

Analisis Struktur Organisasi Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia: Kompleksitas, Sentralisasi dan Formalisasi

Haryadi Mukhtas¹, Sutiyo²

¹Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian

²Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Email:¹haryadimukhtas@gmail.com; ²sutiyo@yahoo.com

Abstract

This study evaluates the organizational structure of Indonesian Police by analyzing the complexity, centralization, and formalization of the organization. The design of this study is qualitative descriptive, and data are collected through in-depth interviews, observations, and documentary study. The results of this study present that the restructurization of Indonesian Police through Perkapolri No. 6 tahun 2017 has enlarged the structure of Headquarter and increased complexity, centralization, and formalization of the organization. The structure makes the Police a mechanical organization, which is not suitable for the dynamics of society. The restructurization should make efficient the headquarter and strengthen the local offices, so that the Police become an organic structure more responsive to the changes. Theoretically, structural dimensions are not always sufficient to analyze organizational issues. They should be improved by adding a process dimension of the organization that includes the alignment of all divisions and the compliance to the organization.

Keywords: Analysis of Institution; Organizational Restructurization; Police Organization

Abstrak

Penelitian ini mengevaluasi struktur Polri melalui analisis kompleksitas, sentralisasi, dan formalisasi organisasi. Desain penelitian adalah deskriptif kualitatif, dan data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa restrukturisasi Polri melalui Perkapolri No. 6 tahun 2017 telah memperbesar struktur Mabes dan meningkatkan kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi organisasi. Struktur Polri cenderung mekanistik dan kurang sesuai untuk lingkungan yang dinamis. Restrukturisasi seharusnya diarahkan pada perampingan Mabes dan penguatan kewilayahan, sehingga Polri berkembang menjadi organisasi organik yang mampu merespon perubahan lingkungan lebih baik.

Temuan penelitian ini adalah bahwa secara teoretis, dimensi struktural tidak selalu mampu menganalisis persoalan organisasi. Ia perlu ditambahkan dengan analisis dimensi proses organisasi yang meliputi keselarasan antar bagian dan kepatuhan terhadap organisasi.

Kata Kunci: Analisis Kelembagaan; Restrukturisasi Organisasi;
Organisasi Kepolisian

A. Pendahuluan

Perkembangan kompleksitas pelanggaran hukum telah membuat tugas Kepolisian (Polri) semakin berat. Restrukturisasi Polri dibutuhkan untuk menata kembali pembagian kerja dan fungsi operasional agar mampu meningkatkan kinerja dan menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan. Proses restrukturisasi yang bebas konflik kepentingan akan menghasilkan struktur yang menunjang strategi organisasi, efisien dalam pengorganisasian sumber daya, serta mempermudah pendistribusian tugas, koordinasi, dan adaptasi lingkungan^{1,2}.

Saat ini, struktur Polri telah ditetapkan melalui Peraturan Kapolri Nomor 6 tahun 2017 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja pada Tingkat Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia. Terdapat beberapa permasalahan yang menunjukkan bahwa struktur tersebut belum optimal menciptakan pengorganisasian sumber daya untuk mendukung tujuan organisasi. Struktur tersebut sering dianggap terlalu gemuk dan memiliki banyak hirarki. Hal ini menyebabkan proses yang berbelit, kelambatan pelayanan dan pengambilan keputusan, inefisiensi dan akhirnya menciptakan budaya feodal pada aparat. Meskipun anggaran kepolisian meningkat dari tahun ke tahun dan menjadi yang terbesar ketiga diantara kementerian negara, postur anggaran Polri masih didominasi belanja pegawai dengan pertumbuhan 4% per tahun³. *Bottleneck* kenaikan pangkat dari perwira menengah ke perwira tinggi menunjukkan permasalahan struktur organisasi yang tidak ideal. Selain itu, laporan *Rule of Law Index* yang diterbitkan oleh *The World Justice Project (WJP)* pada tahun 2019 menunjukkan bahwa Indonesia berada pada peringkat 62 dari 126 negara⁴. Tidak terdapat cukup banyak perkembangan berarti dari tahun sebelumnya.

Saat ini masih ditemukan cukup banyak kelemahan dalam kelembagaan dan layanan Polri. Penerapan prinsip akuntabilitas, kompetensi, efektivitas, dan keadilan masih kurang⁵. Hanya prinsip responsivitas, transparansi dan perilaku yang dianggap memiliki

¹ Caiden, 1969; Mintzberg, 1975; Hammer dan Champy, 1995

² Cushway, Barry, dan Derek Lodge. Perilaku dan Desain Organisasi. Jakarta: Alex Media Komputindo. 1993

³ Anggaran Polri 79 Trilyun pada tahun 2016, 84 Trilyun pada tahun 2017, dan 86 Trilyun pada tahun 2018.

⁴ Dilakukan berdasarkan survey terhadap 120.000 rumah tangga di 126 negara

⁵ <https://tirto.id/buruk-polri-di-mata-masyarakat-cmwM>; https://itk.polri.go.id/main/hasil_indeks;

nilai baik⁶. Masyarakat menilai fungsi pembinaan dan penegakan hukum belum berjalan baik⁷. Rendahnya kinerja kelembagaan disebabkan oleh tidak digunakannya sistem merit, yang ditandai dengan proses rekrutmen tidak terbuka dan pengembangan karier tidak berdasarkan kapasitas, kinerja serta persaingan sehat. Promosi pegawai lebih banyak menerapkan spoil system berdasarkan pertimbangan politis dan patrimonial yang diperburuk dengan sistem kompensasi yang tidak seimbang.

Bagi organisasi publik seperti Polri, restrukturisasi idealnya diarahkan pada pengurangan fungsi pengaturan, peningkatan fungsi layanan, dan penyesuaian besaran organisasi melalui downsizing atau rightsizing⁸. Tantangan bagi restrukturisasi birokrasi adalah kuatnya faktor kepentingan. Secara teoretis tujuan restrukturisasi bahkan bisa dirubah atau dialihkan oleh struktur informal dan pemegang kekuasaan dari eksternal organisasi.⁹ Mereka sering terperangkap pada parkinsonism, atau upaya untuk selalu menambah jumlah unit kerja dan pejabat.

Secara historis restrukturisasi Polri lebih banyak didorong oleh faktor eksternal tuntutan demokratisasi pascareformasi 1998, dan dipercepat oleh tekanan lembaga internasional pasca kasus bom Bali dan terorisme lainnya di tahun 2003.¹⁰ Latar belakang ini sesungguhnya membuat restrukturisasi kepolisian di Indonesia sangat rentan terhadap pengalihan tujuan. Pengalaman di beberapa negara menunjukkan rapuhnya reformasi jika ia diinisiasi oleh pihak luar tanpa didukung dari dalam lembaga itu sendiri¹¹. Keberhasilan restrukturisasi sangat ditentukan oleh keterlibatan para aktor kunci kepolisian, dimana besarnya dukungan mereka sangat tergantung pada besarnya kesempatan baru yang diciptakan dari restrukturisasi tersebut¹².

