?. Dari berbagai data dan informasi yang penulis dapatkan, menunjukkan bahwa Hoegeng saat menjabat sebagai pimpinan Polri sangat konsisten memegang teguh kejujuran, kesederhanaan namun memiliki ketegasan dalam menjalankan tugasnya. Apa relevansinya sehingga Hoegeng dapat dijadikan *role model* untuk memperbaiki aspek kultural dalam reformasi birokrasi Polri?. Berbagai upaya pembangunan sistem nilai yang bertujuan untuk memperbaiki aspek kultural telah dilakukan oleh Polri untuk mengimplementasikan postur polisi yang ideal, namun faktanya belum memberikan signifikansi terhadap perilaku polisi yang ideal dalam melaksanakan tugasnya.

Etika Deontologis, Immanuel Kant.

Menurut K. Bertens (2000)¹³, dalam buku pengantar etika bisnis, definisi etika dapat terbagi menurut tiga sudut pandang, yaitu etika sebagai praksis, etika sebagai refleksi, dan etika sebagai ilmu. Etika sebagai praktis adalah nilai nilai dan norma-norma moral sejauh dipraktikkan atau justru tidak dipraktikkan, walaupun seharusnya dipraktikkan. Menurut Suseno (1987)¹⁴, etika adalah suatu ilmu yang membahas tentang bagaimana dan mengapa kita mengikuti suatu ajaran moral tertentu atau bagaimana kita harus mengambil sikap yang bertanggung jawab berhadapan dengan pelbagai ajaran moral. Menurut Katsoff, etika sebenarnya lebih banyak bersangkutan dengan prinsip-prinsip dasar pembenaran dalam hubungan tingkah laku manusia.

Teori etika deontologis dikemukakan oleh filsuf besar dari Jerman, Immanuel Kant (1724-1804) dalam Bertens (2007)¹⁵. Pemikirannya

13. K. Bertens, 2000. Pengantar Etika Bisnis, Yogyakarta: Kanisus.

14. Magnis-Suseno, Franz, 1987. Etika Dasar ; Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral. Kanisius, Yogyakarta.

15. K. Bertens, 2007. Etika, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.

11. *Ibid.* hal 16.

12. Rhenald Kasali, "Manajemen Perubahan", www.ui.co.id

sangat berpengaruh, sehingga ia bisa dianggap sebagai salah seorang pemikir terbesar di bidang filsafat moral. Menurut Kant, yang bisa disebut baik dalam arti sesungguhnya hanyalah kehendak yang baik. Semua hal lain disebut baik secara terbatas atau dengan syarat. Kekayaan, kesehatan, atau inteligensia adalah baik jika digunakan dengan baik oleh kehendak manusia, tapi jika digunakan oleh kehendak yang jahat semua hal itu bisa menjadi buruk sekali. Bahkan keutamaan-keutamaan bisa disalahgunakan oleh kehendak yang jahat. Perbuatan adalah baik jika hanya dilakukan karena wajib dilakukan. Jadi belum cukup jika suatu perbuatan sesuai dengan kewajiban. Seharusnya perbuatan dilakukan berdasarkan kewajiban.

Sebagai seorang polisi, Hoegeng telah menunjukkan moralitas yang sesuai dengan norma yang berlaku di institusi kepolisian. Kewenangan yang dimiliki oleh aktor penegak hukum menurut Hoegeng sangat rawan untuk disalahgunakan, oleh karenanya Hoegeng sangat kuat menjalankan prinsip moral yang dipegangnya teguh. Banyaknya godaan yang dihadapi oleh Hoegeng saat menjalani tugas sebagai seorang pejabat kepolisian dapat ditelusuri dari berbagai buku yang bahwa ia menundukkan diri kepada hukum moral. Hoegeng tidak ingin memanfaatkan posisi, kekuasaan, dan jabatannya serta sangat gigih dalam menjalankan tugas. Jenderal Hoegeng selalu konsisten dalam memberantas korupsi, penyelundupan dan tindak kriminal. Hoegeng tak takut pada *backing* aparat (militer) dan pejabat busuk bermental korup. Beliau bahkan kadang menyamar dalam beberapa penyelidikan untuk mengetahui keadaan di lapangan yang sesungguhnya.

