

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Kerangka Konsep

##### 2.1.1. *Community Policing* (Pemolisian Komunitas)

*Community Policing* (selanjutnya disebut sebagai Pemolisian Komunitas) adalah suatu upaya kolaborasi antara polisi dan komunitas untuk mengidentifikasi masalah-masalah kejahatan dan ketidak-tertiban dan untuk mengembangkan *policing* Pemolisian Komunitas, baik sebagai filosofi dan sebuah strategi organisasional, membawa polisi dan penduduk komunitas untuk bekerja bersama secara erat dalam sebuah cara baru untuk menyelesaikan masalah-masalah kejahatan., ketakutan terhadap kejahatan, ketidak-tertiban fisik dan sosial, dan pembusukkan lingkungan ketetanggaaan.

Konsep Pemolisian Komunitas telah dipergunakan secara luas di kalangan organisasi polisi, tetapi konsep tersebut belum dapat memberikan gambaran yang tepat tentang maknanya. Berkenaan dengan hal tersebut, terdapat dua ciri utama dari kata-kata itu yang dapat diketengahkan yaitu : pertama, kegiatan Pemolisian Komunitas dapat diartikan sebagai penataan kembali kegiatan polisi secara intern yang lebih di arahkan pada wawasan kemasyarakatan; kedua, kegiatan Pemolisian berpendekatan kemasyarakatan diartikan sebagai kegiatan polisi yang aktif mendorong adanya peran serta masyarakat dan hubungan baik antara polisi dengan masyarakat. Pengertian yang pertama merujuk kepada kegiatan polisi yang bersifat pro aktif dalam rangka membina hubungan baik antara polisi dan masyarakat, misalnya melalui kegiatan perondaan lingkungan yang bukan untuk keadaan bahaya dan pendirian pos-pos mini ataupun pos polisi di kampung-kampung. Ciri yang kedua merujuk pada peran serta masyarakat dalam menanggulangi kejahatan, misalnya melalui sistem keamanan lingkungan (siskamling).

Pemolisian Komunitas dianggap revolusioner karena menawarkan resolusi-resolusi baru bagi masalah-masalah sosial yang telah lama ada. Elemen-

elemen yang dapat mengangkat *community policing* juga telah ada sejak lama. Pemolisian Komunitas juga merupakan sebuah gejala yang mendunia dan berkembang secara konstan (Trojanowics and Bucqueroux, 1998:19).

Banyak orang mungkin saja berpikir bahwa konsepsi dari pemolisian yang berorientasi komunitas adalah sesuatu hal yang baru tetapi dalam kenyataannya tidaklah demikian. Sebelum petugas polisi bermobil diperkenalkan, petugas polisi ditugasi untuk melakukan patroli jalan kaki, yang memberikan kepadanya suatu kesempatan kepada mereka mengenal penduduk di mana mereka bekerja. Kontak personal ini menyebabkan hubungan antara petugas polisi dan warga komunitas menjadi akrab. Pada gilirannya, polisi dapat lebih mengenal masalah-masalah sosial yang ada di lingkungan komunitas.

Peningkatan jumlah petugas polisi secara perorangan bukanlah merupakan jawaban bagi menurunnya kejahatan. Polisi dan komunitas harus menciptakan sebuah kemitraan dalam pemolisian dan mengembangkan hubungan-hubungan baru yang positif. Banyak orang percaya bahwa polisi adalah garis terdepan bagi pertahanan melawan kejahatan, tetapi pendapat yang demikian adalah tidak tepat karena yang sebenarnya adalah komunitas. Komunitas mengawasi kejahatan dan petugas polisi hanya merupakan *catalyst*. Kepolisian tidak lagi dapat melindungi masyarakat secara sendirian terhadap kejahatan, tetapi mereka harus berkoordinasi dengan komunitas. Dalam kemitraan komunitas, polisi harus mengembangkan hubungan-hubungan positif dengan komunitas. Artinya bahwa polisi harus melibatkan komunitas dalam upaya-upaya pencegahan dan pengurangan kejahatan. Mereka secara kolektif harus menempatkan komunitas dalam upaya-upaya keterlibatan dan pemecahan masalah-masalah kamtibmas.

### **2.1.2. Perbandingan Pemolisian Komunitas di Beberapa Negara**

Setelah mengalami kekalahan dalam perang dunia ke II pada tahun 1945, Jepang mulai membangun prinsip-prinsip demokrasi dalam pemerintahannya. Pemerintah menghapuskan keberadaan kekuatan militer dan menggantinya dengan Pasukan Bela Diri serta mengganti sistem hukum Eropa Kontinental dengan sistem hukum Anglo Saxon (Walter. 1981: 21).

Dalam bidang kepolisian, Pemerintah melakukan reformasi struktur dan misi kepolisian dengan membangun suatu kepolisian yang berdiri di atas prinsip-prinsip demokrasi. Reformasi kepolisian tersebut meliputi 3 substansi pokok, yaitu : (a) melakukan re-organisasi dari bentuk kepolisian terpusat menjadi kepolisian pemerintahan; (b) mendirikan Komisi Keamanan Umum; (c) mengurangi kekuasaan administratif kepolisian yang terlalu besar (Walter. 1981: 21).

Dalam pelaksanaannya Kepolisian Jepang berada di bawah pengawasan Komisi Keamanan Umum (*Public Safety Commission*) baik pada tingkat maupun tingkat Prefektur . Tugas utama komisi tersebut adalah untuk menjaga kegiatan polisi agar tetap berada pada rel yang demokratis dan netral serta melakukan tugas-tugas hanya untuk melindungi, menjaga dan melayani masyarakat. Mulai saat itu juga fungsi Koban, yang sebelumnya dititik-beratkan pada kegiatan untuk memata-matai kegiatan rakyat, berubah menjadi fungsi terdepan kegiatan kepolisian demokratis yang dekat dengan masyarakat (Mee. 1988: 34).

Struktur dan status kepolisian yang semula bersifat nasional dan terpusat dirubah menjadi kepolisian pemerintahan. Pada saat itu terdapat kebijakan pemerintah bahwa pada setiap 5.000 orang penduduk didirikan sebuah kantor polisi (*Police Station* / kantor polisi setingkat Polres), dengan demikian jumlah kantor polisi meningkat dengan cepat. Dan Pemerintah menempatkan sistem kepolisian pada pemerintah daerah tingkat II/ Kotamadya atau Kabupaten. Sehingga pemerintah daerah tingkat II dapat mengatur sistem kepolisiannya sendiri. Kantor-kantor polisi dan asrama-asrama serta segala fasilitasnya dibangun dengan menggunakan biaya pemerintah Daerah tingkat II (Walter. 1981: 24).

Pada tahun 1952 dilakukan perubahan mendasar pada sistem kepolisian. Dengan pertimbangan bahwa anggaran kepolisian dirasakan sangat memberatkan pemda tingkat II dan penanganan kejahatan tidak dapat dilakukan dalam ruang lingkup yang lebih luas, maka sistem Kepolisian dilakukan penyempurnaan sistem kepolisian dengan cara memadukan sistem polisi nasional dengan polisi daerah namun basis operasional berada pada setiap kepolisian Prefektur. Sistem kepolisian yang semula ditempatkan pada pemerintah daerah tingkat kotamadya

atau Kabupaten dikembalikan ke pemerintah daerah tingkat Propinsi (Mee, 1988: 34).

Kebijakan tersebut diikuti dengan pembentukan Markas Besar Kepolisian Prefektur/ *Police Prefecture Headquarter* (PPH), pembentukan Komisi Keamanan Umum pada setiap Prefektur yang mengawasi tugas-tugas polisi di wilayah setempat, serta peresmian NPA (*National Police Agency*) sebagai Badan Kepolisian Nasional Jepang. Status polisi yang semula adalah sebagai pembantu Jaksa dirubah menjadi polisi yang mandiri, sehingga dia dapat melakukan penyelidikan dan penyidikan pidana secara independent. Karena tingginya aktifitas pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut maka peranan Koban dan Chuzaisho menjadi sangat populer di dalam masyarakat Jepang (Mee. 1988: 36)..

Istilah Koban pernah diganti dengan nama "*Police Box*", akan tetapi karena masyarakat Jepang merasa lebih dekat dengan istilah Koban, maka pada akhirnya istilah Koban kembali digunakan sebagai unit terdepan pelaksanaan misi kepolisian yang demokratis. Salah satu aktivitas yang tinggi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari para petugas kepolisian Koban dan Chuzaisho adalah kegiatan patroli. "Patroli" bahkan menjadi satu bagian tersendiri dalam struktur organisasi Kepolisian yaitu dengan dibentuknya seksi patroli polisi (*patrol police*) (Walter. 1981: 26).

Penggunaan istilah "*Community Police*" atau "Polisi Masyarakat" pada Kepolisian Jepang dimulai pada tahun 1993. Istilah tersebut diilhami dari tulisan David Bayley yang berisi tentang hasil penelitian mengenai sistem Koban dan Chuzaisho di Jepang. Dalam tulisannya ia menggambarkan bahwa misi utama Koban dan Chuzaisho adalah memecahkan permasalahan penduduk serta melayani masyarakat. Kedua hal tersebut lebih diutamakan dari pada menangani kejahatan (Mee. 1988: 37).

Dengan *community policing* maka Kepolisian Jepang lebih menitik beratkan pada kegiatan-kegiatan preventif dibandingkan tindakan represif. Dengan mengedepankan kegiatan-kegiatan yang mengutamakan *problem solving*, pelayanan masyarakat, pembangunan hubungan baik dengan masyarakat serta berbagai kegiatan yang secara nyata dapat mendekati perwujudan rasa aman

dalam masyarakat. Tindakan yang dilakukan antara lain : patroli, melakukan kunjungan kepada masyarakat, memberikan pengarahan atau konseling dan mengusahakan partisipasi masyarakat di wilayahnya untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan petugas polisi di *Koban* atau *Chuzaisho*. Penindakan hukum dilakukan secara terbatas, yaitu : mendatangi tempat kejadian perkara, melakukan penindakan hukum terhadap pelanggar lalu lintas dan menangkap orang pada perkara yang tersangkanya tertangkap tangan dan segera menyerahkan kepada kantor polisi setingkat Polres (*police station*) (Mee. 1988: 37).

Bentuk interaksi dan partisipasi masyarakat dalam membantu tugas polisi (*Koban* atau *Chuzaiso*), salah satunya adalah Dewan *Koban* atau Dewan *Chuzaiso*, yaitu sejumlah masyarakat yang mempunyai perhatian tertentu terhadap masalah-masalah sosial yang terjadi di lingkungannya. Mereka secara aktif memberikan informasi tentang berbagai hal yang dianggap meresahkan dan membahayakan masyarakat, selain itu mereka juga memberikan saran penanggulangan dan pencegahannya serta bersama-sama dengan petugas polisi di *Koban* dan *Chuzaisho* melakukan kegiatan kampanye pencegahan kejahatan seperti pencegahan penggunaan obat bius, pencegahan terjadinya penjabretan atau kejahatan perampasan tas. *Koban* dan *Chuzaisho* senantiasa diupayakan agar benar-benar menjadi tempat bagi masyarakat Jepang menyampaikan berbagai permasalahan. Dan juga senantiasa menumbuhkembangkan kepercayaan masyarakat terhadap Polisi (Walter. 1981: 27).

Di Amerika Serikat, tuntutan masyarakat terhadap pengutamaan pelaksanaan prinsip-prinsip moral dan demokrasi menjadi akar perubahan pemolisian di Lembaga Kepolisian. Strategi pemolisian tradisional yang selama ini dijalankan Kepolisian di Amerika Serikat di anggap tidak efektif dalam menekan angka kejahatan yang terjadi di Amerika Serikat. Beberapa tindakan kepolisian tradisional yang selama ini dijalankan antara lain adalah patroli pencegahan (*preventive patrol*), reaksi cepat ke Tempat Kejadian Perkara termasuk 911 (*quick response*) serta penyidikan tindak pidana (*follow up investigation*) (Sadd, S., & Grinc, R. M. 1996 : 41).

Kegagalan strategi pemolisian tradisional yang dialami oleh Kepolisian Amerika Serikat ini dalam menekan angka kejahatan menyebabkan direkomendasikannya perubahan mendasar dalam pemolisian di Amerika Serikat. Tuntutan perubahan ini juga didorong oleh beberapa faktor lainnya, yakni terjadinya perubahan masyarakat yang sangat pesat, hubungan Polisi dengan warga yang menjadi semakin jauh dan tantangan tugas Kepolisian yang semakin besar. Perlu ditekankan bahwa dengan adanya perubahan mendasar sehingga muncul strategi baru dalam pemolisian yang menekankan bahwa penanggulangan kejahatan bukan tanggung jawab Polri saja maka dapat disimpulkan bahwa pemolisian tradisional yang dijalankan Amerika Serikat selama ini telah dianggap gagal dalam menjamin Kamtibmas (Safir, Howard. 1997: 67)

Perubahan pemolisian di Amerika Serikat tersebut ditandai dengan diberlakukannya konsep *Problem-oriented Policing* (Pemolisian berorientasi pemecahan masalah) yang awalnya diperkenalkan oleh Goldstein (1979). Konsep ini pada dasarnya melihat kejahatan sebagai puncak gunung es yang dibawahnya terdapat masalah dan akar masalah. Jika selama ini dengan pemolisian tradisional polisi cenderung menangani kasus-kasus kejahatan yang terjadi (represif dan reaktif) maka dengan konsep ini, Polisi disarankan agar melakukan analisa atas kejahatan yang terjadi sehingga dapat mengungkapkan akar masalah penyebab kejahatan. Menanggulangi akar masalah ini dipercaya akan dapat menghilangkan berbagai kasus kejahatan yang terjadi berulang-ulang. Metode ini merubah cara penanganan kejahatan yang semula reaktif menangani kasus menjadi proaktif dengan menangani akar masalah kasus-kasus tersebut.

Dalam pemolisian yang berorientasi pemecahan masalah tersebut, metode yang populer digunakan antara lain menggunakan model SARA (*Scanning, Analysis, Response, dan Assess*) dan Segitiga Kejahatan (*Crime triangle*) yaitu analisa terhadap korban, lokasi dan pelaku, yang semuanya merupakan ketrampilan baru bagi petugas Polisi (Safir, Howard. 1997: 69)..

Salah satu proyek uji coba tentang pemolisian baru ini dilakukan oleh Polisi San Diego dengan memperkenalkan konsep "*beat profiling*", di mana para anggota yang bertugas disuatu lingkungan bersama warga mulai mempelajari

topografi, demografi, dan sejarah situasi Kamtibmas wilayah tugasnya. Anggota diberikan kebebasan menetapkan patroli sesuai kondisi daerah masing-masing dan harapan warga komunitas di mana petugas Polisi itu ditempatkan. Proyek uji coba ini kemudian menghasilkan kesimpulan bahwa adalah sangat penting bagi petugas Polisi untuk mendapatkan dukungan dan partisipasi warga dalam menjalankan tugasnya menyelesaikan masalah sosial sehingga tidak menjadi ancaman potensial bagi Kamtibmas (Safir, Howard. 1997: 72).

Kesimpulan tersebut membawa keyakinan yang besar bahwa polisi harus kembali bermitra/bekerja sama dengan warga dan menggunakan pendekatan pemecahan masalah bersama warga, bila ingin berhasil dalam memelihara Kamtibmas. Dengan latar belakang hal-hal tersebut konsep *Community Policing* (Pemolisian Komunitas) lahir dan diterapkan oleh berbagai organisasi Polisi di Amerika dan kemudian menyebar ke berbagai negara lain.

