

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Pada akhir dekade ini, arus globalisasi yang ditunjang oleh kemajuan teknologi informasi dan komunikasi memberikan dampak pada perubahan lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang semakin cepat. Dalam era perubahan yang semakin cepat ini maka tantangan utama dalam mengawal suatu organisasi sehingga dapat terus unggul dan bertahan dalam mencapai tujuannya adalah bagaimana organisasi tersebut dapat lebih fleksibel dan adaptif menghadapi setiap perubahan yang terjadi.

Konsekuensi organisasi sebagai suatu sistim yang terbuka (*open system*) yang dituntut untuk lebih adaptif dan responsif (Cumming & Worley, 2005) membutuhkan komitmen manajemen puncak dalam melakukan perubahan visi, misi dan strategi sesuai dengan lingkungan yang baru. Dengan demikian adanya perubahan visi, misi dan strategi tersebut secara tidak langsung menuntut seluruh pihak terkait untuk selalu siap dalam melakukan perubahan organisasi yang terkadang prosesnya dilakukan secara bertahap (*incremental*) maupun secara drastis (*radical*) dengan melakukan perubahan organisasi yang transformasional sesuai dengan karakteristik perubahan yang diinginkan.

Seiring dengan tuntutan perubahan organisasi ini, konsep perubahan dan pengembangan organisasi (*organization change and development*) sebagai bagian ilmu perilaku organisasi (*behavioral science*) mulai banyak dikembangkan karena dianggap sebagai salah satu pendekatan manajemen perubahan strategis (Cummings & Worley, 2005) yang sangat dibutuhkan bagi setiap organisasi yang memiliki keinginan untuk terus bertahan, maju dan unggul. Berbagai model proses perubahan dan pengembangan organisasi awalnya dibangun berdasarkan riset terhadap praktek-praktek yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan swasta pada saat melakukan perubahan organisasinya dalam menghadapi persaingan usaha yang semakin ketat.

Namun akhir-akhir ini model-model tersebut telah dikembangkan dan digunakan pula dalam konteks institusi publik (UNDP, 2006) sebagai bagian dari proses mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pertimbangannya difokuskan pada aspek akuntabilitas dalam mengelola dana publik sehingga dituntut pula untuk lebih adaptif dan responsif sesuai dengan tuntutan kepuasan masyarakatnya. Dengan demikian model perubahan dan pengembangan organisasi menjadi penting pula untuk diperkenalkan dalam proses reformasi institusi publik. Keberhasilan reformasi yang diwujudkan dalam berbagai upaya perubahan sistim dan struktur institusi pemerintahan diharapkan dapat memberikan pelayanan publik yang maksimal dan secara tidak langsung dapat memberikan manfaat secara luas dalam membangun iklim yang kondusif bagi terwujudnya kemajuan pranata pembangunan sosial, politik dan ekonomi.

1.2 Perumusan Konteks Penelitian

Reformasi dalam segala bidang kehidupan baik dari segi pemerintahan, kewirausahaan dan sosial kemasyarakatan dalam bentuk tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate goernance*) serta demokrasi dan kebebasan dalam memberikan pendapat di Indonesia dilakukan sebagai upaya menghadapi krisis moneter yang bergeser ke arah krisis multi-dimensional baik secara ekonomi, sosial dan politik yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998. Salah satu reformasi institusi publik yang menarik disimak dalam konteks konsep perubahan organisasi adalah adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR No. VI, 2000) mengenai ditetapkannya pemisahan institusi Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).

Reformasi POLRI mulai digulirkan sejak ditetapkannya Undang-Undang tentang POLRI (UU No.2, 2002) untuk mengawal perubahan dari institusi yang berbasis komando dan militerisme menjadi suatu institusi kepolisian berbasis sipil yang mandiri dan diharapkan lebih profesional dalam menciptakan keamanan dan ketertiban bagi masyarakat. Dalam konsep perubahan organisasi, keadaan ini merupakan perubahan yang radikal dan transformasional yang membutuhkan

adanya perubahan visi, misi dan strategi serta perubahan secara menyeluruh dalam struktur dan manajemen organisasi POLRI.

1.2.1 Strategi Membangun Kepercayaan Masyarakat

Untuk mengawal suksesnya reformasi tersebut, telah banyak upaya yang dilakukan baik oleh internal POLRI maupun melalui kerjasama dengan berbagai pihak baik dari akademisi, organisasi kemasyarakatan maupun dengan bantuan teknis dari berbagai badan internasional dan bantuan bilateral dari negara-negara sahabat. Salah satu yang telah berhasil dilakukan adalah upaya penyusunan kebijakan dan strategi pokok (*grand strategy*) sebagai upaya penjabaran visi dan misi dalam proses pelaksanaan reformasi tersebut baik untuk jangka menengah (lima tahunan) maupun jangka panjang. Sebagai hasil rumusannya, POLRI telah menetapkan strategi jangka menengah lima tahun pertamanya dengan memberikan prioritas utama pada pencapaian terbangunnya kepercayaan masyarakat (*trust building*) terhadap POLRI.

Untuk membangun kepercayaan masyarakat tersebut, dalam perjalanannya POLRI dihadapkan pada berbagai tantangan yang cukup berat baik dari faktor internal maupun faktor eksternal. Dari sisi faktor eksternal, POLRI dihadapkan pada adanya tekanan untuk memberikan pelayanan yang lebih berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan dalam menciptakan ketertiban dan keamanan masyarakat baik dari para wakil rakyat yang memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan kebijakan maupun masyarakat secara langsung melalui media massa maupun forum lainnya yang dapat dengan bebas mengemukakan pendapatnya sebagai implikasi berjalannya demokrasi di Indonesia.

