

## ORGANISASI DAN MANAJEMEN KEPOLISIAN RI KEMARIN, HARI INI DAN ESOK

Oleh: Awaloedin Djamin \*).

### I. Pendahuluan

Paper ini bermaksud untuk menguraikan secara ringkas keadaan organisasi dan manajemen kepolisian di Indonesia dimasa lampau sampai pada keadaannya pada hari ini dan mengajukan beberapa pendapat mengenai organisasi dan manajemen Polri dimasa yang akan datang.

Karena yang akan dibahas adalah bidang organisasi dan manajemen, maka secara ringkas pula disampaikan perkembangan ilmu organisasi dan manajemen dengan berbagai pendekatannya, antara lain untuk menyamakan pengertian dalam membicarakan perkembangan organisasi dan manajemen Polri.

Kemudian diuraikan secara ringkas tentang perkembangan organisasi dan manajemen kepolisian dari zaman Hindia Belanda sampai sekarang.

Akhirnya, dicoba memberikan beberapa pendapat untuk pengembangan organisasi dan manajemen Polri untuk masa 5 sampai 20 tahun mendatang.

### II. Organisasi dan Manajemen

Sejak lahirnya ilmu organisasi dan manajemen pada permulaan abad ke XX sampai sekarang, pengertian dari

istilah "Organization" dan "Management" beraneka ragam. Di Amerika Serikat terkenal pula istilah "administration" yang dianggap oleh banyak sarjana dan praktisi lebih luas dari manajemen. Diantara yang akhir ini terdapat pengertian bahwa "administration" terdiri dari "organization" dan "management". Dikatakan bahwa "organization" merupakan "anatomy" dan "management" merupakan "psikology" dari administration. Dalam literatur banyak pula yang menggunakan istilah "administration" dan "management" silih berganti.

Perkembangan ilmu tentang organisasi, manajemen dan administrasi telah pula melahirkan bermacam-macam teori dan perdebatan. Perintis-perintis seperti FW Taylor, Fayol ataupun Weber kemudian dikenal sebagai pengguna pendekatan "traditional", pendekatan "fungsional", pendekatan "proses" atau pendekatan "klasik" yang berpendapat bahwa organisasi yang paling efisien dan efektif adalah yang mempunyai struktur hierarki berdasarkan atas suatu wewenang formal yang legal. Weber berkeyakinan, bahwa dengan dikembangkan organisasi yang demikian akan berarti "spesialisasi" atas tugas-tugas, sehingga penugasan harus berdasarkan kemampuan. Organisasi memiliki iklim yang rasional dan im-

\*) Makalah ini telah disajikan pada "Simposium Nasional Polisi Indonesia" di Semarang tanggal 20 Juli 1993

personal. Weber menamakan organisasi dengan struktur yang demikian sebagai "birokrasi".

Pendekatan klasik inilah yang meyakini adanya prinsip-prinsip manajemen, teknik-teknik manajemen, fungsi-fungsi manajemen dan proses manajemen. Ahli-ahli ilmu sosial yang timbul kemudian menentang aliran klasik ini, karena dianggap tidak memanusiakan manusia. Mereka lebih berorientasi pada manusia. Tokoh-tokoh seperti Elton Mayo, MP Follet, Ch. I. Barnard melakukan pendekatan "prilaku" dan "hubungan antar manusia". Menurut mereka organisasi adalah manusia. Eksperimen Hawthorne yang terkenal itu (tahun 1924) memulai keyakinan gerakan ini.

Ahli-ahli yang kemudian, menyatakan tidak ada yang ekstrim klasik dan ekstrim prilaku. Yang ada, adalah "jalan tengah" dari keduanya itu (Sherwood & Pfiffner). Sebenarnya inilah yang nyata dalam organisasi. Namun ilmu organisasi dan manajemen mengenal juga aliran kuantitatif, seperti "operation research" dan "management science". Kemudian dikenal pula pendekatan "sistim" dan pendekatan "kontingensi".

Pendekatan sistim yang banyak penganutnya berusaha memandang organisasi sebagai sebuah sistim yang menyatu; dengan maksud tertentu yang terdiri atas bagian-bagian yang saling berhubungan. Pendekatan ini memberikan kepada manajer suatu cara untuk memandang organisasi sebagai keseluruhan dan sebagai bagian

dari yang lebih besar lingkungan external. Dalam pendekatan sistim, dikenal beberapa istilah yang sering digunakan dalam manajemen. Di antaranya adalah "sub-sistim" yaitu bagian-bagian yang membentuk keseluruhan suatu sistim. Setiap sistim menjadi sub-sistim dari kesatuan yang lebih besar. (Sistim administrasi atau manajemen Polri merupakan sub-sistim dari 3 sistim yang lebih besar, yaitu 1. Sistim administrasi negara RI, 2. Sistim peradilan pidana RI dan 3. Sistim pertahanan dan keamanan RI). Istilah lain, adalah "sinergy" yang berarti bahwa keseluruhan itu lebih besar dari hasil penjumlahan bagian-bagiannya. Dalam organisasi, sinergy berarti bahwa dengan bekerja sama dan saling berhubungan bagian-bagian yang paling terpisah akan menjadi lebih produktif dibandingkan dengan kalau mereka bertindak sendiri-sendiri.

Pendekatan kontingensi berusaha untuk menentukan hubungan yang dapat diperkirakan antara keadaan, tindakan dan hasil. Pendekatan ini memadukan bermacam-macam aliran manajemen dan mengarah pada ketergantungan bermacam-macam faktor dalam situasi manajemen. Pendekatan ini juga dikenal sebagai pendekatan "Situasional". Tugas manajer adalah mengidentifikasi teknik mana dalam situasi tertentu dalam suasana tertentu dan pada waktu tertentu yang dianggap paling tepat untuk mencapai tujuan organisasi. Jay W. Lorsch dan Paul R. Lawrence dalam bukunya "studies in organization

Design" menyatakan bahwa teori kontingensi mengacu kepada faktor bahwa proses organisasional bergantung pada tuntutan-tuntutan dari luar dan kebutuhan dari dalam.

Jadi, sampai sekarang sebenarnya pendapat Pfiffner dan Sherwood ("Administrative organization") masih tetap relevan, yaitu bahwa pendekatan macam apapun hanya akan berhasil kalau dapat memadukan teknik-teknik ilmu manajemen ilmiah dan konsep-konsep yang muncul tentang hubungan antar manusia dalam organisasi.

Tentang arti istilah "manajemen" juga terdapat beraneka ragam pengertian dan rumusan. Pendekatan klasik juga disebut sebagai pendekatan fungsional, merumuskan Manajemen sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, staffing, koordinasi, kepemimpinan (leading bukan leadership) dan pengendalian (control) dan proses penggunaan semua sumber daya untuk tercapainya tujuan organisasi secara efisien dan efektif. Mengenai fungsi dan proses ini juga terdapat bermacam-macam rumusan. Manusia adalah sumber daya yang paling pokok dalam organisasi.

Dalam kenyataan terdapat pula hubungan timbal balik dan saling hubungan antara administrasi negara (organisasi dan manajemen negara) dengan keadaan serta perkembangan dibidang politik, bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan pertahanan keamanan. Karena itu perkembangan suatu organisasi pemerintahan, termasuk organisasi Polri, akan dapat

dimengerti dalam hubungannya dengan perkembangan politik, ekonomi dan sosial budaya yang merupakan perkembangan lingkungan luar dan organisasi tersebut (external environment) disamping perkembangan lingkungan dalam (internal environment).

### III. Perkembangan organisasi dan manajemen kepolisian di Indonesia sampai sekarang

Organisasi Polri hari ini adalah akibat dari perkembangan dimasa lalu dan keadaan organisasi Polri hari ini akan merupakan posisi awal untuk perkembangannya dimasa depan.

Tahap-tahap perkembangan organisasi kepolisian di Indonesia dapat dibagi sebagai berikut :

1. Zaman Hindia Belanda
2. Zaman Jepang
3. Revolusi Fisik
4. Zaman Demokrasi Liberal
5. Zaman Demokrasi Terpimpin
6. G 30 S / PKI dan ORDE Baru
7. Pembentukan Polri 1978 sampai sekarang

Dalam paper ini seluruh perkembangan organisasi dan manajemen kepolisian di Indonesia akan diuraikan secara ringkas saja.

Sebenarnya fungsi kepolisian sudah ada sejak dahulu kala di Indonesia, yaitu pada masa Sriwijaya dan Majapahit, seperti halnya juga dinegara-negara lain, walaupun organisasi kepolisian dalam arti modern umurnya relatif belum begitu lama.

Di Indonesia, kepolisian dalam arti

yang lebih modern itu dimulai di Hindia Belanda pada abad ke 18.

ad 1. Sampai pada akhir masa penjajahan Hindia Belanda, organisasi dan manajemen kepolisian disesuaikan dengan kepentingan pemerintah kolonial. Sesuai pula dengan sistem pemerintahan, dalam kepolisian diadakan kepangkatan bagi bumiputera dan bagi golongan Eropa. Mantri polisi Asisten Wedana dan Wedana Polisi adalah kepangkatan untuk bumiputera, sedangkan Hoofd Agent, Inspektur van Politie dan Commisaris van Politie adalah termasuk kepangkatan Eropa. Wewenang yang besar di bidang kepolisian berada pada para Resident, yang mengepalai Residentie. Resident adalah juga "Gewestelijke Technische Leider" kepolisian dan "Hoofd der Gewestelijke Rescherche". Resident harus membuat laporan kepada Gubernur Jendral, yang biasanya dipersiapkan oleh seorang Wedana Polisi. Di Departemen Dalam Negeri juga berkantor Hoofd van de Dienst der Algemene Politie" yang bertugas terutama dibidang administrasi dalam arti sempit, termasuk membawahi Sekolah Polisi di Sukabumi. "Procureur General" adalah pemimpin dari "rechtspolitie". Untuk mengamati kegiatan politik bumiputera pada organisasi kepolisian Hindia Belanda diadakan "Politieke Inlichtingen Dienst" (P I D), yang merupakan "musuh" dari pergerakan kemerdekaan Indonesia. Bila diperlukan, Resident dapat menggunakan tentara (KNIL)

untuk menumpas kerusuhan. Pada tahun 30-an, baru diperkenankan bumiputera mengikuti kursus Commisaris van Politie, yang antara lain diikuti oleh bapak RS Soekanto.

ad 2. Pada zaman pendudukan Jepang, organisasi kepolisian disesuaikan pula dengan sistem pemerintahan pendudukan, yang membagi-bagi Indonesia dalam wilayah kekuasaan pemerintahan angkatan darat dan angkatan laut Jepang. Sebutan kepangkatan adalah dalam bahasa Jepang untuk kepentingan politik pemerintah Jepang dibentuk polisi istimewa yang diberikan latihan kemiliteran yang lebih dari polisi tugas umum.

ad 3. Dengan diproklamasikannya kemerdekaan Indonesia, yang dalam UUD'45 dinyatakan berbentuk Republik, pada tanggal 18 Agustus 1945, sebenarnya ikut lahir kepolisian RI dengan dibentuknya Badan Kepolisian Negara. Polri telah ikut mengamankan pembacaan Proklamasi pada tanggal 17 Agustus 1945 dan rapat raksasa dilapangan IKADA pada tanggal 19 Agustus 1945. Sejak semula Polri tidak mengikuti konvensi Jenewa, yang menyatakan bahwa polisi dalam waktu perang bersifat netral dan tidak berpihak. Polri sejak lahirnya adalah polisi pejuang, ikut bertempur mempertahankan kemerdekaan yang sudah diproklamasikan. Secara spontan kepolisian di daerah Republik menjadi Polisi RI. Bulan September 1945 Bapak Soekanto diangkat menjadi Ke-

pala Kepolisian Negara RI.

Karena umumnya peraturan perundang-undangan Hindia Belanda masih dianggap berlaku, dimana tugas dan wewenang kepolisian terpecah-pecah pada beberapa instansi, maka pada 1 Juli 1946, secara resmi kepolisian dikeluarkan dari Kementrian dalam negeri, dan dibentuk Jawatan Kepolisian negara, kemudian dikenal dengan singkatan DKN yang bertanggung jawab langsung kepada Perdana Menteri, sebagai kepala pemerintahan negara. Lahirlah apa yang kemudian dikenal didunia, suatu polisi nasional, yang bertanggung jawab atas seluruh tugas kepolisian diseluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri atas lebih kurang 14.000 kepulauan ini.

ad 4. Setelah penyerahan kedaulatan dengan dibentuknya RIS, dan kemudian pada tanggal 17 Agustus 1950, RI kembali menjadi negara kesatuan dengan UUD sementara tahun 1950 Polri tetap merupakan polisi nasional. Anggota Polri waktu itu berstatus sipil, karena itu pula pimpinan kepolisian didaerah disebut Kepala Polisi Propinsi (KPro), sesuai dengan pembagian administratif pemerintahan didaerah. Anggota Polri memiliki organisasi pegawai yang cukup kuat, yaitu Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI) dan organisasi istri polisi "Bhayangkari". Kedua organisasi ikut dalam pemilu tahun 1955 dan menang mendapatkan kursi dalam badan perwakilan. Organisasi ditingkat DKN, terdiri dari 9 Bagian, yang

dibagi secara fungsional dan 1 Biro Organisasi yang langsung membawah pada KKN.

Karena Perdana Menteri berganti kurang dari 1 tahun sekali, KKN adalah "otonom" melaksanakan tugas kepolisian dan membangun Polri, termasuk menjalin kerjasama luar negeri, khususnya Amerika Serikat. Ratusan perwira Polri dikirim untuk belajar di Amerika Serikat. Karena Polri tidak pernah putus menumpas pemberontakan bersama-sama dengan Angkatan Perang, maka perwira-perwira Brigade Mobil juga dilatih di pusat-pusat latihan kemiliteran di Amerika Serikat, Philipina dan negara-negara lain.

Menyadari, bahwa kepolisian suatu negara yang merdeka, yang merupakan kepolisian nasional yang besar dan complex, mutlak memerlukan perwira-perwira yang berpendidikan tinggi, maka tahun 1946 di Mertoyudan didirikan Akademi Polisi, berbarengan dengan Akademi Militer bagi Angkatan Darat. Akademi Polisi inilah yang setelah pengakuan kedaulatan ditingkatkan menjadi Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK), yang dipimpin oleh tenaga pengajar terkenal Indonesia, seperti Prof. Djokosutono, Prof. Sunario Kolopaking, Prof. Sumitro Djojohadikusumo, Prof. Satochid, Prof. Prijono dan Profesor-profesor Belanda seperti Noach, Beerling dan lain-lain.

KKN Soekanto membentuk Polisi Perairan, Polisi Udara dan untuk mam-

pu mempertahankan Sektor-sektor polisi dari serangan gerombolan waktu itu dibentuk pula "Polisi Perintis", disamping Brigade Mobil yang diasramakan tersendiri.

Pimpinan dan anggota-anggota Bagian-bagian baik di DKN ataupun di Propinsi, hampir tidak pernah dipindahkan kebagian lain, maka merupakan "profesional" dibidang masing-masing, seperti DPKN, Reserse, Lalu Lintas, Brigade Mobil, juga Kepegawaian, Keuangan, Perlengkapan, Pendidikan dan lain-lain.

ad 5 Dengan keluarnya Dekrit Presiden untuk kembali ke UUD 1945 pada 5 Juli 1959 mulailah era yang dikenal dengan era Demokrasi ter-pimpin. Polri sekarang membawah kepada Menteri Pertama yang dijabat oleh mantan Perdana Menteri Ir. H. Djuanda sampai akhir hayatnya pada bulan November 1963. Jabatan Menteri Pertama setelah itu ditiadakan dan dibawah Presiden ditetapkan tiga Wakil Perdana Menteri (Waperdam) masing-masing Dr. Soebandrio, Dr. Leimena dan Chaerul Saleh.

Dengan Tap MPRS tahun 1960 dan kemudian dengan UU Kepolisian No. 13/1961, Polri dinyatakan sebagai ABRI. Sebelum ini, gaji pegawai polisi juga sudah diatur tersendiri dengan PGPol. yang lebih sedikit dari sipil, tapi kurang dari Angkatan Pe-rang.

Pada tahun 1959 terjadi pergantian, KKN dari Bapak RS Soekanto kepada Bapak Soekarno Djojonegoro (alm).

Sebutan KKN dirobah menjadi

Mentri/Panglima Angkatan Kepolisi-an (Menpangak). DKN (Djawatan Kepolisian Negara) dipecah dalam Kementerian dan Markas Besar Angkatan Kepolisian. Sebutan kepangkat-an bagi perwira tinggi dirobah menja-di Jendral Polisi (bintang empat), Komisariss Jendral Polisi (bintang tiga) Inspektur Jendral Polisi (bintang dua) dan Brigadir Jendral Polisi (bintang satu).

Sebutan organisasi dan Kepala Po-lisi didaerah juga mengalami perganti-an, seperti KPPro, KPKom, Pangak Kemudian Kadapol ( Kepala Daerah Kepolisian, karena beberapa daerah kepolisian tidak sama lagi dengan wilayah propinsi), akhirnya KAPOL-DA.

Untuk menyerasikan dengan organisasi Angkatan Darat untuk koordinasi didaerah, Polri pernah pula mengadakan jabatan Korandak (Koordinator antar Daerah Kepolisi-an) dan Deandak (Deputy antar Dae-rah Kepolisian).

ad 6 Waktu semua pimpinan Angkatan ditetapkan sebagai Menteri/Panglima Angkatan yang langsung bertanggung jawab kepada presiden/Panglima Tertinggi, sedangkan koor-dinasi oleh Menko menjadi lemah, maka akibatnya terjadi "desintegrasi" dalam tubuh ABRI. Dalam dunia po-litik pengaruh PKI bertambah besar. Menyadari akan pentingnya peran ABRI, maka PKI secara sistimatis dan diam-diam menggarap anggota-anggota ABRI. Hal ini terbukti ketika meléfusnya G 30S/PKI pada tanggal

1 Oktober 1965. Pemberontakan G 30 S/PKI segera ditumpas oleh ABRI dibawah pimpinan Mayjen Soeharto. Seluruh partai politik dapat dikatakan tidak berdaya sama sekali waktu itu.

Jadi, andai kata ABRI berniat untuk menegakkan pemerintahan militer di Indonesia, sebenarnya waktu yang tepat adalah setelah penumpasan pemberontakan G 30 S/PKI tersebut. Tapi seperti ternyata kemudian, setelah pemerintahan Orde Baru lahir pada tahun 1966, Jenderal Soeharto selaku ketua presidium Kabinet menyelenggarakan sidang istimewa MPRS pada bulan Juli 1966 dan memperlakukan hasil sidang istimewa MPRS itu seperti MPR hasil pemilu. Jendral Soeharto kemudian mempertanggung jawabkan pelaksanaan semua keputusan sidang MPRS selaku pejabat Presiden dan Presiden RI.

Dalam perubahan organisasi Polri, telah terjadi perubahan nomenklatur dan titulaturnya (jabatan dan pejabat) dan perubahan sistim organisasi. Pada tingkat Markas Besar dan Daerah Kepolisian diterapkan sistim "general staff", dimana Pangak dibantu oleh para Asisten-asisten sedangkan Komandan-komandan Jendral memegang komando fungsional, yaitu Danjen Koserse, Danjen Samapta, Danjen Personil Danjen Kolog, dan Danjen Bangdiklat.

Jendral Soeharto disamping ketua Presidium Kabinet juga menjabat

Menteri/Panglima Angkatan Darat dan Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata.

Dari pengalaman pahit G 30 S/PKI, diyakini bahwa integrasi ABRI adalah mutlak adanya untuk keamanan dan stabilitas negara, maka dimulailah kebijaksanaan integrasi ABRI. Dalam Angkatan-angkatan jabatan Menteri dihapus, tinggal Panglima Angkatan.

Pada 1 Juli 1969, sebutan Pangak diganti menjadi KAPOLRI dan pada 5 Oktober 1969 ketiga panglima Angkatan perang dirubah kembali menjadi KASAD, KASAI dan KASAU. Pada kerag baju anggota AD, AL, dan AU dipasang tanda "TNI" sedangkan bagi Polri dipasang "Pol". Ini untuk menegaskan bahwa Polri walaupun ABRI bukan merupakan Angkatan Perang.

Kepangkatan Polri disamakan sebutannya dengan Kepangkatan Angkatan Darat, tapi secara jelas ditambah kata-kata "Polisi" dibelakangnya seperti "Jenderal Polisi", "Kolonel Polisi", "Kapten Polisi" dan sebagainya. Kepangkatan demikian juga terdapat pada polisi Thailand dan lain-lain Negara. Di Amerika Serikat, sebutan "Police Captain", "Police Major" juga biasa.

Kapolri waktu itu dibantu oleh seorang Wakapolri dan tiga orang Deputi, yaitu Deputi Operasi, Deputi Administrasi dan Deputi Khusus. Deputi Khusus bertugas dibidang sosial politik. Di Mabes ABRI juga terdapat

Deputi Khusus, sehingga dalam pelaksanaan fungsi sosial politik keempat Deputi Khusus merupakan forum koordinasi tertinggi dibawah Pangab.

Untuk memperbaiki suasana "de-sintegrasi" pada masa sebelumnya, maka integrasi dilaksanakan secara lebih ketat. Misalnya pendidikan tamtama bagi semua Angkatan dijadikan 4 bulan. Keempat AKABRI angkatan diletakkan dibawah seorang Danjen AKABRI. Taruna baru dilatih bersama selama satu tahun di AKABRI umum. SESKO-SESKO juga diletakkan dibawah seorang Danjen. Latihan bagi calon-calon perwira wajib militer bagi ke empat Angkatan disatukan pelaksanaannya. Anggaran ABRI dipusatkan di MABES ABRI, khususnya anggaran pembangunan.

Memang, semua ini perlu untuk memperkokoh persatuan dan kesatuan ABRI kembali. Akan tetapi integrasi yang demikian juga mempunyai kelemahan-kelemahan. Tamtama Polri yang dilatih empat bulan, misalnya "tentu kurang matang" sebab sejak dahulu dilakukan waktu satu tahun untuk menyiapkan tamtama polisi yang baik. Sikap anggota Polri menjadi lebih bersikap sebagai militer (Angkatan Perang).

ad 7 Karena keadaan Polri yang demikian itu, Presiden dan Menhankam menjelang akhir tahun 70-an menilai bahwa citra dan wibawa Polri mulai menurun. Waktu pelantikan Kapolri baru pada tanggal 26 September 1978, Menhankam/Pangab me-

ngintruksikan antara lain sebagai berikut:

"Yang berhubungan dengan fungsi, peranan dan pelaksanaan dan tugas pokok kepolisian saya minta segala kegiatan dalam kehidupan kemasyarakatan serta kegiatan dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, diteliti dan dibenahi kembali sehingga benar-benar rakyat dapat merasakan, bahwa segenap warga Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah abdi dan pengayom masyarakat".

Pada Rapim ABRI tanggal 26 Maret 1979 Menhankam/Pangab menekankan pula perlunya Polri meningkatkan "kemampuan yang bersifat teknis profesional khas kepolisian" dan responsif dalam memberikan pelayanan kepada anggota masyarakat yang membutuhkan.

Untuk mengisi kemampuan teknis profesional kepolisian dan pemberian pelayanan kepada masyarakat dan Menhankam selanjutnya menegaskan:

"sebagai anggota Polri harus dapat melaksanakan tugas-tugasnya dengan sempurna. Untuk itu diperlukan pula pendidikan dan latihan yang cukup baik. Namun dalam hal ini kita harus berhati-hati. Meskipun Polri adalah juga bagian dari ABRI, hakikat, fungsi dan tugas-tugasnya berbeda. Sifat ancaman maupun subyek yang melakukan menuntut prajurit TNI mahir dalam menggunakan kekerasan senjata.



Selanjutnya sifat ancaman dan subyek yang dihadapi Polri menuntut agar setiap anggota Polri mahir dalam bidang hukum dan tunduk kepadanya". Oleh karena itu pendidikan dan latihan Polri tidak boleh sepenuhnya dilaksanakan seperti dalam TNI. Militansi yang dituntut dari setiap anggota polisi memang menuntut adanya pendidikan dan latihan yang mirip dengan kemiliteran, namun janganlah hendaknya ini melahirkan sikap mendorong dilaksanakannya tindakan-tindakan kemiliteran. Hendaknya sebagai pedoman diperhatikan, bahwa yang dihadapi oleh kepolisian belum dapat dikategorikan kedalam sebutan demikian. Yang di hadapi Polri adalah warga negara dan orang lain yang dilindungi oleh hukum dan hak-hak azasi manusia "

Bapak presiden dalam penutupan RAPIM ABRI 1979 itu, menekankan pula :

"Dengan meningkatkan pelaksanaan tugas pokoknya, Polri bukan saja akan tetap memiliki kewibawaan dalam masyarakat, tetapi juga dicintai rakyat. Khusus bagi Polri diminta agar meningkatkan pelaksanaan tugas pokoknya : terutama dalam membina dan menumbuhkan keamanan dan ketertiban masyarakat, mencegah dan menindak pelanggaran hukum berdasarkan hukum yang berlaku. Untuk itu Polri harus bersikap tertib, bertindak tegas, dan tepat serta

selalu peka dan tanggap dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan, khususnya untuk mendapatkan perlindungan hukum atas ancaman terhadap jiwa, harta benda dan hak-hak lainnya. Ketertiban dan ketentraman adalah kepentingan masyarakat dan kepentingan kita semua. Polri wajib membantu menciptakan ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat itu. Dengan demikian bukan saja polisi mempunyai wibawa dalam masyarakat, tetapi juga akan dicintai oleh rakyat".

Berdasarkan instruksi dan amanat tersebut diatas Kapolri menggariskan kebijaksanaan yang dibukukan dan dikenal sebagai "Pola Dasar pembenahan Polri" dengan Skep KAPOLRI No. Pol: Skep/02/1/1980, tanggal 31 Januari 1980. Pelaksanaan Pembenahan tersebut antara lain :

- a. Untuk mengisi kekurangan pendidikan tamtama yang hanya 4 bulan, yang jumlahnya telah ribuan dibuatlah buku "Pintar", buku saku berwarna hitam, bahwa untuk seluruh tamtama dan bintara Polri ;
- b. Pawamil, yang dilatih secara gabungan empat angkatan tapi hampir tidak dapat pelajaran tentang kepolisian, diinventarisir dan diberikan pendidikan tambahan di SPN di Sukabumi. Seperti dimaklumi, Letnan Polisi, adalah "Opsporings ambtenaar", bagai-

mana mungkin bila tidak diberikan pengetahuan tentang penyidikan, hukum pidana dan hukum acara pidana ;

- c. Dibuatkan "Buku Petunjuk buat KAPOLSEK" yang agak lengkap, karena Polsek adalah ujung tombak Polri yang sebenarnya, walaupun waktu itu sampai sekarang Polreslah yang merupakan " Komando Operasi Dasar" (KOD) Kepolisian ;
- d. Lebih dari seratus buku pedoman juknis dan juklak dibuat baik untuk bidang Operasional ataupun bidang administrasi;
- e. Pendidikan tamtama ditingkatkan menjadi 6 bulan, walaupun anggaran dari Hamkam/ABRI masih untuk 4 bulan. Yang dua bulan di atur dari gaji dan anggaran lain ;
- f. Jumlah Polwan yang hampir habis, segera ditambah dengan menjadikan Dodik Poida Metro jaya, menjadi Sekolah Polisi Wanita, yang melatih lebih kurang 300 orang pertahun untuk Bintara dari tamatan SLTA;
- g. Pendidikan di AKABRI Umum dikurangi dari satu tahun menjadi 6 bulan dengan menambah waktu untuk AKABRI Angkatan. Untuk integrasi perwira muda ABRI sampai sekarang diadakan Latsitarda pada akhir pendidikan AKABRI ;
- h. Dalam perumusan kembali tugas-tugas unsur Polri, Brigade Mobil tidak lagi disiapkan untuk kemampuan tempur, tapi untuk : "riot control" "crowd control" (perlin-

dungan massa), SAR, menghadapi kejahatan berintensitas tinggi dan anti teror ;

- i. Jumlah personil, markas-markas (kantor) polisi, asrama dan ke-lengkapan Polri diinventarisir kembali, yang penting untuk pe-rencanaan. (Anggaran Pembangun-an Polri pada tahun 1979 hanya Rp 4,5 milyar);
- j. Setelah didapat "Posisi awal" maka dibuat Sasaran Jangka Pendek, Sasaran Jangka Sedang dan Sasaran Jangka Panjang, yang dijadikan dasar untuk pembuatan Renstra Polri ( rencana 5 tahun);
- k. Karena mutlaknya peningkatan kemampuan teknis profesional khas kepolisian, sedangkan Polri semenjak "Go to hell with your aids", tidak pernah lagi mengirim perwira belajar keluar negeri, atas petunjuk Menhamkam/Pangab dan persetujuan Presiden, Polri mulai menjajagi kerja sama luar negeri (Angkatan Perang punya kerja sama yang cukup baik dengan luar negeri, demikian pula sipil terutama dalam rangka IGGI, sedeng-kan Polri tidak ikut dalam kedua-duanya);
- l. Polri ikut aktif dalam mempersiapkan RUU tentang KUHAP, RUU tentang Hankamneg, RUU Ratifikasi Konferensi Jenewa tentang uang palsu;
- m. Kapolri bersama kepala polisi ASEAN lainnya , memprakarsai pembentukan ASEANAPOL ;
- n. Dalam menjabarkan SISHAN-

KAMRATA, khususnya SISBIN-KAMTIBMAS Swakarsa, Wapangab/Pangkokamtib mentertibkan "satuan-satuan pengamanan" swasta dan dengan persetujuan Menhankam/Pangab, Kapolri membentuk SATPAM yang dikenal sekarang. Sebetulnya yang lebih penting dalam rangka siskamtib-mas swakarsa ini adalah pembinaan oleh Polri terhadap security managers" yang membawahi SATPAM, yang bidangnya beraneka ragam ;

- o. Sesuai KUHAP, Polri lebih meningkatkan pembinaan dan pengawasan terhadap penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang berada diberbagai Departemen;
- p. Disepakati dengan KABAKIN, bahwa walaupun Inpres 6/tahun... berada dilingkungan BAKIN, Kapolri langsung mengkoordinasikan kegiatan dalam kejahatan narkoba, kenakalan remaja, pengawasan dan perlindungan orang asing;
- q. Yayasan Polri "Brata Bhakti" dan Inkopol diteliti dan disempurnakan ;
- r. Dan sebagainya.

Setelah pergantian Kapolri, dilingkungan HANKAM/ABRI, Khususnya diadakan perubahan-perubahan, seperti:

- 1. Istilah "Angkatan" tidak dipergunakan lagi bagi Polri (walaupun istilah "police force" juga lazim didunia);
- 2. Istilah "Panglima", "komando" dan "komandan" juga ditiadakan bagi Polri (walaupun zaman Hindia

Belanda sudah kenal istilah "posthous Commandant");

- 3. Kecuali Angkatan Darat, AL, AU dan Polri merubah "general staff" sistim, menjadi "Directory" sistim. Yang menarik adalah AL dan AU yang jauh lebih kecil jumlah personilnya dari Polri, memiliki Deputy Personil, sedangkan Polri dengan 170.000 anggota, tidak mempunyainya.

Kapolri periode 1978-1982, yang membuat "Posisi Awal" pada waktu permulaan masa jabatannya, pada akhir masa jabatan membuat "Memori Akhir Masa Jabatan", memuat hal-hal yang belum selesai serta saran bagi KAPOLRI pengganti. Saran tersebut pada umumnya menyangkut:

- a. mengenai jumlah anggota Polri agar dapat bertugas secara baik dilapangan harus dibagi dalam 3 ploeg sehari, terutama disektor-sektor dan Polres-polres, yaitu masing-masing ploeg 8 jam (sesuai dengan jam kerja didunia). Untuk mengisi personil terutama untuk 289 Polres dan 3316 Polsek sampai pos-pos Polisinya, pada akhir tahun 1982 disarankan agar dalam 5 tahun, jumlah Polri harus ditingkatkan menjadi 210 ribu ;
- b. karena meningkatnya pembangunan didaerah serta gangguan KAMTIBMAS, kerjasama yang lebih erat antara aparat penegak hukum agar dipertimbangkan menjadikan Polda untuk setiap Propinsi, dengan mulai memecah Polda

Sumbangsels dan Polda Nusra yang mencakupi 4 Propinsi, menjadi masing-masing 2 Propinsi;

- c. peningkatan kualitas dengan memperkuat Pusdik-pusdik kejuruan, seperti Reserse, Intelpol, Lalu lintas, Brimob dan Sisbindik Polri pada umumnya. Pengiriman keluar negeri untuk keahlian dan kejuruan harus lebih diperbanyak. Kemahiran dibidang hukum secara taktik dan teknik kepolisian akan merupakan tuntutan masa depan;
- d. "crime reporting system" dari Polsek sampai Mabes Polri adalah syarat untuk dapat terbentuknya Pusat Statistik Kriminil Nasional;
- e. teknologi kepolisian seperti laboratorium kriminil, indentifikasi kriminil, "police command and control center" diseluruh kota besar dan di MABES Polri, "police vehicles", termasuk pesawat udara dan kapal-kapal polisi, dan lain-lain harus dipersiapkan untuk menghadapi tantangan masa depan.

Dalam keadaannya sekarang Polri masih sanggup menghadapi tantangan tugasnya. Indonesia tidak termasuk daerah yang sudah rawan dibidang kriminalitas. Tidak ada "Fear of crime" yang menghantui banyak kota besar dunia, Crime total dan crime rate masih dianggap wajar dalam ukuran dunia kepolisian. Soalnya adalah : Apakah tanpa pembangunan yang berencana dan sistematis, Polri akan mampu menghadapi tantangan dalam PJPT II ?

#### IV. Saran untuk perkembangan

#### Organisasi dan Manajemen Polri untuk masa depan

Seperti yang dapat dilihat dari uraian diatas, organisasi dan manajemen Polri dimasa lampau telah berkembang dalam keterkaitannya dengan lingkungan luar (external environment) dan lingkungan (internal environment) serta pasang dan surutnya.

Organisasi dan manajemen Polri dimasa depan tergantung dari keadaan (posisi awal) organisasi dan manajemen polri hari ini dan rencana dan pembangunannya kedepan. Pakarpakar dunia, juga pakar Indonesia, telah banyak yang menelaah tantangan-tantangan serta kesempatan yang mungkin ada menjelang akhir abad ke XX dan awal abad ke XXI. Dibidang kependudukan, misanya penduduk dunia akan mencapai 6.1 Milyar pada tahun 2000 dan 10 milyar dalam abad ke XXI. Dari 6.1 Milyar penduduk dunia itu hampir 75% akan berdiam dikota-kota. Banyak kota didunia akan berpenduduk 5 juta lebih.

Indonesia, yang sekarang telah menjadi negara nomer 4 didunia dalam jumlah penduduk, yaitu 187.638.000,- menurut Biro Data Kependudukan Dunia dalam tahun 2010 akan menjadi 238.830.000; tahun 2020 : 266.700.000, tahun 2025 akan menjadi 278716.000. Pertumbuhan penduduk Indonesia memang telah turun dari 2,3 % dalam beberapa dekade sebelumnya menjadi 1,65 % dan diharapkan dalam tahun 2000 akan turun menjadi 1,35 -1,5%

Dalam dekade '80an dan permulaan dekade '90-an, dunia telah mengalami bermacam-macam kejadian penting, seperti runtuhnya komunisme. Umat manusia mendambakan demokratisasi, kesejahteraan dan keadilan dengan perlindungan hak azazinya. Korupsi dan skandal telah menjatuhkan beberapa pemerintahan. Terorisme dan kejahatan internasional, seperti narkotik, uang palsu, dan lain-lain terjadi tanpa kenal batas negara. Bencana alam dan bencana buatan manusia (chernobil) dan Union Carbide di India, resesi ekonomi, krisis minyak bumi, hutang negara berkembang, lahimya NIC (negara industri baru) : Korea Selatan, Hongkong, Taiwan dan Singapura, munculnya "trading blocks", bertambah meluasnya global business dari negara maju, pengrusakan lingkungan dan berkurangnya kekayaan alam, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan sebagainya merupakan berita hangat di mass media dunia. Kesemuanya ini merupakan perkembangan lingkungan luar bagi Indonesia, yang tentunya juga bagi Polri.

Perkembangan diatas berlanjut sampai sekarang dan akan terus berlanjut sampai akhir abad ke XX.

Indonesia segera akan memasuki Pelita VI, permulaan dari Pembangunan Jangka Panjang tahap ke II dan akan memasuki era tinggal landas, era industrialisasi, era globalisasi dengan lebih memprioritaskan pembangunan sumber daya manusia dan ilmu pengetahuan dan ilmu teknologi.

Urbanisasi di Indonesia, walaupun tidak sederas di banyak negara, akan terus meningkat dalam 5 - 25 tahun mendatang. Masalah pengangguran yang kentara dan tidak kentara serta masuknya 2.3 juta pencari kerja baru ke pasar kerja setiap tahun harus dihadapi Indonesia secara tepat. Demikian pula jumlah penduduk yang masih hidup dibawah garis kemiskinan, kesenjangan antara kaya dan miskin, masalah SARA yang tidak boleh dianggap enteng akan merupakan lingkungan dalam bagi Indonesia tapi lingkungan luar bagi Polri .

Sampai sekarang Polri telah menghadapi bentuk-bentuk kejahatan baru dan kejahatan tradisionalpun telah memanfaatkan kemajuan iptek.

Oleh karena itu, agar kita semua tidak dikagetkan oleh ancaman-ancaman kriminalitas yang seolah-olah tidak diduga dimasa depan, maka pembangunan Polri harus dilakukan secara bertahap dan sistematis dari sekarang. Kelemahan-kelemahan dari organisasi "directorate" di MABES Polri dan di Polda-Polda, karena hapusnya fungsi "general staff" sebagai "pemikir", "penelaah" dan "koordinator fungsional" bagi Kapolri dan Kapolda; harus dicari jalan keluarnya walaupun dengan sebutan lain.

Organisasi Polri secara vertical dan tingkat dari MABES, Polda Polwil, Polres, Polsek sampai Pos Polisi, akan terus berbentuk demikian. Yang penting diperhatikan adalah fungsi MABES Polri yang sebenarnya tidak perlu terlibat langsung dalam operasi.

yang bersifat rutin, kecuali kejahatan internasional, kejahatan yang mencakup beberapa daerah kepolisian, atau kejahatan yang meresahkan rakyat banyak. Poldalah yang pada pokoknya bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas Polri didaerahnya dengan sistim pelaporan yang lebih baik ke Mabes Polri.

Karena kekurangan jumlah personil, kualitas dan sarana, Polsek pada umumnya belum mungkin dijadikan "Komando Operasi dasar" bagi Polri. Hanya beberapa Polsek tertentu saja, terutama dikota-kota besar, secara selektif dapat dilengkapi dengan personil dan sarana sebagai KOD. Buat 5 bahkan lebih dari 10 tahun mendatang, KOD Polri masih akan tetap Polres. Karena itu pembangunan Polres harus diprioritaskan.

MABES harus menggeluti masalah-masalah yang bersifat strategis dan konsepsional, oleh karena itu Direktorat ditingkat MABES mempunyai 3 tugas sekaligus :

- a. Memimpin Direktoratnyanya agar bekerja efisien dan efektif;
- b. Direktorat secara fungsional bertanggung jawab atas fungsi yang dibebankan padanya (seperti reserse, lantas, juga kepegawaian, keuangan dan sebagainya) dan wajib membina fungsi-fungsi tersebut diseluruh kesatuan Polri. Direktorat mempersiapkan manuals (pedoman juklak dan juknis) untuk pelaksanaan fungsi tersebut pada kesatuan bawahan; -
- c. Direktur adalah juga "staf khusus"

dari Kapolri ditingkat MABES, dan dari Kapolda ditingkat Polda yang harus memberi saran dan pemikiran bagi pimpinan.

Ini adalah berat bagi Direktorat dalam organisasi Polri sekarang ini. Polri bertugas/beroperasi 24 jam sehari (bukan anggota Polri. Anggota Polri dilapangan bertugas 8 jam sehari dalam pembagian 3 ploeg). Karena itu pembinaan dan pengawasan fungsional dari direktorat-direktorat tidaklah mudah.

Masalah koordinasi, integrasi dan sinkronisasi memerlukan kejelasan rumusan tugas dan tanggung jawab, tata cara kerja, seperti pelaporan (terutama crime report), koordinasi vertikal dan horizontal, pengawasan fungsional, pengawasan melekat dan sebagainya. Ini semua memerlukan evaluasi yang seksama untuk penyempurnaan organisasi dan manajemen Polri dari waktu ke waktu.

Manajemen sumber daya manusia Polri tidak sama dengan Angkatan Perang. Perbaikan ratio polisi dan penduduk yang tepat merupakan hal yang mutlak dalam dunia kepolisian, walaupun siskamtibmas swakarsa sangat sukses sekalipun. Ratio sekarang 1 : 1200 sebenarnya telah merupakan "lampu kuning".

Kualitas anggota Polri dalam pengetahuan dan kemampuan teknis profesional langsung ataupun tidak langsung akan mempengaruhi suasana kepastian hukum dan keadilan, agar yang bersalah dihukum dan yang tidak bersalah dilindungi.

Etika Polri (selain dari Sapta Marga dan Sumpah Prajurit) Tribrata dan Catur Prasetya harus digalakkan pembinaannya agar setiap anggota Polri benar-benar menjadi pelayan dan pengayoman masyarakat yang baik.

Kesejahteraan anggota Polri, bila tidak diperhatikan, akan mempengaruhi sikap dan tingkah laku mereka dalam bertugas dilapangan.

Sarana pelaksanaan tugas, terutama teknologi kepolisian yang sesuai dengan perkembangan zaman harus direncanakan dan dipenuhi secara tepat untuk tidak ketinggalan dari kecanggihan kriminalitas.

Sistim Pendidikan Polri seyogianya ditinjau secara keseluruhan untuk disempurnakan dan pendidikan diluar negeri dalam bidang-bidang yang belum sepenuhnya kita kuasai harus pula ditingkatkan.

Tugas pokok dan fungsi-fungsi Polri yang luas dan complex memerlukan ahli-ahli dalam berbagai disiplin ilmu pengetahuan, karena itu disamping mendidik kader kita dalam lembaga-lembaga pendidikan Polri sendiri, Polri hendaknya mengirim perwiranya ke lembaga-lembaga pendidikan tinggi dan kejuruan diluar Polri serta merekrut sarjana-sarjana yang diperlukan dari luar untuk menjadi anggota Polri.

Sebagai polisi nasional, manajemen Polri tidak mungkin bersifat sentralistis. Sentralisasi hanya dilakukan dalam perencanaan, perumusan kebijaksanaan, pembuatan Pedoman kerja, Juklak dan Juknis serta pengawasan,

sedangkan pelaksanaan harus didesentralisasi, sehingga kesatuan bawahan memiliki "otonomi" yang luwes.

Desentralisasi dan otonomi akan mendorong kreativitas dan inovasi dari kesatuan bawahan dan anggota-anggota Polri pada umumnya.

Karena kekhasan tugas Polri yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, yang berbeda dari Angkatan Perang, "otonomi" dalam pelaksanaan tugas Polri perlu lebih diperhatikan. Polri adalah "ujung Tombak" ABRI ditengah-tengah masyarakat. Merosotnya performance dan citra Polri ditengah masyarakat juga akan mempengaruhi citra ABRI sebagai keseluruhan.

## V. Penutup

Polri merupakan organisasi besar dan complex, mengemban tugas yang luas sekali, memerlukan kemampuan teknis professional yang sukar dan harus didukung oleh teknologi kepolisian dari yang sederhana sampai yang paling canggih.

Perkembangan politik, ekonomi, sosial-budaya dan hankam nasional dan internasional dimasa mendatang, juga akan diikuti oleh kriminalitas dan gangguan kamtibmas yang lebih berat yang menggunakan ilmu pengetahuan dan teknologi yang lebih canggih pula.

Disamping kemampuan dibidang operasi secara teknis profesional, Polri juga membutuhkan tenaga manajer-manajer kepolisian dari tingkat tinggi sampai yang terendah dan manajer-

manajer fungsional yang lebih berkualitas dari sekarang ini.

Kesemua ini memerlukan pengkajian yang seksama, perencanaan strategis yang tepat dan diikuti dengan pelaksanaan yang sistimatis dan bertahap menurut prioritasnya. Pembangunan Polri merupakan investasi jangka panjang yang cukup mahal. Tapi ini adalah biaya yang harus dibayar untuk keamanan dan perlindungan jiwa, harta, benda, hak-hak warga

negara, dan pengamanan pembangunan nasional yang akan akan lebih meluas dan meningkat 5 sampai 25 tahun mendatang.

Dengan demikian masyarakat Indonesia dalam PJPT II akan dapat hidup dalam suasana "Tata Tentrem Kerta Raharja" menuju masyarakat sejahtera, adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 seperti yang kita cita-citakan bersama

