

# **Tantangan Internal Polri: Dari Loyalitas Korps ke Akuntabilitas Publik**

**Oleh: Tim CSP---Center for Strategic Policing**

## **Pendahuluan**

Reformasi Polri sering dipahami sebatas pembenahan struktur kelembagaan, peningkatan teknologi penegakan hukum, atau penambahan anggaran operasional. Berbagai inisiatif memang sudah dilakukan, mulai dari pemisahan Polri dari ABRI tahun 1999, pembangunan sistem pelaporan berbasis digital, hingga wacana penggunaan teknologi kecerdasan buatan untuk deteksi kejahatan. Namun, di balik kemajuan tersebut, kepercayaan publik terhadap Polri masih kerap naik turun. Survei Indikator Politik Indonesia (2023), misalnya, menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan publik terhadap Polri hanya sekitar 63 persen, menurun signifikan setelah kasus besar Ferdy Sambo yang mencoreng wajah institusi. Kasus ini menegaskan bahwa problem Polri bukan sekadar kurangnya teknologi atau anggaran, melainkan juga soal integritas dan budaya internal.

Fenomena lain yang sering mencuat adalah praktik pungutan liar di jalan, penggunaan kekerasan berlebihan saat mengamankan demonstrasi, hingga keterlibatan aparat dalam jaringan narkoba dan judi daring. Setiap kali kasus semacam ini muncul, perdebatan tentang reformasi Polri kembali menguat. Publik mempertanyakan: mengapa masalah yang sama terus berulang meski sudah dua dekade lebih reformasi dijalankan?

Padahal, persoalan yang jauh lebih mendasar justru berada di dalam tubuh Polri itu sendiri: budaya organisasi yang masih sangat hierarkis, mekanisme akuntabilitas yang cenderung tertutup, dan kesejahteraan anggota yang belum sepenuhnya memadai. Tanpa perubahan pada tiga aspek ini, setiap agenda reformasi hanya akan menjadi slogan yang berulang, tanpa menghasilkan transformasi yang nyata.

## **Budaya Hierarki dan Loyalitas Korps**

Polri mewarisi tradisi birokrasi militer yang menekankan ketaatan penuh terhadap garis komando. Dalam tradisi ini, loyalitas anggota sering kali diarahkan terutama kepada atasan atau korps, bukan kepada publik yang dilayani. Hierarki komando memang penting untuk menjaga disiplin dan koordinasi, tetapi dalam praktik sehari-hari, hal ini kerap melahirkan budaya “asal bapak senang.” Orientasi kepatuhan lebih ditujukan pada kehendak

pimpinan ketimbang pada nilai substantif pelayanan publik.

Budaya ini sejalan dengan konsep *organizational culture* yang dikemukakan oleh Edgar H. Schein (2010), di mana organisasi memiliki tiga lapisan budaya: artefak, nilai yang dianut, dan asumsi dasar. Dalam konteks Polri, nilai yang diidealkan jelas tercantum dalam semboyan “melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat.” Namun dalam realitas, nilai yang dijalankan sering kali bergeser: menjaga citra pimpinan, mengamankan kepentingan institusi, atau menegakkan loyalitas internal. Jurang inilah yang menciptakan paradoks: masyarakat berharap polisi menjadi pelindung, tetapi yang mereka temui di lapangan kerap adalah aparat yang menegakkan kepentingan kekuasaan.

Fenomena ini dapat ditemukan dalam berbagai peristiwa. Misalnya, dalam pengamanan demonstrasi, polisi sering terlihat lebih mengutamakan perintah menjaga stabilitas politik dibanding memastikan hak konstitusional warga untuk menyampaikan pendapat. Hal ini menegaskan adanya “loyalitas ganda” dalam tubuh Polri: di satu sisi pada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, di sisi lain pada atasan yang memberi instruksi langsung. Ketika keduanya bertentangan, loyalitas kepada pimpinan cenderung menang.

Konsekuensi dari budaya hierarkis ini bukan hanya menurunkan kepercayaan publik, tetapi juga mempersempit ruang inisiatif anggota di lapangan. Polisi bawahan sering kali merasa lebih aman

mengikuti instruksi meskipun bertentangan dengan nurani profesional, karena yang dihargai adalah kepatuhan, bukan keberanian untuk bertindak adil. Dalam jangka panjang, pola ini menciptakan stagnasi profesionalisme: aparat yang seharusnya menjadi aktor otonom dalam menegakkan hukum justru terjebak dalam logika subordinasi.

