

JAH 11-08-091

BEBERAPA CATATAN TENTANG STRATEGI POLMAS DALAM PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH¹

J. Kristiadi²

Gagasan Polmas (Pemolisian Masyarakat) atau *Community Oriented Policing (COP)* atau sering disebut pula *Community Policing* secara singkat namun lengkap telah diuraikan dalam draft naskah akademik oleh para peserta SESPATI Polri DIK Reg ke 13. Dua dimensi penting yang perlu diketahui untuk memahami Pemolisian Masyarakat. *Pertama*, secara filosofis Polmas mengandung makna suatu model Pemolisian yang menekankan hubungan yang menjunjung nilai-nilai sosial/kemanusiaan dan menampilkan sikap santun serta saling menghargai antara polisi dan warga dalam rangka menciptakan kondisi yang menunjang kelancaran penyelenggaraan fungsi kepolisian serta peningkatan kualitas hidup masyarakat. Oleh sebab itu Polmas meresap dan termanifestasi dalam sikap/perilaku setiap anggota Polri yang mencerminkan pendekatan kemanusiaan baik dalam pelaksanaan tugas pelayanan kepolisian maupun dalam ranah kehidupan sosial kemasyarakatan.

Kedua, strategi dan program Polmas menekankan kemitraan yang sejajar antara Polri-melalui Polmas-dengan masyarakat lokal (komunitas) dalam mengatasi dan mencari solusi setiap permasalahan sosial yang mengancam keamanan serta ketentraman kehidupan masyarakat setempat dengan tujuan untuk mengurangi kejahatan (*crime prevention*) dan rasa ketakutan akan kejahatan (*fear of crime*) serta meningkatkan kualitas hidup warga masyarakat setempat.

Setidak-tidaknya terdapat tiga hal yang melatar belakangi Polmas sebagai kebijakan dan strategi pemeliharaan kamtibmas sebagai bagian dari demokratisasi Polri. *Pertama*, kejenuhan pendekatan birokratis, formal dan general dalam melayani masyarakat. *Kedua*, kebutuhan pendekatan personal dan pemecahan

1 Makalah pengantar sebagai tanggapan terhadap Naskah Akademik Peserta SESPATI dan Pasis Sespim Polri dalam seminar dengan tema: MEMANTAPKAN Kepemimpinan Polri Guna Akelerasi Strategi Polmas dalam Rangka Mewujudkan kamdagri, pada hari Kamis, 22 November 2007, di Hotel Aryaduta, Jln Prapazan, Jakarta.

2 Peneliti CSIS, Jakarta.

masalah termasuk penyelesaian pertikaian, dan ketiga, kurang efektifas pendekatan konvensional kepolisian: otoriter/alat Negara, represif, eksklusif dan sentralistik sehingga seringkali memudarkan legitimasi kepolisian.

Dengan demikian polmas adalah gagasan atau pemikiran untuk menumbuhkan kesadaran dan kepercayaan warga dalam membantu polisi mengidentifikasi, menanggulangi dan menyelesaikan sendiri masalahnya melalui proses perembuan antara warga itu sendiri. Polisi hanya memfasilitasi, dan oleh sebab itu polisi lebih banyak proaktif melakukan pendekatan kepada masyarakat. Berdasarkan garis pemikiran tersebut diharapkan sikap dan perilaku Polri adalah merubah gaya pemolisian yang reaktif menjadi gaya pemolisian lebih proaktif dan demokratis.

Dalam pelaksanaannya, beberapa negara yang telah melakukan praktek *Community Policing*, antara lain USA (*Community Oriented Policing*), Jepang (sistem Koban atau Chuzaiso), di Singapura (sistem *Neighbourhood Policing*), mempunyai gaya yang berbeda satu sama lain. Namun pada dasarnya, menurut para ahli kepolisian sebagaimana disebutkan dalam naskah akedemik ini, secara garis besar konsep ini menekankan pada pentingnya kerja sama antara polisi dengan masyarakat setempat dimana ia bertugas untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah-masalah sosialnya sendiri. Pemolisian ini tidak dilakukan untuk melawan kejahatan, tetapi mencari dan melenyapkan sumber kejahatan melalui upaya-upaya pencegahan kejahatan maupun pendidikan bagi warganya. Namun konsep tersebut tidak dapat dipraktekkan tanpa menyesuaikan dengan adat istiadat, kultur serta keragaman masyarakat Indonesia masyarakat yang heterogen.

