

HUKUM KEPOLISIAN

(Suatu percobaan penerapan teori kesisteman)

Oleh:

Bagoes Moedjadi

bag. II

5) Mengingat manusia yang berusaha bersama secara menyeluruh dan terpadu atau secara sistem di atas tidak hidup dalam alam-va-kum melainkan dalam lingkungan hidupnya maka dengan sistem nya tersebut manusia mempunya hubungan dengan lingkungan berpola sebagai berikut:

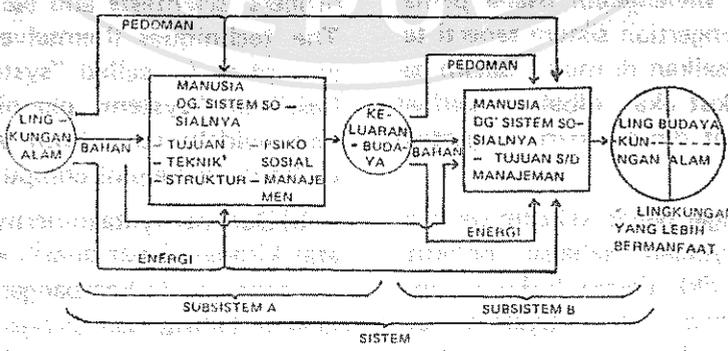
- a) ia selalu menerima pengaruh dari lingkungan. Apabila "bahasa sistem" dipakai: Lingkungan memberi masukan, sebagai bahan seperti air, sebagai pedoman (iklim) sebagai energi (sinar surya) hingga mempengaruhi. Yang dipengaruhi adalah tujuan, tehnik, struk-

tur, psikososial dan manajemennya.

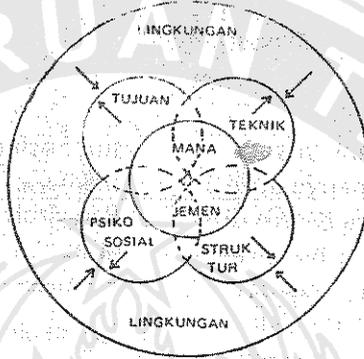
Pengaruh lingkungan yang searah ini hanya dikenal oleh manusia "zaman batu".

- b) ia selalu memberi pengaruhnya kepada lingkungan. Berarti ia memberi masukan kepada lingkungan. Yang menjadi masukan ini adalah keluarannya. Melalui keluaran ini ia ingin membuat agar lingkungan selalu bermanfaat baginya. Bermanfaat untuk tujuan, tehnik, struktur, psikososial dan manajemennya.
- c) pola hubungan di atas dapat divisualisasikan sebagai berikut:

SISTEM MEMELIHARA KESEIMBANGAN DENGAN LINGKUNGAN



ATAU



6) Termasuk dalam pemahaman sistem di atas adalah keyakinan bahwa sistem benar-benar adalah tidak sama dengan sistim, karena sistem mencakup sistim

SISTEM = {
 1. Tujuan
 2. Teknik = Sistim
 3. Struktur
 4. Psikososial
 5. Manajemen
 tatanan tentang

5. Pendekatan Kesisteman.

Untuk melengkapi usaha pemahaman pengertian sistem seperti telah diselesaikan di muka, dalam bagian berikut akan dibahas manfaat yang dapat dipetik dari pengertian itu.

a) Sebagai bahan dikutip pernyataan-pernyataan sebagai berikut: Johnson dkk dalam bukunya menulis bahwa "The Systems approach to the management of or-

ganizations has passed its infancy and is approaching adolescence Everything is a system, and systems thinking is the byword".

