

058

MASALAH PENGUKURAN EFEKTIVITAS DAN EFISIENSI POLRI

*Pidato Perayaan Hari Jadi ke - 38 Perguruan Tinggi
Ilmu Kepolisian Republik Indonesia*

*Oleh:
Mardjaman *)*

Yth. Bapak Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia,
Yth. Bapak Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia,
Yth. Bapak Ketua dan para anggota Dewan Kurator dan Dewan Guru Besar
Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian,
Yth. Bapak Dekan dan Wakil Dekan Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian,
Yth. Bapak Gubernur Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian,
Yth. Para Bapak dan Ibu Dosen dan Asisten Dosen, dan
Yth. Segenap Bapak, Ibu dan Saudara yang berkenan ikut memeriahkan
perayaan hari-jadi ke-38 Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian yang di-
adakan pada pagi hari ini.

Masih ada terdengar kritik-kritik bahwa Polri kurang tanggap, kurang becus, kurang ini dan kurang itu, akhirnya kurang atau sama sekali tidak memiliki kemampuan, kecakapan dan keterampilan profesional khas kepolisian, meskipun upaya pembenahannya terus menerus dilakukan.

Kabinet Pembangunan IV mempunyai seorang Menpan, singkatan dari Menteri Pendayagunaan Apa-

ratur Negara. Sesuai dengan namanya, tentunya tugas Menteri ini adalah agar efektivitas dan efisiensi aparatur negara, termasuk di dalamnya Polri, meningkat terus. Adanya Menpan ini menunjukkan adanya sikap dan penilaian yang obyektif, bahwa di dalam jajaran aparatur negara di sana-sini masih ada yang perlu dibenahi, diperbaiki dan disempurnakan, agar efektivitas dan efisiensinya makin lama makin

* Bapak Mayor Jenderal Pol. Purn. Drs. Mardjaman adalah dosen dalam mata kuliah Perband Sistem Kepolisian.

meningkat.

Usaha peningkatan efektivitas dan efisiensi sebenarnya sudah termasuk dalam tugas dan tanggungjawab para pemimpin aparatur negara sendiri. Oleh karena itu, dengan diadakannya Menpan dan dengan dimasukkannya pendayagunaan aparatur negara menjadi salah satu krida dalam Panca Krida Kabinet Pembangunan IV, juga membuktikan bahwa Presiden Suharto menilai bahwa peningkatan tersebut adalah amat mendesak dan penting. Seluruh aparatur negara harus lebih mampu lagi untuk mensukseskan dan mengamankan pelaksanaan Repelita IV, yang menurut perkiraan akan menghadapi tantangan, hambatan, gangguan dan ancaman yang lebih berat lagi daripada yang sudah-sudah.

Agar efektivitas dan efisiensi aparatur negara dapat ditingkatkan, perlu terlebih dahulu dilakukan pengukuran dari efektivitas dan efisiensinya yang ada. Hasil pengukurannya ini tergantung kepada cara-cara melakukan pengukuran. Oleh karena itu, guna memperoleh bahan-bahan yang barangkali berguna bagi usaha penyempurnaan cara-cara pengukuran efektivitas dan efisiensi Polri dalam pidato dies sekarang ini akan dikemukakan dalam garis-garis besarnya cara-cara pengukuran yang dilakukan oleh Polisi di Amerika Serikat, dan masalah-masalah yang timbul dengan peng-

gunaan cara-cara tersebut.

Dipakainya pengalaman di Amerika Serikat, di mana sudah banyak dilakukan riset dan percobaan dalam bidang pengukuran, kiranya tidak akan menimbulkan keberatan-keberatan yang berarti. Sebabnya ialah, bahwa meskipun fungsi kepolisian yang dilakukan oleh Polri berbeda dengan fungsi kepolisian di Amerika Serikat, namun dalam kedua fungsi yang berbeda itu masih terdapat hal-hal yang sama. Baik Polri, maupun Polisi di Amerika Serikat, menjalankan tugas-tugas yang bersifat 1)

1. Kriminal-justisial ("crimineel-justitioneel"), misalnya membikin terang suatu perkara kejahatan;
2. Pengaturan ("bestuurlijk"), misalnya mengatur arus lalu-lintas, dan
3. Sosial ("social"), misalnya ikut serta dalam pembinaan kaum remaja.