Beberapa penelitian terdahulu menemukan bahwa kinerja kepolisian sangat ditentukan oleh kebijakan Mabes Polri. Penelitian di Polresta Sukabumi menemukan tingginya pengaruh kebijakan yang ditetapkan Mabes terhadap arah keputusan operasional petugas di lapangan¹³. Dengan kata lain, terdapat hubungan komando yang jelas antara Mabes sebagai *strategic apex* dan Polres sebagai *operating core* tugas pemolisian. Hasil yang relatif sama juga ditemukan di Polres Batang, dimana efektivitas tugas pemolisian lebih banyak dipengaruhi oleh interpretasi para anggota terhadap perintah atau kebijakan pimpinan¹⁴.

⁶ <https://tirto.id/buruk-polri-di-mata-masyarakat-cmwM>; https://itk.polri.go.id/main/hasil_indeks

⁷ Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang) Polri (2010) melakukan evaluasi 10 jajaran Kepolisian Daerah. Dari 700 responden masyarakat, 88,3% diantaranya menilai bahwa fungsi pembinaan dan penegakan hukum belum berjalan baik.

⁸ Kasim Azhar. *Pengukuran Efektivitas Dalam Organisasi*, Jakarta. 1998

⁹ Giddens, Anthony. *Agency, Institution and Time Space Analysis*. London. Rotledge and Kegan Paul. 1981

¹⁰ Izquierdo, Santiago Villaveces, Building Internal and External Constituencies for Police Reform: an Indonesian Case Study. *International Journal of Police Science & Management* 12 No. (2), (2009) 183-194

¹¹ Juncos, Ana E. (2011). Europeanization by decree? The case of police reform in Bosnia. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49 no. 2 (2011) 367-389.

¹² Fyfe, Nick. Observations on Police Reform in Scotland. *British Society of Criminology Newsletter* 74 (2014) 8-12.

¹³ Amelza Dahniel, Rycko. *Fenomena Implementasi Reformasi Birokrasi Polri*, Unpublished Working Papers, 2010

¹⁴ Dwilaksana, Chryshnanda. *Pola-Pola Pemolisian di Polres Batang*. Disertasi Program Studi Kajian Ilmu Kepolisian, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2005

Peran strategis restrukturisasi Mabes Polri bukan hanya dibuktikan oleh penelitian di jajaran kewilayahan sebagaimana di atas. Pengalaman pada beberapa negara menunjukkan bahwa reformasi kepolisian di tingkat pusat dapat menjadi katalisator bagi keberhasilan sebuah negara mengelola demokratisasi dan transisi pemerintahan, sebagaimana terjadi di Afrika Selatan dan di Ukraina¹⁵. Pada negara dengan tingkat kejahatan yang tinggi seperti di Georgia, restrukturisasi kepolisian merupakan langkah pertama untuk memperbaiki kerusakan hukum dan meningkatkan kewibawaan negara¹⁶.

Penelitian tentang reformasi kepolisian lebih banyak berfokus pada implementasi kebijakan. Institusi kepolisian lebih sering dilihat secara eksternal, yaitu ketika ia berhubungan dengan masyarakat dalam pelaksanaan fungsi keamanan¹⁷. Masih belum terdapat sebuah penelitian yang menganalisis kondisi internal Polri secara mendalam untuk melihat persoalan struktur organisasi dan efektivitasnya bagi pelaksanaan fungsi kepolisian. Sifat institusi kepolisian yang cenderung tertutup, serta kesulitan para peneliti untuk mengakses data maupun perspektif mendalam dari aktor kunci kepolisian, telah membuat analisis internal organisasi Polri kurang diungkap oleh literatur yang ada.

Dari perspektif teori struktur organisasi bahwa ketepatan struktur sangat diperlukan karena berpengaruh terhadap kinerja. Analisis terhadap struktur organisasi Polri dipandang perlu untuk mengetahui efektivitas struktur yang ada saat ini. Penelitian ini bertujuan mengevaluasi organisasi melalui tiga dimensi analitis struktur: kompleksitas, sentralisasi dan formalisasi¹⁸. Tema yang diambil dalam penelitian ini menjadi menarik dan penting bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan kebijakan kepolisian karena menyajikan perspektif internal yang selama ini sangat jarang ditemukan. Pemahaman teoretis dan praktis terhadap kelembagaan Polri akan membantu para pemangku kepentingan dalam merumuskan kebijakan reformasi kepolisian secara menyeluruh.

B. Metode

Desain penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Data dikumpulkan melalui

¹⁵ Ncholo, Paseka. Reforming the Public Service in South Africa: A Policy Framework. *Public administration and development* 20 no. 2, (2000) 87-102, dan juga Robertson, Annete. 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 no. 1, (2005) 1-28

¹⁶ Light, Matthew. Police Reforms in the Republic of Georgia: the Convergence of Domestic and Foreign Policy in an Anti-Corruption Drive. *Policing and Society* 24 no. 3, (2014) 318-345

¹⁷ Lihat misalnya Izquierdo, Santiago Villaveces, Building Internal and External Constituencies for Police Reform: an Indonesian Case Study. *International Journal of Police Science & Management* 12 No. (2), (2009) 183-194; atau Nalla K, Mahesh, dan Chae Mamayek. Democratic Policing, Police Accountability, and Citizen Oversight in Asia: an Exploratory Study, *Police Practice and Research* 14 No. 2, (2013) 117-129, serta Sholihin, Mahfud dan Richard Pike, Organisational Commitment in the Police Service: Exploring the Effects of Performance Measures, Procedural Justice and Interpersonal Trust, *Financial Accountability & Management* 26 No. 4, (2010) 0267-4424

¹⁸ Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications*, 3/e. India: Pearson Education, 1990

observasi, wawancara mendalam dan studi dokumentasi, yang dilakukan antara bulan Januari sampai Juni tahun 2018. Informan dipilih melalui teknik *snowballing*, setelah sebelumnya ditentukan informan pangkal dari pejabat di Mabes Polri, khususnya di Asisten Kapolri Bidang Perencanaan dan Anggaran dan Biro Organisasi dan Tatalaksana Polri. Validitas data diuji dengan teknik triangulasi. Selanjutnya, analisis data dilakukan secara induktif, dimana data lapangan diinterpretasikan untuk menghasilkan pola yang menggambarkan konsep tertentu.

