

ANALISIS MODEL IDEAL STRUKTUR ORGANISASI KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA (POLRI) PASCAREFORMASI

Haryadi Mukhtas^{1,2}

¹Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK) Jakarta

²Corresponding author: haryadimukhtas@gmail.com

ABSTRACT

This study aims to formulate the ideal model of restructuring the National Police of Indonesia. The research design is descriptive qualitative, and data collection techniques include in-depth interviews, observation and documentation studies. The results of this study indicate that ideally, Polri organizations are of poor structural function. The structure is slim on Headquarters but strong at the regional level. Functional positions need to be reproduced in Headquarters, to be filled by middle officers with specific expertise. The type of organization needs to be changed from mechanical organization to organic through regional decentralization, so that the National Police of Indonesia is able to respond to problems and change the environment more quickly.

Keywords: Restructuring; Bureaucratic Reform; Police Organization

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan merumuskan model ideal restrukturisasi Polri. Desain penelitian adalah deskriptif kualitatif, dan teknik pengumpulan data meliputi in-depth interview, observasi dan studi dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa idealnya, organisasi Polri adalah miskin struktur kaya fungsi. Strukturnya ramping pada Mabes namun kuat di tingkat wilayah. Jabatan fungsional perlu diperbanyak di Mabes, untuk diisi oleh para perwira menengah dengan keahlian spesifik. Tipe organisasi perlu dirubah dari organisasi mekanik menjadi organik melalui desentralisasi kewilayahan, sehingga Polri mampu merespons permasalahan serta perubahan lingkungan lebih cepat.

Kata kunci: Restrukturisasi; Reformasi Birokrasi; Organisasi Kepolisian

Pendahuluan

Penelitian ini mengangkat topik reformasi birokrasi melalui restrukturisasi organisasi Kepolisian Republik Indonesia (Polri) pascareformasi tahun 1998. Lokasi penelitian adalah Biro Kelembagaan dan Tata laksana (Lemtala) Markas Besar (Mabes) Polri. Biro ini bertugas menyusun dan mengkaji kebijakan reformasi birokrasi di lingkungan kepolisian. Biro Lemtala juga melakukan pengawasan dan evaluasi reformasi kepolisian yang

mencakup 3 (tiga) aspek integral bidang struktural, instrumental dan kultural.

Sebuah kajian internal yang dilakukan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang) Polri pada tahun 2010 terhadap 10 jajaran kepolisian daerah menunjukkan bahwa secara umum masyarakat belum puas dengan pelayanan Polri. Dengan menggunakan responden sejumlah 700 orang, hasil penelitian menunjukkan rendahnya penilaian masyarakat terhadap kinerja Polri. Terdapat cukup banyak keluhan tentang perilaku menyimpang dari personel

kepolisian dalam menjalankan tugasnya. Sejumlah 88,3% responden menilai bahwa fungsi pembinaan dan penegakan hukum belum berjalan baik. 47,2% responden menilai tindakan perlindungan dan pengayoman yang dilakukan polisi belum baik. 38,5% responden menilai bahwa polisi tidak profesional dalam menghadapi masyarakat yang melanggar hukum. 35% responden menilai bahwa polisi tidak simpatik kepada pengaduan masyarakat. 16,5% responden menilai bahwa polisi tidak merespons secara baik terhadap permintaan bantuan dari masyarakat.

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

Struktur organisasi Polri pada saat ini dirasa perlu untuk dilakukan penyempurnaan. Restrukturisasi diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan percepatan proses pelayanan dan pengambilan keputusan. Selain itu, ia juga akan mendorong perilaku yang berorientasi pada kinerja dan profesionalitas. Restrukturisasi organisasi ini, bersama dengan program lainnya, akan menghasilkan struktur organisasi yang efisien, efektif, dan akuntabel. Tujuan akhirnya adalah mewujudkan Polri yang mandiri,

profesional dan dipercaya masyarakat. Sebagai prasyarat, proses restrukturisasi membutuhkan informasi yang mendalam mengenai permasalahan dan kebutuhan organisasi tersebut.

Penelitian ini bertujuan merumuskan model ideal struktur organisasi Polri. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara praktis bagi pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia, melalui pembentukan strategi dan model ideal pelaksanaan restrukturisasi. Hasilnya diharapkan dapat diterapkan bukan hanya pada institusi kepolisian, tetapi juga pada institusi negara lainnya yang memiliki kemiripan permasalahan serta karakter kelembagaan.

Kajian Teori

Istilah restrukturisasi sering disepadankan dengan istilah *reengineering*. Obolensky (1996) berpendapat bahwa aktivitas *business reengineering*, atau merencanakan kembali bisnis, merupakan suatu evolusi yang alamiah. Menurutnya, *business reengineering* akan terus dibutuhkan sampai mayoritas organisasi menjauhi model organisasi klasik Adam Smith dan Frederick Taylor yang menekankan spesialisasi dan pengendalian tenaga kerja melalui hierarki vertikal. Hammer dan Champy (1995:32) mendefinisikan *reengineering* sebagai “*the fundamental rethinking and radical redesign of business to achieve dramatic improvements in critical, contemporary of performance, such as cost, quality, service, and speed*. Artinya, *reengineering* adalah peninjauan ulang secara fundamental dan perancangan ulang secara radikal atas proses bisnis untuk mendapatkan perbaikan dramatis pada biaya, kualitas, pelayanan dan kecepatan.

