

## FORMULASI KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI ORGANISASI MARKAS BESAR POLRI PASCA REFORMASI 1998

Oleh: Haryadi Mukhtas

Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK) Jakarta  
Email: haryadimukhtas@gmail.com

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan proses perumusan kebijakan restrukturisasi Organisasi Markas Besar Polri Pascareformasi 1998. Desain penelitian merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data meliputi in-depth interview, observasi, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur organisasi Mabes Polri berdasarkan Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2017 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja pada tingkat Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia dinilai terlalu besar dan memiliki banyak hierarki. Hal ini disebabkan, salah satunya, oleh proses perumusan kebijakan restrukturisasi organisasi Polri menerapkan model elit, dengan isu kebijakan menitikberatkan pada penataan struktur Mabes Polri yang kurang memberikan perhatian pada struktur ke wilayahan. Tahapan restrukturisasi organisasi tidak menerapkan prinsip *structure follow mission* dan *structure follow function*. Untuk proses restrukturisasi kedepan, direkomendasikan agar model perumusan kebijakan restrukturisasi Polri perlu dirubah dari model elit menjadi model rasional, melalui kajian akademik yang komprehensif serta data beban kerja yang akurat dan kesadaran para aktor yang terlibat untuk berpikir rasional demi organisasi Polri. Seiring dengan upaya restrukturisasi organisasi, Polri diharapkan mampu menuntaskan reformasi kultural, instrumental dan membenahi berbagai persoalan manajemen di internal Polri.

**Kata kunci:** formulasi kebijakan; restrukturisasi; reformasi birokrasi; organisasi kepolisian

### PENDAHULUAN

Secara historis, reformasi birokrasi di Indonesia tidak terlepas dari gerakan reformasi nasional. Gerakan ini dimulai tahun 1998, yang ditandai dengan pergantian rezim pemerintahan. Sejak itu dilakukan berbagai perubahan penting di bidang politik, hukum, ekonomi dan birokrasi. Perubahan tersebut dilandasi oleh keinginan publik untuk mewujudkan pemerintahan demokratis, bersih dan berdasarkan hukum.

Bagi institusi Polri, reformasi birokrasi merupakan sebuah keharusan agar Polri mampu menangani berbagai permasalahan keamanan yang semakin kompleks. Reformasi birokrasi juga dibutuhkan agar lembaga kepolisian mampu berkontribusi secara positif terhadap Program-program pembangunan nasional. Saat ini negara dianggap belum sepenuhnya hadir di tengah masyarakat untuk mewujudkan rasa aman. Polri sebagai institusi yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia diharapkan dapat

menjadi simbol kehadiran negara melalui pelaksanaan fungsi pengayoman.

Polri telah menyusun *Grand Strategy* Polri 2005-2025, meliputi tahapan *Trust Building*, *Partnership Building*, dan *Strive for Excellence*. Tahun 2005-2010 merupakan tahapan *Trust Building*. Pada periode ini, diasumsikan bahwa masyarakat cenderung lebih mendambakan rasa aman dan rasa keadilan dari pemerintah. Oleh karena itu, peningkatan kualitas pelayanan menjadi fokus dari Polri. Periode 2010-2015 adalah tahap *Partnership Building*, di mana tuntutan masyarakat melebar pada manajemen rasa aman dan adil yang akuntabel, transparan, dan sesuai aturan hukum. Pada periode ini, Polri mengembangkan kerja sama dan kemitraan dengan berbagai pihak, baik unsur masyarakat maupun pemerintah di dalam dan di luar negeri. Selanjutnya, pada periode 2016-2025, diharapkan Polri telah masuk pada tahap *Strive for Excellence*, di mana Polri fokus meningkatkan *multidimensional service quality* ditengah globalisasi kejahatan yang makin canggih.

Pada 2015, Tim Independen dari Kementerian PAN-RB melakukan verifikasi dan penilaian dengan sistem Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (PMPRB) terhadap Polri. Hasilnya, Polri mendapat nilai 67,23, atau pada dalam kategori “B”. Telah terdapat perbaikan yang cukup berarti dalam pelayanan *quick respons* Sabhara, pelayanan SIM, STNK dan BPKB, serta meningkatnya transparansi rekrutmen anggota Polri. Pada tingkat ke wilayahan juga mulai terlihat kemajuan reformasi birokrasi, di mana telah ditetapkan tujuh satuan berpredikat Zona Integritas menuju

Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK). Satuan ke wilayahan tersebut meliputi Polresta Palembang, Polres Aceh Besar, Polres Cimahi, Polres Banyumas, Polres Dumai, dan Polresta Pontianak.

Di samping beberapa kemajuan tersebut, ternyata tidak semua target yang telah ditetapkan dalam grand strategi Polri bisa tercapai. Sebagai contoh, hasil evaluasi internal melalui pengukuran Indeks Tata Kelola Kepolisian yang dilakukan oleh Polri masih menemukan cukup banyak kekurangan<sup>1</sup>. Penerapan prinsip akuntabilitas, kompetensi, efektivitas, dan keadilan pada organisasi kepolisian masih dinilai kurang. Struktur organisasi Polri masih kurang efektif dalam menghadapi perubahan lingkungan strategis, terutama perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, komunikasi dan informasi. Hal ini ditunjukkan dengan masih tingginya gangguan kriminalitas, konflik sosial, radikalisme, dan terorisme.

