

# Efektifkah Implementasi Polmas Melalui “FKPM”....?

Yopik Gani, S.IP., M.Si.<sup>1</sup>

## Abstrak :

*Model Polmas (Perpolisian Masyarakat) sebagai satu model perpolisian dikembangkan, karena berangkat dari filosofi dan prinsip yang selaras dengan prinsip-prinsip demokrasi dan good governance pada negara-negara yang menganut system demokrasi, yakni prinsip kemitraan dan pemecahan masalah (problemsolving). Kedua prinsipstrategi perpolisian tersebut, diyakini dapat menghilangkan profil model perpolisian tradisional yang kesannya menjauhkan jarak antar polisi dan masyarakat. Namun dalam panduan yang ada tergambar secara jelas, bahwa peran Polri (birokrasi pemerintah) masih terlalu dominan dalam mendesain strategi implementasi Polmas.*

*Jika implementasi Polmas tidak mau mengalami nasib seperti kebijakan-kebijakan pemerintah yang telah lalu, maka desain strategi implementasi Polmas yang telah dirumuskan perlu kiranya dipikirkan dan dipertimbangkan lagi dengan memperhatikan peningkatan kualitas kemampuan petugas Polmas berupa sinergitas antara kemampuan implementator dan karakteristik sosial.*

## Kata Kunci:

*Polmas, kemitraan, problem solving, strategi, kemampuan petugas , karakteristik sosial.*

## Pengantar

Judul tulisan ini sengaja penulis rumuskan dalam bentuk pertanyaan. Mengapa demikian, alasannya sederhana saja yakni penulis ingin mencoba mendiskusikan tentang kemungkinan efektivitas implementasi Polmas melalui mekanisme Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat yang biasa disingkat FKPM. Dengan belajar pada implementasi program-program

1 Yopik Gani, SIP, M.Si, Staf Pengajar pada Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK), Jakarta.

pembangunan pemerintah yang telah berjalan selama ini, sebagai upaya dan peran birokrasi pemerintah sebagai agen perubahan sosial (*change agent*).

Merujuk pada buku panduan pelatihan Polmas untuk anggota Polri, FKPM adalah forum bentukan Polri (petugas Polmas) dan masyarakat yang diharapkan menjadi medium dalam pengimplementasian Polmas.. Artinya, FKPM adalah sebuah lembaga kemitraan polisi dan masyarakat dalam pengimplementasian strategi perpolisian masyarakat.

Model perpolisian masyarakat (Polmas) yang telah diadopsi oleh Kepolisian Republik Indonesia, resmi sebagai suatu kebijakan Polri untuk diimplementasi pada seluruh jajaran Polri sejak tanggal 13 Oktober 2005, dengan Skep. Kapolri No. Pol : SKEP/737/X/2005, sebagai strategi baru perpolisian di Indonesia, dalam menekan tingkat kriminalitas dalam masyarakat, karena lebih mengedepankan upaya preemtif dan preventif.

### **Refleksi Peran Birokrasi Pemerintah**

Pemberdayaan masyarakat adalah upaya pemerintah dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat dalam konteks pembangunan. Pembangunan pada hakekatnya adalah upaya perubahan yang direncanakan menuju masyarakat yang lebih baik (Katz dalam Moeljarto, 1987 : 1). Oleh karena itu pembangunan yang diharapkan sebagai upaya terencana terhadap perubahan kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik seyogyanya haruslah memperhitungkan keunikan individu (Bryant and White, 1987 : 21). Artinya pembangunan haruslah diartikan sebagai peningkatan kemampuan orang untuk mempengaruhi masa depannya. Berangkat dari pengertian tersebut tercakup makna bahwa dalam pembangunan individu harus "menjadi" (*being*) dan "mengerjakan" (*doing*), terhadap program-program atau proyek-proyek pembangunan tersebut.

Jika pembangunan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat dimaknai sebagai suatu konsep normatif, maka pembangunan haruslah menyiratkan pilihan-pilihan tujuan untuk mencapai sebagaimana yang dikemukakan Gandhi sebagai "realisasi potensi manusia" (Mohandas K. Gandhi dalam Bryant and White, 1987 : 4). Realisasi potensi manusia dalam proses pembangunan berarti pembangunan dalam tataran implementasi, individu-individu diposisikan sebagai "kreator lapangan", merekalah yang menentukan bermakna tidaknya tujuan pembangunan tersebut dalam kehidupannya.

