

0-7

MEMBANGUN KULTUR BARU POLRI: SEBUAH UPAYA MEWUJUDKAN  
PENEGAKAN HUKUM YANG EFEKTIF.

Oleh:

Mulyo Purbo-  
OF-1-PUSTAK-  
No. Dat.....:ted .ok  
Tgl.....: .JPT

Makalah disajikan dalam rangka diskusi bagian :  
Dasar-Dasar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum UNDIP  
bagian bulan Juli 2000.

## MEMBANGUN KULTUR BARU POLRI: SEBUAH UPAYA MEWUJUDKAN PENEGAKAN HUKUM YANG EFEKTIF

### PENDAHULUAN

Penegakan hukum di Indonesia dewasa ini masih diwarnai oleh praktek-praktek yang sebenarnya justru bertentangan dengan hukum. Ungkapan-ungkapan seperti *mafia peradilan*, *KUHP yang diartikan kasih uang habis perkara*, *melapor kehilangan kambing justru kehilangan kerbau* dan sebagainya menunjukkan sedemikian kacaunya penegakan hukum di Indonesia dilihat dari sisi perilaku aparat penegak hukum. Dampak dari praktek-praktek penegakan hukum semacam ini tidak saja semakin menurunnya wibawa aparat, namun juga sekaligus berdampak pada menurunnya wibawa lembaga penegak hukum dan hukum itu sendiri. *Public distrust* terhadap hukum merupakan fenomena yang sangat mudah dijumpai dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang antara lain mewujudkan pada perilaku *main hakim sendiri*. *Public distrust* semacam ini berakibat penegakan hukum menjadi tidak efektif.

Salah satu aparatur penegak hukum adalah polisi. Polisi sebagai aparatur penegak hukum dalam kenyataannya masih menunjukkan diri sebagai pihak yang belum dapat menjalankan peran sebagaimana mestinya. Peran Polisi sebagai penegak hukum, pembina ketertiban dan keamanan masih terkontaminasi oleh kepentingan-kepentingan sesaat yang mengakibatkan citra polisi tidak baik di mata masyarakat. Dalam kaitannya dengan penegakan hukum, Polisi yang bersih dan berwibawa masih jauh dari kenyataan. Hal ini terlihat dari kenyataan masih tingginya angka pelanggaran hukum oleh polisi dan penyalahgunaan wewenang oleh polisi. Berbagai bentuk *pungli* yang

dilakukan secara sistematis seperti dalam bentuk *kemitraan* dengan para pengusaha masih cukup mewarnai *kiprah* keseharian polisi. Bentuk *kemitraan* ini pada hakekatnya *menguntungkan* kedua belah pihak secara timbal balik, di satu sisi para pengusaha mendapatkan pelayanan dan *privelege hukum* dan polisi memperoleh keuntungan finansial, namun apabila dicermati lebih jauh sangat merugikan masyarakat. Kondisi semacam ini telah menjadi *rahasia umum* dalam masyarakat.

Apabila kondisi semacam ini terus dibiarkan begitu saja maka polisi akan semakin jauh dari masyarakatnya. Penegakan hukum yang dilakukan oleh polisi yang memiliki citra sebagaimana disebutkan di atas merupakan penegakan hukum yang keliru. Penegakan hukum yang seharusnya merupakan upaya yang sengaja dilakukan untuk mewujudkan cita-cita hukum dalam rangka menciptakan keadilan dan kedamaian dalam masyarakat (Asshiddiqie, 1998: 93) telah berubah menjadi upaya memberikan perlindungan dan kemudahan bagi kelompok masyarakat tertentu dan upaya memperoleh keuntungan bagi kelompok tertentu. Polisi sebagai penggembala hukum (Notonamidjojo, 1975: 52) dan bahkan sebagai hukum yang hidup (Rahardjo, tt: 95) tidak dapat berperan secara baik. Mengingat Polisi memiliki posisi dan peran strategis dalam penegakan hukum, polisi dituntut untuk *mereformasi* dirinya menyesuaikan dengan tuntutan dan perkembangan masyarakat. Dengan kalimat lain, polisi perlu membangun kultur baru agar penegakan hukum dapat berjalan secara efektif.

