

Implementasi Ilmu Organisasi Sebagai Cabang dari Ilmu Kepolisian Dalam Menganalisa Organisasi Polri

Farouk Muhamad

1. Pendahuluan

Kepolisian pada hakikatnya lahir bersamaan dengan kebutuhan masyarakat akan ketentraman dan ketertiban serta kepatuhan atas norma sosial yang berlaku di dalam lingkungan masyarakat. Semula fungsi tersebut diemban oleh masing-masing individu dalam hubungan informal satu sama lain (*informal social control*). Kepolisian sebagai suatu kekuatan dibentuk setelah pranata informal tidak mampu mengatasi masalah-masalah, gangguan keamanan dan ketertiban serta pelanggaran hukum sehingga merupakan kendala bagi upaya pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Dalam perkembangannya, pekerjaan kepolisian mencakup dua aspek fungsi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang sekaligus merupakan domain pekerjaan kepolisian. Pertama adalah pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum (*order maintenance* atau *public order & security*), dan kedua adalah penegakkan hukum (*law enforcement*). Kedua fungsi tersebut haruslah dikemas melalui sebuah pendekatan atau "cara" (*process*) sebagaimana ditetapkan sebagai tugas pokok Polri dalam Undang-Undang yaitu "melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat". Oleh karena itu unsur melayani menjadi cara kerja Polri di dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum serta di dalam menegakkan hukum. dalam hal melayani masyarakat untuk kedua fungsi di atas, maka polisi dituntut untuk mengedepankan profesionalisme, baik pada tatanan organisasi maupun individu Polri.

Dalam tulisan ini penulis mencoba menyajikan beberapa tinjauan atas persoalan-persoalan yang dihadapi oleh organisasi Polri dan berusaha menyampaikan butir-butir konsepsi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi Polri yang efektif dan efisien, agar Polri dapat menjadi organisasi yang Profesional sehingga dapat menjawab segala tantangan di masa depan.

II. Perkembangan Ilmu Organisasi

Perkembangan ilmu organisasi pada mulanya menunjukkan gejala yang "menyebar". Berbagai pendekatan yang muncul seringkali tidak ada hubungannya satu sama lain, bahkan saling berlawanan. Pendekatan Klasik dan Neo Klasik misalnya, memberikan gambaran yang jelas mengenai gejala menyebar tersebut. Pendekatan Klasik memusatkan perhatian pada anatomi organisasi (mekanistik) dan tidak memperhatikan aspek sosial, sedangkan Neo Klasik justru mementingkan aspek sosial (humanisme) yang berlebihan dan kurang memperhatikan anatomi organisasi.

Akhirnya, muncul pendekatan Modern dalam teori organisasi yang sering kali dianggap sebagai pendekatan yang mampu menyatukan keseluruhan pandangan dalam analisis organisasi. Pendekatan ini munculnya diawali oleh suatu penelitian yang dilakukan oleh Joan Woodward pada akhir tahun 1950-an, terhadap 100 buah perusahaan industri di south Essex - Inggris.

Penelitian ini berusaha menemukan ciri-ciri organisasi yang sukses. Semula penelitian ini tidak membuahkan hasil yang diharapkan, namun setelah ia mengelompokkan seluruh perusahaan menurut jenis teknologinya, barulah terlihat bahwa perusahaan yang sukses pada setiap kelompok teknologi mempunyai karakteristik organisasi tertentu yang berbeda dari perusahaan yang tidak sukses. Dengan demikian penelitian ini memperlihatkan bahwa jenis teknologi berpengaruh terhadap bentuk organisasi, yang berarti bahwa untuk setiap jenis teknologi terdapat suatu jenis organisasi tertentu yang sesuai.

Penelitian Woodward ini mengilhami para peneliti lainnya untuk melakukan penelitian sejenis. Hasil dari beberapa penelitian tersebut menyatakan juga bahwa selain teknologi terdapat juga aspek-aspek lain yang berpengaruh terhadap karakteristik organisasi, yaitu faktor-faktor lain yang terdapat dalam lingkungan organisasi. Hal ini berarti bahwa organisasi dipengaruhi oleh keadaan lingkungannya, dan hanya organisasi yang bisa beradaptasi secara tepat terhadap tuntutan lingkungan yang akan dapat mencapai keberhasilan.²

III. Dimensi Organisasi

Dengan memperhatikan kajian ilmiah tersebut di atas maka dapat diambil kesimpulan bahwa di dalam sebuah organisasi setidaknya ada dua dimensi yang saling berkaitan. Pertama adalah Dimensi Struktural : Dimensi ini menggambarkan karakteristik internal suatu organisasi dan dapat dijabarkan ke dalam beberapa

karakteristik :