Mengingat gagasan tersebut di Indonesia relatif masih relatif baru, maka konsep Polmas sebagai sebuah pemikiran mengenai interaksi polisi dan masyarakat dalam mencegah kejahatan, belum menjadi gagasan yang utuh dan lengkap. Perbedaan pendapat masih terjadi diantara para akademisi, pemerhati kepolisian bahkan dikalangan jajaran kepolisian sendiri masih belum menemukan kespakatan bulat mengenai konsep tersebut. Akibatnya, hal itu membingungkan para petugas polisi di tingkat pelaksana. Tetapi setelah terbitnya Surat keputusan KaPolri No.Pol.: Skep/737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Pemolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri, maka setidaknya Polri mempunyai pedoman yang lebih jelas dalam mempraktekkan Pemolisian

masyarakat. Berdasarkan SK tersebut pengertian Polmas ditegaskan sebagai gaya pemolisian atau cara bertindak polisi yang bersifat pro-aktif dilakukan oleh polisi kepada warga masyarakat untuk secara bersama-sama menghadapi dan mengatasi berbagai masalah sosial yang terjadi, khususnya yang berkaitan dengan masalah keamanan dan ketertiban masyarakat. Untuk menciptakan masyarakat yang aman dan tertib maka polisi harus dapat mengajak berbagai kelompok masyarakat untuk secara sadar dan aktif mampu memberdayakan potensinya masing-masing dalam membantu polisi.

Dengan demikian Polmas berbeda sekali dengan fungsi pembinaan Kamtibmas melalui peran Bimmas, kemudian Bimmas dengan Kamtibmas swakarsa bahkan dengan membentuk Babinkamtibmas yang diharapkan sebagai ujung tombak polisi dalam membina masyarakatnya untuk patuh dan taat pada program-program Kamtibmas yang telah digariskan oleh Polri maupun pemerintah. Dengan gagasan tersebut praktek semacam itu dianggap sudah tidak sejalan dengan kehidupan demokratis. Dalam alam demokratis, melalui Polmas polisi harus mengetahui kehendak warga sebelum melakukan tindakan yang menjadi wewenang dan tugasnya.

Pemolisian yang berbasiskan masyarakat adalah kebijakan dan strategi yang ditujukan terhadap pencapaian kontrol sosial yang lebih efektif, pengurangan rasa takut atau cemas, peningkatan kualitas hidup, peningkatan pelayanan polisi dan legitimasi polisi, melalui penggunaan sumber daya masyarakat secara proaktif guna menemukan cara untuk mengubah kondisi-kondisi penyebab kejahatan. Membutuhkan akuntabilitas polisi yang lebih tinggi, peran serta yang lebih besar dari masyarakat dalam pengambilan keputusan dan perhatian yang lebih besar terhadap hak-hak dan kebebasan sipil.

Dengan demikian Polmas bukan sekedar memelihara hubungan polisi dengan masyarakat, tetapi juga upaya menekankan pentingnya saling ketergantungan, saling memahami, saling tanggap dan saling bantu. Hal tersebut hanya dapat dilakukan kalau terdapat hubungan polisi dan masyarakat yang didasari kepercayaan timbal balik, serta menerima polisi sebagai katalis yang memungkinkan masyarakat menerima tanggung jawab atas kualitas kehidupannya dalam lingkungan masyarakatnya sendiri.

Selain itu *Community Policing* memberikan dimensi baru bagi pekerjaan polisi tradisional, yang semula bersifat reaktif menjadi pro aktif. Pemolisian ini

juga menekankan kepada pencarian cara-cara baru untuk melindungi kelompok marjinal, seperti kaum miskin kota, tuna wisma, gelandangan, kelompok minoritas, masyarakat tertindas serta mereka terlibat konflik sebagaimana dialami kelompok masyarakat di sebagian wilayah Indonesia. Sehingga pemolisian semacam ini pada dasarnya sangat menekankan kepada desentralisasi atau kepekaan terhadap ciri-ciri lokal.