Emery dalam bukunya menyatakan bahwa "The new style of dealing with the future has no accepted, inclusive name, but the name of its more highly developed techniques have become familiar in the last ten years to most businessman, government officials, military officers, scientists and technicians. The techniques themselves, which are apt to be called "systems analysis" or "systems planning", are now widely used both with and without the help of computers".

b) Dari pernyataan-pernyataan di atas kiranya dapat ditarik kesimpulan tentang perkembangan sistem. Diakui bahwa usia pengertian sistem masih amat muda, sekitar 20-

30 tahun. Sekalipun demikian ia berkembang pesat sekali sehingga sekarang sudah digunakan oleh/dalam banyak lingkungan, yaitu dunia bisnis, pejabat pemerintah, kalangan militer, para cendekiawan dan ahli-ahli teknik. Slogan yang berbunyi: "Apapun adalah sistem" kini berlaku.

c) Bagaimanakah keadaan di tanah air?

Dalam UUD 1945 (jika penulis tidak salah) dalam satu pasal tercantum istilah *sistim* yaitu pasal 31 yang berbunyi: "(2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistim pengajaran nasional, yang diatur dengan Undang-undang". Sebaliknya sewaktu masalah pendidikan nasional ramai dibicarakan beberapa waktu yang lalu, nampaknya sudah dengan luas digunakan istilah *sistem* pendidikan nasional.

Di dalam GBHN 1978 (TAP MPR No. VII/MPR/1978) ternyata istilah *sistem* sudah dicantumkan dalam materi dari berbagai bidang usaha nasional. Antara lain dapat disebut bidang pertahanan keamanan yang mengedepankan pengertian sistem pertahanan rakyat semesta; bidang pendidikan menyatakan bahwa "sistem pendidikan perlu disesuaikan dengan kebutuhan pembangunan segala bidang.....".

Belum lagi bila diikuti pernyataan tokoh-tokoh kita dalam berbagai kesempatan. Dapat dikatakan

sudah menjadi gejala umum dalam pidato-pidato dapat ditangkap penggunaan istilah-istilah seperti "terpadu", "sinambung", "menyeluruh", "lintas sektoral" dan lain-lain yang rupa-rupanya harus diterima sebagai berarti "sudah ber-paham sistem".

d) Sebelum memasuki masalah manfaat sistem, tidak ada jeleknya untuk mendahulukan pernyataan bahwa penggunaan paham sistem secara bermanfaat memperoleh sebutan yang berbeda-beda.

Johnson dan kawan-kawan memakai sebutan *systems approach* atau bila diterjemahkan pendekatan sistem-sistem. Ada yang menyebutnya *systems analysis*, *systems planning*, *systems concepts*, *systems engineering*.

Penulis menggunakan sebutan pendekatan kesisteman sebagai istilah yang mengandung pengertian manfaat yang diperoleh dari teori kesisteman apabila teori itu diterapkan untuk menghadapi dan memecahkan suatu keadaan atau masalah. Pendirian ini bersumberkan paham dari Johnson dan kawan-kawan yang kemudian dikembangkan melalui percobaan-percobaan penerapannya, baik dalam bidang Kepolisian maupun dalam bidang usaha swasta.

e) Johnson dan kawan-kawan berkata: "Thus the systems approach is at once (1) a way of thinking, (2) a method or technique of

analysis, and (3) a managerial style"

Jadi apabila berbicara mengenai systems approach maka, menurut pemahamannya, itu berarti bahwa seorang yang memakai approach tersebut harus bersikap sekaligus:

- 1) berfikir secara sistem.
- 2) menganalisa secara sistem, dan
- 3) bergaya manajemen secara sistem pula.

Rasanya paham di atas perlu memperoleh kejelasan sehingga memberikan modal yang meyakinkan dalam bersikap sedemikian. Tanpa kejelasan, terutama tentang apa artinya sekaligus bersikap dengan, katakan, tiga cara tersebut, besar kemungkinan yang terjadi adalah bahwa sudah dipenuhi syarat bersikap ketiga-tiga cara itu, tetapi masing-masing berdiri sendiri-sendiri alias tiada kaitannya satu dengan yang lain.