Robbins dan Judge (2008) berpendapat bahwa struktur organisasi

menentukan bagaimana pekerjaan dibagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan secara formal. Ada beberapa elemen kunci yang perlu diperhatikan ketika mendesain struktur organisasi, antara lain spesialisasi, departemenisasi, rantai komando, dan rentang kendali. Menurut Robbins dan Judge (2008), spesialisasi pekerjaan (*work specialization*) atau pembagian tenaga kerja (*division of labour*) menggambarkan sejauh mana berbagai kegiatan dibagi menjadi beberapa pekerjaan tersendiri. Hakikat dari spesialisasi adalah bahwa seluruh pekerjaan tidak dilakukan sendirian. Pekerjaan itu dipecah menjadi sejumlah tahap, dan setiap tahap diselesaikan oleh individu tersendiri. Intinya, individu mengkhususkan diri dalam melakukan bagian dari suatu kegiatan.

Setelah memecah pekerjaan melalui spesialisasi, perlu pengelompokan atau perumpunan tugas ke dalam satu bagian tertentu. Hal ini disebut sebagai departementalisasi (*departmentalization*). Selanjutnya ditentukan rantai komando (*chain of command*), yaitu garis wewenang tanpa putus dari puncak organisasi ke eselon paling bawah. Garis komando ini menjelaskan hubungan pelaporan dan pemberian perintah (Robbins dan Judge, 2008:217).

Menurut Cushway dan Lodge (1993:67), ada 4 (empat) prinsip pokok desain organisasi yang baik yaitu:

1. Struktur harus mengikuti strategi. Organisasi dan berbagai komponennya harus secara terpisah maupun bersama-sama menunjang tujuan organisasi.
2. Berbagai bagian struktur harus dikelompokkan secara spesifik. Spesialisasi ini akan menghasilkan pengelompokan struktur berdasarkan tujuan dan keahlian personelnnya.
3. Hierarki di dalam struktur harus seminimal mungkin. Semakin banyak

jenjang jabatan dalam organisasi, semakin banyak masalah komunikasi, pembuatan keputusan, koordinasi, pengendalian dan pelaporan.

4. Rentang kendali tidak terlalu lebar, namun juga tidak terlalu sempit. Pada struktur yang terlalu banyak jenjang, atau terlampau lebar, biasanya manajemen tidak akan efektif melaksanakan pengendalian.

Metode

Obyek penelitian ini adalah kebijakan restrukturisasi organisasi Polri sebagai bagian dari reformasi birokrasi yang dilaksanakan pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia. Penelitian ini dilakukan di Biro Kelembagaan dan Tata laksana (Lemtala) dan Biro Reformasi Birokrasi pada Staf Perencanaan Umum dan Anggaran (Srena) Mabes Polri. Biro ini menjadi tempat dimana kebijakan restrukturisasi organisasi dan reformasi birokrasi Polri dirumuskan, dikoordinasikan dan dievaluasi. Penelitian ini menerapkan desain penelitian deskriptif kualitatif. Hasilnya akan menjelaskan rangkaian proses restrukturisasi, menggambarkan secara mendalam kondisi struktur Polri, dan memaknai persepsi para informan terhadap kebijakan restrukturisasi. Pendekatan kualitatif dipilih untuk mengungkapkan permasalahan dalam restrukturisasi yang sangat kompleks, yang 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, serta dalam merumuskan strategi apa yang harus dilakukan untuk merubah keadaan organisasi menjadi lebih baik.

Sumber data penelitian ini meliputi *Paper*, *Place* dan *Person*. *Paper* atau dokumen yang menjadi sumber data meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lembaga kepolisian, laporan kegiatan dan evaluasi internal Polri, arsip surat dan komunikasi dinas, serta laporan notulen rapat perumusan kebijakan restrukturisasi.

Penelitian ini menerapkan teknik *snowballing* dengan tahapan sebagai berikut. Pertama-tama, ditetapkan *key person* atau informan kunci sesuai dengan bidang kerja masing-masing. Dalam penelitian ini, *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.

Hasil dan Pembahasan

1. Struktur Organisasi Polri 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:
 - a. Badan Intelijen dan Keamanan (Baintelkam)
 - b. Badan Pemeliharaan Keamanan (Baharkam)
 - c. Badan Reserse dan Kriminal (Bareskrim)
 - d. Korps Lalu Lintas (Korlantas)
 - e. Korps Brigade Mobile (Korbrimob)
 - f. Detasemen Khusus Anti Teror (Densus 88)
 4. Unsur pendukung, yang terdiri dari:
 - a. Lembaga Pendidikan dan Pelatihan (Lemdiklat)
 - b. Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang)
 - c. Pusat Keuangan (Puskeu)
 - d. Pusat Kedokteran dan Kesehatan (Pusdokkes)
 - e. Pusat Sejarah (Pusjarah)
- Selanjutnya, pada jajaran kewilayahan terdapat Kepolisian Daerah (Polda), Kepolisian Resort (Polres) dan Kepolisian Sektor (Polsek). Polda berperan sebagai pendukung Polres dalam bentuk bimbingan