Model yang berbeda dapat kita lihat di Jepang. Kehadiran *kōban*—pos polisi kecil di tengah lingkungan warga—membuat interaksi polisi dengan masyarakat berlangsung sehari-hari dan setara. Polisi di sana bukan sekadar aparat yang muncul ketika ada masalah, melainkan bagian dari denyut kehidupan komunitas: membantu orang tua menyeberang jalan, memberi informasi kepada wisatawan, bahkan sekadar menyapa warga sekitar. Dalam kerangka ini, loyalitas tidak hanya terbangun kepada institusi, melainkan juga kepada masyarakat yang mereka layani secara langsung. Polisi Jepang dipandang bukan sebagai “alat” negara, tetapi sebagai “mitra” warga.

Pendekatan *community policing* seperti yang dipraktikkan di Jepang menekankan tiga prinsip: kehadiran polisi yang dekat dengan warga, keterlibatan aktif dalam kehidupan komunitas, dan hubungan berbasis dialog, bukan semata-mata komando. Jika Polri mampu menggeser orientasi budaya dari hierarki internal menuju kedekatan dengan masyarakat, maka loyalitas anggota perlahan akan lebih condong kepada publik ketimbang kepada kepentingan sempit korps.

Transformasi semacam ini memang tidak mudah. Ia menuntut perubahan pada pendidikan kepolisian, evaluasi sistem reward and punishment, hingga restrukturisasi pola kepemimpinan yang tidak hanya menekankan kepatuhan, tetapi juga keberanian moral. Dengan demikian, wajah Polri yang kerap dilihat sebagai representasi kekuasaan bisa bergeser menjadi institusi yang benar-benar hadir sebagai pelayan masyarakat.

## **Propam dan Akuntabilitas**

Di atas kertas, Polri memiliki mekanisme pengawasan internal melalui Divisi Profesi dan Pengamanan (Propam). Unit ini berfungsi menangani pelanggaran disiplin, kode etik, hingga tindak pidana yang dilakukan anggota. Namun dalam praktiknya, Propam sering menghadapi persoalan serius: ia bekerja dalam lingkaran internal, di mana yang diawasi dan yang mengawasi sama-sama berada di bawah rantai komando yang sama.

Dalam perspektif teori *accountability* (Bovens, 2007), pengawasan internal semacam ini rawan konflik kepentingan. Prinsip akuntabilitas yang sehat mengandaikan adanya jarak antara “aktor” dan “forum” pengawas. Jika keduanya berada dalam struktur yang sama, objektivitas sulit dipertahankan. Hal ini tercermin, misalnya, dari banyaknya kasus pelanggaran anggota yang hanya berakhir dengan sanksi ringan atau tertutup dari publik.

Fenomena ini dapat dilihat dari sejumlah kasus nyata. Laporan Ombudsman Republik Indonesia tahun 2021 menunjukkan bahwa Polri menjadi institusi dengan aduan maladministrasi tertinggi, yakni 739 laporan atau 20,7% dari total aduan nasional. Aduan itu beragam, mulai dari pungutan liar dalam pelayanan lalu lintas, lambatnya penanganan perkara, hingga dugaan keberpihakan aparat dalam kasus tertentu. Data ini menunjukkan bahwa masyarakat masih memandang kanal pengawasan eksternal lebih efektif daripada hanya mengandalkan Propam.

Kasus-kasus kekerasan berlebihan juga memperkuat keraguan publik terhadap mekanisme pengawasan internal. Misalnya, peristiwa tewasnya enam anggota Laskar Front Pembela Islam (FPI) di KM 50 Tol Jakarta-Cikampek pada Desember 2020. Propam memang turun tangan melakukan pemeriksaan, tetapi hasilnya dianggap tidak memadai oleh publik karena lebih menekankan pembenaran tindakan aparat. Kritik serupa muncul dalam kasus-kasus kematian tahanan di kantor polisi, yang menurut catatan KontraS (2022) masih kerap berulang tanpa ada pertanggungjawaban transparan.

Kasus Ferdy Sambo (2022) menjadi contoh paling telak bagaimana akuntabilitas internal diuji. Pada awalnya, ada upaya serius dari oknum internal untuk mengaburkan fakta pembunuhan. Propam baru benar-benar berperan setelah tekanan publik membesar, dan itu pun setelah Presiden serta Kapolri turun tangan langsung. Peristiwa ini menegaskan betapa sulitnya mengandalkan pengawasan internal

jika kasus sudah menyentuh elite institusi. Publik akhirnya bertanya-tanya: jika bukan karena sorotan media dan desakan publik, apakah kasus Sambo akan terbongkar seterusnya itu?