C. Pembahasan

1) Gambaran Umum Struktur Mabes Polri

Undang-undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai salah satu hasil dari reformasi 1998 telah memisahkan kepolisian dari militer dan menempatkannya langsung di bawah Presiden. Polri berperan sebagai institusi sipil yang dipersenjatai untuk melaksanakan fungsi keamanan dalam negeri. Tugas pokoknya meliputi tiga hal, yaitu: memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; menegakkan hukum; memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Di beberapa negara lainnya, posisi lembaga kepolisian dalam struktur negara relatif tidak seragam. Di Jepang, kepolisian berada di bawah pengawasan Badan Polisi Nasional yang independen dari kendali pemerintah. Di Filipina, kepolisian berada di bawah Komisi Kepolisian Nasional, seperti yang terjadi di Jepang. Di Kamboja dan Singapura, kepolisian berada di bawah Kementerian Dalam Negeri. Di Vietnam, China dan Hongkong, kepolisian berada di bawah Kementerian Keamanan Publik. Di Malaysia dan Thailand, polisi langsung di bawah Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan.

Bagi Indonesia, memperkuat kedudukan Polri langsung di bawah Presiden merupakan pilihan terbaik bagi independensi kepolisian. Hal ini juga mempermudah upaya restrukturisasi Polri secara keseluruhan untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan dan kinerja penegakkan hukum. Dengan berada langsung di bawah Presiden, Polri dapat melaksanakan tugas penegakkan hukum bersama jaksa dan hakim tanpa terkendala oleh fragmentasi politik kepartaian dalam kabinet.

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:

1. Unsur pimpinan, yang terdiri atas Kapolri dan Wakapolri;
2. Unsur pengawas dan pembantu pimpinan serta pelayanan, terdiri dari Inspektur Pengawasan Umum, Asisten Kapolri bidang Operasi, Asisten Kapolri bidang Perencanaan Umum dan Anggaran, Asisten Kapolri bidang Sumber Daya Manusia, Asisten Kapolri bidang Logistik, Divisi Profesi dan Pengamanan, Divisi Hukum, Divisi Humas, Divisi Hubungan Internasional, Divisi Teknologi

Informasi dan Komunikasi, Staf Ahli Kapolri, Sekretaris Pribadi Pimpinan, Sekretariat Umum, dan Pelayanan Markas;

3. Unsur Pelaksana, terdiri dari Badan Intelijen dan Keamanan, Badan Pemeliharaan Keamanan, Badan Reserse dan Kriminal, Korps Lalu Lintas, Korps Brigade Mobile, Detasemen Khusus Anti Teror;
4. Unsur pendukung, terdiri dari Lembaga Pendidikan dan Pelatihan, Pusat Penelitian dan Pengembangan, Pusat Keuangan, Pusat Kedokteran dan Kesehatan, dan Pusat Sejarah.

Struktur tersebut adalah jenis struktur lini dan staf. Unsur pengawas, pembantu pimpinan, pelayanan dan unsur pendukung termasuk struktur staf, sedangkan unsur pelaksana adalah struktur lini. Terdapat juga unsur lini lainnya, yang disebut sebagai lini kewilayahan. Mereka terdiri dari 34 (tiga puluh empat) Kepolisian Daerah di setiap provinsi. Struktur lini dan staff cocok untuk organisasi yang sudah berkembang karena akan membuat tugas pimpinan lebih ringan. Para staf akan memberikan dukungan administrasi, koordinasi dan fasilitasi perumusan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh struktur lini.

Meskipun Mabes Polri telah menerapkan struktur lini dan staf, ditemukan bahwa fungsi staf dalam memberikan pertimbangan dan telaah kebijakan terhadap pimpinan belum berjalan dengan baik. Hal ini kontradiktif dengan tugas utama Mabes Polri yang harus banyak merumuskan kebijakan dan melakukan fungsi pengendalian serta evaluasi terhadap jajaran kepolisian di daerah.¹⁹

Hirarki jabatan di Mabes Polri dimulai dari yang tertinggi yaitu Kapolri, para eselon IA sampai dengan eselon IVA, dibantu para perwira administrasi, bintara, tamtama dan PNS. Struktur Mabes Polri membutuhkan 31.588 personil, yaitu 26.605 Polisi dan 4.987 PNS (Tabel 1).

¹⁹ Kode informan: KBN1

Tabel 1
Daftar Susunan Personil 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

Banyaknya jumlah jabatan tersebut mengindikasikan besarnya struktur Mabes Polri secara vertikal maupun horizontal. Struktur tersebut belum menerapkan prinsip organisasi modern yaitu miskin struktur kaya fungsi. Pada tataran jabatan perwira tinggi, terdapat kecenderungan jumlah jabatan yang terlalu banyak. Secara umum dipersepsikan bahwa Polri mengalami kelebihan jenderal. Pada tataran jabatan di bawahnya, yaitu jabatan dengan kepangkatan AKBP dan Kombes, permasalahan yang hampir serupa juga terjadi. Hal ini bahkan sudah diakui sendiri oleh Kapolri, yang dalam beberapa kesempatan menyatakan bahwa terjadi penumpukan jumlah Kombes dan AKBP di unsur kepolisian²⁰.

Terlihat bahwa struktur Mabes Polri belum sepenuhnya disesuaikan dengan tugas

²⁰ Kapolri Jenderal Tito Karnavian dalam beberapa kesempatan menyatakan bahwa terlalu banyak Perwira Tinggi dan Perwira Menengah di Polri, sebagaimana dapat dilihat pada: <https://news.detik.com/berita/d-3939845/bottleneck-di-polri-400-kombes-berebut-posisi-jenderal>; <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1020805-banyak-calon-jenderal-polisi-nganggur-tito-pusing>; <http://www.beritasatu.com/nasional/485410-stok-kombes-melimpah-kapolri-ini-masalah-lama.html>.

utamanya dalam pembinaan jajaran kepolisian di wilayah. Sebagian besar tugas operasional Polri dalam penyelenggaraan keamanan dan pelayanan masyarakat sebetulnya dilaksanakan oleh Polres dan Polsek, sedangkan fungsi Mabes Polri adalah perumusan kebijakan, pengendalian dan koordinasi kegiatan.

Seorang informan yang juga memegang salah satu jabatan di dalam struktur Mabes Polri berpendapat bahwa struktur sekarang terlalu besar, sebagai berikut:

“...Mabes ini kan tidak semuanya operasional, lebih banyak yang fungsi pembinaan. Kalaupun tugas-tugasnya banyak, orangnya tetap tapi fungsinya saja yang dimaksimalkan, tupoksinya yang ditambah... Nah, sebaiknya anggota, karena kebijakan *zero growth* ini sebaiknya lebih banyak anggota yang diletakkan di Polsek sebagai ujung tombak pelayanan atau di Polres.”²¹

Indikasi bahwa struktur Mabes Polri terlalu besar dibandingkan dengan tugas utamanya juga disampaikan oleh informan lainnya, sebagai berikut:

“...struktur organisasi Polri yang semakin membesar ini tidak efektif, karena sesuai prinsip sebenarnya yang selalu didengungkan saat itu adalah miskin struktur kaya fungsi, Mabes kecil, Polda cukup, Polres besar dan Polsek kuat.”²²

