



UNIVERSITAS INDONESIA  
PROGRAM PASCA SARJANA  
BIDANG ILMU SOSIAL

TESIS

**TINJAUAN PERSPEKTIF KEBIJAKAN KRIMINAL  
TERHADAP KEBIJAKAN KAPOLRI  
STUDI KASUS KAPOLRI AWALOEDIN DJAMIN DAN KUNARTO**

**Diajukan oleh:**  
**Nama: M. ARIEF DIMJATI**  
**NPM : 3996152264**  
**Program Studi: Sosiologi**  
**Kekhususan : Kriminologi**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Magister Sains (M.Si)  
Dalam Sosiologi  
JAKARTA 1999**

UNIVERSITAS INDONESIA  
PROGRAM PASCA SARJANA  
BIDANG IMU SOSIAL  
PRGRAM STUDI SOSIOLOGI  
KEKHUSUSUAN KRIMINOLOGI

### ABSTRAK

M. ARIEF DIMJATI  
3996152264

**TINJAUAN PERSPEKTIF KEBIJAKAN KRIMINAL  
TERHADAP KEBIJAKAN KAPOLRI  
STUDI KASUS KAPOLRI AWALOEDIN DJAMIN DAN KUNARTO**  
ix + 98 halaman ; 2 tabel; Daftar Pustaka:35 Buku; 7 Lain-lain.

Tesis ini berangkat dari pengamatan bahwa telah terjadi fenomena ganti pemimpin ganti kebijakan di lingkungan Polri berkaitan dengan pergantian Kapolri. Setelah diadakan penelitian pendahuluan terhadap kepemimpinan beberapa Kapolri ditemukan bahwa ada dua Kapolri yang berbeda yakni Awaloedin Djamin dan Kunarto baik dalam kebijakan maupun kepemimpinannya.

Berkaitan dengan itu permasalahan yang diangkat dalam tesis ini adalah bagaimana gambaran kebijakan dan operasionalisasi kebijakan kedua Kapolri tersebut, selanjutnya bagaimanakah kebijakan yang diterapkan oleh kedua kapolri menurut perspektif kebijakan kriminal.

Metode penelitian yang ditempuh adalah menggunakan pendekatan kualitatif dengan mewawancarai kedua Kapolri sebagai narasumber dan beberapa informan yang dipilih. Selain itu juga dilakukan studi dokumen terhadap produk-produk kebijakan Kapolri. Hasil penelitian disajikan dengan cara menggambarkan temuan-temuan yang dikaitkan dan diuraikan dengan menggunakan kerangka teori yang ada.

Kerangka teori yang dipakai adalah perspektif kebijakan kriminal. Menurut perspektif kebijakan kriminal Polri dipandang sebagai institusi publik yang mengemban kepercayaan rakyat dalam menjaga kamtibmas. Sebagai institusi publik, kebijakan-kebijakan Kapolri seharusnya mencerminkan kepentingan publik, pertimbangan-pertimbangan yang dipakai sebagai dasar menetapkan kebijakan adalah kepentingan publik, begitu pula dalam hal penindakan kejahatan dan penegakan hukum.

Kebijakan yang diterapkan baik oleh Awaloedin Djamin (yang menerapkan Pola Dasar Pembinaan Polri berikut kebijakan pelaksanaannya) maupun Kunarto (yang menerapkan Tekadku Pengabdian Terbaik berikut kebijaksanaan turunannya) ternyata tidak seluruhnya memenuhi kriteria perspektif kebijakan kriminal.

Walau tidak mengkaji secara khusus aspek gaya kepemimpinan maupun kepribadian terhadap tampilan kebijakan kriminal oleh Kapolri, namun studi ini memang melihat kaitan preferensi dalam penetapan kebijakan oleh Awaloedin sangat diwarnai oleh latar belakang pendidikan dan pengalaman kedinasannya, begitu pula dalam gaya kepemimpinannya sehingga lebih cenderung kepada gaya kepemimpinan demokrat. Di pihak lain kepemimpinan Kunarto, sangat diwarnai pengalaman pribadi dan latar belakang budaya Jawa. Temuan penelitian memperlihatkan bahwa selama menjabat Kunarto lebih mengarah kepada gaya kepemimpinan paternalistik.

**LEMBAR PERSETUJUAN TESIS**

**TINJAUAN PERSPEKTIF KEBIJAKAN KRIMINAL  
TERHADAP KEBIJAKAN KAPOLRI  
STUDI KASUS KAPOLRI AWALOEDIN DJAMIN DAN KUNARTO**

**NAMA MAHASISWA : M. ARIEF DIMJATI  
NOMOR POKOK : 3996152264  
PROGRAM STUDI : SOSIOLOGI KEKHUSUSAN  
KRIMINOLOGI**

**JAKARTA, AGUSTUS 1999**

**DISETUJUI  
PEMBIMBING,**

**Drs. ADRIANUS E. MELIALA, MSi MSc**

LEMBAR PENGESAHAN TIM PENGUJI TESIS

NAMA MAHASISWA : M. ARIEF DIMJATI  
NOMOR POKOK : 3996152264  
PROGRAM STUDI : SOSIOLOGI KEKHUSUSAN  
KRIMINOLOGI

JUDUL TESIS

TINJAUAN PERSPEKTIF KEBIJAKAN KRIMINAL  
TERHADAP KEBIJAKAN KAPOLRI  
STUDI KASUS KAPOLRI AWALOEDIN DJAMIN DAN KUNARTO

TELAH DIPERTAHANKAN  
DI HADAPAN SIDANG PANITIA PENGUJI TESIS BIDANG ILMU SOSIAL  
PROGRAM PASCA SARJANA UNIVERSITAS INDONESIA

DAN DINYATAKAN LULUS.

TIM PENGUJI :

1. PROF. Dr. BENYAMIN HOESSEIN, SH  
KETUA SIDANG
2. Drs. ADRIANUS E. MELIALA, MSi MSc  
PEMBIMBING TESIS
3. Drs. JOHANNES SUTOYO, MA  
PEMBACA TESIS
4. Dr. PAULUS WIRUTOMO  
KETUA PROGRAM STUDI
5. PROF. Dr. Tb RONNY R. NITIBASKARA  
KETUA KEKHUSUSAN
6. Dra. RIATY RAFFIUDIN, MA  
SEKRETARIS SIDANG

1. *Bhaesend*

2. *Adri*

3. *Johannes*

4. *Paulus*

5. *Ronny*

6. *Riaty*

## Ucapan Syukur dan Terima Kasih

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Swt seiring dengan selesainya penulisan tesis ini. Rasa syukur tersebut agaknya sama sekali bukan karena kemampuan penulis semata melainkan karena hidayah dan kesabaran yang dikaruniakanNya kepada penulis.

Tesis ini telah mengajarkan kepada penulis tentang sisi lain suatu pergulatan ilmiah. Yakni, dibutuhkannya kemampuan fisik dan psikis, keseriusan, ketekunan, serta harus yang diakui kemampuan keuangan. Menurut penulis ketiadaan salah satu dari hal-hal tersebut dapat menggagalkan upaya dari seorang siswa, betapapun pintarnya.

Banyak pihak kepada siapa penulis perlu berterima kasih. Bantuan mereka secara langsung ataupun tidak, berpengaruh pada penyelesaian tesis ini.

Terima kasih pertama dan yang tiada bandingnya adalah kepada pembimbing tesis ini tunggal, Drs. Adrianus E. Meliala MSi. MSc. Pemikiran-pemikirannya yang segar dan dinamis mewarnai tesis ini. Kesabaran dan keterbukaan dalam membimbing seakan tiada batas waktu yang membatasi untuk berkonsultasi, sangat penulis hargai.

Yang kedua, ucapan terima kasih kepada Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, SH selaku Ketua Bidang Ilmu Sosial, Dr. Paulus Wirutomo MSc, selaku staf pengajar dan Ketua Program Studi Sosiologi serta Prof. Dr. Tb. Ronny Nitibaskara selaku staf pengajar dan Ketua Program Studi Kekhususan Kriminologi. Dr. Muhamad Mustofa, Drs. Johannes Sutoyo MA, dan Drs. M. Kemal Dermawan MSi selaku staf pengajar Program Studi Kriminologi. Dengan gayanya masing-masing mereka telah memberikan bekal ilmu kepada penulis.

Yang Ketiga, ucapan terima kasih kepada Kapolri yang sekarang dijabat oleh Jenderal Pol. Drs. Rusmanhadi sebagai atasan penulis yang telah memberikan ijin dan membiayai perkuliahan. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Gubernur Akademi Kepolisian yang sekarang dijabat oleh Mayjen Pol. Drs. Hamami Nata, sebagai atasan penulis langsung yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk memperdalam ilmu di Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia.

Yang Keempat, ucapan terima kasih kepada Jenderal Pol. Pur. Prof. Dr. Awaloedin Djamin MPA dan Jenderal Pol. Pur. Drs. Kunarto MBA yang telah meluangkan waktu untuk diwawancarai serta memberikan bantuan moril dan materil kepada penulis.

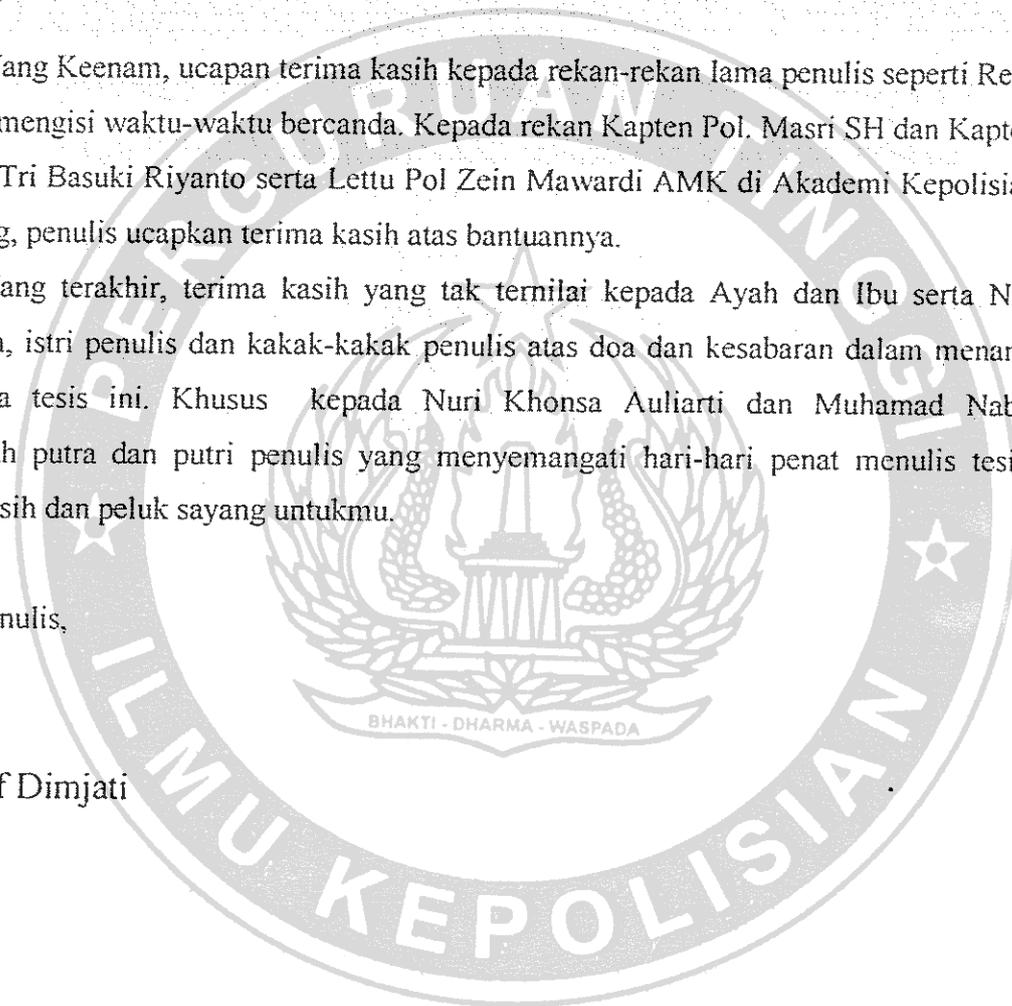
Yang Kelima, ucapan terima kasih kepada rekan-rekan seangkatan baik dari kekhususan Kriminologi dan program studi lainnya, karena secara langsung ataupun tidak langsung yang telah menjadi pemacu Penulis guna, minimal menyelesaikan karya ini.

Yang Keenam, ucapan terima kasih kepada rekan-rekan lama penulis seperti Reza cs, yang mengisi waktu-waktu bercanda. Kepada rekan Kapten Pol. Masri SH dan Kapten Pol Drs. Tri Basuki Riyanto serta Lettu Pol Zein Mawardi AMK di Akademi Kepolisian Semarang, penulis ucapkan terima kasih atas bantuannya.

Yang terakhir, terima kasih yang tak ternilai kepada Ayah dan Ibu serta Nur Khabibah, istri penulis dan kakak-kakak penulis atas doa dan kesabaran dalam menanti selesainya tesis ini. Khusus kepada Nuri Khonsa Auliarti dan Muhamad Nabil Khairullah putra dan putri penulis yang menyemangati hari-hari penat menulis tesis, terima kasih dan peluk sayang untukmu.

Salam Penulis,

M. Arief Dimjati



## DAFTAR ISI

	halaman
<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>LEMBAR PERSETUJUAN</b> .....	iii
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	iv
<b>UCAPAN SYUKUR DAN TERIMA KASIH</b> .....	v
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
<b>DAFTAR BAGAN</b> .....	ix
<b>Bab. I. Pendahuluan</b> .....	1
I.A. Latar Belakang Masalah.....	1
I.B. Relevansi sebagai Studi Kriminologi.....	5
I.C. Penelitian Pendahuluan.....	8
I.D. Permasalahan.....	13
I.E. Tujuan Penelitian.....	16
I.F. Metode Penelitian.....	16
I.G. Kendala dalam Penelitian.....	20
I.H. Pembabakan.....	22
<b>Bab. II. Kerangka Teori</b> .....	24
II.A. Kebijakan Publik.....	24
II.B. Kebijakan Kriminal sebagai Bagian dari Kebijakan Publik.....	33
II.C. Kebijakan Kapolri sebagai Kebijakan kriminal.....	37
II.D. Kebijakan Publik di Indonesia.....	40
II.E. Kepemimpinan.....	42
II.F. Visualisasi Kebijakan.....	45
<b>Bab. III. Gambaran dan Analisis Kebijakan Kapolri Awaloedin Djamin (1978-1982)</b> .....	47
III.A. Awaloedin sebagai Kapolri.....	47
III.A. 1. Visi.....	50
III.A. 2. Kebijakan Dasar.....	53
III.A. 3. Operasionalisasi Kebijakan.....	57
III.B. Analisis Kebijakan Kapolri Awaloedin Djamin.....	62
<b>Bab. IV. Gambaran dan Analisis Kebijakan Kapolri Kunarto (1991-1993)</b> .....	71
IV.A. Kunarto sebagai Kapolri.....	71
IV.A.1. Visi.....	74
IV.A.2. Kebijakan Dasar.....	75

IV.A.3 Operasionalisasi Kebijakan.....	77
IV.B. Analisis Kebijakan Kapolri Kunarto.....	80
<b>Bab. V. Penutup</b>	
V.A. Kesimpulan.....	87
V.B. Diskusi.....	91
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>95</b>
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP</b>	



**DAFTAR BAGAN**

halaman

Bagan. 1. Visualisasi Kebijakan.....45

Bagan. 2. Pola Dasar Pembinaan Polri.....56



# BAB I.

## PENDAHULUAN

Pada bagian latar belakang masalah akan diuraikan mengenai fakta yang menjadi latar belakang diangkatnya hal ini sebagai tesis. Pada sub bab berikutnya dijelaskan mengenai relevansi masalah yang dipilih sebagai studi kriminologi. Untuk menggali informasi lebih dalam mengenai masalah yang dipilih, dilakukan penelitian pendahuluan yang diuraikan pada sub bab penelitian pendahuluan.

Berikutnya adalah sub bab permasalahan. Pada bagian ini ditulis mengenai pertanyaan penelitian, disusul kemudian dengan tujuan penelitian pada sub bab berikutnya. Selanjutnya adalah sub bab metode penelitian yang menguraikan mengenai pendekatan penelitian, subyek penelitian, unit analisa, dan rencana analisa. Bab Pendahuluan ini akan ditutup dengan pembabakan tesis.

### **I. A. Latar Belakang Masalah**

Peranan organisasi dalam kehidupan masyarakat sangat penting, karena hanya melalui organisasi suatu kepentingan bersama dapat dicapai. Sebagai misal, seseorang yang menginginkan keamanan di lingkungan rumahnya harus melapor kepada ketua organisasi lingkungan (RT/RW) setempat. Selanjutnya ia lalu tercatat sebagai warga lingkungan tersebut. Sebagai warga ia mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu, antara lain memperoleh rasa aman di lingkungan rumahnya. Contoh yang lain, bila seseorang akan bekerja di suatu perusahaan, mulai dari memperoleh Surat Keterangan Berkelakuan Baik, Surat Keterangan Belum Bekerja dan lain-lain maka pada dasarnya ia

telah berhubungan dengan instansi-instansi yang masing-masing merupakan suatu bentuk organisasi. Organisasi dengan demikian memudahkan seseorang mencapai tujuan yang diinginkan.

Secara singkat organisasi dapat didefinisikan sebagai "kesatuan yang memungkinkan masyarakat mencapai suatu tujuan yang tidak dapat dicapai oleh individu secara perorangan."<sup>1</sup> Suatu organisasi biasanya memiliki perangkat pengurus yang dipimpin seorang ketua atau kepala, memiliki anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang memuat seluk beluk organisasi termasuk tujuan didirikannya organisasi.

Peran pemimpin organisasi sangat menentukan dalam usaha mencapai tujuan organisasi. Hal ini mengingat wewenang tertinggi dalam rangka pengelolaan organisasi berada di tangannya. Ke arah mana organisasi akan dibawa terletak di tangan pemimpin. Berkenaan dengan peran pemimpin ini, Stoner mengemukakan bahwa berhasil atau gagalnya organisasi dalam mencapai tujuan sebagian besar ditentukan oleh pemimpinnya.<sup>2</sup> Pemimpinlah yang kerap kali menjadi penentu dapat tidaknya suatu organisasi mampu memecahkan berbagai masalah yang dihadapi.<sup>3</sup>

Peran seorang pemimpin dalam suatu organisasi baik itu organisasi pemerintahan, swasta (perusahaan atau organisasi-organisasi lain) maupun militer pada hakekatnya sama. Seorang pemimpin bertugas membawa organisasinya mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sehubungan dengan pencapaian tujuan organisasi ada beberapa hal yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin khususnya berkaitan dengan visinya. Pemimpin yang tidak punya visi

---

<sup>1</sup>James L. Gibson, dkk, *Organisasi*, diterjemahkan oleh Djarkasih, Penerbit Erlangga, Cet. keenam, Jakarta, 1993. hal. 3.

<sup>2</sup>James AF. Stoner, *Management*, Prentice Hall Inc, New Jersey, 1982. hal. 2.

<sup>3</sup>Jack Halloran, *Applied Human Relation An Organizational Approach*, Prentice Hall Inc, New Jersey, 1982. hal. 38.

dalam memimpin suatu organisasi tidak akan bisa membawa perubahan ke arah kemajuan organisasi. Dengan kata lain tujuan organisasi akan sulit tercapai.

Visi berkaitan dengan pandangan jauh ke depan dari seorang pemimpin mengenai bagaimana organisasinya akan dibawa untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Selanjutnya visi tersebut dirumuskan dalam suatu konsepsi berupa garis-garis kebijakan yang tertulis dan sistematis, dan dipakai sebagai dasar atau pedoman dalam memimpin organisasi. Sebagai kebijakan yang mencakup seluruh bidang organisasi, pada umumnya kebijakan-kebijakan tersebut masih memerlukan penjabaran-penjabaran ke dalam kebijakan yang lebih operasional sifatnya.

Visi pemimpin yang dituangkan dalam kebijakan sangat individual sifatnya, dalam arti tiap pemimpin mungkin memiliki visi yang berbeda-beda berkaitan dengan cara yang dianggap terbaik guna mencapai tujuan organisasi. Oleh karenanya tidak tertutup kemungkinan suatu kebijakan yang sudah ditetapkan oleh seorang pemimpin diganti atau tidak dipakai sama sekali oleh pemimpin baru yang menggantikannya.

Fenomena di atas yakni "beda pemimpin beda pula kebijakannya" sebenarnya sering kita dengar dalam pergantian Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Namun nampaknya kecenderungan tersebut juga berlaku dalam organisasi Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Bila kita menengok masa kepemimpinan beberapa Kapolri periode tahun 1978 - 1999, bisa diamati bahwa tiap-tiap pimpinan memiliki kebijakan yang berbeda-beda, paling tidak terlihat dari slogan yang ditonjolkan.

Dapat dicontohkan dalam hal ini pada masa kepemimpinan Jenderal Pol. (Pur) Prof Dr. Awaloedin Djamin MPA (1978-1982) terdapat kebijakan "Pola Dasar Pembinaan Polri", Jenderal Pol. (Pur) Anton Sudjarwo (1982-1986) dengan "Rekonfu" (Rencana,

Konsolidasi dan Fungsionalisasi), Jenderal Pol. (Pur) Drs. Moch. Sanoesi (1986-1991) dengan "Opdin" (Optimalisasi dan Dinamisasi), Jenderal Pol (Pur) Drs. Kunarto MBA (1991-1993) dengan semboyan "Tekadku Pengabdian Terbaik" demikian pula Jenderal. Pol. (Pur) Drs. Banurusman Astrosemitro (1993-1996) dengan kebijakan "Jati Diri Polri", Jenderal Pol. Drs. Dibyo Widodo dengan "Tiga Penampilan Polri" (1996-1998), Jenderal Pol Drs. Rusmanhadi dengan kebijakan yang disebut "Enam Pro dan Tiga K" (1998-sekarang).

Ada kecenderungan bahwa tiap pemimpin mengeluarkan kebijakan baru ketika menjabat, terlepas dari ada atau tidaknya kesinambungan antara kebijakan pimpinan lama dan baru. Kecenderungan tersebut menyiratkan satu hal, yakni bahwa tiap pimpinan memiliki visi atau pandangan yang berbeda mengenai bagaimana organisasi yang dipimpinnya akan dibawa untuk mencapai tujuan.

Mengenai hal ini, secara jujur diakui oleh mantan Kapolri Jenderal Pol (Purn) Drs. Kunarto yang meresahkan tiadanya pemikiran yang berlanjut dan berkesinambungan di antara berbagai kepemimpinan Kapolri. Ia mengatakan,<sup>4</sup>

"Lebih merisaukan lagi karena tiap Kapolri setelah Pak Awaloedin (*kecuali penyunting = Pen*) mempunyai jargon-jargon sendiri yang mengangkat pemikiran-pemikiran itu sebagai thesanya. Dengan keadaan begitu sebenarnya satuan bawah menjadi bingung. Tiap 3 tahun (periode pergantian Kapolri) selalu ada jargon atau metoda baru. Akibatnya setiap pemikiran yang harusnya berlanjut dan berkesinambungan menjadi terputus dan mati. Setiap ide betapapun indahnyapun pupus pada saat naskah serah terima ditandatangani. Tragis! Kapan bisa maju? "

Kekhawatiran Kunarto mengenai pergantian kebijakan pada tiap Kapolri yang

menerapkan metoda baru dan tidak melanjutkan kebijakan Kapolri lama seperti di atas merupakan bentuk keprihatinan seorang mantan Kapolri terhadap organisasi yang pernah

<sup>4</sup>Kunarto, *Merenungi Kritik Terhadap Polri Buku I*, Cipta Manunggal, Jakarta, 1995, hal.3.

dipimpinnya. Sangat mungkin bila fenomena ganti pimpinan terus terjadi maka tujuan kebijakan yang hendak dicapai sulit terwujud.

### I. B. Relevansi Sebagai Studi Kriminologi

Polri sebagai organisasi yang menangani dan bertanggung jawab atas terwujud dan terpeliharanya kamtibmas merupakan salah satu bentuk reaksi masyarakat yang formal atau resmi terhadap kejahatan. Reaksi formal adalah reaksi atau tanggapan masyarakat terhadap kejahatan yang dilembagakan dalam bentuk organisasi yang secara spesifik (dan diatur oleh suatu undang-undang) menangani kamtibmas yakni polisi. Sedangkan reaksi masyarakat yang tidak formal adalah reaksi atau tanggapan masyarakat terhadap kejahatan yang tidak dilembagakan dengan kata lain dilakukan secara langsung. Salah satu contoh dari reaksi masyarakat tidak formal terhadap kejahatan dapat dilihat dalam surat-surat pembaca di media cetak atau yang paling nyata adalah adanya seorang pencuri yang badannya babak belur atau bahkan meninggal karena dihakimi massa.

Dalam pelaksanaan tugas mewujudkan kamtibmas polisi tidak hanya melakukan penumpasan (*represif*) kejahatan saja akan tetapi juga meliputi tugas pencegahan (*preventif*) dan rekayasa sosial (*pre-emptif*). Tugas represif dilakukan dengan cara-cara penyidikan, penahanan, penggeledahan, penangkapan dan sebagainya; tugas preventif dilakukan dengan kegiatan pengaturan, penjagaan pengawalan dan patroli sedangkan pre-emptif dapat berupa rekayasa sosial; dengan kegiatan mengawasi, mengarahkan, membentuk dan mendorong masyarakat agar menjadi *law abiding citizen* dan mampu menangkal kejahatan.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Kunarto, *Perilaku Organisasi Polri*, Cipta Manunggal, Jakarta 1997. hal 236.

Reaksi masyarakat terhadap kejahatan merupakan salah satu bidang yang menjadi kajian kriminologi selain proses pembuatan undang-undang dan pelanggaran terhadap undang-undang. Demikian kurang lebih yang dikatakan Sutherland dalam bukunya *Principles of Criminology*.<sup>6</sup> Sehubungan dengan itu mengangkat masalah kebijakan Kapolri sebagai bahasan dalam thesis ini relevan sekali sebagai suatu kajian dalam kriminologi. Terlebih lagi bila mengingat Polri adalah lembaga publik sehingga kebijakan Kapolri juga bisa bersifat publik yang artinya keberlakuannya menjangkau seluruh masyarakat serta berkaitan dengan keluasan jangkauan dari kebijakan pimpinan lembaga negara, maka kebijakan pimpinan Polri mempunyai dampak luas.

Yang sering dilakukan oleh beberapa kalangan adalah mengamati kegiatan anggota Polri di lapangan apakah sesuai dengan kebijakan yang digariskan atau tidak. Orang jarang mengamati pada sudut kebijakan yang diambil oleh pimpinan Polri. Padahal di sinilah pangkal segalanya berawal, belum lagi bila dilihat dampak yang akan diakibatkannya pada masyarakat. Dapat dibayangkan bila kebijakan tersebut ternyata salah atau paling tidak diputuskan hanya didasarkan atas pertimbangan kepentingan pribadi pimpinan atau dengan kata lain tidak melalui proses kebijakan publik yang benar.