Orientasi Polmas terhadap konteks lokal sejalan pula dengan proses demokratisasi, khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun demikian, terdapat pula ketentuan-ketentuan yang bersifat abu-abu dalam pelaksanaannya, dan oleh sebab itu sangat perlu dilakukan koordinasi yang baik, terutama bagi para pelaksana di lapangan. Hal tersebut sangat jelas dalam peraturan perundangan yang mengatur mengenai ketertiban dan keamanan masyarakat ditingkat lokal, seperti di Provinsi Papua dan Aceh. Di kedua provinsi tersebut, pemolisian (*policing*), diatur dengan dengan UU 21/2001 mengenai Otsus Bagi Propinsi Papua dan UU 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam UU 21/2001 ketentuan tersebut diatur dalam Bab XII, pasal 48 dan pasal 49.

Pasal 48:

- (1) Tugas Kepolisian di Provinsi Papua dilaksanakan oleh Kepolisian Daerah Provinsi Papua sebagai bagian dari Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (2) Kebijakan mengenai keamanan di Provinsi Papua dikoordinasikan oleh Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua kepada Gubernur.
- (3) Hal-hal mengenai tugas kepolisian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) di bidang ketertiban dan ketentraman masyarakat, termasuk pembiayaan yang diakibatkannya diatur lebih lanjut dengan Perdasi.
- (4) Pelaksanaan tugas kepolisian sebagaimana dimaksud ayat (3) dipertanggungjawabkan Kepala Kepolisian Daerah Provinsi Papua kepada Gubernur.
- (5) Pengangkatan kepala Kepolisian Daerah Papua dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan persetujuan Gubernur Provinsi Papua.
- (6) Pemberhentian Kepala Kepolisian Daerah Papua dilakukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

- (7) Kepala Kepolisian daerah Provinsi Papua bertanggung jawab kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia atas pembinaan kepolisian di Provinsi Papua dalam pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 49

- (1) Seleksi untuk menjadi perwira, bintara dan tamtama Kepolisian Negara Republik Indonesia di Provinsi Papua dilaksanakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia di Provinsi Papua dengan memperhatikan sistem hukum, budaya, adat istiadat dan kebijakan Gubernur provinsi Papua.
- (2) Pendidikan dasar dan pelatihan umum bagi bintara dan tamtama Kepolisian Negara Republik Indonesia di Provinsi Papua diberi kurikulum muatan lokal, dan lulusannya diutamakan untuk penugasan di Provinsi Papua.
- (3) Pendidikan dan pembinaan perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berasal dari Papua dilaksanakan secara nasional oleh Kepala Negara Republik Indonesia.
- (4) Penempatan perwira, bintara dan terutama tamtama kepolisian Negara Republik Indonesia dari luar Provinsi Papua dilaksanakan atas Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan memperhatikan sistem hukum, budaya dan adat istiadat di daerah penugasan.
- (5) Dalam hal penempatan baru atau relokasi satuan kepolisian di Provinsi Papua, Pemerintah berkoordinasi dengan Gubernur.

Sementara itu di Aceh ketentuan sejenis diatur dalam dalam pasal 204, 205 dan 206. Dua regulasi mengenai kepolisian mempunyai beberapa perbedaan sebagai berikut. Mengenai tugas kepolisian di Aceh dirumuskan lebih rinci dalam pasal 204 ayat (2) sebagai berikut:” kepolisian di Aceh bertugas menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh peraturan perundangan. Perbedaan lainnya adalah dalam hal seleksi. Di Provinsi Papua dilakukan dengan memperhatikan sistem hukum, budaya, adat istiadat dan kebijakan Gubernur provinsi Papua, sementara itu di Aceh sama sekali hal itu tidak disebutkan.

Sedangkan mengenai pengangkatan Kapolda Aceh, terdapat ketentuan tambahan yang tidak terdapat UU 21/2001 tentang Otsus Papua. Hal tersebut diatur dalam pasal 205, dengan ayat-ayat sebagai berikut ;

- (2) Pengangkatan Gubernur sebagaimana dimaksud ayat (1) dibuat secara tertulis dan disampaikan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak surat permintaan persetujuan diterima.
- (3) Dalam hal Gubernur tidak memberikan jawaban dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Kepolisian Republik Indonesia mengangkat Kepala Kepolisian di Aceh.

Pasal 206 : Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan keamanan, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat mengangkat pejabat sementara Kepala Kepolisian di Aceh sambil menunggu persetujuan Gubernur.