Pastilah bersikap sedemikian akan berbeda hasilnya dengan apa yang dimaksud oleh Johnson dan kawan-kawan dengan sekaligus tersebut.

f) Penulis mengembangkan paham tentang pendekatan kesistem-an yang bersumberkan paham Johnson dan kawan-kawan di atas seperti diuraikan berikut ini.

1) Berfikir secara sistem.

Sikap ini mengandung arti bahwa apapun di dunia ini, selama merupakan buatan manusia, adalah sistem.

Apapun di sini dapat mencakup suatu fenomena, baik berupa keadaan ataupun berupa masalah. Baik bersifat fisik maupun non-fisik.

Berarti apapun itu merupakan kesatuan dan keseluruhan. Artinya dapat difikirkan terdiri atas bagian-bagian (=sistimatika) di mana bagian-bagian itu pasti ada hubungannya, khususnya ada hubungan pola masukan-transformasi-keluaran.

Lebih lanjut berarti bahwa apapun itu tentu, karena adalah sistem, mempunyai hubungan dengan sistem lain. Yaitu memperoleh masukan, entah sebagai bahan-mentah, sebagai energi atau sebagai pedoman, dari sistem lain dan memberikan masukan, melalui keluarannya, kepada sistem lain.

Andaikata apapun itu terbukti hanya berupa *komponen* saja dari suatu sistem dan bukan merupakan sistem sendiri, maka ia pasti tercakup dalam/oleh suatu sistem dan melalui sistemnya itu mempunyai hubungan seperti diuraikan lebih dahulu di atas.

Satu konsekwensi dari sikap pertama ini adalah bahwa pendirian, yang menyatakan bahwa apapun yang sedang dihadapi itu adalah sistem atau setidaknya komponen dari suatu sistem, itu harus diperoleh melalui usaha pembuktian. Sebab melalui pembuktian ini akan diyakini bagian-bagian apa saja yang ada serta,

yang lebih penting lagi, diyakini adanya hubungan-hubungan menurut pola di atas. Penguasaan atas hasil pembuktian inilah yang kemudian diperlukan untuk mengembangkan sikap kedua, yaitu menganalisa secara sistem.

Melangkah selanjutnya secara konsisten dan teratur juga hanya dimungkinkan dengan penguasaan atas hasil pembuktian tersebut.

Keuntungan-keuntungan lain yang dapat dinikmati dari sikap pertama ini adalah:

- a) sikap *mental*: menghilangkan sikap *mampu sendiri* dan *tidak memerlukan pihak-pihak lain*; sebaliknya mendorong dan memperkuat sikap *kebersamaan*, sikap *integratif-fungsional*.
- b) Sikap *teliti* (bahasa Jawa): selalu dengan jelas dapat membedakan mana obyek, mana metoda dan mana subyek; juga mana tujuan dan mana hasil, mana bahan yang harus di-transformasikan dan mana bahan pula yang harus dijadikan pedoman serta diperhitungkan sebagai faktor yang positif atau negatif terhadap transformasi, mana yang dicakup oleh transformasi sekaligus prosesnya.

2) Menganalisa secara sistem.

Menganalisa sudah tentu bertujuan untuk memecahkan masalah ("problem solving"). Kegiatan

ini dapat dilakukan dalam rangka tugas dan kedudukan selaku *staf* sehingga hasilnya tidak bersifat final dan satu melainkan beberapa kemungkinan yang masih harus dipilih (alternatif). Tetapi lebih-lebih dilakukan dalam rangka tugas dan kedudukan sebagai pimpinan yang harus mengambil putusan ("decision making") untuk menetapkan pilihan diantara kemungkinan-kemungkinan yang disajikan kepadanya.

Menganalisa secara sistem dikerjakan sebagai berikut:

- a) menyadari bahwa ada suatu masalah yang sedang dihadapi.