Dikaitkan dengan penanggulangan kejahatan/kriminalitas, maka kebijakan yang berkaitan dengan keluasan jangkauan dari kebijakan pimpinan lembaga negara, kebijakan pimpinan Polri berlaku untuk semua warga dan bersifat regulatif (mengatur). Hal ini perlu diperhatikan mengingat Polri adalah aparat pejabat publik dan penegak hukum yang bertanggung jawab dalam terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas)

---

<sup>6</sup> E.H Sutherland and Donald R. Cressey, *Principles of Criminology*, Sixth Edition, J.B Lippincott Co, New York. 1960. hal. 3.

sesuai Undang-Undang Kepolisian No.28 Tahun 1997. Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa tugas Polri adalah membimbing, mengayomi, dan melayani masyarakat. Tugas Polri yang menyentuh dan bersinggungan langsung dengan kehidupan masyarakat ini membawa konsekuensi bahwa sekecil apapun kesalahan yang telah diperbuat oleh anggota Polri akan dinilai buruk oleh warga masyarakat, sehingga pada gilirannya dapat mempengaruhi citra Polri di mata masyarakat.

Studi mengenai kebijakan pimpinan, khususnya yang menyangkut dunia kepolisian masih jarang, bila tidak mau disebut tidak ada sama sekali. Pertimbangan itulah yang menjadi salah satu alasan dilakukannya penelitian ini. Di samping itu studi ini dalam suatu organisasi merupakan *key point* mengingat kebijakan adalah pangkal tolak di mana suatu organisasi bisa dinilai akan berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan atau tidak. Kebijakan pimpinan biasanya berupa konsep yang harus dijabarkan lebih lanjut pada tataran operasional.

Sejauh ini karya tulis yang dapat ditemukan adalah seperti yang ditulis oleh F. Isnawan dengan judul Menejemen Kepolisian di Indonesia (1995) dan Awaloedin Djamin dengan judul Administrasi Kepolisian Republik Indonesia Kenyataan dan Harapan (1995). Junaedi Maskat menulis tesis dengan judul Peningkatan Efektifitas Organisasi Polri dalam Kerangka Program Reinventing (1995). Sedangkan yang lain adalah "Perilaku Organisasi Polri" (1997) yang ditulis oleh Kunarto. Karya tulis berupa buku tersebut memperkaya khasanah pengetahuan terutama dalam hal manajemen, administrasi dan organisasi kepolisian Polri. Studi yang secara khusus mengkaji masalah kebijakan pimpinan (Polri) masih belum pernah dilakukan.

### I. C. Penelitian Pendahuluan

Berkaitan dengan masalah yang diangkat dalam tesis ini, penulis sebelumnya melakukan studi atau penelitian pendahuluan hal itu dilakukan guna memperoleh informasi awal antara lain tentang, pertama, penentuan dan pembatasan fokus dalam hal pemilihan studi kasus dan kedua, melengkapi data. Dalam hal ini penulis mengupayakan ketersediaan dokumen-dokumen dan bahan-bahan pustaka serta segala hal yang dibutuhkan sehubungan dengan penulisan tesis ini.

Berdasarkan penelitian pendahuluan diperoleh informasi bahwa pada masa Awaloedin menjadi Kapolri (1978 - 1982) dilakukan suatu perombakan organisasi Polri yang menyeluruh, baik dari segi administrasi maupun kemampuan operasional tugas dan profesionalitas polri. Upaya tersebut dilakukan mengingat kondisi Polri sendiri ketika itu cukup memprihatinkan, dalam arti citra polisi di mata masyarakat menurun - suatu cermin ketidakberhasilan tugas Polri. Kondisi ini tercermin dari penilaian Presiden dan Menhankam/Pangab ketika itu terhadap penampilan Polri yang menyatakan bahwa "citra dan wibawa Polri sebagai salah satu aparaturnya penegak hukum dan penyelenggara keamanan dan ketertiban masyarakat dirasakan menurun"<sup>7</sup>.

Kondisi Polri yang demikian, mendesak Awaloedin untuk memberikan prioritas pada upaya-upaya peningkatan citra dan pembenahan organisasi Polri. Untuk merealisasikan upaya-upaya tersebut Awaloedin menerapkan kebijakan yang dikenal dengan Pola Dasar Pembenahan Polri.

---

<sup>7</sup>Mabes Polri, *Pola Dasar Pembenahan Polri*, No. Pol: SKEP/02/I/1980. hal. 12.

Secara singkat dapat dijelaskan bahwa kebijakan Pola Dasar Pembinaan Polri ini merupakan upaya pembinaan secara menyeluruh meliputi semua bidang organisasi Polri untuk meningkatkan citra dan wibawa Polri.

Menurunnya citra dan wibawa Polri yang antara lain karena adanya beberapa permasalahan dan keterbatasan yang dihadapi Polri dalam melaksanakan tugasnya pada akhirnya secara bertahap dapat dikurangi. Beberapa permasalahan tersebut misalnya minimnya anggaran pembangunan Polri, sumber daya manusia yang langka, keterbatasan peralatan dan perlengkapan Polri. Dan lain-lain. Namun demikian ada beberapa hasil yang patut dicatat pada masa Awaludin antara lain: naiknya anggaran pembangunan Polri; ditetapkannya Undang-Undang No. 8 tahun 1981 mengenai Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) menggantikan undang-undang produk jaman kolonial Belanda *Herzeine Inlands Reglement (HIR)*; terbentuknya Satuan Pengamanan (Satpam) untuk membantu tugas polisi mengingat jumlah polisi yang sangat terbatas; terbentuknya forum kerja sama polisi antar negara-negara dalam wadah Aseanapol dan lain-lain

Kepemimpinan Awaludin digantikan oleh Anton Sudjarwo (1982 -1986) yang mencetuskan kebijakan Rencana Konsolidasi dan Fungsionalisasi (Rekonfu). Pada masa kepemimpinannya yang lebih mendapatkan penekanan adalah bidang operasi lapangan.<sup>8</sup> Tidak banyak yang bisa digali pada masa kepemimpinan Anton Sudjarwo, mengingat terbatasnya bahan pustaka berupa arsip-arsip dokumen Polri pada masa kepemimpinannya.

Berkaitan dengan kepentingan penelitian penulis akan mengalami kesulitan memperoleh informasi karena yang bersangkutan telah meninggal dunia sehingga upaya meminta

---

<sup>8</sup>Mabes Polri, *Setengah Abad Mengabdikan Memperingati Hari Bhayangkara Emas 1 Juli 1996*, Jakarta. 1996. hal. 33. Lihat pula Mabes Polri, Rekonfu dan Pentahapannya, Kep. Kapolri No. Pol.:KEP/04/XII/1982 tentang Rencana Konsolidasi dan Fungsionalisasi, Jakarta 11 Desember 1982.

konfirmasi kepada yang bersangkutan mengenai suatu hal berkaitan dengan penelitian akan terhambat.

M. Sanoesi (1986 - 1991) sebagai Kapolri yang menggantikan Anton Sudjarwo, mempunyai persamaan dengan pendahulunya. Dalam kepemimpinannya Sanoesi juga mencetuskan kebijakan yang diberi nama "Optimasi dan Dinamisasi Polri" disingkat Opdin. Secara singkat Opdin merupakan kebijakan untuk mengoptimalkan dan mendinamisasikan seluruh potensi yang ada baik yang dimiliki sendiri maupun yang ada pada masyarakat.<sup>9</sup> Berkaitan dengan penulisan tesis terdapat kendala mengenai bahan-bahan pustaka dan arsip-arsip pada masa M. Sanoesi menjadi Kapolri yang tidak tersimpan baik dan lengkap.

Masa kepemimpinan Kunarto yang menggantikan M. Sanoesi cukup singkat yakni hanya dua tahun lebih dua bulan (1991 - 1993). Namun demikian tantangan yang dihadapi tidaklah ringan yakni akibat kecenderungan semakin meningkatnya tindak kejahatan baik secara kualitas maupun kuantitas. Kejahatan tersebut muncul dengan dimensi baru sebagai akibat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi maupun pengaruh deras arus informasi dan globalisasi.<sup>10</sup> Di samping itu masih ada masalah lain yakni citra polisi di mata masyarakat yang masih merosot.<sup>11</sup>

Terdapat beberapa hal yang menarik untuk diamati selama Kunarto menjabat yang pertama, adalah *treatment* yang diterapkan untuk mengangkat citra Polri. Pada masa menjabat Kapolri Kunarto mencoba meletakkan dasar-dasar pembangunan Polri di bidang sikap dan perilaku antara lain dengan pendekatan "kasih sayang" dalam pelayanan di tengah

<sup>9</sup>Mabes Polri, *Op. Cit.*, hal. 34. Lihat pula Mabes Polri, *Strategi Optimasi dan Dinamisasi Operasional dan Pembinaan Polri Tahun 1986 - 1993*, Kep. Kapolri No. Pol.: Kep/09/IX 1986. Jakarta 20 September 1986.

<sup>10</sup> Merdeka, 28 Februari 1991.

<sup>11</sup> Suara Pembaruan, 3 Maret 1991.

masyarakat.<sup>12</sup> Kebijakan yang ditempuh untuk mengubah citra itu, melalui usaha mengubah *approach* kekuasaan menjadi *approach* kasih sayang, serta menghilangkan sikap galak, didasari sikap kejujuran dan profesionalisme.<sup>13</sup> Hal ini menarik mengingat pendekatan kekuasaan yang selama ini ada dan seakan identik dengan Polri diubah dengan pendekatan kasih sayang yang menekankan sikap melayani masyarakat. Dikatakannya bahwa kalau masyarakat melihat polisinya sopan dan rendah hati, mereka dengan sendirinya memberikan penghargaan yang cukup bagi polisi.<sup>14</sup>

Kedua, petunjuk atau arahan Kunarto yang bertema "Tekadku Pengabdian Terbaik", mengandung esensi yang sangat mendasar, dimaksudkan untuk meningkatkan pelaksanaan tugas Polri semaksimal mungkin.<sup>15</sup>

Ketiga, dikemukakan bahwa selama menjabat sebagai Kapolri ia tidak menyiapkan konsep secara khusus sebab program pembangunan Polri sudah ada, hanya tinggal penjabarannya.<sup>16</sup>

Keempat, banyak hasil tulisan dan artikel serta buku-buku yang mencerminkan pandangan dan pengalaman yang dibuat semasa menjabat Kapolri. Semuanya ini cukup berharga sebagai sumber dan bahan informasi.

Kunarto kemudian diganti oleh Banurusman Astrosemitro (1993 - 1996). Pada masa kepemimpinan Banurusman tidak banyak yang berubah. Hal itu bisa dilihat dari kebijakan "Jati Diri Polri" yang dicetuskannya, inti kebijakannya adalah agar setiap prajurit Polri selalu mengingat jati dirinya sebagai Polri. Dari motto ini terlihat tidak banyak yang berubah dari

---

<sup>12</sup> *Ibid.*,

<sup>13</sup> *Ibid.*,

<sup>14</sup> *Loc.cit.*

<sup>15</sup> Mabes Polri, *Empat Setengah Dasawarsa Polri dan Tantangan Masa Depan*, Juli 1991, hal. 24.

<sup>16</sup> Suara Pembaruan, 13 Juni 1991.

kebijakan pendahulunya.<sup>17</sup> Kebijakan yang tidak banyak berubah dari pendahulunya di sini menjadi pertimbangan untuk tidak diangkat sebagai kasus mengingat segi otentisitas gagasan muncul dari pendahulunya dalam hal ini Kunarto.

Kepemimpinan Diby Widodo dan Rusmanhadi tidak dijadikan pilihan kasus di sini, mengingat tesis ini mulai disusun pada saat Diby Widodo masih menjabat sebagai Kapolri dan pada tahap penyelesaian penulisan diganti oleh Rusmanhadi..

Pada saat Rusmanhadi masih menjadi Kapolri, pada tanggal 1 April 1999 secara resmi Polri dipisahkan dari ABRI, selanjutnya secara struktural Polri berdiri sendiri dibawah Departemen Pertahanan dan Keamanan. Pemisahan yang masih bersifat administratif ini merupakan langkah pertama untuk mewujudkan Polri yang mandiri, selanjutnya secara bertahap akan disusul dengan langkah lain untuk mewujudkan Polri yang mandiri.

Pemisahan Polri ini menyusul arus reformasi yang menghendaki penyelenggaraan negara yang bersih dan berwibawa. Tujuan pemisahan ini adalah agar polisi lebih mandiri dalam melaksanakan tugasnya. Sampai saat ini pemisahan Polri dari ABRI masih bersifat administratif sudah berlangsung selama 3 bulan, selama ini belum ada perubahan signifikan yang berarti untuk diamati.

Dari uraian di atas maka sejak Awaloedin sampai dengan yang sekarang (Rusmanhadi) terlihat kecenderungan bahwa pimpinan Polri memiliki kebijakan yang berbeda dalam arti mereka menjalankan kebijakan sesuai dengan visi mereka masing-masing yang dianggapnya terbaik. Lebih dari itu bila disimak lebih jauh sebenarnya terdapat dua gaya kepemimpinan yang berbeda dalam memimpin Polri yakni pada kepemimpinan Awaloedin dan Kunarto. Pada masa Awaloedin terlihat sentuhan organisasional dalam

---

<sup>17</sup>Mabes Polri, *Op. cit.*, hal. 35.

mengatasi permasalahan yang sedang dihadapi, sementara itu Kunarto lebih mengandalkan pada kebijakan yang menekankan pada sentuhan-sentuhan kejiwaan yang membangkitkan motivasi diri (*self motivated*).

Adanya perbedaan yang menonjol pada dua mantan Kapolri tersebut penulis anggap menarik sebagai fenomena untuk dikaji dalam thesis ini. Pada kerangka teori akan dipaparkan mengenai tipologi gaya kepemimpinan yang dapat membedakan keduanya.

#### I. D. Permasalahan

Berdasarkan penelitian pendahuluan terlihat bahwa mulai dari Awaloedin sebagai Kapolri yang meletakkan kebijakan Pola Dasar Pembinaan Polri, sampai dengan Rusmanhadi, di sadari atau tidak tiap Kapolri memiliki kebijakannya sendiri.

Menyinggung permasalahan yang dihadapi polisi, Kunarto sendiri sebagai seorang mantan Kapolri juga melakukan otokritik mengenai fenomena ganti pimpinan ganti kebijakan dan akibat yang ditimbulkannya. Fenomena tersebut oleh Kunarto dianggap sebagai salah satu masalah yang harus di atasi oleh Polri. Dalam *self critique*-nya Kunarto mengemukakan bahwa banyak masalah yang diatasi polisi namun pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi empat yaitu:<sup>18</sup>

Pertama, kontinuitas dan konsistensi sistem pembinaan yang dicanangkan oleh pak Awaloedin tidak dapat berlangsung, karena setiap Kapolri berikutnya punya model, punya cara, punya jargon, punya idea baru yang dianggap baik atau lebih baik, sehingga pola pembinaan Polri terputus-putus, terkotak-kotak. Karena setiap idea yang berkembang relatif pupus, hilang, musnah, mati, bersamaam dengan ditandatanganinya serah terima jabatan Kapolri.

Kedua, kondisi internal Polri sendiri sangat tidak mendukung. *Man, Money, Material, Methode* [sic!] dalam kondisi serba memprihatinkan.

<sup>18</sup>Kunarto, *Op.cit.*, hal. 5-6.

Ketiga, kondisi masyarakat Indonesia yang berkembang sangat pesat. Keempat, Pemerintah dan Negara sendiri sebenarnya memiliki tuntutan yang tinggi atas Polri yaitu menuntut adanya Polri yang tangguh, tanggap, trengginas, Polri yang mampu menjaga keamanan, menegakkan hukum dengan baik, Polri yang merantasi *gawe* artinya ditugasi apa pun harus sanggup dan berhasil dengan tuntas.

Disamping ketiadaan kontinuitas dan konsistensi kebijakan dalam tubuh Polri fenomena “ganti pimpinan ganti kebijakan” menyiratkan dua hal lain yakni adanya pengaruh pribadi pemimpin dalam kebijakannya<sup>19</sup> dan kecenderungan pimpinan yang tidak memberlakukan esensi kebijakan publik dalam kebijakan pimpinan.

Dikaitkan dengan cara pandang masing-masing pimpinan Polri, maka memang tidak menutup kemungkinan mereka melahirkan kebijakan-kebijakan yang berbeda karena memperhitungkan pula situasi dan kondisi yang ada pada saat itu. Tidak menutup kemungkinan pula situasi dan kondisi pada saat itu, yakni kondisi sosial politik yang faktual terjadi menuntut diberlakukannya satu kebijakan tertentu yang pada dasarnya berbeda dengan kebijakan yang lama atau yang sudah ada. Di pihak lain suatu kebijakan publik itu sendiri harus dibuat melalui berbagai pertimbangan berdasarkan kepentingan publik.

Sebagai pejabat publik yang bertanggung jawab atau yang menangani masalah kamtibmas, produk kebijakan pimpinan Polri disamping kebijakan internal organisasi Polri juga kebijakan yang mengatur mengenai pencegahan dan penindakan kriminal atau disebut kebijakan kriminal. Kebijakan kriminal ini bersifat publik dalam arti berlaku umum tapi hanya mengatur mengenai hal yang berkaitan dengan penegakan hukum. Mengingat

---

<sup>19</sup>Hal ini diduga merupakan dampak pendidikan Polri yang bersifat *solitair* (bersifat individual). Diharapkan dengan sifat individual ini seorang anggota Polri dimanapun meskipun seorang diri dapat dan mampu bertindak cepat mengatasi masalah dan mewujudkan ketertiban. Sifat ini bisa berdampak negatif manakala ia duduk sebagai pimpinan, sikap solitair menajam akibatnya ia lebih menonjolkan pemikiran dan bertindak sendiri-sendiri. Lihat juga, Kunarto dan Anton Tabah, *Polisi Harapan dan Kenyataan*, CV Sahabat, Klaten, 1995. hal. 55.

keberlakuan kebijakan kriminal bersifat regulatif (mengatur dan mengikat) publik maka harus dipastikan bahwa proses penyusunannya memenuhi proses kebijakan kriminal yang tidak lain adalah memenuhi esensi kebijakan publik.

Dari hasil penelitian pendahuluan ternyata ditemukan dua gaya kepemimpinan yang berbeda satu sama lain. Dua gaya kepemimpinan tersebut antara lain bisa dilihat dari pendekatan yang diterapkan dalam mengatasi permasalahan organisasi. Yang pertama lebih menekankan pendekatan organisasional (Awaloedin), dan yang kedua pendekatan yang menekankan sentuhan mental kejiwaan yang membangkitkan motivasi diri (Kunarto).

Dari permasalahan di atas maka dapat dirumuskan dalam suatu pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah gambaran kebijakan dan operasionalisasi kebijakan pada masa kepemimpinan Awaloedin dan Kunarto?
2. Bagaimanakah perspektif kebijakan kriminal melihat kebijakan dan operasionalisasi kebijakan pada masa Awaloedin dan Kunarto?

#### **I. E. Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan permasalahan yang diangkat, maka penelitian diarahkan untuk menjawab beberapa pertanyaan. Yang pertama mengenai kebijakan apa yang diterapkan oleh Awaloedin dan Kunarto ketika mereka menjadi Kapolri. Kedua, melihat perbedaan kebijakan yang diterapkan oleh Awaloedin dan Kunarto dengan menggunakan parameter tertentu berdasarkan perspektif kebijakan kriminal.

Berdasarkan pertanyaan penelitian di atas maka penelitian ini bertujuan pertama memperoleh gambaran kebijakan dan operasionalisasi kebijakan pada masa kepemimpinan Awaloedin dan Kunarto. Kedua, menganalisa kebijakan dan operasionalisasi kebijakan pada

masa kepemimpinan Awaloedin dan Kunarto dengan menggunakan perspektif kebijakan kriminal.

### I. F. Metode Penelitian

Yang dimaksud dengan metode di sini adalah cara mengumpulkan data dengan berbagai tehnik pengumpulan data dan alat pengumpulan data.<sup>20</sup> Guna memperoleh jawaban atas pertanyaan penelitian yang akan dibahas dalam tesis ini sesuai dengan masalah yang dipilih, penulis menempuh berbagai cara dalam upaya mengumpulkan data dan informasi yang dibutuhkan.

#### I. F. 1. Pendekatan Penelitian

Berkaitan dengan permasalahan penelitian yang telah ditetapkan di atas maka pendekatan penelitian yang dipilih adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif di sini adalah pendekatan yang berusaha memperinci suatu fenomena secara mendalam melalui wawancara dengan nara sumber (dalam hal ini informan), selanjutnya informasi yang diperoleh disajikan dengan cara menggambarkan (deskripsi). Selanjutnya semua temuan-temuan yang diperoleh baik dari wawancara dengan nara sumber maupun hasil telusur studi dokumen dikaitkan dan diuraikan dengan menggunakan kerangka teori yang ada. Hal ini dilakukan untuk menjawab permasalahan.

---

<sup>20</sup> Manasse Malo, *Metode Penelitian Sosial Modul 1-5*, Jakarta, Karunika: 1986. hal.35.

### I. F. 2. Subyek Penelitian

Subyek penelitian adalah Kapolri Awaloedin Djamin dan Kunarto beserta berbagai kebijakan yang dihasilkannya pada saat menjabat sebagai Kapolri .

### I. F. 3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan memanfaatkan bahan kepustakaan melalui penelusuran kepustakaan. Sebagaimana dikemukakan oleh Irawati Singarimbun penelusuran kepustakaan dilakukan untuk memperoleh orientasi yang lebih luas mengenai topik yang dipilih, memanfaatkan data sekunder, dan menghindarkan duplikasi penelitian.<sup>21</sup>

Penelusuran kepustakaan terutama dilakukan untuk memperoleh pemikiran yang berkaitan dengan studi kebijakan. Pemilihan literatur-literatur didasarkan atas ada tidaknya relevansi bagi studi ini. Selain itu tidak kalah penting adalah penelusuran kliping-kliping baik itu dari surat kabar maupun majalah sebagai informasi penunjang.

Studi dokumen di sini akan memperoleh penekanan yang lebih mengingat obyek yang akan diteliti adalah suatu peristiwa yang telah terjadi. Sudah barang tentu bahwa data yang berupa kebijakan akan di dapat dari dokumen. Studi dokumen, merupakan penelusuran suatu kumpulan data verbal berbentuk tulisan yang disebut juga dokumen dalam arti sempit. Data verbal seperti yang terdapat dalam surat-surat, catatan harian (*journal*), kenang-kenangan (*memoirs*), laporan-laporan dan sebagainya. Data verbal ini memiliki sifat istimewa karena mengatasi ruang dan waktu, sehingga membuka kemungkinan bagi si

---

<sup>21</sup>Masri Singarimbun dan Sofian Effendy, *Metode Penelitian Survey*, Jakarta, LP3ES, 1987. hal. 45.

peneliti untuk memperoleh pengetahuan tentang gejala sosial yang telah musnah. Dalam arti luas meliputi monumen, artifact, foto, tape dan sebagainya.<sup>22</sup>

Untuk melengkapi data dan informasi maka akan dilakukan pula wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap informan yang telah ditetapkan.

Sehubungan dengan pengumpulan data ini diperkirakan akan muncul beberapa kelemahan misalnya, mengenai ketersediaan dokumentasi kebijakan Kapolri, mengingat peristiwa kebakaran yang telah melanda Markas Besar Polri beberapa waktu yang lalu, termasuk tempat penyimpanan arsip dan produk dokumen Kapolri.

Untuk menutupi kelemahan ini penulis berusaha memperoleh informasi dari klipings-kliping koran yang meliput kebijakan dan kegiatan Kapolri yang bersangkutan. Selain itu penulis juga menggali langsung informasi kepada nara sumber (Kapolri Awaloedin Djamin dan Kunarto). Di sinipun nampaknya akan muncul kendala mengenai daya ingat nara sumber, mengingat yang penulis tanyakan adalah kegiatan nara sumber yang telah terjadi beberapa tahun yang lalu. Namun untuk menutupi kelemahan itu penulis juga mewawancarai beberapa informan yang dulu pernah bekerja bersama dan mendampingi kedua Kapolri tersebut.

#### I. F. 4. Unit Analisa

Yang dijadikan unit analisa di sini adalah kebijakan Kapolri (Awaloedin dan Kunarto) baik itu yang tertulis maupun tidak tertulis. Di samping itu juga produk

---

<sup>22</sup>Sartono Kartodirdjo, "Metode Penggunaan Bahan Dokumen", dalam Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta. Gramedia, 1991. hal. 46.

kebijakan yang ditandatangani oleh Kapolri atau pejabat yang diberi kewenangan khusus untuk mewakilinya.

Suatu kebijakan memuat berbagai aspek organisasi yang harus ditangani dalam organisasi Polri terbagi atas dua yaitu bidang pembinaan dan operasional. Bidang pembinaan meliputi administrasi, personil, perencanaan dan anggaran, keuangan, logistik yang menunjang pelaksanaan tugas. Bidang operasional meliputi fungsi teknis kepolisian, Brigade Mobil (Brimob), Polisi perairan, Polisi udara, Shabara, Lalu-lintas, Bimmas, Intelijen, dan Reserse. Dengan cara lain dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan bidang operasional adalah bidang tugas yang langsung terjun ke dalam urusan masyarakat antara lain tugas-tugas pengaturan (lalu-lintas), penjagaan, pengawalan dan patroli, penyuluhan dan penerangan serta penyebaran informasi yang berkaitan dengan keamanan dan ketertiban masyarakat, penyelidikan dan penyidikan tersangka pelaku kejahatan dan lain-lain. Dibandingkan bidang pembinaan sebagai bidang tugas yang sifatnya lebih ke dalam (intern) organisasi, maka bidang operasional adalah bidang yang orientasi tugasnya keluar (ekstern), yakni menangani masalah-masalah yang ada dan berhadapan langsung dengan masyarakat.

#### I. F. 5. Rencana Analisa

Analisa akan dilakukan terhadap kebijakan yang dibuat oleh Awaloedin dan Kunarto dengan menggunakan perspektif kebijakan kriminal. Yang akan dilihat dari kebijakan Kapolri tersebut adalah visi, misi, proses pembuatan kebijakan dan operasionalisasi dari kebijakan tersebut ke dalam kebijakan yang bersifat operasional. Yang akan dilakukan adalah pertama, memaparkan bagaimanakah sebenarnya masing-masing kebijakan tersebut.

Selanjutnya masing-masing kebijakan tersebut dilihat apakah kelebihan dan kekurangannya menurut perpektif kebijakan kriminal?

Bidang operasional adalah tugas kepolisian yang langsung menyentuh dan berhadapan dengan aktifitas kehidupan masyarakat. Oleh karenanya pelaksanaan bidang tugas ini sangat menentukan penilaian dan kesan masyarakat terhadap polisi.

Mengingat sifat tugas bidang operasional di atas maka pokok perhatian penelitian di sini akan diarahkan pada kebijakan dan operasionalisasi kebijakan Kapolri (Awaloedin dan Kunarto) yang menyangkut tugas bidang operasional mengingat bidang ini amat erat kaitannya dengan tujuan pencegahan kejahatan. Penekanan perhatian pada bidang operasional ini sekaligus guna membatasi kajian penelitian agar lebih terfokus.

#### **I. G. Kendala dalam Penelitian**

Sehubungan dengan pengumpulan data, diperkirakan akan muncul beberapa kendala misalnya, mengenai ketersediaan dokumentasi kebijakan Kapolri, mengingat peristiwa kebakaran yang telah melanda Markas Besar Polri beberapa waktu yang lalu, termasuk tempat penyimpanan arsip dan produk dokumen Kapolri. Untuk mengatasi kendala ini penulis berusaha memperoleh informasi dari kliping-kliping koran yang meliput kebijakan dan kegiatan Kapolri yang bersangkutan.