- a) Formalisasi, menunjukkan tingkat penggunaan dokumen tertulis dalam organisasi,
- b) Spesialisasi, menunjukkan derajat pembagian pekerjaan dalam organisasi,
- c) Standarisasi, menggambarkan derajat kesamaan dalam pelaksanaan kerja,
- d) Sentralisasi, menunjukkan pembagian kekuasaan menurut tingkatan (hirarki) dalam organisasi,
- e) Hirarki Otoritas, menggambarkan pola pembagian kekuasaan serta rentang kendali secara umum,
- f) Kompleksitas, menunjukkan banyaknya kegiatan dalam organisasi (kompleksitas vertikal dan horizontal),
- g) Profesionalisme, menunjukkan tingkat pendidikan formal ataupun tidak formal rata-rata anggota organisasi,
- h) Konfigurasi, menunjukkan bentuk pembagian anggota organisasi ke dalam bagian-bagian baik secara vertikal maupun horizontal.

Kedua adalah dimensi Kontekstual : Dimensi ini menggambarkan karakteristik keseluruhan suatu organisasi yang mencakup lingkungannya:

- a). Ukuran Organisasi, menunjukkan jumlah anggota (personil) organisasi,
- b). Teknologi, menunjukkan jenis dan tingkat teknologi dari sistem suatu organisasi
- c). Lingkungan, menggambarkan keadaan semua sistem elemen lingkungan yang berpengaruh terhadap organisasi.

IV. Analisa Permasalahan dan Upaya Penanggulangannya

Analisa terhadap organisasi dilakukan mulai dari sistem yang paling besar menuju kearah sistem yang paling kecil, di mana tingkatan sistem tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Sistem lingkungan
- b). Sistem organisasi secara keseluruhan,
- c). Sistem bagian organisasi,
- d). Sistem kelompok dan individu.

Analisis terhadap lingkungan pada Organisasi Polri

Globalisasi dalam kehidupan masyarakat dunia yang didukung oleh kepesatan kemajuan ilmu pengetahuan & teknologi, khususnya dalam bidang komunikasi ternyata memberikan pengaruh yang cukup besar bagi perubahan pola kehidupan bermasyarakat dan bernegara di Indonesia. Kepesatan kemajuan teknologi telah membuat bangsa Indonesia menjadi demikian peka terhadap isu-isu global terutama yang berkenaan dengan hak asasi manusia (HAM) dan supremasi hukum serta kebebasan & demokratisasi. Terdapat kecenderungan bahwa warga masyarakat lebih senang berbicara tentang menuntut haknya daripada apa yang seharusnya menjadi kewajibannya, bahkan tidak jarang lebih men"dewa"kan kepentingan diri pribadi daripada respeknya terhadap hak orang lain. Ini semua merupakan tantangan bagi Polri sehingga karenanya konsep organisasi Polri harus mengakomodasikan kepentingan-kepentingan sebagai berikut:

1. Akuntabilitas publik.
2. Perlindungan korban termasuk remaja, anak dan wanita.
3. Perlindungan HAM tersangka.

Beberapa langkah untuk mengakomodir kepentingan tersebut telah dilakukan oleh Polri, seperti telah adanya pemikiran akan dibentuknya Komisi Pengawasan Polri (KPP) yang akan mencerminkan bahwa Polri adalah organisasi yang terbuka, dimana unsur masyarakat menjadi bagian dari anggota KPP tersebut. Selain itu salah satu bentuk pelayanan Polri dalam memberikan perlindungan korban adalah adanya Ruang Pelayanan Khusus (RPK) yang ditujukan pada korban kekerasan rumah tangga, kekerasan seksual dan perlakuan salah pada anak (*child abuse*). tujuan pelayanan ini adalah untuk memberikan dukungan psikologis kepada korban dan menumbuhkan keyakinan bahwa korban terlindungi serta memastikan bahwa pelaku tidak lagi melakukan tindakan yang sama kepada korban.

Globalisasi ternyata juga menyuburkan perkembangan kejahatan-kejahatan lintas Negara (*transnational crime*), seperti penyelundupan manusia (*people smuggling*) penyelundupan senjata api (*arms smuggling*), pemutihan uang (*money laundring*), narkoba dan bahan obat berbahaya (*drug abuse*), dan terorisme internasional. Oleh karena itu untuk mengatasi masalah penyelundupan manusia ke Australia dan New Zealand, Indonesia telah mengadakan kerjasama yang cukup intensif dengan pemerintahan Australia, terutama antara Polri dan Polisi Australia (AFP). Sejalan dengan perkembangan kejahatan tersebut dari dalam negeri kejahatan seperti kejahatan ekonomi / bisnis dan kejahatan terorganisir (*organized*

crime), korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), ternyata menimbulkan kerugian yang besar bagi proses pembangunan nasional, sehingga berkenaan dengan perkembangan kejahatan-kejahatan tersebut maka susunan organisasi Polri khususnya dalam bidang investigasi kejahatan perlu diadakan spesialisasi.

