

POLISI PASCA SOEHARTO:
Praktik Korupsi Mengalir Sampai Jauh [□]
Oleh: Muradi [□]

Abstraks:

Tulisan ini akan mendiskusikan dua hal, yakni: Pertama, membahas berbagai praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang di Polri pasca berpisah dari ABRI, baik yang terkait internal langsung maupun yang terkait dengan pelayanan, peran dan fungsi Polri dari tingkat Mabes Polri hingga Pos Polisi. Setelah dua belas tahun berpisah dari ABRI, Polri berubah menjadi institusi yang cenderung permisif dengan praktik-praktik penyalahgunaan wewenang dan korupsi. Dengan berbagai istilah dan mekanisme yang ada, Polri keluar dari cita-cita dalam mewujudkan Polri yang mandiri dan profesional. Hal tersebut juga terkondisikan oleh mekanisme mobilitas vertikal yang kurang transparan, dan cenderung membuka peluang terjadinya transaksi dan jual beli jabatan dan kepangkatan serta akses untuk menempuh pendidikan lanjutan Polri yang juga tidak gratis. Perlu ada 'uang pelicin, 'uang minyak' dan sejumlah istilah lainnya yang menyebabkan sebagian besar oknum Polri berupaya untuk dapat mengakses mobilitas vertikal tersebut dengan berbagai praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Kedua, tulisan ini juga menganalisis karakteristik, pola dan model praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang di Polri. Dengan harapan bahwa dengan mengetahui karakteristik, pola dan model praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang, maka ada langkah konkret dari pengambil kebijakan untuk setidaknya meminimalisir praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang di Polri dari tingkat Mabes Polri hingga Pos Polisi.

Kata Kunci: Polri, Korupsi, Penyalahgunaan wewenang, mobilitas vertikal, Pengawasan, Kontrol, Publik

[□] Pernah disampaikan Dalam Diskusi Bulanan FISIP, UNPAD, Gedung D, 28 Februari 2012.

[□] Staf Pengajar Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas Padjadjaran (UNPAD), Bandung

1. Pendahuluan

Berlarut-larutnya proses pengadilan Kasus Gayus diyakini publik karena melibatkan sejumlah perwira menengah (Pamen) dan perwira tinggi (Pati) dalam kasus penggelapan pajak dan sejumlah praktik korupsi lainnya. Hal tersebut kemudian diperkuat oleh tertangkapnya Gayus oleh 'kamera' sebuah harian nasional terkemuka yang tengah menonton pertandingan tenis di Bali dengan menggunakan rambut palsu dan berkaca mata tebal. 'Plesiran' Gayus yang tengah ditahan di Rumah Tahanan (Rutan) Markas Komando (Mako) Brimob, Kelapa Dua juga pada akhirnya menyeret Kepala Rutan, seorang Pamen Polri yang menerima suap ratusan juta rupiah agar mantan pegawai Dirjen Pajak tersebut bebas 'plesiran' kapanpun mau. Hal yang menarik adalah, bahkan Gayus tidak hanya sekali melakukannya, bahkan berkali-kali, hingga liburan ke Thailand dan Makau.¹

Kasus lainnya adalah dugaan penggelapan dana bantuan pengamanan Pemilukada Jawa Barat tahun 2008 oleh mantan Kapolda Jawa Barat dan mantan Kabareskrim, Susno Duadji. Ditetapkannya Susno sebagai tersangka dalam kasus tersebut adalah Pati bintang tiga kedua paska Polri berpisah dari ABRI setelah kasus penyuapan dalam oleh Suyitno Landung, Mantan Kabareskrim era Kapolri Da'i Bachtiar. Selain itu, praktik penyimpangan dan korupsi secara masif terjadi diberbagai tingkatan; Mabes Polri; Polda; Polwil²;

Polres; Polsek; Pospol, dengan berbagai varian yang menunjukkan bahwa Polri secara institusi telah keluar dari khitahnya yang ingin mewujudkan Polri sebagai organisasi yang profesional dan mandiri, sebagaimana ditegaskan dalam Buku Biru, yang menjadi panduan Polri dalam melakukan reformasi di internal.³

Fenomena menguatnya praktik penyalahgunaan wewenang dan korupsi⁴ di internal Polri paska pemisahan dari ABRI mengindikasikan dua hal, yakni: Pertama, Polri paska berpisah dari ABRI cenderung menjadi partikel bebas yang minim pengawasan dan kontrol; dan kedua, sebagai bagian dari eforia internal yang tidak berkesudahan paska berpisah dari ABRI. Sebagaimana diketahui bahwa era 38 tahun bersama-sama dalam struktur ABRI, adalah saat-saat dimana

Dasar (KOD). Lihat, *Suara Merdeka*. (12 Februari 2010). "Penghapusan Polwil dan Polwiltabs Bukan Tanpa Dampak" *Kompas*. (12 Agustus 2010). "Kompolnas: Penghapusan Polwil Tepat".

³ Mabes Polri. (1999). *Reformasi Menuju POLRI Yang Profesional*. Jakarta: Mabes Polri

⁴ Penulis menggunakan terminalogi korupsi dalam konteks yang lebih umum, dengan kategori korupsi sebagai berikut: penyuapan; penggelapan; nepotisme dan kronisme; dan kickback, atau yang lebih dikenal dengan menerima imbalan atau keuntungan atas upaya yang dilakukan dalam memuluskan jalan bagi keberhasilan suatu institusi atas kerja sama yang dilakukan. Lihat Jim Lobe and Anne Manuel. (Nov, 1987). *Police Aid and Political Will: US Policy in El Salvador (1962-1987)*. Washington: WOLA. Hal. 1-79. Mitchell A Seligson. (May, 2002). "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin America Countries". *the Journal of Politics*, Vol. 64, No. 2. Hal. 408-433. lihat juga Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling Corruption*. Los Angeles: the Regent of Univerity of Los Angeles. Khususnya Bab Pertama,

¹ *Kompas*. (21 November 2010). "Inilah 10 Kejanggalan Kasus Gayus"

² Efektif tahun 2010, keberadaan Kepolisian Wilayah (Polwil) dihapuskan dari struktur Polri. hal tersebut dilakukan guna mempersingkat jalur komando dan birokrasi antara Mabes Polri, Polda, dan Polres yang menjadi Kesatuan Operasional

era kegelapan bagi Polri untuk berakselerasi, khususnya pada peran dan fungsinya sebagai penegak hukum dan Keamanan Dalam Negeri (Kamdagri).⁵

Tulisan ini akan membahas praktik-praktik penyimpangan dan korupsi di internal Polri pasca berpisah dari ABRI dengan berbagai model, pola dan karakteristiknya. Selain itu juga dalam tulisan ini akan diuraikan keterkaitan antara menguatnya praktik penyalahgunaan wewenang dan korupsi dengan mobilitas vertikal, yakni: melanjutkan pendidikan, pendidikan spesialisasi, kenaikan pangkat dan promosi jabatan yang ternyata membutuhkan 'uang minyak', 'uang pelicin' dan sebagainya agar dapat memuluskan jalan menggapai pendidikan yang lebih tinggi dengan karir dan kepangkatan yang lebih baik.

