

# TINJAUAN KRITIS REFORMASI KULTURAL POLRI (1999-2012)<sup>1</sup>

## *CRITICAL REVIEW ON CULTURAL REFORM OF INDONESIAN POLICE (1999-2012)*

**Sarah Nuraini Siregar**

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta  
*E-mail:* nurainisarah30@gmail.com  
Diterima: 18 Maret 2014; direvisi: 13 Mei 2014; disetujui: 19 Juni 2014

### **Abstract**

*Over the past 14 years, Polri have tried to fulfill the demands of the reform movement, although not yet entirely succeeded. Especially for cultural reform, according to Polri's claims, there have been some efforts made by them, such as doctrine transformation, the formulation of behaviour guidelines for Polri's members and so on. But in reality, especially for the cultural aspect as the springhead of the reform, Polri seemed to have not managed as 'civilian police' which should be humanist and democratic. Whereas the role of the police as law enforcement and community-related functions attached to one another. Their function as protector, steward, and law enforcement is an integral universal and attached to their identity. The quality of the implementations of these functions will reflect how the actual Polri's behavior in society. Therefore, study about Polri's cultural reform also analyze the whole of these functions are obtain by Polri's members.*

**Keywords:** *Polri, Indonesian police, reform, culture, cultural, civil, humanist.*

### **Abstrak**

Selama 14 tahun terakhir, Polri telah berusaha memenuhi tuntutan gerakan reformasi meski belum berhasil seluruhnya. Khusus reformasi kultural, menurut klaim Polri, telah ada beberapa upaya yang dilakukan oleh Polri, seperti perubahan doktrin, perumusan pedoman tata perilaku anggota Polri, dan sebagainya. Namun dalam perkembangannya, khusus untuk aspek kultural selaku muara dari reformasi, Polri tampak belum berhasil menjadi 'polisi sipil' yang berwajah humanis serta demokratis. Padahal peran Polri sebagai penegak hukum dan fungsinya yang berhubungan dengan masyarakat melekat satu dengan yang lainnya. Fungsinya sebagai pelindung, pengayom, pelayan, dan penegakan hukum merupakan satu kesatuan universal yang melekat pada identitas Polri sendiri. Kualitas dari implementasi fungsi tersebut yang akan mencerminkan bagaimana perilaku Polri sesungguhnya di dalam masyarakat. Oleh karena itu, berbicara mengenai reformasi kultural Polri, turut menganalisis pula seluruh fungsi-fungsi tersebut dijalankan oleh anggota Polri.

**Kata Kunci :** Polri, polisi, reformasi, budaya, kultural, sipil, humanis.

### **Pendahuluan**

Sesuai dengan semangat demokrasi melalui reformasi 1998, Kepolisian Negara Republik

Indonesia (Polri) sebagai salah satu institusi keamanan juga didorong menjadi institusi polisi yang demokratis. Secara institusional perlu didorong sistem pemolisian demokratik, sehingga

---

<sup>1</sup> Tim peneliti terdiri dari: Sarah Nuraini Siregar (koordinator); Indria Samego; Ikrar Nusa Bhakti; Sri Yanuarti; dan Muh. Haripin.

dalam perjalanannya, Polri dapat mandiri, tidak lagi menjadi perpanjangan tangan penguasa dan melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap masyarakat. Sebaliknya, Polri lebih berperan sebagai penegak hukum serta pelindung masyarakat dari berbagai gangguan kejahatan. Implementasi nyata peran ini dalam konteks sistem pemolisian demokratik adalah seluruh anggota Polri dapat menghargai hak-hak sipil dengan mengedepankan etika dan sopan santun, bersahabat dalam berinteraksi dengan masyarakat, bertanggungjawab, jujur, terpercaya, adil, dan membela kepentingan masyarakat. Selain itu, Polri tunduk dan patuh pada prinsip supremasi hukum, menghormati HAM, menghargai partisipasi publik, serta menganut asas akuntabilitas.

Polri lantas mencanangkan reformasi internal pada tiga aspek, yaitu struktural, instrumental, dan kultural; yang kemudian dikenal dengan “Reformasi Polri.”<sup>2</sup> Ini direalisasikan melalui dikeluarkannya Buku Biru Reformasi Polri tahun 1999 oleh Polri. Tekadnya adalah menciptakan Polri yang profesional dan mandiri, menjadi alat negara yang efektif, serta tidak mengabaikan kepentingan masyarakat. Reformasi Polri diharapkan mampu mewujudkan Polri sebagai alat penegak hukum yang sesuai dengan prinsip-prinsip *civil society* yang bercirikan supremasi hukum dan menjunjung tinggi HAM.<sup>3</sup>

Reformasi Polri di aspek struktural bermakna perubahan kelembagaan kepolisian dalam ketatanegaraan, organisasi, susunan dan kedudukan. Aspek instrumental meliputi reformasi filosofi (visi, misi, dan tujuan), doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi, dan ilmu pengetahuan serta teknologi. Terakhir, aspek kultural merupakan muara atas reformasi struktural dan instrumental. Reformasi kultural menjadi ujung tombak dari reformasi Polri yang bertujuan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, terutama melalui pembenahan sistem rekrutmen, sistem pendidikan, sistem material fasilitas dan jasa, sistem anggaran, serta sistem operasional.

<sup>2</sup> Lihat situs resmi Polri, <http://www.polri.go.id>.

<sup>3</sup> Indria Samego, “Polri di Era Demokrasi,” dalam Sarah Nuraini Siregar (Ed), *Polri di Era Demokrasi: Dinamika Pemikiran Internal*, (Jakarta: P2P LIPI, 2010), hlm. 37.

Selama 14 tahun terakhir, Polri telah berusaha memenuhi tuntutan gerakan reformasi meski bukan berarti berhasil seluruhnya. Khusus reformasi kultural, menurut klaim Polri, telah ada beberapa upaya yang dilakukan oleh Polri, seperti yang terlihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 1.** Upaya Reformasi Kultural Polri

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perubahan doktrin dan pedoman induk dari Doktrin Catur Darma Eka Karma sebagai pedoman induk di masa Orba dan Doktrin Sad Daya Dwi Bhakti sebagai doktrin pelaksanaan menjadi Doktrin Tri Brata sebagai doktrin induk, dan Doktri Catur Prasetya sebagai pedoman hidup anggota.</li> <li>2. Perumusan pedoman perilaku polisi dalam melaksanakan tugasnya yaitu postur Polri yang profesional, bermoral, dan modern sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat yang terpercaya dalam melindungi masyarakat dan menegakkan hukum.</li> <li>3. Pemberdayaan bintang dan tamtama Polri dalam upaya <i>community policing</i>. Dalam hal ini, polisi tidak lagi menempatkan diri secara vertikal, tetapi horisontal di dalam masyarakat.</li> </ol>
--

Sumber : “Langkah-langkah Reformasi Internal Polri,” dalam IDSPS, AJI, dan FES, *Newsletter*, (Edisi VII/10/2008).

Namun dalam perkembangannya, Reformasi Polri masih memiliki kekurangan pada aspek struktural maupun instrumental.<sup>4</sup> Khusus untuk aspek kultural, Polri tampak belum berhasil menjadi ‘polisi sipil’ yang berwajah humanis serta demokratis. Kekerasan yang dilakukan oleh anggota Polri terhadap masyarakat masih banyak terjadi. Laporan KontraS mengenai evaluasi kinerja Polri 2010-2011, khususnya yang berkaitan dengan penghormatan terhadap hak asasi manusia menjelaskan bahwa banyak anggota Polri melakukan tindakan kekerasan berupa penyiksaan, penganiayaan, penembakan, pelecehan seksual, intimidasi, serta penangkapan sewenang-wenang.<sup>5</sup>

Bagaimanapun, penyebab terjadinya tindakan kekerasan anggota Polri terhadap

<sup>4</sup> Analisis kritis mengenai tema ini dapat dibaca dalam laporan penelitian Pusat Penelitian Politik – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P – LIPI) tentang *Dinamika Pemikiran Internal Reformasi Polri (2010), Reformasi Struktural Polri (2011), serta Reformasi Instrumental Polri (2012)*.

<sup>5</sup> KontraS, “Catatan Evaluasi Kinerja Polri 2010-2011. Hari Bhayangkara ke-65. Mempertanyakan Bukti Nyata Komitmen Polri,” <http://www.kontras.org/data/Evaluasi%20Polri%202011.pdf>, diakses pada tanggal 6 Februari 2012.

masyarakat memiliki banyak dimensi dan tidak dapat sepenuhnya dilekatkan kepada kegagalan reformasi kultural Polri. Mengapa demikian? Sebab, segala yang dilakukan Polri, baik itu pada tataran legal-normatif maupun praksis, berhubungan dengan tiga aspek reformasi yang diupayakan Polri. Namun, sebagai muara reformasi, reformasi kultural berada pada posisi yang krusial dalam hubungan antara polisi dan masyarakat. Reformasi kultural adalah perubahan yang mendasar bagi kinerja dan citra Polri di mata masyarakat. Keberhasilan reformasi kultural dapat menjadi wahana pencitraan bagi Polri agar bisa diterima serta dipercaya oleh publik. Oleh karena itu, reformasi yang dilakukan Polri di tingkat instrumental dan struktural tidak ada artinya jika reformasi kultural tidak berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Hasil penelitian ini melihat sejauhmana reformasi kultural dilakukan secara mendasar, bertahap, dan berkesinambungan, dikaitkan dengan reformasi instrumental dan struktural yang berjalan selama ini. Beberapa poin yang dianalisis antara lain; (1) hakikat dari Reformasi Kultural Polri; (2) Upaya reformasi kultural Polri dilaksanakan selama ini; baik di tataran instrumen dan kelembagaan; (3) Perjalanan reformasi kultural Polri dikaitkan dengan dinamika lingkungan eksternal Polri.

### **Kerangka Konseptual**

Untuk melakukan analisis kajian ini, digunakan beberapa konsep untuk menganalisis permasalahan. Konsep-konsep yang digunakan antara lain Kultur Individu dan Organisasi Kepolisian, Paradigma Polisi Sipil, Polisi Dalam Sistem Negara Demokrasi, dan Reformasi Sektor Keamanan. Berikut adalah uraian secara singkat dari masing-masing konsep tersebut.