Selain itu penulis juga menggali langsung informasi kepada nara sumber (Kapolri Awaloedin Djamin dan Kunarto). Di sinipun nampaknya akan muncul persoalan mengenai daya ingat nara sumber, mengingat yang penulis tanyakan adalah kegiatan nara sumber yang telah terjadi beberapa tahun yang lalu. Namun untuk menutupi persoalan itu penulis juga

mewawancarai beberapa informan yang dulu pernah bekerja bersama dan mendampingi kedua Kapolri tersebut.

Hal lain mengenai kelemahan yang diduga akan muncul dalam tesis ini adalah status penulis yang adalah anggota polisi. Disadari atau tidak kondisi ini akan berpengaruh pada “keberanian” untuk melakukan analisis yang cenderung kurang variatif. Hal ini dapat terjadi karena adanya kecenderungan untuk memakai “perspektif orang dalam” saat memandang Polri sehingga akan mengurangi kepekaan dalam menganalisa “sepak terjang” Polri. Upaya yang dilakukan penulis untuk tidak selalu terbawa “perspektif orang dalam” adalah menempatkan diri semampu mungkin untuk menjadi pengamat atau orang luar yang mengamati Polri seobyektif mungkin. Serta meminta pertimbangan pemikiran orang lain, seperti pembimbing.

## **I. H. Pembabakan.**

Secara singkat, tesis ini akan membahas tentang fenomena ganti pimpinan ganti kebijakan yang selama ini dikenal terjadi dalam pergantian Mendikbud nampaknya juga terjadi dalam pergantian Kapolri. Fenomena ini cukup mengkhawatirkan karena bila demikian maka tujuan organisasi yang akan dicapai takkan pernah terwujud. Mengingat keberlakuan kebijakan kriminal Kapolri sangat luas dan bersifat regulatif terhadap publik maka proses penyusunan kebijakan itu harus benar-benar bebas dari dominasi kepentingan pribadi pimpinan, kalau tidak publik yang akan menjadi korban.

Dari hasil penelusuran pustaka mengenai kepemimpinan yang dimulai dari Kapolri Awaloedin sampai dengan Rusmanhadi diperoleh informasi bahwa ada dua pendekatan yang menarik yang pernah diterapkan dalam memimpin Polri yakni oleh Awaloedin dan Kunarto.

Awaloedin menerapkan pendekatan organisasional sedangkan Kunarto menerapkan pendekatan mental kejiwaan. Selanjutnya kebijakan dua mantan Kapolri yang berkaitan dengan pencegahan kejahatan ini akan diuraikan dan dianalisa dengan perspektif kebijakan kriminal. Perspektif kebijakan kriminal ini akan diuraikan dalam bab berikut mengenai kerangka teori. Namun sebelumnya, pembabakannya sebagai berikut:

Bab I, yaitu Bab Pendahuluan, berisi uraian tentang latar belakang masalah, relevansi sebagai studi kriminologi, penelitian pendahuluan, permasalahan, tujuan penelitian, dan metode penelitian, kendala dalam penelitian serta pembabakan tesis.

Bab II, yaitu Bab Kerangka Teoritis, berisi tentang konsep dan teori berkenaan dengan aspek permasalahan yang diteliti. Pada bagian ini diuraikan mengenai konsep kebijakan publik, kebijakan kriminal sebagai kebijakan publik, kebijakan kriminal sebagai kebijakan publik, kebijakan Kapolri sebagai kebijakan kriminal, kebijakan publik di Indonesia, kepemimpinan. Bab ini diakhiri dengan rangkuman berbagai konsep yakni kaitan antara kebijakan publik, kebijakan kriminal dan kebijakan kapolri dalam bentuk visualisasi kebijakan.

Bab III, yaitu Bab Gambaran dan Analisis Kebijakan Kapolri Awaloedin Djamin (1978-1982). Bab ini merupakan hasil penelitian tentang kepemimpinan Awaloedin Djamin. Pada bab ini diuraikan tentang Awaloedin sebagai Kapolri, visi, kebijakan dasar, serta operasionalisasi kebijakan pada saat Awaloedin menjabat Kapolri. Bab ini diakhiri dengan analisis kebijakan Kapolri Awaloedin Djamin.

Bab. IV, yaitu Bab Gambaran dan Analisis Kebijakan Kapolri Kunarto (1991-1993). Bab ini merupakan temuan lapangan mengenai kepemimpinan Kunarto. Pada bab ini akan diuraikan tentang kepemimpinan Kunarto sebagai kapolri, visi, kebijakan dasar, serta

operasionalisasi kebijakan pada saat Kunarto menjadi Kapolri. Selanjutnya bab ini diakhiri dengan analisis kebijakan Kapolri Kunarto.

Bab. V, yaitu bab Penutup, berisi kesimpulan dan diskusi sehubungan dengan temuan yang diperoleh.



## BAB II

### KERANGKA TEORI

Pada sub bab pertama dari bab kerangka teori ini akan diuraikan konsep dan teori tentang kebijakan serta berbagai tinjauan pustaka mengenai kebijakan publik. Pembahasan kebijakan publik ini juga diperluas dengan uraian mengenai proses pembentukan kebijakan publik. Pada sub bab kedua dibahas tentang kebijakan kriminal sebagai salah satu wujud kebijakan publik.

Kebijakan Kapolri sebagai kebijakan kriminal dibahas lebih lanjut pada sub bab ketiga. Selanjutnya pembahasan diperluas dengan menguraikan kebijakan publik di Indonesia. Terakhir pada sub bab ketiga diuraikan mengenai gaya kepemimpinan.

#### II. A. Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik sering kita temukan terutama dalam literatur studi ilmu administrasi dan ilmu politik. Selain itu kebijakan publik sering disebut dalam istilah lain seperti, Ilmu-ilmu Kebijakan (*Policy Sciences*), *Studi-studi Kebijaksanaan (Policy Studies)* dan *Analisis Kebijaksanaan (Policy Analysis)*.<sup>23</sup> Tanpa mempermasalahkan mana yang benar atau salah istilah tersebut di atas, maksud penulis adalah ingin menjelaskan konsep kebijakan publik (*public policy*) itu sendiri untuk membedakannya dengan istilah-istilah lain.

Namun demikian sebelumnya akan dipaparkan pendapat beberapa ahli tentang arti kebijakan (*policy*) itu sendiri. David Easton, sebagaimana dikutip Solichin menjelaskan

---

<sup>23</sup>Lihat. Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijaksanaan negara*, Rineka Cipta, Jakarta 1990. hal. 1.

bahwa, " *a policy... consists of a web of decisions and actions that allocate...values*".<sup>24</sup> "

Suatu kebijakan ... terdiri dari serangkaian keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan untuk mengalokasikan ... nilai-nilai". Selanjutnya pendapat lain dikemukakan oleh WI. Jenkins yang memandang kebijakan sebagai " *a set of interrelated decisions... concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation*".<sup>25</sup> "

Pernyataan Jenkins tersebut dapat diterjemahkan sebagai berikut "serangkaian keputusan yang saling terkait ...berkenaan dengan pemilihan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu".

Dari kedua pendapat di atas diperoleh kesamaan bahwa dalam setiap kebijakan terdapat unsur keputusan dan tindakan untuk mencapai sesuatu. Jadi dapat dikatakan bahwa keputusan dan tindakan itu merupakan bagian dari kebijakan Sementara itu Carl Friederich memandang sebagai berikut:

*Policy as... a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose.*<sup>26</sup>

Kebijakan sebagai...suatu tindakan yang dikemukakan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang menawarkan kendala-kendala dan kesempatan-kesempatan untuk digunakan dan dipecahkan dalam suatu upaya untuk mencapai tujuan atau mewujudkan tujuan .

Friederich secara jelas menekankan bahwa dalam suatu kebijakan harus dinyatakan adanya suatu tindakan dalam rangka mencapai sesuatu. Senada dengan itu dikemukakan

<sup>24</sup>Solichin, *Op. Cit.*, hal. 21.

<sup>25</sup>*Ibid.*, hal. 21 - 22.

<sup>26</sup>Sebagaimana dikutip oleh James E. Anderson dalam bukunya, *Public Policy Making*, Nelson, London, 1975. hal. 3.

bahwa kebijakan adalah *"A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern"*.<sup>27</sup> Suatu tindakan tertentu yang memiliki tujuan yang dilakukan oleh seorang atau sejumlah pelaku dalam menangani suatu masalah atau persoalan tertentu.

Dari pendapat keempat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian keputusan dan tindakan tertentu yang dilakukan oleh seseorang atau sejumlah orang dalam rangka mencapai atau mewujudkan tujuan.

Mengenai kebijakan publik (*public policy*), dalam literatur didapati beragam definisi yang dikemukakan sesuai sudut pandang masing-masing. Misalnya James E. Anderson mengungkapkan, *"Public Policy are those policies developed by governmental bodies and officials."* Kebijakan publik adalah kebijakan yang dihasilkan oleh badan pemerintah dan pejabat-pejabat. Selanjutnya dijelaskan pula bahwa, *"the special characteristic of public policies stem from the fact that they are formulated by what David Easton has called the "authorities" in a political system namely, "elders, paramount chiefs, executives, legislators, judges, administrators, councilors, monarchs, and the like."* "Karakteristik khusus kebijakan publik berasal dari kenyataan bahwa ia dirumuskan melalui yang oleh David Easton disebut sebagai "kewenangan" di dalam suatu sistem politik yaitu "negarawan, pemimpin-pemimpin puncak, pemerintah, parlemen, hakim, administrator, badan-badan, raja-raja dan seterusnya."

Sementara itu R.S. Parker, seorang analis kebijakan mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian asas tertentu yang dilaksanakan oleh

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan sesuatu subyek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang krisis.<sup>28</sup>

Ahli lain Thomas R. Dye, mengatakan bahwa kebijakan publik adalah "semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah".<sup>29</sup> Ini berarti bahwa kebijakan publik itu menyangkut semua pilihan-pilihan yang dilakukan oleh pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu ataupun untuk tidak melakukan sesuatu.

Pengertian yang agak mirip dengan Dye namun lebih jelas, adalah seperti apa yang dikemukakan oleh Edward dan Sharkansky yang mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah "apa yang dikatakan dan apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang tidak dilakukannya ...ia adalah tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dari program-program pelaksanaan niat dan peraturan-peraturan".<sup>30</sup> Apa yang dikemukakan oleh Edward dan Sharkansky di sini kurang lebih menyangkut semua pernyataan dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, termasuk didalamnya langkah untuk tidak mengambil tindakan terhadap suatu masalah.

Uraian yang agak rinci mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik adalah seperti yang dikemukakan oleh Amir Santoso - seorang pemerhati masalah kebijakan publik. Ia mengatakan bahwa "kebijakan publik terdiri dari serangkaian keputusan yang dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dan juga petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan-peraturan atau dekrit-dekrit pemerintah".<sup>31</sup>

<sup>28</sup>R.S. Parker, *Policy and Administration, in Public Policy and Administration in Australia: A Reader*, John Willey and Sons, Australia Pty, Ltd, Sydney, 1975. hal.144.

<sup>29</sup>Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey, 1978, hal. 3.

<sup>30</sup>George Edwards and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament*, W.H. Freeman, San Fransisco, 1978, hal. 2.

<sup>31</sup>Amir Santoso, *Public Policy Implementation: Rice Policy at the Regional Level In Indonesia, 1970-1984*, Ph.D Thesis, The Australian National University, Canberra Australia, 1986. hal. 7.

Dari beberapa pengertian yang dikemukakan para ahli diatas, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kebijakan publik pada dasarnya adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah termasuk pilihan untuk tidak melakukan sesuatu. Hal ini cukup kontroversial namun sah bahwa keputusan untuk tidak melakukan tindakan itu adalah suatu kebijakan juga. Tindakan-tindakan tersebut merupakan pelaksanaan dari serangkaian keputusan yang memuat petunjuk-petunjuk pelaksanaan.

#### II.A.1 Proses pembentukan kebijakan

Penetapan suatu kebijakan publik melalui berbagai tahapan yang dinamakan proses kebijakan. Di dalam kepustakaan ada beberapa pandangan mengenai tahapan dalam proses kebijakan. Dalam studinya mengenai kebijakan publik, Bullock dkk, mengemukakan 6 tahap proses (pembentukan) kebijakan yaitu:<sup>32</sup>

1. Perumusan masalah  
dalam tahap perumusan masalah, hal-hal penting yang menghasilkan kebutuhan, keprihatinan dan ketidakpuasan masyarakat diperhatikan dengan seksama. Diupayakan agar pemerintah memperhatikan masalah tersebut. Masalah tersebut harus bersifat publik atau menyangkut orang banyak.
2. Pembuatan agenda  
dalam tahap ini, beberapa masalah yang memperoleh perhatian serius dari pemerintah dimasukkan ke dalam agenda untuk dibicarakan, diharapkan pemerintah mulai merencanakan tindakan atas masalah tersebut.
3. Pembuatan kebijakan  
serangkaian tindakan yang berhubungan dengan masalah tersebut mulai dikembangkan, dan pemerintah membuat usulan jalan keluar bagi masalah tersebut.
4. Adopsi kebijakan  
tahap dimana dukungan masyarakat, biasanya dilakukan melalui parlemen. Diusahakan agar kebijakan yang dibuat bisa memperoleh legitimasi.
5. Penerapan kebijakan  
kebijakan yang telah diputuskan dilaksanakan dengan mengerahkan birokrasi pemerintah.

<sup>32</sup>James E. Anderson dkk, *Public Policy and Politics in America*, California: 1984, Brooks/Cole Publishing Co. hal. 6.

#### 6. Evaluasi kebijakan

hasil dari penerapan kebijakan yang telah diputuskan dinilai apakah kebijakan tersebut berjalan dengan efektif atau tidak.

Sementara itu Charles O. Jones mengemukakan bahwa dalam proses kebijakan ada 11 kegiatan yang berkaitan dengan cara kerja pemerintah, dari tiap-tiap kegiatan itu dapat dimunculkan pertanyaan untuk mengetahui apa yang dikerjakan pada kegiatan tersebut,<sup>33</sup>

1. Persepsi/definisi: pada tahap ini bisa dipertanyakan mengenai apa yang menjadi permasalahan pada saat proposal diajukan ?
2. Agregasi: Berapa banyak orang yang berpikir bahwa hal ini merupakan persoalan penting?
3. Organisasi: Bagaimana orang-orang tersebut diorganisasikan?
4. Representasi: Bagaimana memelihara akses pembuat keputusan?
5. Penyusunan Agenda: Bagaimana status agenda didapat?
6. Formulasi: Siapa yang mengusulkan solusi? Siapa yang mengembangkannya dan bagaimana?
7. Legitimasi: Siapa yang mendukung dan bagaimana dukungan mayoritas dipertahankan?
8. Penganggaran: Berapa banyak uang yang disediakan? Apakah dirasakan cukup memadai?
9. Pelaksanaan/Implementasi: Siapa yang menjalankan dan bagaimana mereka memelihara dukungan yang didapatkan?
10. Evaluasi: Siapa yang menilai prestasi-prestasi tersebut dan apa metode penilaiannya?
11. Penyesuaian/Terminasi: Bagaimana penyesuaian-penyesuaian dilakukan dan bagaimana penyesuaian tersebut terjadi?

Tahapan-tahapan dalam proses kebijakan pada dasarnya adalah sama; namun yang membedakan adalah pada detail dari tiap tahapan yang dilakukan. Sebenarnya, secara garis besar proses kebijakan itu dapat dilihat dalam tiga tahapan yakni, Formulasi, implementasi dan Evaluasi. Dalam perkuliahan “Kebijakan Kriminal di Indonesia”, pada Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia Program Studi Sosiologi Kekhususan Kriminologi, Adrianus

<sup>33</sup> Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, California:1984. Brooks/Cole Publishing Company. hal 27-28.

E. Meliala mengemukakan mengenai tahapan proses kebijakan publik secara lebih sederhana yang dibagi ke dalam tiga tahapan yaitu:<sup>34</sup>

1. Tahap formulasi, pada tahap ini bisa diketahui jawaban pertanyaan yang muncul misalnya mengapa kebijakan A dipilih bukan kebijakan B. Bagaimana format dan muatan kebijakan A, dan lain-lain.
2. Tahap implementasi, pada tahap ini menjawab pertanyaan tentang bagaimana pelaksanaan kebijakan tertentu sehingga tujuan dapat tercapai.
3. Tahap evaluasi, pada tahap ini bisa diperoleh jawaban mengenai pertanyaan bagaimana mengukur keberhasilan/kegagalan suatu kebijakan. Diterapkannya kebijakan lain menyusul diberlakukan/tidak diberlakukannya suatu kebijakan sebelumnya.

Penggodokan suatu kebijakan publik dilakukan oleh pejabat-pejabat yang duduk dalam lembaga-lembaga negara (publik) antara lain, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden dan para menteri (pemerintah) dan kelompok-kelompok yang berkepentingan lain. Penetapan suatu undang-undang misalnya tidak bisa dilakukan dalam waktu singkat karena ada proses yang harus dilalui.

Disamping uraian mengenai pengertian kebijakan publik dan prosesnya di atas, kebijakan publik itu juga meliputi beberapa hal sbb.<sup>35</sup>

- |         |  |
|---------|--|
| Pertama | mempunyai tujuan atau kegiatan yang diorientasikan pada tujuan bukan perilaku yang tanpa arah yang menjadi perhatian kita. Kebijakan publik dalam sistem politik modern bukanlah sesuatu yang tiba-tiba terjadi.   |
| Kedua   | kebijakan terdiri atas kegiatan atau pola kegiatan pejabat pemerintah dan bukan keputusan yang terpisah-pisah dan berdiri sendiri. Sebagai contoh kebijakan melibatkan tidak saja keputusan melaksanakan hukum pada bidang tertentu tetapi juga keputusan lain yang menyangkut pelaksanaan dan penegakannya. |
| Ketiga  | kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi atau mempromosikan perumahan untuk rakyat, bukan yang akan dilakukan dan dikatakan untuk melakukan sesuatu.  |
| Keempat | kebijakan publik bisa berbentuk positif ataupun negatif. Secara positif, menyangkut keterlibatan pemerintah untuk memecahkan masalah   |

<sup>34</sup> Adrianus E. Meliala, *Catatan Kuliah Kebijakan Kriminal di Indonesia*, tanggal 2 Oktober 1997.

<sup>35</sup> James E. Anderson, *Public Policy Making*, Nelson, 1975. hal. 3-4.

tertentu; secara negatif menyangkut keputusan pejabat pemerintah yang tidak melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu sama sekali terhadap masalah yang mana keterlibatannya diharapkan....

Terakhir kebijakan publik, paling tidak dalam bentuk positifnya, didasarkan pada hukum dan kewenangan yang sah. Anggota masyarakat menerima sebagai sesuatu yang sah bahwa pajak harus dibayar, pengendalian impor dipatuhi, Undang-undang antitrust dilaksanakan, kecuali ada orang yang ingin menerima resiko denda, hukuman penjara, atau pengenaan sanksi lain yang sah atau ketidakmampuan. Kebijakan publik dengan demikian memiliki kewenangan, potensi kualitas pemaksa secara sah yang tidak dimiliki oleh kebijakan organisasi privat.

Sementara itu menyinggung mengenai penting dan rumitnya proses pembuatan kebijakan publik ini Yehezkel Dror menyatakan bahwa .<sup>36</sup>

*A very complex, dynamics process whose various components make different contributions to it. It decide major guidelines for action directed at future, mainly by governmental organs. These guidelines formally aim at achieving what is in the public interest by the best possible means.*

Suatu proses yang sangat kompleks dan dinamis terdiri dari berbagai unsur yang memberikan sumbangan berbeda-beda terhadap pembuatan kebijakan publik tersebut. Kebijakan publik ini menetapkan pedoman-pedoman umum untuk melakukan tindakan yang diarahkan pada masa depan, terutama bagi lembaga-lembaga pemerintah. Pedoman-pedoman umum tersebut secara formal dimaksudkan untuk mencapai apa yang diinginkan oleh publik (kepentingan umum) dengan cara sebaik mungkin.

Dari apa yang dikemukakan Dror mengenai kebijakan publik di atas dapat dikenali paling tidak ada 12 ciri yaitu:

sangat kompleks; prosesnya bersifat dinamis; unsur-unsur pembentuknya beraneka ragam; sumbangan yang diberikan unsur-unsur tersebut berbeda-beda; menetapkan; sebagai pedoman umum; untuk mengambil tindakan; diarahkan pada masa depan; dilakukan oleh

<sup>36</sup>Yehezkel Dror, *Public Policymaking Re-examined*, Chandler San-fransisco, 1990. hal. 12.

lembaga-lembaga pemerintah; secara formal dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan; merupakan kepentingan umum; dilakukan dengan cara sebaik mungkin.

Maksud dari kebijakan publik sebagai pedoman umum adalah bahwa pada umumnya kebijakan publik dirumuskan dalam bentuk pedoman atau petunjuk-petunjuk umum dan bukan dalam bentuk instruksi-instruksi yang rinci semacam petunjuk pelaksanaan (juklak) atau petunjuk teknis (juknis) yang menggariskan mengenai tindakan-tindakan yang harus diikuti.

Suatu kebijakan publik bila telah dinyatakan resmi berlaku maka ia mengikat masyarakat, tidak pandang bulu, siapa saja entah itu pejabat, raja atau rakyat biasa. Bersifat mengikat dalam arti masyarakat harus mematuhi kebijakan tersebut. Dengan demikian bila ada yang melanggar kebijakan tersebut bisa dikenakan sanksi.

Salah satu ciri dari kebijakan publik adalah bila dilaksanakan maka akan berdampak luas pada kehidupan masyarakat. Kebijakan publik ini meliputi semua bidang kehidupan antara lain, politik, sosial, ekonomi, hukum, budaya, pertahanan dan keamanan (hankam). Beberapa contoh kebijakan publik misalnya kebijakan luar negeri, kebijakan dalam negeri, kebijakan moneter, kebijakan perpajakan, kebijakan di bidang kebudayaan, kebijakan pendidikan, kebijakan pertanahan, kebijakan pers, kebijakan kriminal dan lain-lain.

Sementara itu yang dikatakan sebagai kebijakan kriminal antara lain Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45), Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), Undang-Undang tentang Kepolisian, Undang-Undang tentang Kejaksaan, Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang tentang Lembaga Pemasyarakatan, Undang-Undang Narkotika, Undang-Undang Psicotropika, Keputusan Presiden (Keppres), Instruksi Presiden (Inpres), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Menteri (Kepmen) terkait di bidang ini.

## II. B. Kebijakan Kriminal sebagai Bagian dari Kebijakan Publik

Untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan, pemerintah memerlukan suatu pedoman yang memberi arah bagaimana pembangunan akan dilaksanakan dan agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pedoman itu dikenal dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN adalah contoh suatu kebijakan publik yang isinya mencakup berbagai rencana pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. Bidang-bidang yang dicakup meliputi seluruh aspek kehidupan antara lain ideologi, ekonomi, politik, hukum, sosial, budaya, pendidikan, agama, kesenian, pertahanan dan keamanan (hankam) dan sebagainya.

Dalam GBHN dapat dilihat berbagai kebijakan yang diambil pemerintah, misalnya kebijakan ekonomi, kebijakan moneter, kebijakan politik, kebijakan pendidikan, kebijakan pertahanan dan keamanan, kebijakan kriminal dan lain-lain. Kebijakan kriminal atau kebijakan pidana biasanya bisa dilihat pada pembangunan bidang hukum. Sedangkan kebijakan yang menyangkut pembangunan polri bisa dilihat pada pembangunan bidang hankam, hal ini mengingat meskipun polri sudah dipisahkan dari ABRI namun secara administratif dan pengelolaan anggaran pembangunan masih berada di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan.

Kebijakan kriminal (*criminal policy*) adalah salah satu jenis kebijakan pemerintah diantara sekian jenis kebijakan misalnya kebijakan ekonomi, kebijakan pendidikan, kebijakan politik, kebijakan perdagangan dan masih banyak yang lain. Kesemua kebijakan tersebut pada dasarnya adalah langkah-langkah yang ditempuh oleh pemerintah dalam menyelenggarakan apa yang menjadi keputusan di bidang tersebut. Kebijakan kriminal

menggambarkan langkah-langkah yang ditempuh pemerintah di bidang yang berkaitan dengan pencegahan dan penindakan kejahatan (pidana).

Perlu disebut bahwa proses pembuatan kebijakan kriminal tidak berbeda dengan kebijakan publik yang dibuat oleh aparat atau pejabat publik yaitu harus melalui suatu proses sebagaimana kebijakan publik dibentuk. Berkaitan dengan hal ini Stuart Nagel yang mengutip Rhodes, menyatakan bahwa<sup>37</sup> "*policy formation in this areas is not much different from policy formation in other areas and therefore doesn't warrant special treatment*". Perumusan kebijakan dalam kebijakan kriminal tidak jauh berbeda dengan kebijakan lain oleh karena itu tidak memerlukan perlakuan khusus.

Meskipun bidang yang dicakup atau diatur oleh kebijakan kriminal lebih sempit yaitu segala hal yang berkaitan dengan kejahatan, namun kebijakan kriminal ini secara esensi antara lain harus mengandung ciri-ciri kebijakan publik (mencerminkan ciri suatu kebijakan publik). Mengingat keberlakuan kebijakan kriminal dan akibat yang ditimbulkannya yakni adanya ancaman hukuman yang bisa dikenakan kepada siapa saja yang melanggar hukum, menjadi sangat penting untuk memberikan perhatian lebih kepada proses pembuatannya. Proses penyusunan kebijakan kriminal juga perlu melakukan langkah-langkah yang sama seperti proses pembuatan kebijakan publik lainnya yang didasarkan pada adanya kebutuhan publik, bukan atas dasar kepentingan kelompok ataupun pimpinan lembaga. Bisa dibayangkan apabila suatu kebijakan kriminal dibuat atas dasar kepentingan pribadi ataupun kelompok orang maka yang akan menjadi korban adalah masyarakat luas.

---

<sup>37</sup>Stuart Nagel dkk, *The Political Science of Criminal Justice*, Charles C Thomas Publisher, Illinois, 1983. hal. 5.

Suatu kebijakan kriminal harus mengatur mengenai strategi dan langkah-langkah yang memberikan petunjuk (tuntunan) kepada masyarakat untuk menghindari diri dari tindak kejahatan ataupun menjadi korban kejahatan. Disamping itu kebijakan kriminal harus mengatur mengenai langkah-langkah yang harus dilakukan oleh aparat hukum dalam rangka menindak para pelanggar hukum atau mereka yang berbuat kejahatan berikut ketentuan ancaman hukumannya (denda atau penjara). Pemberian ancaman hukuman ini sebenarnya memiliki tujuan ganda, pertama adalah memberikan hukuman pada seseorang karena ia telah berbuat jahat. Kedua dengan disebutkannya ancaman hukuman diharapkan bagi mereka yang akan berbuat jahat akan berpikir berulang-ulang mengingat mereka akan mendapat hukuman. **Dengan kata lain kebijakan kriminal adalah kebijakan yang mengandung dimensi pencegahan kejahatan dan penindakan hukum.**

Dalam menerapkan kebijakan kriminal harus dipertimbangkan secara matang mengenai dampak yang akan timbul terhadap masyarakat. Hal ini mengingat masyarakatlah yang akan menanggung akibat atau menjadi korban penerapan kebijakan kriminal tersebut. Sebagai pedoman dalam penerapan kebijakan kriminal ini adalah kepentingan publik bukan kepentingan kesenangan pribadi pemimpin ataupun kepentingan tertentu dari suatu lembaga, misalnya untuk mengejar tercapainya tujuan organisasi. Sebenarnya selalu ada beberapa pilihan cara dalam mengambil suatu kebijakan, ini semua bergantung pada orang yang akan menerapkan kebijakan tersebut (*user*). Pilihan cara tersebut selalu akan memiliki sisi menguntungkan (*positif*) dan merugikan (*negatif*). Dalam hal pemilihan kebijakan kriminal maka yang harus menjadi pedoman adalah kepentingan publik.