2. Praktik Korupsi di Polri

Pemisahan Polri dari ABRI adalah bagian terpenting dalam kerangka Reformasi Sektor Keamanan (RSK).⁶

⁵ Polri menjadi bagian dari struktur militer terjadi pada tahun 1961, dengan keluarnya UU No. 13/1961 Tentang Polri, di mana sebelumnya ada Tap MPRS No. II/1960 yang juga mempertegas integrasi Polri ke struktur militer. Dan setahun kemudian keluar Kepres No. 225/Plt/1962, yang memperkuat Tap MPRS dan UU tersebut. Sehingga praktis, Polri telah bergabung dengan militer lebih kurang 38 tahun hingga pemisahannya dari ABRI tahun 1999. Djamin, Awaloedin. (et al). (2006). *Sejarah Perkembangan Kepolisian di Indonesia: Dari Zaman Kuno Sampai Sekarang*. Jakarta: Yayasan Brata Bhakti. Pp. 302-305.

⁶ Lebih lanjut tentang proses pemisahan Polri dari ABRI, lihat Honna, Jun. (2004). *Military Politics and Democratization in Indonesia*. London: Routledge/curzon. Hal. 164-169. Haramain, A. Malik. 2004. *Gus Dur, Militer dan Politik*. Yogyakarta: LkiS. Hal.. 88-92. Rinakit, Sukardi. (2005). The

Pemisahan tersebut juga memberikan penegasan bahwa aktor-aktor keamanan: Polri, ABRI dan kemudian menjadi TNI, dan Bakin dan kemudian menjadi BIN diposisikan untuk profesional di bidangnya masing-masing. Polri yang selama lebih dari 38 tahun berada di bawah bayang-bayang militer merasakan efek positifnya. Meski secara institusi, Polri tidak cukup memiliki kontribusi dalam melakukan akselerasi percepatan pemisahan Polri dari ABRI. Terkecuali karena kuatnya tekanan publik dan keluarnya kebijakan politik pemisahan, yang itupun disebabkan karena Habibie dan Wiranto, Menhankam/Pangab ketika itu berinisiatif untuk merespon tuntutan pemisahan sebagai langkah untuk pencitraan semata.⁷

Berpisahannya Polri dari ABRI dalam pandangan Adrianus Meliala banyak berimplikasi positif terhadap internal Polri.⁸ Akan tetapi tiak sedikit implikasi negatif yang makin

Indonesian Military After The New Order. Singapore: ISEAS - NIAS Press. Hal. 100-104; Sebastian, Leonard.C. (2006). *Realpolitik: Indonesia's Use of Military Force*. Singapore: ISEAS. Hal. 123-5; Mietzner, Marcus. (2009). *Military Politics, Islam, and the State in Indonesia: From Turbulent Transition to Democratic Consolidation*. Singapore: ISEAS. Hal. 116-119.

⁷ Lebih lanjut model-model pemisahan Polisi dari Militer, dan proses yang terjadi di Indonesia, lihat Muradi. (Juli, 2010). "Polisi, Militer, dan Politik: Model Pemisahan Kepolisian dari Militer". Jurnal Administrasi Negara, FISIP UNPAD Edisi 2/II/2010.

Lihat Juga, Muradi. ((2010). *Polri, Politik, dan Korupsi*. Bandung: PSKN UNPAD. Hal. 1-19.

⁸ Lebih lanjut tentang implikasi positif pemisahan Polri dari ABRI bagi internal Polri, lihat Adrianus Meliala. "Reformasi Polri Sejauh Mana?" dalam Sukadis, Beni dan Eric Hendra (Eds). (2009). *Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*. Jakarta: Lesperssi-DCAF. Hal.. 74-87.

menjerumuskan Polri dalam situasi yang tidak menguntungkan secara organisasi, salah satunya praktik-praktik korupsi yang menguat dari tingkat pusat hingga Pos Polisi. Selain pencitraan yang tidak kunjung membaik; juga fungsi pengawasan yang minim pasca berpisah dari ABRI dan langsung di bawah Presiden. Keduanya saling berikat satu dengan yang lainnya. Karena pengawasan yang minim, maka peluang praktik-praktik korupsi menjadi marak dan masif.

Di era Orde Baru, praktik korupsi yang dilakukan oleh Polri juga bukan tidak terjadi. Bahkan relatif banyak juga, sebut saja misalnya kasus Komjen Siswadi, yang merupakan Wakapolri era Awaludin Djamin yang diproses secara hukum karena terlibat korupsi pengadaan barang di internal Polri bersama sejumlah Pati dan Pamen di lingkungan Mabes Polri.⁹ Atau bila lebih mundur ke belakang ketika maraknya penyelundupan mobil mewah oleh Robby Cahyadi, yang dibekingi oleh petinggi militer dan Polri era Kapolri Hugeng. Digantinya Hugeng dari posisi Kapolri disebabkan oleh kuatnya lobi oknum Polri yang bermain dalam kasus tersebut untuk mendesak pergantian Hugeng, yang dinilai keras dan tidak kooperatif. Apalagi ada sejumlah petinggi militer juga terlibat di dalamnya.¹⁰ Selain praktik-praktik korupsi lainnya yang dilakukan sejumlah

oknum Polri di tingkat yang lebih rendah juga dilakukan dengan berbagai motif, salah satunya untuk memperkaya diri dan 'bekal' untuk pendidikan lanjutan dan kenaikan pangkat serta jabatan.¹¹

Pasca pemisahan Polri dari ABRI, praktik-praktik korupsi tersebut justru makin terbuka dan melibatkan pihak ketiga, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pihak ketiga tersebut, baik rekanan Polri, maupun orang yang memiliki akses untuk dapat mempengaruhi atau menganulir bahkan memberi jaminan terkait dengan praktik-praktik tersebut. Pihak ketiga ini yang kemudian dikenal sebagai Makelar Kasus (Markus), dan keberadaan Markus ini pasca pemisahan Polri dari ABRI eksis dari tingkat Mabes Polri hingga Polsek.¹² Mengacu pada Data yang dikumpulkan oleh Indonesia Police

¹¹ Salah satu kesulitan penulis terkait dengan pengungkapan praktik korupsi yang terjadi di Polri pada era Orde Baru dan sebelumnya adalah belum adanya kajian yang secara khusus meneliti tentang praktik-praktik korupsi yang dilakukan oleh Polri. Bisa jadi hal tersebut disebabkan integrasi Polri dalam ABRI, sehingga praktik korupsi dan penyimpangan Polri sudah inherent diulas dalam kajian militer. Sehingga contoh-contoh praktik korupsi dan penanganannya hanya mengekspos kasus-kasus yang besar-besar saja, sebagaimana uraian sebelumnya. Namun demikian motifnya tidak jauh berbeda bila dibandingkan dengan praktik yang sama di era pasca pemisahan dari ABRI. Menurut seorang purnawirawan jenderal bintang dua, dua motif tersebut menjadi pembenaran dari sejumlah oknum Polri untuk mengambil keuntungan dari peran dan fungsi yang diembannya. Wawancara tanggal 13 Juli 2010 dengan WD.

¹² Wawancara tanggal 5 November 2009 dengan EW, Komunikasi Personal tanggal 18 Juni 2010 dengan Hd.

⁹ Lebih lanjut terkait dengan proses hukum yang dilakukan Polri terhadap Siswadi dan Pati juga Pamen yang terlibat korupsi, lihat. Djamin, Awaludin. (1994). *Awaludin Djamin: Pengalaman Seorang Perwira Polisi*. Jakarta: Sinar Harapan.

¹⁰ Lebih lanjut tentang penanganan kasus tersebut, lihat KH. Ramadhan, Abrar Yusa. (1993). *Hugeng: Polisi Ideal dan Realitas*. Jakarta: Sinar Harapan.