Bertindak sesuai dengan kewajiban oleh Kant disebut legalitas. Dengan legalitas kita memenuhi norma hukum. Suatu perbuatan bersifat moral, jika dilakukan semata-mata “karena hormat untuk hukum moral” dengan

hukum moral dimaksudkannya kewajiban. Dengan hidup menurut hukum moral, manusia tidak menyerahkan diri kepada sesuatu yang asing baginya (heteronom), melainkan mengikuti hukumnya sendiri (otonom). Dalam tingkah laku moralnya, manusia tidak menaklukkan diri kepada instansi lain, melainkan kepada hukumnya sendiri. Manusia itu bebas karena mengikat dirinya sendiri dengan hukum moral. Kebebasan tidak berarti bebas dari segala ikatan. Sebaliknya manusia itu bebas dengan mentaati hukum moral. Kehendak bebas dan kehendak yang menundukkan diri kepada hukum moral, bagi Kant mempunyai arti yang sama.

Budaya Organisasi

Budaya organisasi adalah faktor yang menentukan karakteristik suatu organisasi. Kajian budaya organisasi memiliki nilai signifikan dalam meneliti kinerja sebuah organisasi. Kajian budaya organisasi menunjukkan bagaimana suatu budaya berkembang di dalam organisasi, terinternalisasi di dalam perilaku para anggota organisasi, dan memiliki hubungan dengan kinerja keseluruhan organisasi tersebut. Berikut ini dikemukakan beberapa pengertian budaya organisasi menurut beberapa ahli, menurut Wood, Wallace, Zeffane, Schermerhorn, Hunt, Osborn (2001), budaya organisasi adalah sistem yang dipercayai dan nilai yang dikembangkan oleh organisasi dimana hal itu menuntun perilaku dari anggota organisasi itu sendiri.

Tosi, Rizzo, Carroll seperti yang dikutip oleh Munandar (2001)¹⁶, budaya organisasi adalah cara-cara berpikir, berperasaan dan bereaksi berdasarkan pola-pola tertentu yang ada dalam organisasi atau yang ada pada bagian-bagian organisasi. Selanjutnya menurut Robbins (1996)¹⁷, budaya organisasi adalah suatu persepsi

16. A.S. Munandar. 2001. Psikologi Industri dan Organisasi. Depok : Penerbit Universitas Indonesia (UIPress).

17. Robbins Stephen P. 1996. Organizational Behavior (Terjemahan) Jilid 2, Edisi Ketujuh, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

bersama yang dianut oleh anggota-anggota organisasi itu. Menurut Schein (1992)¹⁸, budaya organisasi adalah pola dasar yang diterima oleh organisasi untuk bertindak dan memecahkan masalah, membentuk karyawan yang mampu beradaptasi dengan lingkungan⁹ dan mempersatukan anggota-anggota organisasi. Untuk itu harus diajarkan kepada anggota termasuk anggota yang baru sebagai suatu cara yang benar dalam mengkaji, berpikir dan merasakan masalah yang dihadapi.

Konsep budaya organisasi ini akan dijadikan landasan untuk mencari relevansi akan kebutuhan organisasi Polri untuk memiliki sebuah patron ideal yang dapat dijadikan panutan serta suri tauladan bagi seluruh anggota Polri. Sebagaimana konsep budaya organisasi yang menyatakan bahwa menurut Robbins (1996)¹⁹, budaya organisasi adalah suatu persepsi bersama yang dianut oleh anggota-anggota organisasi itu. Selanjutnya Schein menyatakan bahwa budaya organisasi merupakan sebuah pola asumsi-asumsi dasar yang bersifat *valid* dan bekerja di dalam organisasi. Serangkaian asumsi dasar dapat dipelajari oleh para anggota organisasi. Dengan demikian maka penulis meyakini bahwa diperlukan seorang tokoh ideal (Hoegeng) yang pernah menjalankan tugas-tugas kepolisiannya dengan menggunakan moral dan tidak menyerahkan dirinya kepada sesuatu (korupsi, kolusi dan nepotisme) yang dapat menciderai citra institusinya sebagai pengayom, pelindung dan pelayan serta penegak hukum.