Pengertian kultur jika dikaitkan dengan polisi adalah berhubungan dengan sikap dan perilaku polisi, norma, nilai, perspektif dan aturan-aturan teknis yang berhubungan dengan kepolisian yang ditampilkan oleh setiap anggotanya pada saat berhubungan dengan masyarakat.<sup>6</sup> Terdapat dua macam kultur kepolisian, yaitu pertama, normatif yang ada dalam UU serta aturan yang

diajarkan dalam pendidikan, dan kedua, praktik di lapangan. Secara kausitis, yang terjadi di kepolisian Indonesia bahwa kultur Polri terbentuk melalui perilaku dan sikap yang ditampilkan oleh anggotanya secara turun temurun dalam menjalankan tugasnya. Analisis mengenai kultur perilaku anggota kepolisian tentu tidak terlepas dari kultur organisasi yang melingkupinya, yaitu organisasi kepolisian. Kultur organisasi pada umumnya merupakan pernyataan filosofis dan dapat berfungsi sebagai tuntutan yang mengikat para anggotanya karena dapat diformulasikan secara formal dalam berbagai kebijakan dan peraturan yang berlaku.<sup>7</sup>

Makna “polisi yang berwatak sipil” secara sederhana sebagai suatu cara perpolisian yang tidak boleh menyebabkan warga masyarakat kehilangan harkat dan martabat kemanusiaannya. Oleh karena itu, dimensi moral dalam pekerjaan polisi menjadi sangat penting. Polisi yang menjalankan tugasnya tidak dengan menggunakan cara yang pendek dan mudah, seperti memaksa dan menggunakan kekerasan, melainkan bersedia mendengarkan dan mencari tahu penyebab masalahnya. Kemampuan polisi untuk tampil dalam watak sipil juga perlu didukung oleh arsitektur dan organisasi polisi sebab organisasi yang berat akan menjadi hambatan untuk menciptakan karakter sipil dalam polisi.<sup>8</sup> Polisi yang berwatak sipil harus dapat banyak berkomunikasi dan berdialog dengan lingkungannya, karena masyarakat yang menjadi poin utama dalam perpolisian sipil. Salah satu cara untuk mendekatkan polisi dengan masyarakat yang menjadi lingkungannya adalah dengan membuatnya bertanggung jawab terhadap lingkungannya, dan sewaktu-waktu dapat diminta pertanggungjawaban tersebut. Dalam konteks inilah, polisi didorong untuk mengenali masyarakat dan lingkungannya dengan baik. Polisi juga dapat menjadi referensi apabila orang ingin mengetahui keadaan suatu masyarakat.

Watak “sipil” dalam kepolisian juga sejalan dengan prinsip demokrasi. Ini dapat dilihat bagaimana polisi menjalankan fungsi penegakan hukum (*law enforcement*) di dalam masyarakat.

<sup>6</sup> A. Kadamanta, *Membangun Kultur Kepolisian*, (Jakarta: Forum Media Utama, 2007), hlm. 35.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 41.

<sup>8</sup> *Ibid.* hlm. 64.

Penegakan hukum bertujuan agar tercipta negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum. Terkait dengan prinsip ini, maka peran polisi menjadi penting dalam menjaga konsistensi penegakan hukum diiringi dengan tindakan persuasif kepada masyarakat agar saling bekerjasama dalam mencegah terjadinya tindak kejahatan. Disini akan terlihat watak “sipil” kepolisian saat menjalankan fungsinya. Semua hal tersebut tidak lain demi terciptanya ketertiban hukum, keamanan, dan ketentraman masyarakat. Dalam masyarakat yang menganut sistem demokrasi, polisi dipandang sebagai institusi yang memiliki tanggungjawab utama menjamin keamanan masyarakat. Pandangan ini mengandung pengertian bahwa penegakan hukum dalam masyarakat yang demokratis adalah solusi yang diharapkan masyarakat kepada polisi, karena polisi dapat membuat rusaknya suatu tatanan masyarakat, dan sebaliknya juga dapat menciptakan suasana keadilan dalam tatanan masyarakat.<sup>9</sup>

Konsep terakhir adalah Reformasi Sektor Keamanan. Implementasi reformasi sektor keamanan secara khusus memberikan kerangka penyelesaian menyeluruh bagi masalah-masalah keamanan, seperti penegakan hukum, perlindungan hak-hak sipil dengan kebutuhan melakukan reformasi institusional dan internal di tubuh TNI, Polri, lembaga intelijen, dan institusi sipil yang bertanggung jawab melakukan pengawasan terhadap lembaga-lembaga keamanan tersebut.<sup>10</sup> Sektor keamanan meliputi TNI, Polri, lembaga-lembaga intelijen, sistem peradilan, Departemen Pertahanan, dan DPR (parlemen).

## **Analisis Perjalanan Reformasi Kultural Polri**

### **1. Reformasi Kultural Polri: Konsep dan Wacana Reformasi Birokrasi Polri**

Ada pandangan yang mengatakan bahwa inti dari budaya adalah bahasa, sejarah dan tradisi. Dengan demikian, budaya menyangkut berbagai aspek, mulai dari yang terlihat dan bersifat

material (karya) sampai bentuk yang tak terlihat atau immaterial (karsa). Maka tidak heran jika ada pandangan yang menganggap budaya adalah sistem makna. Di dalam makna itu terdapat berbagai sub-sistem yang di satu saat bisa berdiri secara otonom, namun di saat yang lain dapat saling berkomplementer dan menunjukkan fungsi sebagai satu kesatuan.

Di tataran konsep, Reformasi Kultural memang terasa lebih mendasar dan bersifat kualitatif sifatnya. Reformasi Kultural, idealnya menjadikan budaya (*Culture*) sebagai inti perubahannya. Keinginan untuk melakukan perubahan itu didasarkan pada kebudayaan. Namun, harus diakui bahwa sampai saat ini tidak mudah untuk mendapatkan sebuah pemahaman tunggal tentang konsep tersebut.

Dalam kaitannya dengan Reformasi Kultural Polri dan Reformasi Birokrasi Polri, keduanya merupakan sebuah sistem gagasan yang perlu ditindaklanjuti. Artinya, sistem gagasan merupakan sesuatu yang inheren dalam pengembangan budaya, namun langkah penerapannya, juga menjadi hal yang lain. Wacana Reformasi Birokrasi pada prinsipnya mengikuti amanat dari Kementerian Negara Pemberdayaan Aparatur Negara RI agar tiap instansi pemerintah melakukan reformasi ini sebagai bagian dari upaya meningkatkan kinerja instansinya. Sebagaimana pernah disampaikan oleh Koentjaraningrat, bahwa budaya merupakan keseluruhan sistem gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri sendiri dengan belajar.<sup>11</sup> Dengan kata lain, *bagaimana* budaya Polri dimunculkan dan *siapa* yang memiliki otoritas dalam memproduksi budaya Polri tersebut. Lewat budaya sebagai *social forms*, pemahaman mengenai budaya dan reformasinya akan semakin mendekati hakikat budaya yang dimaksud.

Bila merujuk pada sumber nilai budaya Polri sendiri, sebetulnya sudah ada sejumlah prinsip sebelum Polri masuk menjadi bagian dari ABRI. *Tata tentrem kerta raharja*, merupakan salah satu doktrin yang menjadi dasar dari lahir dan berkembangnya Polri sebelum bergabung

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 17.

<sup>10</sup> Andi Widjajanto (Ed), *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, (Jakarta: ProPatria, 2004), hlm. 12-13.

<sup>11</sup> Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, (Jakarta: PT Aksara Baru, 1986), hlm.180.

menjadi bagian dari ABRI yang lebih menekankan Catur Dharma Eka Karma (Cadek). Kemudian, Tri Brata dan Catur Karya, juga mencerminkan bagaimana Polri harus berkembang sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila.<sup>12</sup>

Para pimpinan Polri sejak awal mengakui bahwa untuk mewujudkan tugas pokok dan fungsi Polri yang baru pascareformasi mustahil dilakukan bila tidak disertai dengan adanya reformasi kultural. Bila kedua tahap reformasi Polri terdahulu lebih menekankan pada aspek legal dan struktur organisasi, maka reformasi kultural sangat menggantungkan pada sistem nilai dan perilaku seluruh anggota Polri, mulai dari jajaran pimpinan tertinggi sampai ke tataran terendah dalam organisasi Polri. Dalam perspektif praksis, reformasi kultural dapat dilihat pada kinerja empirik (*reality*) dari para anggota Polri yang mengemban filosofi Tribhata serta Catur Prasetya. Filosofi yang disebut terdahulu, merupakan “sumber moralitas pada tataran sistem nilai dan norma, sedangkan yang dikatakan kemudian adalah “pedoman pada tataran sistem perilaku”.

Di masing-masing era pimpinan Polri, sebenarnya telah ada semangat untuk mengubah Polri menjadi ke arah yang lebih baik. Pada era Roesmanhadi, dapat disimpulkan telah terjadi Demokratisasi Polri yang lebih terbuka, obyektif, netral dan responsif, tajam dan efektif.<sup>13</sup> Era Da’I Bachtiar, tuntutan publik di era demokrasi kepada Polri adalah agar institusi ini mampu berkinerja lebih “jujur, bersih, makin tanggap dan terbuka, khususnya menyangkut korupsi dan eksploitasi birokrasi”.<sup>14</sup> Sementara era Sutanto, Polri baru adalah polisi sipil, menjunjung tinggi HAM, berada di bawah otoritas pemerintahan sipil yang demokratis<sup>15</sup> Polri yang profesional di era globalisasi dan demokratisasi ditandai oleh perubahan struktural, instrumental dan kultural. Artinya, setiap anggota Polri mesti

melakukan perubahan “tata laku, etika, dan budaya pelayanan Polri”<sup>16</sup>

Oleh karena itu, yang diperlukan Polri bukan sekedar melakukan reposisi dan reorganisasi, melainkan juga re-evaluasi, reorientasi dan redefinisi peran, dengan senantiasa menempatkan otoritas hukum serta keamanan masyarakat yang dilayani dan dilindungi, sebagai utamanya. Dengan demikian, profesi menjadi polisi bukanlah semata pekerjaan transaksional untuk mendapatkan upah. Menjadi polisi merupakan jalan hidup, suatu panggilan hidup untuk pengabdian”<sup>17</sup>

Tidak hanya secara akademis, reformasi kultural juga patut dibahas secara kritis, dan secara empiris, serta perlu diuji dari waktu ke waktu. Apalagi Polri di era reformasi sekarang menghadapi berbagai tuntutan dan rencana tindakan akan pentingnya perubahan. Tuntutan masyarakat sangat jelas bahwa setelah berpisah dari ABRI, Polri harus mampu membuktikan dirinya sebagai alat negara di bidang keamanan. Institusi ini mesti bekerja keras untuk dapat menghapus citra lama yang tak bisa dilepaskan dari watak militeristik. Sebagai lembaga penegak hukum, Polri harus menjadikan hukum sebagai aspek utamanya. Sementara rencana tindakan (*action plan*) Polri harus diorientasikan pada langkah konkrit, bukan sekedar cita-cita, agar masyarakat dapat memantau seberapa jauh agenda tersebut dapat dijalankan.