Salah satu langkah reformasi dalam bidang pemerintahan yang sangat mempengaruhi penyelenggaraan sistem pemerintahan adalah kebijakan otonomi daerah. Kebijakan ini bukan saja memberi kewenangan yang cukup besar kepada pemerintahan daerah terutama pada tingkat kabupaten tetapi juga porsi pendapatan/penerimaan keuangan yang lebih besar. Sejalan dengan langkah tersebut kewenangan kepolisian tidak lepas dari sorotan tuntutan otonomi daerah, seperti yang pernah disarankan, baik oleh Asosiasi pemerintahan kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi) maupun Asosiasi Pemerintahan Propinsi Seluruh Indonesia (APPSI). Menyikapi perkembangan lingkungan tersebut paling tidak ada dua hal penting yang harus diakomodasi dalam penataan kembali organisasi Polri terutama pada tingkat kewilayahan. Pertama, adanya penekanan yang lebih tegas tentang kewajiban para pejabat Polri di daerah untuk membina hubungan kerja yang sebaik-baiknya dengan Kepala/Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini Kepala Daerah harus diperlakukan bukan semata-mata sebagai "*counter part*" antara sesama unsur "Muspida", tetapi adalah penguasa daerah yang mempunyai kewenangan dan peranan sentra dalam sistem pemerintahan daerah. Khususnya yang berkenaan dengan aspek pembinaan keamanan dan ketertiban, para Kepala Kepolisian pada tingkat kewilayahan bahkan tidak perlu ragu menempatkan Kepala Daerah termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai "mitra kerja yang dominan" kepada siapa Polri membutuhkannya sebagai penyandang dana yang bisa mendukung program kerja Polri daerah dan sumber daya yang bersangkutan.

Berkaitan dengan kepentingan yang disebut terakhir di atas masalah penyusunan program dan anggaran akan menjadi semakin rumit dan perlu ditingkatkan. sehubungan dengan itu masalah kedua yang perlu diakomodasikan dalam penataan organisasi pada tingkat kabupaten adalah pembentukan unit organisasi yang secara khusus menangani masalah perencanaan, program, dan anggaran.

Perkembangan lingkungan strategik juga mengharuskan bahwa penyesuaian organisasi tingkat kewilayahan tidak perlu harus sama antara daerah kepolisian yang satu dengan yang lainnya. Wilayah kota metropolitan/kota besar di mana terdapat konsentrasi obyek vital menuntut adanya suatu sistem organisasi yang bertanggungjawab dalam pengamanan obyek vital tersebut. Pada daerah-daerah

tertentu, pengamanan pariwisata juga memerlukan penanganan tersendiri. Oleh karena itu struktur organisasi tingkat kewilayahan harus dirancang sedemikian rupa sehingga apabila diperlukan pada wilayah tertentu dapat dibentuk satuan organisasi yang menangani pengamanan obyek khusus, baik berupa obyek vital, obyek pariwisata dan/atau obyek-obyek khusus lain seperti polisi perbatasan sebagai pemekaran dari satuan organisasi Samapta. Struktur Organisasi kerangka (*schelton organization*) sebagaimana dimaksud di atas juga mungkin diterapkan bagi kepentingan penanganan masalah Narkoba. Artinya, pada satuan organisasi wilayah tertentu dapat dibentuk satuan organisasi yang secara khusus menangani masalah Narkoba sebagai pemekaran dari satuan organisasi yang menangani investigasi atau reserse kriminal, bagi kepentingan penyelidikan/penyidikan termasuk penanggulangan/pembinaan korban penyalahgunaan Narkoba.

Analisa terhadap sistem organisasi Polri secara keseluruhan.

Isu sentral yang biasanya mewarnai setiap kebijakan peninjauan kembali Polri adalah tentang pemilihan tipe organisasi, yaitu antara tipe staf umum, tipe direktorat atau modifikasi. tipe staf umum pernah digunakan oleh Polri pada awal era integrasi. Tipe staf umum hampir tidak pernah digunakan oleh badan-badan kepolisian Negara lain tetapi lebih cocok untuk organisasi militer, khususnya Angkatan Darat.