Di samping itu dengan adanya perubahan kondisi ekonomi akibat adanya krisis, menimbulkan jumlah pengangguran yang semakin besar serta semakin tingginya biaya hidup masyarakat yang secara tidak langsung dapat menimbulkan gejala meningkatnya angka kejahatan dan kriminalitas. Selain itu dengan adanya berbagai kasus terorisme yang ada masyarakat dihadapkan pada kurangnya rasa aman karena selalu dihantui oleh perasaan takut. Dengan demikian dari sisi eksternal, POLRI menghadapi dilema yang cukup berat dalam menghadapi jurang

yang cukup lebar (*gap*) antara tuntutan kualitas layanan yang dipersepsikan semakin tinggi oleh masyarakat (*perceived need*) dengan kondisi aktual tingkat keamanan yang cenderung semakin buruk dengan meningkatnya angka kriminalitas sehingga menyebabkan semakin meningkatnya perasaan takut dan rasa tidak aman dari masyarakat

Adapun dari sisi internal, POLRI dihadapkan pada berbagai aspek yang cukup berat seperti kurangnya jumlah personil kepolisian bila dibandingkan dengan jumlah penduduk yang harus dilayani yang cenderung terus meningkat. Sedangkan upaya penerimaan personil baru ada keterbatasan karena dihadapkan pada rendahnya anggaran yang ada sehingga untuk mencapai rasio ideal 1:400 (Peraturan Kapolri No. 7, 2008) akan membutuhkan waktu yang cukup lama. Di samping itu kemampuan personil baik dari sisi keahlian teknis maupun pengetahuan serta pola kerja yang harus diubah dari pola kerja komando yang berbasis militer yang bersifat represif menuju pola kerja yang berbasis sipil profesionalisme yang bersifat preventif sehingga secara tidak langsung membutuhkan upaya pembinaan secara holistik dan pelatihan yang cukup intensif dimana dimungkinkan adanya penolakan atau ketidaksiapan dari para personil tersebut dalam menghadapi perubahan. Akhirnya POLRI dituntut untuk melakukan perubahan yang terpadu baik dalam sistim pengembangan dan manajemen sumber daya maupun manajemen organisasi secara keseluruhan.

1.2.2 Memperkenalkan Konsep Pemolisian Masyarakat

Dalam menghadapi berbagai tantangan baik secara eksternal dan internal tersebut, pimpinan puncak POLRI dihadapkan pada perlunya dilakukan berbagai upaya inovatif dan terobosan baru sehingga tetap dapat mencapai tujuan dalam mencapai kepercayaan masyarakat sebagaimana yang telah dicanangkan khususnya untuk prioritas jangka menengah ini. Salah satu upaya inovatif dan terobosan baru yang telah dilakukan oleh POLRI dalam rangka mengurangi rasa takut masyarakat dan membangun lingkungan masyarakat yang aman dan tentram melalui upaya preventif terhadap gejala kriminalitas sehingga secara tidak langsung dapat membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap POLRI

adalah dengan diperkenalkannya model Pemolisian Masyarakat (*community policing*) yang selanjutnya disingkat dan dikenal dengan sebutan Polmas.

Model Polmas dipertimbangkan sebagai salah satu solusi yang efektif dalam mewujudkan adanya rasa aman di lingkungan masyarakat. Di sisi lain POLRI dihadapkan pada berbagai kendala jumlah personil yang terbatas dan mahal biaya operasional dalam proses penerimaan dan pembinaan serta operasional lapangan. Hal ini dimungkinkan karena melalui konsep Polmas, POLRI dapat melakukan fokus layanan masyarakat pada peningkatan keamanan dan ketertiban di tingkat lingkungan secara langsung melalui patroli dan kunjungan warga. Walaupun tidak diberikan kewenangan layaknya tugas kepolisian seperti penyelidikan perkara pidana, para personil Polmas dapat berperan sebagai garda terdepan dalam menciptakan rasa aman dari masyarakat akan keberadaannya serta dalam menangani kasus-kasus yang ringan bersama-sama dengan masyarakat sebagai upaya preventif sebelum menjadi kasus kriminalitas yang berat.

Dengan demikian melalui konsep Polmas, dapat dilakukan pemisahan peran kewenangan dalam konteks layanan kepolisian sehingga dapat meminimalisasi beban dalam rangka pembinaan dan pelatihan dalam mengatasi perbedaan (*gap*) kemampuan dan keahlian teknis. Selain itu dengan porsi tanggungjawab dan kewenangan yang lebih ringan dan difokuskan untuk penanganan masalah keamanan dan ketertiban di tingkat lingkungan masyarakat, POLRI dimungkinkan untuk melakukan kemitraan (*partnership*) dengan masyarakat baik dalam bentuk kontribusi secara fisik dengan memberikan bantuan sarana dan prasarana maupun dalam membentuk tim personil Polmas dari jajaran masyarakat yang dapat menjadi mitra (*partner*) untuk bekerja secara bersama-sama dengan personil POLRI dalam menangani keamanan dan ketertiban lingkungan.

1.2.3 Mengembangkan Model Pemolisian Masyarakat Jepang di Indonesia

Dalam memperkenalkan konsep Polmas, POLRI melakukan berbagai studi banding di berbagai negara yang telah menerapkannya seperti Jepang, Kanada dan Amerika Serikat, pada akhirnya model-model tersebut diadopsi untuk memperkaya pengembangan konsep Polmas di Indonesia yang memang

diperlukan sesuai dengan keberagaman kondisi dan karakteristik yang ada. Namun secara khusus berdasarkan hasil pengamatan kunjungannya di Jepang (ISI News, 2009), pihak pucuk pimpinan POLRI pada saat itu merasa tertarik dengan sistim Jepang yang dikenal sebagai negara yang memiliki tingkat kejahatan dan kriminalitas yang relatif rendah dan sedikit banyak memiliki kesamaan dalam konteks karakteristik masyarakat Asia. Dengan dasar pertimbangan tersebut akhirnya POLRI melalui Pemerintah Indonesia mengusulkan kerjasama bilateral kepada Pemerintah Jepang dalam kerangka bantuan pembangunan resmi (*Official Development Assistance / ODA*) untuk dapat melakukan alih pengetahuan dalam rangka mengembangkan model Polmas di Indonesia (www.jica.go.jp, 2009). Akhirnya model *Koban* dan *Chuzaiho* Jepang dikembangkan melalui tahapan adopsi dan modifikasi yang dilakukan melalui kerjasama teknik Japan International Cooperation Agency (JICA). *Koban* yang digunakan untuk wilayah perkotaan dan *Chuzaiho* untuk wilayah pedesaan (www.npa.go.jp, 2009) adalah suatu konsep pos polisi (*police box*) yang berbasis masyarakat sehingga harus menjadi tempat yang aman dan mudah bagi masyarakat bersama polisi untuk mencari solusi permasalahan keamanan dan ketertiban yang ada disekitar wilayahnya setiap saat. Dengan demikian upaya ini membuat masyarakat merasa terlindungi dan merasa aman melalui berbagai kegiatan seperti kunjungan warga, pertemuan forum warga serta pemecahan masalah bersama dalam mengatasi kasus kriminalitas dengan kategori ringan.