Pernyataan tersebut menunjukkan indikasi bahwa struktur Polri tidak sesuai dengan prinsip *structure follows mission* dan *structure follows strategy*. Artinya, misi Polri untuk menjadi organisasi yang profesional, modern dan terpercaya harus dituangkan ke dalam struktur yang sesuai. Sebagai contoh, agar organisasi Polri profesional, maka perlu dikembangkan jabatan fungsional dengan keahlian khusus dan profesionalitas tertentu yang tidak dimiliki oleh pejabat struktural pada umumnya. Hal lainnya, untuk menjadikan Polri sebagai organisasi yang terpercaya, maka sangat penting untuk mengembangkan struktur yang mampu merespon keluhan masyarakat dengan cepat serta mampu mengembangkan kemitraan dengan pihak luar. Struktur yang berhubungan dengan kehumasan, penyampaian informasi, pengembangan kemitraan dan penanganan aduan harus diperkuat. Oleh karena fungsi pelayanan dan pengayoman terhadap masyarakat lebih banyak dilakukan di jajaran Polres dan Polsek, maka seharusnya struktur Polri diperkuat pada jajaran Polres dan Polsek, dan dirampingkan pada jajaran Polda dan Mabes.

2) Analisis Struktur Organisasi Mabes Polri

Struktur merupakan pola hubungan antara orang dan aktifitas untuk mencapai tujuan melalui pengorganisasian sumber daya, pengaturan, penugasan dan koordinasi serta adaptasi²³. Ia menunjukkan hubungan otoritas, kewenangan,

²¹ Kode Informan: KLP1

²² Kode Informan: KBP1

²³ Cushway, Barry, dan Derek Lodge. *Perilaku dan Desain Organisasi*. Jakarta: Alex Media Komputindo (1993)

komunikasi, akuntabilitas serta tanggungjawab. Dalam birokrasi ideal Weber, struktur organisasi dibentuk dengan prinsip pembagian tugas habis, perumusan tugas yang jelas, fungsionalisasi, koordinasi, integrasi dan sinkronisasi, dan kontinuitas serta konsistensi²⁴. Struktur sebuah organisasi dapat dianalisis melalui tiga dimensi, yaitu: kompleksitas, sentralisasi, formalisasi²⁵. Kompleksitas adalah kerumitan hubungan kerja yang timbul dari pengembangan organisasi. Sentralisasi merujuk pada penempatan wewenang pengambilan keputusan dalam hirarki organisasi. Formalisasi adalah standarisasi sistem, aturan dan prosedur kerja.

a) Kompleksitas Organisasi

Kompleksitas organisasi dapat dilihat dari diferensiasi horisontal, vertikal dan spasial. Diferensiasi horisontal meliputi pemisahan antar bagian, sedangkan diferensiasi vertikal merujuk pada kedalaman hierarki. Diferensiasi spasial merujuk pada sebaran geografis lokasi unit kerja²⁶. Diferensiasi horisontal Polri terlihat pada struktur organisasi yang terdiri dari 2 (dua) unsur pimpinan, 10 (sepuluh) unsur pembantu pimpinan, 6 (enam) unsur pelaksana tingkat pusat, serta 5 (lima) unsur pendukung. Seluruhnya terdapat 21 (dua puluh satu) jabatan pada Mabes yang langsung di bawah Kapolri. Hal ini tentu saja menciptakan kompleksitas koordinasi dan persoalan manajerial lainnya.

Dalam hal diferensiasi vertikal, rentang kendali pada Mabes Polri terbentang dalam 10 (sepuluh) tingkat kepangkatan, mulai dari Jenderal sampai dengan bintang dan tamtama. Eselonisasi meliputi eselon 1A, 1B, IIA, IIB, IIIA, IIIB, sampai IVA. Sebuah perintah dari Kapolri akan dilaksanakan oleh para petugas operasional bintang dan tamtama setelah melewati 8 (delapan) jenjang jabatan. Tingginya diferensiasi vertikal ini akan melahirkan kompleksitas komunikasi dalam penyampaian perintah maupun pelaporan.

Selanjutnya, persoalan diferensiasi spasial terjadi dalam hubungannya dengan fungsi pembinaan kepolisian daerah yang tersebar di seluruh provinsi. Meskipun mereka relatif mandiri, Mabes tetap harus melakukan supervisi. Banyaknya jumlah Polda menunjukkan tingginya diferensiasi spasial, yang mengakibatkan tingginya kompleksitas struktur Polri.

Persoalan manajerial sebagai akibat tingginya kompleksitas organisasi terbukti dari pernyataan salah seorang informan, yang merupakan perwira tinggi dengan jabatan eselon II, sebagai berikut:

“...sudah coba saya lihat bagaimana level jabatan dengan struktur organisasi

²⁴ Mintzberg, Henry. *Power in and around Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983

²⁵ Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications*, 3/e. India: Pearson Education, 1990

²⁶ Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications*, 3/e. India: Pearson Education, 1990

ternyata banyak hal-hal yang belum sinkron. Jika kita ulang dan dikaji secara mendalam bagaimana sektor pembinaan keahlian kita ini kaitannya dengan struktur organisasi yang kita inginkan supaya tidak terjadi lagi jabatan-jabatan yang diisi tidak sesuai dengan kompetennya,..."²⁷

Persoalan manajerial juga timbul sebagai konsekuensi logis dari pengembangan unsur staf yang terlalu besar, dimana kadang-kadang unsur staf akan mencampuri pekerjaan unsur lini. Tidak sinkronnya pembagian tugas, atau departementalisasi, pada akhirnya membuat rendah koordinasi. Persoalan tersebut juga merupakan konsekuensi dari tingginya rentang kendali jabatan dan belum tertatanya spesialisasi pekerjaan atau pemisahan antara tugas struktural dan fungsional. Dalam organisasi sipil lainnya, jenis jabatan fungsional telah dikembangkan dengan sangat beragam. Namun pada organisasi Polri, pengembangan jabatan fungsional belum bisa dilakukan dengan optimal. Sebagai contoh, pengembangan jabatan analis kebijakan atau Anjak untuk merumuskan dan mengevaluasi kebijakan masih belum jelas. Anjak sering dilihat hanya sebagai jabatan pelengkap saja.²⁸

Sangat penting bagi Mabes Polri untuk beralih dari *structural-based organization* menjadi *knowledge-based organization* melalui penguatan jabatan fungsional berisi para analis yang menguasai kemampuan spesifik tingkat tinggi. Hal ini bukan hanya akan membuat organisasi Mabes Polri lebih berbasis pengetahuan dan keahlian, tetapi juga membantu menyelesaikan 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 akan membantu perumusan kebijakan dan penanganan permasalahan khusus yang membutuhkan keahlian spesifik. Mabes akan berperan signifikan dalam memberikan dukungan strategis pada fungsi operasional di satuan kewilayahan. Dukungan ini diberikan oleh personil dengan kualitas yang lebih tinggi, yaitu personil Perwira Tinggi dan Perwira Menengah yang mengisi jabatan fungsional tersebut.

b) Sentralisasi Organisasi

Polri merupakan lembaga yang memiliki karakter khas dengan sistem hirarki, senioritas dan loyalitas di dalamnya. Lembaga ini juga sangat diwarnai oleh sejarah, tradisi, dan bahkan unsur emosional seperti jiwa korps yang sangat kuat. Karakter tersebut berimplikasi pada tingginya sentralisasi. Polri masih menerapkan *centralized system of policing*, yang dicirikan dengan sistem komando terpusat pada pimpinan setiap unsur. Kesatuan perintah dan otoritas masih menjadi ciri khas pelaksanaan pekerjaan. Seluruh jajaran kepolisian dari pusat sampai ke daerah terhubung melalui mata rantai komando dan pertanggungjawaban yang tidak terputus. Polek bertanggungjawab

²⁷ Kode informan: KBL1

²⁸ Kode informan: KBP1 dan KBL1

kepada Polres, Polres bertanggungjawab kepada Polda dan Polda bertanggungjawab kepada organisasi ditingkat Mabes, baik secara struktural maupun fungsional.

Struktur organisasi yang ada saat ini pada dasarnya telah mendelegasikan beberapa kewenangan ke jajaran kewilayahan. Namun, desentralisasi tersebut belum cukup bagi para pejabat di tingkat bawah untuk pengambilan keputusan dan menyelesaikan persoalan dengan cepat. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh informan penelitian, seorang perwira tinggi di bidang kelembagaan Mabes Polri, sebagai berikut:

“...fungsi belum jelas juga, penetapan tugas juga belum, tugas penegakkan hukum siapa sih, kemudian tugas perlindungan siapa sih, mencegah, melindungi, mengayomi kan berbeda, siapa yang bertugas melindunginya, bertugas mencegah siapa, hampir semua dipegang dikepal.”²⁹

Pernyataan yang hampir sama juga disampaikan oleh informan lainnya, seorang Komisaris Besar Polisi di Mabes Polri. Menurut informan, masih terdapat banyak ruang untuk meningkatkan desentralisasi ke jajaran Polres, sebagai berikut:

“Harus jujur sebenarnya. Wadah seperti apa sih di Mabes ini yang diperlukan, kalau itu memang kewenangannya Polda ya turunkan ke Polda, kalau kewenangannya Polres, ya turunkan ke Polres. Kalau dibidang Polres tidak mampu, ya Polresnya dibuat mampu, kan gitu. Kan selalu alasannya wah ini Polres tidak mampu. Ya dibuat mampu, jangan terus diambil alih. Jadi sentralisasi lagi... Dulu ada demam desentralisasi kan? Tapi sekarang malah justru beberapa yang sudah diturunkan di tarik kembali dari segi kewenangan saja.”³⁰

Menurut pendapat seorang informan pejabat kunci di KemenPAN dan RB, desentralisasi ke jajaran kewilayahan akan membuat struktur Mabes menjadi lebih ramping. Hal ini sebagaimana dinyatakan sebagai berikut:

“Tidak harus semua beban itu distrukturkan, dilihat dulu beban besar itu dalam hal apa, kalau operasional harus turun ke bawah Polda, Polres, Polsek, kalau perumusannya yang bebannya ya Mabes, kalau operasional harus ke bawah, masyarakatnya di lapangan, harus dilihat dulu bebannya apa yang besar”³¹

Pernyataan di atas menunjukkan tingginya sentralisasi pada tubuh Polri, dimana sebagian besar wewenang pengambilan kebijakan dan keputusan operasional masih dipegang oleh pimpinan. Penerapan sistem sentralisasi murni sebetulnya kurang realistis bagi Polri karena beberapa alasan. Pertama, cakupan wilayah kerja Polri secara geografis sangat luas, sehingga tidak mungkin dilakukan tanpa desentralisasi pengambilan keputusan dan pelaksanaan kegiatan. Kedua, jenis dan jumlah permasalahan yang dihadapi Polri sangat beragam, dan tidak mungkin diselesaikan secara terpusat. Ketiga, meskipun Polri bercirikan sistem komando, ia bukanlah

²⁹ Kode informan: KBL1

³⁰ Kode Informan: KBE

³¹ Kode informan: Ib

institusi militer. Persoalan keamanan sifatnya sangat kompleks dan cepat berkembang, sehingga dibutuhkan lebih banyak penyesuaian serta inisiatif dari petugas untuk menanganinya. Sistem komando yang terlalu sentralistis pada akhirnya akan menurunkan kreativitas dan responsivitas petugas.

Desentralisasi administrasi adalah transfer kegiatan dari pemerintahan pusat kepada pejabat-pejabat ditingkat daerah untuk meningkatkan efisiensi. Perlu diidentifikasi kembali dan ditingkatkan lagi aspek-aspek desentralisasi kepada jajaran wilayah. Hal ini diperlukan mengingat kompleksnya permasalahan tugas yang dihadapi oleh Polri. Selain itu, banyaknya sumber daya manusia yang dikelola, serta persebaran lokasi dan wilayah hukum yang luas, membuat desentralisasi sebagai sebuah kebutuhan bagi Polri. Tujuannya adalah agar tugas para pimpinan tinggi di Mabes semakin berkurang. Dengan demikian, unsur Mabes Polri akan lebih fokus pada pelaksanaan fungsi perumusan kebijakan strategis kepolisian. Kejahatan memang perlu ditangani secara berjenjang, tetapi fungsi utama dari Mabes adalah memberikan bantuan teknis kepada satuan bawah. Hal ini karena dalam sistem peradilan di Indonesia, tindak pidana hanya dapat ditangani dengan menyesuaikan tempat kejadian perkaranya. Untuk itu, Polda dan Polres perlu lebih difungsikan untuk melakukan operasi kepolisian mandiri kewilayahan. Jenis dan substansi operasi disesuaikan dengan tantangan dan kebutuhan keamanan dan perkembangan institusi di wilayahnya masing-masing.

c) Formalisasi Organisasi

Salah satu ciri organisasi modern adalah legitimasi³². Legitimasi, atau otoritas legal, diperlukan sebagai dasar pekerjaan para pejabat dalam mewujudkan tujuan dan nilai organisasi. Sebagai institusi yang bekerja di wilayah hukum, maka formalisasi prosedur dan peraturan sangat penting bagi para petugas di lapangan. Tanpa formalisasi prosedur, tindakan polisi bisa dianggap ilegal. Jika uraian tugas pokok dan fungsi setiap jabatan telah diformalisasi, maka akan menjadi jelas siapa bertanggungjawab terhadap apa.