Manajemen Perubahan

Model perubahan Kurt Lewin dikemukakan pada tahun 1950-an yang dikenal dengan model *Unfreeze - Change - Refreeze*. Lewin membangun model perubahan yang dapat dijelaskan dengan menggunakan analogi

perubahan bentuk dari sebungkah es yang mencakup 3 tahap. Dalam analogi tersebut secara sederhana digambarkan bahwa jika seseorang memiliki sebungkah es dalam bentuk kubus dan menghendaki agar bentuk es dimaksud menjadi bentuk lancip (*cone*) maka pertama-tama bungkah es tersebut harus dicairkan terlebih dahulu sehingga lebih mudah untuk dibentuk (*unfreeze*), kemudian es yang telah mencair tersebut dimasukkan dalam cetakan sesuai bentuk dan ukuran yang diinginkan (*change*) dan kemudian dibekukan kembali sesuai bentuk yang diinginkan (*refreeze*)²⁰.

Untuk memulai proses perubahan perilaku (metamorfosis perilaku) sebagaimana yang diharapkan (Patron Hoegeng) dapat sukses maka perlu diketahui dengan jelas mengapa suatu perubahan diperlukan karena hal tersebut menjadi dasar dan alasan yang kuat untuk melaksanakannya. Dalam bentuk yang lebih operasional, proses *unfreeze* dilakukan dengan mempersiapkan kesediaan dan kesiapan seluruh anggota Polri untuk meyakini bahwa perubahan memang diperlukan dengan cara mengungkapkan berbagai situasi *status quo* (kondisi saat ini) sebelum membangun proses perubahan selanjutnya. Hal-hal yang dapat dijadikan isu untuk meyakinkan hal tersebut misalnya dengan memperlihatkan adanya tingkat kepercayaan masyarakat yang menurun terhadap institusi Polri, penggunaan anggaran keuangan yang tidak efisien, adanya penurunan kepuasan masyarakat atas pelayanan Polri yang diperoleh berdasarkan hasil survei, penyalahgunaan kewenangan oleh aparat yang semakin tinggi, dan hal-hal sejenis lainnya. Semua isu-isu penting yang diangkat sebagai tema dan alasan untuk merubah perilaku hendaknya menyangkut hal-hal yang mudah dimengerti oleh setiap anggota Polri sehingga rencana perubahan yang diajukan dapat dipahami dengan baik.

18. Schein, E.H. 1992, *Organizational Culture and Leadership : A Dynamic View*, Jossey-Bass, San Fransisco.

19. Robbins Stephen P, 1996. *Organizational Behavior (Terjemahan) Jilid 2*, Edisi Ketujuh, P.T. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

20. Lewin, Kurt. 1951. " *Field Theory In Social Science*". Harper & Row, New York.

Untuk mempersiapkan perubahan perilaku polisi sebagaimana yang diharapkan (Patron Hoegeng) tersebut dapat berlangsung sukses maka diperlukan keinginan dan keberanian manajemen puncak Polri untuk memulainya. Diakui bahwa proses-proses dalam tahap ini sangat sulit dan penuh tekanan karena banyaknya reaksi keras dari berbagai elemen organisasi untuk menolaknya (resistensi perubahan). Namun diperlukan keberanian dan ketangguhan manajemen puncak untuk meredam semua reaksi tersebut karena hal tersebut merupakan tindakan yang memang diperlukan dan sepadan dengan manfaat yang ingin dicapai.

Dengan memaksa semua elemen organisasi untuk menguji kembali aspek-aspek norma perilaku yang mendasar dalam institusi Polri, maka resistensi atas perubahan yang sedang terjadi dalam organisasi Polri dapat dilakukan secara efektif. Selain itu, dengan mengkomunikasikan visi perubahan perilaku secara tepat maka akan membentuk motivasi yang kuat pada sebagian besar pihak pemangku kepentingan organisasi untuk memperoleh nilai-nilai baru. Dengan karakteristik memaksa perubahan ke arah yang diinginkan, pendekatan manajemen perubahan Kurt Lewin sering juga disebut dengan *Force-field Model*. Penekanan terhadap hal ini perlu dilakukan terutama terhadap orang-orang yang memiliki peran kunci dalam menentukan jalannya proses perubahan organisasi.