Masalah ini dipikirkan menjadi sistem melalui sikap pertama di muka.

Hasilnya, menjadi jelas

- (1) apa tujuannya
- (2) apa bahan-bahannya (masuk-masukannya)
- (3) apa transformasinya
- (4) apa hasilnya, yang seharusnya (sesuai sistem).

- b) Menginventarisasikan keadaan yang menimbulkan masalah tersebut dengan mengikuti urutan hasil berfikir sistem di atas, serta membandingkan antara keadaan dan apa yang seharusnya ada menurut sistem itu:

- 1) apa hasil dalam kenyataan dibandingkan dengan tujuan menurut sistem ("achieved

output vs desired output").

2) perbedaan yang diketahui sebagai hasil perbandingan di atas, dicarikan kejelasannya melalui:

a) perbandingan antara bahan-bahan (masukan-masukan) dalam kenyataan dan menurut sistem.

Hasilnya berupa perbedaan-perbedaan seperti perbedaan mengenai pedoman (ada pedoman yang "dilupakan"), mengenai bahan mentah, mengenai masukan environmental (dimana dicakup peranan organisasi lengkap dengan kekuatan personil, materiilnya, kelengkapan prosedur dan lain-lain, dukungan keuangan, dukungan berupa hasil yang seharusnya diperoleh dari sistem lain dan sebagainya.

b) perbandingan antara transformasi dalam kenyataan dan menurut sistem.

Mungkin menjadi jelas bahwa ada kegiatan yang "tidak menyambung" dan sebagainya.

Sebagai hasil langkah inventarisasi ini akan terkumpul pengetahuan tentang *faktor-faktor korelatif* yang melahirkan masalah yang bersangkutan.

c) menganalisa faktor-faktor korelatif di atas untuk menemukan pemecahan masalah yang optimal.

Menganalisanya dengan sikap mencari sintesa yang intergratif.

Jadi bukan asal sintesa saja.

Sampai dengan langkah ini masih menjadi tugas dan kegiatan staf. Yang dihasilkan adalah beberapa konsep pemecahan masalah sebagai alternatif.

Masing-masing konsep pemecahan masalah mencakup:

1) sasaran, yaitu tujuan mendekati hasil kepada tujuan.

Dengan demikian jelas bermaksud mencapai perbaikan/peningkatan dalam hasil yang harus dicapai dimasa berikutnya.

2) tehnik untuk mencapai perbaikan/peningkatan yang dijadikan sasaran di atas.

Di sinilah terbuka kemungkinan munculnya lebih dari satu konsep. Ibarat peribahasa "banyak jalan menuju ke Roma".

Sekalipun ada bebera

pa konsep, namun kesemuanya tidak boleh meninggalkan proses yang seharusnya dicakup oleh transformasi yang disyaratkan oleh sistemnya.

- 3) struktur yang harus dipartisipasikan dalam pencapaian sasaran.

Inilah tempatnya mengejawantahkan sikap mental sistem seperti disinggung di muka. Yaitu selalu dengan kebersamaan dan bukan sendiri ataupun berkotak-kotak.

Untuk tiap konsep alternatif diperinci pihak-pihak siapa saja yang harus ikut serta, apa tugasnya, apa tujuannya, apa kegiatannya, apa yang harus dihasilkan yang akan bersama dengan hasil pihak lain, menjadi saham yang akan melahirkan hasil sesuai sasaran. Ada pihak yang menyebutkan perincian mengenai struktur ini dengan "building blocks" atau bila diterjemahkan adalah batu-batu batanya.

- 4) psikososialnya, yaitu faktor-faktor mental-

psikologis yang diketahui ada dalam lingkungan dimana pemecahan masalah itu akan dan harus direalisasikan.

Dengan lingkungan di sini dicakup baik lingkungan intern organisasi pelaksana realisasi pemecahan masalah sendiri seperti apatisme, sikap pesimis, rivalitas, sikap tradisional dan lain sebagainya, maupun lingkungan di luar organisasi seperti sensitivitas keagamaan/kesukuan, sikap tertutup dan lain sebagainya.