## 2. Reformasi Kultural Polri Dalam Perspektif Regulasi dan Kebijakan

Salah satu langkah yang dilakukan Polri untuk melakukan perubahan adalah membuat kebijakan, regulasi, dan aturan-aturan internal. Ini yang kemudian disebut dengan reformasi instrumental Polri.

Secara teoritik, reformasi instrumental mengarah pada perubahan atau upaya pembaruan di tingkat regulasi; dari mulai regulasi tertinggi (konstitusi) sampai kepada peraturan-peraturan pada tingkatan terendah. Maka yang lebih harus dilihat adalah reformasi instrumental bukan

<sup>12</sup> Prof. Adlow dari Boston University sebagaimana dikutip Nurinwa dkk dalam *Polri Mengisi Republik*, (Jakarta: PTIK, 2010).

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm.73

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm.77

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm.80.

<sup>16</sup> Sutanto, *Polri Menuju Era Baru Pacu Kinerja Tingkatkan Citra terhadap Polri*, (Jakarta: Cipta Manunggal, 2006), hlm. 2.

<sup>17</sup> Nurinwa dkk, *op.cit.*, hlm. 80.

hanya dianggap sebagai perubahan di tataran kebijakan, melainkan juga melihat *apakah* kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan memang linear dengan tujuan utama Reformasi Polri, yakni membangun institusi Polri yang berwatak sipil dan profesional.

UUD 1945 hasil amandemen mengamanatkan Polri sebagai institusi yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Amanat konstitusi ini memberikan konsekuensi logis bahwa Polri adalah aktor keamanan yang selalu berhubungan dengan masyarakat. Relasi ini yang mau tidak mau membuat Polri harus menata sedemikian rupa institusinya agar sejalan dengan kebutuhan masyarakat. Penataan inilah yang kemudian melahirkan paradigma besar sebagai bagian dari perubahan instrumental Polri, yaitu Polisi Sipil (*Civilian Police*).

Jika melihat di tataran instrumen, dapat dilihat pada Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam UU disebutkan bahwa peran utama polisi adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa fungsi utama kepolisian meliputi tiga hal, yaitu fungsi pre-emptif, preventif, dan represif.<sup>18</sup> Fungsi pre-emptif merupakan tugas pembinaan masyarakat yang hanya meliputi 205 dari tugas pokok Polri. Dalam konteks ini, dikenal istilah *Community Policing* (Perpolisian Masyarakat). Fungsi preventif merupakan fungsi memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, memberikan perlindungan, dan mencegah terjadinya pelanggaran hukum. Sedangkan fungsi represif adalah fungsi penyelidikan dan penyidikan atas sebuah kejahatan.

Untuk pengaturan operasionalisasi fungsi pre-emptif Polri, dikeluarkan beberapa regulasi untuk merealisasikan program Perpolisian Masyarakat. Dasar hukum Perpolisian Masyarakat adalah UUD 1945 perubahan kedua Bab XII Pasal 30; UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri pada Pertimbangan huruf b tentang Pemeliharaan Keamanan Dalam Negeri dan Pasal 3, serta Surat

Keputusan (Skep) Kapolri No. Pol. 737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri.<sup>19</sup> Instrumen-instrumen diharapkan agar program Pemolisian Masyarakat (Polmas) dapat diterapkan dalam masyarakat dalam konteks membangun kemitraan dengan masyarakat. Program ini bertujuan agar polisi dapat melakukan kemitraan dengan masyarakat dalam rangka mengurangi kejahatan dan meningkatkan keamanan.

Berbagai instrumen Polri sebenarnya sudah menunjukkan bahwa perubahan kultur Polri adalah sebuah keharusan, sebab semua instrumen telah mengamanatkan ke arah tersebut. Apalagi perubahan kultur menjadi titik awal bagi capaian perubahan Polri agar menjadi institusi polisi yang humanis, berwatak sipil, dekat dengan masyarakat, dan tidak diragukan integritasnya (profesional). Oleh karena itu, salah satu program unggulan yang diimplementasikan Polri dalam rangka membangun institusi polisi yang berwatak polisi sipil adalah melalui Polmas.

Di dalam Polri sendiri, langkah-langkah menuju perubahan kultur dan *mindset* memang telah dilakukan oleh beberapa kesatuan, seperti Polda dan Polres. Salah satunya Polda Metro Jaya. Dalam rangka perubahan kultur tersebut, kebijakan di tingkat Polda ini diprioritaskan pada tugas operasional dan pembinaan para anggotanya maupun pembinaan dari personel Polri kepada masyarakat.

Strategi preventif dilakukan dengan menggelar pasukan dan anggota polisi sebanyak-banyaknya di lapangan dengan dibantu oleh TNI, Dinas Perhubungan, Satpol PP dan para pemangku kepentingan lainnya untuk menjaga dan mengatur lalu lintas pada pagi, siang, dan malam hari dengan harapan agar dapat memberikan rasa aman bagi masyarakat.

Tidak hanya upaya preventif; upaya pre-emptif terus digalakkan karena jika ini berjalan dengan baik, maka tugas penegakan hukum bisa menjadi lebih ringan. Oleh karena itu, instruksi Kapolda maupun imbauan terus dilakukan agar anggota Polri terus melakukan koordinasi dengan Babinsa. Tidak hanya itu, program optimalisasi

<sup>18</sup> Jend. Pol (Purn) Prof. Dr. Awaloedin Djamin, MPA., *Kedudukan Kepolisian RI dalam Sistem Ketatanegaraan : Dulu, Kini, dan Esok*, (Jakarta : PTIK Press, 2007), hlm. 54-55.

<sup>19</sup> "Relasi Polisi-Masyarakat," dalam IDSPS, AJI, dan FES, *Newsletter*; (Edisi VII/10/2008), hlm. 2.

Babinkamtibmas juga terus digalakkan dengan melakukan prinsip “sambang” atau “*door to door system*.”

Implementasi prinsip upaya pre-emptif dicerminkan melalui instruksi Kapolda agar para anggotanya melaksanakan tugas seperti: memperkenalkan dirinya kepada masyarakat. Ini dilakukan dengan cara kewajiban anggota Polri dalam unit Pembinaan Masyarakat (Binmas) di semua kesatuan untuk melakukan kunjungan ke rumah-rumah penduduk minimal 5 (lima) kepala keluarga dalam satu hari. Mereka juga wajib menyampaikan pesan-pesan yang berhubungan dengan pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penyuluhan hukum, dan sebagainya. Tugas lainnya juga melakukan deteksi dini potensi-potensi kejahatan melalui informasi yang didapatkan langsung dari masyarakat.<sup>20</sup> Program ini dinilai oleh Polri sendiri cukup efektif dan signifikan. Bahkan program ini sudah diajukan ke Gubernur DKI Jakarta agar dapat mendukung dari segi pendanaan.

Selain “*door to door system*”, terdapat pula program-program unggulan yang dinilai oleh Polri sebagai langkah awal yang dapat mengubah persepsi masyarakat mengenai institusi ini. Di antaranya adalah “**polisi peduli pendidikan.**” Cara yang mereka lakukan adalah bekerjasama dengan pengusaha-pengusaha di Jakarta dalam pemanfaatan dana CSR, lalu dana tersebut disalurkan dalam bentuk bantuan fasilitas pendidikan ke sekolah-sekolah yang membutuhkan. Kemudian ada “**polisi peduli pengangguran.**” Ini menjadi program yang cukup penting bagi Polri, sebab masalah pengangguran membuka potensi terjadinya kriminalitas dalam masyarakat. Sama dengan program pendidikan, dana yang dimanfaatkan juga berasal dari dana CSR para pengusaha. Hasilnya menurut klaim mereka, telah banyak pengangguran yang bekerja kembali namun tetap dijadikan binaan oleh Polri. Program lainnya adalah “**polisi siswa.**” Program ini juga dinilai oleh Polri sebagai program yang dapat mencegah terjadinya kejahatan tawuran yang selama ini meresahkan dan merugikan masyarakat. Sedangkan dari sisi siswanya, program ini juga

untuk mencegah bentrokan yang terjadi antara masyarakat dengan para siswa (pelajar) akibat dari tawauran tersebut. Lalu terdapat program “**polisi cilik.**” Program ini dinilai efektif memikat masyarakat karena yang dilibatkan adalah anak-anak. Beberapa kegiatan dalam program ini seperti pelatihan baris berbaris anak-anak, tari, *marching band*, karnaval seragam Polri, dan sebagainya.

Kemudian terdapat program Polmas yang (sudah) diatur dalam kebijakan Polri. Untuk mencapai keberhasilan implementasi Polmas, tentu memerlukan tolak ukur yaitu paradigma Polri yang harus mengarah pada konsep Polisi Sipil. Operasionalisasi paradigma ini sebenarnya dapat dilihat di Polresta Bekasi yang mendapatkan program bantuan kepolisian Jepang melalui *Japan International Cooperation Agency* (JICA). Paradigma Polisi Sipil di Polresta Bekasi dilakukan dengan jalan melakukan perubahan perilaku polisi dalam pelayanan, yang dimulai di bidang identifikasi kriminal dan bidang manajemen tingkat dasar.