Di Inggris, Pemerintah pusat, melalui Departemen Dalam Negeri, memainkan peran kunci di bidang kepolisian di Inggris. Hal ini diperkuat lagi dengan wewenang anggaran atas komando kepolisian lokal yang dipegang oleh Departemen Dalam Negeri. Namun demikian, Terdapat pula aspek-aspek desentralisasi administrasi kepolisian dalam bentuk otoritas kepolisian lokal (Dewan Kota untuk kepolisian kota London, Sekertariat Kepolisian Metropolitan London dan komite-komite yang terdiri atas pejabat-pejabat daerah dan majelis rendah untuk komando propinsi) dan dalam bentuk kepala eksekutif ( dikenal sebagai kepala sector ) yang mengatur operasi sehari-hari (Silverman, 1995: 37).

Kegiatan kepolisian di Inggris terfokus pada patrol, pencegahan kejahatan dan pembinaan tanggung jawab (akuntabilitas). Pada saat ini di Inggris Pembinaan Kamtibmas menjadi topik umum dalam diskusi professional maupun ilmiah tentang strategi dan inovasi yang terkait dengan kebijakan (Silverman, 1995: 37).

Pada masa lalu Polisi di Inggris dilihat sebagai pekerja sukarela yang tidak disukai dan digambarkan dan dipersepsikan sebagai penindas. Pada masa itu kepolisian merupakan sebuah instansi yang stabil, agak konservatif dalam penampilan dan lambat menerima perubahan. Namun seiring dengan perjalanan

waktu pada abad ke -19 terdapat beberapa penyesuaian yang dapat dilihat dari beberapa kebijakan kepolisian di beberapa kota di Inggris yang beralih menjadi Polisi Baru yang lebih professional , direkrut dari masyarakat yang dilayaninya (John, Eck. 1993: 60).

Di Tahun 1960-an polisi dilihat sebagai penyedia layanan sosial dan dengan demikian perlu menunjukkan tanggung jawab kepada masyarakat. Ini diikuti dengan tuntutan untuk melaksanakan restrukturisasi pengawasan kepolisian untuk membuatnya lebih mampu menanggapi masalah kejahatan yang terus berkembang.

Sama seperti di Negara lain, di Inggris program pembinaan kamtibmas datang dari tekanan praktis seperti keluhan masyarakat, persepsi peningkatan kecemasan terhadap kejahatan, keterbatasan dana, dan berbagai kerusakan dan kekacauan di akhir 1970-an dan awal 1980-an. Pada saat itu, faktor keorganisasian berperan dalam ketidakmampuan polisi dalam melaksanakan tugas dengan baik. Karena tuntutan akan perubahan akan pasti datang baik dari pihak kepolisian maupun masyarakat, berbagai reorganisasi structural kepolisian inggris telah berjalan untuk mempertemukan antara teori dengan praktek. Ada beberapa inovasi yang dilakukan dalam persiapan organisasi untuk menghadapi perubahan sikap baik dipihak kepolisian maupun masyarakat yaitu diperkenalkan perencanaan nasional kedinamisan dan pengutamaan pentingnya meraih keberhasilan yang menjadi ciri khas kepolisian, secara bersamaan mengutamakan program pembinaan kamtibmas dengan berangsur-angsur mengendorkan fungsi tradisional kepolisian yang menggunakan kekuatan dalam menangani konflik (Silverman, 1995: 40).

Berbagai jenis kegiatan yang dilakukan oleh polisi Inggris untuk membuat polisi lebih dekat dengan masyarakat dapat dilihat dari beberapa kegiatan yang dilakukan antara lain : Kampanye Kehumasan, Program Pengawasan Kampung, Asosiasi keamanan masyarakat, Upaya Konsultatif berdasarkan mandat peraturankhusus, kerjasama dengan berbagai pihak Proyek kepolisian sektoral yaitu Patroli berwawasan masyarakat.

Pada awalnya Departemen dalam negeri memperkenalkan kepolisian sektoral dengan membentuk tim gabungan antara polisi sektor, patroli bermobil, dan reserse setempat. Akan tetapi seiring dengan perjalanan waktu strategi ini tidak dapat berjalan baik dan kurang memberi harapan. Maka terdapat beberapa usulan untuk mengaktifkan lagi Patroli jalan kaki yang selama itu ditinggalkan.

Upaya pencegahan kejahatan dengan cara kampanye tidak berhasil menghimbau masyarakat untuk menjaga harta bendanya dan tidak membawa dampak penurunan tingkat kejahatan. Evaluasi pelaksanaan kampanye menyimpulkan bahwa hal itu tidak mengubah persepsi masyarakat tentang resiko dan kecilnya ancaman terhadap pelaku justeru akan merubah modus operandi baru karena modus yang lama sudah diketahui dan disampaikan ke masyarakat (John, Eck. 1993: 60).

Program pencegahan kamtibmas yang berjalan sukses adalah program Kirkholt di Manchester. Upaya pencegahan kejahatan di wilayah itu ditujukan pada penurunan angka pencurian di komplek pemukiman. Program ini mula-mula mengumpulkan data tentang pola kejahatan dan kemudian menerapkan langkah-langkah pencegahan untuk meningkatkan keamanan rumah, menghapus meteran bensin system koin, menandai property, dan merancang pelaksanaan ronda malam dalam skala kecil yang meliputi korban pencurian terlebih dahulu dan para tetangganya. Program ini melaksanakan kerja sama dengan berbagai pihak dengan menghubungi biro-biro sosial dan perusahaan peralatan. Evaluasi program terdapat penurunan pencurian di perumahan walau tidak disertai pertimbangan tentang pengalihan sasaran. Satu kesamaan antara program Kirkholt dan Yorkshire adalah pendekatan menyeluruh yang tidak bertumpu pada upaya seorang polisi yang bertugas di suatu waktu (John, Eck. 1993: 61).

Aspek lain, kerjasama dengan banyak pihak disodorkan melalui peraturan pemerintah yang berorientasi pembinaan kamtibmas. Peraturan itu menggariskan agar setiap pemerintah daerah membentuk kelompok hukum yang terdiri atas anggota majelis rendah, anggota parlemen daerah, wakil dari biro-biro hukum, aparat kepolisian dan warga masyarakat, Komite itu dikenal dengan Komite Penasehat Kepolisian. Diharapkan bukan saja forum diskusi masalah kepolisian

saja tetapi pla merencanakan masa depan kepolisian. Dengan kehadiran masyarakat yang begitu jelas , kepolisian menyerahkan sebagian kewenangan organisasinya ditukar dengan peran dari perwakilan masyarakat (John, Eck. 1993: 61).

### 2.1.3. Pemolisian Komunitas di Indonesia

Keberhasilan konsep Pemolisian Komunitas yang diterapkan di Amerika Serikat dan Kepolisian Nasional Jepang maupun di Inggris mendorong Kepolisian Republik Indonesia untuk mengadopsi konsep tersebut yang disesuaikan dengan situasi-kondisi masyarakat dan budaya di negeri ini. Proses adopsi tersebut menghasilkan perumusan model Pemolisian Komunitas dalam penyelenggaraan tugas Polri. Pemolisian Komunitas merupakan model pemolisian yang menekankan adanya kemitraan yang sejajar antara petugas dengan masyarakat lokal dalam menyelesaikan dan mengatasi setiap permasalahan sosial yang dapat mengancam kamtibmas. Tujuannya adalah mengurangi kejahatan serta meningkatkan kualitas hidup warga setempat.

Petugas Pemolisian Komunitas adalah anggota Polri yang berpangkat Bintara atau Perwira yang disiapkan secara khusus dan ditugaskan di tiap kelurahan/desa atau suatu kawasan tertentu untuk menyelenggarakan perpolisian masyarakat, membangun komunitas yang dapat bekerjasama dengan masyarakat dalam meniadakan gangguan keamanan dan ketertiban, menciptakan ketentraman, serta mendukung terwujudnya kualitas hidup masyarakat. Selain petugas Pemolisian Komunitas yang bermitra dengan masyarakat sebagai garda terdepan penerapan model Pemolisian Komunitas, setiap anggota Polri yang bertugas di fungsi-fungsi operasional seperti Intelijen Keamanan, Reserse Kriminal, Lalu-lintas, Brimob, mengemban fungsi Pemolisian Komunitas.

Pemolisian Komunitas bagi Indonesia adalah satu filosofi dan strategi operasional yang mencakup sembilan komponen inti atau prinsip-prinsip di antaranya (Kepolisian Negara republik Indonesia dan IOM. 2006: 11-12) :

1. **Kemitraan.** Pemolisian Komunitas mendorong adanya satu kemitraan baru antara masyarakat dengan polisi yang didasarkan pada rasa saling menghargai, sopan santun dan saling memberikan dukungan.

2. **Pemecahan Masalah.** Pemolisian Komunitas mendefinisikan kembali misi Polri agar terfokus pada pembangunan masyarakat dan pemecahan masalah, sehingga kesuksesan dan kegagalan dapat dilihat dari hasil-hasil kualitatif (masalah yang diselesaikan) dan bukan hanya pada hasil-hasil kuantitatif seperti berapa banyak orang yang ditahan atau jumlah surat panggilan yang dikeluarkan. Kedua ukuran tersebut sama-sama diperlukan tergantung dari jenis masalah atau kriminalitas yang dihadapi.
3. **Filosofi,** didasarkan pada keyakinan bahwa tantangan yang dihadapi (kontemporer) menuntut polisi untuk memberikan pelayanan secara penuh, proaktif maupun reaktif, dengan cara melibatkan masyarakat secara langsung sebagai mitra dalam setiap proses mengidentifikasi, menentukan skala prioritas dan memecahkan masalah termasuk kejahatan, kekhawatiran akan terjadinya kejahatan, perdagangan gelap narkoba, ketidaktertiban sosial dan permasalahan lainnya di suatu lingkungan tertentu.
4. **Personalisasi,** menempatkan petugas Pemolisian Komunitas pada suatu komunitas untuk menghilangkan perasaan asing diantara keduanya sehingga keduanya dapat menjadi saling mengenal satu sama lain secara mendalam (mengetahui secara detil nama, alamat, keluarganya, hobi, kebiasaannya dan lain-lain).
5. **Perpolisian.** Polisi dalam Pemolisian Komunitas tetap melakukan bahkan memfokuskan pada penegakkan hukum. Artinya polisi tetap merespon permintaan bantuan masyarakat dan melakukan penangkapan seperti halnya tugas polisi lainnya. Tetapi selain itu mereka juga memperhatikan upaya pemecahan masalah yang proaktif.
6. **Patroli,** diartikan sebagai patroli yang bertujuan membebaskan mereka dari gerak terbatas ketika mereka berpatroli secara acak dengan mengendarai mobil. Artinya, patroli yang diinginkan dalam Pemolisian Komunitas adalah patroli yang dapat menyentuh langsung masyarakat dalam rute patrolinya. Sehingga polisi dapat mengetahui secara pasti setiap permasalahan yang terjadi di lingkungan. Patroli yang paling efektif adalah patroli berjalan kaki pada radius yang dapat ditempuh dengan lebih mengedepankan berdialog

dengan masyarakat. Patroli ini disebut patroli dialogis dengan teknik stopping, walking, dan Talking.

7. **Penugasan permanen**, Pemolisian Komunitas mengedepankan untuk melakukan patroli yang terarah dan berencana dengan baik dalam kurun waktu relatif lama (permanen) pada wilayah (*beat*) yang jelas dengan demikian polisi memiliki waktu, kesempatan dan kontinuitas untuk membangun kemitraan baru. Permanen berarti tidak terjadi rotasi dalam penugasannya sehingga dirasakan lebih efektif dalam penerapan perpolisian berbasis masyarakat.
8. **Tempat**, semua wilayah hukum sebarang luasnya dan dibagi dalam daerah (*beat*) yang memiliki batas-batas jelas. Pemolisian Komunitas menganut sistem desentralisasi sehingga polisi merasa memiliki daerah lingkungannya sendiri. Karena itu Pemolisian Komunitas melibatkan suatu struktur yang memungkinkan petugas polisi untuk berada di tengah masyarakat. Karena polisi selalu 'ada disana' maka dianggap sebagai anggota masyarakat yang penting. Pemolisian Komunitas juga mendesentralisasikan pengambilan keputusan. Hal tersebut bukan hanya dengan memberikan polisi otonomi dan kebebasan bagi petugas tetapi juga dengan memberdayakan semuanya untuk berpartisipasi dalam pemecahan masalah berbasis masyarakat. Desentralisasi ini lebih ditekankan kepada pola kerja dan pengambilan keputusan forum komunikasi polisi dan masyarakat (FKPM).
9. **Proaktif**, sebagai bagian dari pemberian jasa pelayanan polisi sepenuhnya, Pemolisian Komunitas membuat keseimbangan antara respon reaktif terhadap kejadian kejahatan dengan upaya proaktif yaitu mencegah timbulnya masalah agar tidak semakin buruk serta mencegah terjadinya kejahatan. Perlu untuk diingat, komponen pertama dan kedua yaitu kemitraan dan pemecahan masalah merupakan dua komponen utama dalam Pemolisian Komunitas. Namun Pemolisian Komunitas bukan salahsatu dari sembilan komponen tersebut, melainkan perpaduan dinamis dari semua komponen tersebut.

#### 2.1.4. *Partnership* (kemitraan) Dalam Pemolisian Komunitas

Sebelum lebih jauh mencoba memahami kemitraan antara polisi dan komunitas, maka perlu kiranya dikaji terlebih dahulu peran strategis dari komunitas dalam konteks kemitraan tersebut. Ada dua macam pertanyaan yang saling terkait yakni: Apa yang sebenarnya mendorong komunitas untuk terlibat dalam upaya Pemolisian Komunitas tersebut?; dan tugas-tugas apa yang ada di dalam kapasitas sebuah komunitas yang terorganisir? Berangkat dari perspektif tentang program polisi, pertanyaan pertama sepertinya paling tepat dikemukakan oleh Bursik dan Grasmick (1993:12), yakni :

“penduduk dari suatu komunitas berbagi tujuan umum tentang kehidupan di dalam suatu area yang secara relatif bebas dari ancaman kejahatan. Oleh sebab itu, kontrol sosial menggambarkan upaya-upaya dari komunitas untuk mengatur dirinya sendiri dan perilaku dari penduduk dan pendatang dalam ketetanggaan untuk memperoleh tujuan khusus ini”.

Penerimaan definisi seperti itu membelokkan pertanyaan kedua pada suatu keingintahuan bagaimana komunitas dapat mengatur perilaku penduduk dan pendatang dalam ketetanggaan. Lebih spesifik, pertanyaannya adalah, apa yang komunitas dapat lakukan?, dalam aktivitas-aktivitas spesifik seperti apa yang dapat melibatkan komunitas? Pertanyaan-pertanyaan tersebut (juga pertanyaan awal yang kedua) kemudian mendorong para pakar untuk menguji ulang definisi komunitas dihubungkan dengan sifat dari organisasi sosial dan disorganisasi. Definisi komunitas dari *Webster's Dictionaries* tentang komunitas dapat mendekati upaya tersebut, yakni : (1) suatu kelompok sosial dari berbagai ukuran di mana anggota-anggotanya bertempat tinggal di suatu tempat khusus dan sekitarnya; (2) suatu kelompok sosial berbagi karakteristik dan kepentingan umum dan merasa dirinya sendiri sebagai unik dalam beberapa hal dari masyarakat yang lebih luas; (3) masyarakat secara luas; publik; atau orang-orang secara umum; (4) karakter umum; kemiripan; serupa; seperti komunitas spirit; (5) orang-orang yang tinggal di daerah (distrik) yang sama, kota, dan sebagainya, di

bawah hukum yang sama; (6) saerah (distrik), kota, dan sebagainya, di mana mereka tinggal

Keterlibatan dari komunitas dalam Pemolisian Komunitas sepertinya hanya tepat jika merujuk pada definisi satu dan dua di atas. Hal ini senanda dengan apa yang telah diuraikan James, Q, Wilson (1982:16) yang mengatakan bahwa kontrol sosial informal di dalam komunitas ketetangaan adalah “ketaatan dari standar hukum dan tingkah laku masyarakat yang sesuai dalam tempat-tempat umum di mana orang-orang tinggal dan pergi, standar tersebut menjadi konsisten dengan (dan bersifat mendukung) nilai-nilai dan gaya hidup dari komunitas ketetangaan tertentu (Stephanie W. Greenberg, and William M. Rohe, 1986:44). Efektivitas Pemolisian Komunitas tergantung pada dukungan penduduk (Alpert, Dunham and Piquero, 1998:18 ; Oliver, 2001:15).