Salah satu penyebab dari tidak optimalnya pencapaian target reformasi birokrasi Polri adalah persoalan struktur organisasi. Tugas pokok, fungsi dan peran kepolisian mulai dari Mabes hingga Polsek belum seluruhnya terwadahi. Saat ini, Polri telah mengimplementasikan struktur organisasi berdasarkan Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2017 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja pada tingkat Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia. Struktur tersebut sering dianggap terlalu gemuk dan memiliki banyak hierarki. Hal ini menyebabkan proses yang berbelit,

1 <https://tirto.id/buruk-polri-di-mata-masyarakat-cmwM>; [https://itk.polri.go.id/main/hasil\\_indeks](https://itk.polri.go.id/main/hasil_indeks);

kelambatan pelayanan dan pengambilan keputusan, inefisiensi dan akhirnya menciptakan budaya feodal pada aparat.

Secara umum penelitian terkait reformasi kepolisian yang ada telah menguraikan proses reformasi kepolisian baik di luar negeri maupun implementasinya di dalam negeri. Sebagian besar penelitian tersebut telah menguraikan tahapan dan strategi yang perlu dilakukan dalam reformasi kepolisian, sebagaimana diuraikan melalui studi di Afrika Selatan (Ncholo, 2000), Ukraina (Robertson, 2005), Russia (Robertson, 2005; Abbot, 2013), Georgia (Light, 2014) Skotlandia dan Belanda (Fyfe, 2014), Bosnia (Juncos, 2011), dan juga Indonesia (Izquierdo, 2009). Demikian juga, beberapa hal penting yang harus diperhatikan dalam reformasi kepolisian juga telah diuraikan oleh beberapa penelitian, seperti keterlibatan kelompok minoritas (Mizrahi, et al), keterlibatan masyarakat secara umum dalam pencegahan kejahatan (Braga, 2009), dukungan eksternal (Bayley, 2010), pembentukan lembaga pengawas kepolisian (Nalla & Mamayek, 2013), serta perlunya perbaikan manajemen internal (Sholihin & Pike, 2010). Dampak reformasi kepolisian Indonesia di tingkat ke wilayahan juga telah diuraikan dalam beberapa studi, antara lain di Sukabumi (Dahniel, 2014), dan Batang (Chrysnanda, 2015).

Penelitian-penelitian tentang reformasi kepolisian lebih banyak berfokus pada tahapan implementasi kebijakan, yaitu menganalisis bagaimana sebuah kebijakan dilaksanakan. Di dalam

literatur, institusi kepolisian lebih sering dilihat secara eksternal, yaitu ketika ia berhubungan dengan masyarakat dalam pelaksanaan fungsi keamanan. Masih belum terdapat sebuah penelitian yang menganalisis kondisi internal organisasi Polri secara mendalam, khususnya untuk melihat proses formulasi kebijakan yang mampu menjelaskan apa sebenarnya tujuan kebijakan, siapa yang paling berperan dalam mendesain kebijakan, bagaimana para aktor berperan dalam perumusan kebijakan, termasuk bagaimana kepentingan dan motivasi mereka yang dapat memengaruhi arah kebijakan reformasi kepolisian.

Penelitian ini bertujuan untuk menjabarkan bagaimana proses perumusan kebijakan restrukturisasi organisasi Mabes Polri pasca reformasi. Penelitian ini mengacu pada teori formulasi kebijakan yang dirumuskan oleh Dye (2015), yang berpendapat bahwa perumusan kebijakan dapat dipahami dengan melihat siapa aktor kebijakan, bagaimana interaksi antara aktor, dan bagaimana pemanfaatan informasi dan hasil analisis kebijakan dalam pengambilan keputusan. Sedangkan secara teoretis, hal-hal yang bertalian dengan proses restrukturisasi meliputi strategi, ukuran, lingkungan, teknologi dan pengendalian kekuasaan (Robbins, 1994), dan juga sejarah, budaya, dan hal lainnya berkaitan dengan permasalahan organisasi dan manajemen (Prasojo, 2009).

## **METODE**

Penelitian ini menerapkan desain penelitian deskriptif kualitatif, di mana peneliti menjelaskan rangkaian proses restrukturisasi dan mengeksplorasi

persepsi para informan terhadap kebijakan restrukturisasi. Pendekatan kualitatif dipilih untuk mengungkapkan permasalahan dalam restrukturisasi dan reformasi Polri yang sangat kompleks, dan kurang bisa dipahami melalui teknik-teknik kuantifikasi. Pendapat dan pemahaman dari para pemangku kepentingan menjadi bagian penting dalam mengungkapkan makna kebijakan restrukturisasi dalam penelitian ini.