## **PERMASALAHAN**

Keberadaan polisi yang memiliki kultur baru merupakan tuntutan bagi masyarakat Indonesia yang sedang berproses menuju *civil society*, dimana demokratisasi, keadilan sosial, jaminan dan perlindungan hak asasi manusia serta *law enforcement* untuk tegaknya supremasi hukum sangat menonjol. Sehubungan dengan hal tersebut, permasalahan penting yang timbul adalah: kultur polisi macam apa yang seharusnya ditumbuhkan dan dibangun ke depan agar penegakan hukum dapat berjalan efektif? Hal-hal apa yang harus dibenahi untuk dapat mewujudkan kultur polisi yang demikian itu?

## **PEMBAHASAN MASALAH**

### **Kultur Polisi dan Kultur Politik Nasional**

Kultur polisi yang selama ini nampak ke permukaan adalah militeristik dan klientilistik. Kultur polisi yang demikian ini tidak bisa hanya dilihat secara sepotong dari sudut kelembagaan dan personal kepolosian semata, melainkan juga harus dilihat bingkai yang melingkupi dan sekaligus mewadahnya. Bingkai yang dimaksudkan adalah kultur politik nasional. Kultur politik yang militeristik dan klientilistik berada dalam bingkai kultur politik nasional yang birokratik, korporatif, dan militeristik. Dengan konfigurasi birokrasi, GOLKAR dan militer (ABRI) yang solid, pemerintah Orde Baru percaya pembangunan bangsa dapat dilaksanakan secara baik. Sejarah memang membuktikan bahwa dengan konfigurasi semacam itu Orde Baru telah mampu mempertahankan kekuasaannya lebih dari 32 tahun, meskipun akhirnya runtuh juga.

Salah satu kunci keberhasilan Orde Baru adalah penggunaan pendekatan stabilitas keamanan dimana kekerasan begitu melekat pada struktur kekuasaan. Demi stabilitas keamanan dan tujuan politik Orde Baru, hukum ditempatkan dibawah ketiak kekuasaan pemerintah Orde Baru. Akibatnya pelanggaran hak azasi manusia terjadi di semua struktur bernegara dan penegakan hukum tidak dapat berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam konteks semacam inilah POLRI tumbuh dan berkembang. POLRI pada masa itu masuk dalam jajaran *militer* yang tergabung dalam ABRI. Konsekuensi yang timbul dari penggabungan itu, POLRI yang mempunyai fungsi dan peran sebagai penegak hukum dan pemelihara ketertiban masyarakat juga memiliki fungsi dan peran sebagai alat pertahanan keamanan negara. Dalam fungsi dan perannya sebagai alat pertahanan keamanan negara inilah *behaviour* polisi berubah. Polisi tidak lagi mengedepankan komunikasi yang bersifat persuasif dalam melaksanakan fungsinya melainkan lebih menyukai untuk bertindak represif. Dalam struktur kekuasaan Orde Baru kultur POLRI menjadi militeristik. Citra diri militeristik ini termanifestasi pada sikap pelayanan yang kaku-prosedural, komunikasi kerja bersifat komando dan kepatuhan pada komando tanpa sikap kritis. Padahal dalam pelaksanaan tugasnya POLRI berbeda dengan militer (TNI). Polisi memerlukan kemampuan untuk berinovasi dan kreativitas dalam menerapkan diskresi. Fungsi-fungsi kepolisian pada hakekatnya bersifat sipil.