JICA sendiri memandang program Polmas adalah strategi yang cukup baik dalam mengubah wajah polisi Indonesia. Apalagi program ini sangat didukung oleh JICA, sebab pemerintah sendiri yang meminta JICA untuk melakukan pembinaan atas program Polmas kepada Polri. Jadi, program Polmas di Indonesia dipastikan sudah sesuai karena sebelum mereka memberikan bantuan, sudah dilakukan diskusi secara intensif dengan pihak Polri.

Sampai penelitian ini dilakukan, program Polmas masih berada dalam tahap pengembangan. JICA sendiri menegaskan bahwa fokus program Polmas di Indonesia tetap dalam pengembangan menuju perubahan Polri menjadi polisi sipil. Poinnya adalah bagaimana cara yang dapat dilakukan agar polisi meraih kepercayaan dari masyarakat. Dengan demikian, maka perlu identifikasi kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan untuk meraih kepercayaan masyarakat dan bagaimana bentuk kerjasama yang ideal antara polisi dengan masyarakat.

Salah satu model kegiatan kerjasama antara polisi dengan masyarakat yang dilakukan adalah dengan model *Chusaizou*. Model ini menggambarkan seorang polisi yang tinggal di

<sup>20</sup> Hasil wawancara dan diskusi dengan jajaran Polda Metro Jaya (April, 2013).

wilayahnya dan melakukan kegiatan pelayanan untuk wilayah itu. Jika polisi tersebut tidak berada di tempat, maka salah satu anggota keluarganya (misal Istri) dapat menggantikan sementara untuk memberikan pelayanan. Segala permasalahan keamanan yang terjadi di wilayah itu diselesaikan juga di tempat tersebut. Disinilah peran Babinkamtibmas menjadi sangat signifikan oleh JICA. Oleh karena itu, salah satu prioritas bantuan Polmas khusus di Kabupaten Bekasi adalah pembinaan Babinkamtibmas dengan menanamkan kesadaran akan tugas polisi di dalam masyarakat. Menurut JICA, dari pengalamannya menjadi tenaga ahli dan mengevaluasi program ini, petugas-petugas kepolisian di Bekasi, khususnya Babinkamtibmas memiliki kemauan untuk melaksanakan Polmas.<sup>21</sup> Evaluasi yang dilakukan juga bersifat independen. Evaluasi ditujukan untuk menilai tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja polisi yang dilakukan secara objektif dan dilaksanakan oleh pihak luar.

Strategi yang dikembangkan oleh Polda Metro Jaya melalui “*door to door system*” dan program Polmas sebenarnya dapat menjadi peluang yang baik dalam upaya reformasi kultural Polri. Walaupun di sisi lain, upaya melakukan reformasi kultural tidak hanya bisa diandalkan melalui instrumen saja, tetapi juga implementasi yang konsisten dan didukung oleh semua pihak. Sayangnya, program yang berjalan ini baru bisa dilembagakan di tingkat Polda, belum menjadi kebijakan nasional. Sehingga yang terjadi adalah program ini baru bisa berjalan dengan baik apabila ada dorongan dari pimpinan kepada anak buahnya. Tentu saja ini kembali lagi pada inisiatif masing-masing pimpinan polisi di tingkat daerah.

Penjelasan mengenai instrumen di atas telah menunjukkan bahwa terdapat “ruang” yang luas kepada Polri untuk melaksanakan fungsinya. Dengan fungsi diskresi, semestinya Polri dapat mengemban tugas untuk memelihara keamanan, ketertiban, memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Lewat program dan strategi ini, masyarakat dihadapkan pada polisi

yang ramah dalam pelayanan serta tegas dalam penegakan hukum.

Namun, walau program-program di atas telah berjalan, citra Polri di mata masyarakat pada tahun 2014 diperkirakan belum beranjak membaik. Hal ini disebabkan kinerja Polri masih jauh dari harapan masyarakat. Walau dalam berbagai momentum dan strategi kamtibmas Polri meraih banyak keberhasilan, tetapi di dalam banyak hal masih terdapat kelemahan-kelemahan Polri, sehingga berdampak pada citra mereka.<sup>22</sup> Misalnya, sejumlah kasus yang ditangani seperti kasus korupsi memperlihatkan masih kuat dugaan keterlibatan para perwira tingginya. Kemudian perilaku polisi lalu lintas di jalan juga masih belum berubah. Terkadang kata-kata kasar masih dilontarkan oleh petugas di lapangan. Sejumlah penanganan kriminal lainnya seperti penebangan kayu ilegal, pencurian ikan legal, kasus perdagangan manusia, perjudian juga masih banyak yang tidak tuntas. Semua ini dapat berimplikasi terhadap makin merosotnya wibawa Polri di mata masyarakat.

Kasus yang cukup menarik perhatian publik adalah korupsi. Harus disadari oleh Polri bahwa kasus korupsi sangat berpengaruh pada performa mereka di mata masyarakat. Ini dikarenakan hampir semua kasus korupsi terpublikasi di media dan korupsi telah menjadi sesuatu stigma yang sangat dibenci oleh masyarakat. Dalam banyak hal, Polri kerap kali masih banyak diragukan masyarakat dalam penanganan kasus tersebut. Polri, dalam penilaian masyarakat, lebih senang menangani kasus kecil yang tidak berdampak besar terhadap kebijakan Polri. Bahkan ada anggapan bila kasus-kasus korupsi yang ditangani Polri ada yang mengarah ke pejabat tinggi, maka kasusnya kerap “dipinggirkan” karena tidak mau berbenturan dengan pemegang kekuasaan.<sup>23</sup>

### **3. Reformasi Kultural Polri Dalam Perspektif Kelembagaan**

Sejak bergulirnya gerakan reformasi pada pertengahan 1998, format kelembagaan Polri

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Brigjen Pol (Purn) Drs. Syafridi Cut Ali, “Mencari Kapolri yang Melayani,” *Jurnal Suara Komisi Kepolisian Nasional*, Juni 2013, hlm. 14.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

mengalami perubahan drastis. Perubahan tersebut memiliki dampak luas bagi pranata internal kepolisian dalam menjalankan tugasnya di tengah masyarakat Indonesia yang majemuk. Polri mendapat wewenang, baik bersumber dari peraturan hukum (legal-formal) maupun legitimasi politik, untuk menjaga keamanan serta ketertiban dalam negeri.

Reformasi kelembagaan Polri pertama kali terjadi pada tahun 1999. Presiden B.J. Habibie mengeluarkan Instruksi Presiden No. 2 Tahun 1999 dimana posisi Polri yang semula di bawah Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menjadi di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam).<sup>24</sup> Pelaksanaan Inpres tersebut ditandai upacara serah terima panji Polri pada tanggal 1 April 1999 di Mabes ABRI di Cilangkap, Jakarta, dari Kepala Staf Umum Letjen TNI Sugiyono kepada Sekjen Dephankam Letjen TNI Fahrul Rozi. Panji Polri tersebut kemudian diserahkan kepada Kapolri Jenderal Polisi Roesmanhadi.<sup>25</sup>

Presiden Abdurrahman Wahid melanjutkan reformasi dengan memisahkan Polri dari Dephankam.<sup>26</sup> Berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 89 Tahun 2000, presiden menyatakan bahwa Polri berkedudukan langsung di bawah Presiden, dan Polri dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab langsung kepada Presiden.<sup>27</sup> Pada tanggal yang sama (1 Juli 2000), Kapolri mengeluarkan Surat Keputusan 801/VI/2000

<sup>24</sup> Presiden menginstruksikan Menhankam/Pangab untuk "... secara bertahap mulai mengambil langkah-langkah seperlunya dalam rangka reformasi Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan menempatkan sistem dan penyelenggaraan pembinaan kekuatan dan operasional Kepolisian Negara Republik Indonesia pada Departemen Pertahanan dan Keamanan Republik Indonesia." Lihat Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Langkah-langkah Kebijakan Dalam Rangka Pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

<sup>25</sup> Jenderal Polisi (P) Prof. Dr. Awalloedin Djamin, MPA, dkk, *Sejarah Perkembangan Kepolisian di Indonesia. Dari Zaman Kuno Sampai Sekarang* (Jakarta: Yayasan Brata Bhakti POLRI, 2007), hlm. 471.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 474-475.

<sup>27</sup> Lihat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 89 Tahun 2000 Tentang Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Keppres ini juga memuat ketentuan bahwa susunan, sebutan dan tanda pangkat Polri akan diubah serta ditetapkan oleh Keputusan Kapolri.

tentang perubahan nama pangkat bagi perwira tinggi, perwira menengah, perwira pertama, bintang tinggi, dan tamtama, sedangkan pangkat bintang tetap dengan istilah militer.<sup>28</sup>

Inpres, Keppres, dan Tap MPR pada periode awal reformasi adalah rangkaian regulasi yang bertujuan mengarahkan kelembagaan Polri agar memiliki kultur sipil yang kuat. Namun demikian, sejak awal timbul kekhawatiran baru mengenai posisi Polri yang berada langsung di bawah Presiden. Dalam situasi transisi demokrasi, di mana 'pertarungan politik', baik politik intra-parlementer maupun ekstra-parlementer menguasai diskursus nasional, posisi Polri dan Kapolri rawan dijadikan instrumen kepentingan politik oleh presiden maupun rezim kekuasaan tertentu. Kekhawatiran tersebut terbukti beralasan dalam peristiwa pemberhentian Rusdihardjo dan pengangkatan kontroversial Surojo Bimantoro secara sepihak oleh Presiden Abdurrahman Wahid.

Namun, perubahan-perubahan struktur dan kelembagaan tetap dilakukan dalam rangka membangun karakter Polri yang lebih "sipil." Dengan terkikisnya kepangkatan ala militer, Polri juga sebisa mungkin sebenarnya tengah menjaga jarak dan membedakan dirinya dengan militer (ABRI, TNI). Upaya-upaya ini yang sebenarnya diharapkan dapat menciptakan secara perlahan watak "sipil" di masing-masing personalianya. Ini yang kemudian menjadi titik tolak perubahan kelembagaan Polri dalam konteks reformasi kultural.