teknis maupun bantuan kekuatan. Selain itu, Polda adalah penyelenggara fungsi manajemen dan fungsi organik yang bersifat regional. Ia juga merupakan pelaksana terbatas fungsi-fungsi operasional Polri. Polres merupakan kesatuan operasional dasar, atau *basic operational unit* kepolisian. Ia berperan sebagai pelaksana utama tugas Polri dalam masing-masing daerah hukumnya. Walaupun organisasi Polres disusun dalam dua sub tingkatan yaitu Markas Polres (Mapolres) dan Polsek, kedudukan Polsek tidak digolongkan sebagai tingkatan organisasi yang berdiri sendiri. Hal ini karena Polsek tidak dilengkapi dengan perangkat organisasi yang memungkinkan melakukan pengelolaan sumber daya sendiri.

Struktur Mabes Polri saat ini dapat dikategorikan dalam jenis struktur lini dan staf. Menurut Lubis (1986) dan juga Siagian (2001), struktur lini dan staf cocok untuk organisasi yang sudah berkembang. Struktur ini akan membuat tugas pucuk pimpinan menjadi semakin ringan dengan dibantu oleh unsur staf. Unsur staf yang terdiri dari unsur pelayanan akan memberikan dukungan administrasi, koordinasi dan fasilitasi perumusan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh unsur lini.

Termasuk kategori unsur staf adalah Divisi Profesi dan Pengamanan (Divpropam), Divisi Hukum (Divkum), Divisi Humas (Divhumas), Divisi Hubungan Internasional (Divhubinter), Divisi Teknologi Informasi dan Komunikasi (Div TIK), Staf Ahli Kapolri. Dalam tipologi unsur organisasi, para Asisten Kapolri terlihat memiliki peran ambivalen, apakah sebagai unsur staf atau bagian dari unsur pimpinan, yang dalam hal ini adalah unsur pembantu pimpinan. Dengan melihat nomenklaturnya, yang terdiri dari Asisten Kapolri bidang Operasi (Asops), Asisten Kapolri bidang Perencanaan Umum dan Anggaran (Asrena), Asisten Kapolri bidang

Sumber Daya Manusia (As SDM), dan Asisten Kapolri bidang Logistik (Aslog), dapat dikatakan bahwa pada dasarnya mereka adalah unsur staf. Ambivalensi nomenklatur ini, jika tidak diikuti dengan kejelasan tugas pokok dan fungsi, akan mengakibatkan pola hubungan kerja yang rancu dengan unit lainnya.

Unsur Inspektur Pengawasan Umum dan para kepala lembaga dan pusat juga dapat dikategorikan sebagai unsur staf, yaitu dalam jenis unsur auxiliary staff. Unsur ini bertugas melaksanakan tugas spesifik internal organisasi. Mabes Polri cukup banyak memiliki unsur auxiliary staff, yang terdiri dari Irwasum, Lembaga Pendidikan dan Pelatihan (Lemdiklat), Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang), Pusat Keuangan (Puskeu), Pusat Kedokteran dan Kesehatan (Pusdokkes), dan Pusat Sejarah (Pusjarah).

Dalam struktur Mabes Polri, yang termasuk unsur lini adalah Badan Intelijen dan Keamanan (Baintelkam), Badan Pemeliharaan Keamanan (Baharkam), Badan Reserse dan Kriminal (Bareskrim), Korps Lalu Lintas (Korlantas), Korps Brigade Mobile (Korbrimob), dan Detasemen Khusus Anti Teror (Densus 88). Mereka adalah pelaksana utama dari tugas pokok dan fungsi Mabes Polri. Terdapat juga unsur lini lainnya, yang disebut sebagai unsur lini kewilayahan. Mereka terdiri dari 34 (tiga puluh empat) Kepolisian Daerah yang beroperasi pada tingkatan provinsi, di seluruh Indonesia.

Jabatan struktural yang ada di struktur Mabes Polri meliputi eselon 1A sampai eselon IVA. Mereka 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 (Appendix 6).

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 horizontal maupun secara vertikal. Besar secara horizontal artinya banyak sekali departemen atau bagian di dalamnya. Besar secara vertikal artinya jumlah tingkatan jabatannya dari yang terendah sampai yang tertinggi sangat panjang.

Meskipun belum ada audit internal kelembagaan untuk mengetahui seberapa ideal struktur Mabes Polri yang seharusnya, setidaknya ada beberapa hal yang menunjukkan inkonsistensi struktur Mabes Polri dengan tugas pokok dan fungsinya. Hal yang pertama adalah bahwa tugas utama Polri adalah melaksanakan fungsi keamanan dalam negeri, termasuk di dalamnya pelayanan kepada masyarakat. Dalam jenjang kelembagaan Polri, fungsi tersebut sebetulnya dilaksanakan oleh Polres dan Polsek. Merekalah yang berada paling depan dan berhubungan langsung dengan masyarakat.

Dengan demikian, sebetulnya tugas utama Mabes Polri adalah dalam perumusan kebijakan, pengendalian dan koordinasi kegiatan. Dari logika ini, dapat dikatakan bahwa paradigma organisasi modern yaitu “miskin struktur kaya fungsi” masih belum sepenuhnya dilakukan pada struktur organisasi Mabes Polri.