Penelitian ini menerapkan teknik *snowballing* dengan *key person* berasal dari tiga kelompok utama, yaitu pejabat di Biro Kelembagaan dan Tata Laksana Mabes Polri, pejabat di Biro Reformasi Birokrasi Mabes Polri, dan pejabat dari KemenPAN dan RB yang membidangi penataan kelembagaan Polri.

Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara mendalam dan studi dokumentasi, selanjutnya, validitas data diuji dengan teknik triangulasi, dan di analisis lebih lanjut dengan teknik kualitatif.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Struktur Kelembagaan Polri

Awal restrukturisasi organisasi Polri pasca reformasi 1998 adalah pada saat pemisahan Polri dari TNI. Melalui Instruksi Presiden No. 2 tahun 1999, Polri secara resmi dipisahkan dari ABRI. Sejak tanggal 1 April tahun 1999, kedudukan Polri ditempatkan di bawah Dephankam. Pada 8 Januari 2002, diundangkan UU Nomor 2 Tahun 2002 mengenai Kepolisian Republik Indonesia oleh Presiden Megawati Soekarnoputri. Melalui undang-undang tersebut, kepolisian menjadi lembaga yang berada langsung di bawah presiden. Tugas

pokok kepolisian adalah melaksanakan fungsi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat.

Saat ini, menurut Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2017 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja pada tingkat Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia, unsur utama struktur Mabes Polri adalah sebagai berikut.

1. Unsur pimpinan, yang terdiri atas Kapolri dan Wakapolri;
2. Unsur pengawas dan pembantu pimpinan serta pelayanan, terdiri atas:
  - a. Inspektur Pengawasan Umum (Irwasum)
  - b. Asisten Kapolri bidang Operasi (Asops)
  - c. Asisten Kapolri bidang Perencanaan Umum dan Anggaran (Asrena)
  - d. Asisten Kapolri bidang Sumber Daya Manusia (As SDM)
  - e. Asisten Kapolri bidang Logistik (Aslog)
  - f. Divisi Profesi dan Pengamanan (Divpropam)
  - g. Divisi Hukum (Divkum)
  - h. Divisi Humas (Divhumas)
  - i. Divisi Hubungan Internasional (Divhubinter)
  - j. Divisi Teknologi Informasi dan Komunikasi (Div TIK)
  - k. Staf Ahli Kapolri
  - l. Sekretaris Pribadi Pimpinan (Spripim)
  - m. Sekretariat Umum (Setum)
  - n. Pelayanan Markas (Yanma)

3. Unsur Pelaksana, ini terdiri dari:
- Badan Intelijen dan Keamanan (Baintelkam)
  - Badan Pemeliharaan Keamanan (Baharkam)
  - Badan Reserse dan Kriminal (Bareskrim)
  - Korps Lalu Lintas (Korlantas)
  - Korps Brigade Mobile (Korbrimob)
  - Detasemen Khusus Anti Teror (Densus 88)
- b. Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang)
- c. Pusat Keuangan (Puskeu)
- d. Pusat Kedokteran dan Kesehatan (Pusdokkes)
- e. Pusat Sejarah (Pusjarah)
4. Unsur pendukung, yang terdiri dari:
- Lembaga Pendidikan dan Pelatihan (Lemdiklat)

Jabatan struktural yang ada di struktur Mabes Polri meliputi eselon 1A sampai eselon IVA, dibantu dengan perwira administrasi dan para pendukung operasional dari Bintara, tamtama dan para pegawai negeri sipil. Secara keseluruhan, struktur Mabes Polri tersebut membutuhkan personel yang terdiri dari 31.588 orang, yaitu 26.605 Polisi dan 4.987 PNS, dengan rincian kepangkatan sebagaimana tabel berikut.

**Tabel 1**

Daftar Susunan Personel Mabes Polri

Jenis Kepegawaian	Kepangkatan	Jumlah
Polisi	Jenderal Polisi	1
	Komisaris Jenderal Polisi	6
	Inspektur Jenderal Polisi	27
	Brigadir Jenderal Polisi	93
	Komisaris Besar Polisi	540
	Ajudan Komisaris Besar Polisi	1.265
	Komisaris Polisi	1.693
	Ajudan Komisaris Polisi	1.816
	Inspektur Polisi	1.964
	Bintara/Tamtama Polisi	19.196
	Jumlah	26.605
PNS	Gol IV	457
	Gol III	1.027
	Gol II/1	3.503
	Jumlah	4.987
Total		31.588

**Sumber:** Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2017 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Satuan Organisasi Pada Tingkat Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia

Banyaknya jumlah jabatan yang ada dalam struktur Mabes Polri mengindikasikan besarnya struktur tersebut. Jika dilihat secara keseluruhan dari jabatan tertinggi sampai jabatan terendah dan dari semua departemen yang ada, maka dapat dikatakan bahwa struktur Mabes Polri adalah besar baik secara horisontal maupun secara vertikal. Besar secara horisontal artinya banyak sekali departemen atau bagian di dalamnya. Besar secara vertikal artinya jumlah tingkatan jabatannya dari yang terendah sampai yang tertinggi sangat banyak atau panjang.

