

REFORMASI POLRI DAN PELAYANAN PUBLIK DALAM PERSPEKTIF GOOD GOVERNANCE DALAM KERANGKA GOVERNANS KELESTARIAN

***(THE REFORMATION OF POLRI AND PUBLIC SERVICES IN GOOD
GOVERNANCE PERSPECTIVE AND SUTAINABILITY
GOVERNANCE FRAMEWORK)***

Baharuddin

Abstrak

Era reformasi yang berkembang dalam kehidupan politik, hukum, dan ekonomi di Indonesia saat ini dipengaruhi oleh suasana tatanan kehidupan masyarakat yang berkembang dalam lingkup global, yang pada intinya menuntut diwujudkannya iklim demokratisasi dengan ciri adanya kepastian hukum, keadilan atau keseimbangan untuk semua pihak, serta keterbukaan dalam sistem kehidupan masyarakat. Salah satu pemenuhan tuntutan keperluan tersebut adalah diwujudkannya organ aparat penegak hukum dan ketertiban umum yang profesional dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, bebas dari pengaruh kekuasaan birokrasi pemerintahan maupun militer. Institusi POLRI sebagai unsur penegak hukum dan ketertiban umum dalam sistem keamanan nasional dituntut untuk mampu mewujudkan iklim kepastian hukum, keadilan dan keterbukaan dalam pelaksanaan peran dan tanggungjawabnya. Untuk mewujudkan hal tersebut, diperlukan suatu kemampuan POLRI sebagai lembaga publik yang mandiri dan profesional, setara dengan tingkat kehidupan masyarakat yang dilayaninya. Pada hakikatnya, tuntutan profesionalisme dalam pelaksanaan tugas POLRI merupakan salah satu keperluan dalam mewujudkan berbagai tuntutan masyarakat pada era reformasi. Untuk itu, berbagai pola kerja, paradigma, maupun tatanan kemampuan POLRI harus dapat disesuaikan dengan berbagai tuntutan kehidupan dalam menciptakan *good governance* dalam kerangka governans kelestarian saat ini. Status kemandirian yang diperoleh POLRI saat ini dihadapkan dengan tantangan internal dan eksternal terkait dengan peningkatan pelayanan publik. Orientasi ini pada akhirnya akan mendukung proses reformasi itu sendiri.

Kata kunci: Reformasi POLRI, Governans Kelestarian

Abstract

The reform era that developed in political, legal and economic in Indonesia is influenced by the atmosphere of social order growing in global scope, which basically requires the accomplishment of democratization climate characterized by lack of legal certainty, fairness or balance for all parties, as well as openness in people's living systems. One of the fulfillments of the demands of these needs is the realization of the law enforcement agencies and public order professionals in the implementation of duties and functions, free from the

influence of government bureaucratic power and even the military. POLRI institution as the element of law enforcement and public order in national security system is required to be able to realize the climate of legal certainty, justice and openness in the implementation of its roles and responsibilities. To achieve this, it takes a POLRI capability as an independent and professional public institution, equivalent to the level of community life it serves. In essence, the demands of professionalism in the implementation of the POLRI task are on the needs in realizing the various demands of society in the reform era. To that end, the various patterns of work, paradigm, and order of POLRI's ability must be adjusted to the various demands of life in creating good governance within the framework of sustainability governance. The independence status acquired by the POLRI is currently faced with internal and external challenges related to the improvement of public services. This orientation will ultimately support the reform process itself.

Keywords: POLRI Reformation, Sustainability Governance

PENDAHULUAN

Menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan tugas mutlak yang harus diemban oleh Polri disamping sebagai pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat serta selaku penegak hukum (Kelana 2002). Dengan tugas pokok yang demikian dan memperhatikan sasaran pengabdian institusi Polri sepenuhnya ditujukan kepada pelayanan publik, maka sudah selayaknya institusi Polri diposisikan sebagai suatu lembaga Publik bukan sebagai suatu lembaga privat. Melihat posisi Polri sebagai lembaga publik, bukan merupakan hal baru. Sesuatu yang mustahil jika organisasi kepolisian berbentuk lembaga privat yang bergerak atas dasar kepemilikan individual dan berorientasi pada tercapainya keuntungan optimal bagi pemiliknya (Meliala 2002). Oleh karena itu kebijakan Kapolri selaku pimpinan tertinggi di organisasi Polri bahwa Polri harus *community oriented* merupakan hal yang tepat, sesuai dengan posisi Polri sebagai lembaga publik. Kebijakan yang dibuat bukan tanpa proses. Dengan memperhatikan permintaan "*demands*" masyarakat, dukungan "*support*" masyarakat dan birokrat serta lingkungan "*environment*" eksternal dan internal organisasi Polri (Agustino 2006). Permintaan masyarakat tersebut adalah bentuk rasa aman damai keselamatan dan terjaminnya kepastian berdasarkan hukum, maka lahirlah kebijakan yang semakin memfokuskan Polri selaku pelayan masyarakat di bidang keamanan dan ketertiban serta mengokohkan perspektif Polri sebagai lembaga Publik.

Perspektif publik artinya bahwa suatu lembaga publik harus memperhatikan keperluan publik. Lembaga publik juga dianggap sebagai representasi kemauan publik untuk mengusahakan tercapainya keseimbangan pada saat terjadi dinamika publik. Selain itu lembaga publik bergerak dalam tataran penyelenggaraan pelayanan kepada publik sebagai wujud dari penjaminan hak-hak konstitusional seluruh warga negara. Dengan demikian, perspektif publik mengenal adanya kontrol publik, sehingga dalam kesehariannya suatu lembaga publik mengemban tanggung jawab (*responsibility*) kepada publik. Selain mengemban fungsi sebagai lembaga publik yang bertujuan terciptanya rasa aman dan tertib di masyarakat yang menjadi konsep dasar tujuan penyelenggaraan kepolisian, Polri merupakan lembaga yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan hal ini berdasarkan pasal 2 UU No 2 Tahun 2002, sehingga penyelenggaraan kepolisian harus mewujudkan sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mensyaratkan diterapkannya prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum dan diterima oleh masyarakat.

Polri yang telah diposisikan sebagai lembaga publik yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan dalam bidang keamanan dan ketertiban, apakah sudah cukup dikatakan bahwa Polri sebagai lembaga publik telah melakukan reformasi terkait dengan reformasi administrasi publik dan dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), merupakan pertanyaan yang akan diuraikan melalui tulisan ini.

KONSEP REFORMASI POLRI SEBAGAI LEMBAGA PUBLIK

Pemaknaan kuat pada bagian ini adalah pada kata reformasi. Menurut kamus Bahasa Indonesia karangan Em Zul Fajri, reformasi adalah perubahan untuk perbaikan dalam suatu masyarakat atau pemerintahan. Sedangkan menurut oxford learner's pocket dictionary, *reformation is becoming or making better in behaviour, improve, change or improvement in law or social system*. Mendasari kedua pengertian tersebut, maka reformasi Polri sebagai lembaga publik dapat diartikan sebagai usaha untuk melakukan perubahan menjadi lebih baik dengan berorientasi kepada publik. Polri sebagai aparaturnya merupakan salah satu institusi birokrasi. Reformasi Polri sebagai lembaga publik pada hakikatnya adalah melakukan reformasi di bidang administrasi publik. Mengapa dikatakan demikian karena reformasi yang dilakukan oleh Polri terhadap lembaganya sejalan dengan makna reformasi administrasi publik sebagaimana yang dikatakan oleh Zauhar (2005) dalam bukunya "*Reformasi Administrasi*", bahwa reformasi administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah:

1. Struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau kelembagaan)
2. Sikap dan perilaku birokrat yang mempengaruhi kultur organisasi, guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan organisasi (aspek kultur organisasi).

Reformasi Polri yang sudah dan sedang berjalan dilakukan dengan terencana dan mendasar. Namun perlu diingat bahwa perubahan struktur organisasi dan prosedur birokrasi internal organisasi serta perubahan sikap perilaku anggota Polri atau kultur organisasi merupakan hal utama yang harus dikedepankan. Polri tidak boleh *resisten* terhadap perubahan karena sesungguhnya perubahan tersebut terus berjalan mengikuti peradaban manusia.

Reformasi Struktur dan Prosedur Birokrasi Polri

Sejalan dengan proses reformasi nasional, telah lahir berbagai ketetapan MPR yang menjadi landasan dan arah reformasi (Sutanto 2005). Diantaranya adalah ketetapan MPR nomor: X/MPR/1998 tentang pokok-pokok reformasi pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sebagai haluan negara, dan menjadi acuan instruksi Presiden Republik Indonesia nomor 2 tahun 1999 tentang langkah-langkah kebijakan dalam rangka pemisahan Polri dari ABRI, yang selanjutnya menjadi landasan formal bagi reformasi Polri.

Reformasi Polri kemudian semakin menemukan arah ketika keluar ketetapan MPR RI No.VII/MPR/2000 tentang pemisahan peran Tentara Nasional Indonesia di bidang pertahanan dan peran Kepolisian Negara Republik Indonesia di bidang keamanan. Ketetapan tersebut dijadikan pedoman reformasi Polri di bidang struktur organisasi. Pemisahan mengandung konsekuensi adanya bentuk struktur organisasi yang baru.

Pertimbangan logis dari pemisahan tersebut selain karena alasan profesionalisme adalah bahwa Tentara Nasional Indonesia mempunyai *domain* tugas sebagai lembaga pertahanan negara sedangkan Kepolisian Negara Republik Indonesia mempunyai *domain* tugas selaku pemelihara keamanan. Apabila dijabarkan lebih lanjut maka objek dari pekerjaan Polri sebenarnya adalah masyarakat yang harus dipelihara situasi keamanan dan ketertibannya. Oleh karenanya reformasi struktur organisasi Polri ini masih berorientasi kepada publik. Kemudian konsep reformasi Polri dibidang prosedur juga telah ditunjukan dengan adanya Undang-undang no. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Undang-undang ini mengatur tentang peran, tugas pokok dan tanggung jawab anggota Polri berikut institusinya. Undang-undang ini sangat berorientasi kepada publik sebagai contoh seperti terdapat dalam pasal 13 yang memuat tugas pokok Polri yaitu sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Konsep reformasi administrasi yang menempatkan perubahan struktur kelembagaan dan prosedurnya dalam satu point sangat tepat sekali. Penulis berpendapat kedua hal tersebut memang harus dilakukan secara berurutan. Setelah struktur dibenahi baru kemudian melangkah kepada prosedurnya. Namun perubahan struktur dan prosedur menjadi tidak berarti ketika para personel yang mengawakinya tidak memiliki mental perilaku sebagaimana seorang birokrat yang berorientasi kepada masyarakat. Birokrasi dalam organisasi Polri merupakan birokrasi *weberian*, yang bercorak otoriter dan feodalistik. Nuansa tersebut cukup lama mewarnai perjalanan sejarah Polri sampai kepada titik bahwa Polri harus menjalankan roda reformasi. Mental perilaku personel Polri memang menjadi momok negatif yang seakan-akan senantiasa melekat pada organisasinya sendiri. Akibatnya apapun upaya reformasi yang telah dilakukan Polri terkadang menjadi tidak terlihat ketika dikotori oleh mental perilaku para personel yang tidak baik.

Reformasi Kultur Polri

Perubahan mental perilaku personel Polri harus diakui memang sulit dilakukan. Hal ini karena terkait dengan sedemikian besarnya jumlah anggota Polri dan yang terpenting adalah kultur yang telah melekat sedemikian lama ketika Polri masih dibawah ABRI. Kultur tersebut menempatkan personel Polri sebagai seseorang yang yang tidak dapat tersentuh, merasa penting dan merasa lebih tinggi dari anggota masyarakat. Akibatnya sering timbul sikap arogan, mau menang sendiri, selalu merasa benar dan berhak menekan dan memeras masyarakat dan masih banyak akibat perilaku buruk lainnya. Lebih lanjut berdampak kepada Polri menjadi lembaga yang eksklusif tidak dapat dikontrol oleh publik sehingga melakukan kerja lebih pada kepentingan organisasi saja bukan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat.

Reformasi Polri pada akhirnya memaksa harus merubah kultur tersebut dengan sesegera mungkin. Memperhatikan betapa sulitnya merubah kultur organisasi Polri maka penulis berpendapat bahwa upaya merubah kultur organisasi Polri dapat ditempuh dengan langkah-langkah seperti berikut:

1. *Remove the roadblocks* yaitu singkirkan akan ketakutan perubahan dan keinginan mempertahankan *status quo*.
2. *Don't forget the customers*, yaitu merubah persepsi *customer* ke arah lebih baik tentang organisasi
3. *Target opinion leaders*, yaitu isu perubahan oleh tokoh-tokoh dari *peer group* dalam organisasi. Perubahan bisa berjalan, jika dimulai dari pemimpinnya terlebih dahulu dan didukung oleh bawahannya.
4. *Underpin words with actions*, mengandung makna bahwa kata perubahan harus diikuti tindakan. Jangan NATO "No Actions Talk Only"
5. *Inject new blood*, maknanya: melakukan *outsourcing*, apabila personel tidak mampu melaksanakan konsep baru.

Menyemak apa yang dikatakan oleh Bainbridge, maka sebenarnya perubahan kultur organisasi dapat dilakukan jika pemimpin pada setiap tahap organisasi mempunyai visi, misi dan tujuan yang sama dalam mengadakan reformasi. Hal ini juga berlaku bagi organisasi Polri. Lambatnya perubahan kultur organisasi Polri nampaknya lebih disebabkan kepada "segelintir" pimpinan Polri saja yang mempunyai komitmen kuat untuk melakukan reformasi organisasi Polri, sedangkan sebagian lainnya, kemungkinan masih *resistent* terhadap upaya reformasi bahkan cenderung mempertahankan *status quo*, yaitu berupaya tetap mempertahankan kultur organisasi Polri yang lama seperti lebih senang bersifat sentralistik, senang menjalankan birokrasi yang berbelit-belit, pelayanan kepada masyarakat lambat, biaya pelayanan mahal, ketidakpastian waktu dan sebagainya.

Padahal kesuksesan gerakan reformasi dalam suatu organisasi diawali adanya komitmen yang kuat dari para pemimpin di setiap tahap organisasi bukan hanya komitmen pucuk pimpinan saja. Setelah itu baru diikuti dan didukung sepenuhnya oleh pegawai bawahannya. Itulah yang dinamakan dengan adanya kesamaan visi, misi dan tujuan dalam menggerakkan roda reformasi. Pemimpin harus mampu mempertahankan *collective wisdom* dari orang-orang yang dipimpinnya.

Antara pemimpin dan orang-orang yang dipimpinnya harus saling percaya (*trust*), memiliki dedikasi yang tinggi untuk melakukan upaya reformasi, mampu saling berkomunikasi dan pemimpin mampu menggerakkan serta membina kerja sama tim dalam mencapai tujuan reformasi yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pemimpin harus memiliki dua kategori yaitu *acceptibility* dan *capability*. *Acceptibility* adalah bahwa pemimpin harus diterima oleh masyarakat dan anak buahnya sebagai pemimpin, dan *capability* adalah bahwa seorang pemimpin harus mempunyai kemampuan teknik manajerial dalam menggerakkan roda pemerintahan yang dipegangnya. Selain itu, penulis juga berpendapat bahwa percepatan perubahan kultur organisasi Polri dapat dilakukan apabila terdapat perbaikan kinerja dari lembaga Polri. Hal ini sejalan dengan apa yang di utarakan oleh Hann Been Lee bahwa tujuan reformasi administrasi adalah meningkatkan keteraturan, meningkatkan kaedah dan meningkatkan *performance* (unjuk kerja). Perbaikan kinerja dapat diimplementasikan dengan adanya *standard performance* kinerja personel Polri. *Standard performance* tersebut merupakan tolak ukur keberhasilan pelaksanaan tugas personel Polri yang berorientasi kepada publik. *Standard performance* dapat juga meningkatkan motivasi anggota Polri dalam bekerja, tentu apabila dikaitkan dengan kejelasan sistem kerja dan transparansi serta kelayakan dalam sistem kompensasi.

Berbicara masalah *standart performance* maka tidak lepas dari pembahasan visi, misi, strategi dan tujuan lembaga Polri. Telah disadari oleh lembaga Polri bahwa pembenahan kelima komponen yaitu visi, misi, strategi dan *standard performance* serta tujuan lembaga merupakan hal yang sangat *urgent* dan lebih penting dilaksanakan. Penentuan kelima komponen tersebut juga dalam rangka memutus rantai kultur negatif yang telah *kadung* mendarah daging dalam tubuh personel anggota Polri. Oleh karenanya setiap personel Polri diharuskan mengetahui kelima komponen tersebut sehingga dapat memberikan arah dalam pelaksanaan tugas sesuai dengan porsi dan tanggung jawabnya masing-masing.

Konsep lain yang seharusnya dilakukan oleh lembaga Polri dalam rangka mengawal reformasi kultur organisasi dan mental perilaku personelnya adalah dengan merubah *mindset* setiap individu personel Polri. Setiap individu personel Polri harus berprinsip akan merasa malu apabila tidak bisa memberikan keteladanan bagi bawahan dan lingkungan sekitarnya. *Mindset* inilah yang terus dipelihara dan dikembangkan juga oleh kepolisian Jepang, sehingga mereka sampai saat ini menjadi salah satu institusi kepolisian yang baik di dunia. Para personel kepolisian Jepang tidak pernah meributkan bentuk pelayanan apa yang harus mereka terima baik dari publik, bawahan maupun pihak lain. Mereka “*selalu sibuk*” dengan upaya memberikan keteladanan-keteladanan dalam unjuk kerja sehari-hari.

Selain itu dalam rangka melakukan reformasi kultur, maka hendaknya Polri menerapkan kaedah *stick and carrot*. Personel Polri yang telah bekerja baik akan diberikan penghargaan dan diistilahkan dengan pemberian “*wortel*” atau “*carrot*” sedangkan yang tidak baik akan diberikan hukuman, diistilahkan dengan pemberian “*tongkat*” atau “*stick*”, yang digunakan untuk “*menggebuk*”. Tolak ukur bekerja baik bagi personel polri adalah apabila telah bekerja dibidangnya sesuai dengan visi, misi, strategi, memenuhi *standard performance* serta mencapai tujuan unit dimana dia bekerja.

POLRI DALAM MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE*

Reformasi Polri dalam bidang struktur, prosedur dan kultur dilakukan sejalan dengan reformasi administrasi negara untuk mewujudkan sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*). Menurut Sadjijono (2005) hal yang mendasar keterkaitan Polri dengan *good governance*, pertama, melekatnya fungsi kepolisian sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, menganyomi dan melayani masyarakat serta menegakkan hukum, kedua, sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan terhadap masyarakat yang diperoleh secara atributif melalui pasal 30 ayat (4) UUD 1945 dan pasal 2 UU No 2 Tahun 2002. Kedua instrumen hukum tersebut meletakkan kepolisian sebagai lembaga yang mengemban tugas untuk

menjaga, memelihara, dan menciptakan keamanan, ketenteraman dan ketertiban umum bagi warga negara.

Implikasi *good governance* sebagai landasan moral atau etika dalam penyelenggaraan kepolisian sebenarnya telah dirumuskan dalam Kode Etik Profesi Kepolisian dan telah diberlakukan bagi setiap anggota kepolisian melalui Peraturan Kapolri No.Pol: 7 tahun 2006 tanggal 1 Juli 2006 tentang Kode Etik Profesi Polri yang mencakup tentang etika kepribadian, etika kelembagaan, etika kenegaraan dan etika dalam hubungan dengan masyarakat. Etika kepribadian berisi tentang kewajiban bagi setiap anggota Polri untuk bertakwa kepada Tuhan YME, menjunjung tinggi sumpah sebagai anggota Polri dan melaksanakan tugas kenegaraan dan kemasyarakatan dengan niat murni. Etika kenegaraan berisi tentang kewajiban untuk menjunjung tinggi kepentingan bangsa dan negara, menjaga, memelihara, meningkatkan rasa aman dan tenteram, menjaga keselamatan umum dan hak milik setiap warga negara serta menjaga keutuhan wilayah hukum RI yang berdasarkan UUD 1945. Etika kelembagaan berisi kewajiban untuk menjaga citra Polri, menjalankan tugas sesuai dengan visi dan misi lembaga Polri, mengembangkan semangat untuk meningkatkan kinerja dalam pelayanan kepentingan umum dan meningkatkan profesionalisme. Etika hubungan dengan masyarakat berisi tentang kewajiban untuk menghormati harkat dan martabat manusia melalui perlindungan terhadap HAM, menghindari diri dari perbuatan tercela, menegakkan hukum dan meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat.

Kode Etik Kepolisian tersebut untuk dipedomani bagi setiap anggota Polri dalam menjalankan tugas dan wewenang kepolisian, Kode Etik ini merupakan landasan etika moral yang bersumber dan berpijak pada *good governance* dalam menjalankan pemerintahan. Secara filosofis pemberlakuan Kode Etik Kepolisian merupakan suatu cita-cita dan keinginan untuk mewujudkan kepolisian yang bersih dan baik dalam rangka mewujudkan *good governance*. Permasalahannya mengapa Kode Etik Kepolisian telah diberlakukan tetapi masih banyak ditemukan penyalahgunaan wewenang, kekerasan dalam penyelenggaraan tugas kepolisian?. Hal ini dapat dijawab dengan menggali sejauh mana tingkat kesadaran dan moralitas anggota Polri dalam menjalankan wewenang yang diamanatkan oleh masyarakat melalui Undang-undang. Hal yang mendasar dapat dicermati karena belum adanya pemahaman yang dalam bagi Polri tentang fungsi yang diembannya yakni harus berorientasi kepada masyarakat (*public oriented*) yang dilayani.

Dikaitkan dengan sistem negara demokrasi di Indonesia yang meletakkan pemerintahan ada di tangan rakyat dan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atau rakyat yang berdaulat, maka dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) rakyat memegang fungsi pengawasan (*control*), oleh karena itu tugas-tugas kepolisian yang sangat dekat dengan rakyat dan objeknya adalah rakyat atau masyarakat akan mudah dikontrol dan dinilai oleh masyarakat. Apabila konsep tugas dan wewenang yang diemban kepolisian diselenggarakan sesuai konsep asas-asas umum penyelenggaraan negara, asas-asas umum pemerintahan yang baik dan asas-asas penegakan hukum, maka penyelenggaraan tugas dan wewenangnya akan mendapat simpati masyarakat dan dapat mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik, sebaliknya jika tidak sesuai dengan asas-asas tersebut maka polisi akan menerima cercaan dan celaan dari masyarakat sehingga berpengaruh menjadikan pemerintahan yang buruk, yang secara kelembagaan akan memperburuk citra kepolisian dan hilangnya kepercayaan masyarakat kepada polisi. Penyelenggaraan tugas dan wewenang kepolisian pada era reformasi bertitik tolak pada tujuan dibentuknya kepolisian untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban dalam negeri sebagai tuntutan dan harapan dari masyarakat, hal ini merupakan wujud adanya reformasi prosedur birokrasi dalam tubuh Polri.

Bagaimana mengukur kinerja Polri tentunya ukuran yang paling mudah dipahami adalah terwujudnya rasa aman masyarakat, orang-orang boleh merumuskan dengan berbagai macam pertanyaan- pertanyaan namun rasa aman ini bersifat universal yang harus diwujudkan dan dipelihara oleh Polri. Rianto (2005) mengatakan bahwa rasa aman masyarakat memiliki 4 (empat) unsur atau komponen pendukungnya yaitu terwujudnya kedamaian (*peace*), terwujudnya keamanan (*secure*), terwujudnya keselamatan (*safety*), terwujudnya kepastian hukum didalam kehidupan masyarakat. Masing-masing unsur tersebut dapat di jelaskan sebagai berikut:

Kedamaian (*peace*)

Kedamaian (*Peace*) akan terwujud jika di dalam masyarakat terdapat ketertiban dan ketenteraman, sementara itu ketertiban akan terwujud manakala terdapat hubungan interpersonal (hubungan antar pribadi) yang harmonis, misalnya antar pedagang asongan dengan pengendara mobil di perempatan jalan. Masyarakat pengemudi mobil di Semarang menghindari perempatan jalan dekat Java Mall yang banyak pedagang asongannya pada saat ini hari, karena ada kemungkinan dan sering diabaikan di Koran di perempatan jalan tersebut pedagang sewaktu-waktu dapat berubah menjadi perampok dengan sasaran perampasan handphone dan uang. Terjadilah ketidaktertiban disini, hal ini tidak terjadi apabila ada polisi yang hadir disana, jadi melalui pemeliharaan ketertiban polisi bisa menjaga kedamaian. Masalah ketertiban tidak hanya di jalan raya, tetapi juga di tempat pengumpulan massa seperti gedung bioskop, mall, sekolah, universitas, pasar, perumahan, kantor dan sebagainya yang biasa disebut *Police Hazards*.

Ciri kedua adanya kedamaian dengan adanya perasaan tentram yang dimiliki setiap warga masyarakat, tanpa harus takut berpergian malam hari, tanpa harus tidak masuk kantor karena ada issue, demonstrasi massa besar-besaran. Mereka merasa tenteram karena mereka yakin tidak akan ada kejadian apapun karena polisi siap menghadapi setiap ketidaktertiban sosial. Ketenteraman adalah intrapersonal (perasaan yang ada di dalam pribadi seseorang) memang rasa tentram ini berbeda antara satu orang dengan orang lainnya, berbeda pula tempat yang satu dengan lainnya. Dengan demikian ketenteraman akan terwujud jika ketertiban dipelihara bersama diantara warga masyarakat dimana warga masyarakat mematuhi norma-norma yang berlaku, sehingga timbul kedamaian didalam kehidupan masyarakat.

Keamanan (*security*)

Keamanan (*security*) akan terwujud manakala terdapat upaya mengantisipasi kerawanan yang dapat menyebabkan timbulnya kejahatan atau permasalahan melalui penempatan petugas (satuan pengamanan, polisi, tukang parkir, dan sebagainya) atau peralatan (alarm system, Circuit tv, dan sebagainya). Lebih jauh pengkondisian suatu kawasan tertentu dengan upaya pencegahan tingkat pertama (*primary crime prevention*) melalui pembuatan desain fisik lingkungan sedemikian rupa sehingga tidak memungkinkan terjadi kejahatan, walaupun terjadi (*kecolongan*) pelakunya cepat tertangkap, serta pengkondisian lingkungan sosial seperti memelihara kohesi sosial sedemikian rupa sehingga akrab satu sama lain, tidak memungkinkan kehadiran orang asing tanpa dikenali lingkungan sosial setempat, yang berarti tidak memberi peluang terjadinya kejahatan yang dilakukan orang lain (asing).

Upaya demikian di Indonesia dikenal dengan upaya pengamanan swakarsa. Pamswakarsa dibentuk dan dilaksanakan oleh dan untuk masyarakat sendiri, sedangkan polisi hanya bertindak sebagai fasilitator bagi warga masyarakat untuk mengamankan diri dan dilingkungannya, termasuk melatih satuan pengamanan dan sebagainya. Di tubuh Polri Fungsi bimas kepolisian yang berperan untuk melatih satuan pengamanan swakarsa dan di bina secara berkesinambungan oleh petugas Polmas di setiap daerah.

Keselamatan (*safety*).

Keselamatan (*safety*) akan terwujud apabila orang-orang mematuhi ketentuan atau prosedur keselamatan pada suatu lingkungan atau suatu kegiatan/pekerjaan tertentu, seperti orang-orang mengendarai sepeda motor dengan menggunakan helm, mengemudikan kendaraan di jalan raya menggunakan sabuk keselamatan, pekerjaan digedung bertingkat menggunakan jaring pengaman, penumpang perahu, kapal pesawat terbang disiapkan baju pelampung, ditempat-tempat fasilitas umum disiapkan pemadam kebakaran dan *escape door* dan sebagainya yang kesemuanya itu disiapkan untuk menyelamatkan warga masyarakat yang berada disitu.

Ketentuan tentang keselamatan ini harus dimengerti dan dipahami benar oleh setiap orang yang terlibat atau ditugasi untuk itu, disiapkan peralatan keselamatan yang benar-benar dimengerti penggunaannya dan dicek kondisinya, sehingga pada saat dibutuhkan dapat digunakan menyelamatkan orang-orang yang berada disitu. Masalah keselamatan ini nampaknya kurang mendapatkan perhatian serius oleh masyarakat, oleh sebab itu polisi harus lebih tanggap dan korek seperti mengecek di dalam perahu yang akan berlayar memuat puluhan, ratusan penumpang yang akan menyeberangi laut apakah ada pelampungnya apa tidak dan sebagainya.

Kepastian Hukum (*surety*)

Kepastian Hukum (*surety*), merupakan suatu keadaan dimana warga masyarakat mendapat jaminan suatu kepastian untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu sebagaimana diatur dalam hukum atau undang-undang. Kepastian hukum memiliki 2 (dua) macam keadaan yaitu kepastian didalam hukum dan kepastian karena hukum (Kasali 2006).

- a) **Kepastian di dalam hukum**, artinya satu aturan untuk satu perbuatan, satu aturan tidak dapat ditafsirkan untuk lain perbuatan, misalnya apabila *traffic light* berwarna merah kendaraan didepan *traffic light* harus berhenti, apabila sebaliknya polisi harus menindak. Kenyataan saat ini tidak jelas, lampu merah menyalapun kendaraan sepeda motor jalan terus. Dalam skala besar pelanggaran lampu merah tadi "*bisa diatur*", sehingga timbul kolusi dan korupsi. Apabila kepastian hukum tidak dapat dijamin lagi, akibatnya investor banyak yang kabur keluar negeri, bahkan koruptor pun tidak bisa ditangkap. Polisi dan aparat penegak hukum lainnya diharapkan mampu mewujudkan jaminan kepastian hukum ini melalui tindakan represif untuk menangkap pelaku dan mengadilinya, bukan sebaliknya.
- b) **Kepastian karena hukum**, hukum melindungi seseorang baik warga maupun bukan warga negara yang berada di Indonesia terhadap tindak kesewenang-wenangan oleh pihak lain termasuk oleh aparat pemerintah atau penegak hukum sekalipun. Jaminan ini harus mampu diwujudkan oleh penegak hukum utamanya Polri melalui upaya pengaturan, penjagaan dan pengawalan sebelum suatu kelompok masyarakat melakukan suatu kegiatan massal serta dapat melakukan penindakan atau represif apabila kelompok masyarakat tersebut melanggar aturan main dan atau melakukan tindakan kesewenang-wenangan terhadap orang atau kelompok lain.

Dalam penegakan hukum Polri melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap perkara pidana berpegang pada etika profesi kepolisian (kode etik profesi), bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma lain yakni norma agama, kesopanan dan kesusilaan serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Menurut Sadjijono (2005) bahwa segala tindakan kepolisian harus berpedoman pada asas legalitas yang berarti sahnya tindakan kepolisian harus memenuhi syarat:

1. Tidak bertentangan dengan peraturan undang-undang.
2. Tindakan dilakukan untuk memelihara ketertiban, ketentruman dan keamanan umum.
3. Tindakan dilakukan untuk melindungi hak-hak seseorang.
4. Bersikap adil tidak memihak, jujur dan objektif serta memiliki kemampuan *legal reasoning* yang tinggi.
5. Harus berpegang pada asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Beberapa faktor tersebut diatas merupakan aspek operasinal dalam rangka menciptakan rasa aman dalam masyarakat yang merupakan harapan masyarakat dalam suatu pemerintahan yang baik (*good governance*). Keempat faktor tersebut tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik jika tidak ada dukungan anggaran yang cukup, sumber daya yang handal, sarana dan prasarana yang memadai dan profesionalisme yang dimiliki oleh setiap anggota Polri. Faktor-faktor pendukung tersebut dapat dielaskan sebagai berikut:

a. Anggaran

Polisi pada umumnya bukan *Profit centre* melainkan *Cost Centre*, hanya pada beberapa bagian tugas pelayanan perajinan atau pembuatan surat keterangan polisi dan penindakan ringan seperti pelanggaran lalu lintas, polisi dibenarkan memungut uang secara resmi dari masyarakat, yang seyogyanya ada pertanggung jawabannya secara jelas. Komposisi pengalokasian dana sudah dikaji lebih jauh karena sebaiknya polisi hanya dibenarkan dibiayai oleh APBN atau APBD saja, bukan dibiayai oleh pihak ketiga yang biasanya dengan persyaratan berupa pemberian toleransi terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pihak ketiga.

Sementara itu tingkat kesejahteraan anggota perlu dilakukan pengkajian yang mendalam apakah penghasilan mereka sudah cukup, sehingga tidak membuka peluang penyalahgunaan wewenang yang lebih besar lagi.

b. Sumber Daya Manusia

SDM Polri sudah banyak perubahan dibidang kuantitas, catatan terakhir pada tahun 2009 polisi punya Police Ratio sebesar 1:500. Dari segi kualitas perlu pengkajian lebih jauh karena penambahan jumlah dalam waktu singkat dengan biaya murah akan mengorbankan kualitas. Penulis masih menjumpai petugas lapangan yang tidak dapat memberikan argumentasi pada saat memberhentikan kendaraan di jalan raya, banyak penyidik yang kurang mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan masyarakat dalam pelaksanaan tugas penyidikan suatu tindak pidana, dan masih banyak perilaku anggota masih jauh dari harapan dengan indikasi kasus-kasus besar yang tidak tuntas yang mengundang reaksi keras dari masyarakat. Dalam proses rekrutmen setidaknya sudah mengalami kemajuan, hal ini dapat dilihat dari proses penerimaan taruna akpol tahun 2008 dan tahun 2009 yang melibatkan beberapa pihak di luar Polri seperti LSM dan ICW. Hal ini dimaksudkan agar proses rekrutmen dapat berjalan dengan bersih untuk memilih para taruna yang mempunyai ketrampilan, kemampuan moral dan sosial yang tinggi. Dalam proses promosi jabatan dalam bidang tertentu masih sering ditemukan yang tidak transparan, terutama untuk bidang-bidang tertentu yang memerlukan keahlian khusus. Seorang perwira sarjana ekonomi menempati jabatan sebagai kasat reskrim padahal jika dilihat dari bidang keilmuan perwira tersebut lebih tepat jika menempati jabatan bendahara kesatuan. Namun untuk jabatan strategis setingkat Kapolres keatas sudah sesuai dengan kriteria, misalnya seseorang yang menjabat Kapolres harus sudah mengikuti pendidikan pengembangan Sespim (sekolah staf dan pimpinan) dan berpangkat Ajun Komisaris Besar Polisi (AKBP) atau berpangkat Komisaris Polisi yang akan di promosikan untuk naik pangkat menjadi AKBP.

c. Sarana dan Prasarana

Pengadaan sarana dan prasarana polisi sudah jauh meningkat, polsek-polsek di kota-kota besar sudah banyak memiliki kendaraan patroli yang memadai dengan jumlah yang relatif cukup, banyak kantor-kantor polisi dibangun sehingga bermunculan gedung-gedung mentereng, serta kebijakan Pemerintah dan pimpinan Polri yang kondusif untuk mengembangkan sarana dan prasarana ini dengan mengalokasikan dukungan dana yang cukup besar. Sebagai salah satu langkah peningkatan pelayanan publik adalah adanya *e-administration*. Pelayanan ujian teori dalam pembuatan SIM (surat ijin mengemudi) sudah menggunakan sitem AVIS (*audio visual integrated system*), hasil ujian teori pemohon SIM dapat diketahui secara langsung dan transparan. Hal lain dapat dilihat dari sistem pelayanan pembayaran pajak kendaraan bermotor di kantor samsat secara online. Pembayar pajak dalam suatu wilayah Polda tertentu dapat membayarkan pajak kendaraan bermotor ditempat ia tinggal tanpa harus mendatangi kantor samsat sesuai dengan alamat yang tertera dalam surat tanda nomor kendaraan bermotor. Saat ini masyarakat juga bisa mengetahui perkembangan penyidikan dari suatu kasus lewat internet, karena setiap laporan polisi yang diterima oleh Polri sudah diakses ke internet, sehingga hal ini membuat masyarakat mudah untuk mengetahui sejauh mana kasus-kasus yang ditangani oleh Polri. Namun disini lain bahwa

pengadaan sarana dan prasarana yang bagus tersebut juga harus diikuti pengalokasian dana pemeliharaan yang cukup sehingga agar tidak timbul masalah dibidang pemeliharannya.

d. Profesionalisme

Profesionalisme Polisi terkait erat dengan kaedah yang digunakan polisi dalam pelaksanaan tugasnya yang dipelajari sejak mereka masuk sekolah polisi dan proses pendidikan lanjutannya baik pendidikan kejuruan maupun pendidikan karier atau kepangkatan serta pelatihan-pelatihan ketrampilan yang dilakukan secara periodik dan terus menerus oleh kesatuan lapangan.

Profesionalisme tentunya didukung oleh suatu disiplin ilmu yaitu ilmu kepolisian yang nampaknya sejak tahun 1946 belum menunjukkan perkembangan yang berarti, disamping ilmunya hanya satu saja dan saat ini di PTIK sedang dikembangkan 2 (dua) peminatan yaitu Binkam dan Gakum namun dinilai oleh para cendekiawan kurang mengakar pada ilmu-ilmu pokok yang sudah diakui. Beberapa pemikir Polri menyarankan ilmu kepolisian dikembangkan kearah cabang-cabang ilmu manajemen kepolisian atau administrasi kepolisian, hukum kepolisian, teknologi kepolisian, dan ilmu kepolisian fungsional (seperti penyidikan, pencegahan kejahatan, pengendalian lalu lintas, bimbingan masyarakat dan intelijen keamanan).

Dalam rangka meningkatkan profesionalisme anggota, Lemdiklat Polri telah mengadakan pelatihan-pelatihan bagi personel di sekolah polisi negara se Indonesia dan pendidikan kejuruan baik reskrim, intelejen, lalu lintas maupun bidang administrasi yang dilaksanakan dimasing-masing Pusdik. Selain itu dalam rangka meningkatkan SDM Polri juga mengadakan kerja sama dengan luar negeri seperti Thailand, Itali, Belanda, Australia dan beberapa negara lain dalam hal pengiriman personel Polri yang mengikuti pendidikan atau pelatihan di negara tersebut. Khusus dengan negara Australia bentuk kerja samanya adalah didirikannya *Jakarta Center Law Enforcemen Cooperation* (JCLEC) yang berada di komplek Akademi Kepolisian.

Profesionalisme kepolisian akan nampak dalam perilaku keseharian petugas polisi dilapangan penugasan, yang nampaknya belum menunjukan hal-hal yang menggembirakan. Walaupun tidak dipungkiri telah berhasil mengungkapkan beberapa kasus-kasus besar seperti Bom Bali, penangkapan teroris, jaringan narkoba dan pabriknya, namun dilihat dari segi prosentase dengan kejadian masih rendah.