Selanjutnya pada tahap berikutnya dilakukan perubahan (*change*) dimana setiap anggota Polri dilibatkan untuk menggunakan model perilaku baru (Patron Hoegeng) untuk melakukan pekerjaan pemolisiannya. Pada titik inilah semua anggota Polri mulai diharapkan memiliki kepercayaan dan bertindak dengan perilaku yang baru untuk mendukung pencapaian arah dan tujuan dari institusi kepolisian yang bercorak jujur, sederhana dan tegas. Perubahan dari tahap pertama ke tahap kedua memerlukan

waktu yang panjang karena berbagai penyesuaian sering memerlukan detail yang tidak sedikit. Pada tahap kedua ini, hal lain yang juga tidak bisa diabaikan adalah bagaimana menterjemahkan bahwa perubahan memberikan manfaat kepada anggota Polri secara kolektif, dan bukan semata-mata hanya untuk kepentingan sekelompok golongan.

Semua orang harus memiliki keterkaitan dan keterlibatan yang kuat seiring dengan berjalannya proses perubahan. Dalam tahap ini, semua elemen organisasi Polri harus diberdayakan agar proses perubahan perilaku dapat berjalan dengan optimal. Dalam hal ini keterlibatan manajemen puncak secara langsung dalam setiap gerak perubahan merupakan pendekatan yang terbaik. Selain itu, para pemimpin senior harus mengelola berbagai isu mengenai keraguan dan kesulitan yang dialami berbagai pihak. Karena itu, dalam situasi dan proses perubahan, para pemimpin harus membuka jalur komunikasi dengan baik untuk menampung sekaligus menyelesaikan berbagai keluhan yang muncul terkait dengan proses perubahan yang sedang berlangsung. Pada tahap ini, sangat direkomendasikan untuk tidak membuka peluang terjadinya keragu-raguan di kalangan anggota terhadap kelangsungan proses perubahan.

Pada tahap terakhir ketika perubahan perilaku sudah mencapai bentuk yang diinginkan, semua elemen organisasi Polri sudah menyatu dengan perilaku yang jujur, sederhana dan tegas dalam melaksanakan tugas pemolisiannya. Tanda-tanda bahwa institusi Polri telah memasuki tahap ini terjadi ketika tingkat kepercayaan masyarakat meningkat dan kebanggaan sebagai anggota Polri telah dirasakan oleh seluruh anggota. Tercapainya perubahan perilaku polisi juga tercermin dalam kinerjanya sebagai pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat, menggunakan integritas dalam menjalankan tugas, tidak mudah disogok oleh pelaku tindak pidana dan terjadi peningkatan

kinerja dalam berbagai hal positif lainnya. Meskipun demikian aspek-aspek perubahan yang telah dicapai perlu dipertahankan setiap saat dan karena itu semua anggota organisasi harus diingatkan dalam setiap kegiatan pelaksanaan pendidikan, seminar-seminar, rapat kerja dan kegiatan organisasi lainnya.

Dalam nuansa yang telah stabil, para anggota merasa yakin dan nyaman dengan perilaku yang baru. Situasi tersebut harus terus dijaga agar tidak menjadi perangkap bagi organisasi Polri dan berhenti melanjutkan proses perubahan yang berkelanjutan. Alasannya sederhana, proses perubahan tidak akan pernah selesai dan berhenti mencapai kapasitasnya sampai penuh. Karena itu, keberlangsungan perubahan perilaku harus dijaga terus menerus sehingga berbagai inisiatif lanjutan dapat tetap dilakukan secara berkesinambungan. Hal penting lain yang perlu diperhatikan adalah ketika tujuan perubahan perilaku telah dicapai, organisasi Polri perlu merayakan kesuksesan sebagai tanda penutup sekaligus ucapan terima kasih secara terbuka kepada seluruh anggota organisasi.

Dasar-dasar pemikiran **Kurt Lewin** sampai saat ini masih memiliki pengaruh yang kuat di seluruh dunia, dan dalam banyak aspek kekuatan pemikirannya masih digunakan sebagai elemen-elemen penting untuk melakukan proses perubahan organisasi yang efektif. Karena itu **Kurt Lewin** sering dikenal sebagai "*father of organizational development*" dan "*founder of social psychology*".