Watch (IPW), dan Komisi Ombudsman Nasional setidaknya ada enam belas kasus penyimpangan yang dilakukan oleh Polri dalam posisinya sebagai penegak hukum dan Kamdagri, yakni Delapan dari IPW: Pungutan Liar; Pemerasan; Percaloan; manipulasi; Kolusi; Korupsi; Penipuan; dan Penggelapan Barang Bukti. Sedangkan dari Komisi Ombudsman Nasional adalah sebagai berikut: Melakukan penundaan kasus yang ditangani; Bertindak sewenang-wenang; Melakukan penyimpangan prosedur; Bertindak tidak adil; Penyalahgunaan wewenang; kolusi dan nepotisme; melakukan pungutan liar.¹³

Akan tetapi dalam tulisan ini, tidak hanya menguraikan praktik korupsi yang terkait dengan pelayanan dan peran serta fungsi Polri yang melibatkan publik, tapi juga praktik-praktik korupsi yang berkaitan dengan internal. Praktik-praktik korupsi, sebagaimana penjelasan di awal secara umum dibagi dua: praktik korupsi yang berkaitan dengan pelayanan, peran fungsi, hubungan antar lembaga dan bantuan operasional dikelompokkan dalam praktik korupsi Polri eksternal. Sedangkan praktik-praktik korupsi yang berkaitan dengan rekrutmen, pendidikan, promosi jabatan, kenaikan pangkat, dan penggunaan anggaran Polri tidak pada mestinya, maka dimasukkan dalam praktik korupsi internal.

Praktik korupsi di internal Polri ini sudah sangat mengakar dan cenderung mengarah kepada kartel. Di mana praktik-praktik yang terjadi seakan dianggap sebagai sebuah prasyarat untuk mencapai kepangkatan dan promosi jabatan tertentu. Belum lagi pada praktik yang sama juga terjadi pada rekrutmen

anggota baru Polri, baik level brigadir (bintara) maupun level perwira. Hal yang sama juga terjadi pada sekolah lanjutan, baik pada pendidikan spesialisasi seperti Reserse, Lantas, Brimob, Intelkam, ataupun sekolah lanjutan pada Secapa atau Sekolah Inspektur Polisi (SIP), PTIK, Selapa, Sespim, hingga Sespati. Bahkan intensitasnya makin menguat dan menjadi kecenderungan umum yang berlaku di internal Polri, apabila merasa bukan merupakan perwira atau brigadir terbaik diangkatnya, maka untuk promosi, mutasi pendidikan dan kenaikan pangkat harus ada anggaran pendukung, yang diambil dan dihasilkan dari sejumlah praktik penyimpangan dan korupsi terkait dengan peran dan fungsi Polri.

Tak heran, selain alasan karena prestasi, sekolah lanjutan, kenaikan jabatan, promosi dan penempatan juga dipengaruhi oleh persiapan untuk 'upeti' sejumlah uang agar berjalan dengan baik. Tanpa adanya 'uang minyak' atau uang 'pelicin'. Sejumlah perwira atau brigadir harus tertib menunggu antrian untuk kesempatan melanjutkan pendidikan agar dapat promosi dan kenaikan jabatan. Hal itupun dapat sewaktu-waktu disusul oleh brigadir atau perwira yang lebih muda, karena kurang dana dan akses ke pimpinan yang lebih baik.¹⁴ Kondisi tersebut akhirnya menciptakan karakter brigadir dan perwira Polri yang oportunis dan cenderung menghalalkan segala cara untuk dapat meraih posisi jabatan dan kepangkatan dalam waktu cepat dan singkat.

¹³ Pane, Neta S. (2009). *Jangan Bosan Kritik Polisi*. Jakarta: Indonesia Satu. Hal. 138-142.

¹⁴ Wawancara tanggal 28 Juni 2010 dengan RB. Wawancara tanggal 20 Juli 2010 dengan ES. Wawancara tanggal 21 Juli 2010 dengan AI.

Apalagi jaminan akan mendapat kenaikan pangkat dan promosi jabatan yang ditegaskan oleh Mabes Polri hanya berlaku pada dua puluh rangking teratas pada setiap proses rekrutmen, baik pada Seba (Sekolah Bintara) atau SPN, Akpol, dan Perwira Sumber Sarjana. Selebihnya harus berjuang untuk dapat mencapai jabatan dan kepangkatan yang menjadi idaman. Hal tersebut pada akhirnya menciptakan peluang terjadinya jual-beli jabatan yang melibatkan oknum-oknum anggota Polri di Deputy Sumber Daya Manusia (De SDM) dan Profesi Pengamanan (Propam) di Mabes Polri dan Biro personil di Polda, yang bertanggung jawab pada proses rekrutmen, promosi jabatan dan kepangkatan, sebelum diajukan ke Dewan Kepangkatan dan Jabatan tinggi (Wanjakti), maupun forum yang sama di tingkat Polda.¹⁵

Sedangkan pemanfaatan anggaran Polri dari pos APBN dalam bentuk dana operasional dan dana Dukungan Operasi (Dukop) yang dipegang pimpinan Polri dari level Mabes Polri hingga tingkat Polsek juga

bukan tidak rawan penyimpangan. Terutama Dukop yang dikendalikan dan masuk rekening pribadi Kapolda, Kapolres, atau Kapolsek sangat rawan dari penggunaan yang tidak semestinya. Dukop ini menjadi pegangan bagi pimpinan di semua tingkatan guna mendukung optimalisasi kinerja Polri, dengan anggaran yang terbagi habis untuk masing-masing unit yang ada, maka Dukop ini setidaknya bisa untuk menutupi kekurangan-kekurangan dalam operasionalisasi pada tiap level tersebut. Masalahnya adalah yang kemudian mengemuka adalah anggaran Dukop yang terbatas biasanya habis pada paruh tengah tahun.¹⁶ Disinilah kemudian muncul istilah di pimpinan tiap level di Polri: "Kita Tidak Minta, tapi Kalau Diberi Diterima!", yang juga menjadi pembenaran bagi oknum-oknum Polri di semua level untuk melakukan praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang.

Praktik korupsi eksternal yang terkait dengan pelayanan, antara lain: Pembuatan atau perpanjangan Surat Keterangan polisian Catatan Kepolisian (SKCK); Pembuatan dan perpanjangan Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), Balik nama Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), dan pengurusan surat kendaraan bermotor lainnya; pengaduan dan pembuatan laporan kehilangan; jual-beli kasus. Pada konteks ini, praktik korupsi yang terjadi tidak hanya melibatkan publik dengan oknum

¹⁵ Dalam sejumlah komunikasi personal dengan brigadir dan perwira di sejumlah Polda, ditemukan bahwa peran dari Biro Personel sangat dominan dibandingkan dengan Bidang Propam. Bahkan hampir setiap unit dan personil yang ada di biro tersebut berperan sekaligus sebagai perantara, calo, hingga fixer yang menjadi penghubung dan penyelesai masalah kenaikan pangkat, jabatan, pendidikan lanjutan, hingga mutasi. Hal ini tak mengherankan, mengingat data semua anggota Polda dari level perwira hingga brigadir dapat diakses oleh Biro Personel tersebut. Sementara keberadaan Bidang Propam sendiri lebih banyak hanya memverifikasi rekam jejak perwira atau brigadir yang akan pendidikan lanjut, kenaikan pangkat atau promosi jabatan.