Tahap pertama kerjasama JICA (www.jica.go.jp, 2009) dimulai tahun 2002 dan saat ini tengah menjalani tahap kedua yang direncanakan selesai pada tahun 2012. Target wilayah percontohan pelaksanaan Polmas dalam kerjasama ini ditetapkan di Kepolisian Resor (Polres) Metro Bekasi yang mewakili wilayah perkotaan dan Polres Metro Bekasi Kabupaten yang mewakili wilayah pedesaan yang mana keduanya berada dalam lingkungan Kepolisian Daerah Metro Jakarta Raya (Polda Metro Jaya). Pihak pucuk pimpinan POLRI dalam berbagai kesempatan di media telah menyatakan bahwa melalui kerjasama ini telah banyak pencapaian baik dari segi kepercayaan masyarakat, berkurangnya tingkat kegiatan kriminalitas, serta memberikan inspirasi bagi masyarakat dan unit POLRI lainnya untuk mencoba menerapkan konsep Polmas secara swadaya.

1.2.4 Transformasi sebagai Implikasi Pelaksanaan Pemolisian Masyarakat

Pelaksanaan Polmas menuntut adanya perubahan (Thurman, Zhao, & Andrew, 2007) dari pola pikir dan pola kerja yang awalnya bersifat represif menuju paradigma yang mengedepankan aspek preventif, dari penanganan yang dilakukan setelah adanya kejadian dan laporan masyarakat menuju penanganan yang lebih bersifat tindakan antisipasi permasalahan untuk menghindari terjadinya kejadian yang lebih berat. Di samping itu tanggungjawab utama lebih mengedepankan pelayanan yang cepat dengan pola pendekatan dengan masyarakat dalam bentuk membangun kemitraan sehingga dibutuhkan perubahan uraian kerja, budaya kerja, struktur organisasi maupun manajemen sumber daya manusia. Dengan adanya kompleksitas perubahan yang ada serta adanya perubahan paradigma dalam pola pikir dan pola kerja maka secara umum proses pelaksanaan Polmas ini dapat dikelompokkan dalam proses perubahan yang bersifat transformasional (Ford et al, 1999), namun dalam prosesnya dapat dilakukan secara bertahap.

Dari berbagai paparan di atas maka sementara dapat diasumsikan bahwa untuk membangun kepercayaan masyarakat dibutuhkan wujud nyata dalam menciptakan ketertiban dan keamanan lingkungan membutuhkan proses transformasi melalui pelaksanaan Polmas yang tengah dikembangkan. Untuk itu dari sudut pandang konsep perubahan organisasi maka akan sangat menarik apabila dapat ditelaah sejauh mana kesiapan dan resiko yang dihadapi Polres Metro Bekasi dalam melakukan transformasi organisasinya secara utuh dan berkesinambungan baik dalam pola pikir, pola kerja maupun manajemen internal sumber daya manusia dan organisasi dalam melaksanakan percontohan Polmas yang tengah diselenggarakan melalui kerjasama JICA dimana akan difokuskan untuk menjawab beberapa pertanyaan penelitian di bawah ini:

- Sejuahmana tingkat resiko dan kesiapan transformasi organisasi Polres Metro Bekasi dilihat dari masing-masing elemen baik secara total responden maupun berdasarkan karakteristik responden yang dilihat berdasarkan unit kerja, posisi, lama kerja dan jenis kelamin.

- Sejuahmana dan kelompok mana saja dari tiap karakteristik responden yang memiliki perbedaan signifikan terkait dengan tingkat resiko pada masing-masing elemen ?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Sesuai dengan pemaparan konteks penelitian terkait dengan pelaksanaan Polmas dan konsep perubahan organisasi diatas maka penelitian ini bertujuan untuk:

- Melakukan kajian kesiapan transformasi organisasi dengan menggunakan pendekatan model transformasi Kotter terhadap pelaksanaan percontohan Polmas model *Koban* Jepang di Polres Metro Bekasi yang dilakukan melalui kerjasama teknik JICA.
- Melakukan identifikasi adanya perbedaan tingkat kesiapan transformasi dari setiap karakteristik responden dalam setiap elemen transformasi.
- Melakukan analisis faktor penyebab adanya tingkat resiko secara umum serta adanya perbedaan antar kelompok responden sehingga dapat mengusulkan langkah-langkah yang perlu dipertimbangkan untuk mencapai suksesnya proses transformasi melalui pelaksanaan Polmas secara utuh dan berkesinambungan di Polres Metro Bekasi.

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini dapat dilihat dari aspek akademik maupun aspek manajemen dalam praktek organisasi. Dari sisi akademik, diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah khasanah pengembangan dan penerapan teori perubahan organisasi (*organization change*) yang awalnya diterapkan oleh perusahaan-perusahaan swasta dapat dijadikan pula sebagai rujukan dalam proses transformasi organisasi (reformasi) sektor publik khususnya dalam konteks institusi kepolisian di Indonesia.

Adapun dari sisi manajemen dalam praktek organisasi diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat secara khusus baik bagi pihak Polres Metro Bekasi dan POLRI secara umum dengan memberikan rekomendasi mengenai elemen-elemen penting yang perlu dipertimbangkan dalam mengawal

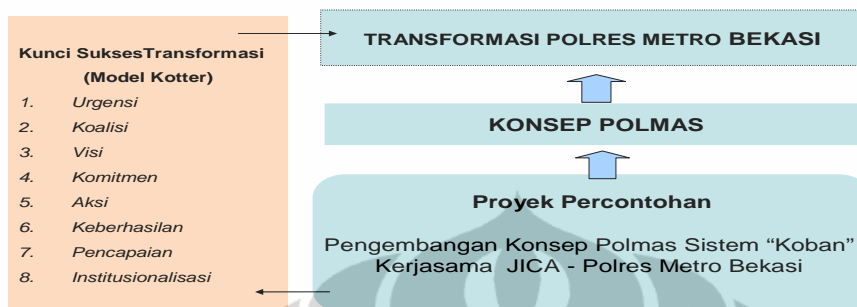
suksesnya penerapan Polmas dan proses transformasinya. Selain itu diharapkan hasil ini dapat pula memberikan manfaat bagi pihak JICA maupun badan-badan kerjasama internasional lainnya untuk mendapatkan masukan dalam rangka mendukung efektivitas bantuan dalam proses penguatan institusi publik sehingga dapat memberikan kontribusinya bagi pembangunan yang berkelanjutan.