Penekanan bahwa Pemolisian Komunitas menempatkan interaksi penduduk dan polisi adalah suatu usaha untuk deformalisasi mekanisme formal dari kontrol sosial. Dengan penekanan seperti itu pada input penduduk, interaksi tatap muka antara petugas polisi dan penduduk, dan pelayanan personal berdasarkan pada norma lokal (Cordner, 1997), Pemolisian Komunitas berusaha untuk mengintegrasikan polisi dalam kelompok-kelompok primer ketetangaan di atas mana sistem kontrol sosial informal didasarkan (Bursik and Grasmick, 1993b:23 ).

#### 2.1.5. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Dalam konteks pemahaman demokrasi dalam arti luas, pemberlakuan prinsip-prinsip demokrasi menjadi sangat penting dan mendesak. Prinsip-prinsip demokrasi yang dimaksud secara umum mencakup Kepastian Hukum (*Rule of Law*), Akuntabilitas / Transparansi, Ketanggapan (*Responsiveness*) / Partisipatif, Perlindungan Hak Asasi Manusia/ Kebebasan serta Kesamaan Politik, Sosial dan Ekonomi (Leonardo Morino, 2002).

Berpedoman pada prinsip **kepastian hukum** (*rule of law*) atau juga biasa disebut dengan **supremasi hukum**, maka Lembaga Negara dalam melakukan tindakannya dituntut untuk mendasarkan diri pada hukum/ peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu Lembaga Negara, misalnya POLRI dituntut

memiliki profesionalisme yang tinggi, moral, etika, dan kemandirian dalam penegakkan hukum, bebas dari kepentingan kekuasaan yang dapat mengaburkan tujuan dan pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.

Berpedoman pada prinsip **akuntabilitas**, setiap kegiatan dan hasil akhir dari suatu kegiatan yang diselenggarakan oleh Lembaga Negara harus dapat dipertanggung-jawabkan di tingkat internal, negara, masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara demokrasi, maupun badan-badan pengawas eksternal independen. Dalam prinsip akuntabilitas mengandung unsur **transparansi** yang mendasarkan diri untuk membuka diri pada hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif. Dalam kaitan dengan penyelenggaraan perpolisian berarti tetap memperhatikan hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Dalam kaitan implementasi prinsip akuntabilitas dan transparansi dibutuhkan badan (lembaga) dan mekanisme pengawasannya untuk mencegah penyalahgunaan wewenang, dan melindungi hak-hak kebebasan masyarakat. Dengan demikian, Lembaga Negara, misalnya POLRI dapat bekerja sesuai ketentuan hukum.

Berpedoman pada prinsip **ketanggapan (*responsiveness*) dan partisipatif**, Lembaga Negara, misalnya POLRI, dalam melaksanakan tugas pokoknya harus memberlakukan kebijakan yang sesuai dengan tuntutan masyarakat yang dilayaninya. Dalam penjelasan yang lain penerapan prinsip ketanggapan (*responsiveness*) harus terkait dengan dengan akuntabilitas (Sartori. 1987). Ketanggapan (*responsiveness*) terkait dengan penilaian pada tuntutan yang aktual, dan evaluasi terhadap tanggapan pemerintah terkait dengan bagaimana tindakannya apakah sesuai atau menyimpang dari kepentingan masyarakatnya.

Berpedoman pada prinsip kebebasan atau kemampuan **memberikan jaminan dan perlindungan HAM**, Lembaga Negara, misalnya POLRI, dalam melaksanakan tugas pokoknya harus tetap menjamin kebebasan warga negara untuk mengeluarkan pendapatnya serta menjamin hak asasi manusia berdasarkan norma hukum, mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Berpedoman pada prinsip **kesamaan politik, sosial dan ekonomi**, Lembaga Negara, misalnya POLRI, dalam melaksanakan tugas pokoknya harus memelihara kamtibmas, menegakkan hukum, melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat harus senantiasa bertindak adil dan berdasarkan persamaan politik, sosial, dan ekonomi (Leonardo Morino, 2002).

#### **2.1.6. Pengawasan Sipil**

Secara sederhana pengertian pengawasan (*oversight*) mengacu pada proses monitoring terhadap aktivitas-aktivitas yang dilakukan pemerintah, termasuk polisi. Kegiatan pengawasan diorientasikan agar lembaga-lembaga pemerintah termasuk polisi bertanggungjawab untuk setiap layanan yang dilakukan dan disediakannya.

Pengawasan sipil (*civil oversight*) terhadap polisi dilakukan oleh aktor atau pelaku di luar lembaga kepolisian. Perannya meliputi pengawasan terhadap tindakan-tindakan, kebijakan-kebijakan dan organisasi kepolisian. Sebagian besar mekanisme pengawasan sipil terutama sekali menyentuh keperdulian terhadap persoalan atau keluhan publik dalam berhadapan dengan polisi (Samuel Walker, 2001:16 ; Colleen Lewis, 1999:71 ; Andrew Goldsmith serta Colleen Lewis, eds., 2000:34; Douglas W. Perez, 1994:19).

Masyarakat atau warganegara diyakni dapat melakukan pengawasan dan menjaga agar polisi bertanggungjawab terhadap hal yang lebih luas, melebihi sekedar hal yang terkait dengan keluhan individual, tetapi juga mencakup area dari praktek-praktek dan kebijakan polisi.

Pengawasan sipil terhadap pelaksanaan hukum adalah satu komponen penting dalam masyarakat demokratis. Pengawasan sipil yang efektif dalam tata kelola polisi adalah penting untuk memastikan bahwa layanan polisi menggunakan kekuatan dan otoritasnya dalam suatu cara yang merefleksikan rasa hormat pada hukum, hak asasi manusia serta kebebasan. Artinya bahwa dalam menjalankan tugas penting, polisi harus mempertimbangkan antara kemerdekaan polisi untuk melakukan penyelidikan dan memelihara ketertiban tanpa pengaruh politis atau pengaruh lainnya, dan kewajiban untuk pertanggungjawaban kepada publik.

## 2.2. Kerangka Teori

### 2.2.1. Tataran Kebijakan Yang Melingkupi Pemolisian Komunitas

Pada bagian ini akan diuraikan beberapa hal yang terkait dengan tataran kebijakan yang melingkupi Pemolisian Komunitas yang antara lain meliputi uraian-uraian tentang (1) representasi dan legitimasi kelembagaan POLRI dalam konteks demokrasi; (2) prinsip-prinsip demokrasi dalam Pemolisian Komunitas; (3) masyarakat sipil dan pengawasan demokratis terhadap sektor keamanan dan polisi; (4) masyarakat sipil dan pengawasan terhadap polisi.

#### 2.2.1.1. Representasi dan Legitimasi Kelembagaan POLRI dalam Konteks Demokrasi

Pada tahun 1945, setelah proklamasi, Pemerintah Republik Indonesia membentuk Kepolisian Nasional dibawah Departemen Dalam Negeri. Kedudukan ini hanya berlangsung satu tahun, karena pada tanggal 1 Juli 1946, yang merupakan Hari Jadi POLRI, POLRI dikeluarkan dari Departemen Dalam Negeri dan dijadikan instansi tersendiri langsung di bawah Perdana Menteri. Posisi ini hanya berjalan tiga tahun, karena adanya perubahan bentuk Negara pada tahun 1949 menjadi Negara Serikat. Organisasi Polisi dipecah menjadi Polisi Negara dan Polisi Federal. Organisasi polisi yang terpecah dua tersebut tidak berlangsung lama, karena setahun kemudian tahun 1950 dengan kembalinya bentuk Negara Republik Indonesia menjadi Negara Kesatuan, Badan-Badan Kepolisian Federal dikembalikan menjadi Kepolisian Nasional (Momo Kelana, 2002:192).

Dalam Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950, Bab III Bagian VI tentang “Pertahanan Negara dan Keamanan Umum”, Pasal 130, tujuan kepolisian dinyatakan yaitu :

“Untuk memelihara ketertiban dan keamanan umum diadakan suatu alat kekuasaan Kepolisian yang diatur dengan undang-undang.”

Pasal 130 tersebut merupakan rumusan tujuan kepolisian dalam lingkup kewajiban umum kepolisian yang dikaitkan dengan tugas pertahanan negara sedangkan tugas dalam rangka peradilan pidana tidak disebut-sebut.

Perubahan selanjutnya terjadi ketika Dekrit Presiden tahun 1959, yang mengembalikan pemerintahan pada Sistem Pemerintahan Presidentil, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) menggabungkan Kepolisian Negara dengan Angkatan Perang menjadi ABRI, melalui TAP MPRS Nomor 11 tahun 1960, yang dikukuhkan melalui Undang-Undang Nomor 13 tahun 1961 tentang Kepolisian. Dalam Undang-Undang ini, walaupun POLRI menjadi bagian dari ABRI, namun Kapolri tetap bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Dalam konteks demokrasi terpimpin nuansa politik lebih terasa dalam rumusan tujuan kepolisian seperti dapat disimak dari konsiderans Undang-Undang No. 13 Tahun 1961 Tentang Ketentuan Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa :

“...Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat Negara penegak hukum dalam menyelesaikan revolusi sebagai alat revolusi yang terutama bertugas untuk keamanan di dalam negeri.”

Sementara itu, mulai tahun 1965 diberlakukannya Hukum Militer bagi anggota POLRI, baik Hukum materil maupun hukum formal, yang berarti POLRI tunduk pada Sistem peradilan militer. Selanjutnya tahun 1969, melalui Keppres No. 79, Institusi POLRI ditempatkan dibawah Panglima ABRI, dan dipertegas lagi, melalui Undang-Undang Nomor 20 tahun 1982, serta Undang-Undang Nomor 28 tahun 1997 tentang POLRI. Posisi tersebut menyebabkan pengendalian POLRI ada pada panglima Angkatan Bersenjata (Pangab). Akibatnya sistem pembinaan POLRI sangat kental berwajah militer. Hal ini berlangsung hampir 30 tahun dan dampaknya adalah masyarakat merasakan bahwa perilaku dan kultur kepolisian lebih bersifat militer, bahkan citra polisi itu identik dengan militer (Momo Kelana. 2002:193).

Dalam era Orde Baru tersebut maka Kepolisian Negara Republik Indonesia menjadi bagian integral dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dan tujuan kepolisian dapat disimak dari rumusan tugasnya dalam Undang-Undang No.20 Tahun 1982 Tentang ketentuan-ketentuan pokok Pertahanan Keamanan Negara Pasal 30 ayat (4) :

“selaku alat negara penegak hukum memelihara serta meningkatkan tertib hukum dan bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan

pertahanan keamanan negara lainnya membina ketenteraman masyarakat dalam wilayah negara guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat.”

Dari rumusan tersebut tersirat bahwa tujuan kepolisian adalah (Undang-undang No. 20 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-ketentuan pokok Pertahanan Keamanan Negara) :

“memelihara serta meningkatkan tertib hukum; membina ketenteraman masyarakat; mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat”.

Setelah tugas dan wewenang kepolisian dirumuskan dalam undang-undang tersendiri sesuai amanat Pasal 45 ayat (3) Undang-undang No.20 Tahun 1982 maka tujuan kepolisian dinyatakan secara eksplisit dalam Pasal 2 Undang-undang No.28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi:

“Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk menjamin tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketenteraman masyarakat guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat dalam rangka terpeliharanya Keamanan dalam negeri, terselenggaranya fungsi pertahanan keamanan negara, dan tercapainya tujuan nasional dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.”

Dan rumusan tersebut maka tujuan kepolisian adalah: (a) Menjamin tertib dan tegaknya hukum; (b) Terbinanya ketenteraman masyarakat; (c) Mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat; (d) Terpeliharanya keamanan dalam negeri; (e) Terselenggaranya fungsi pertahanan keamanan negara; (f) Tercapainya tujuan nasional; (g) Menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.

Rumusan tujuan kepolisian dalam Undang-undang Kepolisian No. 28 Tahun 1997 masih mengkaitkan tujuan kepolisian dengan penyelenggaraan fungsi pertahanan keamanan negara karena pada waktu itu Kepolisian Negara masih sebagai unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Namun disegi lain Undang-undang Kepolisian No.28 Tahun 1997 secara tegas telah mencantumkan

terpeliharanya keamanan dalam negeri sebagai salah satu tujuan kepolisian (Momo Kelana. 2002:193).

Seiring dengan Arus Globalisasi pada akhir abad 20, bergulir pula isu universal, yaitu Demokratisasi, Supremasi Hukum, Masyarakat Madani dan Hak Asasi Manusia. Guliran isu-isu pokok internasional tersebut menyebabkan lahirnya era reformasi di negara kita pada tahun 1998, di mana salah satu tuntutan reformasi adalah perubahan paradigma Kepolisian Negara Republik Indonesia. Tuntutan paradigma baru Kepolisian Negara Republik Indonesia itu antara lain menuntut agar POLRI berwajah Sipil yang mengutamakan penegakkan Supremasi Hukum daripada menjadi alat kontrol bagi penguasa, dan lebih berorientasi pada tugas perlindungan dan pelayanan Masyarakat. Latar belakangnya adalah bahwa selama kurang lebih 30 tahun POLRI menjadi bagian Integral ABRI, dimana Struktur dan Doktrin berlaku sama dengan TNI, sehingga berkembanglah budaya militer pada institusi POLRI, bahkan sikap perilaku POLRI pun menjadi militerisme (Momo Kelana. 2002:193).

Secara politis tugas POLRI terkooptasi oleh sistem kekuasaan yang otoriter. Akibatnya POLRI terkenal lebih sebagai penguasa daripada sebagai pelayanan masyarakat, serta POLRI lebih sebagai penindas daripada sebagai pelindung dan pengayom rakyat. Kondisi perilaku POLRI ini menyebabkan rakyat tidak puas, dan titik kulminasinya pada era reformasi dimana sering terjadi bentrokan antara POLRI dengan rakyat, sehingga tumbuh kuat tuntutan terhadap POLRI agar POLRI berubah menjadi Polisi Sipil yang demokratis. Hal ini perlu perubahan paradigma atau reformis pada Aspek Struktural, Aspek Instrumental dan Aspek Kultural di tubuh POLRI. Tuntutan tersebut hanya mungkin terwujud bila POLRI dipisahkan dengan TNI (Momo Kelana, 2002:193 ).

Kehendak rakyat tersebut telah diwujudkan melalui perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, TAP MPR No VI, dan TAP MPR No. VII tahun 2000. Dalam UUD 1945, Bab XII, Pasal 30, menetapkan peranan POLRI sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum; TAP MPR Nomor VII mengatur Peran, Sifat

Organisasi, Kedudukan, Pimpinan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri, Sistem Peradilan, Lembaga Kepolisian Nasional, Hak Politik, dan Hak menduduki jabatan di luar Kepolisian, yang kesemuanya harus diatur lebih lanjut secara terperinci melalui Undang-Undang (Momo Kelana, 2002:194).