¹⁶ Dana Dukop pimpinan Polri dari level Polsek hingga Polda adalah Rp. 12,000-000-Rp. 150,000,000/tahun. Pada level Mabes Polri, angka Dukop mencapai kisaran Rp. 500,000,000 bahkan seiring dengan naiknya anggaran Polri tiap tahunnya, khusus untuk Dukop Mabes Polri jumlahnya bisa di atas Rp. 2 milyar/tahun. Wawancara tanggal 5 November 2009 dengan EW.

anggota Polri semata. Melainkan juga ada pihak ketiga yang kemudian dikenal sebagai Calo, Markus, atau penyelesaian masalah (*Fixer*). Pihak ketiga ini bukan hanya berasal dari luar Polri, tapi juga dari internal Polri, baik dari anggota aktif Polri setempat, pegawai PNS di Polri, hingga purnawirawan. Peran pihak ketiga ini bermacam-macam, mulai menjadi penghubung, pencari 'korban', hingga menyelesaikan semua masalah yang menghambat dengan imbalan sejumlah uang (lihat tabel 1).

Sedangkan yang berkaitan dengan peran dan fungsi serta hubungan antara lembaga dan bantuan operasional antara lain: Bantuan hibah dan operasional Polda, Polres, dan Polsek dari Pemda¹⁷; Bantuan Masyarakat¹⁸;

¹⁷ Meski dilarang untuk memberikan bantuan anggaran dari APBD kepada instansi vertikal oleh Pemerintah pusat melalui SE Mendagri No. 15 Tahun 2004, PP No. 58/2005, PP. No. 37/2006 dan Permendagri No. 37/2010, namun Pemda setempat tetap mengalokasikan sejumlah anggaran pada APBD setiap tahunnya dalam bentuk hibah, bantuan operasional, ataupun koordinasi yang diambil dari sejumlah pos seperti Dana Hibah, yang kemudian tidak dieksplisitkan untuk instansi vertikal seperti TNI, Polri, atau kejaksaan, kerja sama pengamanan dari pos Bakesbangpol Linmas, Sekretariat Daerah. ada dua alasan yang mengemuka mengapa Pemda hingga saat ini masih memberikan bantuan kepada instansi vertikal: pertama sejumlah aturan tersebut tidak eksplisit penegasan pelarangan, karena ada klausul yang menguraikan bahwa bantuan tersebut dimungkinkan bila terkait langsung dengan program Pemda, dan yang kedua bila Pemda dimungkinkan membantu institusi vertikal tersebut dalam kerangka kesuksesan program Pemda. Lihat Surat Edaran Mendagri No. 15 tahun 2004, Peraturan Pemerintah No. 58/2005, Peraturan Pemerinah No. 37/2006, dan

aktivitas pengamanan pusat keramaian seperti diskotik, klub malam, dan pembekingan kegiatan ilegal seperti prostitusi dan perjudian, yang perputaran uangnya menggiurkan (lihat Tabel 1).

Permasalahan utama dari bantuan operasional dan hubungan antara lembaga untuk Polri ini adalah hubungan yang terbangun berputar pada pimpinan semata. Sehingga besaran jumlah dan alokasi dana untuk apa juga tidak jelas. Ada salah salah pimpinan Polres di satu Polda di Pulau Jawa bahkan mensiasati hubungan baiknya dengan pimpinan daerah setempat untuk membiayai sekolah doktoralnya.¹⁹ Alasannya memang agak pragmatis, yakni hubungan baik tersebut harus dijaga, bukan hanya untuk urusan operasional Polres, tapi juga untuk meningkatkan kapasitas pribadi. Salah satu lulusan Akpol terbaik di angkatannya tersebut beruntung, karena sang kepala daerah dipilih kembali untuk periode kedua. Sehingga target untuk dapat

Peraturan Mendagri (Permendagri) No. 37/2010 terkait dengan larangan memberikan bantuan dari dana APBD kepada instansi vertikal.

¹⁸ Bantuan masyarakat biasanya berbentuk uang tunai atau benda, yang biasanya dilakukan karena adanya hubungan dekat dengan pimpinan kepolisian setempat. Dalam proses tersebut ditemukan bahwa ada pimpinan kepolisian setempat yang membaginya kepada bawahannya sebagai 'insentif'. Namun juga tak sedikit yang menyimpannya untuk kepentingan pribadi oknum pimpinan kepolisian tersebut. Bentuk Bantuan Masyarakat untuk Polri sendiri terbagi dalam tiga bentuk, yakni: Partisipasi Masyarakat (Parmas), Partisipasi Kriminal (Parmin), dan Partisipasi Teman (Parman). Lebih lanjut uraian tentang tiga hal tersebut. Lihat. Muradi. (2010). *Polri, Politik, dan Korupsi*. Bandung: PSKN UNPAD. Hal. 76-80.

¹⁹ Wawancara 9 November 2009 dengan JI.

menyelesaikan S3-nya dalam waktu lima atau enam tahun bisa dicapai, di tengah menjalani profesinya sebagai perwira Polri.

Sedangkan aktivitas pengamanan dan pembekingan pusat keramaian dapat dikatakan sangat tergantung dengan seberapa aktif pimpinan kepolisian setempat dalam melakukan dan menjaga hubungan baik dengan pengelola pusat hiburan malam tersebut. Sebab, harus diakui bahwa pengelola pusat hiburan tersebut cenderung memiliki jaringan dan akses dengan atasan dari pimpinan kepolisian setempat. Sehingga ada semacam hubungan yang turun temurun yang terbangun antara pengelola hiburan malam dengan pimpinan kepolisian setempat yang berganti-ganti. Apalagi ada kebanggaan semu yang terbangun pada sejumlah pengelola pusat hiburan malam terutama di daerah bila memiliki hubungan baik dengan pimpinan polisi setempat. Setidaknya bisnisnya akan aman apabila memiliki hubungan yang baik dengan pimpinan Polisi setempat.²⁰

Terkait dengan praktik-praktik korupsi sebagaimana penjelasan tersebut di atas, selama ini publik hanya berasumsi bahwa praktik penyimpangan dan korupsi di Polri seperti angin, dapat dirasakan tapi sulit dibuktikan. Karena publik yang 'memanfaatkan' atau 'dimanfaatkan' enggan terbuka kepada orang lain. Baik dengan alasan keamanan karena berhubungan dengan institusi bersenjata hingga keengganan untuk berpolemik dan berkonflik dengan oknum Polri yang menjadi salah satu Markus atau bahkan secara terbuka mengatasnamakan institusi untuk meminta sejumlah uang dengan alasan

mendukung anggaran operasional Polri yang masih minim dan jauh dari ideal.²¹

Fenomena tersebut makin menyulitkan upaya berbagai pihak untuk mendorong agar kinerja Polri dapat lebih baik setiap tahunnya pasca pemisahan Polri dari ABRI. Adapun keluhan-keluhan yang kemudian diterima Kopolnas atau Propopam Polda dan Mabes Polri tidak kelihatan tindak lanjutnya. Selain karena Kopolnas tidak memiliki jangkauan kewenangan untuk menindaklanjuti laporan tersebut hingga tingkat penyelesaian. Juga berkembang sikap *Esprit de Corps* yang dalam kadar tertentu bisa dibilang akut, dengan alasan laporan-laporan tersebut sumir dan tidak mendasar. Atau jikapun ditanggapi hanya berkesan pada pencitraan baik yang tindak lanjutnya bahkan tidak jelas. Ukurannya sederhana, di mana setiap tahun laporan penanganan kasus dan penyimpangan yang dilakukan masih seputar masalah yang dilaporkan oleh publik tahun sebelumnya atau dua hingga tahun sebelumnya.²²

²¹ Padahal sejak tahun 1999 hingga tahun 2010, anggaran Polri selalu naik setiap tahunnya. Bahkan Adrianus Meliala menyebut angka kenaikan anggaran Polri sejak tahun 1999 lebih dari 300 %. Namun dengan makin meningkatnya jumlah personel Polri yang mencapai angka 130 ribu peningkatan jumlahnya dibanding tahun 1999. Maka kenaikan anggaran tersebut, selain terbagi habis untuk anggaran rutin, juga terdistribusi merata ke Mabes Polri, Polda, Polres, dan Polsek dengan variasi jumlah yang diteterrima tergantung jenis tipe Polda, Polres, dan Polseknya. Lihat Adrianus Meliala. Ibid. Hal. 74-87. lihat juga Muradi. (2009). *Penantian Panjang Reformasi Polri*. Yogyakarta: Tiara Wacana. Hal. 9-12.