1.4 Batasan Konteks Penelitian

Lingkup penelitian dibatasi untuk mengetahui tingkat resiko dan kesiapan organisasi dalam menghadapi proses transformasi dalam melaksanakan model Polmas di dalam suatu institusi kepolisian. Lingkup wilayah penelitian difokuskan pada institusi kepolisian yang tengah dijadikan percontohan dalam pelaksanaan Polmas melalui kerjasama JICA. Dari dua institusi yang menjadi mitra kerjasama JICA yaitu Polres Metro (Kota) Bekasi dan Polres Metro Bekasi (Kabupaten), yang dipilih untuk penelitian ini hanya satu institusi yaitu Polres Metro (Kota) Bekasi, dengan pertimbangan bahwa pelaksanaan percontohan Polmas yang memiliki karakteristik wilayah perkotaan dapat dijadikan suatu obyek penelitian yang menarik khususnya dari sisi tingkat kompleksitasnya terkait dengan upaya transformasi organisasi yang dapat dilakukan.

Suatu survei primer dengan bantuan kuesioner digunakan sebagai media pengumpulan data dari para personil di dalam lingkungan Polres Metro Bekasi termasuk unit kerja dibawahnya seperti Kepolisian Sektro (Polsek), Pos Polisi dan BKPM (Balai Kemitraan Polri Masyarakat) sebagai suatu unit yang dibentuk dengan mengadopsi sistim *Koban* Jepang. Secara khusus target respondennya adalah para pembina, pengendali / koordinator lapangan, para petugas lapangan yang langsung terlibat dalam pelaksanaan Polmas, serta petugas lain-lain yang berasal dari berbagai unit kerja yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan kegiatan Polmas seperti bagian administrasi, keuangan, lalu lintas, reserse dan lain-lain. Adapun dimensi lainnya yang dijadikan sebagai pertimbangan dalam menentukan responden adalah berdasarkan lama kerja baik untuk personil yang baru diangkat setelah reformasi POLRI (< 10 tahun) maupun yang sebelumnya (> 10 tahun), sehingga dapat dilihat sejauhmana perbedaan

tingkat resiko dan kesiapan menghadapi perubahan khususnya para personil yang pernah mengalami situasi pada saat bergabungnya POLRI dan ABRI.



Gambar 1.1. Batasan Konteks Penelitian

Pengumpulan data primer dilakukan pada bulan Februari 2009 dengan pertimbangan bahwa pada saat itu praktek pelaksanaan percontohan Polmas sudah dimulai dan tengah berlangsung. Untuk itu pandangan dari para responden yang dihasilkan dalam penelitian ini menggambarkan situasi yang terjadi pada periode tersebut. Dengan demikian hasil penelitian yang berbeda dimungkinkan apabila dilakukan pengulangan survei pada waktu setelah periode tersebut.

1.5 Model Operasional Penelitian

Secara umum operasional penelitian dilakukan melalui beberapa tahapan yang secara rinci dapat dilihat pada Gambar 1.2. Tahap pertama dilakukan kajian pustaka dan tinjauan berbagai peraturan mulai dari telaah teori perubahan organisasi (*organization change*) dan teori Polmas (*community policing*), maupun tinjauan peraturan POLRI mengenai perubahan status dan Polmas serta tinjauan umum mengenai kerjasama JICA dengan POLRI.

Tahapan selanjutnya difokuskan pada tahap uji lapangan mengenai kesiapan para personil di lapangan dalam menghadapi transformasi yang terjadi terkait dengan pelaksanaan Polmas di Polres Metro Bekasi. Uji lapangan ini menggunakan kuesioner yang dibangun oleh Cohen (2005) dengan mengacu pada

Model Kotter (1998) dengan pertimbangan bahwa memang model ini difokuskan untuk meninjau kembali tingkat kesiapan dan menelaah faktor kesuksesan dari suatu proses transformasi. Model ini dibangun berdasarkan penelitian berbagai praktek perusahaan namun secara umum memiliki tujuan yang sama yaitu bagaimana membuat perubahan secara fundamental (Kotter, 1998) dalam melakukan suatu usaha yang ditujukan untuk mendorong diterapkannya suatu pendekatan baru dalam mengantisipasi dan menanggapi perubahan lingkungan. Secara rinci kuesioner rujukan Cohen tersebut dapat dilihat pada Lampiran B-1.

Berdasarkan asumsi tersebut maka walaupun Model Kotter biasanya digunakan untuk berbagai perusahaan namun secara prinsip model ini dapat pula digunakan untuk organisasi kemasyarakatan dan organisasi publik termasuk institusi kepolisian di Polres Metro Bekasi yang tengah melakukan suatu upaya perubahan yang fundamental dalam mendorong diterapkannya pendekatan baru melalui Polmas di dalam pelaksanaan kegiatan kepolisiannya.



Gambar 1.2 Model Operasional Penelitian

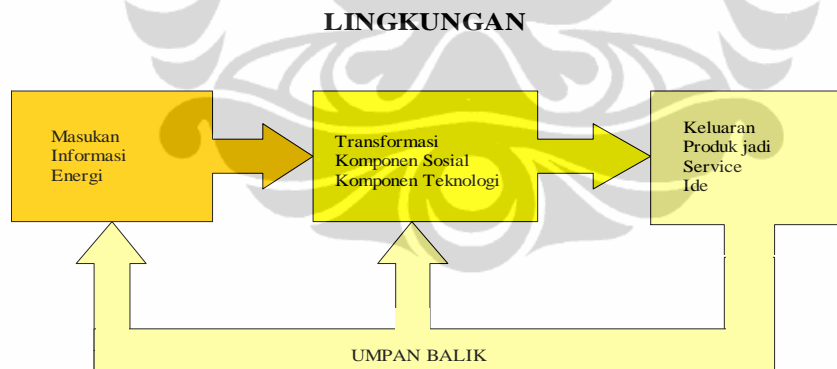
BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Perubahan dan Pengembangan Organisasi

2.1.1 Organisasi sebagai Suatu Sistem Terbuka

Organisasi dapat didefinisikan (Cumming & Worley, 2005) sebagai suatu sistem yang terbuka (*open system*) dimana komponen yang terkait dalam organisasi tersebut baik dari segi sumber daya manusianya, material dan teknologinya sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan eksternal. Sebagai suatu sistem, organisasi dapat dibagi dalam komponen masukan (*input*), transformasi dan keluaran (*output*) serta umpan balik dimana seluruh komponen tersebut sangat dipengaruhi langsung oleh faktor lingkungan eksternal. Secara rinci gambaran organisasi sebagai suatu sistem terbuka dapat dilihat pada Gambar 2.1.