Berkaitan dengan pemilihan kebijakan kriminal ini (Muladi, 1996) mengemukakan mengenai syarat-syarat mengkriminalisasi suatu perbuatan :<sup>38</sup>

1. Jangan menggunakan hukum pidana untuk pembalasan semata-mata. Kepentingan pribadi pelaku juga harus dijamin.
2. Jangan menggunakan hukum pidana apabila korbannya tidak jelas.
3. Jangan menggunakan hukum pidana untuk mencapai tujuan yang dapat dicapai dengan cara lain yang sama efektifnya, namun dengan kerugian yang lebih kecil.
4. Jangan menggunakan hukum pidana jika kerugian akibat pemedanaan lebih besar dari kerugian akibat tindak pidana sendiri.
5. Jangan menggunakan hukum pidana jika hasil sampingan yang ditimbulkan lebih merugikan dibanding dengan perbuatan yang dikriminalisasikan.
6. Jangan menggunakan hukum pidana jika tidak mendapat dukungan masyarakat.
7. Jangan menggunakan hukum pidana jika diperkirakan tidak efektif.
8. Hukum pidana harus dapat menjaga keselarasan antara kepentingan negara, masyarakat dan individu.
9. Penggunaan hukum pidana harus selaras dengan tindakan pencegahan lain yang bersifat non-penal.
10. Penggunaan hukum pidana harus dapat meredam faktor utama yang bersifat kriminogen.
11. Perumusan tindak pidana harus tepat dan teliti dalam menggambarkan perbuatan yang dilarang.
12. Perbuatan yang dikriminalisasikan harus digambarkan secara jelas.

Berbeda dengan kebijakan publik lainnya, keberlakuan kebijakan kriminal bersifat regulatif (mengatur) dan sekaligus mengatur ancaman hukumannya baik itu denda maupun penjara kepada siapa saja yang melanggar hukum atau berbuat kejahatan. Oleh karenanya lembaga aparat hukum yang berkecimpung dalam pencegahan kejahatan dan penegakan hukum hendaknya lebih melihat kepada kepentingan publik dalam menerapkan suatu kebijakan kriminal yang berada dalam lingkup kewenangannya, salah satu lembaga tersebut misalnya Polri

---

<sup>38</sup> Adrianus Meliala, *Catatan Kuliah Kebijakan Kriminal di Indonesia*, 9 Oktober 1997.

## II.C. Kebijakan Kapolri sebagai Kebijakan Kriminal

Polri adalah badan atau instansi pemerintah yang mempunyai tugas pokok tertentu. Tugas pokok tersebut diatur dalam suatu Undang-Undang mengingat sifat tugas yang penting yakni yang berkaitan dengan penegakan hukum dan bersinggungan langsung dengan aktifitas kehidupan masyarakat. Dengan dasar undang-undang tersebut anggota polisi memiliki pijakan yang kokoh secara yuridis dalam melaksanakan tugasnya.

Beberapa Undang-Undang yang mengatur tugas pokok dan wewenang Polri dalam melaksanakan tugas sedikitnya antara lain, UU No. 13 tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia yang telah diperbaharui dengan UU No 28 tahun 1997 tentang Kepolisian Republik Indonesia, UU No.8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Bila dilihat dari stratifikasi undang-undang maka berturut-turut dari yang tertinggi (juga sebagai sumber hukum) adalah Pancasila dan UUD 1945, GBHN dan TAP MPR.

Kebijakan-kebijakan yang diputuskan oleh Kapolri tidak hanya kebijakan yang mengatur masalah penegakan hukum (bidang operasional) saja tetapi juga yang berkaitan dengan pengelolaan intern organisasi Polri untuk mendukung tugas operasional (bidang pembinaan). Kebijakan Kapolri yang mengatur atau yang mengandung dimensi penegakan hukum dan pencegahan kejahatan tersebut bisa digolongkan sebagai kebijakan kriminal. Dikatakan demikian karena kebijakan tersebut menyangkut langkah-langkah yang diambil oleh Polri dalam rangka melaksanakan tugasnya sebagai penegak hukum.

Kebijakan kriminal yang dikeluarkan oleh Kapolri merupakan kebijakan pada jenjang strategi khususnya bila dipandang dari kebijakan publik yang berada di atasnya. Kebijakan ini juga merupakan elaborasi kebijakan-kebijakan kriminal lain yang berada di

atasnya. Namun walaupun demikian kebijakan Kapolri juga bersifat umum atau merupakan garis besar perihal bagaimana langkah-langkah yang ditempuh berkaitan dengan pencegahan kejahatan. Kebijakan ini masih perlu dijabarkan lagi dalam kebijakan yang lebih operasional lagi sifatnya.

Dilihat dari sisi penegakan hukum yang dilakukan oleh pihak kepolisian, maka kebijakan Kapolri adalah kebijakan yang bersifat umum. Kebijakan yang bersifat umum artinya hanya mengatur garis-garis yang hendak ditempuh dalam kerangka penegakan hukum oleh polisi. Lebih jelasnya Kebijakan Kapolri adalah kebijakan "induk" (meminjam istilah yang dipakai oleh Lemhannas). Oleh karenanya sebagai suatu kebijakan induk, kebijakan Kapolri masih harus dielaborasi lagi dalam kebijakan-kebijakan lain yang lebih operasional sifatnya.

Ditinjau dari segi keluasan jangkauan suatu kebijakan, kebijakan Kapolri terbatas pada wilayah tugas polisi dalam penegakan hukum. Meski lingkupnya terbatas yakni hanya di bidang penegakan hukum saja, esensi suatu kebijakan publik harus dipenuhi. Jadi suatu kebijakan yang dibuat oleh Kapolri, misalnya harus mencerminkan kehendak publik yang mendesak untuk dicetuskannya kebijakan tersebut. Begitu pula dengan pembuatannya harus melalui proses atau siklus kebijakan yang berupa tahap formulasi, implementasi dan evaluasi.

Ketiga siklus dalam proses kebijakan publik (induk) tersebut memang tidak harus sama dilalui oleh suatu kebijakan kapolri. Namun demikian esensinya yang harus sama yaitu suatu proses yang tidak didominasi oleh kepentingan pribadi pemimpin.

Dalam organisasi Polri terdapat stratifikasi kebijakan yang mengatur dan menjelaskan berbagai kebijakan yang berlaku di lingkungan Polri. Staritifikasi dimaksud

dikenal dengan Stratifikasi Buku Petunjuk di Lingkungan Polri. Stratifikasi ini dibagi ke dalam tiga bagian yaitu <sup>39</sup>:

**Pertama, Buku Petunjuk Dasar (Bujukdas),** buku ini sebagai pedoman pokok tentang tata cara pelaksanaan fungsi-fungsi utama Polri. Kedudukan buku ini sebagai sumber perumusan penggunaan dan pembinaan kekuatan Polri. Sifat buku ini operasional strategis.

**Kedua, Buku Petunjuk Induk (Bujukin),** buku ini sebagai pedoman tentang tata cara pelaksanaan fungsi organik, pembinaan, teknis dan khusus. Kedudukannya sebagai sumber perumusan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) kegiatan (Petunjuk Lapangan, Petunjuk Administrasi, Petunjuk Teknis). Sifatnya operasional taktis.

**Ketiga, Buku Petunjuk Pelaksanaan (Bujuklak),** buku ini sebagai pedoman tentang tata cara pelaksanaan kegiatan operasional dan pembinaan (metode, proses dan prosedur). Sifatnya operasional taktis teknis, yang secara konkrit dapat dilaksanakan.

Dalam stratifikasi kebijakan di lingkungan Polri, Buku Petunjuk Dasar menempati tataran tertinggi, hal ini bisa dilihat pada tataran kewenangan Kapolri dalam menyusun kebijakan. Kewenangan Kapolri dalam menyusun kebijakan berupa Petunjuk Dasar tidak didelegasikan ke pada siapapun, namun penyusunan materinya dipertanggungjawabkan kepada Asisten Perencanaan (Asrena) Kapolri.<sup>40</sup>

Sedangkan dalam Petunjuk Induk kewenangan Kapolri untuk menyusun kebijakan didelegasikan kepada pimpinan komuniti/bidang sampai pada tingkat konsep sementara dalam rangka uji coba. Kewenangan Kapolri untuk menyusun Petunjuk Pelaksanaan didelegasikan kepada pejabat pembina fungsi yang bersangkutan, sedangkan untuk naskah sementara selama uji coba dipertanggungjawabkan kepada pimpinan komuniti/bidang.

<sup>39</sup> Mabes Polri, *Stratifikasi Buku Petunjuk di Lingkungan Polri*, SKEP Kapolri No. Pol: Skep/11/XI/1995, tanggal 17 November 1995.

<sup>40</sup> Mabes Polri, *Buku Petunjuk Administrasi, No. Pol. Jukmin/02/VII/1995 tentang Tata Cara Penataan Penyusunan, Pengesahan Penerbitan serta Pemasyarakatan Piranti Lunak di Lingkungan Polri*. Jakarta. 28 Juli 1995. hal. 13.

Kapolri mendelegasikan kewenangannya kepada para Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) untuk menyusun Buku Petunjuk Lapangan dan Buku Petunjuk Administrasi yang disesuaikan dengan karakteristik daerah masing-masing.

#### **II.D. Kebijakan Publik di Indonesia**

Di Indonesia dikenal tata-urut peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam TAP MPRS No. XX/1966 sebagai berikut:

UUD 1945, TAP-TAP MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah (PP) dan peraturan pelaksanaan lainnya, seperti Keputusan Presiden, Peraturan Menteri dan yang paling rendah di tingkat Pemerintah Pusat adalah Peraturan Direktur Jenderal, di tingkat daerah ada Perda I dan Perda II. Peraturan perundang-undangan yang rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi dan harus merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. (Awaloedin, 1991)

Tata urut perundang-undangan di atas mencerminkan pula kebijakan publik yang ada di Indonesia. Tata urut perundang-undangan di atas juga menggambarkan tingkatan partisipasi berbagai kelompok masyarakat yang ikut dalam perumusan suatu kebijakan, urutan tertinggi adalah kebijakan yang dihasilkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan representasi masyarakat Indonesia. Kebijakan yang dihasilkan oleh MPR misalnya GBHN. GBHN ini harus dijabarkan oleh pemerintah ke dalam kebijakan-kebijakan lain yang lebih rendah.

Lembaga-lembaga negara lain seperti DPR, Presiden, Mahkamah Agung, BPK, DPA. Masing-masing lembaga tersebut mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan sesuai dengan tugasnya, sepanjang kebijakan tersebut menyangkut kepentingan publik maka

kebijakan tersebut merupakan kebijakan publik. DPR misalnya salah satu tugasnya adalah membahas Undang-undang yang rancangannya diajukan oleh presiden, bila disetujui dan disahkan keberlakuannya, kebijakan ini sangat luas keberlakuannya dan bersifat umum. Presiden juga berwenang untuk membuat kebijakan sendiri misalnya keputusan presiden, kebijakan ini kedudukannya lebih rendah dari Undang-undang.

Pimpinan lembaga negara yang lebih rendah misalnya dalam lingkup departemen, Bank Indonesia, Bappenas, Kejaksaan Agung, Kepolisian dan lain-lain, juga memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan namun sifatnya lebih khusus sesuai dengan lingkup tugasnya. Meskipun berupa kebijakan khusus keberlakuannya sama dengan kebijakan publik tetapi hanya mengatur bidang tertentu.

Dalam kepustakaan mengenai kebijakan publik dikenal adanya stratifikasi kebijakan publik di Indonesia yang meliputi :<sup>41</sup>

1. Kebijaksanaan Puncak, adalah kebijaksanaan publik tertinggi yang dilakukan MPR dengan hasil yang dirumuskan dalam bentuk TAP-TAP MPR termasuk GBHN.
2. Kebijaksanaan Umum, dalam kebijaksanaan umum ini Lemhannas memasukkan :
  - a. UU, yang kekuasaan pembuatannya terletak pada Presiden dengan persetujuan DPR;
  - b. Peraturan Pemerintah, untuk mengatur pelaksanaan UU, yang wewenang penerbitannya berada di tangan Presiden ;
  - c. Keputusan atau instruksi Presiden yang berisi kebijaksanaan-kebijaksanaan penyeleggaraan pemerintahan yang wewenang pengeluarannya berada di tangan Presiden dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan nasional dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UUD 1945, pasal 4 ayat (1))
3. Kebijaksanaan Khusus, wewenang pembuatan kebijaksanaan khusus ini terletak pada menteri (yang fungsional membidanginya) berdasarkan dan sesuai dengan kebijaksanaan pada tingkat di atasnya. Hasilnya dirumuskan dalam bentuk Peraturan Menteri, Keputusan Menteri atau Instruksi Menteri. Dalam keadaan tertentu dapat dikeluarkan Surat Edaran Menteri
4. Kebijaksanaan Teknis, meliputi penggarisan dalam suatu sektor dari kebijaksanaan khusus departemen yang bersangkutan dalam bentuk Peraturan Dirjen mengenai

<sup>41</sup>Awaloedin Djamin, *Legal Drafting dan Public Policy Tantangan bagi Aparatur Negara*, Makalah, Jakarta, 9 April 1991. hal. 14-16.

prosedur dan tehnik mengimplementasikan rencana, program dan kegiatan dari Direktorat Jendral yang bersangkutan.

## II.E. Kepemimpinan

Membahas kebijakan pimpinan tidak bisa dipisahkan dari kepemimpinan yang ditampilkan oleh pemimpin sebab tercapainya tujuan suatu kebijakan salah satunya ditentukan oleh kepemimpinan.

Kebijakan publik yang baik dihasilkan oleh kepemimpinan yang baik pula. Setiap pribadi manusia itu berbeda satu sama lain demikian halnya tiap pimpinan dalam organisasi memiliki gaya atau tipe yang berbeda-beda dalam memimpin. Gaya (*style*) kepemimpinan seseorang dalam organisasi tidaklah bersifat tetap. Artinya seseorang yang menduduki jabatan pimpinan mempunyai kapasitas untuk "membaca" situasi yang dihadapinya secara tepat dengan menyesuaikan gaya kepemimpinan agar sesuai dengan tuntutan situasi yang dihadapinya, meskipun penyesuaian itu mungkin hanya bersifat sementara.<sup>42</sup>

Meskipun belum ada kesepakatan dalam tipologi kepemimpinan, namun paling tidak ada tipologi yang telah dikenal luas dewasa ini yaitu:<sup>43</sup>

- a. Tipe yang otokratik,
- c. Tipe yang paternalistik,
- d. Tipe yang kharismatik,
- e. Tipe yang *laissez faire* dan
- f. Tipe yang demokratik.

Masing-masing tipe pemimpin tersebut memiliki karakteristik tertentu yang membedakan satu sama lain. Ada beberapa cara untuk melakukan analisis terhadap tipe-tipe kepemimpinan. Cara yang digunakan untuk menganalisis berbagai karakter yang dimiliki

<sup>42</sup> Sondang P. Siagian, *Teori dan Praktek Kepemimpinan*, Rineka Cipta, Jakarta. 1991. hal. 27.

<sup>43</sup> *Ibid.*

tipe-tipe kepemimpinan di atas ialah dengan melakukan kategorisasi dari berbagai karakter itu berdasarkan :<sup>44</sup>

1. persepsi seorang pimpinan tentang peranannya selaku pimpinan,
2. nilai-nilai yang dianut,
3. sikap dalam mengemudikan jalannya organisasi,
4. perilaku dalam memimpin dan
5. gaya kepemimpinan yang dominan.

Berdasarkan kelima hal di atas maka secara singkat dapat dijelaskan ciri-ciri dari masing-masing tipe kepemimpinan:

- a. Tipe otokratik. Berdasar persepsinya, seorang pemimpin yang otokratik adalah seseorang yang sangat egois. Egonya yang sangat besar menumbuhkan dan mengembangkan persepsinya bahwa tujuan organisasi identik dengan tujuan pribadinya dan oleh karenanya organisasi diperlakukan sebagai alat untuk mencapai tujuan pribadi tersebut.
- b. Tipe Paternalistik, persepsi seorang pemimpin yang paternalistik tentang peranannya dalam kehidupan organisasional diwarnai oleh harapan para pengikutnya kepadanya. Harapan itu berwujud keinginan agar pemimpin mereka mampu berperan sebagai bapak yang bersifat melindungi dan tempat bertanya untuk memperoleh petunjuk. Sebaliknya pemimpin yang paternalistik mengharapkan bahwa kehadiran atau keberadaannya dan legitimasi kepemimpinannya dalam organisasi tidak lagi dipertanyakan oleh orang lain.

Pemimpin paternalistik bersikap sebagai seorang bapak dan para bawahan dianggap sebagai anak yang belum dewasa. Oleh karenanya perilaku pemimpin menggambarkan hanya dia yang mengetahui segala sesuatu mengenai seluk beluk kehidupan organisasional. (Sondang, 1991). Gaya kepemimpinan paternalistik lebih bercorak pelindung, bapak dan

<sup>44</sup> *Ibid.*, hal 26

guru. Artinya kebersamaan bagi para anggota organisasi sedangkan pemimpinyang bersangkutan berada di atas para anggota.

- c. Tipe Kharismatik, pemimpin ini memiliki daya tarik yang memikat sehingga mampu memperoleh pengikut yang jumlahnya kadang-kadang sangat besar jumlahnya seorang pemimpin yang kharismatik adalah seseorang yang dikagumi oleh banyak pengikut meskipun para pengikut tersebut tidak selalu dapat menjelaskan secara konkret mengapa orang tertentu itu dikagumi.
- d. Tipe Laissez Faire, pemimpin ini berpandangan bahwa pada umumnya organisasi berjalan lancar dengan sendirinya karena para anggota organisasi terdiri dari orang-orang yang sudah dewasa yang mengetahui apa yang ingin dicapai, tugas apa yang harus ditunaikan oleh masing-masing anggota dan seorang pimpinan tidak perlu terlalu sering melakukan intervensi dalam kehidupan organisasional.
- e. Tipe Demokratik, dari segi persepsinya pemimpin demokratik memandang peranannya sebagai koordinator dan integrator dari berbagai unsur dan komponen organisasi sehingga sebagai suatu totalitas. Dari segi nilai-nilai yang dianut pemimpin demokratik memperlakukan manusia dengan cara yang manusiawi. Memperlakukan organisasi sebagai wahana untuk mencapai tujuan bersama.

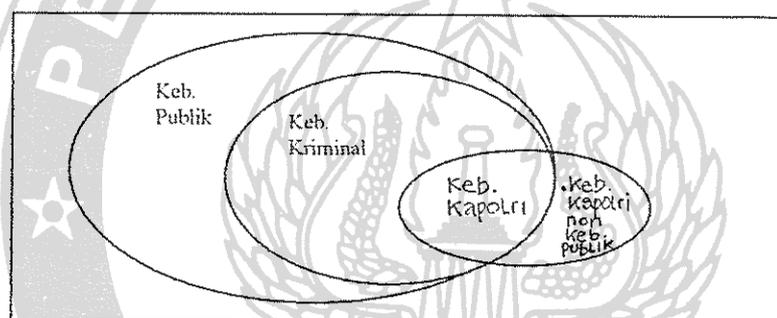
Nilai-nilai organisasional yang dianut di atas tercermin dalam sikap, misalnya dalam pengambilan keputusan, sejauh mungkin bawahan diajak berperan serta, dengan keyakinan bahwa keikutsertaan para bawahan dalam proses pengambilan keputusan akan lebih menjamin bahwa para bawahan akan mempunyai rasa tanggung jawab yang lebih besar dalam pelaksanaan keputusan yang diambil, karena merasa dan mengetahui bahwa keputusan itu adalah keputusannya juga.

Uraian mengenai ciri-ciri gaya kepemimpinan di atas menggambarkan adanya berbagai cara dalam memimpin suatu organisasi. Perbedaan dalam gaya kepemimpinan berkaitan dengan perbedaan warna pribadi tiap individu pemimpin dan kondisi organisasi.

## II. F. Visualisasi Kebijakan

Sebagaimana telah diuraikan di atas, maka apabila kebijakan publik, kebijakan kriminal dan kebijakan Kapolri hendak divisualisasikan adalah sebagai berikut:

Bagan. 1. Visualisasi Kebijakan



Telah disebutkan di atas bahwa kebijakan publik pada dasarnya adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Tindakan-tindakan tersebut merupakan pelaksanaan dari serangkaian keputusan yang memuat petunjuk-petunjuk pelaksanaan. Kebijakan publik terdiri atas berbagai kebijakan sebanyak bidang kehidupan yang diatur oleh pemerintah. Salah satunya adalah kebijakan kriminal.

Sebagai suatu kebijakan publik, maka proses penyusunan kebijakan kriminal perlu mengandung: Pertama, secara esensi harus sama dengan kebijakan publik, Kedua disamping

itu harus mengandung dimensi pencegahan kejahatan dan penegakan hukum, Ketiga mengandung dimensi pilihan cara dan preferensi kebijakan.

Untuk melaksanakan tugasnya, Kapolri sebagai pejabat yang bertanggung jawab terhadap terwujudnya kamtibmas, berwenang membuat kebijakan termasuk kebijakan kriminal. Pada pembahasan nanti akan dilihat apakah kebijakan Kapolri memenuhi kriteria perspektif kebijakan kriminal atau tidak. Pada bab-bab berikut ini akan dibahas mengenai kasus sebagaimana telah diuraikan pada Bab I, yakni Awaloedin Djamin dan Kunarto.



## BAB III

### GAMBARAN DAN ANALISIS KEBIJAKAN KAPOLRI AWALOEDIN DJAMIN (1978-1982)

#### III. A. Awaloedin Djamin sebagai Kapolri

Awaloedin Djamin lahir di kota Padang tanggal 26 September 1927, pendidikan sekolah dasar sampai dengan sekolah menengah atas diselesaikan di sana. Setamat SMA di Bukittinggi Awaloedin melanjutkan pendidikan ke Jakarta di Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK). Setelah lulus PTIK Awaloedin mendapat kesempatan sekolah ke luar negeri untuk mengambil gelar Master in Public Administration (MPA) di Graduate School of Public and International Affairs University of Pittsburgh, Pennsylvania, USA dan gelar Doktor dalam bidang yang sama di School of Southern California, Los Angeles, USA.

Setelah menyelesaikan sekolah, Awaloedin Djamin lebih banyak berada di luar struktur organisasi Polri seperti misalnya menjadi anggota DPRGR/MPRGR, Menteri Tenaga Kerja RI, Ketua Lembaga Administrasi Negara RI dan Duta Besar RI untuk Republik Federal Jerman sebelum akhirnya ditunjuk menjadi Kapolri. Disamping jabatan di atas, Awaloedin juga merangkap tugas-tugas penting lainnya yang berkaitan dengan keahlian yang dimilikinya yakni di bidang administrasi negara (publik), misalnya sebagai Ketua Proyek 13 (Proyek Penyempurnaan Aparatur Pemerintahan dan Ekonomi Negara), Ketua Tim Pembantu Presiden untuk Penyempurnaan Administrasi dan Aparatur Pemerintahan (Tim PAAP), Penasehat Ahli Menpan dan lain-lain.

Dalam struktur organisasi Polri, Awaloedin pernah menjabat sebagai Kepala Seksi Umum/Bagian Sekretariat, Markas Besar Kepolisian, Dosen PTIK, Dosen Seskopol, Kepala Bagian Umum merangkap Wakil Kepala Dinas Reserse Kriminal Markas Besar Kepolisian,

Direktur Kekaryaannya Kepolisian dan Deputy Kapolri Urusan Khusus. Kini setelah pensiun dari dinas kepolisian masih dipercaya menjadi Dekan Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK) di Jakarta.

Penunjukan Awaloedin sebagai Kapolri tanggal 26 September 1978, tidak terlepas dari situasi dan kondisi Polri pada saat itu yang menurut penilaian Presiden Soeharto sangat menurun citra dan wibawanya di mata masyarakat.

Selain itu dalam tubuh Polri sendiri nampaknya memang telah terjadi suatu masalah. Hal ini dapat diketahui dari pengungkapan Awaloedin dalam bukunya yang berjudul "Pengalaman Seorang Perwira Polri". Beberapa hari sebelum pelantikan Awaloedin sebagai Kapolri, ia mengatakan bahwa "Kapolri (Widodo Budidarmo) bercerita banyak tentang berbagai keruwetan di tubuh Polri sampai pukul 24.00 tengah malam". (Awaloedin, 1995).

Bila dilihat dari segi moment (ketepatan waktu) dan kompetensi, maka penunjukan Awaloedin sebagai Kapolri memang tepat. Setelah ditunjuk menjadi Kapolri berbagai langkah kebijakan telah diambil untuk membenahi organisasi dan mengangkat citra Polri di mata masyarakat. Langkah paling mendasar adalah ditetapkannya kebijakan "Pola Dasar Pembenahan Polri", suatu kebijakan untuk membenahi Polri secara menyeluruh.

Dibawah kepemimpinan Awaloedin terdapat beberapa hal yang patut dicatat sebagai kemajuan bagi Polri, antara lain : Ditetapkannya konsep Pola Dasar Pembenahan Polri sebagai kebijakan dasar untuk membangun Polri secara menyeluruh yang menyangkut bidang operasional dan pembinaan; sebagai evaluasi pelaksanaan kebijakan Pola Dasar Pembenahan Polri tiap tahun dibuat laporan pelaksanaan. Laporan pelaksanaan tersebut terdiri atas laporan pelaksanaan satu tahun, dan dua tahun.; Naiknya anggaran belanja Polri tiap tahun; ditetapkannya Undang-Undang No. 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum

Acara Pidana (KUHAP). KUHAP ini telah lama diinginkan oleh berbagai kalangan untuk menggantikan HIR yang merupakan produk jaman penjajahan; dibentuknya Satuan Pengamanan (Satpam) yang tugasnya membantu polisi ikut mewujudkan kamtibmas mengingat jumlah personil Polri yang sangat terbatas dibandingkan jumlah penduduk; terbentuknya wadah kerja sama antara kepolisian negara-negara Asean (ASEANAPOL) tahun 1980 di Manila, salah satu pemrakarsanya adalah Awaloedin Djamin.

Beberapa permasalahan yang dihadapi Polri ketika itu berkisar pada buruknya sikap mental dan mutu pelayanan Polri kepada masyarakat. Permasalahan tersebut berawal dari pertama, kemampuan teknis profesional Polri yang bersifat khas kepolisian nampak menurun oleh karena itu maka pelaksanaan tugas pokok juga terasa menurun. Kedua, sikap kurang peka dan tanggap atau responsip dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ketiga, keadaan personil (terutama pendidikan dan latihan), hubungan tata cara kerja, keadaan materill/logistik, dan sarana-sarana pendukung lainnya yang harus diteliti dan disempurnakan.<sup>45</sup> Beberapa masalah lain yang perlu penanganan adalah meningkatkan pandangan dan pengertian masyarakat terhadap Polri agar mereka lebih mengenal dan faham mengenai seluk-beluk Polri. Sementara itu organisasi Polri sendiri memerlukan pembenahan yang lebih intensif agar para personelnya dapat tampil dengan citra yang jauh lebih baik.<sup>46</sup>

Banyak kendala yang dihadapi saat Awaloedin menjadi Kapolri, beberapa diantaranya menyangkut masalah sumberdaya yang langka dan dana yang sangat minim khususnya bila dihadapkan dengan tuntutan tugas yang harus dipenuhi.