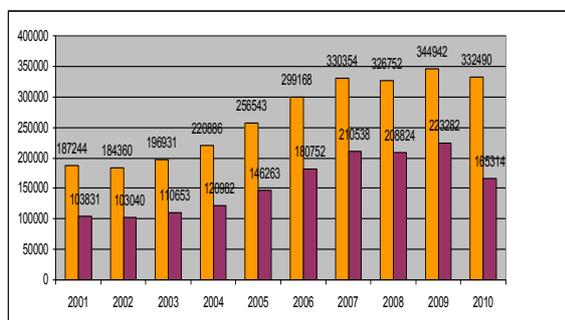
Salah satu upaya reformasi kultural dalam konteks penataan kelembagaan Polri adalah penambahan jumlah personel. Kebijakan ini awalnya dimaksudkan untuk mengakselerasi reformasi Polri, namun dalam praktiknya di lapangan justru tidak jarang menimbulkan masalah baru. Selain itu, penambahan personel tidak dapat diasumsikan menjadi solusi dan jawaban atas kompleksitas tugas serta fungsi Polri di dalam masyarakat. Penambahan personel Polri dilakukan dalam situasi di mana reformasi struktural serta instrumental Polri yang belum tuntas, padahal –seperti dinyatakan sendiri oleh Polri- reformasi kultural merupakan muara

<sup>28</sup> Awalloedin Djamin, *op.cit.*, hlm. 473-474.

dari perubahan pada aspek struktural serta instrumental Polri.<sup>29</sup>

Realitas yang terjadi adalah personel bertambah namun tanpa memiliki kultur demokratis (sipil dan menghormati HAM) dan kemampuan persuasif untuk berkomunikasi dengan masyarakat. Pada saat polisi lulusan baru Akademi Kepolisian yang berusia muda dan minim pengalaman turun ke lapangan berhadapan dengan barisan demonstran yang provokatif, kemungkinan besar para anak muda tersebut akan membalas provokasi serta dorongan fisik para pengunjung rasa dengan siksaan dalam tahanan, serta memukul atau menembak langsung para pengunjung rasa di jalan.<sup>30</sup> Alih-alih menyelesaikan masalah, penambahan personel polisi namun tanpa kultur demokrasi yang kuat malah menghasilkan problem baru bagi Polri sendiri maupun masyarakat.<sup>31</sup>

Penambahan personel juga tidak berbanding lurus pada penurunan angka kejahatan dalam masyarakat. Berdasarkan data dari Polri sendiri, angka kejahatan dalam level nasional selama sepuluh tahun terakhir mengalami peningkatan. Ini terlihat pada Gambar 1.



■ Lapor  
■ Selesai

Sumber: Deputi Bidang SDM Mabes Polri; seperti yang disampaikan oleh Farouk Muhammad (Bahan

<sup>29</sup> Reformasi kultural sebagai muara dari reformasi struktural serta instrumental, lihat situs resmi Polri, <http://www.polri.go.id>.

<sup>30</sup> Narasi tentang konflik polisi dan masyarakat, lihat ICG, "Indonesia: The Deadly Cost of Poor Policing," *Asia Report*, No. 218 – 16 Februari 2012, hlm. 8-16.

<sup>31</sup> Pendapat seorang narasumber berlatar belakang pensiunan polisi (mantan perwira tinggi) dalam FGD Pusat Penelitian Politik LIPI tentang Reformasi Kultural Polri, pada tanggal 11 September 2013 di Jakarta.

Kuliah Umum Mahasiswa/Sivitas Akademika Departemen Kriminologi FISIP UI dan STIK, 21 Februari 2011).

**Gambar 1.** Grafik Tren Angka Kejahatan Dalam Masyarakat

Pola kejahatan yang telah berkembang sebagaimana terlihat pada gambar di atas, maka perlu strategi lain agar kejahatan tidak terus meningkat dan upaya preventif dapat dikedepankan. Polmas dapat menjadi strategi pemolisian yang baik untuk tujuan tersebut. Tindakan polisi, wewenang diskresi, dan kebijakan institusional Polri sebisa mungkin lebih diarahkan kepada pencegahan terjadinya kejahatan (preventif), dibandingkan merespon setelah terjadi (reaksioner), yaitu dengan cara membangun kemitraan dengan masyarakat sehingga Polri dapat mendeteksi serta mengetahui dengan pasti potensi atau dugaan lokasi/peristiwa kejahatan, dan masalah-masalah sosial dalam masyarakat.

Reformasi kultural Polri dalam konteks penataan kelembagaan juga terkait erat dengan faktor kepemimpinan. Dalam berbagai diskusi,<sup>32</sup> tidak hanya satu kali muncul pendapat bahwa naik-turunnya kinerja aparat keamanan di lapangan maupun citra Polri secara umum di mata masyarakat tergantung kepada pemimpin yang *in-charge* di Polri pada saat itu (Kapolri). Seorang mantan petinggi Polri bahkan menyatakan bahwa reformasi Polri berhenti pada era kepemimpinan Jenderal Pol. Sutanto.<sup>33</sup> Polri pada era Bambang Hendarso Danuri dan Timur Pradopo dinilai mengalami kemunduran karena mencuatnya berbagai kasus pelanggaran hukum –maupun dugaan pelanggaran hukum- yang melibatkan aparat kepolisian, baik yang dilakukan perorangan maupun berkelompok (perkelahian dengan anggota militer, pemuda setempat, dan lain-

<sup>32</sup> Satu format diskusi yang dapat disebut di antaranya adalah rangkaian *focus group discussion* tim riset P2P LIPI tentang Reformasi Polri dengan personel aktif maupun pensiunan Polri serta kalangan masyarakat sipil di Jakarta dan Bekasi pada tahun 2013.

<sup>33</sup> Pendapat seorang narasumber berlatar belakang pensiunan polisi (mantan perwira tinggi) dalam *focus group discussion* Pusat Penelitian Politik LIPI tentang Reformasi Kultural Polri, pada tanggal 11 September 2013 di Jakarta.

lain).<sup>34</sup> Berbagai kasus yang menyita perhatian publik dan dinilai benar-benar merusak usaha Polri dalam membangun citranya adalah pada periode Bambang Danuri dalam kasus konflik “cicak versus buaya” (silang pendapat antara Susno Duadji dari Polri dan KPK) serta “kasus rekening gendut” (kepemilikan rekening perwira tinggi Polri dalam jumlah besar). Fokus kepada kepemimpinan pada dasarnya berpegang pada asumsi bahwa pendekatan *top-down* memegang peran lebih signifikan dalam sebuah perubahan, atau dalam hal ini adalah reformasi kultural Polri.

Pendekatan kepemimpinan memang berguna untuk memahami dinamika reformasi Polri pada level makro. Namun, pendekatan tersebut berpotensi meminggirkan potensi perubahan yang lebih bersifat *bottom-up*. Padahal dalam institusi Polri, perubahan yang berasal dari bawah ke atas juga memiliki peran penting karena dua hal. *Pertama*, dengan adanya falsafah Polmas membuka peluang besar bagi aparat di daerah, bahkan personel yang sehari-hari bertugas di lapangan serta berinteraksi di lapangan, untuk menciptakan sebuah terobosan kreatif dalam memperbaiki citra buruk Polri, memaparkan hal-hal baik atau pencapaian yang telah dicapai Polri. *Kedua*, wewenang diskresi yang diberikan oleh UU No. 2 Tahun 2002 juga menjadi instrumen untuk menentukan keputusan terbaik yang dapat diambil oleh seorang personel ketika berada di lapangan serta berhadapan dengan suatu masalah.<sup>35</sup> Tepat pada wewenang diskresi tersebut, potensi ataupun upaya konkret reformasi kultural Polri yang bersifat *bottom-up* patut mendapat perhatian.

<sup>34</sup> Saat laporan ini ditulis Kapolri Jenderal Pol. Sutarmanto, pengganti Timur Pradopo, baru saja dilantik.

<sup>35</sup> Poin reformasi kultural dan diskresi ini dikutip dari G. Ambar Wulan, “Penguatan *Corpsgeist* Polisi: Fundamen bagi Pelaksanaan Reformasi Polri,” Makalah yang disampaikan dalam *focus group discussion* dengan tema “Reformasi Polri: Menuju Polri yang Profesional dalam Melayani Masyarakat”, diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Politik LIPI dan Sekretariat Wakil Presiden RI, pada tanggal 30 April 2012 di Jakarta, hlm. 3.

#### 4. Dinamika Lingkungan Eksternal Polri: Tantangan dan Hambatan Reformasi Kultural

Reformasi kultural Polri akan sangat dipengaruhi oleh sejumlah faktor, baik internal maupun eksternal. Secara internal, reformasi di lingkungan Polri dipengaruhi oleh bentuk relasi dan kompetisi internal dari aparat yang ada, kapasitas SDM dan ketersediaan infrastruktur organisasi baik yang berupa regulasi maupun kebijakan. Sedangkan faktor eksternal lebih ditentukan bagaimana lingkungan Polri mendukung atau justru mengabaikan proses reformasi kultural yang sedang berjalan. Ini akan terlihat bagaimana relasi Polri dengan Pemerintah, DPR, Organisasi Masyarakat Sipil, serta Media Massa.

Di level pemerintah, gejala kemandegan reformasi Polri sudah ditunjukkan oleh elit pemerintahan sejak masa Presiden Megawati dan Presiden SBY. Kebijakan-kebijakan reformasi sektor keamanan terkesan tidak lagi bersemangat mengambil inisiatif untuk melanjutkan proses-proses yang telah dirintis oleh pendahulunya. Sejak masa kampanye sampai dengan terpilih menjadi Presiden pada Pemilu 2004, SBY sudah menunjukkan tanda-tanda bahwa ia tidak menganggap penting reformasi struktur dan postur TNI, Polri dan BIN. Isu-isu penempatan institusi keamanan di bawah kontrol otoritas politik sipil seperti Departemen Pertahanan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Hukum dan HAM, bahkan kontrol parlemen nyaris tidak menjadi *concern* kampanye politiknya.

SBY lebih memilih untuk membangun loyalitas TNI, Polri dan BIN kepada dirinya ketimbang menciptakan struktur kontrol yang demokratis. Ia berhasil meningkatkan pengaruh dan menjadi sentral legitimasi dari kepentingan-kepentingan institusi-institusi tersebut, menciptakan fragmentasi ketundukan politik para elit aktor keamanan hanya kepada pemerintahan sipil yang memiliki cara pandang yang sama dengan mereka, dan perlahan-lahan kembali memberi kesempatan ‘berpolitik praktis’ pada institusi Polri.