Menindak lanjuti Amanat Undang-Undang Dasar dan kedua TAP MPR tersebut, Pemerintah pada tanggal 7 Desember 2000 menyampaikan RUU POLRI kepada Pimpinan DPR melalui surat Presiden No. 31 tertanggal 7 Desember 2000, dan setelah melalui pembahasan yang sangat intensif, kemudian setelah disetujui DPR maka kemudian diundangkan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dengan demikian kemandirian POLRI telah mendapatkan landasan yang kokoh pada Undang-Undang.

Banyak proses telah dilalui untuk menciptakan sosok dan penampilan POLRI yang Reformis, berwajah dan berwatak Sipil, POLRI yang Kuat dan Akuntabel, serta Profesional dalam melaksanakan tugasnya.

Ada beberapa perbedaan pokok antara Undang-Undang POLRI No 28 tahun 1997 dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Momo Kelana, 2002:196). Perbedaan pokok tersebut adalah: **Pertama**, POLRI secara kelembagaan terpisah dari TNI, sehingga tuntutan masyarakat agar polisi berwajah sipil atau "*civilian police*" pada suatu masyarakat sipil, besar kemungkinan dapat terwujud.

**Kedua**, POLRI berkedudukan di bawah Presiden. Dalam sistem pemerintahan kita, Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dibawah MPR, sedangkan dalam sistem hukum, fungsi Presiden lebih dominan pada tataran politis, bukan pro yustisia. Penempatan posisi POLRI langsung dibawah Presiden adalah dari Aspek Politis dan Administratif Pemerintah. Sedangkan dari aspek *pro yustisia*, kewenangan POLRI dan tatacara pelaksanaannya bersumber dari hukum, bukan dari sumber kekuasaan, dan pelaksanaan kewenangan tersebut dipertanggung jawabkan pula kepada hukum yang dibuat oleh Rakyat melalui perwakilannya di DPR. Kewenangan *pro yustisia* bersifat fungsional, terlepas dari hierarki birokrasi baik birokrasi intern POLRI maupun dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Artinya setiap

pejabat POLRI sebagai penegak hukum, diberikan otonomi kewenangan penegakkan hukum, bebas dari intervensi atasan, maupun intervensi dari luar institusi. Tetapi tidak berarti polisi itu lalu bebas akuntabilitas dan bebas akses kontrol masyarakat. Setiap pejabat POLRI harus bertanggung jawab langsung kepada hukum dan kepada masyarakat yang memberikan landasan kewenangannya.

**Ketiga**, dalam UU No, 2 Tahun 2002 ini memuat pula kewenangan pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dengan maksud agar institusi POLRI tidak dijadikan alat kontrol bagi penguasa, atau alat kekuasaan kepentingan politik Presiden.

**Keempat**, dibentuknya Komisi Kepolisian Nasional agar upaya mewujudkan POLRI yang berwajah sipil, mandiri, profesional dan modern, bersih dan taat pada asas hukum yang menjadi landasan hukum kewenangannya, didukung dan diawasi oleh suatu lembaga yang independen yang terbebas dari berbagai kepentingan. Melalui lembaga ini masyarakat juga diberi keleluasaan menyampaikan keluhan atas kinerja kepolisian serta memberi saran perbaikan. Lembaga ini juga berwenang memberikan pertimbangan pengangkatan dan pemberhentian KAPOLRI, sehingga KAPOLRI tidak dijadikan alat kepentingan kekuasaan Presiden.

**Kelima**, yang juga sangat signifikan adalah bahwa anggota POLRI tunduk pada sistem peradilan umum, dengan demikian pengawasan kinerja institusi dan Anggota POLRI dilakukan oleh sistem kontrol sosial yaitu pengawasan langsung oleh rakyat dan POLRI mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dengan masyarakat, sehingga diharapkan dapat diminimalkan peluang penyalahgunaan kewenangan.

**Keenam**, ditentukan dengan tegas bahwa Tugas Pokok POLRI adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat. Urutan tugas tersebut tidaklah dimaksudkan untuk lebih mengutamakan yang pertama daripada urutan berikutnya. Ketiga tugas harus dilaksanakan secara simultan, sama bobot pentingnya, prioritas dilakukan dengan memperhatikan jenis gangguan keamanan yang dihadapi.

### 2.2.1.2. Prinsip-Prinsip Demokrasi dalam Pemolisian Komunitas

Institusi kepolisian selama ini terkesan sebagai sebuah sistem yang tertutup dan penuh dengan rahasia. Komunikasi dan kontak yang dilakukan dengan pihak luar sangat terbatas. Itu sebabnya tindakan polisi sering tidak memperoleh simpati dan dukungan dari masyarakat. Hal ini merupakan dampak dari kecenderungan polisi “model militeristik” (Momo Kelana, 2002).

Perpolisian “model sipil” atau Pemolisian Komunitas berorientasi pada pencegahan kejahatan dan mengutamakan kemitraan dengan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam mengontrol, memberikan masukan, serta memberi dukungan kepada polisi, menandakan adanya hubungan baik dan komunikasi secara teratur dan terus-menerus dengan masyarakat. Ini artinya polisi harus bersifat terbuka agar dapat melibatkan masyarakat dalam tindakan kepolisian ini (Momo Kelana, 2002).

Sistem yang terbuka berarti bahwa polisi siap berbagi informasi dengan publik, melibatkan anggota masyarakat dalam pencegahan dan penanganan masalah Kamtibmas serta menjamin adanya komunikasi yang mendalam antara polisi dan masyarakat. Dengan demikian, polisi tidak boleh terisolasi melainkan harus benar-benar menjadi bagian dari masyarakat yang dilayaninya. Hal ini hanya dapat terwujud jika polisi menganggap dan memperlakukan anggota masyarakat sebagai mitra sejati. Hanya suatu sistem terbuka yang memungkinkan adanya komunikasi yang saling menguntungkan dan yang bebas dari berbagai prasangka. Oleh sebab itu kemitraan dalam mendukung polisi dalam pencegahan kejahatan membawa keuntungan-keuntungan bagi masyarakat (Momo Kelana, 2002), yakni, **pertama**, komitmen untuk mencegah kejahatan dimana Pemolisian Komunitas berupaya untuk menegaskan kembali bahwa tugas pokok polisi adalah mencegah kejahatan dan ketidaktertiban.

**Kedua**, adanya pengawasan dari masyarakat atas kegiatan yang dilakukan polisi. Keterlibatan masyarakat dalam kinerja pemolisian memungkinkan masyarakat akan menemukan jawaban atas “apa”, “mengapa”, dan “bagaimana” polisi bekerja. Keadaan seperti itu sangat jelas menimbulkan pengawasan yang

kritis serta diskusi-diskusi mengenai respons serta efisiensi kerja polisi dalam menangani masalah-masalah dalam masyarakat.

**Ketiga**, adanya akuntabilitas polisi terhadap masyarakat. Sebelum ada konsep Pemolisian Komunitas, polisi hanya mempertanggungjawabkan kegiatannya kepada pihak pimpinan kepolisian saja. Sekarang polisi juga diharuskan bertanggung-jawab kepada masyarakat yang telah menjadi mitra kerja. Warga harus dilibatkan dalam kegiatan-kegiatan seperti perencanaan strategi, pelaksanaan taktis, dan pengembangan kebijakan, akhirnya membuat polisi lebih menyadari dan lebih memperhatikan konsekuensi-konsekuensi atas tindakan mereka.

**Keempat**, terciptanya pelayanan polisi yang responsif. Sesuai pendekatan Pemolisian Komunitas, anggota polisi akan ditempatkan di sebuah lokasi dalam waktu lama. Oleh karena itu mereka akan dituntut untuk meningkatkan kemampuan responsif terhadap masalah-masalah yang ada di lingkungannya. Sejalan dengan dibentuk dan dipeliharanya hubungan kemitraan polisi dan masyarakat, kedua belah pihak akan memiliki kemampuan yang semakin baik saat bekerja bersama dalam mengidentifikasi dan menangani masalah-masalah yang mempengaruhi mutu kehidupan di lingkungan mereka. Pihak kepolisian akan membangun rasa tanggung jawab atau komitmen untuk menyelesaikan masalah-masalah yang terjadi di lingkungan tersebut.

**Kelima**, terciptanya organisasi masyarakat yang aktif. Tingkat keterlibatan masyarakat dalam upaya polisi menangani masalah-masalah di lingkungannya memberi dampak signifikan terhadap hasil yang dicapai. Dengan kata lain, keberhasilan dalam mencegah kejahatan tergantung pada kerja sama polisi dan masyarakat – bukan hanya bergantung pada satu pihak saja. Oleh sebab itulah, masyarakat pun harus belajar melakukan solusi terhadap masalah-masalah yang ada di lingkungannya. Agar berhasil, polisi harus berperan aktif membantu masyarakat melakukan hal tersebut.

Berbagai uraian di atas sebenarnya menunjukkan bahwa dalam pemolisian “model sipil” atau Pemolisian Komunitas sudah mulai mempraktekkan prinsip-

prinsip demokratis, di mana hal itu sebenarnya merupakan esensi dari tindakan pemolisian itu sendiri.

Banyak teori dan batasan tentang prinsip-prinsip demokrasi yang minimal harus diterapkan oleh kelembagaan suatu negara yang demokratis, termasuk Kepolisian. Dalam disertasi ini, penulis memilih prinsip-prinsip demokrasi yang dikemukakan oleh Leonardo Morino (2002).

Leonardo Morino (2002:4-7) melihat ada lima prinsip dalam demokrasi dan variasinya yang akan menjadi inti dalam analisa empiris. Kelima prinsip tersebut adalah: Pertama, adalah kepastian hukum (*rule of law*). Kedua, adalah akuntabilitas. Ketiga, penekanan pada ketanggapan (*responsiveness*) atau keterkaitan sistem dengan keinginan warga negara atau masyarakat sipil secara umum. Keempat, adalah penghargaan penuh terhadap hak asasi yang mencakup berbagai hal yang berhubungan dengan kebebasan. Kelima adalah implementasi progresif pada persamaan politik, sosial, dan ekonomi. 3 (tiga) prinsip pertama merupakan dimensi prosedural. Sementara 2 (dua) prinsip terakhir merupakan dimensi substantif (Leonardo Morino, 2002:12).

Kerangka analisa Leonardo Morino (2002) ini berbeda dengan studi mengenai kualitas demokrasi yang lainnya, misalnya yang dilakukan oleh Altman dan Perez-Linan (2001) dan Lijphart (1999). Meskipun Altman dan Perez-Linan serta Lijphart juga mendasarkan studinya pada indikator-indikator yang menunjukkan beberapa unsur seperti yang dikemukakan oleh Morino, tetapi tidak semua unsur tersebut dibahas, sehingga akibatnya analisa empirisnya menjadi terbatas. Altman dan Perez-Linan (2001:9) kembali kepada tiga aspek yang diambil dari konsep Dahl mengenai *poliarchy* (hak sipil, partisipasi, dan kompetisi), yang sesuai dengan dimensi substantif pertama dari Morino yang disebutkan di atas, dan merupakan indikator dari dimensi prosedural (*rule of law*). Beberapa indikator yang digunakan oleh Lijphart (1999:11) dalam studinya antara lain adalah keterwakilan perempuan, partisipasi dalam pemilihan umum, kepuasan terhadap demokrasi, dan korupsi. Indikator-indikator ini juga termasuk di dalam lima dimensi Morino yang disebutkan di atas secara acak.

Pada tahun 2004, Morino dan Lary Diamond (Lary Diamond and Leonardo Morino, 2004) menulis lagi artikel berjudul “*The Quality of Democracy*”. Dalam tulisannya tersebut, Morino bersama Diamond, melakukan sedikit perubahan atas lima prinsip demokrasi yang pada tahun 2002 dikemukakan oleh Morino. Mereka menulis delapan prinsip demokrasi yakni *the rule of law, participation, competition, and vertical plus horizontal accountability* – yang memfokuskan pada peraturan-peraturan dan praktek-praktek, sehingga dimasukkan sebagai dimensi prosedural; dan dua dimensi berikutnya adalah dimensi substantif, yakni penghormatan pada kebebasan sipil dan politik serta implementasi progresif dari kesamaan politik (termasuk sosial dan ekonomi) yang lebih tinggi.

Sebenarnya, uraian tentang dimensi demokrasi yang dibuat oleh Morino (2002) dan Diamond bersama Morino (2004) tidak jauh berbeda. Hanya jika dalam Morino (2002) ketanggapan atau responsiveness diletakkan pada dimensi prosedural ketiga maka pada Diamond dan Morino (2004) diganti dengan partisipasi – di mana dalam Leonardo Morino (2002) dikemas dalam ketanggapan. Ketanggapan juga di satu pihak terkait dengan bagaimana pemerintah memahami kebutuhan masyarakatnya dan di pihak lain bagaimana masyarakat berpartisipasi dalam keputusan-keputusan politik bagi upaya memperjuangkan kebutuhannya.

Setelah memahami berbagai dimensi demokrasi yang telah diuraikan di atas, maka peneliti memilih dimensi yang disebutkan oleh Leonardo Morino dalam konteks Proposal Disretasi ini. Alasannya adalah bahwa lima prinsip demokrasi tersebut paling sesuai digunakan dalam memahami seberapa jauh prinsip-prinsip demokrasi yang dapat diterapkan dalam Pemolisian Komunitas. Mengingat bahwa Pemolisian Komunitas itu merupakan suatu program pemerintah, melalui lembaga pemerintah, yakni polisi, untuk diterapkan dalam masyarakat maka dalam kemas demokrasi, program-program tersebut harus membungkus tataran kebijakan, peraturan dan regulasi serta praktek-praktek birokrasi dengan prinsip-prinsip demokrasi seperti yang dijelaskan dalam dimensi Morino (kepastian hukum, akuntabilitas, ketanggapan serta perlindungan hak asasi manusia/ kebebasan dan kesamaan politik, sosial dan ekonomi).

Institusi dan mekanisme demokrasi adalah obyek utama dari analisa mengenai kualitas demokrasi. Akuntabilitas – suatu fitur inti dalam demokrasi – akan benar-benar menjadi dimensi sentral dalam mengendalikan institusi politik. Akuntabilitas secara implisit berbasis pada dua asumsi dari tradisi liberal yang menyoroti saling keterkaitan antara semua dimensi yang disebutkan di atas. Asumsi-asumsi tersebut adalah: Pertama, adalah bahwa warga negara secara melekat memiliki kesempatan untuk mengevaluasi tanggung jawab pemerintah dalam memenuhi kebutuhan dan permintaan masyarakat. Kedua, adalah warga negara, baik sendiri atau sebagai bagian dari suatu kelompok, adalah satu-satunya penentu bagi kebutuhan mereka sendiri; tidak ada pihak ketiga yang bisa memutuskan apa yang mereka butuhkan (Leonardo Morino, 2002:4). Mengabaikan asumsi-asumsi ini adalah merupakan suatu kesalahan; asumsi-asumsi ini harus disebutkan dan diperhitungkan sejak awal.

Kebebasan dan persamaan, seperti apapun pemahamannya, adalah perlu untuk dikaitkan dengan akuntabilitas dan ketanggapan (*responsiveness*). Tentu saja, implementasi tertinggi dari kebebasan dan persamaan untuk warga negara serta masyarakat sipil terletak pada ruang mekanisme perwakilan. Selain dari pada itu, kepastian hukum yang efektif adalah juga sangat dibutuhkan untuk demokrasi yang baik. Kepastian hukum saling jalin menjalin dengan kebebasan dengan tetap menghargai hukum beserta sanksi hukumnya sehingga hak-hak dapat direalisasikan dengan nyata. Kebebasan, persamaan, dan bahkan akuntabilitas benar-benar tidak akan tercapai apabila hukum tidak efektif atau keputusan yang efisien tidak diberikan oleh pemerintah dan administrasinya. Hal ini adalah prasyarat mendasar bagi pengambilan keputusan dan perwujudan kualitas kebijakan demokratis (Leonardo Morino, 2002:4).