### **Proses Restrukturisasi Pasca Reformasi 1998**

- ***Analisis Aktor Kebijakan***

Konsep dan konteks aktor adalah sangat terkait dengan macam dan tipologi kebijakan yang akan dianalisis. Perumusan kebijakan dalam prakteknya akan melibatkan berbagai aktor, baik yang berasal dari aktor negara maupun aktor non negara atau yang disebut oleh Anderson (2006: 46-67) sebagai pembuat kebijakan resmi (*official policy-makers*) dan peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*).

Dalam perspektif formulasi kebijakan publik, maka aktor yang terlibat secara garis besar dapat dikelompokkan berdasarkan latar belakangnya, yaitu aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu mempunyai perhatian terhadap kebijakan. Mereka dapat terdiri dari aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik.

Berdasarkan studi dokumentasi terhadap notulen rapat-rapat restrukturisasi kelembagaan Polri, upaya untuk melakukan restrukturisasi Polri tersebut telah dimulai tahun 2009, dan dilakukan secara intensif di bawah supervisi wakil Kapolri Komisaris Jenderal Makbul Padmanegara, dengan melibatkan jajaran perwira tinggi Mabes Polri, konsultan ahli organisasi, serta beberapa orang yang terlibat langsung dalam tim restrukturisasi Polri di awal reformasi, yaitu pada 2002.

Dalam rapat pimpinan pembahasan restrukturisasi Polri yang dilakukan di Hotel Novotel Bogor, pada 27-30 April 2009, hampir seluruh peserta yang hadir ikut memberikan saran dan tanggapan terhadap arah restrukturisasi. Berdasarkan daftar hadir rapat, aktor internal yang terlibat antara lain adalah Irjen Pol Timur Pradopo, Irjen Pol Nanan Soekrana, Irjen Pol Adang Rochjana, Irjen Pol Tjuk Sugiarso, Irjen Pol Andi Chaerudin, Irjen Pol Suprpto, Irjen Pol Oegroseno, Irjen Pol Imam Soedjarwo, Brigjen Pol Martin S. Ritonga, Brigjen Pol Boedi S. Moestari, Brigjen Pol Prasetyo, Brigjen Pol Soemarna Yudistia, Brigjen Pol Puji Hartanto, Brigjen Pol Agus Wantoro, Brigjen Pol Halba R. Nugroho, Brigjen Pol Sulistyio Ishak, Brigjen Pol Pratiknyo, Brigjen Pol Wawan Hendrawan, Brigjen Pol Sutarman, Brigjen Pol Didik T Priyandono. Secara keseluruhan total aktor internal yang terlibat dalam perumusan kebijakan pada rapat dimaksud adalah 20 (dua puluh orang) yang memberikan pernyataan, tanggapan, dan saran dalam perumusan struktur organisasi Polri.

Aktor eksternal yang terlibat dalam perumusan kebijakan restrukturisasi Polri adalah pejabat terkait pada Kementerian

Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Mereka terlibat pada akhir tahapan perumusan kebijakan, terutama pada proses kajian akhir dan legalisasi kebijakan. Aktor eksternal yang terlibat Tim dari Universitas Indonesia yang juga dijadikan sebagai nara sumber antara lain adalah Prof. Sunarji, Prof. Adrianus Meliala, Prof. Sarlito Wirawan. Mereka adalah pakar kriminologi dan psikologi yang diharapkan dapat memberikan masukan terhadap restrukturisasi Polri. Terdapat juga dosen PTIK dan narasumber dari KemenPAN RB. Selain itu adalah konsultan profesional yang dijadikan sebagai nara sumber, di antaranya Ade Ahmad Rozi, Ph. D, Dr. Ahmad Ruki dan Nafsiah.

Dengan melihat aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan restrukturisasi, dapat dikatakan bahwa sebagian besar yang terlibat adalah aktor internal Polri, khususnya mereka yang telah memegang jabatan tingkat tinggi pada Mabes Polri. Keterlibatan aktor eksternal Polri sangat sedikit, dan terbatas pada beberapa pakar dari Universitas Indonesia dan konsultan ahli.

Dye (2015) mengklasifikasikan beberapa model formulasi kebijakan, yaitu model kelembagaan, model rasional, model incremental, model kelompok, dan model elit. Perbedaan dari keenam model ini adalah bahwa mereka memiliki fokus pada aspek yang berbeda-beda, yang menunjukkan karakteristik dari kebijakan itu sendiri. Setiap model disusun dengan asumsi yang berbeda terhadap pentingnya aktor dan rasionalitas dari mereka yang terlibat dalam formulasi kebijakan, yaitu kelembagaan, politisi, birokrasi, kelompok kepentingan, dan masyarakat.

Dengan melihat komposisi dan latar belakang aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan restrukturisasi, dapat dikategorikan bahwa proses restrukturisasi menerapkan model elit. Elit di sini dapat diartikan sebagai kelas yang terdiri dari mereka yang berhasil mencapai kedudukan tinggi dalam jenjang kepangkatan Polri. Mereka adalah orang-orang yang karena kedudukannya akan mendominasi organisasi, dalam hal ini adalah para perwira tinggi.