Gambar 2.1 Organisasi Sebagai Suatu Sistem Terbuka

Sumber: Cummings & Worley (2005)

Adapun berdasarkan fungsi dan peranannya, secara umum organisasi dibagi tiga kategori yaitu organisasi profit, organisasi publik, dan organisasi non-profit. Organisasi profit yang biasa dikenal dengan perusahaan swasta umumnya

organisasi tersebut dibentuk untuk menghasilkan keuntungan. Sedangkan organisasi non-profit yang dikenal dengan sebutan lembaga swadaya masyarakat (LSM) umumnya dibentuk dalam rangka tujuan bantuan sosial dan kemasyarakatan.

Organisasi publik atau dikenal dengan institusi pemerintah umumnya dibentuk dengan tujuan untuk memberikan pelayanan umum kepada masyarakat, yang memiliki birokrasi cukup panjang dalam hal pengambilan keputusan dengan pertimbangan akuntabilitas dalam hal pemanfaatan dana publik. Organisasi publik ini memiliki keragaman dari segi fungsinya baik yang melakukan penyusunan kebijakan dan peraturan, maupun yang secara langsung memberikan pelayanan bagi masyarakat seperti di bidang kesehatan, pendidikan, termasuk keamanan dan ketertiban.

2.1.2 Konsep Pengembangan dan Perubahan Organisasi

Pengembangan Organisasi menurut Wendell French merupakan suatu upaya panjang yang dilakukan dengan bantuan konsultan yang memiliki keahlian dalam ilmu perilaku organisasi (*organizational behavioral science*) baik dari pihak luar atau dari dalam organisasi, yang sering dikenal sebagai agen perubahan, dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan organisasi dalam memecahkan masalah dan menanggapi pengaruh lingkungan eksternal (Cummings & Worley, 2005). Namun secara umum, pengertian pengembangan dan perubahan organisasi dilihat dari prosesnya dapat diartikan sebagai: suatu perubahan yang direncanakan (*planned change*) yang sengaja dilakukan untuk mencapai efektivitas suatu organisasi.

Terjadinya perubahan teori dan praktek pengembangan dan perubahan organisasi dari masa ke masa dipengaruhi oleh adanya berbagai latar belakang yang berbeda-beda awalnya dimulai pada tahun 1946 dengan menggunakan proses pelatihan yang bersifat laboratorium yang sering dikenal dengan *T-group* sebagai suatu kelompok informal yang bertujuan untuk saling belajar tentang kepemimpinan, dinamika kelompok dan sebagainya. Kemudian pada masa selanjutnya konsep dibangun atas dasar penelitian dan survei yang dipelopori oleh

Kurt Lewin (Cumming & Worley, 2005) sebagai pengembang model pertama dalam konsep perubahan organisasi. Pada era selanjutnya beberapa pendekatan yang bersifat normatif serta aspek produktifitas dan kualitas hidup kerja (*quality of work life*) juga diperkenalkan dalam proses pengembangan konsep. Namun seiring dengan perkembangan dan perubahan akibat arus globalisasi maka pada akhir abad ini umumnya pengembangan konsep dipengaruhi oleh adanya faktor perubahan yang bersifat strategis. Pengembangan konsep ini memberikan perspektif baru dalam praktek pengembangan organisasi yang prosesnya sangat menitikberatkan pada sejauhmana organisasi tersebut dengan cepat menanggapi pengaruh lingkungan luar baik dari aspek ekonomi, sosial, politik, dan teknologi yang semakin rumit dan kompleks.

2.1.3 Faktor Pencetus Perubahan Organisasi dan Karakteristik Khusus bagi

Organisasi Publik

Faktor pencetus adanya perubahan organisasi dari segi prosesnya dapat dibedakan dari sisi eksternal dan internal. Dari sisi eksternal, faktor yang mempengaruhinya umumnya dipengaruhi oleh berbagai aspek di luar kendali konteks manajemen organisasi seperti lingkungan global termasuk integrasi ekonomi global, kondisi dan kejenuhan pasar, perubahan teknologi, serta berbagai perubahan sosial masyarakat serta politik dan ideologi. Adapun sisi internal, umumnya dipengaruhi oleh faktor-faktor yang masih dalam kendali organisasi misalnya adanya perubahan kepemilikan atau jajaran pucuk pimpinan yang kadangkala memiliki visi dan misi yang berbeda.

Dari sudut pandang manajemen organisasi secara umum baik dari sisi organisasi profit maupun publik dan non-profit, perubahan-perubahan tersebut dari satu sisi dapat dianggap sebagai suatu ancaman misalnya dengan semakin ketatnya persaingan domestik dan internasional maupun tuntutan pelayanan yang lebih cepat dalam situasi masyarakat global yang semakin maju. Namun dari sisi lain, perubahan dapat juga dipandang sebagai suatu peluang dalam pengembangan pasar domestik dan internasional serta upaya untuk mengurangi

faktor penghambat birokrasi meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam konteks reformasi institusi publik yang membutuhkan adanya transformasi pola kerja para personilnya maka faktor utama pencetus perubahan secara transformasional baik yang berasal dari luar maupun dari dalam organisasi dapat dibagi dalam (Accenture, 2002) empat kategori yaitu:

- harapan dan aktivitas masyarakat: umumnya didukung oleh media massa dan kecenderungannya semakin berkembang suatu negara maka tuntutan dan suara masyarakat semakin vokal khususnya dalam menyuarakan kebutuhannya dan menuntut adanya pelayanan publik yang lebih sesuai dengan tujuannya, personaliasi, responsif dan efisien. Di samping itu adanya masyarakat yang semakin memiliki keragaman memiliki tantangan lain khususnya bagaimana membangun jenis dan kualitas serta nilai layanan publik sehingga dapat memberikan pelayanan yang seimbang sesuai dengan harapan semua warga.
- Perubahan ekonomi dan politik: tuntutan untuk memperbaiki kualitas layanan dan efisiensi: dengan adanya tekanan media masa dan masyarakat, umumnya para pembuat peraturan dan undang-undang melakukan tanggapan yang cepat untuk meminta dilakukannya evaluasi mengenai model-model pelayanan publik dan pengaturan penganggarnya. Untuk mengantisipasi adanya perubahan kondisi ekonomi, umumnya institusi publik diuntut untuk melakukan perbaikan layanan secara efisien.
- Perubahan dalam sumber daya manusia dan organisasi: tuntutan untuk efisiensi dan feksibilitas: menuntut perubahan pola kerja dari yang bersifat birokrasi dan hirarkis menuju suatu pola kerja baru yang lebih inovatif baik dari setiap individu organisasi terkait maupun upaya kolaborasi dengan insitusi publik lainnya maupun pihak lain seperi organisasi kemasyarakatan dan pihak swasta. Tantangannya adalah bagaimana membangun organisasi yang lebih ramping dan efisien serta mengatasi adanya gap keahlian yang dimiliki sesuai dengan kebuuhan dan prioritasnya.
- Teknologi: perubahan teknologi yang begitu cepat secara tidak langsung dapat merubah pola hidup dan pola kerja. Dalam konteks institusi publik

maka tantangannya adalah bagaimana mengatasi adanya gap keahlian dari para personilnya, namun secara tidak langsung dengan adanya teknologi baru seharusnya institusi publik dapat memanfaatkannya untuk memberikan pelayanan yang lebih baik dan cepat kepada warganya,

2.1.4 Jenis Intervensi dan Tahapan Pengembangan Organisasi

Beberapa jenis intervensi yang dapat dilakukan dalam proses dan upaya pengembangan dan perubahan organisasi secara umum diklasifikasikan dalam (Cumming & Worley 2005):

- Intervensi Proses: pendekatan yang dilakukan melalui perubahan proses kerja yang terkait langsung dengan aspek manusianya baik secara individu, antar individu/kelompok, maupun tingkat organisasi secara keseluruhan, misalnya mengembangkan sistem pertemuan reguler, sistim bantuan konsultan dan bimbingan (*coaching*).
- Intervensi Tekno-Struktural: pendekatan yang dilakukan melalui kombinasi perubahan teknologi dan struktur organisasi seperti upaya restrukturisasi organisasi, hubungan industri (*employee relation*) serta rancangan bidang uraian kerja sesuai proses bisnis.
- Intervensi Manajemen Sumber Daya manusia: pendekatan yang dilakukan melalui perubahan sistim manajemen kinerja dan pengembangan karir.
- Intervensi Strategis: pendekatan yang dilakukan melalui perubahan strategi bisnis dalam menghadapi perubahan lingkungan dan persaingan bisnis melalui berbagai upaya seperti akuisisi, merjer, kolaborasi dan kemitraan serta transformasi organisasi.

Pengembangan organisasi melalui berbagai intervensi tersebut secara umum dapat dilakukan melalui berbagai tahapan sebagai berikut:

- Proses Penjajagan dan Perjanjian: dilakukan melalui proses negosiasi dan persiapan antara pihak organisasi dengan pihak konsultan yang membantu dalam proses intervensi tersebut.
- Proses Diagnosa dan Pengumpulan Data: dilakukan melalui observasi

secara menyeluruh baik di tingkat organisasi secara umum maupun di tingkat kelompok dan para karyawan.

- Proses Perancangan dan Umpan Balik: dilakukan melalui proses membandingkan antara hasil diagnosa perusahaan dengan kajian visi dan misi organisasi yang baru.
- Memimpin dan Mengelola Perubahan: pada intinya dilakukan melalui pengembangan motivasi kepada para karyawan untuk melakukan perubahan dan mengatasi resistensi karyawan terhadap perubahan

2.1.5 Jenis Perubahan Organisasi

Berdasarkan prosesnya secara umum perubahan organisasi dapat diklasifikasikan dalam 2 (dua) kelompok yaitu perubahan yang bersifat sebagian (*incremental*) dan perubahan yang bersifat radikal. Perubahan bertahap memiliki beberapa karakteristik seperti adanya kemajuan perubahan yang bersifat perlahan dan berkesinambungan (*continued*), berpengaruh pada hanya beberapa bagian unit organisasi, prosesnya dilakukan dalam konteks proses manajemen dan struktur organisasi yang normal serta adanya pengaruh peningkatan teknologi yang masih ditujukan sebatas pada perbaikan kualitas produk atau layanan.

Sedangkan perubahan radikal merupakan suatu perubahan organisasi dengan karakteristik seperti adanya perubahan paradigma organisasi, adanya upaya transformasi atau perubahan bentuk dan struktur yang melibatkan seluruh unit organisasi, menciptakan struktur dan management organisasi yang baru, adanya terobosan pemanfaatan teknologi yang baru sehingga dapat melakukan penciptaan produk baru untuk menciptakan pasar yang baru.

Adapun dari sisi tipologinya, perubahan organisasi (Kreitner & Kinicki, 2007), dapat dibagi dalam 3 bentuk yaitu perubahan adaptif, perubahan inovatif dan perubahan radikal. Perubahan adaptif lebih difokuskan pada upaya memperkenalkan kembali praktek-praktek bisnis yang telah dikenal dalam suatu proses kerja suatu organisasi. Sedangkan perubahan yang inovatif difokuskan pada upaya memperkenalkan praktek-praktek baru dalam proses kerjanya. Terakhir untuk perubahan radikal difokuskan dengan memperkenalkan praktek-

praktek yang baru bagi industri bisnisnya. Secara umum perbedaan tipologi perubahan ini akan mempengaruhi tingkat kesulitan dalam menanganinya, dimana secara jelas dapat dilihat pada Gambar 2.2.



Gambar 2.2 Tipologi Generik dari Perubahan Organisasi

Sumber: Kreitner & Kinicki (2007: 582)

Adapun dari segi pentahapan dan waktu pelaksanaannya perubahan organisasi dapat dibagi menjadi dua (Cumming & Worley, 2005) yaitu, pertama, perubahan dapat dilakukan secara bertahap melalui proses evolusi dengan menggunakan masa transisi. Kedua perubahan secara radikal dan revolusioner yang dilakukan secara drastis tanpa melalui proses transisi.