Subyek prinsipil dari tiap demokrasi adalah individu warga negara, komunitas teritorial, dan berbagai bentuk asosiasi dengan nilai-nilai umum, tradisi, atau tujuan. Dalam hal ini, kemungkinan untuk tercapainya demokrasi yang baik tidak hanya ditentukan oleh pendefinisian wilayah dengan populasi tertentu yang dikendalikan institusi negara secara demokratis, tetapi juga untuk entitas lebih luas. Titik utamanya adalah subyek-subyek yang disebutkan di atas adalah merupakan jantung dari demokrasi di mana sebagian besar proses yang

penting bekerja dari bawah ke atas (*bottom up*), dan bukan sebaliknya. Kuncinya adalah tetap mempertahankan karakteristik unsur-unsur yang sama pada tiap dimensi.

Adalah penting untuk menangkap kompleksitas yang melekat dalam pemikiran 'kualitas' demokrasi untuk memotivasi pekerjaan mengelaborasi lima dimensi yang disebutkan di atas. Elaborasi ini menandai dua aspek dari setiap dimensi: masing-masing mungkin berbeda dari yang lainnya dalam hal bentuk, dan derajat relatif perkembangannya. Misalnya, analisa yang digunakan untuk indikator, ukuran tertentu yang mengungkapkan bagaimana dan pada derajat apa tiap dimensi muncul dalam berbagai model demokrasi yang baik.

#### **2.2.1.2.A. Dimensi Prosedural**

Jalur penalaran berikut akan membawa pada analisa lebih dekat mengenai dimensi konstitutif kualitas demokrasi, prasyarat penting untuk keberadaannya, dan beberapa permasalahan terkait dengan studi empiris. Uraian ini mengacu pada dimensi prosedural. Dimensi prosedural yang pertama mengarah pada output keputusan dan penerapannya serta aturan kepastian hukumnya. Kedua perhatian pada hubungan antara input dan output dengan mengacu pada akuntabilitas. Untuk menyederhanakannya, tiap dimensi akan dianalisa dengan mengacu pada tiga aspek: definisi empiris, masalah implementasi, dan kondisi sentral (Leonardo Morino, 2002:6).

Kepastian hukum (*rule of law*) bukanlah sekedar penegakan norma-norma hukum. Di dalamnya terkandung konotasi prinsip-prinsip supremasi hukum dan memerlukan setidaknya kapasitas untuk membuat penguasa menghormati hukum, dan agar memiliki hukum yang tidak berlaku surut (*non-retroactive*), diketahui publik, universal, stabil, dan tidak bersifat mendua (*ambigu*). Empat karakteristik ini, bersama dengan kualitas dasar yang lain seperti kendali sipil atas militer dan independensi peradilan, adalah dasar bagi ketertiban sipil dan merupakan tuntutan dasar bagi konsolidasi demokrasi (Leonardo Morlino, 1998:7).

Memahami kepastian hukum harus pula menyadari kekuatan hukum yang justru bertentangan dengannya, yang mungkin saja muncul sehingga dapat mengganggu kepastian hukum itu sendiri. Penerapan hukum yang kaku, atau,

dalam kasus tertentu, hubungan dengan birokrasi yang seolah-olah efisien bisa saja berkonsekuensi negatif bagi sebagian besar anggota masyarakat yang secara sosial lemah dan rentan (O'Donnell, 1999: 312). Kemudian, ada hukum yang benar-benar digunakan sebagai 'senjata politik' demi melindungi kepentingan-kepentingan politik pihak tertentu (Maravall, 2002:14). Analisa kepastian hukum, dengan demikian, tergantung pada faktor esensial dari kualitas demokrasi, dan analisa kepastian hukum memainkan satu peran sangat penting untuk keberadaan serta pengembangan dimensi lainnya.

Akuntabilitas, dimensi kedua dari kualitas demokrasi yang dibahas dalam Proposal Disertasi ini, adalah kewajiban pimpinan dalam Lembaga Kepolisian untuk menjawab pertanyaan mengenai kebijakannya ketika ditanya oleh warga negara pemilih atau badan konstitusi lainnya. Schedler (1999: 17) menyebutkan bahwa akuntabilitas memiliki tiga fitur utama: informasi, justifikasi dan hukuman/kompensasi. Informasi dan justifikasi adalah sangat dibutuhkan untuk melengkapi pertanggungjawaban. Justifikasi mengacu pada alasan yang melatarbelakangi pimpinan Lembaga Kepolisian untuk tindakan dan keputusannya. Hukuman / kompensasi, adalah merupakan konsekuensi yang diambil oleh warga negara atau badan independen setelah mengevaluasi informasi, justifikasi, dan aspek lainnya dan serta kepentingan dibalik tindakan politik. Ketiga elemen ini membutuhkan adanya dimensi publik yang bercirikan pluralisme dan independensi serta partisipasi dari berbagai aktor individu dan kolektif.

Akuntabilitas bisa berlaku vertikal maupun horisontal. Akuntabilitas vertikal adalah dimana warga negara dapat menuntut Lembaga Kepolisian, warga negara dapat meminta pimpinan Lembaga Kepolisian menjelaskan sejumlah tindakan yang telah diambil. Para aktor yang terlibat dalam akuntabilitas vertikal adalah pemerintah dan yang diperintah, dan hubungan apapun yang secara politik tidak setara (Leonardo Morino, 2002:9).

Akuntabilitas horisontal adalah kewajiban Lembaga Kepolisian untuk menjawab lembaga atau aktor kolektif yang ahli dan memiliki kekuasaan untuk mengawasi perilaku Polisi. Berbeda dengan akuntabilitas vertikal, aktor-aktor

pada akuntabilitas horisontal berkedudukan setara secara politik. Akuntabilitas horisontal relatif kontinyu, bersifat formal atau diformalkan oleh hukum (Leonardo Morino, 2002:9 ; O'Donnell, 1999:7; Schmitter, 1999:18).

Terkait dengan uraian tentang akuntabilitas vertikal dan horisontal di atas, Maravall (1997:14), dalam suatu penelitiannya, menjelaskan bahwa ada banyak cara pimpinan Lembaga Kepolisian menghindari pertanggungjawaban. Pada saat yang sama, ketiadaan atau sangat lemahnya akuntabilitas horisontal menyebabkan akuntabilitas vertikal menjadi satu-satunya cara untuk menjamin dimensi akuntabilitas dalam kualitas demokrasi. Bagaimanapun juga kesempatan untuk menerapkan akuntabilitas vertikal hanya berkala dan dalam beberapa kasus warga negara harus menunggu beberapa tahun sebelum pemilihan umum berikutnya. Akibatnya kita harus menerima semacam 'demokrasi delegatif' (O'Donnell, 1994) – suatu demokrasi yang berkualitas rendah dimana warga negara memberikan suaranya dan setelah itu diabaikan sampai pemilihan umum berikutnya. Warga negara dibiarkan tanpa kemampuan untuk mengawasi korupsi dan pemerintahan yang buruk, dan tidak ada satupun institusi yang benar-benar mampu untuk menjamin akuntabilitas horisontal.

Syarat-syarat penting bagi kepastian akuntabilitas antara lain adalah pertama, lembaga pelaksana undang-undang (*magistracy*) dan institusi publik lainnya harus independen dari eksekutif dan legislatif serta penting juga kemampuan untuk mewujudkan penerapan pemeriksaan yang diberikan oleh hukum. Kedua, penting juga adanya warga negara yang sadar kepentingannya, terdidik, dan mendapat informasi, yang terinternalisasi dalam nilai-nilai fundamental demokrasi, untuk selalu dilibatkan dalam proses politik. Ketiga adalah adanya sumber-sumber informasi yang independen. Terakhir, akuntabilitas vertikal dan horisontal keduanya akan terdukung jika seluruh aktor perantara yang aktif dari berbagai dimensi, seperti partai dan asosiasi, terorganisasi dengan baik dan ada dalam masyarakat sipil (Leonardo Morino, 2002:13).

#### **2.2.1.2.B. Kepuasan dan Legitimasi**

Dalam menganalisa kualitas demokratis, sebaiknya juga mengacu pada ketanggapan (*responsiveness*) pemerintah, yaitu kapasitas untuk memuaskan yang

diperintah dengan memberlakukan kebijakan yang sesuai dengan tuntutan mereka. Dimensi ini secara analitis terkait dengan akuntabilitas. Tentu saja penilaian terhadap akuntabilitas menyiratkan bahwa ada sejumlah perhatian terhadap tuntutan yang aktual, dan evaluasi terhadap tanggapan pemerintah terkait dengan bagaimana tindakannya apakah seseuai atau menyimpang dari kepentingan pemilihnya. Bagaimanapun juga ketanggapan (*responsiveness*) harus diperlakukan dalam keterkaitan dengan akuntabilitas (Sartori, 1987:9).

Dimensi kualitas demokrasi ini tidak terlalu sulit didefinisikan. Eulau dan Karps (1977:10) telah menunjukkan bagaimana ketanggapan (*responsiveness*) sebagai cara untuk melihat representasi ‘tindakan’ (*in action*). Mereka juga menunjukkan bagaimana dimensi ini terwujud melalui empat komponen utama dalam hubungan dengan kebijakan pada pusat kepentingan publik; terjaminnya pelayanan yang diberikan oleh pemerintah bagi individu dan kelompok; pembagian barang-barang materi ke konstituennya melalui administrasi publik dan entitas lainnya; dan perluasan benda-benda simbolik yang diciptakan, diperkuat, atau direproduksi sebagai bentuk loyalitas dan dukungan terhadap pemerintah.

Bagaimanapun, penelitian empiris mengenai ketanggapan (*responsiveness*) adalah lebih rumit (*complicated*). Penelitian tentang ketanggapan memuat gagasan bahwa warga negara yang terdidik, memiliki informasi dan kesadaran politik selalu tahu kebutuhan dan keinginannya. Ketanggapan juga menuntut kondisi di mana warga negara memiliki pengetahuan khusus untuk dapat mengidentifikasi dan mengevaluasi dengan tepat apa yang paling dibutuhkan dan diinginkan.. Sementara itu, pengukuran empiris tentang kepuasan warga negara mudah sekali ditemukan dalam banyak survei yang dilakukan secara berkala selama beberapa tahun, terutama di Eropa Barat, dan juga akhir-akhir ini di Amerika Latin, Eropa Timur, dan beberapa negara di dunia lainnya (satu pertanyaan yang umumnya ditanyakan adalah “Seberapa puaskah anda dengan cara berfungsinya demokrasi di negara anda?” (Leonardo Morlino, 1998:16).

Beberapa pakar juga secara tidak langsung memperoleh pengukuran mengenai ketanggapan (*responsiveness*) dengan mengukur jarak antara

pemerintah dan yang diperintah pada kebijakan tertentu (Lijphart, 1999:10). Ada sejumlah penelitian kuantitatif yang menganalisa tema ini, diantaranya adalah Eulau dan Prewitt (1973); Eulau dan Karps (1977); Verba dan Nie (1978), dan yang lebih baru-baru adalah, King (1990) serta Huber dan Powell (1994). Mereka, secara senada, menguji legitimasi pemerintah. Karena itu, persepsi warga negara tentang ketanggapan (*responsiveness*). Setidaknya, secara kuantitatif, ada dua hal yang menjadi keterbatasan ketanggapan (*responsiveness*). Pertama, pemimpin terpilih tidak selalu berusaha memahami dan menanggapi persepsi dan posisi warga negaranya terkait dengan kebutuhannya. Kadangkala pemimpin terpilih bekerja untuk memaksimalkan otonominya sendiri dan mempengaruhi persepsi dan pemahaman warga negara mengenai permasalahan apa yang paling penting menurut pemimpin yang bersangkutan. Keterbatasan kedua dibentuk oleh sumber daya pemerintah yang kurang menindaklanjuti tanggapan terhadap kebutuhan masyarakatnya.

Prasyarat yang tepat bagi ketanggapan (*responsiveness*) sama dengan prasyarat yang mendukung akuntabilitas. Prasyarat tersebut adalah masyarakat sipil yang mapan, independen dan saling terkait, yang dibarengi dengan kehadiran struktur perantara yang kuat dan aktif.

Berdasarkan uraian dan penjelasan di atas, setidaknya terdapat tiga bagian yang dapat disimpulkan mengenai kepastian hukum, akuntabilitas, dan ketanggapan (*responsiveness*). Dari pendefinisian empiris tiap dimensi, dapat disimpulkan hubungan saling terkait yang terjadi diantara ketiganya. Sementara itu berbagai aspek dari kepastian hukum memberikan dasar bagi warga negara dan entitas lainnya menunut akuntabilitas, adanya akuntabilitas yang sebenarnya meningkatkan pengembangan sistem hukum dan ketaatan pada hukum. Kepastian hukum juga merupakan premis penting bagi ketanggapan (*responsiveness*), pada gilirannya menjadi prasyarat penting bagi evaluasi akuntabilitas. Keberlakuan ketiga dimensi ini membentuk suatu segitiga sederhana, dimana setiap sisinya mengandung penekanan dan makna yang berbeda.

### 2.2.1.2.C. Dimensi Substantif

Kebebasan dan persamaan adalah dua ide utama demokrasi, dan jelas bahwa keduanya penting bagi definisi normatif kualitas demokrasi. Dahl (1971), Marshall (1976) telah mengajukan banyak pendapat bahwa mengenai harus ditingkatkannya esensi hak-hak terkait dalam sistem demokrasi. Sebagian besar hak ini dapat dikelompokkan dibawah hak politik, hak sipil, maupun hak sosial.

Esensi hak sipil, antara lain, meliputi kebebasan pribadi; hak untuk mendapat perlindungan hukum; hak atas privasi; kebebasan untuk berpikir dan berekspresi; kebebasan untuk memperoleh informasi dan kebebasan pers; dan kebebasan untuk berserikat, berkumpul, dan berorganisasi, termasuk organisasi politik yang tidak terkait dengan serikat perdagangan.

Pada umumnya mayoritas sistem hukum demokrasi telah menetapkan hak-hak sipil ini, ada dua dimensi utama yang menjadi penting bagi demokrasi yang baik. Pertama adalah kapasitas untuk memperkaya pewarisan hak dan kebebasan yang dimiliki warga negara tanpa membatasi atau mengganggu yang lainnya. Kedua terkait dengan prosedur aktual dimana hak-hak ini diberikan kepada semua penduduk pada wilayah tertentu. Hal terakhir ini membawa kita kembali pada permasalahan efisiensi yang muncul dalam pembahasan kepastian hukum. Sebagaimana telah dinyatakan pada bagian terdahulu, misalnya, hak untuk memperoleh perlindungan hukum diikuti hak untuk proses yang adil, peradilan yang cepat, bantuan hukum dengan mengabaikan kemampuan ekonomi seseorang. Walaupun saling bertumpang tindih beberapa hak tampak kacau dan kurang elegan dari segi pandangan teoritis, adalah tak bisa diabaikan jika seseorang berharap untuk menunjukkan bagaimana hak dan kebebasan adalah merupakan 'isi' demokrasi, hal ini penting yang merupakan haknya sendiri (Leonardo Morino, 2002:16).