²² Lihat survey yang dilakukan oleh TII terkait dengan praktik penyimpangan di Polri dan tingkat kepuasan public atas kinerja Polri. Suara Merdeka. (23 Januari 2009). "Polri Pertanyakan Metode Survey TII".

²⁰ Komunikasi Personal tanggal 2 Juli 2010 dengan FY.

Tabel 1
Praktik-praktik Korupsi di Polri
Paska Pemisahan Polri dari ABRI²³
[Dalam Ribu Rupiah]

No.	Kegiatan	Tempat	Estimasi [Rp]
I	Internal		
1.	Rekrutmen Anggota Polri [Brigadir dan Perwira dari semua jalur]	Polda dan Mabes Polri	Rp. 25,000-300,000
2.	Pendidikan Lanjutan [Spesialisasi, SIP, PTIK, Selapa, Sespim, Sespati]	Polres, Polda, Mabes Polri	Rp. 25,000-500,000 ²⁴
3.	Promosi Kepangkatan dan Jabatan [Brigadir, Pama, Pamen, dan Pati]	Polres, Polda, Mabes Polri ²⁵	Rp. 10,000-750,000
4.	Pemanfaatan Dukop	Polsek, Polres, Polda, Mabes Polri	Rp. 12,000-500,000
II	Eksternal		
1	Jual-beli Kasus	Polsek, Polres, Polda, Mabes Polri	Rp. 5,000-5,000,000 ²⁶
2	SIM, STNK, BPKB & Surat kendaraan lainnya	Polres dan Polda	Rp. 125-5,000
3.	Pelaporan dan SKCK	Polsek, Polres, Polda	Rp. 50-500
4.	Bantuan Pemda	Polres dan Polda	Rp. 50,000-15,000,000
5.	Bantuan masyarakat	Polsek, Polres, Polda, Mabes Polri	Rp. 1,000-500,000 ²⁷
6.	Beking kegiatan ilegal/pusat hiburan malam	Polsek, Polres, dan Polda	Rp. 20,000-300,000

²³ Disarikan berdasarkan pada Observasi, Wawancara, komunikasi personal, dan olahan data yang ditemukan selama riset lapangan sejak September 2009 hingga Agustus 2010 di Mabes Polri dan sejumlah Polda, Polres, dan Polsek.

²⁴ Termasuk membayar penulis bayangan (Ghost Writer) tugas harian, kelompok, dan tugas akhir, serta asisten untuk pencarian bahan diskusi dan resume tiap tugas bahan bacaan.

²⁵ Peran Polres merekomendasikan nama-nama yang dianggap layak untuk promosi dan kenaikan jabatan kepada Polda. Sementara promosi, mutasi, dan kenaikan jabatan menjadi kewenangan Polda dan Mabes Polri.

²⁶ Angka-angka tersebut merupakan estimasi dan bisa lebih besar, mengingat jual-beli kasus juga tergantung pada kasus yang ditangani dengan pasal yang dikenakan, sudah terekspos atau belum, disamping itu, figur yang bermasalah apakah termasuk public figure atau bukan. Dalam pengertian besar dan kecilnya harga yang harus dibayarkan sangat tergantung pada level mana kasus tersebut ditangani.

²⁷ Bantuan Masyarakat secara umum bisa lebih kecil atau lebih besar tergantung kemampuan dan permintaan dari pimpinan kepolisian setempat. Angka Rp. 500 Juta mengacu pada beberapa bantuan pengusaha dalam pembangunan infrastruktur di sejumlah fasilitas pada Mabes Polri, Polda, Polres, maupun Polsek, seperti Gedung Densus 88 AT di Polda tertentu, renovasi dan pembangunan rumah ibadah dan lain sebagainya.

3. Karakteristik, Pola, dan Model

Mengacu pada uraian tersebut di atas, maka praktik-praktik korupsi di Polri pasca pemisahan Polri dari ABRI cenderung memiliki karakteristik, pola dan model yang berbeda bila dibandingkan misalnya dengan yang terjadi di institusi keamanan atau institusi penegak hukum lainnya.²⁸ Hal ini mengisyaratkan bahwa pasca Orde Baru, sesungguhnya praktik korupsi justru tumbuh subur dalam banyak lingkup institusi, termasuk di dalamnya Polri. Khusus pada Polri, tumbuh suburnya praktik korupsi sejatinya merupakan efek dari minimnya pengawasan dan kontrol terhadap kinerja Polri pasca pemisahan dari ABRI. Memilih langsung di bawah Presiden tidak dibarengi oleh penguatan fungsi pengawasan dan kontrol atas kinerja Polri. keberadaan Komisi III DPR dan Kopolnas belum mampu menjalani fungsi pengawasan dan kontrol yang efektif.

Khusus untuk Kopolnas, meski kemudian ada upaya dan langkah penguatan kewenangan Kopolnas, tapi tetap saja menjadi 'menara gading' mengingat pemerintah dan Mabes Polri sendiri masih belum pas dengan wacana pembentukan Kopolnas daerah yang akan menjalankan fungsi pengawasan dan kontrol secara efektif di daerah.²⁹ Ini sebetulnya menjawab kegelisahan sejumlah pihak, karena jangkauan

Mabes Polri ke daerah, terutama Polda, Polres dan Polsek tidak efektif. Menggantungkan sepenuhnya pengawasan kepada institusi yang lebih tinggi, semisal Polsek oleh Polres dan seterusnya serta mekanisme Atasan yang berhak menghukum (Ankum) yang selama ini berlangsung hanya menciptakan subyektifitas dan jauh dari ekspektasi publik. Sebab kemungkinan terbang pilih penyelesaian kasus dan menjaga citra baik Polri akan besar pengaruhnya bagi pengambilan keputusan dari dua mekanisme tersebut. Sementara wacana untuk melibatkan Pemda terkait dengan pengawasan dan kontrol Polri di daerah juga ditolak oleh Polri, meski dengan sejumlah tawaran untuk dukungan anggaran bagi kesejahteraan dan operasional Polri di tingkat lokal. Tak heran apabila kemudian praktik-praktik penyimpangan dan korupsi di Polri terjadi di semua level, dengan di daerah yang cenderung menguat dibandingkan dengan yang terjadi di Mabes Polri, sebagai akibat minimnya pengawasan dan kontrol atas kinerja Polri di daerah, baik di tingkat Polda, Polres, Polsek, maupun Pos Polisi.