Namun kenyataannya, makna pembangunan sebagaimana yang dikemukakan di atas, ibarat “panggung jauh dari bara” yang terjadi pembangunan telah didesain secara sentralistik oleh birokrasi pemerintah (teknokrat). Masyarakat dilibatkan dalam proses implementasinya seperti anak-anak catur yang dianggap tidak tahu apa-apa, mereka harus melaksanakan petunjuk lapangan dan petunjuk teknis yang telah dirancang secara sentralistik yang nota bene bertentangan dengan tata nilai mereka. Dan yang kemudian yang terjadi pembangunan berlalu tanpa ada makna bagi mereka dalam meningkatkan kualitas kehidupannya.

Mungkin kita dapat belajar pada program Inpres Desa Tertinggal (IDT) yang diimplementasikan pemerintah tahun 90-an yang bertujuan untuk pemberdayaan ekonomi rakyat di pedesaan, khususnya desa-desa tertinggal di Indonesia. Program IDT telah didesain sedemikian rupa, dengan asumsi program ini akan terimplementasi dengan baik dalam masyarakat, tetapi yang terjadi setelah berjalan sekian tahun dan kemudian dievaluasi. Hasilnya tidak seperti yang diharapkan dari tujuan program IDT. Dana yang telah dikucurkan begitu besar jumlahnya hilang begitu saja, bahkan banyak masyarakat miskin yang menjadi pesakitan dalam rumah tahanan karena dianggap menyelewengkan dana IDT tersebut. Sungguh sangat ironis.

Mengapa demikian? Dan apa yang salah dalam implementasi program IDT? Mungkin para teknokrat pembangunan seperti halnya pada program IDT lupa, bahwa masyarakat sebagai kelompok sasaran (*target group*) dari program tersebut, adalah individu-individu yang secara biologis dapat menciptakan kemampuan untuk mengatasi tindakan bersama melalui bentuk-bentuk kerja sama sukarela yang mereka bentuk secara sukarela (Francis Fukuyama, 2005 : 229). Pendapat Fukuyama tersebut, ternyata menemukan fakta membenaran ketika dilakukan penelitian di lapangan. Bahwa sering suatu program pembangunan pemerintah gagal pada tahap implementasinya karena kurang memperhatikan karakteristik kelompok sasarannya. Kreativitas *target group* terabaikan dengan adanya petunjuk lapangan dan petunjuk teknis dari program yang merupakan hasil desain dari para teknokrat yang duduk di belakang meja. Para teknokrat tersebut, melihat persoalan masyarakat bagaikan melihat hutan belantara dari atas pesawat yang terbang dengan ketinggian 28.000 di atas permukaan laut. Yang nampak,

permukaan hutan tersebut warnanya hijau semua dan tertata secara rapi. Padahal kenyataannya tidak.

Program Impres Desa Tertinggal, bertujuan untuk mengentaskan masyarakat desa dari kemiskinan (pemberdayaan ekonomi masyarakat di pedesaan) di Indonesia. Tujuannya memang mulia, selaras dengan apa yang diamanatkan dalam Pembukaan UU Dasar Tahun 1945, bahwa tujuan Negara adalah mensejahterakan rakyatnya. Program ini benar-benar telah didesain sedemikian rupa. Agar masyarakat miskin di pedesaan mendapat bantuan dana dari program ini, masyarakat diharuskan membentuk kelompok-kelompok usaha, seperti kelompok usaha peternakan dan pertanian, seperti kelompok usaha peternakan kambing, ayam, bebek dan pertanian seperti penanaman kayu sengon, kedelai, lada dan sebagainya. Dan pola ini berlaku untuk semua desa di Indonesia (pola penyeragaman perlakuan/*treatment*), padahal sebagaimana kita ketahui, bangsa Indonesia adalah bangsa yang majemuk baik dari aspek sosial budaya dan politik. Dan aspek-aspek tersebut adalah hal-hal yang mempengaruhi dan yang bentuk karakteristik sosial atau system nilai masyarakat Indonesia. Yang selanjutnya mempengaruhi pandangan, sikap dan perilaku mereka terhadap suatu hal. Pandapat ini menemukan pembenaran teoritis dari Mark Mindel dan William Gordon dalam Andreas A. Danandjaya (1986 ; 19), bahwa system nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat secara signifikan akan mempengaruhi proses pengambilan keputusan mereka.

Pola perlakuan seperti di atas, sebagai strategi dalam implementasi IDT yang menjadi faktor kegagalan implementasi program IDT. Kesimpulan ini berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan DPD Golkar DIY pada tahun 2005 (penulis salah satu anggota tim peneliti lapangan dalam penelitian ini). Pengimplementasi IDT dengan mensyaratkan terbentuknya lembaga usaha masyarakat untuk mendapatkan dana bantuan IDT, ternyata berbenturan dengan kebiasaan usaha dan pola aktivitas masyarakat yang telah dilakoninya berpuluh-puluh tahun. Semisal, seorang warga yang latar belakangnya seorang petani dipaksa untuk beralih usaha untuk menjadi peternak ayam atau bebek. Padahal si warga tidak punya pengalaman pengetahuan yang cukup terkait dengan usaha barunya tersebut.