Hak sosial yang utama dalam pemerintahan demokratis meliputi hak untuk sehat baik secara mental dan fisik; hak untuk bantuan dan jaminan sosial; hak untuk bekerja; hak untuk memiliki harga diri; hak untuk melakukan pemogokan; hak untuk belajar; hak untuk memperoleh lingkungan yang sehat, dan, yang paling umum, lingkungan hidup dan perlindungan terhadap lingkungan hidup; dan

hak atas perumahan. Tidak banyak variasi mengenai hak-hak ini dari satu negara ke negara lain, meskipun menghadapi berbagai kendala untuk pemenuhannya dan kesemuanya berpotensi besar untuk ditingkatkan dibandingkan hak politik atau hak sipil.

Masalah terbesar terkait dengan tiga jenis hak ini tergantung pada biaya dalam banyak hal, terutama hak sosial, jika dipaksakan diterapkan dalam masyarakat. Sebagai konsekuensinya, harus ada upaya untuk merancang ulang kebijakan yang mendukung hak sosial dalam suatu cara yang tidak memberatkan ekonomi yang dibebankan kepada rakyat (Leonardo Morino, 2002:17). Diketahui juga bahwa perluasan penerapan hak sosial adalah cara terbaik yang ada untuk mempersempit ketidaksetaraan dan pencapaian demokratis yang ideal. Walaupun banyak negara demokratis menunjukkan secara serius kemunduran hak sosial, yang selalu lebih genting dibandingkan hak sipil atau politik. Prasyarat utama bagi konsolidasi hak sosial lebih lanjut (di luar keinginan politis), meliputi kemakmuran pada level kemasyarakatan untuk melengkapi tujuan bagi perwujudan kebijakan-kebijakan kohesi untuk individu yang lebih tidak mampu, dan, pada saat bersamaan, disatukan, diorganisasikan, perserikatan yang mewakili hampir seluruh pekerja dan mampu untuk mengetahui dan perluasan hak-hak ini (lihat Rueschemeyer, Huber-Stephens, dan Stephens 1992).

Implementasi dari kesetaraan, jika mungkin, mendekati tujuan utopis, dan tidak selalu diadvokasi oleh pendukung demokrasi. Dalam hal ini setidaknya dua frasa yang dapat membedakan dalam membenaran nilai-nilai ini. Pertama penerimaan secara luas dan perhatian terhadap bentuk kesetaraan. Hal ini terkandung dalam baik kesetaraan di depan hukum, dan larangan diskriminasi yang berdasarkan jenis kelamin, ras, bahasa, agama, pendapat, serta kondisi sosial dan pribadi (Caretta, 2002:8). Hal yang kedua lebih problematis, dan menyangkut pengejaran kesetaraan substantif. Hal itu adalah untuk menghilangkan penghalang yang membatasi kesetaraan sosial dan ekonomi, yaitu dengan ‘pembangunan sepenuhnya terhadap manusia seutuhnya dan partisipasi efektif seluruh pekerja secara politik, ekonomi, dan organisasi sosial negara’ (Caretta, 2002:8).

Dalam hal ini, perlu untuk menggarisbawahi bagaimana menuangkan kembali masalah legitimasi. Dalam hal konsolidasi demokratis, legitimasi memperhatikan pada penerapan dan dukungan aturan dan institusi demokrasi (Leonardo Morlino, 1998:17). Dalam hal ketanggapan (*responsiveness*), legitimasi terkait dengan adanya sikap dan perilaku yang menunjukkan kepuasan karena adanya demokrasi.

Dimensi substantif tidak akan masuk akal tanpa dimensi prosedural – hal ini dikenal sebagai prinsip rejim demokratis. Bagi kualitas demokrasi, dimensi substantif bahkan lebih penting dibandingkan dimensi prosedural. Sebagaimana yang akan ditunjukkan pada bagian berikut, perbedaannya adalah pada bagaimana berbagai dimensi tersebut diimplementasikan dalam kaitannya dengan kondisi tertentu yang ada di tiap negara.

### **2.2.2. Masyarakat Sipil Dan Pengawasan Demokratis Terhadap Sektor Keamanan Dan Polisi**

Masyarakat sipil sangat besar perannya karena potensi kontribusinya bagi tata kelola yang baik (*good governance*). Tata kelola yang baik lebih dari sekedar penerapan otoritas ekonomi, politik dan administrasi yang efektif dalam mengelola negara. Menurut UNDP, tata kelola yang baik) adalah :

“suatu proses luhur yang dibuat oleh institusi melalui pengaturan institusional, mekanisme, partisipasi dan dialog masyarakat. Tata kelola yang baik dikendalikan oleh sinergi, strategi dan *political will* untuk merundingkan serta mengkompromikan keputusan serta tindakan pemerintah. Sementara itu tata kelola yang baik tidak hanya mencakup negara dan struktur pemerintah, tetapi juga mencakup sektor swasta dan organisasi masyarakat sipil. Tata kelola yang baik adalah “bersifat partisipatif, berorientasi pada kesepakatan, bertanggungjawab, transparan, memiliki ketanggapan atau mau mendengar, efektif dan efisien, layak dan inklusif, serta mengikuti aturan hukum (UNESCAP.2006).”

Tata kelola yang baik memperhatikan hubungan antara negara dan masyarakat sipil, terutama terkait dengan cara bagaimana kekuasaan diterapkan.

Tata kelola yang baik menekankan adanya kepercayaan dan dialog antara pemerintah dan rakyatnya. Masyarakat sipil terlibat dalam bentuk keikutsertaan dan dialog masyarakat dalam proses pembuatan keputusan dan tindakan pemerintah. Hal ini adalah unsur mendasar dari tata kelola yang baik (Marina Caparini. 2002:4; 2004:5; Jan Aart Scholte. 2001: 5).

Dalam kaitan dengan pemahaman di atas, organisasi dari kelompok-kelompok yang berusaha mempengaruhi perubahan dan perkembangan demokrasi negara didasarkan pada pandangan partisipasi politik secara keseluruhan tidak hanya terbatas pada elit politik semata. Hal itu berdasarkan asumsi bahwa partisipasi warga negara yang tidak hanya sekedar formalitas ekspresi demokrasi (diwujudkan pada pemilihan umum berkala, referendum) tetapi harus memperoleh dukungan dan legitimasi. "Partisipasi yang meluas memberikan sumbangan bagi pertukaran informasi yang dibutuhkan dalam pengambilan keputusan yang efektif maupun bagi legitimasi bagi keputusan yang diambil. Legitimasi, pada gilirannya, menghasilkan implementasi yang efektif dan mendukung partisipasi lebih jauh dan meningkatkan akuntabilitas. Akhirnya, legitimasi dan akuntabilitas menjadikan institusi pemerintahan lebih responsif, transparan, dan berfungsi sesuai dengan aturan hukum (UNDP.2000)."

Organisasi masyarakat sipil (*Civil Society Organization*) seringkali dilihat sebagai organisasi yang lebih dekat dengan kebutuhan dan kepentingan warga negara di tingkat lokal dibandingkan pemerintah. Pemerintah seringkali mudah kehilangan sentuhan dengan masyarakat dan nampak terlihat jauh dan tak transparan (Marina Caparini. 2002). Dalam kondisi demikian, masyarakat sipil dapat memainkan peranan penting dalam menyampaikan kebutuhan dan kepentingan warga negara ke Pemerintahnya.

Namun demikian, sebagian besar mobilisasi warga negara cenderung hanya untuk menyelesaikan satu masalah tertentu dan manakala masalah tersebut telah terpecahkan, mobilisasi menghilang. Upaya yang penting dilakukan agar mobilisasi dapat menjadi organisasi masyarakat sipil atau gerakan yang dapat bekerja sebagai sumber bagi input pengambilan keputusan pemerintah dan debat publik, dibutuhkan kepemimpinan yang solid. Kepemimpinan solid yang dimaksud

adalah suatu kemampuan untuk menginformasikan dan melibatkan publik, dan untuk melibatkan negara dalam isu kebijakan. Hal ini memerlukan kapasitas pada pihak organisasi masyarakat sipil, dan menjelaskan upaya yang dilakukan terhadap pengembangan kapasitas organisasi masyarakat sipil di banyak program donor (Marina, Caparini. 2002:6; 2004:8).

Salah satu fungsi paling dasar dari negara adalah menyediakan keamanan bagi warga negaranya. Sektor keamanan meliputi institusi negara dan struktur yang fungsi utamanya adalah melindungi masyarakat dan kebebasan warga negaranya. Istilah “sektor keamanan” memiliki lingkup keamanan yang luas dari keamanan tradisional angkatan bersenjata dan pengamanan militer hingga termasuk “keamanan publik”, atau keamanan individu dari ancaman kejahatan, pelanggaran, dan kekerasan (Marina Caparini, 2002:5; 2004:8).

Reformasi sektor keamanan (*Security Sector Reformation*) difokuskan pada penggunaan sumber-sumber daya publik untuk menyediakan keamanan bagi warga negara, maka diperlukan suatu fokus pada institusi negara (terutama eksekutif) dan kebijakan publik.. Institusi ini meliputi kekuatan militer, polisi dan layanan penegakkan hukum, agen intelijen, sistem peradilan dan institusi penjara, demikian pula departemen pemerintah dan kementerian yang ada untuk merumuskan kebijakan serta mengelola institusi ini. Sebagian besar institusi yang merupakan bagian dari sektor keamanan memiliki kewenangan untuk menggunakan atau mengancam menggunakan kekuatan, jika diperlukan, untuk memenuhi fungsinya. Namun demikian legitimasi penggunaan kekuatan terhadap warga negara diatur dengan tegas pada negara demokrasi (Marina Caparini, 2002:6; 2004:9).

Reformasi sektor keamanan adalah mengenai pembuatan institusi yang bertanggungjawab akan perlindungan masyarakat yang lebih akuntabel bagi individu dan komunitas warga negara dan lebih responsif dalam menanggapi kebutuhan keamanan, sementara itu juga memastikan bahwa institusi ini menjadi atau tetap efektif dan efisien dalam menyediakan keamanan. Institusi keamanan, diorganisasikan dan dijalankan oleh negara, yang berarti institusi yang bersifat *top-down*. Dari semua sektor kebijakan publik, sektor keamanan secara historis

terbukti sebagai satu sektor yang paling anti terhadap input dari publik (Marina Caparini, 2002:7).

Reformasi sektor keamanan, bagaimanapun, mendukung dan berusaha untuk melembagakan suatu dinamika *bottom-up* dimana perhatian, kebutuhan, dan pandangan warga negara secara sistematis tercakup dalam kebijakan dan praktek institusi keamanan. Reformasi sektor keamanan dengan begitu berusaha untuk menanamkan kepercayaan dan keyakinan komunitas lokal. Dalam hal ini reformasi sektor keamanan berhubungan dengan legitimasi otoritas dan akuntabilitas pembuat keputusan dalam keamanan bagi publik. Satu tujuan utama reformasi sektor keamanan, adalah untuk menerima dan merawat tata kelola yang baik (Marina, Caparini, 2002:7; 2004:9).

Jika kita menerima bahwa reformasi sektor keamanan sebagai suatu agenda yang normatif, keberhasilannya akan tergantung pada kerjasama antara aktor pemerintah dan non-pemerintah, dan terutama pada dinamika pendapat umum. Unsur kunci dalam keberhasilan akan sangat tergantung pada kemampuan mengumpulkan dukungan dan meyakinkan publik bahwa norma dan kebijakan yang diterapkan dalam reformasi sektor keamanan adalah berharga dan valid. Hal ini harus dilakukan melalui pendekatan yang inklusif dan partisipatoris dengan koordinasi horisontal yang menempatkan NGO dan warga negara langsung dalam konsultasi dan proses pembuatan kebijakan. Reformasi sektor keamanan juga tergantung pada penciptaan informasi tentang institusi sektor keamanan, kebijakan, dan dalam prakteknya tersedia luas bagi masyarakat. Meskipun sejumlah informasi tetap perlu dipertahankan kerahasiaannya demi kepentingan keamanan nasional, tata kelola sektor keamanan demokratis tergantung pada pengembangan derajat transparansi terbesar yang mungkin dilakkan dalam keterbatasan tersebut.

Fokus terhadap angkatan bersenjata dan unsur lainnya dalam sektor keamanan menunjukkan kepentingan utama dalam masyarakat sipil terhadap dampak dan perubahan politik, dan dalam hal reformasi sektor keamanan, ke arah institusi dan tata kelola yang lebih demokratis (Marina Caparini, 2002:8; 2004:10). Reformasi sektor keamanan adalah tentang institusi negara, terutama

mengenai kewenangan penggunaan upaya paksa, misalnya angkatan bersenjata, polisi, dan badan intelijen. Peran negara sangat sentral dan penting. Reformasi bisa membutuhkan renegotiasi hubungan institusi negara yang menjadi sentralnya dengan aktor politik dan sosial lainnya. Tetapi hal yang sangat penting tetap pada masalah upaya negara untuk menyediakan keamanan. Masyarakat sipil bisa berperanan dalam membantu negara untuk memenuhi tanggungjawabnya secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Efektivitas organisasi masyarakat sipil dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah atau penerapan dalam sektor keamanan tampaknya bergantung pada beberapa variabel. Pertama adalah karakter struktur kesempatan politik domestik, atau faktor-faktor yang memberikan fasilitas atau menghalangi mobilisasi dalam sistem politik. Bagaimanakah administrasi politik memandang organisasi masyarakat sipil secara umum, dan khususnya berkenaan dengan berbagai hal kebijakan keamanan nasional serta internal? Juga, dalam keadaan seperti apakah organisasi masyarakat sipil dilibatkan dalam pekerjaan akar rumput dan pengembangan dialog politis dalam bidang ini? Atau sebagai alternatif, apakah mereka berfungsi sebagai kloning lokal dari donor utama mereka? Apakah mereka berbicara diluar jangkauan komunitas dan dukungan akar rumput serta mengagungkan norma-norma demokrasi, tetapi tidak melakukannya? organisasi masyarakat sipil dapat memberikan pengawasan (penelitian dengan cermat) informal, atau mengambil bagian dalam kebijakan dan debat publik mengenai beberapa isu yang berhubungan dengan keamanan atau institusi keamanan negara. Dalam hal ini, beberapa penulis telah mengidentifikasi peran dari *think tank*, lembaga penelitian, NGO dan media sebagai aktor kunci masyarakat sipil yang telah mempengaruhi debat publik serta kebijakan pemerintah dalam hal keamanan nasional (Marina Caparini, 2002:8; 2004:10).

Meskipun demikian perdebatan juga terjadi mengenai peran negara yang sebenarnya dalam mengarahkan dan membentuk masyarakat. Pada banyak negara paska-sosialis, misalnya, ketiadaan yang nyata dari ahli sipil dalam pertahanan telah dirasakan sebagai suatu kendala serius dalam pengendalian demokratis yang efektif terhadap angkatan bersenjata. Secara paradoks, ada suatu tanggung jawab negara untuk menciptakan dan menyediakan suatu lingkungan dan

mengembangkan program yang bertujuan untuk menumbuhkan tenaga ahli di antara warga sipil, dengan tujuan utama untuk menciptakan kapasitas dalam masyarakat untuk memberikan pendapat alternatif dan perspektif yang independen dan menilai kebijakan keamanan, menguji keputusan pemerintah, dan memeriksa kekuatan negara pada wilayah tertentu dan khusus.

Lebih dari itu, ada kemungkinan bahwa masyarakat sipil dan gerakan sosial dalam beberapa hal mempertanyakan kapasitas dari struktur pemerintah yang lemah dalam memberikan reaksi. Dalam beberapa sektor warga negara seperti halnya terus menerus tidak sesuai dengan pemerintah, pada isu seperti perlindungan lingkungan atau pembangunan perkotaan. Tingkat konflik dengan negara cenderung untuk tergantung pada kemampuan organisasi masyarakat sipil untuk memobilisasi konstituennya dan fleksibilitas dan kemampuan adaptasi pemerintah dalam menanggapi tuntutan warga negaranya.