Tugas utama Mabes Polri seharusnya adalah pembinaan pelaksanaan fungsi keamanan dalam negeri oleh para jajaran kepolisian di wilayah. Setiap unit pada dasarnya dibentuk untuk melaksanakan pekerjaan dan menghasilkan target tertentu sesuai tujuan organisasi. Tujuan organisasi

inilah yang seharusnya diturunkan menjadi program kerja yang harus dilaksanakan setiap departemen, sesuai skala prioritas. Artinya, setiap jabatan atau struktur seharusnya dibentuk untuk melaksanakan sebuah program tertentu. Programnya dulu atau tujuannya dulu ditentukan, baru jabatan apa yang harus melaksanakan program itu kemudian dibentuk. Hal ini disebut dengan “*structure follows mission*”. Jika memang tidak ada program atau aktivitas yang perlu dilakukan, atau tidak jelas tujuannya apa yang harus dicapai, maka sebuah departemen tidak perlu dibentuk di dalam struktur organisasi.

Pada struktur Mabes Polri, ditemukan fakta bahwa prinsip “*structure follows mission*” tidak sepenuhnya diikuti. Struktur Mabes Polri belum sepenuhnya disesuaikan dengan tujuan organisasi. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Informan penelitian yang juga memegang salah satu jabatan di dalam struktur Mabes Polri. Informan merasakan sendiri bahwa struktur yang ada terlalu besar, sebagai berikut:

“...Mabes ini kan tidak semuanya operasional, lebih banyak yang fungsi pembinaan. Walaupun tugas-tugasnya banyak, orangnya tetap tapi fungsinya saja yang dimaksimalkan, tupoksinya yang ditambah. Contoh satu bagian diisi delapan orang seperti ini saja masih mampu melaksanakan kegiatan setahun delapan atau sembilan kegiatan. Masih bisa di cover, masih bisa dilaksanakan. Nah sebaiknya anggota, karena kebijakan zero growth ini sebaiknya lebih banyak anggota yang diletakkan di Polsek sebagai ujung tombak pelayanan atau di Polres.” [Kode Informan: KLP1]

2. Model Ideal Struktur Polri

1) Konsepsi Struktur Ideal

Model ideal birokrasi Weber, sebagaimana dielaborasi oleh Peter and Marshall (2010:146), pada dasarnya menekankan pada pembakuan proses kerja yang konsisten, melalui penerapan standar rasional yang mengatur kegiatan-kegiatan tanpa campur tangan dari urusan pribadi. Menurut Weber, birokrasi sebagai bentuk organisasi modern harus memiliki struktur yang terspesialisasi serta mengikuti prinsip hierarki dan pembagian kewenangan. Para pegawai diseleksi berdasarkan kualifikasi, dan jabatan dalam struktur birokrasi merupakan sebuah karier yang permanen. Seluruh ciri-ciri tersebut merupakan gambaran tipe ideal birokrasi sebagaimana yang dirumuskan oleh Weber.

Namun demikian, tidak semua tipe ideal tersebut bisa diterapkan dalam kondisi tertentu oleh suatu jenis pemerintahan tertentu. Hal ini dikemukakan oleh Giddens (2003), melalui teori strukturasi. Giddens (2003) berpendapat bahwa terdapat hubungan antara agent dan struktur yang mengarahkan perilaku organisasi. Giddens (2003) berpendapat bahwa struktur bukan hanya medium, tetapi juga hasil dari tingkah laku yang diorganisasikan secara berulang. Dengan kata lain, struktur bukan hanya memandu tindakan tetapi juga merupakan akibat dari tindakan agent dalam proses produksi dan reproduksi sistem sosial.

Teori strukturasi yang dikemukakan oleh Giddens pada dasarnya menyatakan bahwa tipe ideal birokrasi adalah sesuatu yang sangat sulit diwujudkan. Hal yang bisa dilakukan adalah membuat struktur yang mendekati tipe ideal, yaitu tipe yang paling mungkin mendukung pelaksanaan fungsi kepolisian sebagai penegak hukum

dan pengayom masyarakat. Dalam konteks organisasi Polri, struktur Polri telah mendekati tipe ideal apabila ia memenuhi beberapa kriteria, sebagai berikut:

1. Struktur tersebut telah menerapkan prinsip-prinsip birokrasi profesional, yang ditandai dengan pengaturan kompleksitas, formalisasi dan desentralisasi yang sesuai, serta menerapkan manajemen modern melalui penggunaan teknologi informasi, pengembangan karier berbasis merit serta penerapan *good governance*.
2. Restrukturisasi dilakukan sesuai dengan kebijakan dan arah reformasi birokrasi nasional yang disusun oleh Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi, yakni:
 - a. Mandat, pertanggungjawaban dan akuntabilitas organisasi harus jelas untuk mencegah ketidakjelasan, duplikasi, dan *overlapping* dalam organisasi;
 - b. Struktur organisasi sederhana dan jelas, agar mudah dipahami oleh seluruh unit kerja;
 - c. Struktur organisasi sesuai dengan *span of control* pimpinan;
 - d. Struktur organisasi yang dibangun berorientasi kepada kebutuhan stakeholders dan didasarkan pada pemisahan yang jelas antara tanggung jawab perumusan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan;
 - e. Struktur menghindari potensi konflik kepentingan;
 - f. Struktur organisasi yang terdesentralisasi terutama dalam pelaksanaan pelayanan masyarakat (*service delivery*).
3. Restrukturisasi diarahkan untuk menyesuaikan diri dengan dinamika kondisi sosial, politik, hukum dan