Tetapi hal yang paling mendasar yang menjadi faktor utama tidak berjalannya kelompok usaha tersebut adalah bahwa kelompok usaha/lembaga

bentukan IDT ini, ternyata justru berbenturan dengan pola aktivitas yang telah berjalan secara mapan dalam lingkungan kehidupan mereka. Mereka harus berkumpul pada hari dan waktu yang telah ditentukan, sebagaimana diatur dalam tata tertib kelompok usaha mereka. Padahal sebenarnya, para warga telah memiliki lembaga informal yang merupakan bentukan mereka secara sukarela yang mereka jadikan wadah berkumpul pada waktu-waktu tertentu untuk membicarakan masalah yang mereka hadapi, seperti kelompok arisan, pengajian, tani dan sebagainya.

Mengacu pada argumen yang dikemukakan oleh Fukuyama tentang kelompok ini, maka kelompok atau lembaga-lembaga inilah yang justru diyakini dapat menggerakkan mereka karena terbentuk dari kesadaran mereka, dengan latarbelakang kepentingan mereka. Dan bahkan justru lembaga informal atau organisasi suka rela (*self-organization*) yang ada dalam masyarakat seperti ini, jauh lebih dipatuhi oleh warga karena terbangun dari modal sosial (*capital social*) yang mereka miliki. Realitas inilah yang tidak dipertimbangkan dalam implementasi program IDT, sebagai suatu karakteristik sosial yang ada dalam masyarakat.

Merujuk pada teori kebijakan publik, sebagaimana yang dikemukakan oleh Grindle dalam Subarsono (2005 : 93), bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah faktor lingkungan kebijakan, khususnya terkait masalah tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran terhadap kebijakan. Lembaga bentukan program IDT, menjadi tidak berjalan karena masyarakat merasa terbebani akan tata tertib organisasi. Yang nota bene berbenturan dengan pola aktivitas mereka. Sehingga respon masyarakat untuk datang hadir dalam setiap pertemuan kelompok rendah. Suatu "*pemaksaan*" untuk berorganisasi, yang justru akan menyita waktu mereka. Jika demikian, bagaimana dengan masyarakat yang ada dipertanian, yang sarat dengan aktivitas rutinitas, kemudian ditawarkan aktivitas lain di luar aktivitas kebiasaan mereka. Sungguh suatu hal yang mustahil untuk mengharapkan keaktifan mereka. Oleh karena itu faktor karakteristik sosial masyarakat benar-benar harus menjadi perhatian oleh para birokrasi pemerintah dalam mendesain strategi pengimplementasian suatu kebijakan.

## Strategi Implementasi Polmas

Model Polmas, "Perpolisian Masyarakat" adalah satu model perpolisian yang banyak dikembangkan di negara Eropa dan Asia. Model perpolisian ini dikembangkan, karena berangkat dari filosofi dan prinsip yang selaras dengan prinsip-prinsip demokrasi dan *good governance* pada negara-negara yang menganut system demokrasi, yakni prinsip kemitraan dan pemecahan masalah (*problem solving*).

Prinsip kemitraan, artinya Polmas mendorong sebuah kemitraan baru antara masyarakat dengan polisi yang saling menghargai, sopan-santun, memberi dukungan dan saling menguntungkan. Sedangkan prinsip pemecahan masalah, Polmas mendefinisikan kembali misi polisi agar lebih terarah pada pembangunan masyarakat dan pemecahan masalah. (Sesuai penjelasan Komponen-komponen Polmas dalam Buku Pedoman Pelatihan Polmas untuk Anggota Polri, hal. 11.)

Kedua prinsip strategi perpolisian yang diusung dalam Polmas tersebut, diyakini dapat menghilangkan profil model perpolisian tradisional yang kesannya menjauhkan jarak antar polisi dan masyarakat. Polmas menginginkan antara polisi dan masyarakat bekerja sama sebagai "*mitra*" untuk mengidentifikasi, menentukan skala prioritas dan memecahkan berbagai masalah yang sedang dihadapi oleh masyarakat. Dari penjelasan ini, tergambar bahwa masalah keamanan dan ketertiban masyarakat bukan lagi merupakan tanggungjawab polisi semata, tetapi tanggungjawab bersama antara polisi dan masyarakat. Suatu langkah pergeseran paradigma perpolisian dari paradigma perpolisian tradisional ke *governance*.