²⁸ Sebagai pembanding lihat *Antara*. (12 Juni 2008). "Menguak Tabir Busuknya Korupsi Kejaksaan Agung". *Koran Tempo*. (2 Juli 2008). "Emerson Yuntho: Membersihkan Korupsi Kejaksaan" *Kompas*. (12 Maret 2009). "Masih Ada Praktik KKN di TNI". *Rakyat Merdeka*. (14 November 2010). "Korupsi Masih Hantui Kejaksaan Daerah".

²⁹ *Suara Pembaruan*. (4 Februari 2011). "Kopolnas Dapat Terlibat Penyelidikan".

Tabel 2
Karakteristik, Pola dan Model
Praktik Korupsi dan Penyalahgunaan
wewenang
di Polri Paska Pemisahan dari ABRI³⁰

Karakteristik	Desentralisasi	Mutual Benefit	Ekonomi
	Masifitas	Menguatnya rivalitas	Dengan Perantara
Pola	Inisiatif Internal	Inisiatif Perantara	Inisiatif Eksternal
Model	Terbuka	Tertutup	Campuran

Ada enam karakteristik praktik penyimpangan dan korupsi yang terjadi di Polri, yakni: Pertama, terdesentralisasi. Praktik penyimpangan dan korupsi yang terjadi di Polri memiliki karakter terdesentralisasi, dalam pengertian masing-masing level kepolisian dari tingkat Pos Polisi, Polsek, Polres, Polda hingga Mabes Polri tidak terkait satu dengan yang lainnya dalam melakukan praktik korupsi dan penyimpangan kewenangan lainnya, baik secara individu anggota maupun atas nama institusi. Setiap level kepolisian tersebut memiliki otonomi dalam bentuk dekonsentrasi³¹ dan

diskresi, yang juga berlaku dalam praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang di Polri.

Karakteristik terdesentralisasi ini makin menyuburkan praktik korupsi dan penyalahgunaan kewenangan di semua level, utamanya di daerah. Ada tiga hal yang membuat karakteristik terdesentralisasi ini menguatkan praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang, yakni: oknum Polri, baik atas nama personal maupun institusi dapat secara langsung atau dengan sarana pihak ketiga bernegosiasi dengan publik yang 'memanfaatkan' atau 'dimanfaatkan' oleh situasi tersebut. Si oknum Polri tersebut kemudian bisa berkoordinasi dengan atasannya terkait dengan apa yang dilakukan, baik dengan Kasat atau Kanit atau juga dengan level Direktur di tingkat Polda, yang akan meneruskannya kepada pimpinan dalam bentuk 'anggaran koordinasi'.

³⁰ Disarikan berdasarkan pada Observasi dan pengamatan langsung, Wawancara, komunikasi personal, dan olahan data yang ditemukan selama riset lapangan sejak September 2009 hingga Agustus 2010 di Mabes Polri dan sejumlah Polda, Polres, dan Polsek.

³¹ Kebijakan Dekonsentrasi Polri diberlakukan saat Da'i Bachtiar menjadi Kapolri. Kebijakan tersebut dipilih untuk tetap memosisikan Polri sebagai kepolisian nasional di tengah arus politik agar otonomi daerah makin diperluas. RSIS Commentary. (28 Juni 2008). "Muradi: Indonesia's Police Force: Decentralisation for Better Welfare" Lihat juga Adrianus Meliala. (2010).

"Masalah Tataran Kewenangan Antar Institusi". [tidak diterbitkan]. *Banjarmasin Post*. (11 Juni 2010). "Penerima Dana Dekonsentrasi Wajib Laporan".

Dua, upaya untuk memenuhi anggaran operasional masing-masing unit juga mampu mengurangi pengeluaran Dukop. Tak heran, dalam beberapa praktik korupsi ini pimpinan cenderung membiarkan atau setidaknya pura-pura tidak mengetahui adanya praktik-praktik tersebut di kesatuannya. Hal ini disadari benar mengingat anggaran operasional yang relatif kecil, pencaloan dan sebagainya yang merupakan lingkup praktik korupsi. Tak heran kedua unit di Polri tersebut kemudian dikenal sebagai "ATM Berjalan" bagi Polri di semua tingkatan, dan dapat mensubsidi anggaran operasional unit-unit lainnya seperti Intelkam, Brimob, Polair, dan lain sebagainya.

Tiga, sebagai konsekuensi dari desentralisasi praktik korupsi ini adalah bahwa setiap praktik yang kemudian terakes ke publik sepenuhnya menjadi tanggung jawab dari oknum Polri yang melakukan praktik korupsi tersebut. Atasannya bahkan hanya seolah-olah tidak mengetahui praktik tersebut dilakukan oleh bawahannya. Dalam pengertian, meski ada wajib 'setor' untuk atasan dan pimpinan kepolisian setempat, tanggung jawab bila praktik tersebut terbuka, maka tanggung jawab dibebankan sepenuhnya oleh oknum anggota yang melakukannya.

Kedua, adanya mutual benefit antara oknum anggota Polri dengan publik yang 'memanfaatkan' atau 'dimanfaatkan' praktik-praktik korupsi tersebut. Sebagaimana dalam hukum ekonomi, dalam konteks praktik korupsi seperti uraian di awal juga menciptakan 'pasar tersendiri', dimana 'penjual' dan 'pembeli' serta 'perantara' sama-sama diuntungkan, atau setidaknya mengambil keuntungan dari proses yang terjadi. Hal tersebut pada akhirnya menyulitkan

Sementara dana Dukop yang dikelola oleh pimpinan Polri di masing-masing tingkatan setidaknya dapat mencakup semua unit dan satuan yang ada. Sehingga dua unit Polri yang bisa mencari anggaran operasionalnya sendiri seperti Reskrim dan Lantas, diberikan keleluasaan untuk melakukan aktivitas jual beli kasus

upaya untuk membersihkan Polri dari praktik-praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Berbagai upaya sudah dilakukan, namun hanya hilang sebentar bila ada inspeksi atau kebijakan pimpinan terkait dengan itu, namun tak lama kemudian muncul lagi.

Ketiga, berbeda dengan berbagai praktik sejenis di institusi penegakan hukum dan keamanan. Praktik-praktik korupsi di Polri lebih karena faktor ekonomi semata; memperkaya diri dan 'bekal' untuk memuluskan jalan meraih jabatan dan posisi, serta pendidikan yang lebih tinggi. Paska pemisahan Polri dari ABRI, praktik-praktik korupsi di Polri cenderung mengarah hanya pada faktor ekonomi semata. Tidak ada nuansa dan alasan politik sebagaimana praktik yang sama di TNI, yang banyak dari mereka bersiap untuk maju dalam Pemilu atau setidaknya untuk bekal menjadi politisi saat pensiun. Meski demikian ada kecenderungan praktik korupsi mengarah pada alasan faktor politik, akan tetapi hal tersebut terjadi setelah beberapa tahun pensiun.

Karakteristik keempat adalah bahwa praktik korupsi ini terjadi di semua tingkatan dan masif. Sebagaimana uraian awal, praktik korupsi terjadi di semua level dengan masifitas yang memprihatinkan. Mulai praktik 'Tilang Damai' di Pos Polisi atau di jalanan, hingga manipulasi kasus dan praktik Markus di Mabes Polri yang

melibatkan perwira tinggi. Hal yang menarik adalah bahwa motif melakukan praktik korupsi tersebut sama, yakni: memperkaya diri dan bekal untuk persiapan pendidikan lanjutan, kenaikan pangkat dan promosi jabatan. Tak heran motif yang sama ini menjadi kecenderungan umum sebagai pembenaran atas proses internal yang tidak bisa lepas dari dukungan 'uang pelicing' dan 'uang minyak' guna memuluskan jalan mobilitas vertikal di internal Polri.