Selain memiliki ciri militeristik, kultur POLRI juga diwarnai oleh ciri klientalistik. POLRI yang memiliki fungsi dan peran utama sebagai penegak hukum dan pembina ketertiban dan keamanan dalam masyarakat dalam prakteknya seringkali mengabdikan kepada kelompok tertentu. Ungkapan seperti polisi menjadi *backing*

pengusaha merupakan hal yang mudah didengar dalam kehidupan masyarakat. Keberlanjutan sejumlah tempat hiburan dan perjudian ditengarai juga *diback-up* oleh polisi. Rasionalitas dibalik praktek-praktek semacam itu mudah ditebak yaitu adanya keuntungan ekonomis yang diperoleh polisi. Dalam bahasa yang lebih halus, praktek-praktek semacam ini sering dimaknai sebagai bentuk kemitraan. Di satu sisi, bisnis para pengusaha membutuhkan jaminan keberlanjutan, dan di sisi lain, meskipun hal ini merupakan ungkapan klise, polisi membutuhkan dana yang cukup untuk melakukan tugasnya. *Kapuskodalops* yang diartikan kepala pusing kurang modal untuk operasi menjadi populer di jajaran kepolisian. Akibatnya penegakan hukum menjadi bias oleh kepentingan-kepentingan tersebut.

#### **Norma-norma bagi Polisi sebagai Penggembala Hukum**

Penegakan hukum yang bias kepentingan sebagaimana diuraikan di atas tidak akan terjadi apabila ada polisi menyadari bahwa mereka adalah penggembala hukum. Notohamidjojo (1975: 11) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan penggembala hukum ialah *rechtshoeders*: hakim, jaksa, advokat, polisi, dan pemerintah. Lebih lanjut ia menyatakan penggembala atau pemelihara hukum wajib mentaati sejumlah norma dalam menggembalakan hukum, menyusun, serta memelihara hukum. Ada empat norma yang amat penting dalam penggembalaan hukum, yaitu: kemanusiaan, keadilan, kepatutan, dan kejujuran (Notohamidjojo, 1975: 52). Norma kemanusiaan menuntut supaya dalam penggembalaan hukum, manusia senantiasa diperlakukan sebagai manusia. Norma keadilan menuntut supaya masing-masing mendapat bagiannya. Norma kepatutan menuntut supaya kepatutan yang ada dalam pergaulan masyarakat perlu

diperhatikan dalam pengembalaan hukum. Norma kejujuran menuntut supaya pengembala hukum jujur dalam mengurus hukum dalam melayani *justitiabel* yang mencari hukum dan keadilan.

Norma-norma bagi pengembala hukum sebagaimana tersebut di atas selama ini diabaikan oleh polisi. Selama POLRI berada di bawah payung ABRI, perilaku POLRI dibentuk oleh Doktrin Catur Dharma Eka Karya. Dengan Doktrin Catur Dharma Eka Karya, POLRI berfungsi sebagai alat pertahanan keamanan negara yang memiliki perilaku represif. Dengan perilaku semacam itu dalam melaksanakan tugasnya seringkali terjadi pelanggaran terhadap hak azasi manusia. Kalau mau jujur sebenarnya POLRI sebelum berada di bawah ABRI telah memiliki doktrin sendiri yang lebih sesuai dengan peran dan fungsinya sebagai penegak hukum dan pemelihara ketertiban masyarakat. Doktrin POLRI yang dimaksudkan adalah: Tata Tentren Kerta Raharja. Dalam kaitannya dengan doktrin ini, Presiden Soekarno dalam pidato pembangunan gedung Jawatan Kepolisian Negara pada tanggal 17 Maret 1952, menyatakan bahwa Tata, berarti teratur (*orde*), Tentren, berarti tenteram (*Rust*), Kerta berarti kesukaan bekerja, semangat bekerja (*arbeidzaam*), dan Raharja yang berarti makmur (*welvaart*) (Kunarto, 1997).