2.1.6 Perubahan Organisasi yang Transformasional

Perubahan organisasi yang bersifat transformasional dapat diartikan sebagai suatu upaya perubahan radikal dalam konteks perubahan paradigma, pola pikir dan pola kerja yang dipicu oleh perubahan eksternal yang sangat drastis baik dari aspek hukum, politik, ekonomi dan sosial dimana pada akhirnya menuntut dilakukannya perubahan visi dan misi organisasi. Perubahan transformasional umumnya diikuti dengan peluncuran suatu paradigma organisasi yang baru

sehingga secara langsung maupun tidak langsung akan menuntut dilakukannya perubahan budaya organisasi, proses kerja, sampai pada perubahan persepsi, pola pikir maupun perilaku para karyawan yang harus sejalan dengan visi, misi, nilai-nilai dan strategi baru. Untuk itu transformasi organisasi yang umumnya dikategorikan sebagai intervensi strategis dalam skala organisasi dibutuhkan peranan aktif dan kepemimpinan yang kuat (Ford et al, 1999) dari pucuk pimpinan dan para pimpinan senior organisasi tersebut sebagai penggagas dan pendukung utama dalam melakukan perubahan secara transformasional.

2.1.7 Kunci Sukses Memimpin Perubahan Transformasional

Kotter (1998) menjelaskan bahwa berdasarkan pengamatan melalui penelitiannya bahwa suksesnya proses transformasi dalam suatu organisasi dipengaruhi oleh adanya proses perubahan yang dilalui dalam berbagai tahapan yang berkelanjutan, dimana perubahan secara utuh membutuhkan waktu yang cukup lama. Dengan mengabaikan salah satu atau beberapa tahapan akan mempengaruhi lambatnya kurang memuaskannya hasil proses transformasi tersebut. Secara umum proses tahapan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- membangun suatu kesadaran akan kepentingan yang mendesak (*sense of urgency*)
- membentuk koalisi dalam membangun tim pelopor perubahan yang kuat (*a powerful guiding coalition*)
- menciptakan suatu visi yang jelas (*creating a vision*)
- mengkomunikasikan visi dalam waktu dan cara yang tepat (*communicating the vision*)
- melakukan pemberdayaan sehingga dapat melakukan tindakan (*empowering others to action the vision*)
- merencanakan suatu keberhasilan yang nyata dalam jangka pendek (*creating short-term wins*)
- melakukan konsolidasi berbagai perubahan yang nyata (*consolidating improvement and producing still more change*)
- melakukan institusionalisasi suatu pendekatan baru (*institutionalizing new*

approach)

Kemudian 8 langkah Model Kotter tersebut dikembangkan dalam bentuk kuesioner sebagai petunjuk praktis (Cohen, 2005) dalam menerapkan proses pengujian suatu organisasi mengenai tingkat kesiapan dalam melakukan perubahan atau pun melakukan observasi faktor sukses yang dapat diidentifikasi dari transformasi yang dijalankan, dalam bentuk format kuesioner yang mudah digunakan oleh suatu organisasi. Pendekatan sistimatis memimpin transformasi organisasi yang dikembangkan Cohen (2005) dalam 3 fase tahapan secara umum dapat dilihat pada Tabel 2.1.

Dalam prosesnya, 8 langkah tersebut dikelompokkan (Cohen, 2005) ke dalam 3 (tiga) fase transformasi, yang pertama adalah menciptakan iklim yang kondusif dimana terdiri dari 3 langkah pertama yang meliputi beberapa hal yang terkait dalam rangka meningkatkan kesadaran akan pentingnya isu yang mendesak, memperkuat koalisi untuk membangun tim pelopor perubahan dan membangun visi yang jelas. Fase kedua adalah membangun sistim yang mendorong untuk melakukan perubahan dimana terdiri dari 3 langkah selanjutnya yang meliputi bagaimana membangun komitmen, membangun sistem kerja yang dapat mendorong melakukan tindakan dan terwujudnya keberhasilan kecil yang nyata sehingga dapat meyakinkan. Sedangkan fase terakhir adalah aspek pelaksanaan dan kesinambungan perubahan yang terdiri dari upaya yang terus menerus dilakukan dalam perubahan serta adanya metode yang baru dalam mekanisme institusi secara internal. Secara rinci pendekatan dan target pencapaian dalam model ini dapat dilihat pada Lampiran 1.

Ada dua asumsi sebagai pendekatan dalam perubahan yang dibangun yaitu pertama menekankan hubungan “analisis – berpikir – berubah” sedangkan yang kedua lebih menekankan “melihat – merasakan – melakukan”. Demi suksesnya perubahan, beberapa rujukan sebagai acuan yaitu setiap langkah perlu dilakukan walaupun prosesnya dilakukan secara dinamis dan tidak perlu mengacu pada langkah baku sehingga dapat dilakukan dari langkah yang paling memungkinkan. Selain itu beberapa langkah perlu dilakukan secara simultan dan kontinue serta perlu pemahaman bahwa perubahan adalah proses yang mengalami pengulangan.

Tabel 2.1 Pendekatan Sistimatis Memimpin Transformasi Organisasi

Phase I - Creating a Climate for Change
Step 1. Increase urgency: build a sense of urgency about the needed change by heightening energy and motivation, as well as reducing fear, anger and complacency.
Step 2. Build guiding team: mobilize leaders who are focused, committed, enthusiastic and can lead the change
Step 3. Get the vision right: creating a clear, inspiring, and achievable picture of the future, that must describe the key behavior to direct strategies and performance indicators
Phase II - Engaging and Enabling the Whole Organization
Step 4. Communication for buy in: deliver candid, concise, and heartfelt messages about the changes to create the trust, support and commitment to achieve the vision.
Step 5. Enable Action: bust the barriers that hinder the people who are trying to make the vision work by developing and aligning new work programs and designs.
Step 6. Create Short Term Win: reenergize the organization's sense of urgency by achieving visible, timely, and meaningful performance to demonstrate the progress.
Phase III - Implementing and Sustaining the Change
Step 7. Don't Let up: guiding team are persisting, monitoring and measuring progress, and not declaring victory prematurely
Step 8. Make it Stick: leaders must recognize, reward, and model the new behavior in order to embed it in the fabric of organization and make the change "the way we do business here"

Source: Cohen (2005, p:3-5)

Langkah ini dapat digunakan secara holistik baik bagi pucuk pimpinan, tim penggerak perubahan maupun organisasi secara keseluruhan. Sementara pendekatan yang digunakan bersifat diagnostik, bisa digunakan dalam skala sesuai dengan kebutuhan misalnya satu unit organisasi ataupun seluruh unit, dan sangat fleksibel yang dapat disesuaikan dengan kondisi organisasi. Langkah ini akan sangat tepat untuk digunakan dalam rangka penyusunan rencana proses perubahan dan melakukan identifikasi faktor penghambat dan pendorong dalam

rangka suksesnya upaya perubahan.