Pada organisasi Polri, sebagian besar *Standar Operating Procedures* telah ditetapkan. Demikian juga uraian tugas setiap jabatan dalam Peraturan Kapolri Nomor 6 tahun 2017 tentang Struktur Organisasi dan tata Kerja Kepolisian Republik Indonesia. Namun, masih terdapat beberapa hal yang tidak ditetapkan dengan jelas. Bahkan, pada beberapa kasus, ada persepsi bahwa beberapa aturan sengaja tidak dibuat untuk tidak membatasi diskresi dalam pelaksanaan tugas jabatan. Sebagaimana informan kami, seorang perwira tinggi di Mabes Polri, yang menyatakan sebagai berikut:

“...tumpang tindih ya, tugas pokok, tumpang tindih fungsi masih terjadi”...karena memang aturannya tidak dibikin..³³

³² Mintzberg, Henry. *Power in and around Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983

³³ Kode Informan: KBL1

Terdapat beberapa contoh pekerjaan yang sama dan seharusnya terintegrasi dalam satu biro, ternyata dilaksanakan secara parsial oleh setiap unit³⁴. Sebagai contoh, urusan pengembangan kerjasama serta urusan monitoring dan evaluasi saat ini dilaksanakan oleh beberapa Biro³⁵. Contoh lainnya adalah urusan keuangan, dimana terjadi tumpang tindih pekerjaan antar Bagian Pelaksanaan Anggaran Revisi dengan Bagian Laporan Penggunaan Anggaran³⁶.

Dengan demikian, formalisasi yang dilakukan dalam struktur Polri belum sepenuhnya berjalan dengan baik. Meskipun upaya untuk meningkatkan formalisasi melalui penetapan prosedur kerja dan pembagian tugas telah dilakukan, masih terdapat banyak permasalahan seperti tumpang tindih, fungsi yang sama dilakukan oleh beberapa bagian, atau bahkan keengganan untuk melaksanakan sebuah jenis pekerjaan tertentu.

3) Kinerja Organisasi Mabes Polri

Restrukturisasi organisasi Polri pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan kinerja secara keseluruhan sebagai bagian dari reformasi birokrasi. Seiring dengan reformasi birokrasi nasional, Polri telah mencanangkan program Reformasi Birokrasi untuk mewujudkan harapan masyarakat. Diharapkan, secara kelembagaan Polri dapat menjadi “Polri yang dipercaya, yang memberikan pelayanan prima, minimal zero complain, menjadikan Polri unggul dan profesional berlandaskan revolusi mental”. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh informan, seorang Ajudan Komisaris Besar Polisi dengan jabatan Eselon III pada Mabes Polri, sebagai berikut:

“Tujuan untuk program pembuatan kelembagaan itu adalah membentuk organisasi pemerintah yang tepat struktur, efektif, efisien, dan berkinerja tinggi. Dan hasil yang diharapkan, antar lain adalah meningkatkan kualitas pelaksanaan agenda reformasi birokrasi, meningkatnya ketepatan ukuran ketepatan fungsi dan sinergi kelembagaan pemerintah non kelembagaan, menurunnya tumpang tindih tugas, nah itu yang paling penting. Menurunnya tumpang tindih tugas dan fungsi antar kelembagaan dan antar pemerintah daerah itu sebetulnya...”³⁷.

Semenjak dilaksanakan upaya reformasi Polri, secara kelembagaan tidak dapat dipungkiri bahwa Polri telah mencapai beberapa kemajuan. Sebagai contoh, pada tahun 2010, telah dilakukan evaluasi oleh Tim Independen Reformasi Birokrasi Nasional terhadap kemajuan yang dicapai Polri. Hasil dari penilaian tersebut menunjukkan bahwa rata-rata nilai Polri adalah “Baik” yaitu sebesar 3.63. Tim evaluasi juga menyimpulkan bahwa Polri telah siap untuk melaksanakan reformasi birokrasi pada tahapan selanjutnya. Beberapa unsur yang dinilai adalah aspek *quick*

³⁴ Kode Informan: KBP1

³⁵ Kode Informan: KLP2

³⁶ Kode Informan: KLP1

³⁷ Kode Informan: KBP3

wins, kelembagaan, SDM dan tata laksana. Hasil penilaian pada masing-masing unsur menunjukkan bahwa program *quick wins* Polri memperoleh nilai yang paling baik. Nilai kuantitatif yang didapatkan pada program ini adalah 3,88. Unsur kelembagaan mendapatkan nilai 3,66, unsur Sumber Daya Manusia mendapatkan nilai 3,55. Unsur tatalaksana mendapatkan nilai 3,42.

Selanjutnya, pada tahun 2015, Tim Independen dari Kementerian PAN-RB melakukan verifikasi dan penilaian terhadap delapan area perubahan di lingkungan Polri. Nilai yang didapatkan oleh lembaga Polri adalah 67,23. Dengan nilai ini, posisi organisasi Polri ada dalam kategori "B". Berdasarkan studi dokumentasi terhadap laporan reformasi birokrasi Polri, ditemukan fakta bahwa secara umum program *quick wins*, terutama terkait dengan peningkatan pelayanan *quick respons* Sabhara telah cukup baik. Terdapat juga perbaikan pada transparansi pelayanan di bidang SIM, STNK dan BPKB. Demikian juga pada transparansi pelayanan di bidang penyidikan dan transparansi pelayanan di bidang rekrutmen anggota Polri, telah terdapat perbaikan yang cukup berarti.

Di samping beberapa kemajuan yang telah dicapai, pada dasarnya masih banyak peluang atau kesempatan untuk meningkatkan capaian kinerja reformasi birokrasi di Polri. Namun, hal ini belum bisa dilaksanakan karena terjadi permasalahan pada restrukturisasi organisasi Polri. Permasalahan tersebut menyangkut kejelasan beberapa pedoman tata laksana Polri. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh informan penelitian, seorang Ajudan Komisariss Besar Polisi pada Mabes Polri, bagai berikut:

"...KemenPAN itu mengamanatkan reformasi itu adalah pemerintahan yang bersih, penata kelola pemerintahan yang baik. Kemudian sarannya itu birokrasi yang efektif, birokrasi yang bersih, bebas KKN, pelayanan publik yang berkualitas. Untuk mewujudkan ini semua Polri itu introspeksi, pengawasan diri, tidak bisa mencapai sasaran ini kalau tidak ada pembenahan di tata kelolanya, kata kuncinya di tata kelola. Tata kelola kita ini bisa dibilang belum baik, bukan saya bilang jelek, perlu perbaikan. Itu terbukti apa keluhan masyarakat masih tinggi, masih terjadi suap, pungli dan sebagainya, indeksnya masih rendah, anggota juga banyak yang kurang puas terhadap kinerja, internal sendirilah itu diperbaiki."³⁸

Meskipun beberapa angka kuantitatif dan indeks reformasi birokrasi menunjukkan perbaikan di organisasi Polri, namun dalam tataran psikologis dan persepsi beberapa pejabat Mabes Polri, perbaikan yang terjadi masih terlalu kecil tingkatannya. Reformasi yang terjadi belum sepenuhnya seperti apa yang diharapkan. Informan penelitian, seorang pejabat eselon IV di Mabes Polri yang membidangi kelembagaan pusat, menyatakan sebagai berikut:

"Kalau jujur, untuk saya sendiri reformasi birokrasi ini memang sudah berjalan walaupun hasilnya, dampaknya belum bisa saya sendiri merasakan manfaatnya.