Pada saat menjadi Kapolri Awaloedin telah melakukan berbagai langkah dan menerapkan kebijakan untuk membangun Polri secara menyeluruh. Kebijakan tersebut

<sup>45</sup>*Op.cit.*, *Pola Dasar Pembenahan Polri*, hal. 7.

<sup>46</sup>Mabes Polri, *Setengah Abad Mengabdikan Memperingati Hari Bhayangkara Emas*, Jakarta 1996. hal. 32.

dikenal dengan “Pola Dasar Pembenaan Polri”. Kebijakan ini bisa dikatakan sebagai kebijakan dasar pada masa kepemimpinan Awaloedin yang merupakan landasan bagi kebijakan lain..

Perspektif kebijakan yang dimaksud di sini melihat apakah suatu kebijakan muncul melalui proses tertentu yang khas yakni mempertimbangkan kepentingan publik. Untuk kepentingan itu ditetapkan ada beberapa segi yang dapat dianggap sebagai unsur-unsur kriteria perspektif kebijakan. Unsur-unsur tersebut merupakan urutan dari yang bersifat abstrak sampai kepada yang operasional. Suatu kebijakan yang baik paling tidak harus didasari oleh visi tertentu dan misi atau tujuan, yang diwujudkan dalam kebijakan dasar, dan selanjutnya kebijakan tersebut harus diturunkan ke dalam kebijakan yang lebih operasional.

### III.A.1. Visi

Yang dimaksud dengan Visi dalam hal ini menyangkut pandangan jauh ke depan mengenai tujuan yang akan dicapai oleh seorang pimpinan organisasi yang sedang dipimpinya. Membicarakan mengenai visi berarti membicarakan suatu hal pada tataran ide atau gagasan. Ide atau gagasan mengenai bagaimana Polri harus diwujudkan sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan sangat dipengaruhi oleh kondisi empiris organisasi Polri pada saat itu. Dimilikinya ide atau gagasan tersebut juga dipengaruhi oleh kesiapan orang yang ditunjuk untuk memimpin organisasi dalam hal ini Polri.

Dalam masa kepemimpinannya, visi Awaloedin dapat dibaca dalam kebijakan Pola Dasar Pembenaan Polri di sini dijelaskan bahwa dari semua upaya yang dilakukan tujuan akhirnya adalah mewujudkan Polri yang dicintai rakyat, pengabdian dan pengayom

masyarakat.<sup>47</sup> Hal ini karena untuk meningkatkan citra dan wibawa Polri yang sedang terpuruk caranya adalah dengan memenuhi tugas pokok Polri, bila ini terpenuhi tidak mustahil masyarakat akan mencintai polisinya.

Visi yang diungkapkan di atas tidak terlepas dari kondisi empiris Polri pada saat itu yang sedang menurun citra dan wibawanya di mata masyarakat menurut penilaian Presiden dan Menhankam/Pangab pada saat itu. Gambaran kondisi Polri yang demikian itu secara tidak langsung juga diakui pula oleh Kapolri pada saat itu Widodo Budidarmo (sebelum Awaloedin) yang menceritakan mengenai adanya keruwetan dalam tubuh organisasi Polri kepada Awaloedin. Awaloedin mengatakan bahwa Kapolri (Widodo Budidarmo=pen) bercerita banyak tentang berbagai keruwetan di tubuh Polri sampai lewat pukul 24.00 tengah malam. (Awaloedin, 1995)

Menghadapi kenyataan bahwa kondisi Polri yang dinilai citra dan wibawanya menurun, langkah yang pertama kali diambil oleh Awaloedin adalah melakukan konsolidasi ke dalam, artinya mengidentifikasi dan mempelajari permasalahan yang ada. Langkah ini memakan waktu berbulan-bulan yang diisi dengan kegiatan rapat, yang dipimpin sendiri oleh Awaloedin sebagai Kapolri bersama dengan para asistennya.<sup>48</sup> Sebagaimana diceritakan oleh mantan ajudan Awaloedin yang lain yakni Pamudji R. Sutopo bahwa hampir tiap hari ada kegiatan rapat staf yang dilakukan dari pagi hari sampai dengan sore hari. Bahkan banyak

<sup>47</sup> Dalam wawancara yang telah dilakukan terhadap narasumber tanggal 13 Juli 1998 menjelaskan bahwa visinya bisa dilihat dalam kebijakannya yang dituangkan dalam buku Pola Dasar Pembinaan Polri. Dalam buku tersebut dijelaskan bahwa Awaloedin akan mewujudkan Polri yang dicintai, pengabdian dan pengayoman masyarakat..

<sup>48</sup> Hasil wawancara dengan Kol. Pol Drs. Guntur Ariadi MSi, salah seorang mantan ajudan Awaloedin (saat ini mengajar di PTIK sebagai Guru Utama) tanggal 14 Juni 1999.

dari para asisten membawa pekerjaan sehari-harinya untuk dikerjakan di ruang rapat sambil mengikuti rapat yang dipimpin Awaloedin.<sup>49</sup>

Setelah banyak mendengar dan bertanya kepada para asistennya mengenai permasalahan yang dihadapi maka disusunlah suatu kebijakan mendasar dan menyeluruh untuk membenahi organisasi Polri yang saat itu perlu penanganan yang serius. Sebagaimana di ungkapkan sendiri oleh Awaloedin dalam bukunya "Pengalaman seorang Perwira Polri" (1995:210) bahwa "Langkah pertama yang saya lakukan adalah membuat *moment opname* yaitu mengidentifikasi seluruh keadaan dan seluruh masalah Polri. Dari situ kemudian ditentukan arah tujuan jangka pendek, jangka sedang, jangka panjang yang kelak saya rumuskan dalam buku Pola Dasar Pembenahan Polri."

Langkah *moment opname* ini bisa dikatakan merupakan standar kerja Awaloedin pada saat ia ditunjuk menjadi pimpinan suatu organisasi. Pada saat ditunjuk menjadi Menteri Tenaga Kerja dan Kepala Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN RI) sebelum menjabat Kapolri, langkah yang sama juga dilakukan yaitu *moment opname*. Kerangka pemikiran dibuatnya kebijakan Pola Dasar Pembenahan Polri itu sebelumnya telah diterapkan dengan baik pada Lembaga Administrasi Negara oleh Awaloedin. Jadi bisa dikatakan bahwa pada saat *moment opname* itu Awaloedin sedang menyerap informasi dari lingkungan disekelilingnya. Ketika sedang melakukan *moment opname* itu, sebenarnya Awaloedin sudah memiliki kerangka pemikiran tentang Pola Dasar Pembenahan. Sebagaimana telah dijelaskan oleh kedua mantan ajudan Awaloedin yaitu Pamudji RS dan

<sup>49</sup> Sebagaimana diceritakan oleh mantan ajudan Awaloedin, Mayjend. Pol (Pur) Drs. Pamudji R. Sutopo S.H terakhir menjabat sebagai Gubernur Akademi Kepolisian di Polri, sekarang anggota DPA (wawancara tanggal 17 Mei 1999) mengenai kegiatan sehari-hari Awaloedin pada hari-hari pertama menjabat sebagai Kapolri. Bahkan karena seringnya rapat, para asistennya banyak yang mengeluh dan membuat pembicaraan di antara mereka sendiri, misalnya rapat terus sampai tidak pernah melihat matahari karena mulai sebelum matahari terbit sampai terbenam matahari. Kalau ada panggilan rapat maka para asisten cepat-cepat menanyakan kepada Pamudji sebagai ajudan apa menu makan hari ini.

Guntur Ariadi yang menjelaskan bahwa pada intinya Awaloedin sudah mempunyai kerangka pemikiran mengenai Pola Dasar Pembinaan Polri. Kerangka pemikiran tersebut juga telah diterapkan oleh Awaloedin di LAN RI yang pernah dipimpinnya.<sup>50</sup>

### III.A.2. Kebijakan Dasar

Kebijakan Pola Dasar Pembinaan Polri tidak muncul dengan serta-merta, akan tetapi melalui suatu proses pengamatan yang sungguh-sungguh dan memakan waktu cukup lama untuk memahami dan mengetahui akar permasalahan dalam organisasi Polri yang pada saat itu dinilai kacau balau dan ruwet. Apa yang dihadapi oleh Awaloedin sebagai kapolri baru nampaknya cukup berat karena berbagai masalah yang menyelimuti Polri. Tugas yang berat ini diakui oleh Awaloedin sebagai berikut:

Tugas yang saya emban sebagai pimpinan tertinggi Polri di penghujung tahun 70-an adalah membenahi Polri dan mengangkat citra Polri yang sangat rendah ketika itu. Ditambah lagi tugas pokok Polri dan tugas pokok angkatan prang maupun tugas pokok antara penegak hukum lainnya telah menjadi kabur. Banyak instansi yang mengklaim diri sebagai yang berwenang melakukan penyidikan terhadap kasus-kasus kejahatan. Ini menimbulkan kebingungan di lingkungan masyarakat dan citra Polri semakin luntur. (Awaloedin, 1995)

Masa-masa awal sebagai Kapolri yang dilakukan oleh Awaloedin adalah menyerap sebanyak-banyaknya informasi dan mempelajari segala hal berkaitan dengan organisasi yang dipimpinnya, sebagaimana dikatakannya bahwa:

Setelah saya jadi Kapolri , saya tak berpretensi bahwa saya ahli. Waktu baru masuk, saya mendengarkan apa yang dikemukakan semua staf saya. Semuanya. Waktu saya masuk berbulan-bulan saya belajar dari bawahan saya. Apa yang telah dikerjakan mereka. Di Mabak, saya masuk jam empat pagi. Berbulan-bulan. Satu persatu asisten

<sup>50</sup> Kedua mantan ajudan ini telah diberitahu oleh Awaloedin sendiri mengenai Pola Dasar Pembinaan Polri bahwa Pola yang sama telah diterapkan dalam lembaga LAN-RI yang telah dipimpin oleh Awaloedin.

saya tanya. Saya hanya mendengar dan bertanya, tanpa berkomentar dulu. Tak ada pengarahan dulu. Dengar dan tanya hanya hal yang tak jelas. (Kompas, 1992)

Apa yang dikatakan Awaloedin di atas tidak dibantah oleh dua mantan ajudannya. Bahkan mantan ajudan Awaloedin menggambarkan hari-hari awal menjabat Kapolri sebagai tiada hari tanpa rapat, yang sering dipimpin langsung oleh Kapolri.<sup>51</sup>

Dibutuhkan waktu kurang lebih lima belas bulan dari mulai menjabat sebagai Kapolri untuk memahami akar permasalahan yang dihadapi Polri dan menyusun kebijakan. Mengenai hal ini Awaloedin mengatakan bahwa "Setelah sekian bulan dan saya mulai paham, saya perintahkan apa yang harus dikerjakan para anggota Polri. Saya kan sudah punya gambaran. Saya rumuskan pola pembenahan Polri. Pada Januari 1980 keluar buku saya yang pertama." (Kompas, 1992)

Penyusunan kebijakan Pola Dasar Pembenahan Polri melibatkan beberapa personil yang dianggap menguasai benar bidangnya. Awaloedin mengatakan bahwa "Saya ikut sertakan seluruh pejabat teras Mabak dengan inti para perwira menengah yang muda-muda sebagai pokja (Kelompok Kerja). Sekaligus kaderisasi secara tidak langsung, perwira menengah tersebut berpangkat kolonel Polisi yang memahami bidang tugasnya."<sup>52</sup> Kebijakan pembenahan secara menyeluruh dalam tubuh organisasi Polri nampaknya merupakan keharusan mengingat kondisi Polri yang menurun citranya.<sup>53</sup> Menhankam/Pangab selaku pimpinan juga memerintahkan dan memberi petunjuk langkah-langkah perbaikan Polri. Kapolri sebagai bawahan Pangab selalu memberi perhatian dan wajib melaksanakan perintah

<sup>51</sup> Hasil wawancara dengan Guntur Ariadi tanggal 14 Juni 1999 dan Pamudji R. Sutopo tanggal 17 Juni 1999.

<sup>52</sup> Tim inti inilah sebenarnya yang bekerja keras menyusun konsep kebijakan Pola Dasar Pembenahan Polri. Tim ini dinamakan juga tim bayangan karena para pejabat teras (asisten) Kapolri yang ada di Mabak tidak sepenuhnya bekerja dengan baik untuk mewujudkan Pola Dasar Pembenahan Polri. Untuk menjaga kelangsungan penyusunan kebijakan tidak macet ditengah jalan maka dibentuklah tim bayangan.

Pangab.<sup>54</sup> Amanat-amanat dari Menhankam/Pangab dan Presiden dipakai sebagai pedoman untuk melakukan upaya pembenahan secara menyeluruh dalam tubuh Polri (*overall reform*).

Mengenai hal ini Awaloedin mengatakan bahwa:

Amanat-amanat dari pimpinan tersebut selalu saya bawa kemana saya pergi, terutama dalam setiap kunjungan kerja saya ke berbagai daerah untuk memberikan petunjuk-petunjuk yang jelas menentukan langkah-langkah yang tegas yang harus saya ambil selaku pimpinan Polri. Tantangan cukup berat, yaitu membenahi Polri yang sangat kacau sekaligus meningkatkan citra Polri dalam masa jabatan saya. Berangkat dari petunjuk-petunjuk di atas. Berarti saya harus melakukan *overall reform* di tubuh kepolisian. (Awaloedin 1995)

Setelah mengkaji permasalahan yang ada dalam organisasi Polri, menurut Awaloedin ada empat masalah yang mendesak untuk ditangani yaitu .<sup>55</sup>

Pertama, pembenahan diri dalam segala bidang sebagai sarana utama agar mampu melaksanakan tugas pokok Polri. Kedua, meningkatkan kemampuan dan ketrampilan di bidang teknis profesioanl khas kepolisian. Ketiga, mengembalikan wibawa Polri dan memperbaiki citranya dan keempat, memantapkan kemanunggalan ABRI dengan rakyat.

Pembenahan yang ingin dicapai dalam Pola Dasar Pembenahan Polri adalah pembenahan yang menyeluruh (*overall reform*), bertahap dan berkesinambungan. Oleh karena itu, nantinya, diharapkan Kapolri berikutnya harus menjabarkan lebih lanjut kebijakan tersebut.<sup>56</sup> Pembenahan menyeluruh yang dimaksud meliputi bidang: Tugas Pokok, Fungsi dan Peranan Polri; Organisasi; Personil; Hubungan dan Tata Cara Kerja; Logistik; Keuangan; Pengawasan, dan lain-lain.

<sup>53</sup> Dalam wawancara dengan Guntur Ariadi dan Pamudji R. Sutopo diperoleh informasi bahwa kondisi citra Polri yang terpuruk tidak terlepas dari keterlibatan salah seorang Deputy pimpinan Polri di bawah Kapolri Widodo Budidarmo dan beberapa oknum pimpinan lain yang terlibat kasus Korupsi.

<sup>54</sup> Dalam buku *Pengalaman Seorang Perwira Polri*, Awaloedin mengutip amanat-amanat yang diberikan baik oleh Menhankam/Pangab maupun Presiden mengenai Polri. hal.208-209.

<sup>55</sup> Kompas, 22 Agustus 1979.

<sup>56</sup> Hasil wawancara dengan Awaloedin Djamin tanggal 12 Juli 1998.

Beberapa masalah yang perlu penanganan adalah peningkatan pandangan dan pengertian masyarakat terhadap Polri agar mereka lebih mengenal dan faham mengenai seluk-beluk Polri. Sementara itu dalam organisasi Polri sendiri diperlukan pembenahan yang lebih intensif agar para personelnya dapat tampil dengan citra yang jauh lebih baik.<sup>57</sup>

Bila digambarkan dalam suatu bagan adalah sebagai berikut:<sup>58</sup>

Bagan.2. Pola Dasar Pembenahan Polri

	Ku	Mat/Logistik	Hub/Tata Cara Kerja	Personil	Susunan Organisasi	Tugas Pokok
DAN LAIN-LAIN		standarisasi sesuai Tugas Pokok	*Tata cara kerja: -Vertikal -Horisontal -Diagonal	Kemamp teknis prof Opsnal/ Bin pada tempat yg tepat dlm waktu yg tepat	Mabes Polri	Diatur oleh UU & PerUU-an Lainnya
	Juk Bin Ku & Perorangan	Unsur2 Polri & Perorangan	*Hub keluar dg instansi2 lain Ormas yg ber hub dg tupok Polri		Kodak Kowil Kores Kosek Pos Pol	mis: -UU. 13/61 -HAP Baru -Dsb.

Pola Dasar Pembenahan Polri yang akan diterapkan dalam organisasi Polri ini sebenarnya sesuai dengan strategi dasar penyempurnaan aparatur negara RI yang pada hakekatnya bersifat universal, dan merupakan satu keseluruhan dan saling berkaitan.<sup>59</sup> Bagian-bagian yang ada dalam organisasi dipandang sebagai komponen-komponen yang satu sama lain saling berkaitan dan tak terpisahkan dalam satu sistem menuju satu sasaran tertentu yang akan dicapai organisasi secara keseluruhan. Kekurangan atau tidak bekerjanya satu komponen saja akan mempengaruhi pencapaian sasaran atau hasil yang diinginkan. Oleh karenanya pembenahan harus dilakukan secara menyeluruh terhadap semua komponen sistem.

<sup>57</sup> Mabes Polri, *Setengah Abad Mengabdikan Memperingati Hari Bhayangkara Emas*, Jakarta 1996. hal. 32.

<sup>58</sup> Mabes Polri, *Pola dasar Pembenahan Polri*, No Pol. SKEP/02/1/1980. Jakarta. hal. 19.

Kebijakan yang tertuang dalam Pola Dasar Pembinaan Polri itu berupa ketentuan-ketentuan pokok dan garis-garis besar. Untuk melaksanakan kebijakan tersebut perlu disusun kebijakan lain yang lebih operasional sebagai penjabaran Pola Dasar Pembinaan Polri. Kebijakan-kebijakan lain sebagai penjabaran Pola Dasar Pembinaan Polri antara lain adalah disusunnya *manuals* (prosedur kerja yang bisa dipakai sebagai buku pedoman kerja) oleh pimpinan masing-masing fungsi di lingkungan Polri.

### III.A.3. Operasionalisasi Kebijakan

Operasionalisasi kebijakan yang dimaksud di sini adalah penjabaran suatu kebijakan kedalam kebijakan yang lebih operasional sifatnya. Berbagai kebijakan telah diambil sebagai pelaksanaan kebijakan Pola Dasar Pembinaan Polri. Berbagai kebijakan yang bersifat operasional tersebut mencakup semua bidang sebagaimana yang digariskan dalam Pola Dasar Pembinaan Polri. Pelaksanaan daripada pembinaan Polri dilakukan secara bertahap dan “sambil berjalan terus” sesuai dengan skala prioritas yang digariskan untuk mencapai sasaran-sasaran jangka pendek, sedang dan panjang. (Mabes Polri, 1982).

Pelaksanaan kebijakan Pola Dasar Pembinaan Polri dimulai dengan disusunnya berbagai kebijakan lain sebagai implementasi kebijakan dasar tersebut. Beberapa diantaranya adalah:

- Buku saku untuk para Kapolsek, merupakan buku panduan di tingkat Kepala Kepolisian Sektor yang menjadi ujung tombak pelaksanaan operasional Polri

<sup>59</sup> Strategi dasar penyempurnaan aparatur negara RI ini merupakan hasil pemikiran Awaloesin Djamin yang cukup lama terlibat dalam tim penyempurnaan aparatur negara sebagai ketua, staf ahli Men Pan dan pernah menjadi Ketua LAN RI.

- Buku saku untuk para tamtama yang masa pendidikannya dianggap kurang, sehingga bagi tamtama yang sudah lulus dibekali buku saku mengenai kepolisian untuk menambah pengetahuan tentang ketrampilan kepolisian.<sup>60</sup>
- Penyusunan *manual* yang kemudian disebut juklak-juklak dan juknis-juknis tentang fungsi-fungsi seperti Intelijen Kepolisan, Reserse, Lalu-Lintas, Bimmas Polri, masalah Logistik, Personil Polri dan lain-lain.<sup>61</sup> *Manual* ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi para anggota masing-masing fungsi untuk melaksanakan pekerjaannya sesuai prosedur.

Beberapa buku dan *manual* di atas adalah beberapa contoh kebijakan (produk) tertulis yang dibuat oleh pimpinan Polri untuk meningkatkan ketrampilan dan profesionalisme anggota Polri dalam melaksanakan tugas.

Kebijakan-kebijakan lain misalnya di bidang pendidikan. Pendidikan bagi Perwira Polri yang diambil dari sarjana dinilai kurang materi pelajarannya. Hal ini dikarenakan mereka dididik secara gabungan dengan tiga angkatan (Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara) di Lembang Bandung. Setelah dilantik menjadi perwira tanpa dibekali pelajaran kepolisian yang memadai, mereka langsung terjun di lapangan. Padahal sesuai undang-undang (KUHP), para perwira Polri sejatinya adalah penyidik, oleh karena itu mereka harus mendapat pelajaran kepolisian lebih banyak. Untuk itu Awaloedin

<sup>60</sup> Menurut Awaloedin pendidikan tamtama Polri yang hanya empat seperti pendidikan tamtama angkatan perang kurang memadai sebab waktu empat bulan tersebut sudah habis untuk latihan dasar militer dan latihan fisik sedangkan pengetahuan kepolisiannya sangat minim sekali. Di masa Awaloedin menjadi Kapolri pendidikan untuk tamtama diperpanjang menjadi enam bulan. Buku saku dibuat untuk membekali para tamtama yang terlanjur hanya dididik selama empat bulan. Buku saku ini memuat secara rinci dasar-dasar pelaksanaan tugas bagi para prajurit Polri.

<sup>61</sup> Awaloedin *Loc. Cit.*, 1995. hal.213.

memerintahkan para perwira Polri ini dinventarisir kembali dan dipanggil untuk mendapatkan pendidikan tambahan tentang dasar-dasar kepolisian selama tiga bulan di Sukabumi.<sup>62</sup>

Sejumlah kekurangan yang dialami Polri untuk melaksanakan tugas operasional sehari-hari pada masa Awaloedin secara bertahap dilengkapi. Misalnya alat komunikasi yang ada di polsek, kendaraan bermotor, senjata, kapal dan mobil patroli dan helikopter. Anggaran kepolisianpun juga dinaikkan sangat pesat. Dari empat milyar (1979 – 1980) menjadi 19, 2 milyar (1980 1981) dan naik lagi menjadi 65 milyar di tahun 1981-1982. Dengan peningkatan anggaran ini penampilan secara fisik postur satuan-satuan maupun para prajurit Polri secara bertahap dapat ditingkatkan, sebagai contoh pembenahan kantor-kantor polisi, asrama-asrama, standarisasi seragam polisi sabhara dan polisi lalu-lintas baik uniform, helm maupun kendaraannya.

Untuk meningkatkan kemampuan teknis profesionalisme khas kepolisian diadakan pengiriman perwira-perwira Polri untuk dididik ke luar negeri melalui program kerjasama. Beberapa diantaranya kerja sama dengan Bundes Kriminal Amt (BKA) Jerman di bidang reserse (dikirim 25 orang). Untuk pendidikan reserse di dalam negeri diadakan peningkatan fasilitas Pusat Pendidikan Reserse Polri di Mega Mendung Jawa Barat. Untuk memperdalam masalah lalu-lintas dikirim 20 perwira ke Jepang. Sedangkan khusus bidang manajemen kepolisian dilakukan kerja sama dengan Inggris agar bisa belajar di Bramshill Police College di Bramshill. Menurut Awaloedin, pengiriman perwira-perwira Polri belajar ke luar negeri mutlak dilakukan untuk meningkatkan pengetahuan dan profesionalisme Polri.

Di dalam negeri, para perwira Polri yang ingin meningkatkan pendidikan jenjang sarjana dalam bidang ilmu kepolisian bisa masuk Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK).

---

<sup>62</sup> *Op. Cit.* hal. 214.

Pada masa Awaloedin menjadi Kapolri, status PTIK memperoleh kejelasan yakni bahwa dalam bidang akademik, PTIK ditempatkan di bawah pembinaan Universitas Indonesia (UI).

Berkaitan dengan diperolehnya dana bagi pembangunan Polri terutama dana bantuan luar negeri, pada tahun 1980 dalam rapim ABRI di Pekanbaru, Riau, ditegaskan bahwa Polri dapat diikutsertakan dalam program kerja sama IGGI dan kerja sama teknis antara pemerintah Indonesia dengan negara lain. Sejak itu Polri masuk dalam “buku biru” (*Blue Book*)-nya Bappenas.<sup>63</sup> Dampak positif masuknya Polri dalam program kerja sama di atas adalah mulai mengalirnya bantuan dari negara lain kepada Polri.

Pada masa kepemimpinan Awaloedin, kejahatan regional maupun internasional dirasa terus meningkat. Untuk itu perlu antisipasi sejak dini. Menurut Awaloedin, kerja sama kepolisian dengan negara lain dalam wadah Interpol harus ditingkatkan dan diefektifkan. Pada sidang Interpol ke 49 pada tahun 1980 yang diadakan di Filipina para Kepala Polisi Negara-negara di Asean mulai membicarakan kemungkinan membentuk wadah kerja sama kepolisian Asean. Awaloedin dengan demikian merupakan pemrakarsa lahirnya Aseanapol. Aseanapol ini perlu dibentuk karena dirasakan kebutuhan kerjasama yang lebih erat antara kepolsian Asean selain upaya preventif dan represif dan dalam rangka pertukaran informasi meupun pengalaman antar kepolisian Asean.

Mengingat terbatasnya jumlah anggota Polri dibanding dengan jumlah penduduk sangat timpang sedangkan anggaran biaya untuk menerima anggota Polri baru terbatas ada pemikiran untuk menggalang partisipasi masyarakat dalam menciptakan kamtibmas. Untuk itu Awaloedin mencanangkan sistem Kamtibmas Swakarsa termasuk sistem keamanan lingkungan (*siskamling*). Pola ini disusun dengan jelas untuk daerah pedesaan dan daerah

---

<sup>63</sup> *Loc. Cit.*, Awaloedin, Hal. 217.

perkotaan, untuk kawasan pemukiman dan lingkungan usaha serta perkantoran. Melalui SK Kapolri tanggal 30 Desember 1980, Awaloedin membentuk Satpam (Satuan Pengamanan).

Pada tahun 1981, ditetapkan Undang-Undang Nomor. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata. Polri mempunyai peranan dalam memberikan masukan mengenai materi yang diatur dalam undang-undang tersebut. Polri sangat berkepentingan dengan terbentuknya undang-undang ini karena di dalamnya juga mengatur tentang kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh Polri. Awaloedin sebagai Kapolri sangat menaruh perhatian terhadap kejelasan mengenai penyidikan sebab menurutnya wewenang penyidikan adalah wewenang "melanggar hak azasi manusia secara sah", karena itu harus jelas pengaturannya dalam undang-undang. (Awaloedin, 1995) Sebelum diatur dalam KUHAP wewenang penyidikan diatur dalam HIR.. Pada masa berlakunya HIR tidak ada kejelasan wewenang mengenai lembaga mana yang bisa menahan dan menangkap, seperti polisi, Hansip, anggota Koramil, polisi pamong praja dan jaksa.