Model elit pada dasarnya berasumsi bahwa formulasi kebijakan sebetulnya diarahkan oleh kecenderungan para elit. Para elit ini, yang dalam konteks Polri terdiri dari unsur pimpinan kunci para perwira tinggi di Mabes Polri. Kelemahan dari model ini adalah biasanya terkait rendahnya partisipasi publik, rendahnya masukan kebijakan, serta tingginya potensi intervensi individual dalam perumusan kebijakan. Para elit dan sering memiliki bias dalam pengambilan keputusan dan bahkan bisa menggiring agenda setting dan opini publik.

Dalam konteks restrukturisasi organisasi Polri, model formulasi yang diterapkan idealnya adalah model rasional. Secara substantif, model rasional memfokuskan Analisis pada upaya melahirkan keputusan yang optimal, dengan asumsi bahwa seluruh aktor akan berpikir rasional. Model ini membutuhkan ketepatan dan kelengkapan informasi sebagai bahan perumusan kebijakan. Dalam model ini, seluruh aktor diasumsikan akan memilih pilihan dengan menitikberatkan pada upaya mengurangi biaya kebijakan dan memaksimalkan manfaat kebijakan.

Model rasional adalah model di mana prosedur pembuatan keputusan yang akan membimbing pada pilihan alternatif yang paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Pilihan alternatif kebijakan yang muncul tersebut bermula dari gagasan untuk mengembangkan secara objektif dan tidak memihak siapa pun, atau dengan kata lain tidak subjektif dan syarat motivasi pribadi atau kepentingan politik tertentu. Pendekatan yang dipakai adalah untuk memecahkan masalah berdasarkan seluruh informasi yang relevan dan kemudian memilih alternatif yang terbaik. Para ahli yang dijadikan sebagai Analisis kebijakan diharapkan dapat memanfaatkan perkembangan pengetahuan yang relevan dengan pemecahan masalah-masalah, untuk kemudian menawarkan atau merumuskan rekomendasi bagi pengambil keputusan. Model rasional ini biasanya juga dikatakan sebagai model yang paling ilmiah dan logis.

Terdapat banyak kendala dalam menerapkan model rasional. Model ini hanya bisa diterapkan jika para aktor mengetahui secara mendalam permasalahan organisasi, harapan dan keinginan publik, serta memahami semua alternatif pemecahan masalah yang tersedia. Termasuk di dalamnya adalah memahami semua konsekuensi dari alternatif yang diambil. Model rasional hanya mampu diterapkan jika para aktor secara sadar dapat menghitung rasio pencapaian manfaat dari setiap alternatif, dan secara sadar pula akan memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

- ***Analisis Isu Kebijakan***

Isu kebijakan (*policy issues*), atau bisa juga disebut sebagai masalah kebijakan,

merupakan gambaran permasalahan yang ada dan harus diselesaikan dengan kebijakan publik. Analisis isu kebijakan akan menggambarkan bagaimana permasalahan mendapat respons dari para aktor perumus kebijakan, untuk kemudian diteruskan dalam agenda setting melalui berbagai media yang bisa dilakukan. Media ini dapat berbentuk rapat koordinasi, musyawarah, voting maupun cara lain di mana tuntutan dan kepentingan publik dapat diterjemahkan secara sah dalam suatu kebijakan.

Dari studi dokumentasi terhadap notulen rapat restrukturisasi yang melibatkan para aktor, ditemukan bahwa beberapa permasalahan yang dijadikan bahan kajian oleh tim adalah terkait dengan tantangan eksternal organisasi, serta kondisi internal organisasi. Secara eksternal, tugas-tugas Polri akan semakin berat karena perkembangan jenis dan jumlah kriminalitas serta gangguan keamanan lainnya. Perkembangan kejahatan trans-nasional, narkoba dan obat-obatan terlarang, serta kejahatan *cyber* adalah hal yang harus diwaspadai oleh Mabes Polri, tanpa mengurangi perhatian terhadap tindakan kriminal umum yang juga terjadi dalam masyarakat. Terdapat wacana bahwa Mabes Polri juga menangani langsung penanggulangan kriminalitas, terutama yang terkait dengan *trans-national crime* dan kejahatan *cyber*<sup>2</sup>.

Perubahan eksternal lainnya yang juga dipandang sebagai isu yang harus disikapi oleh Polri adalah perubahan-perubahan peraturan dan kebijakan baru di bidang pemerintahan daerah dan sistem hubungan

---

2 Wakapolri, rapat 27 April 2009, Bogor

pusat dan daerah, serta tingginya tuntutan masyarakat akan peningkatan kinerja Polri dalam memerikan pelayanan publik<sup>3</sup>. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Brigjen Pol. Agus Wantoro, sebagai berikut.