perkembangan ancaman keamanan dalam negeri. Dinamika kondisi eksternal ini mempersyaratkan penerapan sistem pemolisian demokratis, atau *democratic policing system*, yaitu sistem pemolisian yang menghormati Hak Asasi Manusia (HAM) dan hak dasar ekonomi, sosial dan budaya masyarakat. Polri perlu mengembangkan kemitraan dengan masyarakat dan mengembangkan pemolisian yang humanis. Dengan demikian, restrukturisasi diarahkan pada penguatan struktur/jabatan yang mendorong pengembangan kemitraan, pembinaan hukum, pelayanan informasi dan kehumasan.

Secara teoretis, desain organisasi dapat dilakukan dan dikembangkan dengan pilihan dua model, yaitu model mekanistik dan model organik. Model mekanistik merupakan desain organisasi menekankan pada pencapaian produksi yang tinggi dan efisiensi. Hal ini dilakukan melalui penggunaan aturan dan prosedur yang ekstensif, sentralisasi wewenang, dan spesialisasi tenaga kerja yang tinggi (Gibson et al, 1997). Pada model mekanistik, terdapat empat prinsip yang melandasi, yaitu spesialisasi, kesatuan arah, pendelegasian wewenang dan tanggung jawab, serta rantai berjenjang.

Desain organisasi yang kedua adalah desain organik. Berbeda dengan desain mekanistik, desain organik merupakan model dimana organisasi menekankan pada kemampuan adaptasi dan pengembangan kapasitas personel. Hal ini dapat dicapai melalui penggunaan aturan yang bersifat umum sehingga meskipun mengikat namun masih memberikan kebebasan kepada para pelaksana untuk mengembangkan kreativitas dalam skala tertentu, serta menerapkan desentralisasi wewenang sebagai cara untuk memberdayakan para

pelaksana atau pejabat di level yang lebih rendah (Gibson, et al, 1997).

Perbedaan mendasar dari kedua desain tersebut adalah maksimalisasinya. Desain organik memaksimalkan kepuasan, fleksibilitas dan pengembangan. Sedangkan desain mekanistik memaksimalkan efisiensi dan produksi. Model organik cenderung fleksibel terhadap perubahan tuntutan lingkungan guna mendorong pemanfaatan yang lebih besar dari potensi manusia melalui pertumbuhan pribadi dan tanggung jawab.

Saat ini, struktur organisasi Polri memiliki kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi yang tinggi, atau yang biasa disebut sebagai tipe organisasi mekanik. Tipe organisasi mekanik pada umumnya hanya cocok diterapkan pada lingkungan sosial dan politik yang stabil. Sebagai konsekuensinya, struktur organisasi Polri kurang mendukung peningkatan kinerja penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat. Hal ini karena Polri secara organisatoris kurang dapat menyesuaikan diri dengan perubahan eksternal yang berlangsung sangat cepat dan dinamis. Oleh karena itu, secara ideal maka karakter organisasi Polri perlu dirubah dari organisasi mekanik menjadi organisasi organik. Hal ini dapat dilakukan melalui penguatan desentralisasi kewenangan kepada jajaran kewilayahan. Tujuannya adalah agar Polri secara organisatoris lebih mampu merespons perubahan lingkungan eksternal; yang perkembangan permasalahan kamtibmas yang sangat dinamis.

Berdasarkan teori *value chain* yang diperkenalkan oleh Michael Porter, organisasi terbagi dua aktivitas yaitu aktivitas utama (*primary activity*) dan aktivitas pendukung (*support activity*). Mengacu pada teori tersebut, dan menyesuaikan dengan kondisi

organisasi, maka organisasi Mabes Polri terbagi menjadi dua aktivitas yaitu aktivitas utama. Aktivitas tersebut meliputi aktivitas pembinaan organisasi/kelembagaan, dan aktivitas pengembangan sumber daya manusia.

Sedangkan berdasarkan teori *Professional Bureaucracy* (Mintzberg, 1979), dikatakan bahwa birokrasi profesional memiliki ciri khas keteraturan yang tetap tinggi. Namun, birokrasi idealnya telah menerapkan pendelegasian keputusan dan diskresi. Dalam birokrasi modern, pekerja diperlakukan secara profesional. Selain itu, terdapat jabatan fungsional sebagai salah satu jabatan keahlian. Model struktur seperti ini dipandang cocok untuk lembaga pemerintahan, termasuk di dalamnya institusi kepolisian. Maknanya, Polri perlu mengembangkan jabatan fungsional dengan keahlian khusus, sehingga orientasi restrukturisasi bukan hanya pada penataan jabatan struktural saja. Pengembangan jabatan fungsional juga selaras dengan pendapat Robbins dan Judge (2008) mengenai pentingnya spesialisasi pekerjaan bagi jenis tugas tertentu.