Sebagai perbandingan, sejumlah negara membentuk lembaga pengawas eksternal yang independen. Inggris mendirikan *Independent Office for Police Conduct (IOPC)*, yang berwenang melakukan investigasi terhadap dugaan pelanggaran polisi, termasuk penggunaan kekuatan berlebihan atau kematian dalam tahanan. Selandia Baru memiliki *Independent Police Conduct Authority (IPCA)* yang berfungsi serupa. Di Kanada, ada *Civilian Review and Complaints Commission (CRCC)*. Ciri utama lembaga-lembaga ini adalah kemandirian dari struktur kepolisian, sehingga publik melihatnya sebagai forum yang lebih netral dan dapat dipercaya.

Indonesia sebenarnya pernah mendiskusikan gagasan serupa. Kopolnas (Komisi Kepolisian Nasional) dibentuk dengan mandat memberi saran kebijakan dan menerima pengaduan publik, tetapi kewenangannya sangat terbatas: ia tidak bisa langsung menginvestigasi atau memberikan sanksi. Ombudsman juga menerima laporan maladministrasi Polri, namun perannya lebih ke ranah rekomendasi administratif, bukan pengawasan etik maupun disiplin.

Pertanyaannya kemudian: apakah Indonesia membutuhkan “IPCA versi Indonesia”? Banyak kalangan menilai, ya. Mekanisme pengawasan eksternal yang benar-benar independen dapat menjadi

pelengkap, bahkan penyeimbang, bagi Propam. Hal ini penting untuk menghindari praktik “tebang pilih” atau sekadar menutup-nutupi pelanggaran internal. Dalam jangka panjang, lembaga eksternal juga akan meringankan beban Polri sendiri: institusi tidak perlu lagi menjadi hakim atas dirinya sendiri, tetapi bisa merujuk pada lembaga independen yang dipercaya publik.

Pengawasan eksternal bukan berarti melemahkan Polri, melainkan justru memperkuat legitimasi sosialnya. Ketika publik yakin bahwa setiap pelanggaran ditangani secara adil dan transparan, kepercayaan akan tumbuh. Sebaliknya, tanpa pengawasan eksternal yang kuat, setiap kasus pelanggaran aparat akan selalu membangkitkan kecurigaan publik bahwa “ada yang ditutup-tutupi.”

## **Kesejahteraan Polisi**

Di balik wajah institusi yang sering dipersepsikan represif, ada persoalan mendasar yang jarang disentuh: kesejahteraan anggota. Reformasi Polri tak hanya soal pengawasan dan struktur, melainkan juga menyangkut aspek kesejahteraan yang sangat menentukan integritas aparat.

Teori *motivation-hygiene* Herzberg (1959) menyebutkan bahwa faktor kebersihan (*hygiene factors*) seperti gaji, fasilitas, dan kondisi kerja bukanlah sumber motivasi intrinsik, tetapi ketiadaannya dapat menimbulkan ketidakpuasan yang serius. Dalam



konteks Polri, gaji yang minim, tunjangan yang terbatas, serta fasilitas kerja yang jauh dari layak berpotensi mendorong praktik pungli, pemerasan, hingga perilaku koruptif.

Kementerian Keuangan pada 2022 mencatat gaji pokok seorang polisi berpangkat Bripda baru sekitar Rp2,1–2,5 juta per bulan. Dengan tunjangan kinerja dan fasilitas tambahan, jumlah tersebut bisa meningkat, tetapi masih kerap jauh dari kebutuhan hidup layak, terutama di kota besar. Seorang Briptu yang bertugas di Polres Jakarta Selatan, misalnya, pernah mengeluhkan dalam wawancara media (Kompas, 2021) bahwa penghasilannya habis hanya untuk biaya kontrakan dan kebutuhan sehari-hari keluarganya, tanpa ada ruang untuk menabung. Kondisi seperti ini membuat sebagian anggota harus mencari pekerjaan sampingan atau mengandalkan “uang tambahan” dari lapangan.

Kasus pungutan liar menjadi contoh nyata. ICW (2021) menemukan bahwa layanan pengurusan SIM, tilang, dan surat kendaraan masih menjadi ladang praktik pungli di banyak daerah. Ombudsman RI bahkan menerima ratusan aduan masyarakat setiap tahun terkait pelayanan kepolisian yang diiringi permintaan biaya tak resmi. Seorang warga di Surabaya melaporkan pada 2022 bahwa ia harus mengeluarkan biaya tambahan di luar ketentuan resmi untuk mempercepat proses pembuatan SIM. Fenomena ini menggambarkan bagaimana tekanan kebutuhan ekonomi bisa membuka ruang kompromi pada integritas aparat.