“Tantangan dari dalam di antaranya adalah adanya volume kegiatan yang bertambah besar, perubahan tujuan, perluasan wilayah kegiatan, upaya peningkatan kemampuan dan keterampilan personel organisasi, peralatan baru, perubahan organisasi karena adanya transformasi kultur, budaya dan sebagainya. Tantangan dari luar adalah terkait dengan adanya peraturan-peraturan baru, adanya kebijakan dari atas, perubahan keinginan/kehendak dari masyarakat akan adanya perubahan layanan kepolisian, perubahan perkembangan kerawanan di bidang kamtibmas...” [Brigjen Pol. Agus Wantoro; 28 Maret 2009]

Selanjutnya secara internal, SDM Polri menghadapi tantangan dengan kualitas personelnnya. Sebagaimana disampaikan oleh Wakapolri bahwa besarnya jumlah personel Polri yang telah mencapai hampir 400 ribu orang, di mana sebagian besar adalah bintanga dengan tingkat pendidikan SLTA. Selain itu, pada tingkat perwira tinggi juga diakui bahwa jumlahnya telah cukup banyak, mencapai 215 orang di mana 138 di antaranya ada di Mabes Polri. Pada tingkat Perwira menengah pun hampir sama persoalannya, yaitu jumlah Kombes polisi yang telah mencapai sekitar 1000 orang<sup>4</sup>.

Struktur Polri yang ada pada saat itu juga dipandang kurang mendukung pencapaian tujuan organisasi, serta belum sepenuhnya dibangun dengan mengacu pada teori organisasi modern. Rentang kendali Kapolri terlalu besar, karena harus mengendalikan secara langsung sekitar 52 (lima puluh dua) satuan kerja di bawahnya. Satuan kerja ini berasal dari Mabes dan para Kapolda.<sup>5</sup> Struktur Mabes Polri dipandang terlalu besar, dan tidak sesuai dengan pembagian tugas antarjenjang kepolisian. Terdapat wacana bahwa pengembangan struktur Polri seharusnya mengikuti pola” Mabes kecil, Polda cukup, Polres besar; Polsek kuat<sup>6</sup>.

Dalam hal anggaran, Polri juga menghadapi beberapa permasalahan di mana sebagian besar anggaran digunakan untuk belanja operasional. Pada saat itu, sekitar 65% anggaran digunakan untuk belanja pegawai yang bersifat rutin seperti gaji, tunjangan, fasilitasi dan lain-lainnya<sup>7</sup>.

Beberapa pimpinan Polri sebenarnya memiliki pemikiran bahwa organisasi Polri perlu dirubah, dan arah restrukturisasi harus dalam rangka menciptakan organisasi Polri yang modern<sup>8</sup>. Dalam artian, kepolisian seharusnya meninggalkan cara-cara konvensional dan mengarah pada pola yang lebih aktual sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan

3 Brigjen Agus Wantoro, rapat 27 April 2009, Bogor

4 Wakapolri, Komjen Makbul Padmanegara, rapat 27 April 2009, Bogor

5 Irjen Pol Adang Rochyana, rapat 27 April 2009, Bogor

6 Brigjen Pol Boedhi S. Moestari, rapat 27 April 2009, Bogor

7 Wakapolri, Komjen Makbul Padmanegara, rapat 27 April 2009, Bogor

8 Irjen Pol Adang Rochyana, rapat 27 April 2009, Bogor

teknologi. Selain itu, kepolisian juga perlu meninggalkan pola pikir lama dan mengarah pada pola pemikiran yang baru<sup>9</sup>. Modernisasi struktur Polri juga seharusnya mengarah kepada penguatan *community policing*, yang bukan *reactive policing* namun *proactive policing*. Pola *community policing* dengan prinsip *proactive policing* inilah yang diharapkan oleh beberapa aktor perumus kebijakan untuk diterapkan oleh Polri dalam mengembangkan struktur organisasinya<sup>10</sup>.

Arah pengembangan struktur Polri cukup menjadi perdebatan yang intens, dengan lahirnya dua macam pendapat utama. Pendapat yang pertama adalah bahwa struktur Polri seharusnya mengarah atau identik dengan struktur kementerian, atau *departmental structure*. Hal ini antara lain dengan penerapan struktur identik dengan Sekjen dan struktur Dirjen dalam Mabes Polri<sup>11</sup>. Melalui struktur ini, maka Mabes Polri akan bertindak hanya untuk melaksanakan fungsi perumusan kebijakan dan pembinaan atau supervisi terhadap pelaksanaan operasional yang dilakukan oleh jajaran kepolisian di tingkat wilayah.

Pendapat atau wacana yang kedua adalah bahwa struktur Polri identik dengan struktur militer, dalam hal ini adalah TNI. Alternatif restrukturisasi organisasi Polri dapat diarahkan kepada dua jenis pola struktur, yaitu pola *general staff* seperti TNI AD atau pola *directory* seperti TNI AL dan TNI AU. Dengan struktur *general staff*, seorang Kapolri akan dibantu

Wakapolri dan banyak staf perwira tinggi. Lain halnya dengan model *directory staff*, di mana jabatan Wakapolri akan ditiadakan dan sebagai gantinya dibentuk dua deputi Kapolri yang berpangkat komisaris jenderal. Jumlah jenderal bintang duanya pun dibatasi menjadi empat orang saja<sup>12</sup>.

Tipe general staf (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 1997 Polri kembali mengadopsi tipe staf umum dan pada 2001 kembali menggunakan tipe direktorat.