Budaya Paternalisme Birokrasi

Sampai saat ini aparat birokrasi pemerintah, khususnya institusi penegak hukum (Polri), belum sepenuhnya melaksanakan tugas sesuai dengan fungsi yang dibebankan kepadanya berdasarkan norma-norma yang ditetapkan oleh undang-undang dan sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat. Kondisi ini dapat

dilihat melalui berbagai penyimpangan yang telah terjadi sehingga semakin lama semakin parah dan berakibat pada tingkat kepercayaan masyarakat terhadap penegak hukum kian menurun.

Birokrasi pemerintahan sebagai suatu bentuk organisasi sedang bergeser dengan beberapa upaya korektif, mengupayakan netralitas tumbuhnya demokrasi, tumbuhnya orientasi pada masyarakat dan tumbuhnya aspirasi dan kontrol masyarakat. Birokrasi sedang bergeser dari paradigma sentralistik ke desentralistik, dari otoritarian ke egalitarian dan demokratis, dari kedaulatan Negara ke kedaulatan Rakyat, dari organisasi yang besar menjadi ramping tapi kaya fungsi, dari *rowing* (semua dikerjakan sendiri) menjadi *steering* (mengarahkan). Upaya-upaya tersebut masih dibayangi oleh ketidakpastian dan sedang mencari bentuk yang tepat. Pada dasarnya upaya tersebut diarahkan untuk mendapatkan dukungan administrasi Negara yang mapan mengenai kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi birokrasi dalam mewujudkan administrasi yang makin handal, professional, efisiensi, efektif serta tanggap terhadap aspirasi rakyat dan dinamika perubahan lingkungan.

Studi organisasi yang memusatkan perhatian pada aspek-aspek manusia tampaknya mulai berkembang dan diminati beberapa tahun terakhir ini, sehingga muncul konsep-konsep pemikiran mengenai organisasi yang didorong oleh berbagai keberhasilan organisasi dalam mengembangkan unsur manusia dalam perancangan dan penataan organisasi. Hal ini juga merupakan suatu gejala pergeseran pandangan atau konsep pemikiran di bidang organisasi yang dibangun berlandaskan pada dasar-dasar pemikiran fungsionalis ke konsep-konsep pemikiran *interpretive paradigm*. Salah satu gejala yang tampak dalam proses pergeseran ini adalah makin meningkatnya perhatian aspek budaya dalam studi organisasi. Tidak hanya

sebagai salah satu bagian penting dalam studi organisasi, tetapi konsep budaya dipergunakan sebagai metafora untuk menjelaskan perwujudan dan hakekat organisasi. Penggunaannya dalam analisis organisasi, budaya tidak hanya dipandang sebagai sesuatu yang ada dan hidup dalam suatu organisasi, tetapi juga sesuatu yang dipergunakan sebagai landasan pemikiran dalam pemahaman organisasi.

Sebagai suatu variabel dalam organisasi, budaya dipelajari sebagai bagian dari sistem organisasi secara keseluruhan. Dalam konteks ini, budaya dilihat sebagai sesuatu yang hidup di suatu organisasi yang mengikat semua anggota organisasi dalam upaya mencapai tujuan bersama. Budaya juga dapat dilihat sebagai bagian dari suatu lingkungan organisasi yang mempengaruhi perilaku dan penampilan (*performance*) organisasi. Menurut Dwiyanto (2001)²¹, rendahnya kinerja birokrasi publik sangat dipengaruhi oleh budaya paternalisme yang masih sangat kuat, yang cenderung mendorong pejabat birokrasi untuk lebih berorientasi pada kekuasaan daripada pelayanan, menempatkan dirinya sebagai penguasa dan memperlakukan para pengguna jasa sebagai obyek pelayanan yang membutuhkan bantuannya. Disamping itu, rendahnya kinerja juga disebabkan oleh sistem pembagian kekuasaan yang cenderung memusat pada pimpinan. Struktur birokrasi yang hierarkis mendorong adanya pemusatan kekuasaan dan wewenang pada atasan sehingga pejabat birokrasi yang langsung berhubungan dengan para pengguna jasa sering tidak memiliki wewenang yang memadai untuk merespons dinamika yang berkembang dalam penyelenggaraan pelayanan.