2) Struktur Ideal Organisasi Mabes Polri

Pada tingkat Mabes, pengurangan kuantitas personel pada level Perwira Pertama dan Bintara, yang dipindahkan ke tingkat kewilayahan. Hal ini diikuti dengan peningkatan kualitas personel yang mengisi jabatan-jabatan di tingkat Mabes dengan personel level Perwira Tinggi dan Perwira Menengah. Arah perubahan organisasi Polri seperti ini sejalan dengan model organisasi modern yang beralih dari *structural-based organization* menjadi *knowledge-based organization*. Organisasi Mabes Polri diarahkan pada penguatan jabatan-jabatan fungsional berisi para analis yang menguasai kemampuan spesifik, seperti perencana

kebijakan, pengembang sistem dan metode pemolisian, peneliti kepolisian, tenaga ahli komunikasi dan informatika, dan sejenisnya. Penguatan jabatan fungsional ini bukan hanya akan membuat organisasi Mabes Polri lebih berbasis pengetahuan dan keahlian, tetapi juga akan membantu menyelesaikan berbagai persoalan penumpukan perwira menengah, khususnya AKBP dan Kombes, di tubuh Polri. Para perwira menengah yang telah melaksanakan pendidikan dan pelatihan serta memiliki kemampuan lapangan ini karena sangat membantu perumusan kebijakan dan penanganan permasalahan khusus yang membutuhkan keahlian spesifik.

Di sini, model hierarki pyramidal dalam organisasi struktural perlu dirubah menjadi model fleksibel diamond. Model organisasi piramida yang banyak digunakan oleh organisasi selama ini, membuat kultur organisasi tidak memberdayakan personel di lapis terbawah. Pejabat di level bawah lebih banyak menunggu perintah dari atasan. Akibatnya, mereka tidak responsif terhadap perubahan dan tidak dapat bergerak cepat untuk memberikan pelayanan kepada pengguna jasa atau masyarakat. Sementara model organisasi diamond lebih fleksibel. Struktur tengah pada model diamond akan diisi oleh para pejabat fungsional berpangkat AKBP dan Kombes. Model diamond diharapkan akan membawa kultur organisasi yang lebih berorientasi pada pelayanan (*servant leadership*). Dalam model diamond, pimpinan pada level puncak dan menengah akan langsung turun tangan melakukan fungsi dan tanggung jawab untuk memberikan pelayanan.

Untuk organisasi Polri, pimpinan pada tingkat Mabes akan berperan signifikan dalam memberikan dukungan strategis dan manajerial kepada fungsi operasional di satuan kewilayahan. Dukungan yang

diberikan oleh personel dengan kualitas yang lebih tinggi, yaitu personel Perwira Tinggi dan Perwira Menengah yang lebih banyak. Dari segi pembinaan karier, tersedia formasi jabatan lebih banyak di tingkat Mabes dengan kualitas dan kualifikasi yang lebih tinggi. jabatan ini juga berfungsi sebagai jalur karier dari personel yang dianggap berkinerja tinggi dari satuan kewilayahan.

Paradigma organisasi berbentuk diamond menunjukkan bahwa walaupun terjadi penambahan kotak jabatan pada posisi pimpinan, tetapi tidak akan menambah jumlah personel di tingkat Mabes Polri. Hal ini karena penambahan kotak jabatan manajerial tidak akan diikuti penambahan jumlah personel. Dengan demikian, terjadi penambahan kualitas pekerjaan dan penurunan kuantitas personel di Mabes Polri.

Selanjutnya, perlu diperhatikan pula bahwa pada prinsipnya polisi bekerja melalui pemolisian. Pemolisian adalah segala usaha dan upaya untuk mewujudkan dan memelihara keteraturan sosial (kamtibmas). Upaya ini dilakukan pada tingkat managerial dan operasional baik dengan atau tanpa upaya paksa. Dalam membangun pemolisian di era digital perlu pemikiran konseptual dan bertindak pragmatis yang saling melengkapi dan menjadi suatu sistem. Tatkala kita membangun sistem yang perlu diperhatikan adalah masukan, proses maupun keluarannya yang memerlukan adanya standar-standar baku. Dengan demikian, sangat penting bagi Mabes Polri untuk memiliki pedoman operasional baku job description dan job analysis. Hal lainnya adalah perlunya standardisasi keberhasilan tugas, sistem penilaian kinerja, sistem reward dan punishment, dan etika kerja.

3) Struktur Ideal Organisasi Kewilayahan Polri

Organisasi kewilayahan Polri meliputi Polda, Polres dan Polsek. Polda melakukan fungsi pembinaan terhadap Polres. Polres merupakan kesatuan operasional dasar (*basic operational unit*) yang berperan sebagai pelaksana utama tugas Polri dalam masing-masing daerah hukumnya. Walaupun organisasi Polres disusun dalam dua sub tingkatan yaitu Markas Polres dan Polsek, kedudukan Polsek tidak digolongkan sebagai tingkatan organisasi yang berdiri sendiri. Hal ini karena mereka tidak dilengkapi dengan perangkat organisasi yang memungkinkan melakukan pengelolaan sumber daya sendiri.