Politisasi yang dilakukan oleh Polri juga terjadi saat kasus pemalsuan DPT yang berujung pada pemilihan ulang dalam Pilkada Jawa Timur; Sampang dan Bangkalan, Madura. Kasus

lainnya juga menunjukkan bahwa dalam internal kepolisian sendiri ada kecenderungan Polri lebih menuruti kehendak Presiden ketimbang upaya untuk melaksanakan fungsinya secara profesional. Kasus represi yang dilakukan oleh Polri dalam aksi unjuk rasa kenaikan BBM yang terjadi pada tahun 2013 serta berbagai tindak penanganan yang terkait konflik agraria dipandang oleh Kontras sebagai indikator dari Polri lebih menuruti kehendak Presiden.

Parlemen juga memainkan peran penting dalam reformasi sektor keamanan. Sebagai wakil kepentingan warga negara, anggota parlemen memainkan peran legislatif dan pengawasan yang sangat penting, yang meminta pertanggungjawaban lembaga eksekutif. Parlemen menyetujui anggaran, mengkaji dan melaksanakan perundang-undangan yang berkaitan dengan sektor keamanan, dan menjalankan fungsi perantara antara pemerintah dan warga negara dalam menentukan dialog nasional mengenai keamanan.

Idealnya, isu keamanan memang seharusnya ditangani oleh orang yang punya kemampuan untuk itu. Atau, setidaknya didukung oleh staf ahli yang memadai guna memberikan amunisi tambahan bagi anggota DPR saat melakukan rapat kerja. Anggota Komisi III DPR, mengakui bahwa faktor kualitas DPR juga mempengaruhi kualitas pengawasan. Ia bisa mengerti jika petinggi kepolisian enggan bisa lebih terbuka dengan anggota Dewan karena seringkali dasarnya bukan untuk menggali informasi, tapi lebih seperti mencari sensasi.

Persoalan yang lebih serius adalah di lingkungan parlemen sendiri mendefinisikan peran parlemen (*parliamentary oversight*) sebagai peran di bidang legislasi, pengawasan dan anggaran tanpa secara spesifik mengaitkan apakah fungsi-fungsi seperti itu akan dilakukan pada tingkat pengambilan keputusan, perumusan kebijakan, atau pelaksanaan kebijakan. Parlemen tidak membedakan secara khusus bahwa peran mereka adalah peran kontrol dalam kerangka *checks and balances* dengan menggunakan anggaran dan legislasi sebagai instrumen. Salah satu konsekuensi serius dari kerancuan ini adalah ketidakjelasan tentang sejauhmana parlemen dapat mempersoalkan kebijakan

pemerintah (Presiden) dan Kapolri sebagai pembuat kebijakan di institusi tersebut dan bagaimana harus mempersoalkannya. Hal ini diperparah dengan kian sibuknya anggota parlemen dengan urusan kepentingan politik kelompok dan partai ketimbang mendorong, mengevaluasi, mengawasi dan mengambil sikap terhadap *mandegnya* pelbagai agenda reformasi Polri. Akibatnya, wacana reformasi keamanan yang dikembangkan DPR cenderung menjauh dari substansi reformasi yang sesungguhnya. Reformasi formal dan simbolik memang terjadi di tangan mereka, namun sangat sarat problematika

Relasi Polri dengan Organisasi Masyarakat Sipil juga menjadi salah satu titik tolak bagi perubahan Polri yang bisa lebih terbuka. Pengakuan akan pentingnya peranan *civil society* juga ditunjukkan oleh pihak kepolisian dengan memberikan ruang kepada mereka untuk terlibat dalam isu-isu strategis dan sensitif. Sebagai contoh adalah inisiatif kepolisian untuk mengundang salah satu perguruan tinggi untuk melakukan kajian tentang anggaran kepolisian dan kemudian mendiskusikan secara terbuka temuan-temuan tersebut, termasuk diantaranya terkait dengan sumber penerimaan ilegal yang diterimanya. Demikian pula dengan keterbukaan Polri untuk bekerjasama dengan aktor-aktor *civil society* lainnya untuk memperkuat kapasitas polisi dalam menangani isu-isu spesifik, seperti hak asasi manusia, pemolisian masyarakat, reformasi pendidikan kepolisian, gender, manajemen kepolisian, rekrutmen sumber daya manusia, terorisme, dan isu-isu penting lainnya.

Meskipun perjalanan reformasi Polri masih diwarnai dengan berbagai ambivalensi dan menghadapi berbagai kendala, namun hal ini telah memberikan sinyal tentang kesadaran bahwa Polri tidak dapat menjalankan proses reformasi kelembagaannya sendiri, namun membutuhkan kerjasama dan kemitraan dengan masyarakat serta institusi negara lainnya. Ini ditunjukkan sepanjang tahun 1999-2007 bermunculan advokasi-advokasi strategis terkait dengan rancangan legislasi, perumusan kebijakan dan pencabutan legislasi dan kebijakan yang bertentangan dengan demokrasi, nilai-nilai HAM dan *good governance* yang dikeluarkan kalangan Masyarakat Sipil. Selain itu, juga berkembang

corak advokasi sektor keamanan yang elegan, melalui rekomendasi, usulan RUU dan kebijakan, audiensi dengan DPR, Departemen Pertahanan, Markas Besar TNI dan Polri, gugatan *class action* atau *judicial review* atas satu kebijakan yang dianggap mengancam *demokrasi*, sampai dengan debat publik tentang konsep dan persepsi keamanan kalangan masyarakat sipil *vis a vis* pemerintah dan aktor keamanan.

Harus diakui bahwa advokasi masyarakat sipil terkait dengan sektor keamanan pada umumnya dan reformasi Polri pada khususnya berlangsung lebih baik. Jika pada masa lalu mereka lebih mengedepankan pendekatan parlemen jalanan, maka kritik-kritik yang dilakukan oleh kelompok-kelompok masyarakat saat ini lebih terorganisir. Dalam lima tahun terakhir misalnya, lembaga seperti KontraS, Imparsial, AJI, serta Komnas HAM, IPW (*Indonesia Police Watch*) secara rutin melakukan evaluasi tahunan terhadap kinerja kepolisian. Evaluasi yang dilakukan tidak semata-mata didasarkan data media massa saja, melainkan penelitian yang dilakukan secara langsung di beberapa daerah.

Namun demikian, sejauh ini advokasi reformasi kepolisian yang dilakukan masyarakat sipil menghadapi dua tantangan utama, yaitu: 1) Persoalan dan hambatan berasal dari resistensi dan respons pengambil kebijakan dan aktor keamanan; serta 2) Persoalan dan hambatan dari dalam komunitas Masyarakat Sipil sendiri. Beberapa manifestasi resistensi pemerintah dan aktor keamanan ini juga muncul dalam persoalan dan hambatan yang berasal dari internal kelompok atau organisasi masyarakat sipil (OMS) sendiri, yaitu:

- a. Masyarakat Sipil dan Konsolidasi Internal: Aliansi dan koalisi masyarakat sipil yang ada masih bersifat tentatif, belum solid dalam merumuskan dan mengawal satu isu strategis dalam reformasi kepolisian, sebagai *impact* dari aktivitas berbasis program/isu, sehingga kemampuan untuk melakukan *follow up* dan pengembangan sangat tergantung pada ketersediaan kapasitas dan sumber daya.

- b. Masyarakat Sipil dan Profesionalisme: Beberapa kelompok masyarakat yang bekerja di ranah advokasi reformasi kepolisian hanya mengerti masalah mikro alias kurang menguasai aspek makro. Ketika melakukan advokasi, ditemukan pula data, argumentasi dan substansi gugatan lemah. Di sisi lain, belum terbentuk koalisi kuat yang melibatkan unsur-unsur NGO, media, universitas dan Ormas sekaligus.
- c. Masyarakat Sipil dan Jaringan: Organisasi Masyarakat Sipil di daerah tidak merasa terintegrasi, tersosialisasi dan kurang mengetahui perkembangan isu maupun advokasi di level nasional. Perlu ada kerjasama dengan Organisasi daerah yang bergerak di luar isu RSK.
- d. Masyarakat Sipil dan Pencitraan: DPR-RI memandang Masyarakat Sipil masih sebagai “penggembira” dalam prosedur penyusunan legislasi dan kebijakan serta sekadar dilibatkan pada aktivitas-aktivitas formal ketimbang menjadikannya sebagai representasi kepentingan publik. Sementara pemerintah masih menempatkan Masyarakat Sipil sebagai ancaman reintegrasi dalam analisis ancaman karena pengaruh persepsi tuntutan penegakan HAM dan penegakan hukum terhadap aparat Polri, dinilai sebagai ‘pesanan’ barat untuk memecah belah persatuan. Sebagai reaksi atas pencitraan ini, masyarakat Sipil terutama Ornop HAM bersikap resisten terhadap setiap tindakan negara yang dianggap mengancam eksistensi kerja mereka.

Beberapa kecenderungan tersebut pada akhirnya mendorong banyak advokasi reformasi kalangan organisasi masyarakat mengedepankan pilihan agenda dan strategi yang lebih realistis sesuai dengan kapasitas dan arah kepentingan masing-masing organisasi. Misalnya pada kebijakan dan kasus tertentu ketimbang berkonsolidasi dan secara bersama-sama mengawal isu-isu reformasi kepolisian di

tataran pengembangan sikap dan kemauan politik Negara untuk melakukan perubahan total.

Media massa juga berperan banyak. Media berperan sebagai pilar demokrasi, yakni sebagai perpanjangan mata publik melakukan pengawasan pada pelaksana tugas pemerintahan. Sebagai pilar demokrasi media massa juga berperan sebagai rujukan pengetahuan. Oleh karena itu, media massa memiliki peran besar dalam mempengaruhi, membentuk dan mengubah cara pandang masyarakat.

Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 memberikan perlindungan kepada jurnalis dan media dalam menjalankan profesinya lebih baik. UU tersebut juga turut membantu media massa mendapatkan kemudahan informasi pada institusi-institusi strategis seperti TNI dan Polri yang dulu sangat tertutup. Namun demikian, menurut seorang narasumber, informasi tentang reformasi Polri yang mulai terbuka tersebut lebih banyak pada soal-soal yang sifatnya kebijakan umum. Untuk informasi yang lebih strategis, masih tak mudah mengaksesnya. Direktur Eksekutif Imparsial Poengky Indarti berpendapat, informasi soal reformasi sektor keamanan ini hanya pada regulasi umum seperti UU, yang itu sebenarnya bisa dicari melalui internet. Tapi informasi yang lebih detail dari UU, misalnya peraturan pemerintah atau keputusan menteri, tetap tak mudah mengaksesnya.<sup>36</sup>

Hal yang menonjol secara negatif dalam setahun belakang ini adalah dominannya Polri dalam pemberitaan di seluruh media massa (cetak dan elektronik) terkait dugaan praktik korupsi, rekayasa kasus, dan mafia peradilan. Pemberitaan ini jelas telah berimbas pada capaian *grand strategy* reformasi internalnya (2005-2010), yaitu pembentukan kepercayaan (*trust building*) publik terhadap Polri. Periode ini memiliki nilai strategis dan sekaligus juga masa kritis dalam rangka memantapkan organisasi Polri yang kuat dan mampu melaksanakan tugasnya sebagai pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat serta sekaligus sebagai penegak hukum yang dipercaya oleh rakyat.

Harus diakui akses media yang diberikan oleh Polri sangatlah mudah. Hal ini juga

<sup>36</sup> FGD Penelitian “Tinjauan Kritis Reformasi Kultural Polri”, September 2013.

diperkuat dengan fungsi Humas Polri yang lebih terbuka dengan media massa sebagaimana telah diuraikan dalam bagian sebelumnya. Namun demikian, bukan berarti kekerasan media yang dilakukan oleh Polisi terhadap jurnalis menurun. Aliansi Jurnalis Independen dalam Catatan Akhir Tahun 2012 AJI Indonesia justru meningkat. Jika tahun 2011 jumlah kekerasan pada wartawan hanya 49 kasus, maka pada tahun 2012 meningkat menjadi 56 kasus nasional dan 12 di Papua. Pada kasus nasional pelaku kekerasan sebanyak 30% dilakukan oleh aparat kepolisian. Sedangkan di Papua dari 12 kasus kekerasan pada jurnalis, hampir separuhnya dilakukan oleh pihak kepolisian.<sup>37</sup>

Yang menarik dalam kaitan antara media dan reformasi Polri adalah munculnya gejala *media framing* dalam soal peliputan terorisme. Media dan terorisme menjadi dua tema sentral yang menarik perhatian karena memiliki benang merah pada beberapa aspek. Ross misalnya, memandang bahwa media massa merupakan lahan kampanye yang penting serta menjadi ruang terbuka bagi diskusi dan perdebatan tentang berbagai hal termasuk terorisme. Sementara Sharma melihat bahwa titik temu dari dua tema tersebut terletak pada fungsi dasar media massa sebagai aktor penyalur informasi, mendidik khalayak dan menghibur masyarakat dengan keinginan dari kelompok teroris untuk diperhatikan publik.<sup>38</sup>

Selain itu, benang merah antara media dan terorisme tidak terlepas dari aspek komersialisasi berita. Pada posisi ini, terorisme merupakan sebuah fakta sosial yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan peningkatan konsumsi berita di media massa. Secara jelas, relasi antara media massa dan terorisme dapat dideskripsikan melalui relasi simbiosis mutualisme dimana kedua belah pihak memerlukan satu sama lain dalam sebuah hubungan yang saling menguntungkan.

Dalam kaitannya dengan reformasi Polri, keberhasilan melakukan penanganan terorisme

<sup>37</sup> Catatan Akhir Tahun 2012 AJI Indonesia, <http://ajiindonesia.or.id/read/article/press-release/168/catatan-akhir-tahun-2012-aji-indonesia.html>, diakses pada tanggal 8 September 2013.

<sup>38</sup> Frank E. Dardis (et.al.), *Media Framing Running Head: Media Framing of Capital Punishment and Its Impact on Individuals Cognitive Responses*, Manuscript in Mass Communication and Society, (Pennsylvania State University, Desember, 2006), hlm. 15-17.

yang dimulai dengan penyingkapan kasus Bom Bali pada tahun 2000, mendapat liputan besar di kalangan media. Bahkan tidak sedikit media saat itu memberikan apresiasi yang besar dalam berbagai tajuk redaksional mereka. Penggunaan *embedded journalism* pada kasus penangkapan terorisme hingga pada tahun 2007 menjadi tontonan yang sangat menarik bagi kalangan masyarakat, sekaligus promosi bagi Polri dalam program penanganan terorisme. Sambutan positif media dalam kasus penanganan terorisme menjadikan banyak negara asing memberikan bantuan kepada Polri baik dalam kaitan program/kegiatan penanganan terorisme maupun kegiatan lainnya seperti Polmas, dan sebagainya.

Namun demikian, keharmonisan media massa dengan polisi nampaknya harus berakhir. Penanganan dan peliputan terorisme tidak ditulis atau disiarkan atas fakta semata, melainkan mereka analisis dengan peristiwa-peristiwa yang hangat kala itu. Hasilnya adalah, media kerap menuding bahwa Polri memanfaatkan berita penangkapan masalah terorisme sebagai langkah pengalihan isu-isu politik yang lebih besar.

### **Penutup: Problem dan Prospek Reformasi Kultural Polri**

Reformasi kultural mengandung dua hal yang amat mendasar, yaitu perubahan pola pikir (*mind set*) dari individu anggota Polri dan juga pola budaya (*cultural set*) dari organisasi Polri. Reformasi kultural Polri bukanlah sesuatu yang terjadi dalam situasi yang vakum. Faktor-faktor budaya individu, budaya organisasi dan perubahan lingkungan Polri ikut mempengaruhi reformasi kultural Polri. Dari sisi individu, menjadikan Polri yang kuat, berkualitas, profesional dan proporsional harus ditopang oleh moralitas, sikap mental dan perilaku jujur anggotanya. Di sisi lain, perubahan pola pikir dan pola tindak anggota Polri juga amat ditentukan oleh perubahan budaya organisasi Polri serta lingkungan luarnya.

Bila ditilik ke belakang, Polri sudah beberapa kali mengalami reformasi budaya. Ketika era kemerdekaan, Polri juga harus mengubah sikap mental dan perilakunya dari yang dulu menjadi bagian dari aparat keamanan kolonial, menjadi bagian dari suatu pemerintahan nasional yang sudah merdeka. Persepsi dan perlakuan anggota

polisi terhadap masyarakat tentunya juga berubah dari yang dulu dilatarbelakangi oleh kepentingan kolonial menjadi melihat dan memperlakukan manusia Indonesia sebagai bagian dari bangsanya sendiri.

Persoalan yang muncul kemudian adalah: *Pertama*, bagaimana anggota Polri dan institusi Polri secara filosofis mengubah pola pikir dan pola tindaknya dari polisi yang berbau militer menjadi polisi yang bermartabat sipil (*Civil Police*). *Kedua*, bagaimana Polri secara administratif tetap menerapkan sistem terintegrasi (*integrated system*) di satu pihak, tetapi aplikasi kerjanya lebih mengedepankan sistem terdesentralisasi yang didasarkan pada kebutuhan dan kekhasan wilayah atau masyarakat setempat. *Ketiga*, bagaimana Polri meletakkan masyarakat dan bukan penguasa politik sebagai titik sentral pengabdianya pada negara.

*Keempat*, bagaimana individu anggota dan organisasi Polri dapat memahami Pasal 5 Ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi “Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri” sebagai sesuatu yang bersifat terintegrasi. Dengan kata lain, bagaimana Polri dapat berfungsi dalam penegakan hukum, pemeliharaan ketertiban dan sekaligus pembasmi kejahatan demi melindungi kepentingan publik.

*Kelima*, secara operasional, bagaimana Polri dapat menumbuhkembangkan kultur yang kuat dalam bentuk kekompakan atau solidaritas korps, kesetiaan pada tugas serta memiliki kedisiplinan dan keberanian untuk menghadapi tugas dan risiko pekerjaan. Ini bukan berarti bahwa demi solidaritas korps Polri lalu lebih mengedepankan budaya yang sinis kepada publik, saling menutupi kesalahan rekan, pemujaan pada mitos yang sudah terinternalisasi di kalangan kepolisian dan mengembangkan pola komunikasi yang hanya dipahami oleh kalangan kepolisian saja.

*Keenam*, pemberian penghargaan (*reward*) dan hukuman (*punishment*) secara adil; apakah

sudah menjadi bagian inheren dari reformasi kultural Polri.

*Ketujuh*, apakah sistem rekrutmen sudah benar-benar bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN). Apakah sistem pendidikan dari tamtama/bintara, akademi, sekolah pimpinan Polri segalanya sudah memasukkan unsur-unsur terkait dengan perubahan kultur Polri. Selain itu, apakah kenaikan pangkat dan jabatan benar-benar sudah menerapkan sistem merit yang ditopang oleh analisis matriks psikologis atas semua perwira pertama, menengah dan tinggi Polri sesuai dengan tingkat jabatannya.

*Kedelapan*, bagaimana pula lingkungan di luar Polri mempengaruhi pola pikir, pola budaya dan pola tindak dari anggota dan organisasi Polri.

*Kesembilan*, apa sikap dan tindakan atasan terhadap publik atau bawahan sungguh-sungguh sudah memberikan contoh yang baik sesuai dengan reformasi kultural Polri.

*Kesepuluh*, adakah kesinambungan penerapan strategi, kebijakan dan tahapan reformasi kultural Polri. Persoalan ini muncul karena setiap pergantian Kapolri tidak jarang diikuti oleh perubahan strategi, penekanan atau bahkan tahapan dari reformasi instrumental, struktural dan kultural Polri. Ketidaksinambungan ini antara lain disebabkan setiap Kapolri ingin meninggalkan warisan kebijakan sendiri mengenai reformasi Polri tersebut.

Berbagai kajian LIPI tentang Reformasi Polri menunjukkan bahwa Polri memang masih terus melakukan reformasi instrumental, reformasi struktural dan reformasi kulturalnya. Dari sisi pelayanan masyarakat misalnya, sudah banyak perubahan mendasar pada jajaran Polri dalam melayani masyarakat seperti pembuatan dan perpanjangan Surat Ijin Mengemudi (SIM) dan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), laporan kehilangan barang, atau laporan terkait adanya tindakan kriminal dalam masyarakat. Namun, ini hanya terjadi di Jakarta dan kota-kota besar di pulau Jawa serta kota-kota lainnya dan belum menyebar ke seluruh wilayah Indonesia.