Peran masyarakat sipil dalam domain pemolisian barangkali lebih mudah dibedakan dibandingkan pada domain militer, terutama pada negara demokrasi dimana pemolisian demokratis, dan terutama sesuatu yang disebut Pemolisian Komunitas, telah menjadi prinsip panduan. Dalam pengertian pemolisian demokratis maka peran masyarakat sipil ditandai dengan adanya pengawasan sipil terhadap tindakan kepolisian, termasuk juga terhadap penyelenggaraan Pemolisian Komunitas.

Secara ringkas, Pemolisian Komunitas membutuhkan polisi dengan karakteristik yang (1) selalu bekerja dalam kaitannya dengan penegakkan aturan hukum; (2) melindungi publik dengan memperhatikan hak asasi manusia; (3) menyediakan penjagaan ketertiban yang adil; (4) netral (secara politis non-partisan); (5) di bawah kendali sipil (bukan militer) dan berorientasi sipil, bukan militer. Memiliki integritas profesional dan personal (mematuhi kode etik baik yang tertuang secara eksplisit (dalam hukum) maupun implisit (nilai-nilai)); (6) bekerja responsif terhadap kebutuhan individu dan kelompok dalam komunitas (lebih tanggap terhadap kebutuhan komunitas [*downward*], daripada partai politik atau rejim [*upward*]); (7) secara individu bertanggung jawab kepada komunitas atas tindakannya; (8) transparan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada

berbagai pihak (termasuk komunitas lokal) melalui – berbagai mekanisme pengawasan baik pada eksekutif, legislatif, peradilan, hukum, administratif (internal), sosialisasi internal (kode etik), eksternal (ombudsmen, inisiatif akar rumput, NGO yang mengkhususkan pada pemolisian dan hak asasi manusia, kelompok konsultasi komunitas) (Marina, Caparini, 2002:11; 2004:13).

Dalam masyarakat demokratis, pemolisian dipertahankan berdasarkan persetujuan publik. Maka dengan demikian terdapat konsensus nilai dalam masyarakat; pemolisian yang koersif menyiratkan kurangnya atau pemaksaan konsensus nilai. Pemolisian dengan persetujuan dari komunitas memberikan polisi, dan lebih luas lagi, negara, legitimasi yang lebih besar. Dengan demikian maka masyarakat sipil diharapkan untuk memainkan suatu peran yang sangat signifikan, setidaknya dalam teori, dalam pemolisian demokratis yang berorientasi komunitas.

Kelompok masyarakat sipil di negara demokrasi seringkali dilibatkan dalam upaya untuk membuat polisi tetap dapat dipertanggungjawabkan, mempengaruhi kebijakan dan penerapan pemolisian, dan otoritas lobi publik tentang polisi. Dengan demikian bahkan di negara-negara dimana ada suatu gaya koersif atau militer dalam pemolisian, gerakan warga negara untuk keselamatan dan perlawanan terhadap kekerasan polisi yang berlebihan telah berhasil memaksa, memermalukan dan bernegosiasi dengan institusi polisi serta otoritas politik untuk merubah penerapan pemolisian.

### **2.2.3. Tataran Empiris: Relasi POLRI dan Komunitas Dalam Pemolisian Komunitas**

Pada bagian ini akan diuraikan beberapa hal yang terkait dengan tataran empiris yang secara umum akan membahas realsi POLRI dan komunitas dalam Pemolisian Komunitas. Secara rinci, bagian ini akan membahas hal-hal yang terkait dengan (1) penyelenggaraan keamanan oleh masyarakat; (2) paradigma baru sebagai langkah awal kemitraan; (3) persamaan dan perbedaan program lama dan program dengan paradigma baru.

### 2.2.3.1. Tinjauan Penyelenggaraan Keamanan Oleh Masyarakat

Secara universal kelembagaan penanggulangan kriminalitas telah melekat dalam kehidupan masyarakat semenjak mencapai eksistensinya sebagai unit-unit kehidupan bersama dalam berbagai bentuk yang dapat dideskripsikan adanya fungsi memaksa dalam masyarakat yang terbentuk secara berjenjang sejak dari terbentuknya masyarakat ke dalam unit-unit sosial terkecil sampai pada tahapan pelebagaan terhadap aturan-aturan main yang telah disepakati bersama.

Secara universal sebenarnya upaya pengamanan oleh masyarakat sejak dulu telah tergelar mulai dari upaya-upaya penyelenggaraan yang dilakukan oleh masyarakat sendiri maupun oleh pemerintah. Dengan demikian secara universal telah ada penyelenggaraan keamanan oleh masyarakat dalam wujud upaya penanggulangan kriminalitas.

Ide bahwa penduduk memiliki peran untuk melakukan pemeliharaan keamanan di dalam komunitas mereka sendiri telah menjadi tradisi yang cukup lama dalam teori-teori dan kebijakan sistem peradilan pidana. Argumen teoritis yang utama dibelakang ide tersebut adalah bahwa orang-orang yang hidup bersama dalam komunitas yang sama memiliki kapasitas yang sinergis untuk mengatur tingkah laku yang terjadi di dalam komunitas mereka. Premis ini adalah komponen mendasar dalam konsep kontrol sosial informal dan telah dikenali sebagai sebuah prinsip sentral dari teori disorganisasi sosial yang semula diformulasikan oleh Shaw dan McKay. Selama 25 tahun terakhir ini, banyak sekali penelitian-penelitian yang dipublikasikan tentang masalah ini (William Wells, Joseph A. Schafer, Sean P. Varano and Timothy S. Bynum, 2006:4).

Dalam konteks hubungan antara resiko kejahatan di lingkungan ketetangaan dan kemungkinan keterlibatan komunitas dalam pencegahan kejahatan itu sendiri, April dan kawan-kawan (2006:4) mengemukakan dua hipotesis. Pertama, tingkat kejahatan yang tinggi akan mendorong keterlibatan yang lebih besar dalam pencegahan kejahatan karena penduduk akan bersatu untuk mempertahankan komunitas mereka atau bertindak karena kurang percaya kepada polisi dalam menyelesaikan masalah-masalah kejahatan. Kedua, pandangan bahwa karena ketakutan terhadap kejahatan dan pembalasan dendam

dari pelaku kejahatan, lingkungan ketetanggaan dengan tingkat kejahatan tinggi akan cenderung memiliki keterlibatan penduduk yang rendah untuk mencegah kejahatan.

Keterlibatan penduduk pada tingkat ketetanggaan menggambarkan kehadiran dari komunitas yang terorganisir. Sosiolog telah lama mengetahui bahwa lingkungan ketetanggaan terorganisir secara berbeda dan memiliki organisasi sosial yang terkait dengan fenomena-fenomena lainnya, termasuk kejahatan. Teori dan penelitian menganalisa perubahan yang cepat di Chicago di akhir abad ke 20 berlanjut dengan mempengaruhi pemikiran para sosiolog tentang organisasi sosial dan disorganisasi sosial. Pelajaran dari aliran Chicago menggambarkan bagaimana sosiologi dapat memberi informasi tentang teori dan praktek dari kontrol sosial informal yang dilakukan oleh penduduk komunitas (Lonn Lanza Kaduce, 2004:5). Kontrol sosial informal (yang digunakan oleh penduduk itu sendiri) akan menjadi lebih efektif daripada upaya-upaya kontrol formal (penegakkan hukum), dan petugas yang tidak memiliki hubungan yang positif dengan penduduk akan menjadi tidak efektif (Lonn Lanza Kaduce. 2004).

Studi yang lebih baru lagi, misalnya yang dilakukan oleh Sampson dan kawan-kawan pada tahun 1997 (Robert J. Sampson and Stephen Raudenbush and Felson Earls, 1997:4), menunjukkan pentingnya kemanjuran kolektif (suatu ukuran campuran dari kontrol sosial informal dan kohesi sosial) untuk mengurangi kejahatan dan perilaku menyimpang. Sampson dan kawan-kawan menemukan bukti bahwa kemanjuran kolektif berhubungan dengan tingkat yang rendah dari kekerasan di lingkungan ketetanggaan. Sampson dan kawan-kawan menyimpulkan bahwa kontrol sosial informal dan kohesi sosial adalah faktor kunci yang menyumbang pada kapasitas lingkungan ketetanggaan untuk membatasi kejahatan dan perilaku menyimpang di dalam batas wilayah mereka.

Ada beberapa elemen dari apa yang kita sebut sebagai kapasitas komunitas. Satu dari beberapa komponen inti dari kapasitas komunitas adalah keinginan dari penduduk untuk secara aktif mempresentasikan norma-norma komunitas untuk menjaga mereka jika mereka terancam. Keinginan penduduk untuk maju ke depan dan melawan orang-orang yang melanggar norma-norma

lokal yang bersifat umum dikenal sebagai informal sosial kontrol. Dalam banyak teori tentang disorganisasi sosial hal ini dipandang sebagai satu dari cara-cara prinsipil dari anggota komunitas untuk mempertahankan ketertiban di dalam inisiatif mereka sendiri. Penduduk pada komunitas dengan kapasitas tinggi percaya satu sama lain dan berkeinginan untuk mengambil aksi dalam kepentingan terbesar dari komunitas. Di dalam komunitas dengan kapasitas yang tinggi ini, apa yang dipandang sebagai hal yang menguntungkan bagi kebaikan bersama seringkali dilihat sebagai hal yang melebihi kepentingan individu. Penduduk mengharapkan pertukaran; mereka menganggap bahwa penduduk yang lainnya akan mengambil inisiatif apabila saat itu adalah gilirannya untuk melakukan pengawasan.

Dengan demikian, sebetulnya konsep peranserta masyarakat dalam penanggulangan kejahatan bukanlah konsep baru. Sebelumnya didirikannya organisasi polisi modern, tugas-tugas pembinaan masyarakat adalah tanggung jawab masyarakat sendiri. Bahkan pada waktu organisasi polisi modern pertama kali didirikan oleh Sir Robert Peel pada tahun 1929, Ia menekankan bahwa “polisi haruslah bekerja dengan bekerjasama dengan masyarakat dan anggota polisi haruslah melindungi hak-hak, melayani kepentingan, serta berusaha mendapatkan kepercayaan masyarakat tempat mereka melaksanakan tugas kepolisian” (Mayhall, 1984). Namun ketika polisi kemudian mengambil peranan yang besar dalam penegakan hukum, peranan masyarakat menjadi melemah. Salah satu akibat yang dirasakan adalah bahwa masyarakat menjadi acuh tak acuh dan enggan berperanserta dalam tugas-tugas kepolisian.

Siskamling dapat dikatakan sebagai salah satu bentuk strategi pencegahan kejahatan yang paling populer dikalangan masyarakat dan polisi. Siskamling dilaksanakan berdasarkan asumsi bahwa masyarakat yang terorganisir akan dapat mendorong reaksi kolektif terhadap kejahatan. Dengan demikian diharapkan dapat menurunkan tingkat kejahatan, khususnya pencurian.

Menurut Olsen (1983:), kegiatan siskamling dilaksanakan dengan tujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang masalah kejahatan, mendidik masyarakat untuk mengambil langkah-langkah yang lebih efektif untuk

mengamankan rumah dan kendaraannya, mendorong masyarakat untuk segera melaporkan kepada polisi apabila melihat kejadian-kejadian yang mencurigakan, meningkatkan hubungan antara polisi dengan masyarakat.

Keberhasilan kegiatan siskamling akan tergantung pada kesediaan pihak polisi dan masyarakat untuk bekerja sama dan berperan serta dalam kegiatan tersebut. Pelaksanaan siskamling pada dasarnya juga dimaksudkan untuk merubah tingkah laku warga masyarakat dalam reaksinya terhadap kejahatan. Diasumsikan bahwa sebelum siskamling dilaksanakan warga masyarakat cenderung bersikap acuh tak acuh dalam mengatasi kejahatan, karena berpandangan bahwa masalah bukanlah tanggungjawabnya tetapi merupakan tanggung jawab polisi semata. Melalui siskamling diharapkan warga masyarakat mulai menumbuhkan reaksi kolektif terhadap kejahatan. Solidaritas dalam menanggulangi kejahatan adalah sumberdaya yang tak ternilai bagi usaha pencegahan dan penanggulangan kejahatan.

Kegiatan semacam siskamling berasumsi bahwa dengan menerangkan kepada warga masyarakat tentang seriusnya keadaan kejahatan di wilayah mereka, tingkat kesadaran tentang pentingnya tanggung jawab bersama akan mudah terbentuk. Lebih jauh, ini berarti bahwa warga masyarakat tidak akan bersedia berperanserta apabila mereka tidak memandang bahwa kejahatan merupakan masalah mereka. Sehubungan dengan permasalahan ini terdapat dua teori yang menjelaskan tentang fungsi kejahatan di masyarakat. Teori pertama adalah teori dari Durkheim yang menyatakan bahwa kejahatan dapat berperan dalam memajukan solidaritas sosial (Box, 1981). Sebaliknya Conklin (1975) berpendapat bahwa kejahatan akan dapat memecah belah masyarakat karena kejahatan menghasilkan saling tidak percaya dan saling curiga dalam masyarakat.

Berdasarkan teori-teori yang pada dasarnya saling bertentangan tersebut dapat disimpulkan bahwa peran sosial dari kejahatan akan tergantung pada kondisi sosial budaya masyarakat. Dalam masyarakat yang terorganisir, teori Durkheim mungkin merupakan kebenaran, sebaliknya dalam masyarakat yang terpilah-pilah, tidak terorganisir pandangan Conklin akan lebih dapat menjelaskan.

Berkenaan dengan kecenderungan peran serta masyarakat dalam kegiatan pencegahan kejahatan, Podolefsky dan Dubow (1981) berpendapat bahwa peranserta masyarakat tersebut tidak berhubungan dengan persepsi mereka tentang kejahatan tetapi lebih merupakan berperannya masing-masing individu sebagai anggota kegiatan tersebut. Lebih jauh, usaha-usaha untuk mendorong keterlibatan warga masyarakat dalam organisasi kemasyarakatan akan dapat mendorong pula keterlibatan mereka dalam kegiatan pencegahan kejahatan. Dalam kaitan ini, Goldsten (1977) mengatakan bahwa dalam masyarakat yang sudah memiliki peran aktif dalam kegiatan pencegahan kejahatan, polisi harus dapat memberikan dukungan dalam kegiatan tersebut.

Di Indonesia penerapan konsep pencegahan dan penanggulangan kejahatan yang menitik beratkan keterlibatan dan peran serta masyarakat telah dituangkan ke dalam konsep “keamanan swakarsa”, yang mempunyai pengertian sebagai tatanan secara terpadu dari berbagai aspek secara sistematis berkelanjutan tentang masalah-masalah keamanan yang mengupayakan hidupnya peran dan tanggung jawab masyarakat dalam pembinaan keamanan yang tumbuh dan berkembang atas kehendak dan kemampuan masyarakat sendiri, untuk mewujudkan daya tangkal, daya cegah dan daya penanggulangan masyarakat terhadap setiap kemungkinan gangguan keamanan, serta daya tanggap dan penyesuaian masyarakat terhadap setiap perubahan dan dinamika sosial yang membudaya dalam bentuk pola sikap kebiasaan dan perilaku masyarakat; sehingga gangguan keamanan dapat di cegah sedini mungkin sejak dari sumber dasarnya dan kekuatan fisik aparaturnya keamanan digunakan seminimal mungkin dan secara selektif (Tadjuddin N.H., 1988:4).

#### **2.2.3.2. Paradima Baru POLRI Sebagai Langkah Awal Kemitraan**

Dalam kehidupan masyarakat sipil yang bercirikan demokrasi dan supremasi hukum, Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) harus mampu memberikan jaminan keamanan, ketertiban dan perlindungan hak asasi manusia kepada masyarakat serta dapat menunjukkan transparansi dalam setiap tindakan, menjunjung tinggi kebenaran, kejujuran, keadilan, kepastian dan manfaat sebagai wujud pertanggung-jawaban terhadap publik (akuntabilitas publik).