Patologi birokrasi atau penyakit birokrasi adalah "hasil interaksi antara struktur birokrasi yang salah dan variabel-variabel lingkungan yang salah" (Dwiyanto, 2011)²². Patologi

birokrasi muncul dikarenakan hubungan antar variabel pada struktur birokrasi yang terlalu berlebihan, seperti rantai hierarki yang panjang, spesialisasi, formalisasi dan kinerja birokrasi yang tidak linear. Salah satu patologi birokrasi adalah budaya Paternalistik, yaitu atasan bagaikan seorang raja yang wajib dipatuhi dan dihormati, diperlakukan spesial, tidak ada kontrol secara ketat, dan pegawai bawahan tidak memiliki tekad untuk mengkritik apa saja yang telah dilakukan atasan. Seakan-akan nyawa mereka ada dalam genggamannya atasan/penguasa sehingga segala sesuatunya dilakukan untuk atasan, istilah trend-nya asalkan bapak senang (ABS). Hal tersebut menjadikan pelayanan publik kurang maksimal dikarenakan sikap bawahan yang terlalu berlebihan terhadap atasan sehingga birokrasi cenderung mengabaikan apa yang menjadi kepentingan masyarakat sebagai warga negara yang wajib menerima layanan sebaik mungkin.

Menilik budaya paternalistik yang masih melekat pada birokrasi Polri, maka dari itu diperlukan adanya suatu penanggulangan untuk memperbaiki birokrasi Polri agar lebih baik, cepat tanggap dan mampu merespon apa yang menjadi kepentingan masyarakat. Beberapa hal yang perlu dilakukan dalam rangka mengatasi penyakit birokrasi atau penyakit kronis yang melekat pada birokrasi Polri yaitu dengan melakukan upaya perubahan yang mampu menyentuh semua elemen organisasi, baik itu sistem, struktur, budaya, dan perilaku birokrasi.

Penutup

Paper ini mengkaji sosok Hoegeng, sehingga dapat berperilaku secara konsisten sebagai polisi yang jujur, sederhana namun tegas. Dari berbagai data dan informasi yang peneliti telah kumpulkan saat ini, menunjukkan bahwa Hoegeng ketika menjabat sebagai pimpinan Polri sangat konsisten memegang teguh kejujuran, kesederhanaan namun memiliki ketegasan dalam

21. Agus Dwiyanto. 2001. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PPSK-UGM.

22. Agus Dwiyanto. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

menjalankan tugasnya. Analisis pada bagian ini menggunakan teori etika deontologis, Immanuel Kant sebagai konseptual pola perilaku Hoegeng.

Selanjutnya analisis terhadap relevansi perilaku Hoegeng sehingga dapat dijadikan *role model* untuk memperbaiki aspek kultural dalam rangka reformasi birokrasi Polri menjadi menarik untuk dijadikan wacana ilmiah. Berbagai upaya pembangunan sistem nilai yang bertujuan untuk memperbaiki aspek kultural sesungguhnya telah dilakukan oleh Polri untuk mengimplementasikan postur perilaku polisi yang ideal, namun faktanya belum memberikan signifikansi terhadap perilaku polisi yang ideal dalam melaksanakan tugasnya. Oleh karena itu penulis meyakini bahwa diperlukan patron atau model dari seorang tokoh polisi yang memiliki perilaku yang ideal (jujur, sederhana dan tegas) untuk mempercepat proses perubahan perilaku polisi menuju perilaku yang diidam-idamkan oleh masyarakat.

Berdasarkan keyakinan bahwa Hoegeng merupakan patron ideal sebagai sosok panutan polisi di Indonesia maka, diperlukan desain intervensi perubahan perilaku yang paling efektif untuk mendorong percepatan perubahan perilaku polisi di Indonesia. Dengan membuat model atau desain yang dapat dijadikan acuan bagi Polri untuk membangun karakter polisi yang memiliki integritas. Pada bagian ini kemungkinan besar akan adanya resistensi dari berbagai elemen di dalam organisasi Polri, sehingga diperlukan identifikasi faktor-faktor yang dapat berkontribusi dalam menghambat upaya Polri dalam memperbaiki aspek kultural di era reformasi birokrasi Polri.

Daftara Pustaka

A.S. Munandar. 2001. *Psikologi Industri dan Organisasi*. Depok : Penerbit Universitas Indonesia (UIPress).

Adrianus Meliala, 2001. "*Mengkritisi Polisi*". Yogyakarta : Kanisius.

Agus Dwiyanto. 2001. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PPSK-UGM.