### **Kultur Baru Polisi yang Perlu Dibangun dan Diwujudkan**

Pekerjaan penegakan hukum yang dilakukan oleh polisi merupakan pekerjaan penegakan hukum yang paling menarik. Dikatakan merupakan pekerjaan menarik sebab didalamnya banyak dijumpai keterlibatan manusia sebagai penerima keputusan. Polisi

pada hakekatnya bisa dilihat sebagai hukum yang hidup (Rahardjo, tt: 95). Apabila dicermati lebih jauh, ada sejumlah karakteristik pekerjaan POLRI. *Pertama*, Polisi adalah penegak hukum yang paling dekat dengan masyarakat dan secara langsung melayani masyarakat. Karena kedekatan inilah intensitas hubungan POLRI dan masyarakat sangat tinggi, sehingga masyarakat dengan mudah mengetahui kelemahan-kelemahan POLRI yang berakibat munculnya citra polisi di antara masyarakat. *Kedua*, Polisi diberi tugas untuk menegakkan hukum sekaligus menjamin ketertiban dalam masyarakat. Dalam praktek, kedua tugas ini sering menimbulkan situasi dilematis sebab antara hukum dan ketertiban merupakan konsep yang berbeda. Hukum lebih mengarah kepada prosedur (*rechtsmatigheid*), sedangkan ketertiban lebih berorientasi kepada tujuan yang hendak dicapai (*doelmatigheid*). *Ketiga*, dalam menjalankan tugasnya, POLRI memiliki kewenangan *diskresi*.

Indonesia kini sedang berproses menuju masyarakat beradab (*civil society*). Masyarakat beradab adalah suatu masyarakat dimana demokrasi, keadilan, *law enforcement* untuk tegaknya hukum sangat dikedepankan. Masyarakat beradab meletakkan landasan setiap perbuatannya pada hukum dan aturan-aturan yang telah disepakati bersama. Sikap dan perilaku *dehumanized* merupakan hal yang tidak dapat diterima oleh masyarakat beradab karena bertentangan dengan norma kemanusiaan.

Dalam proses menuju masyarakat beradab itu, kini POLRI telah *bercerai* dengan TNI dibawah payung ABRI. POLRI sekarang ini telah kembali ke fungsi utamanya sebagai penegak hukum dan pemelihara ketertiban. Dalam proses menuju



masyarakat beradab, karakteristik pekerjaan POLRI sebagaimana diuraikan di atas tampaknya masih melekat dalam tubuh POLRI. Fungsi dan peran polisi sebagai penegak hukum dan sebagai pemelihara ketertiban, dua hal yang sebenarnya tidak sama dan bahkan susah dipertemukan toh harus tetap dilakukan oleh polisi. Karena itu, polisi harus mereformasi diri membangun kultur baru yang sesuai dengan tuntutan masyarakat dan karakteristik pekerjaannya itu.

Berbicara mengenai kultur baru polisi sebenarnya meliputi aparalnya (orangnya) dan juga lembaganya (institusinya). Membangun kultur baru polisi tidak sebatas diarahkan kepada pembangunan masing-masing pribadi polisi tetapi sekaligus membangun institusi POLRI menjadi institusi yang kondusif bagi berkembangnya kultur anggotanya. Hal ini penting sebab secara sosiologis struktur sosial memiliki kaitan erat dengan kepribadian seseorang. Institusi POLRI yang memiliki kultur baru akan menjadi wahana yang baik bagi tumbuh dan berkembangnya kultur anggota-anggotanya. Pengalaman kehidupan sehari-hari menunjukkan seringkali kesalahan seorang anggota polisi (oknum) digeneralisir sebagai kesalahan lembaga secara keseluruhan. Hal ini paling tidak juga membuktikan sedemikian eratnya antara budaya perseorangan dengan budaya organisasi atau institusi. Kultur baru POLRI yang hendak dibangun adalah yang *compatible* dengan sistem demokratis dan pembentukan masyarakat beradab di Indonesia.