Tipe staf umum pada dasarnya menuntut adanya "*Completed staff work*" di mana Wakapolri berperan sebagai "*Chief of staff*". Tipe ini juga dipandang tepat untuk organisasi pada strata "*Policy making*", "*strategic planning*" dan "*management control*" karena mampu mewujudkan "*Completed staff work*". Selanjutnya, karena Mabes Polri mengemban fungsi "*total administratif system*" yang disusun dalam beberapa eselon, maka terdapat juga beberapa pendapat bahwa tipe organisasi yang dipandang tepat adalah tipe staf umum yang dimodifikasi.

Di lain pihak, tipe staf umum bukannya tidak mengandung kelemahan. Tipe ini mengintegrasikan pekerjaan manajemen fungsi organik, tetapi memisahkan dengan

9 Brogjen Prasestyo, rapat 27 April 2009, Bogor

10 Irjen Nanan Soekarna, rapat 27 April 2009, Bogor

11 Irjen Pol Soepratpto, rapat 27 April 2009, Bogor

12 Irjen Pol Soepratpto, rapat 27 April 2009, Bogor

tegas satuan organisasi pelaksana staf masing-masing bidang yang bersangkutan yang juga berperan sebagai pemberi direktif teknis fungsional. Akibatnya akan ada satuan-satuan organisasi yang begitu banyak (*inefisien*) dan semuanya harus berada langsung di bawah Kapolri. Tanpa direktorat pelaksana “*general staff system*” menampakkan kelemahannya di bidang direktif teknis operasional yang justru diperlukan sekali bagi satuan-satuan operasional di lapangan.

Tipe direktorat juga mengandung kelemahan, terutama untuk organisasi pada tingkat Mabes, karena tidak mampu mewujudkan “*comprehensive planning*”. Tipe ini mengabaikan hasil kerja yang integratif dan bahkan cenderung bekerja sendiri-sendiri dan melahirkan penyakit “*Corps Centrism*” negatif. Kelebihan tipe ini adalah dalam hal pengaturan dan penataan garis-garis teknis fungsional, di samping garis-garis komando dan pengendalian operasional yang akan dijalankan.

Walaupun ada dua alternatif yang diperdebatkan oleh para aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan, yaitu tipe staf umum (modifikasi *general staff system*) dan tipe direktorat (*directory staff system*), mereka 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.

Perdebatan antara apakah menerapkan struktur *general staff*, *directory*, ataukah struktur departemen seperti kementerian umumnya cukup menjadi perhatian

beberapa aktor yang terlibat<sup>13</sup>. Penerapan pola departmental, pola *general staff* ataukah pola *directory* dalam struktur Polri sebetulnya berimplikasi pada perlu tidaknya seorang Wakapolri dan seberapa jumlah staf perwira tinggi pada Mabes Polri. Jika struktur yang diterapkan adalah pola departmental seperti kementerian, maka tidak diperlukan lagi jabatan Wakapolri. Dalam hal ini, yang diperlukan hanya jabatan Sekretaris Jenderal atau yang sejenis. Sebaliknya, jika diterapkan pola *general staf*, maka jabatan Wakapolri masih harus dipertahankan. Selain itu, perlu ditambahkan cukup banyak jabatan staf perwira tinggi dalam struktur Mabes Polri. Di antara pilihan-pilihan yang ada, pola *general staff* adalah pola struktur yang akan paling besar dan diisi oleh banyak jabatan perwira tinggi.

Hasil akhir dari dinamika tersebut adalah bahwa pada akhirnya struktur Mabes Polri hasil diskusi menerapkan desain yang cukup besar<sup>14</sup>. Struktur Mabes Polri yang ditetapkan memiliki 6 (enam) jabatan bagi jenderal bintang tiga (Komjen), 27 jabatan bagi jenderal bintang dua (Irjen), dan 43 jabatan bagi jenderal bintang satu (Brigjen).

---

13 Irjen Pol Soeprapto, Irjen Pol Adang Rochyana, Irjen Pol Nanan Soekarna, Irjen Pol Tjuk soegiarso, Brigjen Pol Didik T Priyandono, rapat 27 April 2009, Bogor, dan Irjen Pol Nanan Soekarna, Brigjen Pol Halba Rubis Nugroho pada rapat tanggal 28 April 2009

14 Brigjen Martin S. Ritonga, rapat 27 April 2009, Bogor

- ***Analisis Tahapan Formulasi Kebijakan***

Secara teoretis, proses restrukturisasi organisasi yang baik adalah yang dipandu oleh tujuan organisasi. Artinya, proses restrukturisasi dilakukan semata-mata untuk mempercepat tercapainya tujuan organisasi. Melalui restrukturisasi diharapkan fungsi pemerintahan akan semakin efektif dan efisien.

Struktur organisasi Polri yang sekarang berlaku, sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2017 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja pada tingkat Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia, pada dasarnya dirumuskan melalui sebuah proses yang panjang. Namun demikian, ditemukan fakta bahwa tidak seluruh bagian atau struktur yang terbentuk dilakukan sesuai dengan tahapan yang seharusnya, yaitu dimulai dengan identifikasi permasalahan dan penyusunan naskah akademik. Bahkan, dalam beberapa hal, masukan dan kritik justru disampaikan setelah sebuah keputusan diambil, dan bukan sebelumnya.