³⁸ Kode Informan: KBP3

Karena menurut saya, reformasi ini sepertinya hanya semacam slogan saja, tapi pada pelaksanaannya itu tidak sepenuhnya orang mau melaksanakan reformasi itu. Jadi implementasinya masih kurang, masih belum menyentuh.”³⁹

Informan lainnya juga menyatakan harapannya terkait hasil dari restrukturisasi Polri, yang belum bisa diwujudkan sampai saat ini, sebagai berikut:

“Berkaitan dengan struktur kalau menurut saya sendiri, saya inginnya sih sesuai dengan renstra yang dulu pernah didengungkan miskin struktur kaya fungsi. Jadi kita tidak perlu terlalu banyak merekrut orang untuk menjadi anggota atau PNS Polri, tapi kita mampu, bisa melaksanakan tugas semaksimal mungkin. Berkaitan dengan kelembagaan, kalau menurut saya, dalam membentuk atau meningkatkan suatu Satker atau Satwil ada aturan-aturan yang harus dilalui, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi. Apabila salah satu syarat itu tidak bisa dipenuhi, kalau menurut saya, karena syarat itu harga mati, kalau salah satu syarat tidak dipenuhi, ya jangan dibentuk atau jangan ditingkatkan, karena nantinya akan merepotkan Kasatwil, akan merepotkan anggota juga.”⁴⁰

Pernyataan-pernyataan tersebut di atas menunjukkan bahwa upaya meningkatkan reformasi birokrasi di struktur Polri belum sepenuhnya berhasil. Telah terdapat beberapa perbaikan sebagai implikasi dari restrukturisasi organisasi Polri, namun terdapat sangat banyak area masih perlu ditingkatkan kualitas pembenahannya.

4) Refleksi Teoretik

Penelitian ini menemukan bahwa struktur organisasi mabas Polri termasuk besar dan memiliki kompleksitas, sentralisasi dan formalisasi yang tinggi. Implikasi struktur yang besar adalah inefisiensi. Kompleksitas yang tinggi karena departementalisasi dan diferensiasi mengakibatkan miskordinasi antara unsur staf dan unsur lini. Sentralisasi yang terlalu tinggi mengakibatkan kelambanan dalam merespon berbagai persoalan yang muncul di lapangan, serta kurangnya pemberdayaan bagi jajaran kewilayahan. Formalisasi yang ada lebih menekankan pada standarisasi pelaksanaan pekerjaan, namun kurang pada internalisasi nilai, norma dan kode etik profesi.

Berbagai persoalan teknis dan manajerial lainnya juga timbul karena tingginya rentang kendali dan hirarki jabatan dalam organisasi. Dapat difahami bahwa struktur yang besar tidak selalu menghasilkan kinerja yang optimal. Semakin besar sebuah struktur bukan berarti ia menjadi semakin kuat, tetapi justru semakin lamban pergerakannya. Organisasi dengan struktur yang besar justru disibukkan dengan pekerjaan untuk melayani dirinya sendiri. Ia kemudian melupakan tugas utamanya untuk melayani pelanggan atau masyarakat. Dengan demikian, konsep pengembangan organisasi (*organizational development*) seharusnya tidak selalu didefinisikan sebagai

³⁹ Kode Informan: KLP1

⁴⁰ Kode Informan: KLP1

pembesaran struktur (*structural enlargement*). Dalam konteks birokrasi modern, konsep pengembangan organisasi akan lebih tepat didefinisikan sebagai upaya peningkatan kapasitas organisasi agar ia mampu menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi di lingkungannya.

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 penegakkan 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 tipe organisasi Polri perlu dirubah dari organisasi mekanis menjadi organisasi organik. Hal ini dapat dilakukan melalui penguatan desentralisasi kewenangan kepada jajaran kewilayahan. Tujuannya adalah agar Polri secara organisatoris lebih mampu merespon perubahan lingkungan eksternal dan perkembangan permasalahan keamanan yang sangat dinamis. Profesionalisme dikembangkan melalui pembentukan jabatan fungsional berdasarkan keahlian. Model struktur birokrasi profesional 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.

Dalam birokrasi ala Weber, organisasi selalu diukur dari perspektif efisiensi seperti halnya mesin produksi⁴¹. Birokrasi harus bekerja berdasarkan rasionalitas, dimana berbagai aktifitas diselenggarakan dengan prosedur terstandar berdasarkan pembagian kerja, spesialisasi dan hirarki dalam struktur yang ada. Namun, ternyata rasionalitas tidak selalu diterapkan di Mabes Polri. Birokrasi Mabes Polri kurang bisa difahami dari perspektif mesin produksi ala Weber. Mabes Polri ternyata lebih bisa difahami sebagai organisme yang punya nyawa, yang digerakkan oleh perilaku dan kecenderungan manusia di dalamnya. Visi misi serta tujuan ideal yang telah ditetapkan dapat dialihkan sesuai kecenderungan pemahaman manusia di dalamnya. Mereka bisa mengalihkan atau menciptakan resistensi terhadap arah restrukturisasi. Dalam konteks restrukturisasi Polri, terdapat kecenderungan bahwa sebagian kelompok berupaya memperbesar struktur atau paling tidak mempertahankan eksistensi struktur dimana mereka berada. Interaksi diantara mereka bahkan bisa membentuk sebuah kekuatan informal yang mempunyai kepentingan tersendiri, sehingga melakukan tindakan yang bertentangan dengan tujuan ideal organisasi.

Proses yang terjadi di dalam organisasi juga merupakan faktor penting non struktural yang mempengaruhi efektivitas. Dengan demikian, teori struktur organisasi⁴² tidak

⁴¹ Mintzberg, Henry. *Power in and around Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983

⁴² Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications*, 3/e. India: Pearson Education,

selalu cukup mampu menganalisa berbagai persoalan organisasi. Secara teoretis, perlu ditambahkan pemahaman baru tentang bagaimana perilaku mempengaruhi karakter organisasi. Sangat perlu bagi Polri untuk merasionalisasi manajemennya. Seluruh perubahan struktural tidak akan efektif jika tidak didukung oleh manajemen yang rasional dan antisipatif terhadap perubahan zaman.

Bagaimanapun juga, struktur organisasi apapun dijalankan oleh personil. Pada konteks ini, dimensi analitik struktur organisasi perlu ditambahkan atau disempurnakan. Sebagaimana ditunjukkan dari hasil analisis data di Mabes Polri, proses kerja yang terjadi di dalam organisasi juga merupakan dimensi penting dalam analisis organisasi. Proses organisasi merupakan gambaran berlangsungnya seluruh kegiatan untuk mencapai tujuan secara dinamis. Di dalam proses organisasi, seluruh aktivitas dan interaksi antar elemen struktural harus memiliki keselarasan satu sama lain. Koordinasi, integrasi dan sinkronisasi antara satu bagian dengan yang lainnya dibutuhkan untuk tata kelola organisasi yang baik. Aktifitas organisasi merupakan suatu rangkaian nilai yang berpedoman pada formalisasi dan prosedur baku yang harus dipatuhi.

Hasil penelitian di Mabes Polri menemukan bahwa struktur dan proses telah menjadi dua dimensi utama yang menentukan kinerja organisasi. Kedua dimensi ini perlu mendapat perhatian dalam proses restrukturisasi. Jika dimensi analitikal struktur bersifat statis, maka dimensi analitikal proses organisasi bersifat lebih dinamis. Dimensi analitikal struktur meliputi kompleksitas, sentralisasi dan formalisasi⁴³, sedangkan dimensi proses organisasi yang dapat diidentifikasi dari penelitian ini adalah: keselarasan (*alignment*); kepatuhan (*compliance*). Keselarasan menunjukkan sejauh mana aktivitas setiap bagian struktur sesuai dengan apa yang menjadi wewenangnya serta secara bersama-sama berkontribusi terhadap tujuan organisasi. Kepatuhan menunjukkan sejauh mana para pejabat mematuhi prosedur yang ditetapkan (formalisasi) maupun bekerja sesuai jenis wewenang yang didelegasikan (desentralisasi).

Hubungan kedua dimensi analitikal tersebut tidak selalu berbanding lurus. Temuan pada struktur Mabes Polri menunjukkan bahwa struktur organisasi yang besar tidak selalu menghasilkan proses kerja yang lebih baik, dan pada akhirnya kinerja yang optimal. Semakin besar sebuah struktur bukan berarti ia menjadi semakin kuat. Justru, semakin besar sebuah struktur maka semakin rendah keselarasan dan lamban pergerakannya. Permasalahan lainnya adalah jika struktur terlalu besar maka organisasi tersebut justru disibukkan dengan pekerjaan untuk melayani dirinya sendiri. Ia kemudian melupakan tugas utamanya untuk melayani pelanggan atau masyarakat.

1990

⁴³ Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications*, 3/e. India: Pearson Education, 1990

D. Penutup

Struktur organisasi Polri saat ini belum sepenuhnya mengikuti kebutuhan organisasi. Restrukturisasi yang dilakukan telah mengarah pada pengembangan struktur Mabes yang semakin besar, dan berlawanan dengan konsep restrukturisasi organisasi publik yang seharusnya berorientasi *downsizing* atau *rightsizing*. Sebagai konsekuensinya, organisasi Polri memiliki kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi yang tinggi, atau yang biasa disebut sebagai tipe mekanik. Tipe mekanik kurang cocok diterapkan pada lingkungan yang dinamis, sehingga membuat kinerja organisasi Polri tidak optimal.

Temuan baru dari penelitian ini bagi adalah bahwa pengembangan struktur organisasi tidak selalu meningkatkan kapasitas kelembagaan sebuah organisasi. Bagi Polri, hal yang terpenting sebetulnya adalah kemampuan adaptif terhadap perubahan eksternal serta kemitraan konstruktif dengan masyarakat. Modernisasi kepolisian seharusnya dilakukan dengan meningkatkan desentralisasi terhadap unsur kewilayahan. Restrukturisasi Polri perlu diarahkan untuk membuat organisasi yang miskin struktur tapi kaya fungsi, dengan merampingkan struktur Mabes dan memperkuat struktur kewilayahan. Karakter organisasi Polri perlu dirubah dari organisasi mekanik menjadi organisasi organik, melalui penguatan desentralisasi kewenangan kepada jajaran kewilayahan. Dengan demikian, Polri akan mampu merespon perkembangan permasalahan Kamtibmas yang sangat dinamis. Selain itu, secara teoretis persoalan organisasi dapat dianalisa dengan lebih komprehensif melalui kombinasi analitikal dimensi struktur yang meliputi kompleksitas, sentralisasi dan formalisasi, dan dimensi proses yang meliputi keselarasan (*alignment*) dan kepatuhan (*compliance*).

Daftar Pustaka

- Amelza Dahniel, Rycko. *Fenomena Implementasi Reformasi Birokrasi Polri*, Unpublished Working Papers, 2010
- Caiden, Gerald. E. Administrative Reform. *Public Administration and Public Policy* 94 (2001) 655-668.
- Cushway, Barry, dan Derek Lodge. *Perilaku dan Desain Organisasi*. Jakarta: Alex Media Komputindo. 1993
- Dwilaksana, Chryshnanda. *Pola-Pola Pemolisian di Polres Batang*. Disertasi Program Studi Kajian Ilmu Kepolisian, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2005
- Fyfe, Nick. Observations on Police Reform in Scotland. *British Society of Criminology Newsletter* 74 (2014) 8-12.
- Gibson, James L., John M. Ivancevich, dan James H. Donnely. *Organizations: Structure, Processes, Behavior*. Bussines Publication. 1997
- Giddens, Anthony. *Agency, Institution and Time Space Analysis*. London. Rotledge and Kegal Paul. 1981
- Hammer, Michael dan James Champy. *Reengineering The Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. New York: Harper Business. 1993
- Izquierdo, Santiago Villaveces, Building Internal and External Constituencies for Police Reform: an Indonesian Case Study. *International Journal of Police Science & Management* 12 No. (2), (2009) 183-194
- Juncos, Ana E. (2011). Europeanization by decree? The case of police reform in Bosnia. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49 no. 2 (2011) 367-389.
- Kasim Azhar. *Pengukuran Efektivitas Dalam Organisasi*, Jakarta. 1998
- Light, Matthew. Police Reforms in the Republic of Georgia: the Convergence of Domestic and Foreign Policy in an Anti-Corruption Drive. *Policing and Society* 24 no. 3, (2014) 318-345
- Mintzberg, Henry. *Power in and around Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983
- Nalla, Mahesh, dan Chae Mamayek. Democratic Policing, Police Accountability, and Citizen Oversight in Asia: an Exploratory Study, *Police Practice and Research* 14 No. 2, (2013) 117-129
- Ncholo, Paseka. Reforming the Public Service in South Africa: A Policy Framework. *Public administration and development* 20 no. 2, (2000) 87-102
- Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structures, Designs, And Applications*, 3/e. India: Pearson Education, 1990

Robertson, Annete. 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 no. 1, (2005) 1-28

Sholihin, Mahfud dan Richard Pike, Organisational Commitment in the Police Service: Exploring the Effects of Performance Measures, Procedural Justice and Interpersonal Trust, *Financial Accountability & Management* 26 No. 4, (2010) 27-44