- 5) Manajemennya.

Ini berarti bahwa tiap konsep pemecahan masalah sebagai alternatif di atas, lengkap dari sasaran sampai dengan psikososialnya, kemudian harus disusun dalam suatu rencana, mungkin jangka pendek ataupun mungkin jangka lainnya (sedang atau panjang).

Dengan demikian akan dihasilkan beberapa rencana sebagai alternatif untuk memecahkan satu masalah yang bersangkutan.

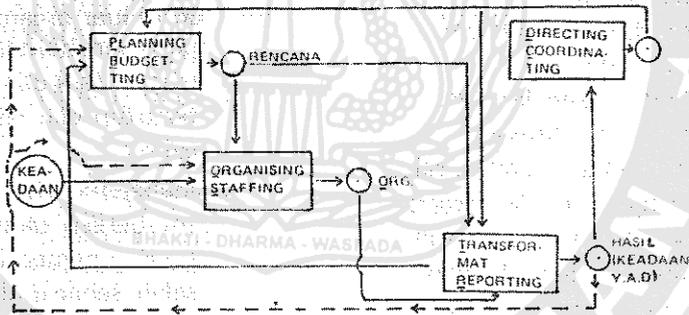
Pencapaian hasil berupa rencana-rencana pemecahan masalah tersebut merupakan penutup dari sikap kedua, menganalisa secara sistem.

3) Bergaya manajemen secara sistem

Agar mampu bergaya seperti disyaratkan oleh sikap ketiga ini, harus dipenuhi sebagai syarat pertama adalah meyakini bahwa manajemenpun adalah sistem. Dalam hal ini tidaklah cukup

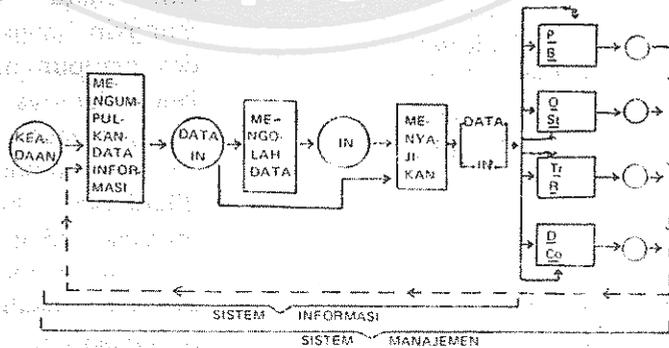
apabila sudah dikuasai lingkup manajemen seperti dipedomani oleh posdcorb umpamanya. Tetapi harus meyakini bahwa singkatan tersebut menggambarkan suatu proses yang teratur yang dari manapun orang mulai selalu harus mengikuti urutan dan kaitan tertentu sehingga tiba kembali pada titik awal yang dipilihnya itu.

Secara singkatnya manajemen sebagai sistem dapat divisualisasikan dalam bagan berikut dibawah ini:



Kecuali itu harus dikuasai pula pengertian *informasi* untuk *manajemen* sebagai sistem, yang lazim diperkenalkan dengan se-

butan Sistem Informasi untuk Manajemen atau Management Information System.



Berbeda dengan sikap kedua di muka, maka sikap ketiga ini pada hakekatnya menjadi tugas dan tanggung jawab pimpinan.

Tugas dan tanggung jawab itu diwujudkan melalui langkah-langkah sebagai berikut:

a) meneliti apakah rencana-rencana pemecahan masalah yang diajukan kepadanya sudah memenuhi persyaratan sistem dengan benar.

b) meneliti apakah rencana-rencana termaksud sudah tepat dilihat dari sasaran usaha yang dipimpinnya.