Agus Dwiyanto. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Bailey, William, 1995. "*The Encyclopedia of Police Science*". Second Edition. New York: Garland.

Civitas Akademika STIK-PTIK, 2015. "*Ilmu Kepolisian*". Penerbit : PTIK Press, Jakarta.

Cushway, Barry & Derek Lodge, 2000. *Organizational Behaviour And Design*. Jakarta: Elex Media Computindo.

Dadi Purnama Eksan, 2014. "*Dari Hatta Sampai Hoegeng*". Octopus Publishing House, Jakarta.

Dahniel Rycko Amelza, Dharma Surya, 2014. *Perilaku Organisasi Kepolisian*. Jakarta, Pustaka Pelajar.

Daud Safari, 2013 "*Antara Biografi Dan Historiografi (Studi 36 Buku Biografi di Indonesia)*" Analisis, Volume XIII, Nomor 1, Juni

Dwilaksana Chryshnanda, 2009. "*Menjadi Polisi Yang Berbati Nurani*". Jakarta, YPKIK.

E. Sumaryono, 1995. *Etika Profesi Hukum, Norma Bagi Penegak Hukum*, Yogyakarta: Kanisius.

Edgar H. Schein, 2004. *Organizational Culture and Leadership*, 3rd Edition, San Fransisco : John Wiley & Sons, Inc.

Ensiklopedi Kapolri, 2007. "*Drs. Hoegeng Iman Santoso*". Panitia Penulisan Ensiklopedi Kapolri, Jakarta.

Frans Magnis Suseno, "*Etika Dasar*".

Penerbit Kanisius, Jakarta, 1987.

Hermawan Sulisty, 2009. "Keamanan Nasional Dan Civil Society". Jakarta : Pencil

K, Bertens, 2007. *Etika*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.

K. Bertens, 2000. *Pengantar Etika Bisnis*, Yogyakarta: Kanisius.

Kast, D., E. Fremont, dan J. E. Rosenzweig dalam Djati Sundring Pantja, 2000. "Dampak Pergeseran Nilai-Nilai Organisasi Terhadap Kebijakan Sumber Daya Manusia dan Implikasinya", Jurnal Manajemen : Jurusan Ekonomi Manajemen, Fakultas Ekonomi – Universitas Kristen Petra.

Kuntowijoyo, 2003. *Metodologi Sejarah*, Yogyakarta: Tiara Wacana.

Larissa A. Grunig, James E. Grunig, David M. Dozier, 2002. *Excellent Public Relations and Effective Organizations: A Study of Communication Management in Three Countries*, New Jersey : Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Publishers.

Lewin, Kurt. 1951. " *Field Theory In Social Science*". Harper & Row, New York.

Lexy J. Moleong, 1999. *Metodologi Penulisan Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya, Bandung.

Magnis-Suseno, Franz, 1987. *Etika Dasar ; Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*. Kanisius, Yogyakarta.

Mats Alvesson, 2002. *Understanding Organizational Culture*, London : SAGE Publications Ltd.

Miftah Thoha, 2007. " *Birokrasi dan Politik di Indonesia*". Jakarta : Rajawali Pers.

Parsudi Suparlan, 2004. " *Bunga Rampai Ilmu Kepolisian*". Penerbit : Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian, Jakarta.

Rhenald Kasali, " *Manajemen Perubahan*", www.ui.co.id

Robbins Stephen P, 1996. *Organizational Behavior* (Terjemahan) Jilid 2, Edisi Ketujuh, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

Robert C. Bogdan dan Sari Knopp Biklen, 1998. *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*, Boston: Aliyn and Bacon, Inc.

Sanapiah Faisal, 1990. *Penulisan Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Malang: YA3.

Satori. Djam'an Dan Aan Komariah. 2010. *Metode Penulisan Kualitatif*. Bandung : Alfabeta.

Schein, E.H. 1992, *Organizational Culture and Leadership : A Dynamic View*, Jossey-Bass, San Fransisco.

Sugiyono, 2010. *Metode Penulisan Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung.

Walter R. Freytag, 1990. " *Organizational Culture*" dalam Kevin R. Murphy and Frank E. Saal, eds., *Psychology in Organizations: Integrating Science and Practice*, New Jersey : Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

Wibowo A. Setyo, 2015. *Platon: Xarmides-Keugaharian*. Jakarta, Penerbit Kanisius.