Pada prinsipnya, restrukturisasi organisasi kewilayahan Polri perlu diarahkan pada tipologi organisasi kewilayahan yang mencerminkan beban tugas dan karakteristik di setiap wilayah. Selain itu, pemolisian wilayah dapat dibangun menjadi model yang bervariasi antara satu tempat dengan yang lainnya. Penegasan pembagian peran antara Mabes Polri, Mapolda dan Polres, dengan menjadikan Polres berperan penuh dalam pelaksanaan utama tugas Polri.

Bagi tingkat Polda, restrukturisasi dapat diarahkan pada penerapan prinsip efisiensi seoptimal mungkin melalui penggabungan satuan-satuan organisasi yang volume pekerjaannya relatif kecil. Selain itu, perlu dilakukan pengurangan tumpang-tindih dengan Mabes Polri dalam pelaksanaan tugas pembinaan Polres. Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah dan meningkatnya kompleksitas permasalahan di lapangan, maka sudah saatnya memberikan desentralisasi yang lebih besar kepada Polda untuk dapat melakukan operasi Kepolisian mandiri kewilayahan sendiri. Operasi ini terutama adalah jenis operasi kepolisian

khusus, yang dapat dilakukan oleh kekuatan Polda dan Polres. Tipologi struktur Polda dapat dibuat dengan memperhatikan tingkat kerawanan, kompleksitas permasalahan serta kemajuan sosial ekonomi daerah tersebut.

Polisi Wilayah (Polwil) pada dasarnya sudah kurang diperlukan keberadaannya saat ini. Hal ini karena secara administratif, institusi kepolisian dibentuk sesuai dengan tingkatan administrasi pemerintahan daerah. Pada saat ini, tingkatan administrasi yang ada adalah provinsi, bupati/kota, dan kecamatan. Tingkatan karesidenan, dimana dahulu Polwil sering dibentuk, sudah tidak ada lagi saat ini. Dengan demikian, maka idealnya jajaran kewilayahan Polri cukup terdiri dari Polda, Polres dan Polsek. Jika pun harus dibentuk, Polwil cukup ada pada wilayah metropolitan atau kota besar yang terdiri dari beberapa kota, dimana tindakan kejahatan sering bersifat lintas wilayah dalam kawasan tersebut. Sebagai contoh, Polwiltabes Bandung dapat dibentuk untuk mengkoordinasikan beberapa Polres di wilayah Bandung raya, semisal Polres Bandung, Polresta Bandung, Polres Cimahi, dan Polres Bandung Barat.

Pada restrukturisasi tingkat Polres, dapat dilakukan perubahan tipologi dengan mengacu pada kondisi wilayah dan tantangan tugas Polri. Penekanan peran Polri khususnya pada tingkat Polres dalam menyajikan fungsi pelayanan kepolisian serta pemberian perlindungan dan pengayoman. Arah restrukturisasi Polres perlu diarahkan pada penataan kembali pengelompokan fungsi yang mendukung kemitraan, kehumasan, dan layanan informasi sebagai implementasi dari model kepolisian berorientasi masyarakat lokal serta sesuai dengan paradigma pemolisian demokratis.

Pada jajaran Polres, model ideal struktur organisasinya diarahkan pada penguatan peran Perwira Samapta (Pamapta) untuk melakukan fungsi pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patroli, sereta penguatan peran Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu (SPKT) dan Kehumasan untuk memberikan layanan informasi serta laporan gangguan keamanan. Sebagaimana diketahui, peran Perwira siaga (Pasiaga) yang melaksanakan tugas piket dan tanggap darurat dalam menjalankan fungsi pengayoman selama ini dipandang kurang optimal. Oleh karena itu, Pasiaga akan lebih baik jika dirubah menjadi Pamapta. Tugasnya adalah mengoordinir piket fungsi, memonitor situasi keamanan dan ketertiban masyarakat, mendatangi Tempat Kejadian Perkara untuk penanganan dan pertolongan lainnya. Selanjutnya, penguatan SPKT diperlukan agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat lebih terkoordinasikan dengan baik. Penguatan Pamapta juga perlu dilakukan agar fungsi pengayoman dapat berjalan baik. Sejalan dengan upaya memperkuat hubungan dengan masyarakat, maka perlu dipertimbangkan penguatan fungsi kehumasan pada jajaran Polres.

Sedangkan pada tingkat Polsek, restrukturisasi diarahkan pada penerapan prinsip fleksibilitas melalui pengembangan satuan-satuan organisasi yang disesuaikan dengan karakteristik/ kebutuhan lokal. Organisasi pelayanan terdepan Polri disusun berdasarkan kebutuhan masyarakat dengan meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan, sehingga anggota Polri harus dihadirkan sedekat-dekatnya dengan masyarakat. Tujuannya adalah agar masyarakat mudah menemukan polisi untuk diminta bantuan dalam hal terganggunya rasa aman dan secepatnya polisi bergerak memberikan pertolongan dengan standar etika yang tinggi.