Sedangkan karakteristik kelima adalah menguatnya rivalitas dan konflik internal sebagai efek dari maraknya praktik korupsi di Polri. Jika sebelumnya konflik internal Polri hanya seputar angkatan Akpol dan Unit di Polri, semisal Reskrim dengan Intelkam, atau Brimob dengan Lantas. Maka dengan maraknya praktik korupsi, maka kemudian timbul faksi-faksi baru, seperti faksi polisi hitam dengan polisi putih; yang memisahkan mana anggota Polri anti korupsi dengan mana anggota Polri yang bisa disuap, dan melakukan aktivitas melawan hukum. Atau juga menguat faksi Polisi Intelektual dengan Polisi Lapangan; yang mempertegas bahwa polisi intelektual adalah anggota Polri yang lebih memilih jalur akademik dengan memilih sekolah dengan jenjang akademik hingga S3 dari pada berjibaku dan menggunakan uangnya membayar demi memuluskan karir dan kepangkatan. Hal yang menarik dari menguatnya rivalitas dan konflik internal adalah faksi-faksi yang terbentuk tersebut bersifat lintas angkatan Akpol, lintas unit atau Perwira Sumber Sarjana hingga level brigadir. Umumnya faksi-faksi yang terbentuk tersebut mengarah kepada keyakinan masing-masing atas pilihan-pilihan yang ada, sebagaimana penjelasan di atas.

Dan karakteristik terakhir adalah bahwa praktik korupsi di Polri hampir selalu melibatkan pihak ketiga. Sebagaimana uraian di atas, pihak ketiga tersebut bisa dari kalangan internal Polri sendiri, baik anggota Polri aktif, PNS di internal Polri, hingga purnawirawan. Selain itu dari kalangan eksternal juga tidak sedikit jumlahnya. Pihak ketiga tersebut menyebut dirinya dalam berbagai nama, mulai perantara, penghubung, penyelesaian masalah (fixer), calo, hingga Mafia Kasus (Markus). Pihak ketiga inilah yang kemudian menjadi 'pengemas' agar permasalahan yang ditangani oleh oknum anggota Polri terlihat sulit untuk diselesaikan dengan pendekatan hukum normatif. Sehingga dibutuhkan langkah-langkah diluar proses yang ada. Dalam konteks inilah ada titik pertemuan antara oknum anggota Polri, publik yang 'memanfaatkan' dan 'dimanfaatkan' dengan pihak ketiga tersebut.

Dengan melihat karakteristik praktik korupsi tersebut di atas, maka akan dapat terlihat bagaimana pola dari praktik tersebut menjadi bagian yang tak terpisahkan dari praktik korupsi paska pemisahan Polri dari ABRI. Ada tiga pola praktik korupsi di Polri, yakni: Pertama, merupakan inisiatif dari internal Polri untuk mengambil keuntungan materi terkait dengan penanganan kasus, pelayanan, dan peran serta fungsinya. Hal ini dilakukan, baik atas inisiatif personal, atau dibahasakan sebagai upaya institusi untuk memenuhi kebutuhan anggaran operasional Polri serta kesejahteraan anggota, khususnya pada dua unit yang menjadi "ATM Berjalan" Polri: Reskrim dan Lantas. Ada dua alasan mengapa inisiatif praktik korupsi dilakukan oleh internal, yakni: Satu, ada realitas bahwa anggaran operasional relatif menipis, sementara

pelayanan dan peran serta fungsi Polri masih harus berjalan. Sehingga ada inisiatif-inisiatif, baik terstruktur maupun perorangan untuk mendapatkan dukungan anggaran agar pelayan Polri tetap berjalan dengan baik. Dua, realitas bahwa keinginan untuk memperkaya diri dan persiapan anggaran untuk melanjutkan pendidikan dan mobilitas vertikal menjadi kebutuhan yang mendesak bagi sebagian anggota Polri. sehingga langkah-langkah taktis dan oportunistis dilakukan guna mengeksploitasi tersangka ataupun publik yang membutuhkan pelayanan dari Polri.

Kedua, inisiatif dari perantara atau pihak ketiga. Hal ini dilakukan guna mengemas agar kasus atau pelayanan yang akan 'dijual' oleh pihak ketiga atau perantara tersebut dapat terlihat menarik dan memudahkan. Sehingga, secara kemasan akan mudah juga untuk dinegoisasikan dengan publik yang berkepentingan. Inisiatif dari perantara ini relatif efektif dan aman bagi oknum anggota Polri untuk menjalankan aksinya dalam praktik korupsi tersebut. Sebab, oknum Polri hanya menyiapkan kasus atau pelayanan yang akan ditawarkan pihak ketiga kepada publik yang berkepentingan, tanpa terlalu kehilangan wibawa di mata publik. Hal lainnya, bila terjadi masalah dikemudian hari, internal Polri dapat berkelit tanpa harus merasa terlibat dalam kasus-kasus dan pelayanan yang melibatkan internal Polri.

Ketiga, inisiatif sepenuhnya berasal dari eksternal, dimana kerabat dari tersangka atau publik yang berencana memanfaatkan pelayanan Polri berupaya dapat mengakses 'jalur khusus' agar terhindar dari hukuman berat, atau praktik administrasi pelayanan yang berbelit-belit. Pola ini kemudian makin mempertegas bahwa

praktik penyimpangan dan korupsi memiliki 'pasar' tersendiri bagi publik. Sebab, biar bagaimanapun, sesungguhnya praktik korupsi di Polri tidak akan menguat dan melebar apabila tidak ada 'demand' dari publik untuk mengaksesnya. Selain itu, ada asumsi yang berkembang juga di masyarakat bahwa kondisi tersebut justru diciptakan oleh internal Polri dan sebagian pelayanan administratif oleh negara, sehingga idiom 'Jika bisa dipersulit, mengapa harus dipermudah!' juga berlaku di Polri. meski demikian, kenyataan yang paling menyedihkan dalam konteks pelayanan Polri terkait dengan peran dan fungsinya adalah bahwa hal tersebut menjadi membudaya pada sebagian besar anggota Polri, sebagai akibat minimnya pengawasan dan kontrol dari parlemen dan Kompolnas serta publik sendiri. Mengambil keuntungan dari pelayanan yang harus dilakukan seorang anggota Polri dari publik menjadi semacam 'insentif' yang salah kaprah bagi sebagian besar anggota Polri.

Berdasarkan pada uraian karakteristik dan pola praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang Polri, maka ada tiga model praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang pasca pemisahan Polri dari ABRI, yakni: Pertama, Model praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang terbuka. Pada model ini praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang Polri dilakukan secara terbuka dan publik dapat melihat dan merasakannya secara kasat mata. Idiom 'Tidak Pernah Meminta, tapi Jika Diberi Diterima!' menjadi penegas bahwa secara institusi maupun personal, Polri dapat memahami dan menerima bantuan dari eksternal, meski juga disadari bahwa kadang kali bantuan dan dukungan dari eksternal

tersebut masuk dalam kategori grafitasi dan korupsi. Selain itu, praktik korupsi juga menjadi bagian yang tiak terpisahkan dari model ini. Tak heran, apabila kemudian muncul perwira dan brigadir Polri yang memosisikan sebagai perantara, baik sebagai calo, penyelesaian masalah (fixer), broker, Markus, hingga memosisikan diri sebagai pelaku langsung dari praktik-praktik korupsi dengan alasan dan dalih sebagaimana yang diuraikan di atas.