Beberapa kekhususan tersebut semangatnya sejalan dengan strategi Polmas untuk mewujudkan ketertiban dan keamanan masyarakat. Penekanan terhadap petugas kepolisian untuk memahami nampak dengan jelas dari kedua UU tersebut. Pemahaman mengenai masalah yang dihadapi oleh masyarakat setempat, adat istiadat serta budaya setempat menjadi persyaratan bagi keberhasilan jajaran Polri di wilayah tersebut. Oleh sebab itu, mungkin beberapa hal yang terdapat dalam kedua UU tersebut dapat diterapkan di daerah lain dengan suatu peraturan perundangan yang lebih jelas.

Sementara itu untuk daerah lain yang perlu mendapatkan perhatian adalah kemungkinan terjadinya tumpang tindih antara tugas polisi dengan Pemerintah Daerah, mengingat UU 34/2004 tentang Pemerintahan Daerah berapa pasalnya memuat ketentuan wewenang Pemerintah daerah menyelenggarakan ketertiban umum. Pasal-pasal tersebut adalah pasal 13 dan 14 ayat (1) huruf c, pasal 27 dan pasal 148. Bunyi pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 13 dan 14 ayat (1): Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah Provinsi (psl 13)/kabupaten/kota (psl 14) merupakan urusan dalam skala provinsi atau kabupaten kota yang meliputi : c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

Hal itu dipertegas lagi dalam pasal 27, ayat (1): dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 dan pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban :

C. Memelihara ketertiban dan ketentraman masyarakat.

Ketentuan tersebut dapat menimbulkan kerancuan antara pemerintah daerah dengan polisi daerah dalam melaksanakan fungsi yang berkaitan dengan ketertiban dan ketentraman masyarakat.

Berdasarkan kewenangan tersebut dalam UU 34/2004, Pemerintahan Daerah berwenang membentuk Polisi Pamong Praja sebagaimana diatur dalam pasal 148 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Untuk membantu Kepala Daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk satuan Polisi Pamong Praja.
- (2) Pembentukan dan susunan organisasi satuan polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Adapun Peraturan Pemerintah yang mengatur secara lebih rinci mengenai ketentuan pasal 148 adalah PP 32 tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja, antara lain dalam Bab III pasal 5, Polisi Pamong Praja berwenang:

- (1) Menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan hukum yang mengganggu ketentraman dan ketertiban umum.
- (2) Melakukan pemeriksaan terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan kepala Daerah
- (3) Melakukan tindakan represif non-yudisial terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah tersebut kemudian diatur secara lebih terperinci dalam Peraturan Menteri Dalam Nomor 26 tahun 2005 tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja. Dalam ketentuan

ini diatur pula antara lain mengenai metode pembinaan terhadap masyarakat sebagai berikut : “Metode yang dilakukan dalam pembinaan ketentraman dan ketertiban umum adalah dengan membina saling asah, asih dan asuh diantara aparat penertiban dan masyarakat tanpa mengabaikan kepentingan masing-masing dalam rangka peningkatan, kepentingan ketaatan dan kepatuhan masyarakat terhadap Peraturan daerah dan Peraturan kepala Daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam proses pembangunan dalam keadaan tentram dan tertib di daerah dapat terwujud”

Dengan demikian jelas bahwa dalam mengimplementasikan strategi Polmas, terdapat beberapa UU (UU 21/2001 tentang Otsus Provinsi Papua dan UU 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh) dapat mendorong terwujudnya pelaksanaan Polmas yang sesuai dengan harapan masyarakat. Sementara itu di daerah lain, karena mempunyai UU yang berbeda, diperlukan koordinasi antara kepolisian dan pemerintah daerah.

Mengingat ketentuan peraturan perundangan yang masih tumpang tindih dan terdapat pula wilayah (area) yang dapat menimbulkan saling silang pendapat, peran kepemimpinan baik di jajaran kepolisian dan pemerintahan daerah sangat penting. Kalau semua syarat-syarat kepemimpinan yang dirumuskan dalam naskah akademik yang disusun oleh peserta SESPATI Dik Reg ke 13 dapat dilaksanakan, tentu akan memberikan kontribusi yang sangat besar bagi tingkat ketentraman dan keamanan masyarakat. Beberapa praktek Polmas, suatu proyek yang dilakukan atas kerjasama The Asia Foundation dan PUSHAM UII di beberapa daerah seperti di DIY, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Bali, dapat dikatakan telah dirasakan manfaatnya oleh masyarakat setempat. Namun yang perlu dilakukan pencermatan lebih lanjut apakah karakter *lokal* (daerah) dari syarat keberhasilan Polmas akan mendorong desentralisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia ?