

STRATEGI PENANGGULANGAN KORUPSI DI TUBUH POLRI

Mahasiswa Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian
Angkatan XXXIX-A

Abstract

Police organization (Polri) is commonly known as severely tainted by the issue of corruption, collusion and nepotism. The writer evidence a shocking existing picture of corruption practices inside organization involving officers in association with members of the public.

The writer suggest Polri as organization should build up a comprehensive, consistent and stable strategy of combating corruption. Unless the strategy is taken place that way then corruption is argued can be liquidated.

Key Words: korupsi, Polri, strategi penanggulangan, pemberantasan korupsi.

Pendahuluan

Pemberantasan KKN sebagai salah satu agenda reformasi telah sering kita dengar sebagai wacana publik yang terus dikumandangkan. Bukan baru saat ini saja isu tersebut menjadi perhatian publik. Sejak abad ke-13 SM di Rakka, Syria, telah dilakukan upaya pemberantasan korupsi dengan mencatat nama-nama pegawai yang menerima suap (seperti yang tercantum dalam 150 prasasti *cuneiform* yang ditemukan arkeolog Belanda bulan Desember 1997). Di Indonesia sendiri, upaya pemberantasan korupsi sudah dimulai sejak tahun 1957 dengan dikeluarkannya Peraturan Penguasa Militer – Angkatan Darat dan Laut RI – Nomor PRT/PM/06/1957, selanjutnya pada tahun 1971 upaya

tersebut dilanjutkan dengan dikeluarkannya UU No. 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diubah dengan UU No. 20 tahun 2001, dan yang terbaru adalah dibentuknya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan UU No. 30 tahun 2002. Upaya-upaya pemberantasan Korupsi yang dilegalisir dengan perundang-undangan tersebut tidak memberikan perubahan yang diharapkan dan fakta menunjukkan bahwa Indonesia justru semakin terpuruk menduduki peringkat 6 dari 120 negara terkorup di dunia.

Lebih jauh INSIGHT sebagai bagian dalam program *Partnership*

for Governance Reform in Indonesia mengungkapkan dalam penelitian¹ yang dilakukannya: hampir 75 % institusi publik di Indonesia melakukan praktek-praktek korupsi, hal ini dilakukan berdasarkan hasil survei terhadap persepsi masyarakat terhadap integritas institusi publik itu sendiri. Polisi (tidak termasuk polisi lalu lintas)² sebagai salah satu institusi publik mendapatkan penilaian 2,9.³ Posisi ini termasuk dalam 6 besar institusi terkorup menurut penilaian masyarakat, dari 35 institusi publik yang diteliti oleh INSIGHT.

Kegagalan-kegagalan dari upaya tersebut disebabkan karena: tidak adanya kemauan di tingkat atas untuk memberantas korupsi; upaya perubahan yang bersifat parsial; terlalu mengandalkan penegakan hukum; selalu berisi janji ambisius dan muluk yang tidak realistis; mengabaikan korupsi di tingkat atas dan hanya memfokuskan pada korupsi di tingkat bawah; kegagalan membentuk mekanisme kelembagaan yang tetap konsisten terhadap upaya pemberantasan korupsi, serta adanya kegagalan pemerintah dalam melibatkan masyarakat sipil dan sektor swasta dalam proses reformasi⁴.

Berangkat dari kegagalan-kegagalan tersebut di atas, dalam tulisan ini disajikan pemikiran-pemikiran tentang upaya pemberantasan korupsi yang mencoba untuk tidak mengulangi kesalahan-kesalahan yang pernah dilakukan. Tulisan ini akan mengupas upaya pemberantasan dan penanggulangan korupsi yang terjadi dalam tubuh organisasi Polri dengan melihat dari dua sudut pandang, yaitu secara sudut pandang organisasi dan secara individu anggota Polri.

Namun sekali lagi, upaya-upaya tersebut tidak akan memberikan dampak yang berarti jika tidak dibarengi oleh keberanian, komitmen dan konsistensi dari aktor-aktor di dalamnya. Upaya-upaya penanggulangan korupsi ini, bila dikaji dari pemikiran dasar dalam hal bagaimana mengontrol korupsi, maka harus berfokus pada dua unsur utama yaitu – peluang atau kesempatan dan keinginan. Peluang dapat dikurangi dengan mengadakan perubahan-perubahan secara sistematis, sedangkan keinginan dapat ditekan dengan menggunakan taktik “laba tinggi, risiko rendah” menjadi “laba rendah, risiko tinggi.”

Membalikkan siasat

Korupsi yang dilakukan oleh anggota Polri, pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari faktor kebutuhan yang harus mereka penuhi. Kebutuhan yang dimaksud adalah kebutuhan fisiologis (faal), kebutuhan keamanan, kebutuhan sosial, penghargaan dan aktualisasi

¹ Penelitian ini dilakukan secara independen oleh INSIGHT, bekerja sama dengan Korea Development Institute (KDI) dan World Bank Institute (WBI)

² Polisi lalu lintas memperoleh skor 2,6 dari skala 5 (sangat bersih) dan 1 (sangat korup)

³ _____, *Partnership For Governance Reform in Indonesia, "A Diagnostic Study of Corruption in Indonesia: Final Report February 2002,"* 2002.

⁴ Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional,*

Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, h. xxx-xxxii

diri sebagaimana dikemukakan oleh Abraham Maslow dalam Teori Hirarki Kebutuhan. Maslow memisahkan lima kebutuhan itu sebagai order tinggi dan order rendah. Kebutuhan faali dan keamanan digambarkan sebagai kebutuhan order rendah, sedangkan kebutuhan sosial sebagai kebutuhan order tinggi. Kebutuhan order tinggi dipenuhi secara internal (dalam diri individu), sedangkan kebutuhan order rendah terutama dipenuhi secara eksternal (misalnya dengan upah, gaji dan masa kerja)⁵.

Pada kenyataannya, gaji yang diterima anggota Polri setiap bulan belum mampu mencukupi kebutuhan hidup khususnya kebutuhan order rendah selama satu bulan. Kondisi inilah yang mendorong anggota Polri melakukan korupsi untuk memenuhi kebutuhan yang seharusnya dapat dipenuhi oleh organisasi.

Kita juga melihat bahwa pendekatan ekonomi atau kesejahteraan yang melatarbelakangi terjadinya korupsi oleh anggota Polri. Seorang anggota Polri akan korup manakala menurut pertimbangannya, manfaat yang akan diperolehnya dengan korupsi lebih besar daripada kerugian yang mungkin timbul. Pada saat anggota Polri dihadapkan situasi apakah akan melakukan korupsi atau tidak, pilihan yang mungkin dihadapi adalah:

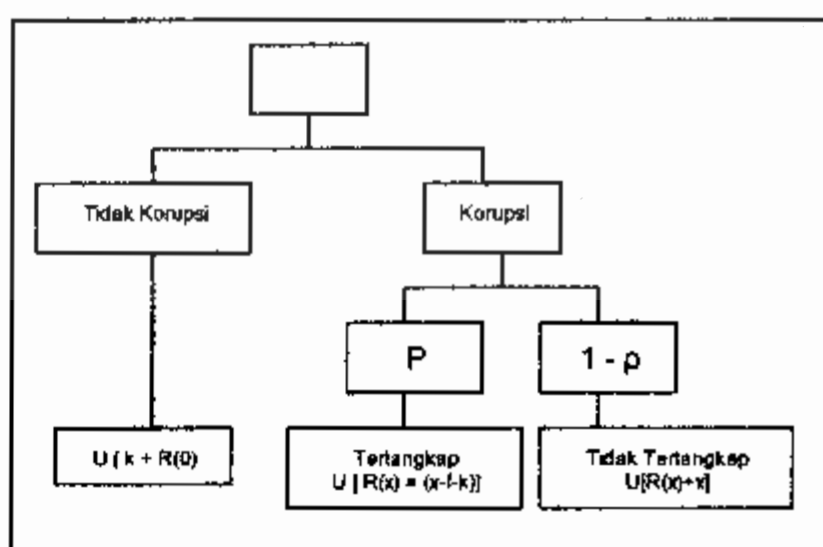
Apabila saya tidak korupsi, saya mendapat gaji serta kepuasan moril karena tidak menjadi seorang koruptor. Seandainya saya melakukan korupsi, saya memperoleh uang suap tetapi *membayar* suatu kerugian moril.

Ada sedikit kemungkinan bahwa saya akan tertangkap basah dan dihukum, dalam hal ini saya harus membayar hukuman, dan kehilangan pekerjaan. Jadi saya akan korupsi seandainya: suap *minus* biaya moril *minus* (kemungkinan saya tertangkap dan dihukum) dikalikan (hukuman karena melakukan korupsi) adalah *lebih besar* daripada gaji plus kepuasan yang saya peroleh karena tidak melakukan korupsi.⁶

Pilihan tersebut apabila digambarkan dalam suatu pohon keputusan sederhana bagi anggota Polri yang korup adalah: Misalkan k adalah gaji anggota Polri dan $R(0)$ adalah kepuasan moril yang diterimanya karena tidak melakukan korupsi. Dengan tidak korup, anggota Polri itu menerima gaji sebesar $k + R(0)$. Andaikan x adalah uang suap (atau keuntungan karena korupsi), p adalah probabilitas anggota Polri itu tertangkap basah dan dihukum apabila ia korupsi, f adalah besarnya hukuman, $R(x)$ adalah biaya moril karena menerima suap x , dan U adalah keuntungan pegawai yang terlibat.

Sebagai ilustrasi, dapat dilihat pada bagan berikut ini:

Bagan 1



⁵ Stephen P. Robbins, *Perilaku Organisasi*, Jilid 1, Edisi Kedelapan, PT Prenhallindo, Jakarta, 2001, h. 168.

⁶ Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, h. 66.

Maka keuntungan yang diharapkan oleh anggota Polri yang korup adalah:

$$EU = U / [R(x) + p(x-f-k) + (1-p)x]$$

Apabila rumusan ini lebih besar daripada gaji karena tidak korupsi, maka ia akan mau menerima suap (melakukan korupsi).⁷

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, langkah penanggulangan yang dapat dilakukan adalah:

1. Penggajian secara proporsional dan mencukupi kebutuhan yang harus dipenuhi oleh anggota Polri. Perhitungan gaji yang ideal bagi anggota Polri adalah, bahwa gaji tersebut harus dapat memenuhi kebutuhan sebagai berikut: (a) makanan untuk anggota keluarga selama satu bulan; (b) biaya kesehatan; (c) biaya sekolah anak; (d) rekreasi; (e) cicilan rumah/perumahan; (f) cicilan kendaraan; (g) tabungan.

Upaya ini diharapkan dapat menurunkan kesenjangan antara rendahnya gaji yang diterima dengan tingginya tingkat kebutuhan yang harus dipenuhi selama ini, sehingga dapat menekan niat anggota untuk korupsi. Namun, ada satu upaya lainnya yang dapat merangsang anggota untuk tidak melakukan korupsi tetapi bekerja sebaik-baiknya untuk meraih prestasi, yaitu dengan memberikan insentif atau bonus tambahan bagi anggota yang berprestasi.

2. Pengawasan terhadap harta kekayaan yang dimiliki oleh anggota

Polri, sehingga peluang anggota Polri untuk melakukan korupsi dapat direduksi seminimal mungkin. Pengawasan akan berjalan lebih mudah apabila penggajian yang dilakukan sudah sesuai dengan proporsi yang diharapkan.

3. Pemberian sanksi yang lebih selektif dengan mengukur hukuman sesuai pengaruh ketakutan yang ditimbulkannya. Rose Ackerman mengatakan bahwa hukuman bagi koruptor harus berfungsi positif terhadap ukuran uang suap bagi anggota Polri itu dan fungsi positif dari besarnya keuntungan yang diperoleh melalui suap oleh orang yang menyuap. Dengan demikian, hukuman itu tidak boleh sama bagi setiap tindakan dan harus bervariasi sesuai dengan jenis dan tindakan yang terkait. Sanksi moral maupun publikasi juga merupakan alternatif penghukuman yang dapat dilakukan bagi pelaku korupsi.

Rekrutmen

Rekrutmen personil Polri saat ini dilaksanakan oleh masing-masing polda, baik untuk bintara maupun perwira. Lebih jauh lagi, guna mendapatkan calon-calon berbakat dari daerah, babinkamtibmas di tiap-tiap polsek dapat melakukan penjangkauan calon di wilayah binaannya masing-masing. Kondisi ini membuka terjadinya penyimpangan sampai ke level bawah. Apabila terjadi penyimpangan dalam proses rekrutmen, maka upaya mendapatkan personil yang tepat bagi kepentingan organisasi kepolisian tidak akan dapat tercapai. Ini dikarenakan perilaku menyimpang anggota di lapangan tidak terlepas

⁷Ibid.

pula dari proses rekrutmen yang dilewatinya saat akan mengikuti pendidikan pertama sebagai anggota Polri.

Seleksi calon dalam proses rekrutmen sebagai upaya memilih orang-orang yang tepat dalam pengawakan organisasi Polri dapat dianalogikan dengan proses pemilihan makanan. Apabila kita salah memilih makanan dan ternyata makanan yang kita pilih tersebut mengandung bibit penyakit, maka akan berdampak buruk bagi kondisi kesehatan tubuh kita sendiri. Analogi ini sama dengan apa yang disampaikan oleh Koenarto yang dikutip oleh Hastoboro bahwa: "Kesalahan pemilihan personil akan membawa pengaruh kepada organisasi, karena akan mengganggu kegiatan organisasi yang nantinya hanya akan mengurus personil yang bermasalah, tidak cakap dan tidak mampu menghadapi tuntutan masyarakat yang semakin kompleks."⁸

Rekomendasi yang dapat disampaikan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk Bintara Polri

Rekrutmen dilaksanakan dengan hanya menerima calon Bintara Polri dari alumni D-1 Ilmu Kepolisian. Untuk mendapatkan sumber daya manusia seperti ini maka hal yang harus dilaksanakan saat ini adalah melakukan kerja sama dengan perguruan tinggi yang

ada di setiap Propinsi dalam menyelenggarakan program studi D-1 Ilmu Kepolisian.

2. Untuk Perwira Polri

a. Akpol

Sumber personil diambil dari Bintara Polri yang telah melalui proses pendidikan seperti tersebut di atas dan telah bertugas selama satu tahun. Seleksi dilaksanakan oleh institusi independen di luar Polri sehingga Polri dalam hal ini hanya memberikan persyaratan yang diperlukan bagi seorang Perwira Polri serta melakukan pengawasan terhadap jalannya seleksi.

Setelah menempuh pendidikan di Akpol, para Perwira Polri tersebut dikembalikan ke tempat tugas mereka sebelumnya, dan bertugas sebagai *uniformed police* selama satu tahun baru dan kemudian ditugaskan pada fungsi-fungsi operasional lainnya sesuai dengan kemampuan masing-masing. Disini diperlukan peranan Dinas Psikologi Polri guna menetapkan tugas yang tepat bagi masing-masing personil Polri yang ada tersebut.

b. Pendidikan Perwira Sumber Sarjana

Sama halnya dengan rekrutmen Akpol, rekrutmen personil PPSS juga dilaksanakan oleh institusi independen. Rekrutmen dapat juga dilaksanakan sejak mereka masih menempuh pendidikan di perguruan tinggi dengan cara memberikan beasiswa bagi yang berprestasi. Disini diperlukan kerjasama dengan pihak

⁸ Bambang Hastoboro, "Proses Seleksi Pendidikan Pengembangan Umum Dalam Pembinaan Sumber Daya Manusia Polri," *Jurnal Polisi Indonesia* No. 5, Jakarta:2003, hal. 76.

perguruan tinggi guna mendapatkan calon-calon perwira yang sesuai dengan kebutuhan Polri.

c. Secapa Polri

Peserta pendidikan perwira di Sekolah Calon Perwira Polri diseleksi dari bintara-bintara yang berprestasi. Untuk ini, perlu ditetapkan standar yang jelas dengan penilaian yang obyektif dari pimpinan kesatuan. Disini, diperlukan pencatatan yang baik terhadap prestasi kerja personil sejak seorang anggota memasuki pendidikan untuk mengawali pengabdian sebagai polisi.

Dengan pelaksanaan rekrutmen yang benar, diharapkan diperleh personil yang benar-benar tepat mengawaki organisasi Polri. Pelaksanaan rekrutmen yang transparan dan obyektif juga akan memperkecil peluang terjadinya praktek-praktek KKN, sehingga personil yang didapat-kannya pun akan bebas dari praktek-praktek tersebut.

Oleh karena itu, rekrutmen harus dilaksanakan dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) Imparsial atau tidak memihak
- 2) Menggalakkan persaingan
- 3) Keterbukaan atau transparansi
- 4) Integritas (adanya sanksi terhadap pelanggaran dan diterapkan secara konsekuen)
- 5) Mekanisme naik banding (peninjauan ulang atas keputusan proses seleksi)

Organisasi

Sebagai sebuah organisasi, Polri terdiri dari individu-individu yang bekerja sama dalam memainkan peranannya sebagai aktor kontrol sosial. Dengan hukum

dan perundang-undangan, Polri memiliki tugas dan kewenangan yang luas dalam upaya menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat. Hal itu membuka peluang terjadinya korupsi yang bersumber dari pemberdayaan secara salah kewenangan kepolisian, baik dengan alasan kepentingan organisasi maupun kepentingan pribadi.

Besarnya peluang yang tercipta dalam lingkungan kerja polisi untuk melakukan korupsi tersebut itulah yang menyebabkan perilaku korupsi dalam tubuh Polri sangat dirasakan oleh masyarakat. Jika kita bandingkan dengan aparat penegak hukum lainnya dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, maka peluang untuk melakukan korupsi yang dimiliki Polri relatif lebih besar khususnya dari sudut pandang tingginya frekuensi interaksi yang dilakukan Polri dengan masyarakat serta posisi Polri sebagai penjaga pintu gerbang sistem peradilan pidana Indonesia. Polri memang menjadi penentu utama apakah seseorang menjalani proses hukum atau tidak.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa telah terjadi *differential opportunity*, dimana "the illegitimate opportunity structure" (struktur kesempatan melanggar hukum [korupsi]) yang dimiliki Polri lebih besar, tidak hanya dalam sistem peradilan pidana saja terjadi *differential opportunity*, tetapi dalam tubuh Polri sendiri terjadi *differential opportunity* antar bagian-bagian yang ada di dalam organisasi Polri.

Perbedaan kesempatan inilah yang melahirkan istilah bagian/jabatan "basah" atau "kering".

Dampak yang lebih jauh, kesempatan untuk melakukan korupsi ini mengakibatkan persaingan yang tidak sehat dalam mencapai jenjang karir sehingga *merit system* tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka strategi penanggulangan korupsi (dalam tataran organisasi) yang dapat dilakukan adalah:

- menciptakan akuntabilitas
- melakukan perubahan struktur organisasi Polri menjadi model kepolisian yang terpadu
- mendorong terbentuknya Komisi Kepolisian Nasional
- menciptakan sebuah mekanisme *public complaint* (penerimaan pengaduan dari masyarakat)
- peningkatan pengawasan internal Polri, dan
- menerapkan teknologi dalam sistem analisis dan pengambilan keputusan.

1. Akuntabilitas

Berdasarkan konsep yang dikemukakan Robert Klitgaard⁹, bahwa perilaku tidak halal berkembang manakala pegawai mempunyai kekuasaan monopoli (M) terhadap klien, apabila pegawai mempunyai banyak kewenangan (K) bertindak dan apabila pertanggungjawaban (T) pegawai terhadap atasan lemah. Hal ini dapat digambarkan melalui persamaan sederhana sebagai berikut:

$$\text{Korupsi} = M + K - T$$

Dalam kasus-kasus dimana korupsi sudah terjadi pada setiap

tingkatan dan sangat meluas, dalam artian pertanggungjawaban terhadap atasan pun sudah tidak mampu mengurangi tingkat korupsi, maka diperlukan satu komponen lainnya yaitu pertanggung-gugatan publik atau akuntabilitas (A), sehingga persamaan tersebut dapat disempurnakan menjadi

$$\text{Korupsi} = (M+K) - (T+A)$$

Bercermin pada realitas ini, ternyata, Polri memang memiliki unsur yang dapat mendorong korupsi yaitu Monopoli dan Kewenangan. Monopoli terhadap klien terjadi karena Polri merupakan satu-satunya institusi yang dapat melaksanakan suatu tugas tertentu yaitu penyidikan, terutama penyidikan pelanggaran pidana yang diatur secara materil dalam KUHP dan juga beberapa undang-undang lainnya yang mengatur tentang pelanggaran pidana. Kewenangan bertindak pun dimiliki berkat adanya distribusi kewenangan yang diberikan oleh beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan seperti: Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika, Undang-undang Nomor 5 tahun 1997 tentang Psikotropika, dan puluhan undang-undang lain yang memberikan kewenangan kepada Polri.

Berkaitan dengan masalah monopoli dan kewenangan dalam kaitannya dengan korupsi ini, mungkin dapat digarisbawahi *aphorism* terkenal yang dikemukakan oleh sejarawan Inggris Lord Acton yang menyatakan "Power

⁹ Klitgaard, *Loc.Cit.*, hal. 99.

tends to corrupt; Absolute power corrupts absolutely" (Kekuasaan akan cenderung untuk korup, dan kekuasaan yang absolut/mutlak pasti korup). Oleh karena itu, semakin banyak atau semakin besar kewenangan yang dimiliki Polri, maka semakin besar pula kemungkinan anggota Polri untuk melakukan tindakan korupsi.

Dua hal selanjutnya yang dapat mereduksi korupsi adalah pertanggungjawaban terhadap atasan dan akuntabilitas. Pertanggung jawaban terhadap atasan jelas merupakan suatu bentuk kontrol yang baik dalam bentuk *supervisory control*. Tetapi, hal ini kemungkinan menjadi tidak efektif dan bahkan menjadi faktor pendorong perilaku korup manakala korupsi telah terjadi secara *massive* dan ditemui hampir di seluruh kalangan dan pada semua tingkatan. Apabila ternyata tanggung jawab terhadap atasan ternyata tidak mampu menjadi faktor yang mengurangi korupsi, tetapi sebaliknya malah mendorong terjadinya korupsi, maka harapannya ada pada akuntabilitas.

Akuntabilitas Polri sebagai institusi serta akuntabilitas pejabat-pejabat Polri selayaknya sudah harus mulai didorong ke arah yang lebih positif. Dengan mekanisme dan prosedur pertanggung-gugatan yang efektif ini tentunya akan lebih mampu untuk menekan dan mengontrol tingkat korupsi dalam tubuh Polri. Berbicara akuntabilitas, memang tidak semudah membalikkan telapak tangan, tetapi untuk mulai mengontrol tingkat korupsi di tubuh Polri, upaya-upaya ini harus dilaksanakan sesegera mungkin.

2. Integrated police system

Sistem kepolisian yang dianut suatu negara akan sangat dipengaruhi sistem politik dan sistem pemerintahan yang diterapkan oleh negara yang bersangkutan. Sistem kepolisian pada sebuah negara bertipe pemerintahan federal tentu akan berbeda dengan sistem kepolisian yang diterapkan oleh organisasi kepolisian yang berada pada negara dengan tipe pemerintahan monarki.

Berdasarkan sejarah perkembangan sistem kepolisian, ada dua tipe utama sistem kepolisian yaitu yang mengacu pada model Anglo Saxon dan model Kontinental. Model Anglo Saxon memiliki sifat desentralistik, lebih mengutamakan kepentingan masyarakat namun kurang terkontrol dan cenderung tidak efisien, karena setiap lembaga kepolisian berdiri sendiri dan terpisah-pisah. Sebaliknya model Kontinental lebih bercirikan sentralistik, mengutamakan kepentingan negara dan cenderung mudah digunakan untuk kepentingan-kepentingan politik.

Diantara dua sistem yang bertolak belakang tersebut, ada satu model lagi yang dinamakan model Asia atau gabungan dari sistem terpusat/sentralistik, dengan sistem terpisah/desentralistik. Sehingga secara umum, terdapat 3 (tiga) bentuk sistem kepolisian yang dianut oleh lembaga-lembaga kepolisian di negara-negara demokratis saat ini, yaitu: (1) *fragmented system of policing*, diterapkan oleh organisasi kepolisian di Belgia, Kanada, Belanda, Swiss dan Amerika Serikat; (2) *centralized system of policing*, diterapkan organisasi kepolisian di

Perancis, Italia, Finlandia, Denmark dll; dan (3) *integrated system of policing*, yang diterapkan di Jepang, Australia, Brasil dan Inggris.

Polri, saat ini menganut sistem kepolisian yang terpusat. Hal ini sesuai dengan bunyi Undang-undang Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002 pasal 5 ayat (2) yang menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah Kepolisian Nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan peran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1). Suatu sistem kepolisian yang diterapkan, akan memiliki kelebihan dan kekurangan dibandingkan dengan sistem kepolisian lainnya. Demikian pula dengan sistem terpusat yang saat ini dianut oleh Polri, juga memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihan yang dimiliki sistem yang terpusat adalah:

- a. Memiliki wilayah kewenangan yang luas
- b. Sistem komando dan pengendalian menjadi lebih mudah
- c. Memungkinkan untuk menetapkan sebuah standarisasi profesio-nalisme, lebih efektif dan efisien baik dalam bidang administrasi maupun operasional
- d. Pengawasan lebih luas dibandingkan dengan sistem desentralisasi
- e. Anggaran sarana dan prasarana yang besar

Namun, disamping berbagai kelebihan yang dimiliki, sistem terpusat ini juga memiliki beberapa titik lemah yang cukup krusial, yaitu:

- a. Cenderung lebih memihak pada penguasa dan menjauhi masyarakat
- b. Birokrasi terlalu panjang
- c. Kurang dapat menyesuaikan dengan karakteristik daerah dan masyarakat setempat
- d. Rentan terhadap intervensi penguasa dan penyalahgunaan organisasi dan kewenangan kepolisian untuk kepentingan penguasa
- e. Cenderung korup

Seiring dengan hembusan angin reformasi yang melahirkan beberapa keputusan yang krusial dalam sistem politik Indonesia, seperti diterapkannya undang-undang otonomi daerah dan undang-undang perimbangan keuangan pusat-daerah, maka wacana sistem kepolisian yang terpadu atau *integrated police system* sudah harus mulai dikaji kembali. Sistem terpadu atau sistem kombinasi ini memiliki kelebihan yang lebih *familiar* sebagai salah satu kerangka dalam pemecahan masalah korupsi di tubuh Polri. Kelebihan sistem ini antara lain:

- a. Birokrasi relatif lebih pendek, karena adanya tanggung jawab dari pemerintah daerah
- b. Memungkinkan untuk menetapkan sebuah standarisasi profesio-nalisme, lebih efektif dan efisien baik dalam bidang administrasi maupun operasional
- c. Pengawasan dapat dilakukan secara nasional maupun daerah
- d. Lebih mudah koordinasi antara wilayah karena tetap adanya komando dari kesatuan di tingkat pusat

- e. Bentuk organisasi lebih sederhana
- f. Lebih dapat menyesuaikan dengan karakteristik daerah dan masyarakat setempat

Walau demikian tentu beberapa efek negatif masih tetap dapat muncul seperti kemungkinan adanya intervensi dari para penguasa sebagai alat kekuasaan sehingga menimbulkan ketidakmandirian dalam penegakkan hukum atau korupsi yang masih mungkin dapat terjadi.

3. Komisi Kepolisian Nasional

Konsep tentang Komisi Kepolisian Nasional terdapat dalam Bab VI pasal 37 sampai dengan pasal 40 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002. Pasal-pasal ini mengatur tentang hal ihwal Lembaga Kepolisian Nasional yang berada di bawah Presiden. Ketentuan-ketentuan ini merupakan suatu bentuk akomodasi dari aspirasi masyarakat yang berkembang tentang perlunya keterlibatan masyarakat dalam bidang kepolisian, oleh sebuah lembaga yang independen. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang Kepolisian, maka Komisi Kepolisian ini memiliki kewenangan untuk:

- a. Mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pengembangan sarana dan prasarana Kepolisian Negara Republik Indonesia (pasal 38 ayat [2] butir a)

- b. Memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang profesional dan mandiri (pasal 38 ayat [2] butir b)
- c. Menerima saran dan keluhan¹⁰ dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikan kepada Presiden (pasal 38 ayat [2] butir c)

Sejak ditetapkannya Undang-undang Kepolisian Tahun 2002 yang lalu, ternyata sangat disayangkan bahwa Komisi Kepolisian Nasional yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 ini belum juga dapat direalisasikan. Keputusan Presiden sebagai landasan berdirinya Komisi ini belum juga ditetapkan. Hal ini tentu saja menjadi salah satu faktor penghambat yang cukup signifikan dalam upaya pemberantasan korupsi di tubuh Polri. Disamping itu, dengan wewenang seperti tersebut di atas, sebaiknya komisi serupa juga dibentuk di tingkat daerah tidak hanya pada tingkat nasional saja, sehingga kewenangan yang dimiliki oleh komisi ini dapat dioptimalkan dalam rangka mengawasi kepolisian di daerah-daerah.

4. Mekanisme komplain

Karena korupsi bersifat tertutup, maka secara alamiah pihak-pihak yang melakukannya akan

¹⁰ Yang dimaksud dengan "keluhan" dalam ayat ini menyangkut penyalahgunaan wewenang, dugaan korupsi, pelayanan yang buruk, perlakuan diskriminatif, dan penggunaan diskresi yang keliru, dan masyarakat berhak memperoleh informasi mengenai penanganan keluhannya (Penjelasan Pasal 38 ayat [2] huruf c).

berupaya menghilangkan jejaknya. Sebagai akibatnya, maka pihak yang korup tersebut secara alamiah pula akan bersikap resisten terhadap setiap upaya untuk mengungkapkan kegiatan korupsi yang mereka lakukan. Oleh sebab itu, sumber data atau sumber informasi yang dapat mengungkapkan suatu korupsi adalah berkat adanya komplain masyarakat.

Hal ini juga dikuatkan oleh pendapat dari L.W. Sherman yang menyatakan bahwa: "For many years it has been recognised that police corruption is by nature resistant to observation. An obvious, and sometimes the only, source of data on police corruption is complaints about police behaviour"¹¹ (Dalam beberapa tahun telah diketahui bahwa korupsi polisi secara alamiah akan resisten terhadap observasi. Sumber data yang terlihat, dan biasanya menjadi satu-satunya data tentang korupsi polisi adalah komplain terhadap perilaku polisi).

Dalam memberantas korupsi, diperlukan sebuah mekanisme dan sistem yang terpadu dengan menerapkan teknologi yang memadai untuk menerima, mengolah serta menindaklanjuti komplain tersebut. Hal ini dilaksanakan dengan memperhatikan bahwa sistem komplain harus: (a) mudah dihubungi dan jelas bagi masyarakat dan staf yang mengelola; (b) mudah dilakukan, dioperasikan dan dengan tahap-tahap serta tanggung jawab yang jelas; (c) efisien, keputusan dan penyelesaian yang cepat

dengan batasan waktu yang jelas; (d) obyektif, bebas dari pengaruh atau campur tangan pihak luar; (e) rahasia, untuk melindungi ruang pribadi yang memberikan komplain.

Lebih jauh lagi, untuk menangani komplain masyarakat, harus dilaksanakan yang berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

a. Keterbukaan

Mekanisme komplain harus bersifat terbuka dan dapat dilakukan oleh seluruh lapisan masyarakat dalam mengajukan berbagai jenis komplain (termasuk adanya korupsi). Disamping itu, komplain juga harus dapat selalu diterima dan tetap memberikan dorongan masyarakat yang mengajukannya serta tetap dihormati sebagai indikator permasalahan yang memerlukan tindakan korektif.

b. Integritas

Artinya setiap bentuk komplain harus ditindaklanjuti atau diselidiki dengan sepenuh hati serta adil. Prosedur dan mekanisme internal akan sangat berarti untuk mengeliminasi segala hal yang akan menimbulkan prasangka terhadap komplain.

c. Akuntabilitas

Prosedur komplain harus memiliki tingkat akuntabilitas yang tinggi, dalam artian bahwa prosedur komplain harus mampu membangun dan menegakkan prosedur internal untuk memastikan integritas dan menjadi subyek bagi audit yang bisa dilakukan oleh penyelidik luar.

¹¹ L.W. Sherman, *Scandal and Reform-Controlling Police Corruption*, University of California Press, Los Angeles, 1978.

5. Pengawasan internal

Sebagai salah satu unsur utama dari prinsip-prinsip manajemen, maka keberadaan dan pelaksanaan pengawasan dan pengendalian organisasi yang baik sangat diperlukan dalam rangka pencapaian tujuan dari organisasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Stoner saat mengutip pendapat Mockler:

"Pengendalian manajemen adalah usaha sistemik untuk menetapkan standar prestasi sesuai dengan sasaran perencanaan, merancang sistem umpan balik informasi, membandingkan prestasi yang sesungguhnya dengan standar yang telah lebih dahulu ditetapkan, menentukan apakah ada penyimpangan dan mengukur signifikansi penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa sumber daya perusahaan tengah dipergunakan sedapat mungkin dengan cara yang paling efektif dan efisien, guna tercapainya sasaran perusahaan."¹²

Dari pengertian Stoner di atas, terlihat bahwa dibutuhkan adanya suatu standar prestasi bagi pelaksanaan sebuah pengendalian yang dapat dipandang sebagai acuan atau patokan dalam menilai penyimpangan yang terjadi di suatu organisasi. Hal ini selaras dengan pendapat Thomas Barker dan David L. Carter yang mengatakan, pengawasan dan pengendalian tidak dapat terlepas dari pedoman organisasi, gambaran kebijakan pimpinan, prosedur kerja dan juga

peraturan-peraturan kerja dari organisasi.¹³

Selanjutnya upaya penanggulangan korupsi di tubuh Polri melalui mekanisme pengawasan dapat dilakukan melalui tiga cara yang saling berkaitan yaitu penetapan standar perilaku korupsi, sistem pengumpulan informasi serta mekanisme penghukuman yang jelas dan tegas.

a. Standar perilaku korupsi

Melihat pendapat Stoner maupun Thomas Barker yang sama-sama menekankan pentingnya standar prosedur kerja bagi sebuah organisasi dalam melakukan pengawasan dan pengendalian kerja dari anggotanya, maka bila hal tersebut dikaitkan dengan perbuatan korupsi oleh anggota Polri, sudah seharusnya terdapat standar tentang suatu perbuatan yang dikategorikan sebagai perilaku korupsi serta batasan-batasannya yang secara jelas termuat dalam prosedur kerja Polri.

Pedoman kerja yang tertulis tersebut nantinya akan menjadi rambu-rambu bagi anggota untuk bekerja dengan baik tanpa melakukan korupsi serta sarana penilaian bagi pengawas untuk menganalisa kinerja dari anggota tersebut serta dapat pula menjadi sarana pengujian oleh masyarakat terhadap perilaku-perilaku anggota Polri saat bertugas.

Perlunya standar perilaku korupsi yang jelas tersebut lebih jauh ditujukan untuk mencegah terjadinya

¹² Stoner, *Manajemen*, 1986, hal. 221.

¹³ Thomas Barker dan David L. Carter, *Police Deviance* (Penyimpangan Polisi), terjemahan Kunarto, Jakarta, Cipta Manunggal, 1999 hal. 29.

keragu-raguan bagi petugas yang diawasi ataupun yang mengawasi terhadap perilaku-perilaku tertentu yang bias atau yang sering disebut dengan "daerah abu-abu". Kondisi abu-abu tersebut dapat digunakan oleh anggota yang melakukan korupsi untuk mencari alasan pembenar bahwa apa yang ia lakukan bukanlah perwujudan korupsi, melainkan masih dalam kerangka pencapaian tujuan tugas. Situasi lebih buruk akan terjadi apabila kondisi abu-abu tersebut dijadikan sebagai alasan pembenar oleh pengawas petugas tersebut setelah adanya suatu permufakatan korupsi antara pengawas dengan petugas yang melakukan perbuatan tersebut.

b. Sistem informasi

Elemen pengawasan berikutnya setelah adanya standar perilaku yang jelas adalah penyiapan sistem informasi yang akurat dan jelas. Sistem informasi terkait dengan perilaku korupsi dari anggota Polri menjadi penting karena dengan informasi yang akurat dan jelas akan memudahkan pengambil kebijakan untuk menentukan tindakan lebih lanjut atas informasi tersebut.

Mengingat besar dan luasnya kewenangan tugas Polri yang pada setiap kewenangan tersebut potensial bagi terjadinya praktik korupsi dari anggota Polri, maka perlu kiranya ditetapkan teknik pengumpulan informasi yang mudah namun tidak mengurangi keakuratan dari informasi tersebut. Salah satu teknik yang dapat digunakan adalah dengan pengumpulan informasi dari luar Polri serta dari dalam Polri sendiri. Pengumpulan informasi dari luar Polri dapat diperoleh dari

lembaga-lembaga swadaya masyarakat dan melalui laporan komplain masyarakat. Sedangkan dari dalam organisasi Polri, informasi-informasi tersebut dapat diperoleh dari mekanisme pengawasan yang telah ada seperti inspektorat dan unit pengamanan internal Polri.

Selanjutnya, guna memudahkan perolehan informasi tersebut, dapat ditempuh melalui penetapan tempat atau bidang-bidang kunci prestasi dari operasional masing-masing tugas Polri. Melalui bidang-bidang kunci prestasi tersebut, informasi tentang perilaku korupsi dari anggota Polri akan terdeteksi sedini mungkin dengan keakuratan yang dapat dipertanggungjawabkan.

c. Mekanisme penghukuman yang jelas dan tegas

Loebby Loqman, mengutip pendapat W.H.M. Jonkers mengatakan, salah satu tujuan pemidanaan adalah mencegah terjadinya kejahatan.¹⁴ Mencegah tentunya berkaitan dengan pelaku yang dipidana untuk tidak kembali melakukan perbuatan yang sama, dan juga mencegah orang lain melakukan perbuatan sejenis.

Tentunya tujuan tersebut akan dapat tercapai apabila pemidanaan atau penghukuman yang dilakukan dapat berjalan dengan baik dan memenuhi kaidah hukum yang ada diantaranya kepastian hukum.

Berkait dengan kepastian hukum tersebut tentunya akan berhubungan dengan siapa yang dihukum, peraturan apa yang dilanggar, apa ancaman

¹⁴ Loebby Loqman, *Pidana dan Pemidanaan*, Datacom, Jakarta, 2001, hal. 15.

hukumannya serta bagaimana prosedur pemidanaannya. Hal yang sama juga berlaku bagi pencegahan terhadap terjadinya praktik korupsi yang dilakukan oleh anggota Polri melalui mekanisme penghukuman terhadap para pelaku tersebut.

Pada kenyataannya selama ini, mekanisme penghukuman yang ada terhadap perilaku korupsi anggota Polri kurang mampu mencegah ataupun meredam perilaku tersebut. Sehingga, tidak terlalu berlebihan bila kita mengatakan kurang efektifnya pemidanaan terhadap perilaku korupsi tersebut dalam mencegah terjadinya perbuatan serupa adalah karena belum terpenuhinya asas kepastian hukum dalam pemidanaan. Kondisi ini dapat membawa pengaruh pembelajaran bagi anggota Polri lainnya untuk tidak merasa takut dan tetap melakukan mengingat resiko yang akan dia terima apabila perbuatan tersebut terdeteksi oleh pengawas masih lebih kecil dibanding keuntungan materi yang akan ia peroleh dari perbuatan tersebut.¹⁵

Dihubungkan dengan kepastian hukum, diusulkan beberapa cara untuk menciptakan pemidanaan yang efektif dalam rangka pencegahan terjadinya perilaku korupsi anggota Polri. Pertama adalah ketegasan. Ketegasan disini terkait dengan komitmen pimpinan Polri untuk menindak tegas setiap anggota yang melakukan perbuatan korupsi dan kekonsistenan pimpinan Polri untuk tetap menindak anggota Polri yang melakukan korupsi baik pelaku dalam posisi sebagai atasan maupun bawahan. Kedua, ancaman

penjatuhan hukuman yang proporsional dengan berat aturan yang dilanggar. Bila sekilas mengamati pendapat Plato yang mengatakan "Para pelayan bangsa harus memberikan pelayanan mereka tanpa menerima hadiah-hadiah...Mereka yang membangkang harus, kalau terbukti bersalah, dibunuh tanpa upacara."¹⁶ Kiranya bila penjatuhan hukuman yang demikian dilakukan akan menimbulkan ketakutan dari anggota untuk melakukan perbuatan yang sama.

Akan tetapi bila ditinjau dari tujuan pemidanaan lainnya maka tindakan tersebut kurang dapat dibenarkan karena tidak adanya unsur ataupun kesempatan perbaikan bagi pelaku atas perilaku korupsi yang ia lakukan. Sehingga, disarankan perlunya ancaman dan penjatuhan hukuman yang maksimal bagi pelaku dengan tetap memperhatikan intensitas ataupun kadar korupsinya.

Juga tidak disarankan agar bentuk hukuman tersebut hanya sebatas dimutasikan dari jabatan, mengingat terkesan selama ini bahwa pemutasian hanya sebagai sarana bagi anggota Polri tersebut untuk bersembunyi dari tuntutan atas perilaku korupsi yang ia lakukan untuk sementara waktu dan kemudian mendapatkan posisi ataupun jabatan strategis lainnya pada kesempatan lain. Bentuk-bentuk penghukuman yang dapat dijatuhkan bagi para pelaku korupsi di tubuh Polri disamping mutasi jabatan adalah penjara, kurungan, denda atau dipublikasikan kepada masyarakat.

¹⁵Klitgaard, *Loc. Cit.*, hal. 92.

¹⁶*Ibid.*, hal. 104

Selanjutnya, teknik penghukuman yang efektif bagi pencegahan terjadinya praktik korupsi di tubuh Polri adalah dengan teknik *up to down* (dari atas ke bawah) dan bukan *bottom up* (dari bawah ke atas).¹⁷ Teknik penghukuman cara ini akan memberi efek psikologis yang sangat besar bagi anggota Polri lainnya.

Sebaliknya, bila teknik penghukuman dilakukan dari bawah ke atas maka penghukuman tersebut hanya akan menyentuh pada anggota-anggota di tingkat bawah atau pelaksana. Tentunya, teknik ini tidak menimbulkan efek kejeraan secara maksimal dan menyeluruh karena penghukuman tersebut hanya akan mengenai orang-orang yang disebut sebagai "kambing hitam," yaitu orang atau anggota Polri yang sengaja dikorbankan untuk menutupi aib ataupun perbuatan seseorang yang memiliki strata kepangkatan ataupun jabatan yang lebih tinggi.

6. Penerapan teknologi

Penggunaan teknologi merupakan suatu upaya untuk meminimalisasi subyektifitas yang biasa dilakukan oleh manusia dalam suatu pengambilan keputusan. Penerapan teknologi ini sebenarnya juga dapat membantu Polri untuk mengambil keputusan yang obyektif melalui sebuah "expert system" sehingga proses-proses yang membutuhkan pengambilan keputusan yang memiliki ciri mengikuti pola-pola tertentu (contoh: pembinaan karir) dapat menghindari subyektifitas yang berlebihan.

Disamping itu, teknologi juga dapat membantu untuk melakukan proses *track recording* terhadap setiap kegiatan serta keputusan-keputusan yang diambil.

Penutup

Pada hakikatnya, berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan (oleh TI dan INSIGHT), korupsi di Indonesia terjadi pada hampir seluruh institusi yang secara langsung atau tidak langsung bersentuhan dengan kepentingan masyarakat. Jadi korupsi tidak semata-mata terjadi dalam tubuh Polri saja, tetapi juga bisa terjadi pada lembaga-lembaga lainnya seperti pemerintah, peradilan, TNI dan seluruh institusi publik lainnya. Oleh karena itu, pemberantasan korupsi tidak bisa semata-mata hanya dilakukan oleh bagian per bagian saja tetapi justru harus melibatkan seluruh komponen bangsa lainnya seperti masyarakat dan kalangan swasta.

Momentum yang ada dalam tubuh Polri saat ini seperti angin segar perubahan yang dibawa melalui misi dan visi Kapolri dalam rangka melakukan reformasi di tubuh Polri melalui tiga aspek perubahan: struktural, instrumental dan kultural, harus dipegang teguh, dijadikan pijakan untuk melakukan tindakan-tindakan korektif dalam upaya memajukan Polri.

Daftar Pustaka

- Hastobroto, Bambang
2003 "Proses Seleksi Pendidikan Pengembangan Umum dalam Pembinaan Sumber

¹⁷ *Ibid.*, hal. 72

- Daya Manusia Polri,"
Jurnal Polisi Indonesia
- 1978 **Scandal and Reform-Controlling Police Corruption,** Los Angeles: University of California Press
- Kunarto
 2001 **Police Deviance, Penyimpangan Polisi,** Jakarta: Cipta Manunggal
- Stoner
 1986 **Manajemen**
- INSIGHT
- 2002 "A Diagnostic Study of Corruption in Indonesia: Final Report 2002," Partnership For Governance Reform in Indonesia
- Klitgaard, Robert
 2001 **Membasmi Korupsi,** terj. Heryono, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Loqman, Loebby
 1999 **Pidana dan Pemidanaan,** Jakarta: Datacom
- Pope, Jeremy
 2003 **Strategi Memberantas Korupsi, Elemen Sistem Integritas Nasional,** Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Republik Indonesia
 2002 "Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia," **Lembaran Negara RI Tahun 2002 No. 2**
- Robbins, Stephen P.
 2001 **Perilaku Organisasi, Jilid 1,** Edisi Kedelapan, Jakarta: PT Prehallindo
- Sherman, L. W.

SEKILAS PENULIS

Agustinus Pohan

Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Parahyangan Bandung.

Apong Herlina

Praktisi hukum dan aktif pada Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.

Hamid Patilima

Peneliti dan staf Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia. Redaktur pelaksana Buletin Anak. Web Developer <http://anak.i-2.co.id>.

Iqrak Sulhin

Staf Pengajar Departemen Kriminologi, FISIP UI.

Paulus Hadisuprpto

Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Merupakan Doktor Ilmu Hukum.

Purnianti

Staf Pengajar Departemen Kriminologi, FISIP UI. Pengamat serta aktifis LSM yang berkaitan dengan masalah-masalah anak dan perempuan.

Mahasiswa Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian Angkatan XXXIX-A.