Untuk menyamakan persepsi di kalangan anggota Polri, Kapolri menginstruksikan stafnya untuk menyusun suatu pola penanggulangan kriminalitas. Pola Penanggulangan Kriminalitas ini memuat cara dan strategi penanggulangan kriminalitas secara terpadu dalam arti melibatkan unsur-unsur lembaga lain selain Polri dalam upaya penanggulangan kriminalitas.

Sebagai sarana monitoring pelaksanaan Kebijakan Pola Dasar Pembinaan Polri maka pada periode tertentu (satu, dua dan empat tahun) disusun laporan pelaksanaan Pola Dasar Pembinaan Polri. Laporan tersebut dipertanggungjawabkan oleh Kapolri di depan Menhankam/Pangab ABRI oleh Kapolri.

### III. B. Analisis Kebijakan Kapolri Awaloedin Djamin

Suatu kebijakan bisa dikatakan baik apabila telah memenuhi beberapa persyaratan antara lain yang akan diulas disini adalah masalah konsistensi dan implementasi. Suatu kebijakan bisa dikatakan mempunyai konsistensi apabila antara kebijakan dasar yang telah ditetapkan dan kebijakan operasional di bawahnya tidak terjadi penyimpangan dalam arti tetap dalam jalur kebijakan yang telah diputuskan dalam kebijakan dasar. Implementasi berarti pelaksanaan dari apa yang telah ditetapkan dalam kebijakan dasar. Kebijakan dasar yang masih bersifat konseptual dan hanya mencakup garis-garis besar kebijakan harus dijabarkan lagi ke dalam kebijakan-kebijakan yang lebih operasional.

Kapolri sebagai seorang pejabat publik memiliki kewenangan untuk membuat suatu kebijakan sehubungan dengan pelaksanaan tugasnya. Mengingat tugas pokok polisi antara lain adalah alat negara penegak hukum terutama di bidang kamtibmas maka kebijakan yang ditetapkan Kapolri bisa disebut sebagai kebijakan kriminal sepanjang mengatur tentang penindakan kejahatan dan penegakan hukum. Disamping itu ada juga kebijakan intern organisasi karena Kapolri adalah pemimpin organisasi Polri.

Berkaitan dengan pembuatan kebijakan, menurut perspektif publik proses penyusunan suatu kebijakan (publik) harus benar-benar mendengarkan atau memperhatikan kepentingan atau kehendak publik. Sebagaimana dikemukakan Adrianus E. Meliala dalam kumpulan tulisannya bahwa perspektif publik melihat suatu institusi publik sebagai representasi kemauan publik untuk turut mengusahakan tercapainya keseimbangan pada saat terjadi dinamika publik. Publik dalam hal ini memiliki kebebasan sepenuhnya untuk menentukan bagaimana dirinya seharusnya diatur. Termasuk pula saat menyerahkan sebagian hak dan

kewajibannya kepada entitas yang bertugas menyejahterakannya yakni negara (*the state*). (Adrianus, 1999). Dengan demikian berarti Polri sebagai salah satu alat (institusi) negara penegak hukum, dalam pengambilan kebijakan harus mendengar aspirasi publik bukan kepentingan pribadi Kapolri bahkan kepentingan organisasi Polri.

Hal ini mengingatkan masyarakatlah yang menjadi obyek kebijakan tersebut sekaligus mengikat dan mengatur anggota masyarakat untuk mematuhi. Yang harus disadari oleh pejabat publik termasuk Kapolri bahwa kebijakan yang dibuatnya mempunyai dampak kepada masyarakat. Bisa dibayangkan akibat dari satu kebijakan yang tidak didasari kepentingan publik, yakni bahwa selain kebijakan tersebut tidak mencapai tujuan yang diharapkan juga merugikan masyarakat.

Menengok proses penyusunan kebijakan Pola Dasar Pembinaan Polri (sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu) bahwa dilatarbelakangi adanya penilaian Menhankam/Pangab terhadap citra dan wibawa Polri yang menurun. Menhankam/Pangab di sini sama dengan Kapolri, dilihat kedudukannya sebagai salah satu pejabat publik. Bisa dikatakan di sini bahwa penilaian yang dilakukan oleh Menhankam/Pangab adalah representasi penilaian masyarakat. Apabila penilaian ini ditanggapi oleh Kapolri dengan menyusun suatu kebijakan yang merupakan respon atas penilaian tersebut untuk memperbaiki organisasi yang dipimpinnya berarti bahwa disusunnya kebijakan tersebut didasarkan atas tekanan publik, bukan atas kehendak Kapolri sendiri.

Bila disimak lebih dalam Pola Dasar Pembinaan Polri adalah kebijakan intern organisasi yang disahkan oleh Kapolri. Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk memperbaiki dan meningkatkan penampilan kerja Polri agar mampu memenuhi harapan masyarakat. Permasalahan yang dihadapi tiap-tiap bidang dalam menjalankan tugasnya dipecahkan dan

ditegaskan lagi tugas dan kegiatan yang harus dilakukan. Tugas dan kegiatan yang dilakukan didasarkan pada tujuan yang hendak dicapai.

Sebagai kebijakan intern organisasi, Pola Dasar Pembinaan Polri tidak mengandung unsur dimensi penindakan kejahatan dan penegakan hukum. Awaloedin nampaknya memang menyadari sepenuhnya bahwa akar masalah yang ada berasal dari personil polisi yang kurang profesional dalam menjalankan tugasnya dan ketrampilannya rendah. Oleh karenanya yang harus dibenahi dan diatur kembali adalah organisasi untuk menyiapkan personil dalam rangka memenuhi harapan masyarakat dan mengurangi kejahatan.

Kapolri sebagai pimpinan salah satu institusi yang diberi kepercayaan oleh publik untuk menjaga kamtibmas dituntut untuk mewujudkan kamtibmas itu sendiri. Caranya adalah dengan membuat atau menyusun satu kebijakan yang mengatur mengenai cara-cara untuk secara minimal mengurangi atau menanggulangi kejahatan, karena pada dasarnya kejahatan tidak akan dapat dihilangkan. Cara-cara tersebut menyangkut strategi, teknis dan bahkan taktis yang harus dilakukan polisi untuk menekan terjadinya kejahatan. Yang tidak kalah penting adalah kebijakan bagaimana mencegah terjadinya kejahatan baik itu secara perorangan maupun kelompok. Selain itu harus ada pula kebijakan yang mengatur bagaimana mendorong potensi masyarakat untuk ikut dan bekerja sama dengan polisi mewujudkan kamtibmas di lingkungan masing-masing.

Berkaitan dengan dimensi penindakan kejahatan dan penegakan hukum dalam rangka mengantisipasi perkembangan kejahatan yang terjadi, Awaloedin menyusun suatu kebijakan "Pola Penanggulangan Kriminalitas" yang berbentuk buku. Kebijakan ini merupakan pedoman bagi anggota Polri dalam rangka menanggulangi kejahatan yang terjadi. Kebijakan ini mengatur mengenai tugas dan langkah-langkah yang harus diambil dalam rangka

penindakan kejahatan dan penegakan hukum. Pola Penanggulangan Kriminalitas disusun berdasarkan instruksi Kapolri. Instruksi tersebut didasarkan pertimbangan antara lain bahwa perkembangan kriminalitas secara kualitas dan kualitas cenderung meningkat, dan keresahan masyarakat yang meningkat.<sup>64</sup>

Buku Pola Penanggulangan Kriminalitas memuat pertama tentang gambaran kriminalitas di Indonesia dengan menyajikan keadaan pola kejahatan (*crime pattern*) yang terjadi di Indonesia (berdasar *time series* data 1970-1980), kecenderungan kejahatan (*crime trend*), angka kejahatan (*crime rate*), angka penyelesaian kejahatan (*clearance rate*) dan waktu kejadian kejahatan (*crime clock*) pada periode tertentu dan wilayah tertentu. Kedua Penanggulangan Kriminalitas dan terakhir Polri dan Stabilitas Nasional.

Di samping itu pada masa Awaloedin menjadi Kapolri telah ditetapkan kebijakan tentang proses penyidikan tindak pidana berbentuk buku Himpunan Juklak dan Juknis tentang Proses Penyidikan Tindak Pidana. Himpunan Juklak dan Juknis mengenai Proses Penyidikan Tindak Pidana ini berisi petunjuk-petunjuk mulai dari proses penyidikan tindak pidana sampai dengan pra peradilan.

Juklak dan juknis proses penyidikan tindak pidana ini disusun sebuah tim yang ditunjuk oleh Awaloedin berdasar Surat Keputusan Kapolri No. Pol. :SKEP/04/I/1982. Penyusunan buku petunjuk ini dalam rangka penerapan KUHAP ke dalam pelaksanaan penyidikan. Sebagaimana diketahui bahwa KUHAP sebagai pengganti HIR, mengatur mengenai penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh polisi, lebih menghargai hak-hak tersangka.

Kebijakan Pola Penanggulangan Kriminalitas dan Himpunan Juklak dan Juknis proses penyidikan merupakan contoh dalam perspektif publik, kebijakan yang mempertimbangkan

<sup>64</sup> Mabes Polri, *Pola Penanggulangan Kriminalitas*, Instruksi Kapolri No. Pol.:Ins/17/VI/1982.

unsur esensi kebijakan publik dan sekaligus mengandung dimensi penindakan kejahatan dan penegakan hukum.

Kebijakan yang telah diambil oleh Awaloedin setelah ditetapkannya kebijakan Pola Dasar Pembinaan Polri adalah dibentuknya Satuan Pengamanan (satpam). Pembentukan satpam ini didorong oleh beberapa kondisi, pertama anggaran biaya Polri yang terbatas untuk menambah sumber daya manusia, kedua menggalang partisipasi masyarakat dalam sistem Kamtibmas Swakarsa termasuk keamanan lingkungan (siskamling). Setelah mengadakan penelitian serta studi perbandingan, Awaloedin sebagai penggagas sistem tersebut membentuk satpam dengan Surat Keputusan Kapolri tanggal 30 Desember 1980. (Awaloedin, 1995. Hal 239) Faktor lain yang mendorong dibentuknya Satpam adalah adanya beberapa “perusahaan” yang menyewakan tenaga satpam kepada yang memerlukan. Dikhawatirkan “perusahaan” seperti ini berkembang seperti Mafia dan Yakuza di Amerika tahun 30-an yang “memberikan jaminan keamanan” kepada pihak yang memerlukan dengan imbalan tertentu. Kapolri bersama Pangkoptib waktu itu menyarankan agar “perusahaan-perusahaan” satpam yang demikian dibubarkan. Kedua penyewaan tenaga satpam dari “perusahaan satpam” tidak menanamkan kepada yang berkepentingan bahwa keamanan adalah tanggung jawab mereka dan sebaiknya mereka mengamankan perusahaannya dengan orang/pegawainya sendiri. (Awaloedin, 1999. Hal. 178).

Bila dilihat dari kaca mata perspektif publik, kebijakan Kapolri membentuk satpam ini sebenarnya berarti mengikutsertakan publik dalam memikul tanggung jawab sebagai penjaga kamtibmas. Padahal, sebenarnya, institusi publik dalam hal ini Polri telah diberi kewenangan dan kepercayaan oleh publik. Publik yang sudah membayar pajak kepada negara, yang antara lain untuk membayar gaji polisi, di sini berarti harus pula menanggung

beban menjaga kamtibmas. Walau kepentingan publik dalam kebijakan kriminal pembentukan satpam nampaknya dikedepankan, namun sebenarnya masyarakat dibebani untuk ikut bertanggung jawab dalam terwujudnya kamtibmas.

Kebijakan kriminal lain yang telah diambil oleh Awaloedin antara lain:

- a. Kebijakan membuat buku panduan untuk para Kapolsek
- b. Kebijakan membuat buku saku yang berisi dasar-dasar pelaksanaan tugas bagi para tamtama Polri
- c. Penyusunan manual yang disebut juklak-juklak dan juknis-juknis untuk masing-masing bidang atau fungsi yang ada dalam Polri.

Ketiga kebijakan diatas disebut sebagai kebijakan kriminal mengingat ketiganya mengatur bahwa secara langsung maupun tidak langsung, mengenai cara-cara yang harus dipedomani oleh polisi dalam rangka melaksanakan tugasnya antara lain menindak kejahatan dan menegakkan hukum.

Pembentukan Aseanapol sebagai wadah kerja sama antara polisi negara anggota Asean juga merupakan kebijakan kriminal. Hal ini mengingat latar belakang dibentuknya Aseanapol antara lain adalah semakin meningkatnya kejahatan yang bersifat transnasional, sehingga untuk mengantisipasinya perlu diadakan kerja sama polisi antar negara-negara anggota Asean. Perlunya diadakan kerja sama dalam jalur kepolisian (Interpol) mengingat sistem hukum yang berlaku di negara-negara anggota Asean ternyata berbeda-beda. Keberadaan Interpol dan Aseanapol ini memudahkan Polri untuk meminta bantuan negara lain untuk menangkap si tersangka yang telah berbuat kejahatan kemudian meloloskan diri ke negara tersebut melalui jalur Interpol meskipun sistem hukum yang berlaku di kedua negara tersebut berbeda.

Awaloedin adalah salah satu pemrakarsa dibentuknya Aseanapol. Melihat latar belakang pembentukannya yakni untuk menanggulangi kejahatan yang bersifat transnasional, berarti bahwa kebijakan yang diambil adalah dalam rangka melaksanakan tugas menindak kejahatan dan menegakkan hukum dalam skala yang lebih luas (antar negara).

Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Awaloedin sebagai Kapolri nampaknya lebih mencerminkan atau dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan dan pengalaman kedinasan serta warna pribadi (kepribadian) dibandingkan pengaruh-pengaruh lain seperti kondisi sosial dan politik yang ada pada saat itu. Sebagaimana telah diuraikan di latar belakang pendidikan pasca sarjana diperolehnya di Amerika (gelar master sampai doktor) dalam bidang administrasi publik. Sedikit banyak pendidikan barat yang menjunjung tinggi nilai-nilai ilmiah dan rasionalitas akan mempengaruhi cara berpikir dan bertindak seseorang termasuk Awaloedin.

Kebijakan Pola Dasar Pembinaan Polri merupakan salah satu contoh pilihan kebijakan yang diambil Awaloedin yang mencerminkan latar belakang pendidikan sekaligus pengalaman dinas. Dipilihnya kebijakan pembinaan secara menyeluruh terhadap organisasi Polri yang dinilai menurun citranya dan bukan kebijakan yang lain sangat tergantung dari cara pandang masing-masing Kapolri dalam melihat permasalahan yang sedang dihadapi.

Sebenarnya selalu ada pilihan cara yang dapat digunakan dalam memecahkan masalah yang sedang dihadapi begitu pula dengan cara yang lebih disukai (*preferensi*). Pilihan cara, misalnya, dalam rangka meningkatkan citra yang buruk bisa diambil langkah memperbanyak pos pelayanan masyarakat di tiap satuan baik itu pos polisi, polsek, Polres, polwil, polda dan Mabes, atau cara lain menggelar operasi-operasi kepolisian untuk menekan

peristiwa kejahatan dalam rangka menarik simpati publik, atau dengan cara membentuk tim atau unit-unit reaksi cepat yang bisa bergerak menuju tempat peristiwa kejahatan dengan cepat dalam rangka melayani masyarakat dan lain-lain. Diantara berbagai pilihan cara yang sebenarnya tersedia, mana akhirnya yang lebih disukai/dipilih, ini tergantung pada faktor antara lain pengetahuan dan pengalaman dalam dinas, latar belakang pendidikan, latar belakang budaya, warna pribadi dan lain-lain.

Bila dilihat latar belakang pendidikan yang dimiliki (sekolah di luar negeri memperoleh gelar master dan doktor di bidang administrasi negara) dan pengalaman bekerja sebelumnya (Ketua tim Pembantu Presiden untuk Penyempurnaan Administrasi dan Aparatur Pemerintahan Negara, Penasehat Ahli Menpan, Ketua LAN RI, Menteri Tenaga Kerja, Duta Besar) maka pilihan kebijakan yang diambil ketika memimpin Polri yakni membuat Pola Dasar Pembenahan Polri, bisa diduga merupakan cerminan latar belakang pendidikan dan pengalamannya.

Hal yang sama bila dilihat lagi semua kebijakan yang telah diambilnya baik itu kebijakan intern organisasi maupun kebijakan kriminal. Pada kebijakan tersebut tercermin bahwa pengambil kebijakan tersebut ahli di bidang administrasi publik. Salah satu contohnya adalah penerapan evaluasi dalam pelaksanaan kebijakan Pola Dasar Pembenahan Polri. Evaluasi pelaksanaan kebijakan dibuat pertahun yang dibukukan dengan judul Laporan Satu Tahun, dan Dua Tahun Pelaksanaan Pembenahan Polri.<sup>65</sup> Sebagai seorang doktor di bidang administrasi publik Awaloedin memang sangat menguasai bidang ilmunya dan diaplikasikan dalam bidang kerjanya. Sebagai gambaran yang mendukung pernyataan tersebut, selama

<sup>65</sup> Setelah berupaya secara maksimal namun penulis tidak berhasil memperoleh Laporan Tiga Tahun Pelaksanaan Pola Dasar Pembenahan Polri.

masa Awaloedin menjadi Kapolri hampir semua perangkat lunak (kebijakan) yang dibutuhkan Polri telah selesai dibuat.<sup>66</sup>

Dalam hal gaya kepemimpinan, perilaku Awaloedin dalam memimpin organisasi Polri lebih banyak menggambarkan tipe demokratik. Dalam rapat bersama staf misalnya dalam proses pengambilan keputusan para pembantu sejauh mungkin dilibatkan. Mempunyai kemampuan memimpin organisasi secara efektif. Secara umum perilaku yang ditampilkan dalam memimpin Polri banyak memenuhi kriteria gaya kepemimpinan demokratik sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian terdahulu.

Faktor latar belakang pendidikan nampaknya sangat berpengaruh terhadap perilaku dan sikap yang ditampilkan Awaloedin dalam memimpin Polri. Demikian pula pengalaman dinas sebagai pimpinan dalam berbagai instansi pemerintah (misalnya sebagai Menteri Tenaga Kerja dan Duta Besar RI untuk negara Jerman) sebelum menjadi Kapolri sedikit banyak juga berpengaruh dalam pembentukan gaya kepemimpinan. Sedangkan warna pribadi nampaknya muncul misalnya dalam memimpin rapat yang selalu dominan dalam berbicara dan sering lupa memikirkan kepentingan anak buah.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Sebagaimana diutarakan oleh Guntur Ariadi salah seorang mantan ajudan Kapolri Awaloedin Djamin.

<sup>67</sup> Sebagaimana dikemukakan oleh kedua mantan ajudan /spri Kapolri Awaloedin Djamin.

## BAB IV

### GAMBARAN DAN ANALISIS KEBIJAKAN KAPOLRI KUNARTO (1991-1993)

#### IV. A. Kunarto Sebagai Kapolri

Kunarto ditunjuk menjadi Kapolri ke 11 periode tahun 1991 – 1993 menggantikan M. Sanusi yang telah habis masa dinas. Mencapai karier menjadi pucuk pimpinan Polri mungkin tak pernah terbayangkan sebelumnya dalam benak Kunarto. Namun berkat ketekunan dan prestasi yang baik dalam belajar dan bekerja yang senantiasa ditampilkan dalam setiap tugas diberikan, menjadi Kapolri bukanlah suatu yang mustahil bagi Kunarto.

Bekal untuk menjadi seorang pimpinan Polri dipenuhi, ketika jenjang pendidikan di lingkungan dan di luar Polri dilalui Kunarto dengan prestasi yang baik; antara lain di PTIK, Seskopol (sekarang Sespimpol) dan Seskogab ABRI. Jalan makin terbuka bagi Kunarto untuk menjadi pimpinan Polri saat dipercaya menjadi Ajudan Presiden selama kurang lebih tujuh tahun (1979-1986). Sudah menjadi aturan tak tertulis (pada era Orde Baru) bahwa Ajudan Presiden adalah jabatan “prasyarat” yang harus dilalui oleh calon pimpinan di lingkungan ABRI.

Setelah selesai penugasan sebagai Ajudan Presiden, Kunarto dipromosikan menjadi Wakapolda Metro Jaya dengan pangkat Brigjen Pol (1986), Kapolda Sumatra Utara (1987-1989) dan menjabat Kapolda Nusa Tenggara dengan pangkat Mayjen Pol (1989-1990). Selesai bertugas sebagai Kapolda Nusa Tenggara selama 11 bulan, Kunarto pada tahun 1990 diangkat menjadi Asisten Keamanan dan Ketertiban Masyarakat Kepala Staf Umum ABRI

(Askamtibmas Kasum ABRI). Tepat tanggal 20 Pebruari 1991 Kunarto yang ketika itu berpangkat Letjen Pol dilantik oleh Presiden Soeharto menjadi Kapolri.

Setelah dilantik menjadi Kapolri, Kunarto mengatakan belum mempunyai konsep khusus perihal kebijakan apa yang akan diterapkan pada masa kepemimpinannya. Yang akan dilakukan oleh Kunarto setelah serah terima jabatan sebagai Kapolri baru adalah melanjutkan kebijakan pejabat lama, merubah kebijakan yang sudah tidak cocok lagi serta membuat kebijakan baru yang benar-benar diperlukan untuk meningkatkan pelaksanaan tugas.<sup>67</sup>

Sehubungan dengan itu, yang pertama-tama akan dilakukan adalah menghimpun data awal mengenai semua masalah yang ada dalam Polri guna menentukan langkah-langkah kebijakan yang diperlukan bagi pembangunan Polri. Kekurangan-kekurangan yang selama ini ada, menurut Kunarto, harus diketahui dan dipikirkan bersama guna diatasi melalui suatu program kerja. Semua staf pimpinan Polri akan dilibatkan menghimpun data awal dan menyusun kebijakan.<sup>68</sup>

Menurut Kunarto, terdapat lima sasaran tugas pelayanan Polri yang akan dicapai selama ia menjabat: Pertama, menurunkan angka kejahatan, Kedua meningkatkan angka penyelesaian perkara, Ketiga menciptakan tertib lalu-lintas, Keempat meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, Kelima menegakkan disiplin dalam tubuh Polri. Terakhir, kelima, keberhasilan kesatuan-kesatuan Polri (Polsek, Polres dan Polda) yang nantinya akan diukur dan dinilai dari kualitas pelayanannya terhadap masyarakat.

Diutarakan oleh Kunarto, bahwa selama 33 tahun menjadi anggota Polri, hampir 14 tahun lebih ia bertugas di luar lingkungan Polri yakni di jajaran Mabes ABRI. Ketika

<sup>67</sup> Angkatan Bersenjata, 1 Maret 1991.

<sup>68</sup> *Ibid.*

bertugas di luar lingkungan Polri itulah Kunarto mengamati bahwa banyak perilaku, sikap dan tindak tanduk polisi yang mengecewakan dan menyakiti hati rakyat, misalnya sikap “galaknya” (sok kuasa=*pen*).

Selama bertugas di Mabes ABRI itu Kunarto banyak menyerap dan mengamati tanggapan orang yang bukan polisi, kemudian mengkaji dan merenungkannya. Kunarto mencermati, manakah dari tindakan dan kebijakan Polri yang selama ini berlangsung yang harus dibenahi.

Pada saat Kunarto menjadi Kapolri, pada era tahun 90-an dinamika masyarakat Indonesia telah ditandai oleh berbagai kemajuan sosial, ekonomi serta ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan hasil-hasil yang dicapai dalam pembangunan sosial. Pada sisi lain ternyata keberhasilan tersebut diikuti dengan makin meningkatnya kejahatan. Kejahatan menampakkan wajah baru karena memanfaatkan peralatan canggih dalam modus operasinya. Hal ini tentu saja makin menyulitkan tugas polisi dalam mengungkap kejahatan tersebut. Tugas Polri semakin berat karena:<sup>69</sup>

Kejahatan yang semakin meningkat, berupa:

- Jenis tindak pidana baru sebagai akibat dari modernisasi kehidupan masyarakat.
- Kejahatan konvensional dengan taktik dan teknik yang semakin canggih sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta perkembangan masyarakatnya.
- Kejahatan di bidang ekonomi antara lain kejahatan korporasi.
- Kejahatan dalam lingkungan profesi.
- Kejahatan yang berlingkup internasional seperti; narkoba, uang palsu, perdagangan wanita, terorisme, sabotase akibat persaingan bisnis dan lain sebagainya.

Dalam hal ini, Kunarto memiliki sejumlah konsep yang penjabarannya akan diuraikan di bawah ini. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Kunarto untuk mengantisipasi

<sup>69</sup>Srena Polri, *Pembangunan 25 Tahun Polri*, Jakarta, Februari 1993. hal. 28.

meningkatnya dinamika kejahatan tersebut diantaranya adalah dengan menyelenggarakan berbagai pertemuan, studi dan pengkajian serta serangkaian operasi strategis kepolisian.

#### IV.A.1. Visi

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian terdahulu visi menyangkut pandangan jauh ke depan mengenai tujuan yang akan dicapai oleh seorang pimpinan organisasi yang sedang dipimpinya. Dalam hal ini Kunarto menginginkan terwujudnya polisi yang profesional, berwibawa dan dicintai rakyat. Cara untuk mencapainya adalah dengan memberikan pengabdian terbaik kepada rakyat. Pengabdian terbaik yang diberikan harus ditanamkan dengan tekad yang kuat dalam sanubari setia anggota Polri.<sup>70</sup> Dengan pengabdian terbaik itulah Kunarto yakin semua tugas yang menjadi beban akan terlaksana dengan baik.

Ketika mengetahui akan ditunjuk menjadi Kapolri oleh Presiden Soeharto, Kunarto sempat ragu terhadap diri sendiri apakah mampu memimpin Polri karena sudah cukup lama tidak bertugas di lingkungan Polri. Dalam keraguan itu Kunarto minta pendapat Presiden Soeharto yang kemudian dijawab, “Untuk memimpin Polri itu tidak susah. Sebagai pemimpin, asal kamu baik semua akan baik”

Setelah mendengar kalimat itu, Kunarto kemudian merasa ditantang oleh suatu keadaan, bahwa “untuk menjadikan Polri itu baik harus berawal dari diri saya”.<sup>71</sup> Ditambah dengan pengalaman dan pengamatan pribadi sejak menjadi polisi sampai diangkat menjadi Kapolri, nilai-nilai yang berlaku dalam polisi yang diajarkan oleh para instruktur terinternalisasi dalam diri Kunarto. Dari semua pengalaman dan pengamatan pribadi

<sup>70</sup> Hasil wawancara dengan Kunarto tanggal, 18 Juni 1998.

<sup>71</sup> Hasil wawancara dengan Kunarto, tanggal 18 Juni 1998.

tersebut Kunarto merasakan bahwa Polri adalah jalan hidupnya. Oleh karenanya tidak berlebihan kiranya bila segala kemampuan dan hidupnya diabdikan untuk Polri. Rasa terima kasih dan tekad hidup itu kemudian dirumuskan dalam kata-kata "Tekadku Pengabdian Terbaik."<sup>72</sup>

Dari sinilah awal mula munculnya motto Tekadku Pengabdian Terbaik yang dapat dikatakan sebagai visi Kunarto dalam memimpin Polri.