Hadirin yang terhormat,

Untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh tentang kepolisian di Amerika Serikat, perlu terlebih dahulu diterangkan sedikit tentang strukturnya. Kalau di Indonesia hanya terdapat satu Polri dan beberapa Polsus kepunyaan Departemen Sipil di seluruh wilayah negara, maka di Amerika Serikat ada 40.000 badan-badan kepolisian, yang juga disebut badan-badan pe-

negak hukum. Badan-badan ini masing-masing berdiri sendiri, terlepas yang satu daripada yang lainnya. Dengan menggunakan sebagai kriteria tingkat Pemerintah, 40.000 badan-badan kepolisian tersebut dapat dimasukkan dalam lima kategori, ialah : ²⁾

1. Badan-badan kepolisian kepunyaan Pemerintah Federal. Diantaranya yang terkenal ialah : F.B.I. (Federal Bureau of Investigation) yang antara lain bertugas untuk menyelidiki perkara-perkara spionase, sabotase, pengkhianatan dan perkara-perkara lainnya mengenai keamanan negara, penculikan untuk memproleh uang tebusan, dan perampokan bank; Jawatan Imigrasi dan Naturalisasi (Immigration and Naturalization) yang antara lain bertugas menyelidiki pelanggaran undang-undang tentang imigrasi dan naturalisasi, mengawasi batas-batas negara, dan mengawasi orang-orang asing; Dinas Rahasia (U.S. Secret Service) yang terutama bertugas pengamanan Presiden beserta keluarganya, dan pemberantasan pemalsuan mata-uang dan surat-surat berharga negara; Satuan Intelijen dari Jawatan Pajak (Intelligence Unit of the Bureau of Internal Revenue) yang bertugas terutama menyelidiki pelanggaran undang-undang pendapatan; dan Divisi Investigasi dan Patroli dari Jawat-

an Pabean (Division of Investigations and Patrol, Bureau of Customs) yang tugasnya menyelidiki penyelundupan dan menegakkan undang-undang pabean dan navigasi.

2. Polisi Negara (State Police) dan badan-badan penyelidik kejahatan kepunyaan Pemerintah dari 50 Negara Bagian.
3. Sheriff dan Deputy Sheriff kepunyaan Pemerintah dari lebih dari 3.000 County, ditambah dengan beberapa satuan Polisi County yang merupakan duplikasi tugas dan wewenang Sheriff, atau yang sama sekali menggesernya.
4. Polisi kepunyaan Pemerintah dari lebih dari 1.000 City dan 20.000 Town-ship; jumlah ini harus ditambah lagi dengan beberapa kesatuan polisi yang dikerjakan di Pengadilan di County dan County-district.
5. Polisi dari kira-kira 15.000 Village, Borough dan Town yang digabungkan.

Perlu diketahui bahwa masih terdapat badan-badan kepolisian yang tidak dapat dimasukkan dalam salah satu kategori tersebut di atas, misalnya: Polisi dari kota Washington, D.C.

Di Amerika Serikat diakui betapa sulitnya untuk menentukan cara-cara pengukuran efektivitas dan efisiensi polisi. Telah banyak dilakukan percobaan di bidang pengukuran yang membawa sebagai hasilnya beberapa kemajuan yang substansial. Namun demikian, sampai sekarang kriteria-kriteria yang digunakan dalam pengukuran pada umumnya dianggap belum adekwat. Penggunaan cara-cara pengukuran yang mengandung kelemahan-kelemahan yang telah diketahuinya ini, memang ada alasannya. Polisi, sebagai alat Pemerintah yang dibiayai oleh rakyat untuk kepentingan rakyat dianggap secara mutlak harus mempunyai cara-cara pengukuran efektivitas dan efisiensinya yang bagaimanapun juga. Pengukuran ini diperlukan oleh rakyat sebagai alat untuk mengawasi polisinya, dan pengawasan ini bersumber kepada hak-hak demokrasi. Selain itu, pengukuran juga diperlukan bagi kepentingan pengelolaan polisi sendiri.

Kesulitan dalam menentukan cara-cara pengukuran adalah akibat dari kenyataan, bahwa medan operasi polisi terdiri dari masyarakat manusia. Dalam masyarakat ini terdapat pelbagai cita-cita, nilai, norma, aspirasi, kebutuhan, tuntutan, adat dan kebiasaan, hubungan antara anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya, sikap dan tanggapannya terhadap faktor-faktor

ekstern yang mempengaruhi dan turut membentuk masyarakat. Kesemuanya ini mempengaruhi pelaksanaan tugas-tugas kepolisian, dan tugas-tugas kepolisian ini pada gilirannya menentukan syarat-syarat bagi pemilihan kriteria-kriteria dalam pengukuran yang diterima oleh masyarakat.