Persoalan kesejahteraan juga berdampak pada kesehatan mental. Studi LIPI (2020) menemukan bahwa tingkat stres kerja polisi di Indonesia cukup tinggi, dipicu jam kerja panjang, minimnya cuti, dan tekanan dari atasan maupun masyarakat. Seorang anggota Sabhara di Medan, dalam laporan investigasi Tirto (2022), mengaku kerap bekerja 16 jam sehari saat ada pengamanan aksi, tanpa kompensasi lembur yang layak. “Kalau capek dan emosi, kadang tidak bisa kontrol di lapangan,” ujarnya. Pernyataan ini menjelaskan bahwa kasus kekerasan berlebihan yang dilakukan aparat sering kali tak lepas dari tekanan psikis yang tidak mendapat penanganan memadai.

Bandingkan dengan Jepang. Polisi di sana memang bekerja keras, tetapi kesejahteraan mereka ditopang fasilitas perumahan dinas, program kesehatan keluarga, hingga tunjangan pendidikan anak. Polisi tidak lagi “memikirkan dapur” ketika bertugas, sehingga bisa fokus pada profesionalisme dan pelayanan publik.

Indonesia sebenarnya sudah memulai langkah serupa. Beberapa tahun terakhir, Polri membangun perumahan dinas di sejumlah Polda dan Polres, serta meningkatkan tunjangan kinerja secara bertahap. Namun skema ini belum merata, dan sering kali lebih dirasakan oleh perwira ketimbang bintara yang justru menjadi garda terdepan pelayanan publik.

Reformasi kesejahteraan bukanlah hal sekunder, melainkan inti dari upaya membangun Polri yang bersih dan profesional. Selama anggota masih dipaksa “memutar otak” untuk mencukupi kebutuhan dasar,

ruang kompromi terhadap integritas akan selalu terbuka. Sebaliknya, ketika kesejahteraan terjamin, publik bisa menuntut profesionalisme dengan standar yang lebih tinggi.

## Penutup

Reformasi Polri tidak bisa berhenti pada tataran kosmetik seperti menambah teknologi, membangun gedung baru, atau sekadar memperluas struktur organisasi. Tiga persoalan internal—budaya hierarki yang berlebihan, lemahnya mekanisme akuntabilitas, dan kesejahteraan anggota yang belum memadai—adalah akar yang harus disentuh terlebih dahulu. Orientasi loyalitas harus bergeser: dari sekadar kepatuhan vertikal pada pimpinan menuju komitmen horizontal pada pelayanan publik. Selama kepatuhan hanya bermakna “asal bapak senang”, maka misi melindungi dan mengayomi masyarakat akan selalu tersisih.

Di sisi lain, mekanisme akuntabilitas internal seperti Propam terbukti sering kehilangan daya karena posisinya masih berada dalam lingkaran Polri sendiri. Kasus besar Ferdy Sambo menjadi pengingat bahwa pengawasan internal saja tidak cukup. Indonesia perlu mempertimbangkan lahirnya “IPCA versi Indonesia”—lembaga independen yang benar-benar bebas dari intervensi kepolisian, dan berorientasi pada kepentingan publik. Tanpa mekanisme pengawasan yang tegas dan kredibel, upaya perbaikan hanya akan

menjadi siklus berulang: kasus mencuat, reaksi publik memuncak, lalu mereda tanpa perubahan sistemik.

Kesejahteraan anggota pun tidak boleh dianggap isu sekunder. Polisi yang terus dihipit beban ekonomi rawan mencari celah kompensasi di luar jalur resmi. Dengan memastikan gaji layak, fasilitas memadai, dan dukungan kesehatan fisik serta mental, institusi bukan hanya menjaga martabat anggotanya, tetapi juga menutup ruang kompromi terhadap integritas. Negara-negara dengan kepolisian yang profesional selalu menempatkan kesejahteraan sebagai pondasi moral – dan Indonesia tidak bisa menghindar dari tuntutan yang sama.

Pada akhirnya, reformasi sejati menuntut keberanian. Berani mengubah budaya internal, berani menyerahkan pengawasan kepada lembaga independen, dan berani berinvestasi pada kesejahteraan aparat. Hanya dengan cara itu Polri dapat bertransformasi menjadi institusi yang tidak hanya kuat secara organisasi, tetapi juga dipercaya dan dicintai masyarakat. Reformasi tanpa keberanian hanyalah slogan; tetapi dengan keberanian, ia bisa menjadi jalan menuju kepolisian yang modern, akuntabel, dan berakar pada keadilan publik.[]