Lazim disebut manajemen berdasarkan sasaran ("management by objectives").

c) memilih yang dinilai terbaik diantara rencana-rencana yang memenuhi syarat termaksud pada b) di atas.

Memilih di sini berarti dengan pertimbangan-pertimbangan yang bersifat *kuantitatif* (karena berdasarkan data sebagaimana diolah sampai menghasilkan rencana-rencana tersebut) dipertajam dengan pertimbangan/perhitungan yang *kualitatif* (berdasarkan intuisi, selera dan lain-lain yang tidak dapat diukur). Langkah-langkah di atas mewujudkan yang disebut mengambil putusan dengan hasil

penetapan rencana yang berlaku.

Setelah itu menyusul langkah-langkah:

d) mengorganisasikan dengan hasil keadaan sarana dan prasarana yang siap untuk merealisasikan cara-cara pemecahan masalahnya.

e) selama organisasi pelaksana tersebut kemudian bergerak operasional merealisasikan cara-cara pemecahan masalah, melakukan pengendalian yang secara sistem mencakup:

(1) mengawasi

(2) menilai

(3) mengkoordinasikan (intern & keluar)

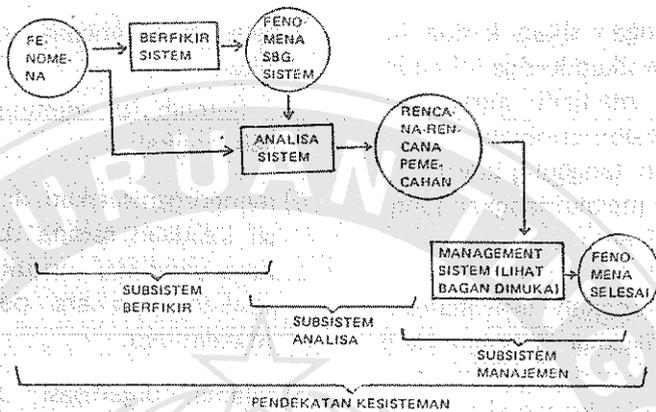
(4) mengarahkan

(5) membimbing

(6) mengoreksi/menghargai

4) Demikianlah yang dimaksud dengan pendekatan kesisteman yang sekaligus mencakup 3 sikap.

Tiga sikap secara konsisten adalah sistem juga seperti dapat dilihat pada bagan berikut:



5) Seperti diketahui sudah sejak lama dipakai pendekatan-pendekatan lain daripada pendekatan kesisteman. Tentu dengan mudah timbul pertanyaan apa bedanya antara pendekatan-pendekatan termaksud. Sebagai contoh pendekatan-pendekatan lain dapatlah disebut pendekatan sejarah, pendekatan hukum, pendekatan keamanan, pendekatan kesejahteraan dan masih banyak lain lagi.

Dengan bermodalkan pengertian sistem, maka diketahui bahwa apapun pasti ada.

- tujuannya
- bahan-bahannya/masukannya yang meliputi:
 - berupa pedoman ("instrumental input")
 - berupa bahan mentah ("raw input")
 - berupa energi ("environmental input")
- transformasinya
- hasilnya.

Sebaiknya diikuti masing-masing komponen di atas apabila dilihat dari isi/materinya masing-masing.

a) Tujuan

Isi tujuan sudah tentu sangat dipengaruhi oleh keinginan karena itu tujuan ini dapat juga disebut sebagai keluaran yang diinginkan ("desired output").

Andaikata dipakai ukuran yang biasa dinyatakan dalam lingkup pembangunan nasional Indonesia, maka isi tujuan ini seharusnya memuat keinginan nasional mengenai cita-cita di bidang kesejahteraan dan di bidang keamanan. Jadi yang menjadi isi dari tujuan itu sebenarnya merupakan hasil analisa dengan pendekatan kesejahteraan dan pendekatan keamanan.

b) bahan berupa pedoman.

Pada umumnya pedoman ini diisi dengan berbagai per-

aturan perundang-undangan yang dijadikan dasar bagi langkah operasional yang akan dikerjakan.

Seperti umpama pembangunan nasional berpedoman kepada ketetapan-ketetapan MPR sebagai pedoman pokok, kemudian kepada Undang-undang, antara lain Undang-undang yang menetapkan anggaran pendapatan dan belanja Negara dan seterusnya.

Materi ini dihasilkan oleh dengan pendekatan yuridis.

c) bahan berupa bahan mentah.

Melalui contoh-contoh seperti diuraikan di muka, kiranya sudah cukup jelas bahwa isi dari bahan ini dapat dihasilkan oleh/dengan pendekatan ekonomi seperti produk nasional non migas juga dengan pendekatan sosiologi seperti tingkat disiplin nasional dan lain sebagainya.

d) bahan berupa energi.

Di sini terbuka kemungkinan dan kesempatan, selebar-lebarnya bagi pendekatan lain. Pendekatan sosiologi dan hukum dapat menampilkan peranan dari umpama hukum adat. Apabila keadaan organisasi yang dinilai berpengaruh, maka mungkin sekali bahan-

nya diwarnai oleh pendekatan administrasi. Mungkin juga faktor kepadatan penduduk yang dominan.

Tentunya ini dihasilkan oleh pendekatan demografi.

Pendeknya setiap pendekatan bebas untuk ikut serta. Semua pendekatan dengan mengikuti pola besar *a la astagatra* pun boleh.

Dari uraian di atas mudah-mudahan sudah dapat diterima keluwesan pendekatan kesis-teman dalam hubungannya dengan pendekatan lain yaitu:

— ia tidak sekali-kali menolak ikut sertanya pendekatan lain, bahkan ia sudah menyediakan tempat bagi pendekatan lain tersebut.

Yang penting pendekatan lain itu ikut "bermain" menurut "aturan permainan" ialah apabila berperan sebagai masukan pedoman maka hasil pengaruhnya berbeda dengan jika duduk di bahan mentah dan seterusnya.

— ia yakin bahwa tanpa ikut sertanya pendekatan lain-lain tersebut pemecahan masalah yang dihasilkan *pasti* akan tidak menyeluruh dan terpadu.

— tidak ada satupun dari pendekatan yang ikut serta itu yang boleh menepuk dada sebagai faktor determinan

yang *terpenting*, sebab semuanya sama pentingnya buat mencapai pemecahan masalah yang menyeluruh dan terpadu tadi.

Jelaslah kiranya bahwa pendekatan kesisteman tidak akan mungkin hidup dan berkembang dalam apa yang disebut "organisasi satu orang".

Ia akan hidup subur dalam

organisasi modern yang menerapkan pembagian tugas yang jelas dengan pola spesialisasi namun tetap integratif — fungsional, menerapkan manajemen modern yang mengutamakan informasi "dari segala penjuru" namun diolah dan disajikan secara teratur dengan "segala pendekatan".

Seorang pengemudi truk menabrak seorang pejalan kaki hingga korban meninggal dunia. Sebenarnya lalu lintas saat itu cukup teratur dan rem juga baik keadaannya. Pengemudi juga tidak dalam keadaan mabuk ataupun mengantuk. Untuk mengamankan dari amukan masyarakat, si pengemudi dibawa ke pos polisi terdekat dan mulai diperiksa. "Tahukah bapak bila pengemudi menabrak seseorang hingga me-

ninggal pengemudi tersebut bisa dihukum mati?"

"Tahu pak" jawab pengemudi. "Nah kenapa masih juga tidak hati-hati, sehingga jatuh korban?"

"Soalnya, saya memang sudah bosan hidup, pak. Hutang menumpuk, gaji tidak cukup buat satu bulan, sedangkan harga selangit. Mending saya dihukum mati saja pak" jawab pengemudi.