Pada waktu re-organisasi ABRI tahun 1983/1984 tipe staf umum digantikan dengan tipe direktorat, tetapi kemudian pada tahun 1997 Polri kembali mengadopsi tipe staf umum dan pada tahun 2001 kembali menggunakan tipe direktorat.

Dari hasil diskusi panel tentang Tipe Organisasi Polri yang diselenggarakan di PTIK pada tanggal 15 April 2002, diperoleh beberapa masukan sebagai berikut:

Pertama, latar belakang perubahan dari tipe staf umum menjadi tipe direktorat (Keppres 54/2001) sebagaimana dikemukakan oleh Jendral Awaloedin Djamin dengan mengutip Kapolri (Jendral Bimantoro) adalah "karena ia pusing setiap hari harus menerima 30 staf Mabes, baik Asisten, Dir-Dir dan Kor dan sebagainya (ini karena tipe staf umum, tidak *intergrated* dan masing-masing laporan ke Kapolri).

Kedua, tipe staf umum (*modified general staff system*) menuntut adanya "*completed staff work*" di mana Waka Polri berperan sebagai "*staff of staff*" (Awaloedin Djamin). tipe ini juga dipandang tepat untuk organisasi

pada strata "*policy making*", "*strategic planning*" dan "*management control*" karena mampu mewujudkan "*completed staff work*" (Sutjipno). Selanjutnya, karena Mabes Polri mengemban fungsi "*total administrative system*" yang disusun dalam beberapa eselon, maka tipe organisasi yang dipandang tepat adalah tipe staff umum yang dimodifikasi (Momo Kelana). di lain pihak, tipe staff umum bukannya tidak mengandung kelemahan. Tipe ini mengintegrasikan pekerjaan manajemen fungsi organik, tetapi memisahkan dengan tegas satuan organisasi pelaksana staf masing-masing bidang yang bersangkutan yang juga berperan sebagai pemberi direktif teknis fungsional. Misalnya antara pembuat kebijakan strategi bidang SDM dan pelaksana staf bidang yang bersangkutan (Minpers), termasuk pelaksana pendidikan, atau pembuat kebijakan dan strategi bidang logistic dan pelaksana staf bidang yang bersangkutan (Pal/Bekum). Akibatnya akan ada satuan-satuan organisasi yang begitu banyak (inefisien) dan semuanya harus berada langsung dibawah Kapolri. Pengalaman menunjukkan betapa hubungan antara Aspers dan Dirminpers atau Aslog dengan Dirlog atau Asintel dengan Dirintel tidak pernah harmonis walaupun secara eksplisit dirumuskan bahwa Dirminpers, Dirlog atau Dirintel berada dibawah koordinasi dan pengawasan Aspers, Aslog atau Asintel. Tanpa direktorat pelaksana "*general staff system*" menampakkan kelemahannya di bidang direktif teknis operasional yang justru diperlukan sekali bagi satuan-satuan operasional lapangan.

Ketiga, tipe direktorat juga mengandung kelemahan, terutama untuk organisasi pada tingkat Mabes, karena ketidak-mampuannya mewujudkan "*comprehensive planning*". tipe ini mengabaikan hasil kerja yang integratif dan bahkan cenderung bekerja sendiri-sendiri dan melahirkan penyakit "*corps centrisme*" negatif (Sutjipno). Kelebihan tipe ini adalah dalam hal pengaturan dan penataan garis-garis teknis fungsional, disamping garis-garis komando dan pengendalian operasional yang akan dijalankan.

Keempat, walaupun ada dua alternatif yang diperdebatkan, yaitu tipe staff umum dan tipe direktorat, namun para penanggap pada umumnya menekankan susunan organisasi Polri yang mampu menyajikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat (tingkat Polres) sementara masing-masing tipe yang diperdebatkan mengandung kelebihan dan kekurangan.

Analisis terhadap sistem, bagian Organisasi Polri.

Pada tingkat Mabes terdapat Desumdaman dan Dediklat; dua pejabat pembantu Kapolri yang merupakan komponen perumus kebijakan dan strategi. Sebagai Deputi. Dediklat memandang berkompeten untuk menangani proses pendidikan & pelatihan (diklat) dan bahkan menentukan kebijakan termasuk kerjasama dalam dan luar negeri guna menyusun program Diklat. Sementara Desumdaman memandang bahwa Dediklat hanya berkometen menyelenggarakan Diklat yang telah diprogramkan oleh Desumdaman; Kerjasama Diklat oleh Dediklat semestinya merupakan tindak lanjut dari penyelenggaraan Diklat yang telah diprogramkan oleh Desumdaman.