Dalam kaitannya dengan perlindungan terhadap masyarakat dan penegakan hukum, keberhasilan Polri lebih pada bagaimana Polri, dalam hal ini Densus 88, cepat tanggap dalam

menangani masalah terorisme dan belum menyeluruh pada tindakan kriminal lainnya. Dalam beberapa kasus, aparat Polri juga lebih banyak melindungi pemilik modal atau kekuasaan ketimbang masyarakat, khususnya terkait dengan persoalan pertanahan dan atau perburuhan. Terkait juga dengan demonstrasi mahasiswa anti pemerintah atau perusakan barang milik pemerintah, disini ada kebingungan pada aparat Polri apakah akan bersikap tegas sesuai dengan jalur hukum atau bersikap lembut dan mengedepankan pendekatan persuasif. Kasus demo mahasiswa bersifat anarkis yang sering terjadi di Sulawesi Selatan atau amarah salah satu kelompok massa pendukung salah satu pasangan cagub/cawagub pilkada Maluku yang tuntutananya tidak dipenuhi Mahkamah Konstitusi (MK) pada 14 Oktober 2013, adalah contoh betapa sulitnya Polri untuk memilih cara-cara yang tegas atau cara-cara lain.

Bila ditinjau dari sisi pembuatan regulasi dan kebijakan (instrumental), tidak sedikit aturan atau pun kebijakan yang dibuat oleh pimpinan Polri yang pada akhirnya juga terkait dengan reformasi kultural Polri. Namun, pada pelaksanaannya, tampak jelas betapa masih kental aplikasi kebijakan yang lebih dipengaruhi oleh budaya pimpinan atau budaya organisasi yang sudah usang, seperti dalam hal penentuan jabatan-jabatan tinggi di Polri yang disinyalir masih menekankan faktor kedekatan dan loyalitas ketimbang sistem merit.

Pilihan antara mengabdikan kepada atasan atau negara dan rakyat juga merupakan pilihan yang amat sulit. Budaya organisasi dan anggota Polri pada era Orde Baru yang lebih “melindungi dan melayani pimpinan” daripada “melindungi dan melayani masyarakat” masih tetap berjalan hingga saat ini.

Dalam persoalan pemberian penghargaan (*reward*) masih didasari pada berapa banyak seorang anggota Polri menangkap dan menjebloskan ke penjara para pelanggar hukum; bukan pada bagaimana ia mampu membangun kerjasama dengan masyarakat dalam pemeliharaan keamanan lingkungan atau bagaimana ia mampu mencegah terjadinya kekerasan atau pelanggaran hukum. Faktor kemanusiaan atau jaringan kerja Polri dan

masyarakat melalui Polmas belum menjadi ukuran keberhasilan kerja seorang anggota Polri. Hukuman (*punishment*) terhadap anggota Polri juga lebih menekankan pada aspek hukuman seperti memenjarakan atau memecat anggota Polri yang melakukan kejahatan atau pelanggaran hukum ketimbang mendekatinya dari aspek psikologis seorang anggota dan pembinaan yang lebih manusiawi. Oleh karena itu, jangan heran bila Polri lebih mengekspos jumlah anggota Polri yang dipenjarakan atau dipecat ketimbang jumlah mereka yang disadarkan dan diaktifkan kembali jabatannya sebagai anggota Polri.

Reformasi kultural Polri tidak mungkin berhasil jika tidak diikuti oleh perubahan paradigmatik individu atau kelompok masyarakat atau institusi di luar Polri. Kebiasaan masyarakat untuk memilih “jalur cepat” untuk menyelesaikan pelanggaran lalu lintas atau kriminalitas yang dilakukannya, menyebabkan budaya korupsi masih merajalela di lingkungan Polri. Budaya kelompok masyarakat mempunyai yang mencari perlindungan atau pun dukungan Polri dalam aktivitas bisnisnya tidak jarang menempatkan Polri berhadapan-hadapan dengan masyarakat dan sulit menjadi penengah yang adil atau pemelihara keamanan yang independen. Karena itulah, menjadi tepat tesis bahwa karakter kepolisian suatu negara juga ditentukan oleh karakter masyarakatnya.

Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) memiliki andil yang amat besar dalam menjadikan Polri sebagai institusi yang reformis sesuai dengan alam demokrasi, atau membiarkan apa yang sudah menjadi mitos buruk Polri tetap berjalan seperti sediakala. Kopolnas belum terlihat mampu melakukan peran dan fungsinya secara baik. Ini disebabkan oleh kelemahan struktural kopolnas itu sendiri yang menempatkan Menko Polhukam sebagai pimpinan *ex-officio* tertinggi di kopolnas dan juga kultur pimpinan Polri yang enggan untuk menjadikan kopolnas sebagai institusi yang benar-benar mampu memberikan sumbangsuhnya pada reformasi Polri.

Polri berusaha agar reformasi instrumental, struktural dan kultural yang dilakukannya selama ini menjadi suatu keniscayaan. Dengan kata lain, Polri harus: *pertama*, Polri berada pada barisan terdepan dalam melindungi

masyarakat dan menegakkan hukum. *Kedua*, Polri melayani masyarakat secara baik, sopan dan tanpa pamrih ekonomi; *ketiga*, Polri yang profesional dan proporsional ditopang oleh peralatan dan dukungan kecukupan ekonomi yang diberikan oleh negara; *keempat*, paradigma baru Polri mengedepankan reformasi pada sistem keorganisasian dan budaya individu yang didasari oleh filosofi dan doktrin Polri dan bukan budaya yang lebih bergantung pada atasan; *kelima*, reformasi kultural Polri tidak mungkin berhasil tanpa adanya perubahan sikap mental pimpinan Polri, masyarakat dan pimpinan negara.

Perubahan sistem politik menuju sistem demokrasi yang lebih mapan, penegakan hukum yang bersifat imparial dan perubahan paradigmatik masyarakat mengenai hukum dan keamanan menjadi tonggak yang kuat yang menopang reformasi kultural Polri. Upaya menggeser citra Polri yang dulunya militeristik ke arah polisi sipil yang demokratik, profesional, akuntabel, dan independen masih menjadi tantangan Polri di masa mendatang. Oleh karena itu, “pekerjaan rumah” utama Polri dalam membangun citra positif dan dukungan masyarakat adalah dengan kembali pada kemampuan mewujudkan polisi yang profesional. Beberapa indikatornya antara lain: Polri yang ahli dan memiliki pengetahuan tentang kepolisian, tunduk pada ketentuan hukum dan sumpah jabatan, independen, tidak berpolitik dan berbisnis, serta akuntabel.<sup>39</sup> Upaya-upaya ini tentu saja membutuhkan waktu serta kebijakan dan program yang jelas dari pemerintah, DPR, internal Polri, dan dukungan masyarakat.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Dardis, Frank E.(et.al). 2006. *Media Framing Running Head: Media Framing of Capital Punishment and Its Impact on Individuals Cognitive Responses*, Manuscript in Mass Comunication and Society, Pennsylvania State University.
- Djamin, Jend. Pol (Purn) Prof. Dr. Awaloedin, MPA. 2007. *Kedudukan Kepolisian RI dalam Sistem*

<sup>39</sup> Dorongan Masyarakat Sipil Atas Reformasi Polri,” dalam IDSPS, AJI, dan FES, *Newsletter...Op.Cit.*, hal. 2

*Ketatanegaraan : Dulu, Kini, dan Esok*. Jakarta: PTIK Press.

Djamin, Jenderal Polisi (P) Prof. Dr. Awalloedin, MPA, dkk, 2007. *Sejarah Perkembangan Kepolisian di Indonesia. Dari Zaman Kuno Sampai Sekarang*. Jakarta: Yayasan Brata Bhakti Polri.

Kadarmanta, A. 2007. *Membangun Kultur Kepolisian*. Jakarta: Forum Media Utama.

Koentjaraningrat. 1986. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: PT Aksara Baru.

Nurinwa dkk. 2010. *Polri Mengisi Republik*. Jakarta: PTIK.

Siregar, Sarah Nuraini (Ed). 2010. *Polri di Era Demokrasi: Dinamika Pemikiran Internal*. Jakarta: P2P LIPI.

Sutanto. 2006. *Polri Menuju Era Baru Pacu Kinerja Tingkatkan Citra terhadap Polri*. Jakarta: Cipta Manunggal.

Widjajanto, Andi (Ed). 2004. *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*. Jakarta: ProPatria.

### **Jurnal**

*Asia Report*, No. 218 – 16 Februari 2012.

IDSPS, AJI, dan FES, 2008., *Newsletter*; Edisi VII Nomor 10.

*Jurnal Suara Komisi Kepolisian Nasional*, Edisi Juni 2013.

### **Laporan dan Makalah**

Wulan, G. Ambar (makalah), “Penguatan *Corpsgeest* Polisi: Fundamen bagi Pelaksanaan Reformasi Polri,” disampaikan dalam *Diskusi Terbatas “Reformasi Polri: Menuju Polri yang Profesional dalam Melayani Masyarakat”*, Jakarta, Pusat Penelitian Politik LIPI dan Sekretariat Wakil Presiden RI, 30 April 2012.

Hasil diskusi terbatas dengan narasumber mantan perwira tinggi Polri dalam FGD P2P LIPI tentang Reformasi Kultural Polri, Jakarta 11 September 2013.

Hasil wawancara dan diskusi dengan jajaran Polda Metro Jaya, April, 2013.

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Langkah-langkah Kebijakan Dalam Rangka Pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 89 Tahun 2000 Tentang Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

### **Surat Kabar dan Website**

“Catatan Akhir Tahun 2012 AJI Indonesia.” <http://ajiindonesia.or.id/read/article/press-release/168/catatan-akhir-tahun-2012-aji-indonesia.html>.

<http://www.polri.go.id>.

KontraS, “Catatan Evaluasi Kinerja Polri 2010-2011. Hari Bhayangkara ke-65. Mempertanyakan Bukti Nyata Komitmen Polri.” <http://www.kontras.org/data/Evaluasi%20Polri%202011.pdf>.