Pada akhirnya, karena prosesnya tidak diawali dengan kajian akademik yang komprehensif dan sepenuhnya dipandu oleh prinsip "*structure follows mission*", maka restrukturisasi yang telah dilakukan terlihat belum sepenuhnya menghasilkan sebuah struktur Polri yang ideal. Bahkan, salah seorang informan bahkan menyatakan pentingnya untuk dilakukan audit organisasi secara lebih menyeluruh dengan melibatkan ahli eksternal, agar diperoleh sebuah penataan organisasi dengan hasil yang lebih independen<sup>15</sup>

15 Kode informan: KLPI

## SIMPULAN DAN SARAN

### Simpulan

Dari analisis terhadap restrukturisasi organisasi Polripascareformasi, didapatkan simpulan bahwa proses perumusan kebijakan restrukturisasi organisasi Polri dilakukan dengan menerapkan model elit. Hal ini ditunjukkan dengan komposisi dan latar belakang aktor kebijakan yang terlibat, yang lebih didominasi oleh para perwira tinggi di internal Polri.

Isu kebijakan yang dibahas lebih menitikberatkan pada penataan struktur Mabes Polri, dan kurang memberikan perhatian pada struktur ke wilayahan Polri. Tahapan restrukturisasi organisasi yang seharusnya menerapkan prinsip *structure follow mission* dan *structure follow function* yang seharusnya diterapkan dalam penataan organisasi Polri belum dilakukan, bahkan cenderung terbalik.

### Saran

Direkomendasikan agar perumusan kebijakan restrukturisasi Polri dirubah dari model elit menjadi model rasional, di mana restrukturisasi organisasi diarahkan pada upaya menciptakan struktur organisasi yang paling efisien untuk mencapai tujuan Polri. Sebagai prasyarat pelaksanaan model rasional, harus dilakukan kajian akademik yang komprehensif tentang permasalahan organisasi serta kekurangan dan kelebihan struktur yang ada. Hal ini juga harus didukung dengan data beban kerja yang akurat untuk setiap jabatan serta kesadaran para aktor yang terlibat untuk berpikir rasional demi organisasi Polri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amelza Dahniel, R. (2010), *Fenomena Implementasi Reformasi Birokrasi Polri*, Unpublished Working Papers;
- Bayley, D. H. (2005). Police reform as foreign policy. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 38 (2), 206-215.
- Ben-Porat, G., Yuval, F., & Mizrahi, S. (2012). The challenge of diversity management: police reform and the Arab minority in Israel. *Policy Sciences*, 45 (3), 243-263.
- Braga, A. A., & Weisburd, D. L. (2015). Police innovation and crime prevention: Lessons learned from police research over the past 20 years.
- Dwilaksana, C. (2005). *Pola-pola Pemolisian di Polres Batang* (Doctoral dissertation, Program Studi Kajian Ilmu Kepolisian, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia).
- Goldsmith, A. (2005). Police reform and the problem of trust. *Theoretical criminology*, 9 (4), 443-470.
- Juncos, A. E. (2011). Europeanization by decree? The case of police reform in Bosnia. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49 (2), 367-389.
- Light, M. (2014). Police Reforms in the Republic of Georgia: the convergence of domestic and foreign policy in an anti-corruption drive. *Policing and Society*, 24 (3), 318-345.
- Nalla, M. K., & Mamayek, C. (2013). Democratic policing, police accountability, and citizen oversight in Asia: an exploratory study. *Police practice and research*, 14 (2), 117-129.
- Ncholo, P. (2000). Reforming the Public Service in South Africa: A Policy Framework. *Public administration and development*, 20 (2), 87-102.
- Prasojo, Eko, 2009. *Reformasi kedua: Melanjutkan Estafet Reformasi di Indonesia*. Yogyakarta. Penerbit Gaya Media.
- Robbins, S. P. (1990). *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications*, 3/e. India: Pearson Education.
- Robertson, A. (2005). Criminal Justice Policy Transfer to Post-Soviet States: Two case Studies of Police Reform in Russia and Ukraine. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 11 (1), 1-28.
- Robins, S. P (1996) *Organizational Behavior*, alih bahasa Hadyana Pujoatmoko, Jakarta: PT. Prenhalindo.
- Sholihin, M., & Pike, R. (2010). Organisational commitment in the police service: exploring the effects of performance measures, procedural justice and interpersonal trust. *Financial accountability & management*, 26 (4), 392-421.
- Terpstra, J., & Fyfe, N. R. (2014). Policy processes and police reform: Examining similarities and differences between Scotland and the Netherlands. *International journal of law, crime and justice*, 42 (4), 366-383.
- Villaveces-Izquierdo, S. (2010). Building Internal and External Constituencies for Police Reform: An Indonesian Case Study. *International journal of police science & management*, 12 (2), 183-194.