Pada model ini juga ditegaskan bagaimana komitmen Polri terkait dengan profesionalisme dan kemandirian yang hingga saat ini baru sebatas pada jargon dan tampilan di luar. Prilaku menyimpang dan praktik korupsi yang dilakukan masih mendominasi pelayanan dan peran serta fungsi Polri. meski harus diakui bahwa sebagian perwira dan brigadir lainnya terus berupaya mendekatkan Polri pada profesionalisme dan kemandirian, dengan berbagai prestasi yang membanggakan, misalnya pada pemberantasan terorisme dan penanganan konflik di daerah. akan tetapi, secara umum, pencitraan buruk Polri di masyarakat, sebagaimana yang didominasi oleh praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang hingga tulisan ini dibuat masih menjadi pekerjaan rumah Polri dan pemerintah untuk memosisikan Polri dalam struktur yang ideal, di mana kontrol dan pengawasan publik juga menjadi elemen penting di dalamnya.

Kedua, model tertutup. Pada praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang di Polri ini, oknum Polri berupaya untuk memanipulasi praktik korupsi dan penyalahgunaan wewengangnya dengan pendekatan birokrasi yang pada akhirnya ujung-ujungnya dari praktik birokrasi yang

bertele-tele tersebut mengarah pada 'transaksi' yang termasuk dalam praktik korupsi. Sebagaimana penjelasan pada karakteristik dan pola, pada model ini hubungan antara oknum Polri, baik sebagai personal ataupun mengklaim sebagai representasi dari institusi Polri, perantara, dan publik yang menggunakan dalam posisi yang saling membutuhkan, dan bisa juga mengarah pada hubungan mutual benefit. Satu hal yang perlu digarisbawahi dari model ini adalah posisi oknum Polri tersebut seolah-olah tidak terkait, yang akan dominan cenderung perantaranya.

Ketiga, model campuran antara tertutup dan terbuka. Pada model ketiga ini transaksi dalam praktik korupsi di Polri dilakukan karena situasi dan kondisi aktual yang terjadi di internal Polri maupun opini yang berkembang di publik. Dalam pengertian bahwa bisa jadi praktik yang terjadi awalnya terbuka, dengan inisiatif banyak diambil oleh oknum Polri, namun karena situasi dan kondisi yang kurang memungkinkan, maka berubah menjadi dikelola dan dipegang oleh perantara. Misalnya, sedang terjadi inspeksi dari Mabes Polri atau Polda dan Polres, atau juga sedang adanya kampanye pelayanan yang baik di semua level. Sehingga oknum Polri tidak ingin mengambil resiko untuk terlalu dominan dalam transaksi yang dilakukan. Pada konteks lain misalnya, transaksi awalnya dilakukan secara tertutup, namun karena perantara dianggap kurang maksimal berperan, maka oknum Polri akan mengambilalih dan langsung berhubungan dengan publik yang memanfaatkan praktik-prkatik korupsi dan penyimpangan wewenang. Selain menghemat pengeluaran dari publik yang memanfaatkan tersebut, juga oknum Polri bisa secara efektif

melakukan perluasan jaringan di publik terkait dengan 'jalur cepat' ataupun pelayanan khusus yang tak lain adalah praktik-praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang tersebut.

Dengan melihat uraian tersebut diatas, maka sejatinya praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perjalanan Polri menjadi institusi profesional dan mandiri. Dalam konteks tersebut, sesungguhnya keberadaan Polri yang berada di bawah langsung Presiden memberikan sinyalemen penegas bahwa sulit bagi Polri menjadi profesional dan mandiri bila tetap dalam kondisi seperti saat ini. Apalagi, ditingkat lokal, keberadaan Polda, Polres, Polsek, bahkan Pos Polisi seolah menjadi partikel bebas yang tak terkontrol dan terawasi oleh publik. Mekanisme pengawasan internal, sebagaimana

penjelasan awal tidak hanya menjadikan Polda, Polres, Polsek, dan Pospol relatif bebas melakukan penyimpangan atas nama penegakan hukum dan pelayanan masyarakat.

Sebab mekanisme internal tersebut pada akhirnya akan sangat subyektif dan cenderung memproteksi keburukan yang dilakukan oleh sejumlah oknum dari level brigadir hingga perwira tinggi. Dengan kata lain, pemisahan Polri dari ABRI dua belas tahun lalu tidak menjamin Polri menjadi lebih profesional dan mandiri, sebagaimana jargon kali pertama kali dilontarkan saat Polri berkeinginan untuk selekasnya berpisah dari ABRI. Justru yang terjadi adalah praktik-praktik penyimpangan dan korupsi tumbuh subur dari tingkat Mabes Polri, Polda, Polres, Polsek, hingga Pos Polisi.

4. Penutup

Hal yang perlu digarisbawahi bahwa langkah untuk memperbaiki Polri sebagai salah satu institusi negara tidak hanya menyerahkan pada kemauan dari internal Polri sendiri. Melainkan juga perlu adanya ketegasan dan tidak memiliki kepentingan politik dari pemerintah agar Polri benar-benar berada dalam posisi yang ideal; bisa saja posisinya seperti saat ini, tetap di bawah Presiden, namun perlu diperkuat pengawasan dan kontrol atas kinerja Polri dari tingkat nasional [Mabes Polri], hingga di jalanan, seperti Pos Polisi, dan patroli polisi. Penguatan kewenangan Kopolnas yang meniadakan wacana pembentukan Kopolnas Daerah, sama saja memosisikan Kopolnas sebagai institusi Menara Gading, yang tidak akan mampu mengelola berbagai masalah kepolisian di berbagai tingkatan, karena mekanisme yang ada tetap dengan peran dan fungsi Kopolnas versi lama, namun diberikan kewenangan melakukan penyelidikan.

Sedangkan wacana untuk mengefektifkan kewenangan Pemda dan DPRD, sudah jauh-jauh hari ditolak oleh Polri, karena akan mengoreksi eksistensi Polri sebagai kepolisian nasional. Padahal, dengan tawaran tersebut, setidaknya meringankan beban Mabes Polri dalam penganggaran di tingkat lokal, serta memangkas terlalu panjang jalur pengawasan dan kontrolnya, meski ada mekanisme Anum dan keberadaan Propam di tiap Polda. Tapi sekali lagi akan berdampak subyektif bagi bentuk pengawasan dan kontrol kinerja Polri. Dengan kata lain, bila semua mengikuti kemauan internal Polri, maka dapat disimpulkan bahwa Polri tidak akan pernah mau meninggalkan zona nyaman, yang telah dinikmati selama dua belas tahun berpisah dari ABRI. Dibutuhkan penegasan-penegasan yang bersifat konstruktif dari pemerintah untuk kebaikan Polri di masa yang akan

datang. Dengan penegasan-penegasan yang konstruktif tersebut, setidaknya akan mampu meminimalisir praktik-praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang di Polri. Sebab hal yang paling mendesak adalah bagaimana kinerja Polri di semua tingkatan dapat diawasi dan dikontrol oleh publik dengan efektif. Sebab, tanpa efektifitas pengawasan dan kontrol terkait kinerja Polri, maka praktik pemerintahan yang baik akan terus terkoreksi oleh praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan secara masif dari berbagai tingkatan kepolisian yang ada.