Keberhasilan tersebut merupakan fenomena gunung es, padahal masih banyak kegiatan kepolisian yang harus dilakukan dengan profesionalisme dalam rangka mencegah adanya faktor korelatif kriminogen atau ancaman gangguan dan *police hazard* atau ambang gangguan. Keberhasilan dalam menangani kedua bentuk gangguan tersebut memang tidak bisa dirasakan secara langsung, namun bisa dirasakan setelah kurun waktu tertentu atau periode tertentu bila dikaitkan dengan *crime index* atau jumlah kejadian tindak pidana pada periode tersebut.

e. Pengawasan

Terlepas dari empat faktor tersebut diatas, fungsi pengawasan harus selalu melekat dalam setiap pelaksanaannya. Disatu sisi transparansi Polri dalam pelayanan publik dan pelaksanaannya harus terus dikembangkan, disisi lain pengawasan harus terus ditegakkan. Tidak semua anggota Polri mau dan dapat berterus terang atau memang tidak semua hal dapat dibuka, karena itu perlu pengawasan terhadap hal-hal yang gelap dan tersembunyi. Seperti yang telah dibahas di halaman sebelumnya bahwa masyarakat secara individual maupun kelompok organisasi dapat memberikan kontrol terhadap pelaksanaan tugas-tugas kepolisian, sebagai contoh adanya *Indonesian Police watch* , *Indonesian Corruption Watch*, dan beberapa pihak lain seperti KPK, BPK, PPATK dan media masa, ini semua merupakan pengawasan yang berasal dari ekstern tubuh Polri.

Sedangkan pengawasan yang berasal dari intern Polri adalah pertama, pengawasan dari pimpinan atau atasan langsung yang berkaitan dengan tugas dan tanggung jawab tugasnya. Kedua, pengawasan dari inspektorat pengawasan umum (Itwasum) untuk tingkat Mabes Polri dan inspektorat pengawasan daerah (Itwasda) untuk tingkat Polda, Itwasum atau Itwasda mengawasi pelaksanaan program kerja tahunan yang telah direncanakan apakah sudah sesuai dengan standard dan tujuan lembaga Polri yang ditentukan atau belum. Ketiga, pengawasan yang dilakukan oleh Propam Polri yang berkaitan dengan kode etik profesi dan disiplin anggota Polri dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Dengan adanya pengawasan yang sedemikian banyaknya diharapkan adanya perbaikan kinerja dan berkurangnya penyimpangan dan penipuan oleh para anggota Polri. Jika sampai saat ini masih banyak terjadi penyimpangan itu lebih disebabkan oleh faktor moral atau mental dari seseorang.

KESIMPULAN

Sebagai lembaga Publik Polri telah melakukan reformasi yaitu di bidang struktur melalui upaya pemisahan diri dari Tentara Nasional Indonesia dan perubahan prosedur dengan keluarnya undang-undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Tataran perubahan struktur dan prosedur Polri telah berubah menjadi lebih berorientasi kepada masyarakat. Karena Polri sepenuhnya sadar bahwa lembaga Polri merupakan lembaga Publik dengan stakeholdernya adalah masyarakat.

Kalaupun masih ada kekurangan pada tahap aplikasinya bahwa hal tersebut lebih disebabkan kepada mental perilaku personel Polri yang masih mengandung kultur peninggalan rejim lama. Kondisi ini sepenuhnya disadari oleh Polri. Oleh sebab itu percepatan perbaikan mental perilaku personel Polri sudah dan sedang diupayakan. Upaya percepatan perubahan kultur organisasi Polri tergambar dengan adanya kelima komponen yang mendukung operasionalisasi lembaga Polri sebagai lembaga publik. Kelima komponen tersebut adalah penentuan visi, misi, strategi, *standard performance* dan tujuan lembaga Polri.

Jadi sesungguhnya konsep reformasi Polri telah ada dan jelas serta sedang berjalan. Namun masih memerlukan waktu dan yang terpenting adalah kepemimpinan dari lembaga Polri itu sendiri. Karena pada dasarnya perubahan memerlukan kekuatan. Dan kekuatan itu biasanya ada di tangan pihak yang berkuasa. Dengan kata lain untuk melakukan perubahan harus memiliki kekuasaan yang melingkupinya. Konsep selanjutnya adalah pemberlakuan sistem *stick and carrot* yaitu suatu sistem yang diharapkan dapat mengawal proses pelaksanaan konsep reformasi tersebut di lembaga Polri.

Perubahan struktur, prosedur birokrasi dan kultur organisasi yang telah dilakukan oleh Polri sejalan dengan makna reformasi pada administrasi publik untuk mewujudkan sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*). Implikasi *good governance* sebagai landasan moral dalam penyelenggaraan kepolisian sebenarnya telah dirumuskan dalam Kode Etik Profesi Kepolisian dan telah diberlakukan bagi setiap anggota kepolisian melalui Peraturan Kapolri No.Pol: 7 tahun 2006 tanggal 1 Juli 2006 tentang Kode Etik Profesi Polri yang mencakup tentang etika kepribadian, etika kelembagaan, etika kenegaraan dan etika dalam hubungan dengan masyarakat.

Penyelenggaraan tugas dan wewenang kepolisian pada era reformasi bertitik tolak pada tujuan dibentuknya kepolisian untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban dalam negeri sebagai tuntutan dan harapan dari masyarakat. Dalam rangka mengukur sejauh mana rasa aman di dalam masyarakat, setidaknya ada empat kriteria yaitu terwujudnya kedamaian (*peace*), terwujudnya keamanan (*secure*), terwujudnya keselamatan (*safety*), terwujudnya kepastian hukum didalam kehidupan masyarakat.

RUJUKAN

- Agustino, L. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
Rianto, B. S. 2005. *Independensi Kompolnas*. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.

- Kasali, R. 2006. *Change*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kelana, M. 2002. *Memahami Undang-undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PTIK-Press.
- Meliala, A. 2002. *Problema Reformasi Polri*. Jakarta: Trio Repro.
- Sadjijono. 2005. *Prinsip Good Governance dalam Penyelenggaraan Kepolisian di Indonesia*. Yogyakarta: LaksBang Pressindo.
- Sutanto. 2005. *Polri Menuju Era Baru*. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.
- Zauhar, S. 2005. *Reformasi Administrasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Baharuddin,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Tadulako,
Palu, Sulawesi Tengah,
Indonesia.