Namun ketika membaca buku panduan pelatihan Polmas untuk anggota Polri, terutama pada bagian "*Peran Forum-forum dalam Menyukkseskan Polmas dan komposisi Forum*", tergambar secara jelas, bahwa peran Polri (birokrasi pemerintah) masih terlalu dominan dalam mendesain strategi implementasi Polmas. Dalam buku pedoman tersebut dijelaskan, bahwa implementasi Polmas mensyaratkan terbentuknya forum kemitraan antara polisi dan masyarakat pada tingkat Polsek/Polsekta (pelembagaan Polmas). Bahkan forum tersebut harus dilandasi oleh sebuah Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART). Demikianpun dalam struktur organisasinya, keanggotan forum telah ditentukan sedemikian rupa. Ini mengingatkan kita

pada lembaga/organisasi bentukan pemerintah yang ada pada tingkat desa/kelurahan, yang juga memiliki maksud dan tujuan yang sama dengan forum Polmas ini, yakni Lembaga Ketahanan Desa (LKMD), berhasilkah....?

Jika implementasi Polmas tidak mau mengalami nasib seperti kebijakan-kebijakan pemerintah yang telah lalu, maka desain strategi implementasi Polmas yang telah dirumuskan secara rinci dalam buku panduan tersebut, perlu kiranya dipikirkan dan dipertimbangkan lagi. Karena tak kurang dari tiga tahun Polmas telah diimplementasi tepatnya sejak tanggal 13 Oktober 2005. Tetapi tanda-tanda keberhasilannya nampaknya masih jauh dari harapan. Strategi implementasi Polmas dengan mempertimbangkan kembali karakteristik sosial atau potensi-potensi sosial yang telah terbangun dengan baik dalam masyarakat yang merupakan bentukan secara sadar oleh masyarakat untuk dijadikan sebagai medium implementasi Polmas adalah suatu langkah yang mungkin lebih strategis dan bijak.

Oleh karena itu, sebagai saran yang mungkin harus lebih diperhatikan dan dipersiapkan dalam pengimplementasian Polmas dengan mempertimbangkan apa yang telah diuraikan di atas, adalah peningkatan kualitas kemampuan petugas Polmas (sinergitas antara kemampuan implementator dan karakteristik sosial), yang meliputi :

1. Kemampuan berkomunikasi; Keberhasilan kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan/sosialisasi kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi (George C. Edward III, 1980). Sosialisasi isi kebijakan adalah hal yang sangat menentukan berhasil tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan (proses mempengaruhi perilaku *target group* terhadap isi kebijakan), oleh karena itu agar suatu proses sosialisasi kebijakan dapat berhasil maka kemampuan komunikasi para implementator lapangan penting untuk diperhatikan.
2. Disposisi yang baik; Watak dan karakteristik yang dimiliki implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis adalah prasyarat berhasil tidaknya implementator menjalankan apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan (George C. Edward III, 1980). Pembentukan disposisi yang baik dan yang harus dimiliki oleh para petugas Polmas sebagai implementator

lapangan adalah kunci untuk merangkul masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam kegiatan Polmas.

3. Kemampuan memahami karakter lingkungan kebijakan; Kemampuan dalam memahami akan karakter sosial yang melingkupi kebijakan untuk membangun partisipasi dan kreativitas *target group* dalam implementasi kebijakan (Merilee S. Grindle, 1980). Suatu kemampuan yang harus dimiliki oleh petugas Polmas untuk melakukan pengidentifikasian dan pemanfaatan potensi-potensi sosial masyarakat (profil masyarakat)/ lembaga informal yang sudah terbangun secara mapan dalam masyarakat, sebagai medium pencakokan kegiatan Polmas, mungkin lebih efektif dibandingkan membentuk lembaga baru bagi mereka.

#### DAFTAR BACAAN

AG. Subarsono, 2005. *Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori dan Aplikasi*, Jakarta Pustaka Pelajar.

Bryant, Coralie and White, G. Louise, 1987. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*, Jakarta, LP3ES.

Danandjaya, A. Andreas, 1986. *Sistem Nilai Manajer Indonesia*, Jakarta, PT. Pustaka Binaman Pressindo.

Fakih, Mansour, 2002. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Raharjo, Satjipto, 2002. *Membangun Polisi Sipil; Perspektif Hukum, Sosial dan Kemasyarakatan*, Jakarta, PT. Kompas Media Nusantara.

T. Moeljarto, 1987. *Politik Pembangunan,; Sebuah Teori Analisis Konsep, Arah dan Strategis*, Yogyakarta, PT. Tiara Wacana.

Widodo, Joko, 2007. *Analisis Kebijakan Publik*, Malang, Bayu Media.

Kepolisian Negara Republik Indonesia, 2006. *Perpolisian Masyarakat*, Buku Panduan Pelatihan Polmas untuk Anggota Polri.