Secara fisik-administratif, perubahan budaya polisi telah mulai dilakukan. Paling tidak hal ini terlihat dari perubahan seragam atau pakaian dinas polisi, tanda dan

sebutan pangkat. Namun perubahan semacam itu belum berarti manakala perilaku polisi masih kental dengan warna militeristik dan klientilistik. Kultur baru polisi harus berorientasi pada nilai-nilai masyarakat beradab dan kultur yang berorientasi pada publik. Nilai-nilai masyarakat beradab yang berorientasi pada publik itu dalam bentuk norma tidak jauh berbeda dengan norma-norma bagi penggembala hukum sebagaimana telah disebutkan di atas. Karena itu norma-norma bagi penggembala hukum tersebut dapat dijadikan sarana membangun kultur baru POLRI. Dengan norma semacam itu, dalam melakukan tugasnya sebagai penegak hukum dan pemelihara ketertiban, polisi akan menutamakan pendekatan-pendekatan yang bercorak non-militeristik, non-kekerasan, memberikan penghormatan pada hak azasi manusia, memperhatikan aspek dan dinamika lokal serta menjalankan prinsip-prinsip akuntabilitas.

Kultur baru POLRI dengan ciri-ciri sebagaimana tersebut di atas mendesak untuk diwujudkan, meskipun harus diakui mengubah kultur bukanlah hal yang mudah. Kultur polisi lama yang bersifat militeristik dan klientilistik yang antara lain tercermin dalam kultur komersialisasi jabatan perlu segera dipangkas. Untuk mewujudkan kultur baru polisi, perhatian tidak cukup diberikan pada orang-orang yang sekarang berada pada dinas kepolisian, tetapi juga perlu diberikan kepada orang-orang yang akan menjadi polisi. Secara singkat dapat dikatakan, untuk mewujudkan kultur baru polisi merupakan upaya yang sistemik. Upaya itu mulai pada proses rekrutmen anggota, proses pendidikan, sampai dengan proses kedinasan. Dalam setiap tahapan tersebut norma-norma kemanusiaan, keadilan, kepatutan dan kejujuran mutlak dikedepankan.

## KESIMPULAN

Kultur polisi selama berada di bawah ABRI bersifat militeristik dan klientilistik. Kultur polisi semacam itu berdampak tidak efektifnya penegakan hukum karena menimbulkan *public distrust* terhadap hukum dan negara. Seiring dengan proses menuju masyarakat beradab di Indonesia dan dengan berpisahnya POLRI dari ABRI, perlu dibangun kultur baru POLRI, yaitu kultur POLRI yang berintikan semangat demokrasi, pendekatan yang humanis, dan mendukung terbentuknya masyarakat madani. Dalam tataran normatif, norma-norma bagi pengembala hukum seperti kemanusiaan, keadilan, kepatutan, dan kejujuran perlu disosialisasikan sehingga menjadi terinternalisasi dalam pribadi setiap anggota POLRI.

Pembangunan kultur baru POLRI tentu tidak mudah dan pasti memerlukan waktu yang tidak sebentar. Namun demikian paling tidak hal ini dapat dilakukan sedini mungkin dalam proses rekrutmen polisi, dalam proses pendidikan polisi, maupun pada masa kedinasan. Faktor penting yang tidak boleh dilupakan ialah dukungan kultur politik nasional dan masyarakat secara umum dalam mewujudkan situasi yang kondusif bagi pembangunan kultur baru POLRI tersebut. Apabila kultur baru POLRI dapat diwujudkan maka akan bermuara pada perubahan tata laku, etika dan budaya pelayanan kepolisian. Seberapa lama kultur baru ini akan tercipta, mengingat polisi yang ada sekarang ini hampir semuanya produk ORBA? Sejarah yang akan berbicara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 1998. *Agenda Pembangunan hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Kunarto, 1997. *Tri Brata Catur Prasetya Sejarah, Perspektif dan Prospeknya*. Jakarta: Cipta Manunggal.
- Notohamidjojo, 1975. *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- Rahardjo, Satjipto. tt. *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Bandung: Sinar baru.