Kalau ditelaah lebih dalam, maka dapat dibedakan antara dua kategori kriteria. Ada kategori kriteria bagi pengukuran masyarakat sendiri dan ada kategori lainnya dengan kriteria kriteria yang dapat diterapkan kepada polisi sebagai badan usaha negara yang menghasilkan jasa-jasa kepolisian ("police service") kepada masyarakat. Kriteria kategori pertama sulit untuk ditentukan. Coba saja ukur rasa aman dan tenteram, bebas dari ketakutan dan kekhawatiran dari masyarakat. Padahal rasa aman dan tenteram ini merupakan tujuan akhir yang ingin dicapai oleh Polisi dengan menghasilkan jasa-jasa kepolisiannya. Dibandingkan dengan kategori pertama, maka kriteria dari kategori kedua tidak begitu sulit untuk dicari. Organisasi polisi tidak begitu rumit seperti organisasi masyarakat.

Kriteria-kriteria dalam pengukuran yang pada umumnya masih digunakan di Amerika Serikat ialah antara lain : biaya polisi per kapita (police costs per capita), tingkat kejahatan (crime rates),

prosentase jumlah kejahatan yang diselesaikan oleh polisi dengan penangkapan (percentage of cases cleared by arrest), prosentase jumlah perkara yang diputus dengan penghukuman oleh Pengadilan), dan tingkat kecelakaan lalu lintas (accidents' rates). Di bawah ini akan diuraikan secara singkat penggunaan ke lima kriteria tersebut dengan masalah-masalahnya:³⁾

Biaya polisi per kapita dipakai untuk membandingkan biaya dari suatu badan kepolisian dengan badan kepolisian lainnya yang kira-kira luas daerahnya, jumlah penduduknya, dan kondisi sosialnya sama, misalnya Polisi Kota A dengan Polisi Kota B. Kalau biaya dari Polisi Kota A ternyata lebih tinggi dari Polisi Kota B, ada kecenderungan untuk menarik kesimpulan, bahwa Polisi Kota A boros dalam pengeluaran biaya bagi penyelenggaraan jasa-jasa kepolisian, sehingga kalah efektif dan efisien daripada Polisi Kota B. Seharusnya, sebelum menarik suatu kesimpulan perlu terlebih dahulu diteliti kegiatan-kegiatan apa yang dilakukan oleh Polisi Kota A yang tidak dilakukan oleh Polisi Kota B. Bisa saja terjadi bahwa Kepala Polisi Kota A telah melakukan kegiatan-kegiatan dalam bidang pencegahan kejahatan (crime prevention), sedangkan Kepala-Kepala Polisi Kota B sama sekali belum mempunyai perhatian terhadap

tugas polisi yang moderen itu, sehingga menganggap sudah cukup untuk menjalankan tugas-tugas patroli (patrol) dan penyelidikan kejahatan (criminal investigation) saja.

Mungkin juga Dewan Kota B (City Council), yang menguasai badan kepolisian, menetapkan kebijaksanaan penegakkan hukum yang lunak, artinya: ada jenis-jenis kejahatan tertentu yang harus dihadapi secara toleran. Dalam hubungan ini perlu diketahui, bahwa para anggota Dewan Kota yang dipilih oleh penduduk kota, mewakili kelompok-kelompok kepentingan tertentu. Dan kelompok-kelompok kepentingan ini yang sesungguhnya menentukan kebijaksanaan kepolisian. Dengan kebijaksanaan yang lunak ini maka wajar kalau biaya polisinya per kapita lalu menjadi rendah. Hal semacam ini pernah terjadi dalam sejarah kepolisian di Amerika Serikat pada suatu ketika dalam tahun 1928, Dewan Kota Kansas City berhasil dikuasai oleh kelompok progresif yang mempunyai tujuan menciptakan suatu Pemerintah Kota yang bersih dan berwibawa. Kelompok progresif ini segera minta bantuan dari August Volimer, seorang bekas Kepala Polisi yang kemudian diangkat menjadi Profesor dalam ilmu administrasi dan manajemen polisi dan yang sering bertindak sebagai konsultan polisi dengan otoritas internasional, untuk membenahi

Polisi Kota Kansas City sehingga menjadi efektif dan efisien. Baru saja August Vollmer menyelesaikan rekomendasi yang sudah barang tentu mencukupi syarat-syarat profesional, maka kelompok politik yang dipimpin oleh Pendergast berhasil kembali menguasai Dewan Kota. Rekomendasinya itu lalu menjadi hilang tanpa bekas. Dengan dikuasainya kembali Kansas City oleh Pendergast dengan kliknya, maka Kansas City memasuki suatu era, penuh dengan ketidak-jujuran, korupsi dan ketidak-efisiensi, yang tidak ada taranya dalam seluruh sejarah pemerintahan kota di Amerika.

Ada kalanya biaya polisi per kapita dipakai untuk membandingkan keadaan sendiri dengan keadaan satu tahun atau lebih yang sudah lampau. Di dalam hal ini juga seharusnya berhati-hati dalam menarik suatu kesimpulan. Harus ada kepastian terlebih dulu bahwa faktor-faktor eksteren, yang mempengaruhi pelaksanaan tugas-tugas kepolisian, dalam tahun-tahun yang lampau memang relatif tetap.

Dengan adanya kelemahan-kelemahan tersebut di atas, maka diragukan validitas kriteria biaya polisi per kapita. Terutama diragukan apakah biaya itu mempunyai korelasi dengan efektivitas dan efisiensi polisi. Pertimbangan-pertimbangan tersebut memperkuat keragu-raguan, bahkan bisa jadi mem-

perkuat penentangan, terhadap validitas kriteria kedua, ialah tingkat kejahatan (crime rates).

Tujuan polisi ialah untuk mencegah dan mengurangi terjadinya kejahatan. Dengan adanya tujuan tersebut lalu orang cenderung untuk menyimpulkan, bahwa hanya Polisi lah yang bertanggungjawab atas peningkatan atau penurunan angka kejahatan. Kesimpulan ini ternyata salah! Masih banyak badan-badan lainnya, kepunyaan Pemerintah maupun swasta, yang juga mempunyai tujuan, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk mencegah orang melakukan kejahatan. Misalnya : badan-badan pendidikan, keagamaan, kepemudaan, kewanitaan, kependuan, masyarakatan dan rekreasi, sosial dan lain sebagainya, yang melakukan usaha dan kegiatan untuk membuat orang menjadi warga-negara yang berbudi luhur, cerdas, bermanfaat dan mentaati hukum. Dengan demikian, kalau tingkat kejahatan meningkat, badan-badan ini seharusnya juga memperoleh bagiannya dalam celaan yang ditujukan kepada Polisi. Sebaliknya, kalau tingkat kejahatan menurun, bukan hanya Polisi sajalah yang memperoleh pujian dari masyarakat, tetapi badan-badan tadi juga seharusnya memperoleh bagiannya.

Pernah disinyalir adanya keengganan di kalangan Kepala Polisi untuk mengkompilasikan dan ke-

mudian mengumumkan jumlah kejahatan yang terjadi. Disimpulkan bahwa keengganan ini merupakan reaksi terhadap kecenderungan masyarakat untuk menyalahkan Polisi, manakala jumlah kejahatan meningkat. Bertentangan dengan sikap rakyat dan masyarakat tersebut ialah sikapnya terhadap wabah penyakit menular.

Selama musim dingin tahun 1928-1929, bagian luas dari wilayah Amerika Serikat dilanda oleh wabah influenza. Wabah ini mulai bangkit di bagian berat dan berkembang menuju ke pantai timur. Perkembangannya ini diumumkan oleh Departemen Kesehatan Pemerintah Federal dalam buletin mingguan, dalam bentuk tabel-tabel statistik yang juga memperlihatkan daerah-daerah yang dilanda oleh wabah. Tetapi tidak terdengar suara, yang membanding-bandingkan efisiensi departemen-departemen kesehatan di daerah-daerah tersebut! Wabah itu dianggapnya sebagai musibah sosial, yang harus ditanggulangi bersama dengan kerjasama yang penuh di antara rakyat, pers dan pejabat-pejabat kesehatan. Kejahatan juga seharusnya dianggap sebagai musibah sosial, yang penanggulangannya memerlukan kerjasama yang erat antara Polisi, pers dan rakyat.

Dari studi-studi tentang kejahatan di Amerika Serikat, juga di Inggris, nampak dua hal :

1. data statistik, yang memperlihatkan volume kejahatan, kalau tidak didukung oleh data lainnya, tidak dapat dijadikan dasar yang absolut untuk membanding-bandingkan efisiensi Polisi;
2. Di mana data statistik yang lengkap telah dikumpulkan seperti di Inggris, perbandingan tersebut dapat dibenarkan.

Menyalahkan kondisi kejahatan hanya kepada Polisi saja oleh karena Polisi tidak efektif dan efisien, berarti mengkesampingkan tanggung jawab masyarakat. Apakah tokoh sebab-sebab kejahatan, atau lebih tepat lagi, apakah dinamika dalam sebab-sebab kejahatan ? Sampai sekarang yang sudah diketahui secara pasti dan yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah, ialah bahwa kejahatan adalah produk dari masyarakat sebagai satu keseluruhan ! Lagi pula, tidak semua kejahatan yang terjadi diketahui oleh Polisi. Untuk mengetahui hal itu adalah sulit sekali, untuk tidak dikatakan mustahil. Untuk maksud itu diperlukan pengukuran toleransi masyarakat, yang dalam masyarakat yang satu berbeda dengan masyarakat yang lainnya.

Masalah lainnya ialah apakah sesungguhnya sasaran Polisi yang terakhir dengan menggunakan "crime rate" sebagai kriteria ?

Apakah sarasannya itu adalah tidak adanya kejahatan sama sekali ? Atau, mungkin berdasarkan alasan praktis, sarasannya tersebut adalah kejahatan pada tingkat yang wajar? Nah, sekarang timbul pertanyaan baru, ialah apakah yang dimaksudkan dengan tingkat yang wajar, dan bagaimana mengukurnya ?

Akhirnya sampai kepada masalah yang fundamental, ialah ; apakah yang sebenarnya diartikan dengan kejahatan ? Perbuatan yang dulu dikualifikasikan sebagai kejahatan barangkali sekarang dianggap sebagai perbuatan yang normal, atau sebaliknya. Perlu kiranya diketahui bahwa sejarah perkembangan masyarakat merupakan sejarah pelanggaran dan perubahan norma-norma, adat kebiasaan dan pranata-pranata sosial lainnya. Perubahan, inovasi, penyempurnaan dan reformasi sebagai alat kemajuan pada suatu ketika pasti bertentangan dengan patokan-patokan (standar-standar) yang ada.

Dengan mengemukakan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas kiranya telah diperoleh alasan yang cukup untuk tidak menganggap "crime rate" sebagai suatu kriteria yang absolut.

Para hadirin yang terhormat,

Kriteria ketiga dalam pengukuran, ialah prosentase jumlah perkara yang berhasil diselesaikan oleh Polisi dengan penangkapan, nampaknya

sepintas lalu merupakan alat pengukur yang lebih diskrimatif. Namun kalau ditelaah lebih dalam, kriteria ini juga mempunyai kelemahan-kelemahannya.

Sebagaimana telah diterangkan di atas, kebijaksanaan penegakan hukum yang harus dijalankan oleh Kepala Polisi Kota, ditentukan oleh Dewan Kota. Oleh karena kebijaksanaan ini disatu kota dapat berbeda dengan kota lainnya, maka dapat terjadi bahwa di satu kota Polisinya bertindak toleran terhadap beberapa jenis kejahatan tertentu, misalnya: segala bentuk dan manifestasi perjudian dan prostitusi. Dibandingkan dengan kota lainnya, yang Polisinya sebaliknya bertindak tegas terhadap dua jenis kejahatan itu, maka prosentase perkara yang berhasil diselesaikan dari Polisi yang toleran ini tentunya lebih rendah daripada Polisi yang bertindak tegas. Namun belum tentu kalau efisiensi dari Polisi yang toleran itu memang lebih rendah daripada Polisi yang tegas itu. Sebabnya, Polisi yang toleran itu dihalang-halangi atau dibatasi oleh kebijaksanaan Dewan Kotanya untuk menjalankan tugasnya sebagaimana mustinya.

Berita tentang razia polisi terhadap perjudian dan prostitusi di kota-kota besar, yang dengan cara-cara sensasional disiarkan oleh mass-media, tidak jarang menyesatkan. Berita tersebut dapat merupa-

kan hanya sekedar tabir asap belaka. Di belakang tabir itu, tempat-tempat perjudian dan prostitusi batas tertinggi tetap beroperasi, tanpa adanya gangguan dari Polisi ! Nah, bagaimana sekarang menafsirkan prosentase yang tinggi dari Polisi yang nampaknya aktif ini dalam memberantas perjudian dan prostitusi ? Efektivitas dan efisiensinya tinggi atau rendah ? Banyak faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas oleh badan-badan kepolisian, sehingga mengurangi sekali validitas kriteria prosentase jumlah perkara yang berhasil diselesaikan oleh Polisi dengan penangkapan.

Akhirnya, masih ada satu pertimbangan lagi. Jumlah arestasi yang tinggi memang menunjukkan keaktifan Polisi. Oleh karena Prosentase tersebut tidak mengungkapkan cara-cara penangkapan, maka bisa terjadi bahwa cara-cara yang dipakai itu tidak mengikuti prosedur hukum sebagaimana mustinya. Misalnya: dengan cara yang terkenal dengan "frame-up" (menjerumuskan), hanya sekedar untuk mencapai "target" penangkapan.

Jelaslah kiranya sekarang, bahwa kriteria prosentase jumlah perkara yang diselesaikan dengan penangkapan, juga mengandung kelemahan-kelemahannya.

Kriteria keempat dalam pengukuran, ialah prosentase jumlah perkara yang diputus oleh Pengadilan dengan penghukuman, nampaknya

mempunyai validitas yang cukup memadai. Tidak lain oleh karena adanya anggapan, bahwa putusan Pengadilan itu obyektif, benar dan adil. Putusan ini merupakan hasil pemeriksaan perkara di muka sidang Pengadilan yang pada umumnya dilakukan secara terbuka untuk umum. Tetapi dalam hal ini seharusnya juga dipertimbangkan, bahwa putusan Pengadilan merupakan hasil interaksi kemampuan dari Polisi, Jaksa, Pembela dan Yuri. Selainnya itu juga masih perlu diperhatikan pengaruh dari faktor-faktor lain misalnya: pendapat mass-media, serta sikap, pendapat dan perasaan umum. Dengan adanya pertimbangan-pertimbangan tersebut kiranya sukar untuk menentukan efektivitas dan efisiensi Polisi dengan menggunakan prosentase jumlah perkara yang diputus oleh Pengadilan dengan penghukuman sebagai kriteria dalam pengukuran.

Akhirnya tiba saatnya untuk meninjau kriteria kelima dalam pengukuran efektivitas dan efisiensi Polisi, khususnya Polisi Lalu-Lintas, ialah tingkat kecelakaan lalu-lintas di jalan umum (accidents' rate). Kalau jumlah kecelakaan naik, ada kecenderungan untuk menarik kesimpulan, bahwa Polisi Lalu-Lintas mempunyai efektivitas dan efisiensi yang rendah. Sebaliknya, kalau tingkat kecelakaan menurun, lalu disimpulkan bahwa efektivitas dan efisiensinya tinggi. Apakah

demikian simpelnya pengukuran ?

Dalam bidang keamanan dan ketertiban di jalan-jalan umum ada beberapa faktor yang sukar dikuasai oleh Polisi, tetapi yang mempengaruhi timbulnya kecelakaan lalu-lintas. Misalnya: ketaatan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan lalu-lintas di jalan umum, jaringan dan kondisi jalan, jumlah dan jenis kendaraan yang menggunakan jaringan jalan tersebut. Di sini juga timbul pertanyaan: Berapa jumlah kecelakaan maksimal yang dapat dianggap sebagai "passing grade" bagi Polisi Lalu-Lintas? Bagaimana menentukan "passing grade" tersebut ?"

Hanya semata-mata mendasarkan atas kriteria tingkat kecelakaan lalu-lintas di jalan umum sebagai kriteria dalam pengukuran, maka sukar sekali untuk menentukan efektivitas dan efisiensi Polisi Lalu-Lintas yang sebenarnya.

Hadirin yang terhormat,

Oleh karena kelima-limanya kriteria dalam pengukuran tersebut di atas, yang lebih memusatkan perhatiannya kepada hasil-hasil pelaksanaan tugas kepolisian, ternyata mengandung kelemahan-kelemahan, maka terus-menerus diusahakan diketemukannya kriteria-kriteria baru yang vasilitasnya lebih tinggi. Di samping usaha-usaha untuk menyempurnakan penggunaan kriteria-kriteria tersebut dengan melengkapinya dengan data statistik lain-

nya, ada juga usaha-usaha untuk menemukan kirteria-kriteria baru dalam pengukuran, yang lebih memusatkan perhatiannya kepada Polisi sebagai badan perusahaan pemerintah yang menghasilkan jasa-jasa kepolisian kepada masyarakat. Cara-cara pengukuran yang ingin diketemukan ini disebut cara pengukuran profesional, sedangkan cara pengukuran yang masih menggunakan kriteria-kriteria tersebut di atas dinamakan cara pengukuran konvensional.

Dinamakan cara pengukuran profesional oleh karena dilakukannya secara profesional dengan jiwa dan semangat profesionalisme yang tumbuh dan berkembang dalam kalangan kepolisian.

Agar suatu pekerjaan menjadi suatu profesi yang dilakukan secara profesional dan yang menumbuhkan profesionalisme, pekerjaan itu harus memiliki beberapa esensialia tertentu, ialah :

1. Suatu kumpulan pengetahuan (body of knowledge) yang disusun secara sistematis; pengetahuan ini secara terus-menerus dikembangkan dengan diperluas, diperdalam dan dijernihkan dengan tehnik-tehnik tertentu;
2. Fasilitas bagi penyelenggaraan pendidikan dan latihan formal dalam pengetahuan tersebut dan prosedur-prosedurnya.
3. Kualifikasi-kualifikasi tertentu

yang diakui untuk menjadi anggota dari profesi dan untuk identifikasi dengan profesi tersebut;

4. Suatu organisasi yang mencakup jumlah substansial dari para anggota yang memperoleh kualifikasi untuk menjalankan profesi tersebut; organisasi ini menggunakan pengaruhnya agar standar-standar profesional ditegakkan;

5. Kode etik yang mengatur secara umum hubungan anggota profesi dengan publik dan dengan sesama anggota seprofesi; kode etik ini mengakui adanya kewajiban bagi para anggota untuk menjalankan profesinya berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang melebihi dan yang bukan semata-mata pertimbangan ekonomis belaka. 4)

Berdasarkan esensialia tersebut di atas, pekerjaan polisi di Amerika Serikat telah lama diakui sebagai suatu profesi. Kumpulan pengetahuan tentang kepolisian telah berkembang menjadi ilmu kepolisian dengan beberapa nama, yang dapat dipelajari di beberapa Universitas. Dalam hubungan ini perlu dicatat adanya beberapa bekas Kepala Polisi dan pegawai Polisi yang diangkat sebagai Profesional beberapa Universitas, seperti : D.W. Wilson, August Vollmer, V.A. Leonard. dan

Don L. Kooken. Syarat-syarat untuk menjadi anggota Polisi dan sistem pendidikan dan latihannya terus-menerus ditingkatkan untuk dapat mengakomodasikan tuntutan zaman. Perhimpunan Kepala-Kepala Polisi dan Perhimpunan Perwira Komunikasi Polisi (International Association of Chiefs of Police dan International Association of Communication Officers; internasional dalam arti antar Negara-Bagian) mempunyai pengaruh yang besar dalam usaha menegakkan dan meningkatkan standar-standar profesional, juga dalam hal penerimaan kode etik.

Standar-standar profesional yang dimaksudkan di atas pada umumnya merupakan "performance requirements standards" yang harus diusahakan agar dicukupi oleh tiap-tiap petugas dan pejabat dalam departemen kepolisian, bahkan juga oleh departemen kepolisiannya sendiri sebagai suatu organisasi pemerintah yang harus memberikan jasa-jasa atau pelayanan kepolisian kepada masyarakat. Penentuan standar-standar tersebut dilakukan dengan memanfaatkan sedapat mungkin prinsip-prinsip organisasi dan administrasi yang ternyata dengan sukses diterapkan dalam Angkatan Perang, industri dan lain-lain badan Pemerintah. Juga dengan memanfaatkan prinsip-prinsip psikologi, yang dengan membawa keuntungan diterapkan oleh kaum usahawan

(wiraswasta) dan administrator pemerintah dalam hubungannya dengan rakyat. Adapun kemampuan Polisi dengan anggota-anggotanya selainnya ditingkatkan dengan pendidikan dan latihan, juga dengan memanfaatkan hasil-hasil teknologi, misalnya dalam bidang: komunikasi, transportasi, dan laboratorium.

Standar-standar itu dipakai untuk memberikan "rating" kepada orang-perorangan maupun seluruh organisasi dengan menjawab pertanyaan, yang berbunyi: "Sampai berapa luas dan berapa derajat standar-standar itu dicukupi?". Hasil "rating" kemudian dipelajari untuk diketahui kelemahan, kekurangan, dan kesalahan, sehingga dapat diusahakan perbaikan-perbaikan yang diperlukan guna peningkatan efisiensinya.⁵⁾

Hadirin yang terhormat,

Dalam Laporan Empat Tahun Pelaksanaan Tugas Kapolri tahun 1978-1982 nampak bahwa Polri menggunakan sebagai indikator hasil-hasil pelaksanaan tugas antara lain: crime total 1977-1982 untuk memperlihatkan trend perkembangan kriminalitas, Crime risk dilihat dari crime rate nasional (per 100.000 penduduk) 1978-1982, crime clock, data kemampuan penyelesaian perkara (dalam prosentase) 1979-1982, dan alokasi anggaran rutin Polri 1979-1982.⁶⁾ Dengan menggunakan indikator tersebut berdasarkan data-

statistik, maka Polri ternyata sedikit banyak juga telah menggunakan kriteria konvensional seperti di Amerika Serikat. Oleh karena itu, rasanya masalah-masalah yang ditimbulkan oleh penggunaan kriteria-kriteria tersebut ada juga yang berlaku bagi Polri. Masalah-masalah tersebut seyogyanya juga mendapat perhatian Polri untuk diusahakan pemecahannya.

Laporan tersebut di atas juga berisi usaha pembenahan dalam bidang pendidikan dan latihan. Tentunya dengan tujuan agar anggota Polri memiliki pengetahuan, kemampuan, kecakapan dan keterampilan profesional khas kepolisian. Memang, berdasarkan apa yang diartikan sebagai profesi sebagaimana diterangkan di atas pekerjaan yang dilakukan oleh para anggota Polri secara formal merupakan profesi, oleh karena lima esensialnya sudah dicukupi. Berhubung dengan adanya esensialia ke-empat, ialah adanya organisasi dari para anggota profesi yang menggunakan pengaruhnya agar standar-standar profesional ditegakkan, maka dalam rangka perayaan Dies Natalis yang ke-38 dari PTIK, diserukan di sini agar ISIK (Ikatan Sarjana Ilmu Kepolisian) memberikan sumbang-an pikirannya kepada Polri bagi penyempurnaan "performance requirements standards", sehingga Polri selalu mampu untuk menjawab dan mengakomodasikan tan-

tangan dan tuntutan zaman.

Dengan adanya "performance requirements standards" yang lebih baik lagi, selain diperoleh cara pengukuran efisiensi Polri yang lebih dapat dipertanggungjawabkan, maka tujuan dari tiap-tiap pendidikan dan latihan juga akan menjadi lebih tegas dan lebih terarah.

Di Amerika Serikat diakui, bahwa penentuan kriteria dalam pengukuran secara profesional adalah sulit. Apa lagi di Indonesia, oleh karena Polri selainnya menjalankan tugas-tugas yang bersifat: kriminal-justisial, pengaturan dan sosial, juga menjalankan tugas-tugas yang bersifat : kekaryaan dan pertahanan. Sudah barang tentu kesulitan itu perlu ditanggulangi secara bersama. Dengan mengingat akan adanya dua kategori kriteria dalam pengukuran, sebagaimana telah diterangkan di atas, maka diserukan pada umumnya kepada para cendekiawan dan sarjana dari berbagai disiplin dan

pada khususnya kepada pencinta Polri, para tokoh dan ahli dalam lingkungan Polri, dan "the last but not the least" para sarjana ilmu Kepolisian dengan alma maternya, untuk memberikan sumbangan dalam penentuan cara-cara pengukuran efektivitas dan efisiensi Polri yang lebih baik. Dengan ditentukan cara-cara pengukuran yang dimaksudkan itu, maka usaha peningkatan efektivitas dan efisiensi Polri yang lebih baik. Dengan ditentukan cara-cara pengukuran yang dimaksudkan itu, maka usaha peningkatan efektivitas dan efisiensi Polri dapat dijalankan dengan lebih tepat lagi, sehingga Polri senantiasa dapat mengamalkan dharma bhaktinya kepada rakyat, masyarakat, bangsa dan negara, yang sekarang sedang membangun dirinya.

Sekian, dan terima kasih atas perhatian hadirin yang terhormat.

Jakarta, 17 Juni 1984.

1. Kuliah Prof. Djoko Soetono di PTIK tahun 1950-1951.
2. Bruce Smith, Police Systems in the United States, Harper & Brothers, Publishers, New York, Second Revised Edition, hal 20 - hal 24.
3. V.A. Leonard, Police Organization and Management, The Foundation Press, Inc. Brooklyn, 1951, hal 348 - hal 358.
4. Lihat Don L. Kooken, Ethics in Police Service, Charles C Thomas, Publisher, Springfield, Illinois, terutama hal 15
5. O.W. Wilson, Police Administration, McGraw-Hill Book Company, Inc., New York Toronto London, 1st Ed. 1950 hal 7 - hal 9.
6. Mabes Polri Dep. Hankam Desember 1982.

09 JUNI 1984

SELURUH STAF REDAKSI
MAJALAH BHAYANGKARA
MENGUCAPKAN

*Selamat Idul Fitri
1 Syawal 1407 H*

MOHON MAAF SEGALA KESALAHAN DAN
KEKHILAFAN BAIK LAHIR MAUPUN BATHIN

SELURUH STAF REDAKSI
MAJALAH BHAYANGKARA
MENGUCAPKAN SELAMAT

HARI JADI KE-38
PERGURUAN TINGGI ILMU KEPOLISIAN
KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA
TANGGAL 17 JUNI 1984