2.2 Konsep Pemolisian Masyarakat (*Community Policing*)

2.2.1 Definisi dan Tujuan Konsep Polmas

Definisi secara umum merupakan suatu filosofi umum dan pendekatan manajemen organisasi yang mempromosikan adanya kemitraan antara masyarakat, pemerintah dan kepolisian, melakukan pemecahan masalah secara proaktif, dan mempromosikan keterlibatan dan komitmen masyarakat secara penuh dalam menangani atau menghindari kriminalitas, ketakutan akan kriminalitas dan isu-isu masyarakat lainnya. Adapun tujuan dan sasaran Polmas adalah:

- mengurangi kejahatan dan ketakutan akan kejahatan melalui (a) respon terhadap kejahatan, (b) pemecahan masalah untuk mengurangi kejahatan, (c) pencegahan kejahatan, (d) intervensi awal;
- penguatan keterlibatan masyarakat melalui (a) internal: perubahan orientasi pelayanan publik, membangun hubungan antara kepolisian dan masyarakat, (b) eksternal: mempromosikan tanggungjawab individu, sekolah, bisnis, kelompok keagamaan dll.;
- pengembangan kapasitas internal melalui: perekrutan dan pelatihan, promosi karir, pengembangan sistem patroli, pengarusutamaan organisasi, manajemen sumber daya untuk efisiensi beban kerja, komunikasi internal, kebijakan dan sistem manajemen, sistem evaluasi .

2.2.2 Komponen dan Nilai-Nilai Utama Polmas

Empat komponen utama dalam penerapan Polmas adalah:

- kemitraan dengan masyarakat;
- pemecahan masalah;
- transformasi / perubahan organisasi; dan
- pemberdayaan (*empowerment*).

Nilai-nilai utama yang dijadikan acuan dalam pelaksanaan Polmas adalah:

- prinsip mengutamakan pelayanan terbaik terhadap pelanggan
- membangun kemitraan dengan berbagai stakeholder terkait;
- memperkenalkan sistim pengambilan keputusan secara terdesentralisasi pada tingkat jajaran organisasi yang paling efektif;
- mempromosikan keterlibatan dan sharing tanggungjawab dengan seluruh warganegara;
- menggunakan metode pemecahan masalah dalam menangani masalah ketertiban masyarakat;
- memperkuat integritas dan perilaku etika kepolisian
- memperkenalkan dual sistem kendali dan pencegahan kejahatan sebagai misi utama kepolisian.

2.2.3 Penerapan Teori Transformasi Organisasi dalam Konsep Polmas

Elemen Dasar utama yang harus mengalami perubahan dalam pelaksanaan Polmas adalah:

- meningkatnya pola kemitraan dengan pihak eksternal,
- *re-engineering* dalam sistem operasional untuk mendukung berjalannya Polmas,
- restrukturisasi hierarki organisasi untuk meningkatkan pemberdayaan dan akuntabilitas seluruh personnel kepolisian dalam mencapai tujuan dan sasaran Polmas,
- pengelolaan SDM yang searah dengan filosofi dan tujuan Polmas,
- mengadopsi perspektif pemecahan masalah dalam operasi kegiatan tugas hariannya untuk menghaslkan peningkatan yang terus menerus dalam pelayanan kepolisian terhadap masyarakat.

Dengan adanya perubahan yang sangat radikal dan bersifat strategis maka perubahan ke arah Polmas tersebut dapat dikategorikan sebagai perubahan yang transformasional dalam konteks perubahan organisai. Untuk itu pendekatan Model

Kotter dapat pula digunakan dalam konteks penerapan Polmas di dalam institusi kepolisian. Beberapa institusi hukum di Amerika Serikat seperti Institute for Law and Justice (Connor and Webster, 2001) juga telah menggunakan konsep Kotter tersebut dalam mengkaji perubahan institusi kepolisian di Amerika Serikat yang tengah melakukan perubahan ke arah Polmas.

2.2.4 *Koban dan Chuzaisho sebagai Model Polmas Jepang*

Para personil Kepolisian Jepang (www.npa.go.jp, 2009) yang terkait dengan Polmas umumnya ditempatkan di pos polisi yang dikenal dengan nama *Koban* (*police box*) dimana umumnya ditempatkan di wilayah perkotaan dan *Chuzaisho* (*residential police box*) yang biasanya ditempatkan di wilayah pedesaan, serta bagian lainnya yaitu di dalam unit kendaraan patroli. Di Jepang, Polmas memiliki beberapa karakteristik utama yaitu: (a) sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari komunitas masyarakat dan sangat erat hubungannya dengan keamanan dan kehidupan sehari-hari masyarakat, (b) membangun situasi dimana masyarakat dapat merasakan keberadaan para personil kepolisian melalui kegiatan kunjungan dan patroli, (c) menjadi garda terdepan bagi masyarakat dalam menghadapi suatu masalah yang bersifat darurat.

Dalam kesehariannya para personil Polmas Jepang yang berada di dalam *Koban* selalu siap membantu 24 jam setiap harinya dengan penugasan tim secara bergilir 8 jam sekali. Tugas utama personil *Koban* adalah berdiri di depan untuk mengamati situasi keamanan, duduk di dalam namun tetap dalam posisi memperhatikan kondisi di luar, dan tugas lapangan yang terbagi dalam tugas patroli dan kunjungan dari rumah ke rumah atau pun ke berbagai lokasi usaha seperti pabrik atau perkantoran. Selain itu, *Koban* juga dirancang dan ditempatkan pada lokasi yang strategis dan dijangkau sehingga memudahkan setiap warga untuk mengunjunginya atau menghubunginya apabila memerlukan bantuan yang darurat. *Koban* juga menjadi tempat yang paling sering dikunjungi oleh para turis yang sering menanyakan alamat atau informasi lainnya sehingga para personil juga umumnya harus memiliki pengetahuan dan informasi tentang wilayah layanannya.