#### IV.A. 2. Kebijakan Dasar

Kebijakan dasar yang dimaksudkan di sini adalah kebijakan yang dijadikan pedoman atau dasar untuk menerapkan kebijakan lain. Awal mula dintrodisirnya kebijakan Tekadku Pengabdian Terbaik dalam kepemimpinan Kunarto adalah pada peringatan ulang tahun Polri ke-45. Kunarto dalam pidato sambutannya mengemukakan tema tema tersebut yang lebih diposisikan sebagai semboyan dalam bekerja. Adapun tujuannya adalah untuk menanamkan dalam sanubari masing-masing anggota Polri agar dalam bekerja benar-benar setulus hati untuk mengabdikan dan memberikan yang terbaik dari segenap hasil kerja. Selanjutnya dikemukakan bahwa:<sup>73</sup>

"Tekadku Pengabdian Terbaik" mempunyai makna, suatu niat, keinginan atau kemauan yang sudah kuyakini dan kupateri di dalam hati sanubariku, bahwa aku harus mewujudkan niat, keinginan atau kemauan itu, yaitu melaksanakan tugas kewajiban dengan penuh kepercayaan kepada lingkungan pekerjaanku, termasuk kepercayaan kepada kawan-kawan sekerja dan atasanku, sesuai dengan kemampuan yang maksimal, sehingga akan mendapatkan hasil yang maksimal pula.

<sup>72</sup> Hasil wawancara dengan Kunarto tanggal 18 Juni 1998.

<sup>73</sup> Ibid. Lihat pula dalam Pesan-Pesan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa "kita harus sanggup mempersembahkan kerja keras dengan sikap rela berkorban demi Nusa dan Bangsa. Untuk itulah kita harus mematok ikrar disanubari kita masing-masing: "Tekadku Pengabdian Terbaik". hal. 27.

Ungkapan ini dimaksudkan untuk menggugah dan mewajibkan setiap insan Bhayangkara untuk introspeksi, menilai kembali apa yang telah diberikan olehnya untuk Polri dan apa yang sebenarnya dapat diberikan untuk Polri.

Proses terbentuknya kebijakan TPT tidak seperti lazimnya suatu kebijakan yang melalui beberapa tahapan atau siklus kebijakan. Terbentuknya TPT, sebagaimana telah diuraikan terdahulu, muncul dari proses pengamatan pribadi terhadap respon masyarakat terhadap perilaku Polisi yang selalu mengecewakan serta internalisasi nilai-nilai yang diajarkan para instruktur pada saat dalam pendidikan Polri yang dialami Kunarto. Proses pengamatan dan internalisasi nilai-nilai yang dilakukan Kunarto tersebut diperkuat lagi dengan komentar Presiden Soeharto terhadap pertanyaan Kunarto yang sempat ragu-ragu ketika dipercaya menjadi Kapolri. Proses inilah yang pada akhirnya melahirkan apa yang disebut kebijakan TPT.

Jadi proses terbentuknya kebijakan TPT dari munculnya ide sampai dengan ditetapkan sebagai kebijakan terjadi dalam pemikiran Kunarto sendiri tanpa melalui tahap-tahap proses penyusunan suatu kebijakan. Kunarto sebagai Kapolri menetapkan TPT sebagai kebijakan tanpa partisipasi aktif dari staf pembantu Kapolri. Partisipasi staf pembantu Kapolri terlihat setelah TPT ditetapkan sebagai kebijakan dalam bentuk interpretasi penjabaran TPT.

Menurut Kunarto, permasalahan Polri perlu dan dapat dipecahkan melalui kebijakan TPT yang salah satu penerapannya adalah pendekatan kasih sayang. Pendekatan ini akan menggantikan pendekatan kekerasan yang selama ini menonjol dalam penanganan tindak kejahatan. Artinya, penampilan polisi yang selama ini identik dengan sikap-sikap keras dan angker, akan dikurangi dan diganti dengan sikap-sikap yang ramah, terutama dalam

melayani masyarakat. Begitu pula peran polisi sebagai pelindung dan pengayom masyarakat akan lebih ditonjolkan.

TPT dimanfaatkan oleh Kunarto sebagai sarana untuk mengetuk hati atau menggugah nurani tiap anggota Polri agar benar-benar bekerja dan memberikan yang terbaik semaksimal mungkin untuk suatu pengabdian. TPT secara sengaja tidak dirumuskan ataupun dijabarkan dalam bentuk buku atau kebijakan tertulis yang sistematis karena khawatir akan menjadi jargon yang kosong dan kemudian dilupakan seperti yang sudah-sudah.<sup>74</sup>

Sebenarnya kebijakan TPT yang diintrodusir pada hari Bhayangkara ke-45, 1 Juli 1991 itu merupakan salah satu tema kerja dalam tahap pertama dari tiga tahap konsep pembangunan Polri, tahap kedua adalah Sukses Melalui Kebersamaan dan tahap terakhir yaitu Senyummu adalah Suksesku. Bila tahap kedua berarti menghadapi masalah dipecahkan secara bersama atau mencapai tujuan melalui kerja sama (*Success trough team work*), maka sasaran pada tahap akhir adalah kepuasan masyarakat. Bila masyarakat puas terhadap pelayanan Polri yang diwujudkan dalam bentuk senyuman, maka itu berarti juga adalah keberhasilan Polri.

#### IV.A.3. Operasionalisasi Kebijakan

Operasionalisasi kebijakan di sini dapat diartikan sebagai penjabaran kebijakan dasar menjadi kebijakan-kebijakan yang lebih operasional sifatnya. Sejak dicanangkannya kebijakan IPT, maka semua kebijakan yang diambil oleh pimpinan selalu dijiwai atau dengan kata lain merupakan implementasi kebijakan tersebut. Selama menjabat sebagai Kapolri, berbagai kebijakan yang telah diterapkan Kunarto antara lain sebagai berikut:

<sup>74</sup> Hasil wawancara dengan Kunarto tanggal 18 Juni 1998.

Pertama, melakukan kunjungan kerja dan pemeriksaan lapangan ke Polres-Polres dan Polsek di seluruh Indonesia. Tujuannya adalah untuk melihat kenyataan kondisi personil polisi di lapangan dan bangunan fisik perkantornya. Kunarto berpendapat bahwa bangunan fisik perkantoran yang megah dan ruang-ruang kerja yang bersih akan menimbulkan gairah dan semangat kerja yang tinggi kepada pegawainya. Perasaan bangga dalam hati bila melihat kantor polisi yang megah dan bersih selanjutnya akan memunculkan semangat kerja. Untuk mewujudkan apa yang diyakininya, selama Kunarto menjadi Kapolri cukup banyak kantor polisi yang dibangun dengan cara menggalang dana swadaya masyarakat. Di samping itu kunjungan ke berbagai Polres dan Polwil juga dipergunakan untuk mengumpulkan data awal kondisi di lapangan dalam rangka mencari masukan yang nantinya dijabarkan dalam program kerja Pola Pembangunan Polri 25 tahun mendatang.<sup>75</sup>

Kedua, mengadakan perlombaan antar kesatuan-kesatuan kewilayahan setingkat Polres untuk mengetahui Polres mana yang terbaik di seluruh Indonesia. Perlombaan ini dilakukan dengan cara melakukan penilaian berdasarkan kriteria tertentu dengan skor tertentu. Perlombaan Polres terbaik ini adalah wujud nyata dari “tekadku pengabdian terbaik” untuk mengetahui apakah TPT tersebut telah dilaksanakan pada jajaran tingkat bawah.

Ketiga, penerbitan secara berkala (setahun sekali) buku “Polri dalam Angka” yang dimaksudkan untuk mengetahui perkembangan yang dialami organisasi Polri dalam bentuk yang dapat diukur. Buku Polri dalam Angka berisi informasi dalam bentuk statistik mengenai semua bidang-bidang yang ada di Polri. Dengan demikian khalayak umum juga dapat mengikuti perkembangan/kemunduran yang terjadi dalam Polri, sekaligus juga diharapkan khalayak tersebut untuk mengawasi organisasi Polri khususnya.

---

<sup>75</sup> Angkatan Bersenjata, 17 Juni 1991

Untuk meningkatkan mutu statistik kriminal yang berasal dari sumber data kepolisian juga telah diadakan kerja sama antara Kapolri dan Kepala Biro Pusat Statistik. Melalui kerja sama ini maka selanjutnya akan dibentuk pula Pusat Informasi Kriminal.<sup>76</sup>

Keempat, dalam rangka mengubah citra Polri yang selama ini tampak angker dan keras maka pendekatan kekuasaan yang selama ini berlaku diganti dengan pendekatan kasih sayang yang mengesankan perlindungan dan pengayoman. Salah satu bentuknya adalah para petugas (terutama yang melayani pengaduan masyarakat) diinstruksikan berpakaian preman, rapih dan berdasi untuk menghilangkan kesan seram.

Kelima, berbagai kebijakan yang telah ditetapkan Kunarto tersebut dibuat dalam himpunan buku petunjuk yang berupa petunjuk induk, petunjuk pelaksanaan, petunjuk administrasi, petunjuk teknis, dan petunjuk lapangan, secara luas kesemuanya berjumlah 22 buku. Kebijakan tersebut dibuat kemudian dibagikan ke Komando Operasi Dasar (KOD) dan dijadikan sebagai pedoman petugas di bidang operasional untuk kelancaran dan ketertiban tugas.

Hampir semua produk kebijakan diatas, merupakan gagasan Kunarto sendiri. Latar belakang munculnya gagasan dari Kunarto itu adalah keinginan berbuat sesuatu untuk Polri. Ini merupakan prinsip hidup Kunarto yang selalu dipegang teguh bahwa dimanapun dirinya berada harus berbuat sesuatu perubahan yang baik.<sup>77</sup> Oleh karenanya pada saat menjabat sebagai Kapolri, memunculkan gagasan-gagasan yang menurutnya baik untuk Polri.

Terbentuknya kebijakan yang muncul dari ide Kunarto itu polanya hampir sama yakni gagasan diutarakan kepada staf pembantu (asisten) dalam suatu rapat yang dipimpin oleh Kunarto. Dari beberapa gagasan yang dikemukakan Kunarto kepada para staf

<sup>76</sup> Kompas, 7 Agustus 1991.

<sup>77</sup> Hasil wawancara dengan nara sumber tanggal 18 Juni 1998.

pembantunya, semuanya menjadi kebijakan Kapolri. Kebijakan-kebijakan tersebut misalnya Tekadku Pengabdian Terbaik, buku "Polri dalam Angka", Statistik Kriminal sumber data Kepolisian yang kemudian dipublikasikan untuk umum, Peninjauan ke polres-polres seluruh Indonesia, penyusunan himpunan juklak dan juknis Polri, dan lain-lainnya. Staf pembantu Kapolri berperan membuat penjabaran kebijakan yang telah ditetapkan.

#### **IV.B. Analisis Kebijakan Kapolri Kunarto**

Alat analisa kebijakan yang dipergunakan di sini pada dasarnya sama dengan ketika melakukan analisis terhadap kebijakan Kapolri Awaloedin yaitu perspektif kebijakan kriminal; hanya saja yang membedakan adalah obyek atau kebijakan yang dianalisa.

Tiap pemimpin memiliki cara dan gaya sendiri dalam menentukan kebijakan apa yang akan dipilihnya dalam rangka membawa organisasi yang dipimpinnya mencapai tujuan yang hendak dicapai. Mengenai kebijakan apa yang akan dipilih dan bagaimana menggunakannya, sangat tergantung dari pengetahuan dan pengalaman hidup serta latar belakang pendidikan serta, yang tak dapat diabaikan, adalah latar belakang budaya yang bersangkutan.

Sebagaimana telah dikemukakan, TPT muncul dari proses pengamatan dan pengalaman pribadi Kunarto selama menjadi anggota Polri. TPT sengaja tidak dijabarkan atau dituliskan dalam bentuk buku karena, menurut Kunarto, bila dibuat secara tertulis dikhawatirkan nasibnya akan sama dengan kebijakan-kebijakan Kapolri terdahulu yang hanya menjadi jargon saja. Agar tidak menjadi jargon saja, maka TPT dijadikan tema kerja yakni semacam himbauan atau motto yang setiap saat bisa selalu diucapkan dan didengungkan.

Bila dilihat dari tujuannya, seperti telah diuraikan terdahulu, adalah baik yakni bahwa hendaknya kita senantiasa selalu memberikan yang terbaik dalam bekerja. Ditinjau dari perspektif publik, kebijakan TPT yang proses penyusunannya telah diuraikan seperti di atas ternyata, bukanlah kebijakan kriminal melainkan kebijakan intern organisasi. Bahkan disebut sebagai kebijakan intern organisasipun ternyata sulit, sebab proses kemunculan kebijakan itupun berdasar pengalaman dan pengamatan pribadi yang sangat subyektif sifatnya. Demikian pula TPT bukanlah kebijakan yang diambil setelah dibahas dan diformulasikan secara bersama, paling tidak dengan para asisten Kapolri.

Sebagaimana diuraikan dalam hal proses penyusunan suatu kebijakan, secara teoritik dipersyaratkan dilaluinya tahapan-tahapan tertentu atau paling tidak dibahas terlebih dahulu dengan beberapa staf atau asisten untuk menerima masukan atau pemikiran yang mengkritisi suatu pendapat. Kebijakan TPT ditetapkan tanpa melalui tahapan proses penyusunan kebijakan karena kebijakan tersebut adalah ide pribadi Kunarto. Dengan kata lain proses penyusunan kebijakan TPT sangat didominasi oleh kepentingan pribadi Kunarto, kendatipun dalam kepentingan pribadi itu ada niat luhur untuk berbuat baik.

Bila ditinjau dari unsur adanya dimensi penindakan kejahatan dan penegakan hukum dalam kebijakan TPT, maka TPT tidak memenuhi dimensi tersebut. Suatu kebijakan merupakan kebijakan kriminal apabila kebijakan tersebut menyinggung mengenai upaya-upaya yang berkaitan dengan penindakan kejahatan dan penegakan hukum. Hal yang berkaitan dengan penindakan kejahatan misalnya mengatur tentang kegiatan dan strategi untuk mengurangi kejahatan. Sedangkan yang berkaitan dengan penegakan hukum misalnya kebijakan yang mengatur tidak hanya tentang kegiatan pencegahan terjadinya kejahatan

akan tetapi juga penindakan pelaku kejahatan dan membimbing masyarakat untuk ikut menciptakan kamtibmas.

Namun demikian, dari berbagai produk kebijakan Kunarto sebenarnya terdapat pula kebijakan-kebijakan lainnya yang dapat dikategorikan mengandung dimensi seperti di atas; antara lain 22 buah buku mencakup petunjuk induk, petunjuk dasar, petunjuk administrasi, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis dan petunjuk lapangan. Semua buku petunjuk tersebut mengatur mengenai tindakan-tindakan yang harus dilakukan oleh polisi sesuai dengan fungsi kepolisian masing dalam rangka melaksanakan tugas penegakan hukum.

Perihal buku Pembangunan 25 Tahun Polri, yang juga adalah produk kebijakan Kunarto, merupakan strategi pembangunan 25 tahun Polri jangka panjang tahap II tahun 1994-2018. Buku tersebut sebenarnya merupakan strategi pembangunan Polri yang sebagian diantaranya dapat dikategorikan sebagai kebijakan kriminal. Buku ini berisi tentang sasaran pembangunan 25 tahun Polri tahun 1994-2018, kecenderungan lingkungan strategik, hakekat ancaman dan strategi penanggulangannya, kondisi awal, postur dan pembangunan 25 tahun Polri tahun 1994-2018. Bila melihat isi buku ini pada dasarnya merupakan kebijakan kriminal pula karena memuat rencana kegiatan penanggulangan ancaman kejahatan yang berkembang dalam jangka panjang yang harus dilakukan oleh Polri.

Kebijakan mengadakan kerja sama antara Polri dan Biro Pusat Statistik (BPS) untuk meningkatkan kualitas penyusunan statistik kriminal sumber data kepolisian dan pembentukan Pusat Informasi Kriminal juga dapat dipandang sebagai upaya pihak Polri untuk membuka diri dan membuka peluang terhadap akses publik. Penerbitan statistik kriminal yang baik dan periodik memungkinkan publik melakukan kontrol terhadap cara kerja dan kinerja kepolisian.

Melalui statistik kriminal akan dapat diketahui banyak hal berkaitan dengan cara kerja dan kinerja kepolisian. Misalnya, akan dapat dilihat pengaruh kebijakan tertentu (dari pimpinan Polri) terhadap peristiwa kejahatan yang terjadi. Dapat pula diketahui pengaruh kondisi sosial politik dan ekonomi terhadap perkembangan kriminalitas. Dengan statistik kriminal juga dapat diketahui kondisi keamanan suatu wilayah tertentu dalam kurun waktu tertentu dan lain-lain. Dapat diperkirakan Kapolri Kunarto dalam hal ini sebenarnya mengajak publik untuk ikut serta mengawasi polisinya. Setidak-tidaknya pada masa Kunarto sudah mulai ditumbuhkan kesadaran bahwa publik sangat berhak untuk mengawasi sepak terjang institusi publik seperti Polri.

Kebijakan pimpinan Polri menerbitkan buku Polri dalam Angka secara periodik (per tahun) menambah lengkap akses kontrol publik terhadap kepolisian. Apabila dari statistik kriminal hanya dapat dilihat kinerja salah satu bagian dari fungsi kepolisian yakni reserse, maka dari buku "Polri dalam Angka" dapat tergambar dengan jelas apa saja yang ada dalam organisasi Polri. Sebagai contoh, jumlah personil, fungsi-fungsi kepolisian yang ada, jumlah polda, polwil, polres dan polsek, lembaga pendidikan, sarana dan prasarana pendukung (kendaraan bermotor, alat komunikasi, satwa anjing dan kuda dan perlengkapan lain seperti senjata api, borgol, pentungan dan lain-lain). Dengan data yang lengkap ini publik dapat melakukan kontrol dengan akurat. Misalnya di suatu wilayah tertentu, ada Polres atau Polsek dengan jumlah personil dan perlengkapan memadai, tapi mengapa angka kejahatannya dalam statistik kriminal masih tinggi?

Kebijakan-kebijakan lain yang ditempuh Kunarto lebih menggambarkan kebijakan internal organisasi ketimbang kebijakan yang secara langsung mengantisipasi perkembangan kriminalitas. Misalnya kebijakan menerapkan pendekatan kasih sayang dalam melayani

publik adalah strategi untuk lebih mendekatkan diri kepada publik sehingga tugas polisi sebagai pelindung pengayom dan pemimbing masyarakat agar terasa lebih menonjol. Tujuannya adalah menarik simpati publik agar dapat diajak ikut serta membantu polisi menjaga kamtibmas. Tujuan tersebut tidak akan dapat dicapai apabila pendekatan kekuasaan yang diterapkan dalam melayani masyarakat.

Kebijakan mengadakan lomba antar polres seluruh Indonesia adalah upaya pimpinan Polri untuk mengetahui sampai di mana sebenarnya kebijakan pimpinan dipahami dan dilaksanakan oleh jajaran kepolisian di bawah. Kebijakan ini lebih merupakan langkah semacam konsolidasi dalam rangka mempersiapkan diri untuk senantiasa siap melayani masyarakat. Namun kegiatan yang mestinya diadakan tiap tahun ini, tidak berlangsung lama setelah kepemimpinan Kunarto usai.

Kebijakan Kapolri meninjau langsung ke seluruh polres yang ada di Indonesia adalah dalam rangka mencari data awal sebagai bahan untuk menentukan kebijakan yang akan diambil dalam rangka pembangunan 25 tahun Polri. Di satu sisi kebijakan peninjauan secara langsung ke polres-polres oleh Kapolri ini mengesankan adanya perhatian pimpinan tertinggi Polri terhadap keadaan bawahannya. Di sisi yang lain secara organisatoris kebijakan Kapolri yang memotong jalur-jalur organisasi ini, menyiratkan beberapa hal, pertama adanya ketidakpercayaan Kapolri terhadap sistem pelaporan berjenjang yang selama ini berlaku yakni Mabes Polri sebagai kesatuan tertinggi tempat Kapolri berada pasti telah menerima laporan dari kesatuan-kesatuan kewilayahan seperti polda, polwil, polres dan polsek. Kedua, adanya ketidakefektifan dalam bekerja bahkan cenderung menghabiskan tenaga dan biaya mengingat sebagai pimpinan tertinggi Polri bisa menugaskan staf pembantu untuk melakukan hal yang sama. Masih banyak tugas yang harus dikerjakan Kapolri dalam hal

penentuan kebijakan Polri. Ketiga, adanya perilaku yang memposisikan diri sebagai bapak yang akan menengok anak-anaknya.

Sisi yang menarik dari kepemimpinan Kunarto adalah sikap kesederhanaan, tidak kaku dalam hal protokoler, keteladanan dan apa adanya. Banyak pihak yang menyatakan demikian terutama dari kalangan wartawan yang sering meliput kegiatan Kapolri. Bahkan para pembantu terdekatnya pun membenarkan hal itu. Sikap lain yang patut diteladani dari seorang pimpinan yang memiliki kekuasaan adalah kejujuran dan bersih dalam hal yang menyangkut keuangan.<sup>78</sup> Namun demikian karena sikapnya yang teguh tersebut ada beberapa pihak (di lingkungan pembantu terdekatnya) yang merasa tidak suka, sehingga sering tampak, Kunarto dalam menjalankan kepemimpinan berjalan sendiri (*one man show*).<sup>79</sup> Dalam suatu kesempatan wawancara, Kunarto mengemukakan kepada penulis bahwa sebetulnya banyak gagasan-gagasan dan keinginan dirinya untuk melakukan sesuatu yang berarti bagi kemajuan Polri namun kurang mendapat dukungan para staf pembantunya.

Sebagai orang yang mempunyai latar belakang budaya Jawa nampaknya Kunarto sangat paham dan menerapkan nilai-nilai budaya Jawa dalam kepemimpinan meskipun dia adalah seorang Jenderal Polisi. Hal ini nampak ketika Kunarto merasa ragu-ragu pada saat ditunjuk menjadi Kapolri. Namun setelah mendengar nasehat dari presiden Soeharto bahwa “sebagai pimpinan asal kamu baik semua akan baik”, Kunarto seakan ditantang untuk membuktikan mampu atau tidak menjadi Kapolri.

Bila dicermati nasehat tersebut mengandung nilai-nilai paternalistik yang masih hidup dan diakui dalam masyarakat kita terutama budaya Jawa, bahwa pemimpin adalah

---

<sup>78</sup> Hasil wawancara dengan Kol. Pol Drs. Paulus Purwoko tanggal 15 Juni 1999. Yang bersangkutan adalah mantan perwira penghubung dan protokol Kapolri Jend Pol (Pur) Drs. Kunarto dan saat ini menjabat sebagai Kepala Departemen Interpol di Set NCB Mabes Polri.

<sup>79</sup> *Ibid.*,

seorang bapak atau raja yang harus memberi teladan yang baik pada rakyatnya. Ternyata nasehat di atas memang dipegang teguh oleh Kunarto saat menjadi Kapolri. Salah satu alasan mengapa Kunarto sering menunjukkan sikap-sikap memberi contoh dan sering kali lebih dulu mengambil inisiatif untuk bertindak. Menurut Kunarto, hal ini dikarenakan adanya sebagian staf pembantunya yang lebih banyak bertindak pasif. Kunarto mengumpamakan mereka seperti gong gamelan, yang tidak akan berbunyi kalau tidak dipukul terlebih dahulu.<sup>80</sup> Perumpamaan ini menggambarkan suatu kondisi beberapa “bawahannya” yang cenderung pasif, bahwa bila tidak ada gagasan-gagasan baru yang dilontarkan oleh Kapolri untuk kemajuan Polri, selamanya tidak akan ada kebijakan baru.

Bila dikaitkan dengan tipologi gaya kepemimpinan sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu maka Kunarto lebih cenderung menerapkan nilai-nilai kepemimpinan yang paternalistik.

Sebagaimana diketahui Kunarto akhirnya menjabat sebagai Kapolri 2 tahun 2 bulan (Februari 1991 sampai dengan April 1993). Masa jabatan Kunarto relatif sangat singkat dibandingkan dengan para Kapolri pendahulunya yang masa jabatan rata-ratanya 4 tahun. Barangkali ini ada kaitannya dengan gaya kepemimpinan dan kepribadian Kapolri Kunarto. Dengan gaya kepemimpinan personal dan paternal seperti telah diuraikan di atas, tidak tertutup kemungkinan bahwa Kunarto pada akhirnya merasa tidak bisa bekerja secara optimal di lingkungan Polri mengingat lingkungan kerja yang tidak kondusif. Menurutnya, bekerja dengan Tekadku Pengabdian Terbaik berarti bahwa dalam bekerja harus dilandasi dengan semangat dan tekad pengabdian yang tulus untuk memberikan yang terbaik. Karena mungkin merasa tidak bisa memahami dan bekerja dengan baik bersama lingkungan yang ada di sekitarnya, dengan besar hati Kunarto mundur dari jabatannya sebagai Kapolri.

---

<sup>80</sup> Hasil wawancara dengan Kunarto pada tanggal 18 Juni 1998.

## BAB V

### PENUTUP

#### V.A. KESIMPULAN

Tesis ini mengambil dua kasus kepemimpinan dalam Polri yang mengangkat masalah penerapan kebijakan dan kepemimpinan masing-masing Kapolri yang ditinjau dari perspektif kebijakan kriminal. Hasil penelitiannya adalah sebagai berikut:

Kasus pertama, Awaloedin Djamin ditunjuk menjadi Kapolri pada saat Polri tengah menghadapi masalah citra dan wibawa yang menurun di mata masyarakat. Setelah diadakan penelitian, penyebabnya antara lain kemampuan teknis profesional yang menurun dan sikap kurang peka dan tanggap anggota polisi dalam melayani masyarakat.

Setelah mempelajari permasalahan yang ada dengan seksama Awaloedin mengadakan pembenahan secara menyeluruh yang meliputi semua bidang dalam organisasi Polri. Kebijakan tersebut dikenal dengan Pola Dasar Pembenahan Polri. Kebijakan lain yang ditempuh antara lain adalah menyusun buku Pola Penanggulangan Kriminalitas, membuat buku pedoman untuk para Kapolsek dan buku saku untuk para prajurit Polri.

Dari sudut pandang perspektif kebijakan kriminal ditemukan bahwa kebijakan Pola Dasar Pembenahan Polri yang dibuat dalam masa kepemimpinan Awaloedin lebih merupakan kebijakan yang mengatur masalah pembenahan intern organisasi, bukan kebijakan kriminal. Hal ini mengingat Pola Dasar Pembenahan Polri tidak mengandung unsur dimensi penindakan kejahatan dan penegakan hukum. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa kriteria kebijakan kriminal tidak hanya menempatkan kepentingan

publik sebagai parameter utama tapi juga adanya unsur dimensi penindakan kejahatan dan penegakan hukum.

Namun demikian ada beberapa kebijakan Awaloedin yang merupakan kebijakan kriminal seperti Pola Penanggulangan Kriminalitas dan Buku Himpunan Juklak dan Juknis Proses Penyidikan Tindak Pidana dan lain-lain. Kedua kebijakan tersebut dikategorikan sebagai kebijakan kriminal karena memenuhi kriteria teknis pembuatan kebijakan kriminal antara lain kebijakan tersebut dibuat atas dasar kebutuhan mendesak yakni adanya kepentingan publik dalam rangka mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat; dan dalam kebijakan tersebut telah diatur mengenai langkah-langkah yang harus ditempuh dalam rangka pencegahan dan penindakan kejahatan.