Pada tingkat Polda, tumpang tindih tugas juga terjadi antara Ditdiklat dan Ditpers, dan bahkan antara Diklat dan SPN. Kondisinya menjadi semakin bermasalah karena SPN dan Didiklat sama-sama merupakan Satker yang setara. Tanpa Ditdiklat, SPN sudah dapat mengoperasikan seluruh program Diklat yang ditetapkan oleh Mabes Polri sehingga Ditdiklat hanya menangani program Diklat bagi tenaga non Polri.

Di lain pihak, karena menyangkut SDM non-Polri (masyarakat) pada sejumlah Polda Ditbimmas merasa lebih berkompeten untuk menyelenggarakan Diklat bagi mereka. Akibatnya tidak jarang terjadi konflik internal antara kedua direktorat tersebut dalam : "merebut" peluang penyelenggaraan diklat baik bagi unsur masyarakat (Satpam) maupun instansi pemerintahan yang membutuhkan.

Dengan demikian maka penulis menyarankan adanya penyatu-wadahan satuan-satuan organisasi pendidikan dalam bentuk gabungan (bukan *integrated*) yang cenderung memperpanjang rantai komando. (Sespim, dan Akpol dibawah Dediklat).

Analisis terhadap sistem kelompok dan individu pada organisasi Polri.

Gagasan ideal dalam mengembangkan organisasi Polri memang perlu, namun gagasan itu harus pula bersandar pada kondisi obyektif yang dihadapi Polri. Kondisi obyektif SDM yang mempengaruhi organisasi Polri antara lain:

Pertama. Secara kuantitas jumlah anggota Polri masih jauh dari kebutuhan. Dengan kondisi obyektif seperti itu pengembangan organisasi Polri secara besar-besaran, merupakan gagasan yang kurang bijaksana. Efisiensi dalam pemberdayaan SDM Polri masih akan mewarnai penyusunan organisasi Polri. Fungsi-fungsi yang langsung berkaitan dengan *Out come* organisasi perlu mendapat prioritas yang lebih dari pada fungsi pelayanan (internal) dan staff.

Badan-badan yang bukan merupakan fungsi utama dan dapat dilaksanakan oleh badan-badan swasta melalui kerjasama, perlu dilakukan perampingan dan pelaksanaannya dilakukan secara *out sourcing*.

Kedua. Kemampuan teknis kepolisian masih belum optimal. Upaya untuk mengatasi kondisi itu tentu saja melalui pendidikan dan pelatihan. Oleh karena itu penyusunan organisasi Polri perlu memberi tempat bagi peningkatan fungsi pendidikan dengan tetap mengacu pada Sisdiknas dan juga meningkatkan fungsi pembinaan setingkat Polres (Ur Lat pada Bag Min).

Ketiga. Motivasi dan etos kerja masih rendah. Pada organisasi apapun baik di dalam maupun luar negeri, motivasi dan etos kerja selalu dikaitkan dengan aspek remunerasi (imbalan), peluang (*opportunity*), karir, pendidikan, dan lain-lain serta jaminan-jaminan yang bisa diberikan organisasi. Pengembangan organisasi ke depan hendaknya dapat menjadi jembatan atau pijakan untuk mengupayakan dan memperjuangkan aspek-aspek itu. Organisasi Polri yang mengawaki tanggung jawab itu hendaknya sepadan dengan badan-badan Pemerintahan yang berwenang mengatur dan memenuhi kebutuhan itu.

V. Peutup

Demikian naskah makalah ini di susun, semoga bermanfaat untuk digunakan sebagai rujukan utama dalam memahami dan mengawaki secara tepat organisasi Polri, sehingga secara keseluruhan misi Polri dalam pembinaan Kamtibmas dan penegakkan hukum dapat diimplementasikan dalam tugas pokok Polri yaitu "melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat" guna terlaksana secara efektif dan efisien dalam menggapai visinya sebagai institusi sipil yang professional dalam kehidupan masyarakat yang demokratis.

Daftar Pustaka

- Bachtiar, Harsya W,
1994 Ilmu Kepolisian : *Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan Yang Baru* : Jakarta : PTIK Press dan Gramedia
- Huseini, Martani,
1999 *Teori Organisasi*. Jakarta : Universitas Indonesia Press.
- Muhammad, Farouk,
2003 *Menuju Reformasi Polri*, Jakarta: PTIK Press dan Restu Agung.
2002 *Tinjauan dan Penataan Kembali Organisasi Polri*. Mabes Polri, Jakarta