Pada jajaran Polsek, restrukturisasi idealnya diarahkan pada penguatan peran SPKT, peran Satuan Samapta Bhayangkara (Sabhara), dan peran pembinaan kemasyarakatan oleh Babinkamtibmas. Selaras dengan arah restrukturisasi Polres, perubahan struktur pada Polsek juga diharapkan dapat meningkatkan fungsi pelayanan melalui SPKT dan fungsi pengayoman melalui unit Sabhara. Penguatan dan pemberdayaan Bhabinkamtibmas dimaksudkan untuk meningkatkan kemitraan dengan masyarakat, sebagai bagian dari upaya pemolisian yang proaktif dan melibatkan partisipasi masyarakat.

Sejalan dengan prinsip sebaran pelayanan maka organisasi Polri harus diperkuat di tingkat Polsek yang diposisikan sebagai unit pelayanan terdepan. Dalam konsep sebaran pelayanan ini, maka susunan postur kekuatan Polri bersifat *bottom up*. Artinya, seluruh masalah keamanan semaksimal mungkin dapat diselesaikan di tingkat Polsek. Permasalahan sejak stadium dini dan dalam skala kecil sudah dapat diselesaikan secara *proaktif*.

Dengan demikian konfigurasi sebaran personel Polri dapat disusun secara berlapis berupa susunan gelar operasional. Komposisinya dapat diarahkan pada kekuatan Pusat hanya 10 % operasional, Polda 25 % operasional, Polres 50 % operasional dan Polsek 90 % operasional. Dengan demikian, maka kuantitas personel Polri di tingkat pusat (Mabes) menjadi lebih kecil. Sebaliknya, di tingkat kewilayahan terutama di tingkat Polres dan Polsek sebagai unit pelayanan terdepan lebih diperkuat serta peningkatan kualitas menjadi prioritas utama.

Penutup

Model ideal restrukturisasi polri dapat dilakukan dengan memperhatikan beberapa hal, sebagai berikut:

1. Penegasan pembagian tugas/peran antara Mabes Polri, Mapolda dan Polres, dengan menjadikan Polres sebagai KOD penuh yang berperan sebagai pelaksanaan utama tugas Polri.
2. Penerapan prinsip efisiensi seoptimal mungkin. Hal ini dapat dilakukan dengan penyebaran kekuatan secara proporsional antara Mabes, Mapolda dan Polres. Selanjutnya, diperlukan juga pengurangan ketumpangtindihan, dan penggabungan satuan-satuan organisasi yang volume pekerjaannya relatif kecil.
3. Pengurangan rentang kendali. Hal ini dapat dilakukan melalui pengelompokan tugas yang homogen khususnya untuk fungsi-fungsi pembinaan, dan pemotongan rantai komando.
4. Penekanan peran Polri khususnya pada tingkat Polres dalam menyajikan fungsi pelayanan (jasa) kepolisian. Dengan demikian, perlu pemberian perlindungan dan pengayoman, termasuk penataan kembali pengelompokan fungsi Bimas dan pembinaan kemitraan sebagai implementasi dari model kepolisian berorientasi masyarakat lokal.
5. Aplikasi konsep kepolisian sipil (Civil Police) dengan sejauh mungkin mengurangi istilah/ sebutan/susunan organisasi yang militeristik yang bisa menghambat pengembangan profesi kepolisian.
6. Penerapan prinsip fleksibilitas melalui pengembangan satuan-satuan organisasi yang disesuaikan dengan karakteristik/ kebutuhan lokal.

Temuan baru dari penelitian ini bagi adalah bahwa penguatan dan pengembangan struktur organisasi tidak selalu menghasilkan peningkatan kinerja kepolisian dalam pelaksanaan tugas-tugas Kamtibmas. Hal yang terpenting bagi organisasi kepolisian adalah kemampuan adaptifnya terhadap perubahan eksternal serta relasi konstruktifnya dengan masyarakat. Bagi ilmu kepolisian, implikasi dari temuan ini adalah bahwa modernisasi kepolisian tidak boleh dilakukan dengan cara mengurangi desentralisasi terhadap petugas/jajaran di lapangan. Ia juga tidak seharusnya dilakukan dengan meninggalkan kemitraan polisi dengan masyarakat.

Daftar Pustaka

- Caiden, G. E. (2001). Administrative reform. *Public Administration And Public Policy*, 94, 655-668.
- Caiden, G. E., & Siedentopf, H. (1982). *Strategies for administrative reform*. Free Press.
- Cushway, B dan D, Lodge. (1995). *Organizational Behavior and Design*. Elex Media Komputindo, Terjemahan, Jakarta.
- Djohanputro, B. (2004). Restrukturisasi Perusahaan Berbasis Nilai: Strategi Menuju Keunggulan Bersaing. *Jakarta: PPM*.
- Hatch, E. (1979). Interaction, input and communication strategies. Paper presented at the First Nordic Symposium on Interlanguage, Helsinki
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles And Policy Subsystems (Vol. 3)*: Oxford University Press Toronto.
- Obolensky, N. (1996). *A practical guide to project management*. Kogan Page Publishers.
- Robbins, S. P. (1990). *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications, 3/e*. Pearson Education India.
- Robbins, S. P. (1994) *Teori Organisasi : struktur, desain dan aplikasi: Organization theory: structure design and application*. Alih bahasa Jusuf Udaya, Jakarta, Arcan.