Pemilihan suatu kebijakan atau preferensi kebijakan oleh seorang pemimpin nampaknya memang dipengaruhi oleh beberapa hal antara lain latar belakang pendidikan, budaya dan pengalaman dinas. Khususnya Awaloedin maka latar belakang pendidikan administrasi publik yang diperolehnya selama di Amerika Serikat, misalnya, sangat mewarnai perilaku dan sikapnya. Perilaku dan sikap ini tampak berpengaruh pada gaya kepemimpinan yang lebih cenderung kepada nilai-nilai demokrat. Pengejawantahan ini terlihat misalnya, Awaloedin selalu meminta pendapat para asistennya dalam suatu rapat dalam rangka menetapkan suatu kebijakan dan lain-lain.

Kasus kedua, Kunarto dilantik menjadi Kapolri dalam era dimana kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang mendukung kehidupan manusia demikian pesat. Pada saat tersebut pula kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi berdampak pada kejahatan yang memanfaatkan peralatan canggih dalam modus operandinya, sehingga kejahatan nampak

memiliki wajah baru. Dinamika kejahatan tersebut mempersulit polisi dalam mengungkap kejahatan.

Masalah lain yang dihadapi Polri adalah masih rendahnya mutu pelayanan Polri. Padahal, berbeda dengan masa Awaloeudin tuntutan masyarakat pada masa Kunarto telah semakin jauh meningkat.

Langkah yang ditempuh Kunarto sebagai Kapolri dalam menghadapi permasalahan yang ada adalah dengan menetapkan tema-tema kerja secara periodik selama masa jabatannya. Tema-tema tersebut pada tahun pertama adalah Tekadku Pengabdian Terbaik, kedua Sukses Melalui Kebersamaan dan Ketiga Senyummu adalah Suksesku.

Kunarto menerapkan tema-tema kerja Tekadku Pengabdian Terbaik, pada tahun pertama, Sukses Melalui Kebersamaan pada tahun kedua dan terakhir Senyummu adalah Suksesku dalam pembangunan Polri. Kebijakan tersebut sengaja tidak dibuat tertulis karena khawatir hanya menjadi jargon saja seperti kebijakan-kebijakan Kapolri sebelumnya.

Melihat proses munculnya TPT dan tema-tema lainnya TPT bukan kebijakan kriminal melainkan kebijakan intern organisasi. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa dalam perspektif kebijakan kriminal proses pembuatan kebijakan haruslah mengandung esensi pencegahan kejahatan dan penegakan hukum selain juga mengandung esensi kebijakan publik Suatu kebijakan yang dibuat Kunarto untuk membuka akses publik guna melakukan kontrol terhadap Polri selaku institusi publik bisa secara lain dapat dilihat misalnya pembuatan buku "Polri dalam Angka" dan Statistik Kriminal sumber data Kepolisian. Selain itu ada buku Pembangunan 25 Tahun Polri dan buku himpunan juklak dan juknis pelaksanaan tugas Polri yang dapat dikategorikan kebijakan kriminal.

Kunarto, meskipun telah menjadi seorang Jenderal Polisi namun nampak masih kuat memegang nilai-nilai budaya Jawa. Perilaku kesederhanaan, dan keteladanan yang ditampilkan dalam memimpin karena sadar bahwa sebagai pemimpin harus memberi contoh yang baik kepada yang dipimpinnya. Pilihan cara dan preferensi kebijakan-kebijakan yang diambil Kunarto mencerminkan latar belakang budaya, pengetahuan dan pengalaman pribadi serta pandangan hidup yang diyakini. Seperti halnya Tekadku Pengabdian Terbaik yang selalu menjadi pedoman Kunarto dalam bekerja, merupakan salah satu contoh teladan yang ingin ditampilkan dengan harapan agar dapat diikuti oleh anggota polisi lain yang dipimpinnya. Ini adalah nilai-nilai gaya kepemimpinan yang Paternalistik.



## V.B DISKUSI

Hasil-hasil penelitian sebagaimana terlihat dalam kesimpulan di atas akan berdampak bermacam-macam bila dikaitkan dengan berbagai pemikiran sebagai berikut:

Pertama, implikasi teoritis terhadap kebijakan publik khususnya dalam hal proses pembuatan kebijakan. Nampaknya, untuk selanjutnya perlu dipahami atau diperlakukan secara khusus bahwa untuk jenjang lembaga teknis seperti Polri, proses yang terjadi tidak persis sama dengan tahapan (ada yang mengatakan tiga tahap, ada pula yang berpendapat enam tahap sebagaimana telah disebut dalam bagian terdahulu) yang terjadi pada lembaga publik seperti DPR. Pada jenjang lembaga teknis, presentasi dari esensi kebijakan publik dapat disebutkan, antara lain, diawali dengan adanya desakan dari publik yang direpresentasikan oleh pertimbangan dari atasan. Tahapan-tahapan dalam proses pembuatan kebijakan bisa sekaligus dilakukan, misalnya tahap perumusan masalah sampai dengan penerapan kebijakan, oleh Polri sendiri. Sebagai produk suatu lembaga teknis pula maka dalam kebijakan Kapolri akan selalu mencantumkan produk kebijakan dari lembaga yang lebih tinggi sebagai dasar pembuatan kebijakan.

Kedua, secara teoritis, penampilan dan kinerja terhadap kebijakan kriminal sebagaimana yang telah dibuat dalam kepemimpinan Awaloedin Djamin ataupun Kunarto pada pelayanan masyarakat, terlihat tidak akan optimal. Hal ini dikarenakan kebijakan kriminal yang diterapkan bersifat parsial, tidak menyeluruh, hanya menyangkut bidang tertentu. Kebijakan kriminal yang komprehensif dari segi isi justru belum dan tidak dijadikan landasan kerja dalam pembangunan Polri, dalam hal ini kebijakan Pola Penanggulangan Kriminalitas pada masa Awaloedin dan Pembangunan 25 Tahun Polri pada masa Kunarto.

Penelitian ini juga melihat pada implikasi praktis-strategis berkaitan dengan aspek pencegahan kejahatan dan penegakan hukum. Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa kebijakan kriminal yang diterapkan bersifat parsial, maka apabila dilihat sisi hasil yang akan dicapai dalam rangka pencegahan kejahatan dan penegakan hukum tidak akan mencapai tujuan yang diinginkan.

Telaah kebijakan Kapolri yang dikaitkan dengan aspek kepemimpinan seperti dilakukan oleh tesis ini akan dapat memberikan gambaran dan pelajaran, mengenai adanya ketidaktepatan dalam hal penerapan kebijakan yang dibuat dan ditetapkan Kapolri dan adanya ketidaktepatan dalam kepemimpinan Polri itu sendiri dikaitkan dengan kondisi organisasi Polri. Bila diposisikan dalam suatu grafik garis yang naik dan turun, maka kedudukan Polri pernah dalam posisi paling bawah. Polri dalam posisi seperti itu, sebagaimana yang telah diuraikan terdahulu, menunjuk pada kondisi Polri yang berada dalam kedudukan paling bawah dimana Polri yang seharusnya adalah lembaga yang melayani publik justru merugikan dan bahkan tidak memiliki wibawa dan citra yang baik di mata masyarakat yang harus dilayaninya.

Dalam kondisi turun, penunjukan seorang Awaloedin sebagai orang yang berkemampuan dalam bidang administrasi publik sebagai Kapolri, cukup tepat untuk mengangkat posisi Polri yang terpuruk. Begitu juga dengan pengalaman kedinasan Awaloedin di luar Polri selama beberapa tahun, antara lain pernah menjadi pejabat di luar Polri juga membawa keuntungan. Keuntungan tersebut misalnya karena Awaloedin relatif tidak turut terlibat dalam proses yang mengakibatkan citra Polri terpuruk. Sehingga, untuk mengadakan pembenahan dalam organisasi misalnya, ia tidak perlu merasa rih dengan

sejawatnya yang terlibat. Gaya kepemimpinan yang cenderung demokrat juga mendukung kebijakannya, dalam hal siapa saja yang dipilih sebagai staf pembantu Kapolri.

Begitu pula ketika Polri berada dalam grafik garis yang naik dan turun pada dekade tahun 90-an. Kepemimpinan Kunarto yang terkesan biasa-biasa saja, tidak ada “gebrakan” dalam kebijakan dan bahkan dalam gaya kepemimpinan cenderung paternalistik bisa dikatakan cukup mengantarkan Polri dalam mencapai tujuannya. Terdapat sebutan khusus bahwa selama Polri dibawah pimpinan Kunarto terdapat suasana yang sejuk, adem dan seterusnya.

Keempat, dikaitkan dengan kegunaan penelitian tesis ini dalam disiplin Kriminologi, menurut penulis ada manfaat yang bisa memperkaya khazanah perspektif dalam Kriminologi yakni perspektif kebijakan kriminal. Sebagaimana diketahui dalam pembahasan masalah, penulis memakai perspektif kebijakan kriminal dalam membahas kebijakan Kapolri. Sepengetahuan penulis penggunaan perspektif kebijakan seperti dilakukan oleh tesis ini adalah suatu hal yang relatif baru dalam disiplin kriminologi, yang biasanya lazim digunakan adalah dalam disiplin ilmu lain seperti administrasi, ekonomi dan politik.

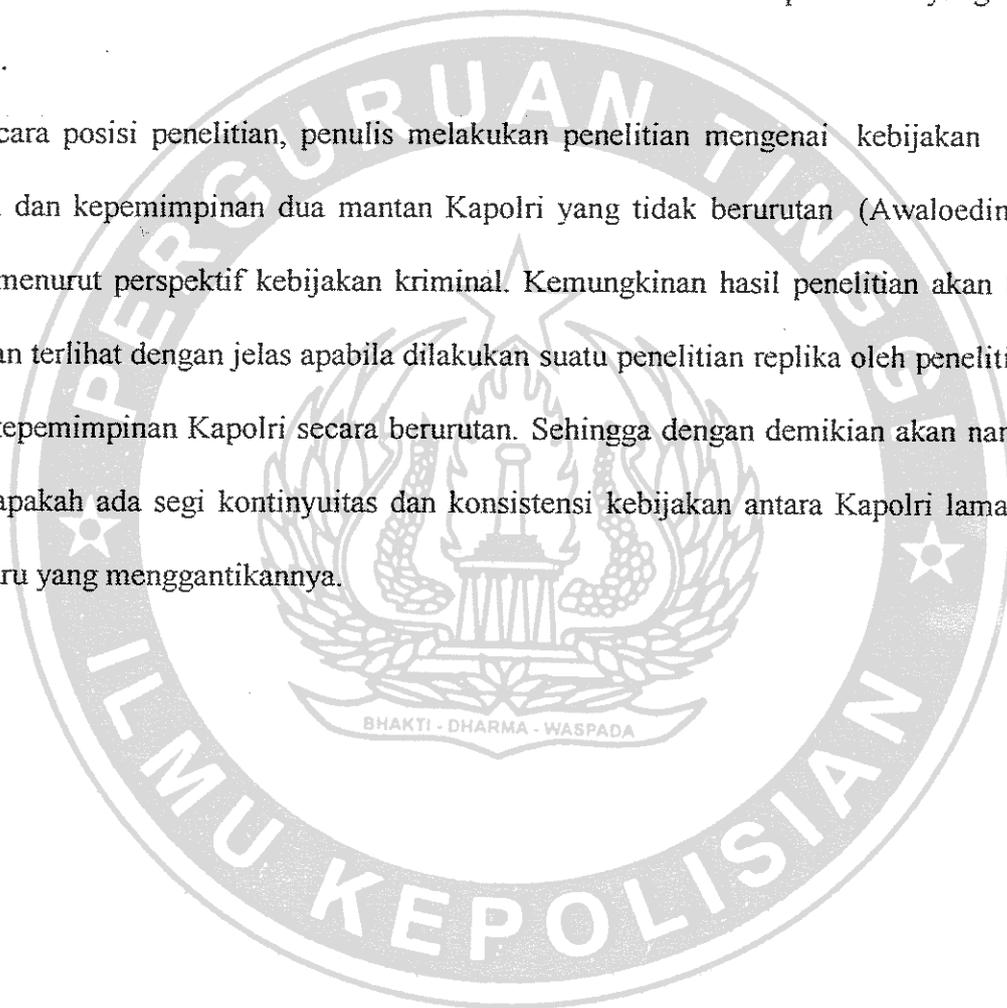
Penggunaan perspektif kebijakan ini seolah-olah membuka bidang yang sebelumnya mungkin terlewatkan untuk diamati yakni pencegahan dan penindakan kejahatan dalam taraf konsepsi kebijakan. Bidang ini sangat penting mengingat dari sinilah sebenarnya keberhasilan atau kegagalan dalam upaya penanggulangan kejahatan ditentukan.

Selanjutnya sebagaimana telah dilakukan oleh penulis, melalui perspektif kebijakan dapat dirasakan pula bahwa perspektif ini sangat relevan ketika kita akan mengkaji suatu kebijakan yang berkaitan dengan masalah kejahatan khususnya kebijakan Kapolri. Dengan perspektif kebijakan dapat dilakukan suatu penilaian terhadap produk kebijakan dari suatu

lembaga publik apakah kebijakan tersebut merepresentasikan kepentingan publik, individu pemimpin atau golongan tertentu. Penilaian tersebut dapat dilakukan pada tiap-tiap tahap proses pembuatan kebijakan yakni tahap formulasi, implementasi dan evaluasi.

Pada akhirnya, perlu pula disebutkan bahwa meskipun hasil penelitian ini telah maksimal diupayakan, namun begitu di sana sini juga disadari bahwa ada beberapa hal yang perlu dilakukan secara lebih baik bila suatu saat akan dilakukan penelitian yang lebih mendalam.

Secara posisi penelitian, penulis melakukan penelitian mengenai kebijakan yang diterapkan dan kepemimpinan dua mantan Kapolri yang tidak berurutan (Awaloedin dan Kunarto) menurut perspektif kebijakan kriminal. Kemungkinan hasil penelitian akan lebih lengkap dan terlihat dengan jelas apabila dilakukan suatu penelitian replika oleh peneliti lain terhadap kepemimpinan Kapolri secara berurutan. Sehingga dengan demikian akan nampak misalnya apakah ada segi kontinuitas dan konsistensi kebijakan antara Kapolri lama dan Kapolri baru yang menggantikannya.



## DAFTAR PUSTAKA

Anderson, James E., *Public Policy Making*, London :Nelson, 1975.

-----, James dkk, *Public Policy and Politics in America*, California: Brooks/Cole Publishing Co. 1984.

Dye, Thomas R.. *Understanding Public Policy*, New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1978.

Dror, Yehezkel, *Public Policymaking Re-examined*, San Francisco:Chandler 1990..

Djamin, Awaloedin , *Legal Drafting dan Public Policy Tantangan bagi Aparatur Negara*, Makalah, Jakarta, 9 April 1991.

Edwards, George and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament*, San Francisco: W.H. Freeman, 1978.

Gibson, James L. dkk. *Organisasi*, diterjemahkan oleh Djarkasih, Jakarta: Penerbit Erlangga, Cet. keenam, 1993.

Halloran, Jack. *Applied Human Relation An Organizational Approach*, New Jersey:Prentice Hall Inc, 1982.

Jones, Charles O. *An Introduction to the Study of Public Policy*, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1984.

Kartodirdjo, Sartono, "Metode Penggunaan Bahan Dokumen", dalam Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1991.

Kunarto, *Merenungi Kritik Terhadap Buku I*, Jakarta: Cipta Manunggal, 1995.

-----, *Perilaku Organisasi Polri*, Jakarta: Cipta Manunggal, 1997.

-----, dan Anton Tabah, *Polisi Harapan dan Kenyataan*, Klaten: CV Sahabat, 1995.

Mabes Polri, *Pola Dasar Pembinaan Polri*, No. Pol: SKEP/02/I/1980.

Mabes Polri, *Setengah Abad Mengabdikan Memperingati Hari Bhayangkara Emas 1 Juli 1996*, Jakarta: 1996.

Mabes Polri, *Rekonstruksi dan Pentahapannya*, Kep.Kapolri No. Pol.:KEP/04/XII/1982 tentang Rencana Konsolidasi dan Fungsionalisasi, Jakarta 11 Desember 1982.

Mabes Polri, *Strategi Optimasi dan Dinamisasi Operasional dan Pembinaan Polri Tahun 1986 - 1993*, Kep. Kapolri No. Pol.: Kep/09/IX 1986. Jakarta 20 September 1986.

Mabes Polri, *Empat Setengah Dasawarsa Polri dan Tantangan Masa Depan*, Juli 1991.

Mabes Polri, *Stratifikasi Buku Petunjuk di Lingkungan Polri*, SKEP Kapolri No. Pol: SKEP/11/XI/1995, tanggal 17 November 1995.

Mabes Polri, *Buku Petunjuk Administrasi*, No. Pol. Jukmin/02/VII/1995 tentang Tata Cara Penataan Penyusunan, Pengesahan Penerbitan serta Pemasyarakatan Piranti Lunak di Lingkungan Polri.

Mabes Polri, *Laporan Satu Tahun Pelaksanaan Pembinaan Polri*, Maret 1980

Mabes Polri, *Laporan Dua Tahun Pembinaan Polri dan Prospek Polri Jangka Panjang*, 20 Juli 1981

Mabes Polri, *Laporan Empat Tahun Pelaksanaan Tugas Kapolri Tahun 1978-1982*. 11 Desember 1982.

Mabes Polri, *Pola Penanggulangan Kriminalitas*, Instruksi Kapolri No. Pol: Ins/17/VI/1982

Malo, Manasse, *Metode Penelitian Sosial Modul 1-5*, Jakarta: Karunika: 1986.

Meliala, Adrianus E. *Catatan Kuliah Kebijakan Kriminal*, tanggal 2 Oktober 1997.

Nagel, Stuart dkk, *The Political Science of Criminal Justice*, Illinois: Charles C Thomas Publisher, 1983.

Parker, R.S. *Policy and Administration, in Public Policy and Administration in Australia: A Reader*, Sydney: John Willey and Sons, Australia Pty, 1975.

Stoner, James AF. *Management*, New Jersey: Prentice Hall Inc, 1982.

Sutherland, E.H and Donald R. Cressey, *Principles of Criminology*, Sixth Edition, New York : J.B Lippincott Co, 1960.

Singarimbun, Masri dan Sofian Effendy, *Metode Penelitian Survey*, Jakarta: LP3ES, 1987.

Santoso, Amir, *Public Policy Implementation: Rice Policy at the Regional Level In Indonesia, 1970-1984*, Ph.D Thesis, Canberra: The Australian National University, 1986.

Siagian, Sondang P. *Teori dan Praktek Kepemimpinan*, Jakarta: Rineka Cipta, 1991.

Srena Polri, *Pembangunan 25 Tahun Polri*, Jakarta, Pebruari 1993.

Wahab, Solichin Abdul. *Pengantar Analisis Kebijaksanaan negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.

**Harian**

Angkatan Bersenjata, 1 Maret 1991

Merdeka, 28 Pebruari 1991.

Suara Pembaruan, 3 Maret 1991.

Suara Pembaruan, 13 Juni 1991.

Kompas, 28 Pebruari 1991.

Angkatan Bersenjata, 17 Juni 1991.

Kompas, 7 Agustus 1991.



## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

NAMA : M. ARIEF DIMJATI  
TEMPAT/TGL LAHIR : LUMAJANG/12 OKTOBER 1967  
ALAMAT : KOMPLEK AKPOL BLOK I NO. 18  
JL. SULTAN AGUNG SEMARANG  
PEKERJAAN : POLRI  
PANGKAT : KAPTEN POLISI  
JABATAN : GURU MUDA I  
KESATUAN : AKADEMI KEPOLISIAN SEMARANG  
STATUS : K/2

NAMA ISTRI : NUR KHABIBAH  
TEMPAT/TGL LAHIR : 13 JULI 1969  
PEKERJAAN : SWASTA  
ANAK : 2 ORANG  
ANAK PERTAMA (Pr) : NURI KHONSA AULIARTI  
ANAK KEDUA (Lk) : MOHAMMAD NABIL KHAIRULLAH

### PENDIDIKAN UMUM:

- 1996 – 1999 : PROGRAM PASCA SARJANA BIDANG ILMU SOSIAL  
PROGRAM STUDI SOSIOLOGI KEKHUSUSAN KRIMINOLOGI
- 1986 – 1993 : FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
JURUSAN KRIMINOLOGI
- 1983 – 1986 : SMAN I (IPA) LUMAJANG - JAWA TIMUR
- 1980 – 1983 : SMPN I PG. JATIROTO – LUMAJANG
- 1974 – 1980 : SD PEMBANGUNAN PG. JATIROTO - LUMAJANG

### PENDIDIKAN MILITER/KEPOLISIAN:

- PENDIDIKAN PERWIRA PRAJURIT KARIER ABRI I (DIK PA PK ABRI I) 1993 DI KODIKAL BUMIMORO SURABAYA
- PENDIDIKAN PEMANTAPAN PERWIRA (DIKTAP) POLRI TAHUN 1994 DI SECAPA POLRI SUKABUMI
- PENATARAN PROGRAM APPLIED APPROACH BAGI DOSEN AKABRI DI UNIVERSITAS DIPONEGORO TAHUN 1994 (DISELENGGARAKAN OLEH MAKO AKABRI, DITJEN DIKTI DEPDIKBUD DAN UNDIP)
- PENDIDIKAN KEJURUAN INTEL PAMPOL DI PUSDIK RESINTEL POLRI MEGAMENDUNG TAHUN 1995
- PENATARAN NASIONAL HUKUM PIDANA DAN KRIMINOLOGI DI BANDUNGAN SEMARANG TAHUN 1996

### PENUGASAN (POLRI) :

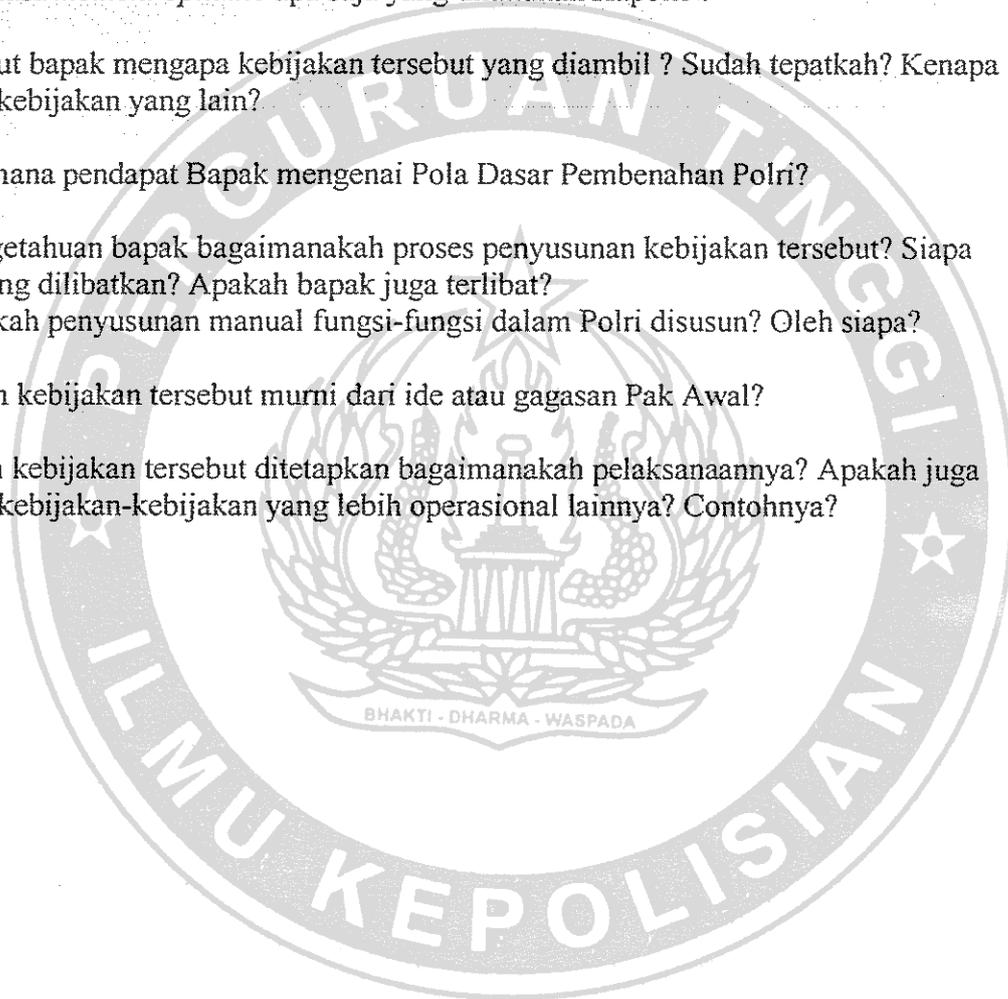
- 1994 – SEKARANG TENAGA PENDIDIK AKADEMI KEPOLISIAN SEMARANG

### PENGALAMAN KERJA :

- 1991 – 1992 STAF CUSTODIAL SERVICES STANDARD CHARTERED BANK JAKARTA

PEDOMAN WAWANCARA:

1. Bagaimana pendapat bapak mengenai kondisi Polri sebelum Pak Awaludin diangkat menjadi Kapolri? Kenapa?
2. Apakah citra dan wibawa Polri saat itu turun di mata masyarakat seperti dikatakan Menhankam waktu itu?
3. Setelah diangkat menjadi Kapolri kebijakan apa yang diambil oleh Kapolri baru? Pada masa *moment opname* apa saja yang dilakukan Kapolri ?
4. Menurut bapak mengapa kebijakan tersebut yang diambil ? Sudah tepatkah? Kenapa bukan kebijakan yang lain?
5. Bagaimana pendapat Bapak mengenai Pola Dasar Pembenahan Polri?
6. Sepengetahuan bapak bagaimanakah proses penyusunan kebijakan tersebut? Siapa saja yang dilibatkan? Apakah bapak juga terlibat? Kapanakah penyusunan manual fungsi-fungsi dalam Polri disusun? Oleh siapa?
7. Apakah kebijakan tersebut murni dari ide atau gagasan Pak Awal?
8. Setelah kebijakan tersebut ditetapkan bagaimanakah pelaksanaannya? Apakah juga dibuat kebijakan-kebijakan yang lebih operasional lainnya? Contohnya?



## PEDOMAN WAWANCARA:

1. Bagaimana pendapat bapak kondisi Polri sebelum Pak Kunarto diangkat menjadi Kapolri? Kenapa?
2. Bagaimana pelayanan Polri kepada masyarakat dan penilaian masyarakat kepada Polri sebelum pak Kunarto dilantik menjadi Kapolri?
3. Setelah diangkat menjadi Kapolri kebijakan apa yang diambil oleh pak Kunarto sebagai Kapolri baru?
4. Menurut bapak mengapa kebijakan tersebut yang diambil ? Sudah tepatkah? Kenapa bukan kebijakan yang lain?
5. Bagaimana proses munculnya Tekadku Pengabdian Terbaik?
6. Apakah kebijakan tersebut murni dari ide atau gagasan Pak Kunarto?
7. Sepengetahuan bapak bagaimanakah proses penyusunan kebijakan tersebut? Siapa saja yang dilibatkan? Apakah bapak juga terlibat? Kapanakah penyusunan manual fungsi-fungsi dalam Polri disusun? Oleh siapa?
8. Setelah kebijakan tersebut ditetapkan bagaimanakah pelaksanaannya? Apakah juga dibuat kebijakan-kebijakan yang lebih operasional lainnya? Contohnya?
9. Mengapa masa jabatan pak Kunarto singkat sekali?
10. Bagaimana kesan bapak terhadap kepemimpinan Pak Kunarto? Otoriter, Organisator, Paternalistik atau dll.