Proses reformasi yang telah dan sedang berlangsung untuk menuju masyarakat sipil yang demokratis membawa berbagai perubahan didalam sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. POLRI yang saat ini sedang melaksanakan proses reformasi untuk menjadi Kepolisian sipil, harus dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan kehidupan masyarakat dengan cara merubah paradigma yang menitik-beratkan pada pendekatan yang reaktif dan konvensional (kekuasaan) menuju pendekatan yang proaktif dan mendapat dukungan publik dengan mengedepankan kemitraan dalam rangka pemecahan masalah-masalah sosial. Model penyelenggaraan fungsi kepolisian tersebut dikenal dengan berbagai nama seperti *Community Oriented Policing*, *Community Based Policing* dan *Naighbourhood Policing* dan akhirnya populer dengan sebutan *Community Policing* (Pemolisian Komunitas).

Pada waktu lalu, POLRI mengembangkan program bimbingan masyarakat (Bimmas) dan program-program yang berkaitan dengan Sistem Keamanan Swakarsa (Siskamswakarsa). Program Siskamswakarsa dilakukan melalui sistem keamanan lingkungan (Siskamling) yang meliputi lingkungan pemukiman, lingkungan pendidikan dan lingkungan kerja sebagai bentuk pengamanan Swakarsa sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Babinkamtibmas (Bintara Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat) berperan sebagai ujung tombak pelaksanaan Siskamswakarsa/Siskamling. Selain membawa berbagai manfaat, pola penyelenggaraan tugas POLRI yang bersifat "*Pre-emptif*" dengan pendekatan "Bimmas / Babinkamtibmas" yang mencerminkan hubungan struktural "Kekuasaan" dipandang perlu untuk disesuaikan untuk perkembangan masyarakat sipil.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang diuraikan diatas maka dipandang perlu untuk mengadopsi konsep Pemolisian Komunitas dan menyesuaikannya dengan karakteristik dan kebutuhan masyarakat Indonesia serta dengan cara dan dengan nama Indonesia. Tanpa mengesampingkan kemungkinan penggunaan penterjemahan istilah yang berbeda terutama bagi keperluan akademis secara formal oleh jajaran POLRI, model tersebut diberi nama "Pemolisian Masyarakat" (pen: Pemolisian Komunitas) dan selanjutnya secara konseptual dan

operasional disebut “Pemolisian Komunitas”. Pemikiran-pemikiran yang berkenaan dengan pengembangan Pemolisian Komunitas dipandang perlu dituangkan dalam suatu naskah kebijakan dan strategi organisasi.

Sebelum era Pemolisian Komunitas, di Indonesia, penyelenggaraan tugas-tugas Kepolisian baik dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban maupun penegakan hukum, dilakukan secara konvensional. Kepolisian dipandang semata-mata sebagai alat negara sehingga pendekatan kekuasaan bahkan tindakan represif seringkali mewarnai pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian. Selain itu Polisi cenderung menumbuhkan sikap yang menampilkan dirinya sebagai sosok yang formal, dan eksklusif dari anggota masyarakat lainnya. Pada akhirnya semua itu berakibat pada memudarnya legitimasi Kepolisian dimata publik pada satu sisi, serta semakin berkurangnya dukungan publik bagi pelaksanaan tugas Kepolisian maupun buruknya citra polisi pada sisi lain.

Kondisi seperti diutarakan di atas, juga terjadi di Indonesia, lebih-lebih ketika POLRI dijadikan sebagai bagian integral ABRI dan Polisi merupakan pajurit ABRI yang dalam pelaksanaan tugasnya diwarnai sikap dan tindakan yang kaku bahkan militeristik yang tidak profesional. Kepolisian, utamanya penegak hukum, yang bersifat otoriter, kaku, keras dan kurang peka terhadap kebutuhan rasa aman masyarakat. Disisi lain pelaksanaan tugas Kepolisian sehari-hari, lebih mengedepankan penegakan hukum utamanya untuk menanggulangi tindak kriminal. Berdasarkan TAP MPR Nomor II/MPR/1993 tentang Garis Besar Haluan Negara yang berkaitan dengan Sistem Keamanan dan Ketertiban Masyarakat Swakarsa, POLRI dibebani tugas sebagai ujung tombak terdepan. Pendekatan demikian memposisikan masyarakat seakan-akan hanya sebagai obyek dan Polisi sebagai subjek yang “serba lebih” sehingga dianggap figur yang mampu menangani dan menyelesaikan segenap permasalahan Kamtibmas yang dihadapi masyarakat.

Terdapat kecenderungan bahwa masyarakat lebih menginginkan pendekatan-pendekatan yang personal dan menekankan pemecahan masalah daripada sekedar terpaku pada formalitas hukum yang kaku. Dalam bidang penegakan hukum terutama yang menyangkut pertikaian antar warga,

penyelesaian dengan mekanisme informal dibanding lebih efektif daripada proses sistem peradilan pidana formal yang diacapkali kurang memberikan peranan yang berarti bagi korban dalam pengambilan keputusan penyelesaian masalah yang dideritanya.

Kondisi sebagaimana diuraikan di atas, mendorong diluncurkannya program-program baru dalam menyelenggarakan tugas Kepolisian terutama yang disebut Pemolisian Komunitas. Lambat laun Pemolisian Komunitas tidak lagi hanya merupakan suatu program atau strategi melainkan suatu falsafah yang menggeser paradigma konvensional menjadi suatu model pemolisian baru dalam masyarakat sipil. Model ini pada hakekatnya menempatkan masyarakat bukan semata-mata sebagai obyek tetapi mitra Kepolisian dan pemecahan masalah (pelanggaran hukum) lebih merupakan kepentingan daripada sekedar proses penanganan yang formal/prosedural.

Dalam kehidupan masyarakat bangsa Indonesia nilai-nilai yang terkandung dalam konsep Pemolisian Komunitas pada hakekatnya bukan merupakan hal yang asing. Kebijakan Siskamswakarsa diangkat dari nilai-nilai sosio-kultural masyarakat Indonesia, yang lebih menjunjung nilai-nilai sosial daripada individu. Pelaksanaan lingkungan secara swakarsa pernah/masih efektif berjalan. Pada bagian-bagian wilayah/etnik tertentu nilai-nilai kultural masih efektif atau bisa diefektifkan dalam menyelesaikan masalah sosial pada tingkat lokal. Nilai saling memaafkan dijunjung tinggi dalam masyarakat Indonesia yang religius. Pada zaman dahulu dikenal adanya “Hakim Perdamaian” desa. Kondisi itu semua merupakan modal awal yang dapat berperan sebagai faktor pendukung yang efektif dalam pembangunan Pemolisian Komunitas “ala” Indonesia, jika dikelola secara tepat sesuai ke-kini-an dan sejalan dengan upaya membangun masyarakat sipil khususnya Kapolisian “sipil” yang menekankan pada pendekatan kemanusiaan khususnya perlindungan hak-hak asasi manusia dalam pelaksanaan tugas Kepolisian.

Pemolisian Komunitas, dengan demikian, akan memberikan dimensi baru bagi pekerjaan polisi tradisional, yang dulunya bersifat reaktif menjadi pro aktif. Pemolisian ini juga menekankan kepada pencarian cara-cara baru untuk

melindungi golongan rentan seperti remaja, gelandangan, masyarakat minoritas, dan masyarakat tertindas serta terlibat konflik seperti yang dialami masyarakat di sebagian wilayah Indonesia. Pemolisian ini selain menerima kemajuan teknologi dalam pemolisian juga mengedepankan relasi antar manusia yang harus dilaksanakan diseluruh organisasi, sehingga pemolisian ini pada dasarnya sangat menekankan kepada desentralisasi atau kepekaan terhadap ciri-ciri lokal.

Kegiatan polisi yang berorientasi masyarakat di Indonesia menurut Reksodiputro (1998) kegiatan polisi yang berorientasi masyarakat atau yang berpusat dalam masyarakat di Indonesia sudah ditekankan setidaknya sejak tahun 1980. Sistem keamanan lingkungan secara resmi mengacu sebagai sistem keamanan swakarsa untuk menekankan bahwa sistem kegiatan polisi ini harus dimulai dan didukung penuh oleh masyarakat. Konsep dasar yang dipakai dalam sistem ini adalah “ronda kampung”, yang masih banyak dijalankan di desa-desa pedalaman.

Sebagai ujung tombak dalam menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat, POLRI harus mampu beradaptasi dengan segala perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Implikasi dari kemajuan jaman yang membuat modus kejahatan semakin canggih, menuntut POLRI untuk berubah dan menyesuaikan diri dengan perkembangan tersebut. seiring dengan bergulirnya era reformasi yang telah menggugah kesadaran seluruh komponen bangsa untuk melakukan pembenahan dan pembaharuan atas berbagai ketimpangan, kinerja dan hal-hal yang dianggap tidak profesional serta proporsional menuju masyarakat sipil yang demokratis. POLRI pun tak lepas dari wacana besar perubahan ini. Sebab, kepolisian merupakan cerminan dari tuntutan dan harapan masyarakat akan adanya rasa aman, keamanan, ketertiban dan ketentraman, yang mendukung produktifitas yang mensejahterakan warga masyarakat.

Untuk melakukan penyesuaian terhadap perkembangan atmosphere baru dalam masyarakat ini, POLRI pun dituntut untuk mereformasi dirinya sendiri, melalui berbagai pemberdayaan sumber daya yang ada dan melalui perubahan pola pikir para petugas POLRI (*to change the mind set of police officers*) secara

berkesinambungan agar POLRI dapat mengatasi tantangan masa depan seiring dengan arus globalisasi dan demokratisasi.

Salah satu tantangan utama POLRI ke depan adalah menciptakan polisi masa depan, yang mampu secara terus-menerus beradaptasi dengan perkembangan sosial, budaya, ekonomi dan politik masyarakat. Polisi harus dapat menjadi mitra, memahami atau cocok dengan masyarakat, menjadi figur yang dipercaya sebagai pelindung, pengayom dan penegak hukum.

Di samping itu sebagai pribadi dapat dijadikan panutan masyarakat dan mampu membangun simpati dan kemitraan dengan masyarakat. POLRI dalam hal ini harus membangun interaksi sosial yang erat dan mesra dengan masyarakat, yaitu keberadaannya menjadi simbol persahabatan antara warga masyarakat dengan polisi dengan mengedepankan dan memahami kebutuhan adanya rasa aman warga masyarakat, yang lebih mengedepankan tindakan pencegahan kejahatan (*crime prevention*). Kelahiran kepolisian modern dipandang sebagai proses pembebasan polisi dari cara-cara kerja yang *unpolice* atau ‘tidak layak polisi’ antara lain: tidak profesional, sewenang-wenang, otoriter, model militeristik, penyalahgunaan wewenang (KKN), arogan, dsb. Tindakan-tindakan tersebut menjadikan polisi tidak dipercaya dan jauh dari warga masyarakat dan citranya di mata masyarakat adalah buruk. Harapan masyarakat yang demokratis adalah adanya polisi sipil yang profesional yang lebih mengutamakan kemitraan (*partnership*) dan pemecahan masalah (*problem solving*) untuk menunjukkan jati diri polisi sipil yang humanis dan mampu berkomunikasi dari hati ke hati dengan warga masyarakat yang senantiasa berupaya mengurangi rasa ketakutan warga masyarakat akan adanya gangguan kamtibmas dalam rangka meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Model Pemolisian Komunitas dapat dianalogikan bahwa posisi polisi adalah dapat berpindah secara fleksibel yaitu: 1) **Posisi setara** antara polisi dengan warga komunitas dalam membangun kemitraan dimana polisi bersama-sama dengan warga dalam upaya untuk mencari solusi dalam menangani berbagai masalah sosial yang terjadi dalam masyarakat; 2) **Posisi di bawah** adalah polisi berada di bawah masyarakat yaitu polisi dapat memahami kebutuhan rasa aman

warga komuniti yang dilayaninya; dan 3) **Posisi polisi di atas** yaitu polisi dapat bertindak sebagai aparat penegak hukum yang dipercaya oleh warga masyarakat dan perilakunya dapat dijadikan panutan oleh warga yang dilayaninya. Polisi sebagai petugas dalam Pemolisian Komunitas mengidentifikasi warga yang taat dan patuh hukum dan diajak tidak hanya untuk mengamankan dirinya tetapi juga warga komunitinya dan polisi berupaya membentuk jaringan sosial.

Tugas Polisi yang mencakup tugas perlindungan, pengayoman dan pelayanan disamping tugasnya sebagai alat negara penegak hukum membuka format yang lebih luas kearah pemberdayaan masyarakat. Namun demikian dalam operasional Pemolisian Komunitas adalah dalam lingkup wilayah yang kecil (Kelurahan atau RW) dengan tetap menitikberatkan kepada orientasi pada masyarakat yang dilayaninya (polisi cocok dengan masyarakat). Dalam penyelenggaraan tugas POLRI, Pemolisian Komunitas akan dikenal dengan istilah Pemolisian Komunitas (Pemolisian Masyarakat) .

Paradigma baru ini didasari oleh kenyataan bahwa sumber daya manusia kepolisian yang terbatas tidak mungkin mengamankan masyarakat secara *solitair* atau seorang diri. Polisi membutuhkan peran serta masyarakat dalam menjaga keamanan dan ketertiban. Syarat utama dari paradigma baru ini adalah terjalinnya kedekatan hubungan antara polisi dan masyarakat. Tepatnya, kemitraan yang harmonis dan upaya-upaya untuk menyelesaikan berbagai masalah sosial yang terjadi dalam masyarakat khususnya yang berkaitan dengan keamanan dan rasa aman warga masyarakat.

### **2.2.3.3. Persamaan Dan Perbedaan Program Lama Dan Program Dengan Paradigma Baru**

Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) di tahun 2008 telah menerapkan program Perpolisian Masyarakat (Pemolisian Komunitas) sebagai Tahap Peningkatan dari ke-4 tahap yang ada yaitu Tahap Sosialisasi, Tahap Pengembangan, Tahap Peningkatan dan Tahap Pemantapan. Hal ini berdasarkan Surat Keputusan Kapolri Nomor: SKEP/737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005, yang menyebutkan bahwa Tahap Peningkatan adalah mengembangkan program Pemolisian Komunitas dalam kewilayahan/kawasan sebagai kelanjutan dari

program yang dilaksanakan sehingga warga masyarakat dapat berpartisipasi dan mendukung program Pemolisian Komunitas dan mengevaluasi pelaksanaan program-program yang telah dilaksanakan pada tahun 2007.

Pemolisian Komunitas sudah melalui beberapa pengujian oleh POLRI dengan mengelaborasi beberapa model perpolisian masyarakat yang sudah lebih dulu diterapkan di beberapa negara maju dan demokrasi, misalnya program COP (*Community Oriented Policing*) yang diterapkan di Amerika, program KOBAN di Jepang serta banyak lainnya. POLRI mengadopsi program *community policing* Jepang yang sampai saat ini masih bekerjasama dengan mengirimkan anggota POLRI untuk belajar di Jepang. Program kerjasama tersebut melalui *pilot project* di Kepolisian Resort Metro Bekasi dengan JICA (*Japan International Cooperation Agency*), dan keberhasilan *pilot project* tersebut sudah ditularkan kepada jajaran kepolisian lainnya di Indonesia.

Sebenarnya program Pemolisian Komunitas pada hakekatnya bukan merupakan hal yang asing bagi POLRI. Kebijakan Siskamswakarsa (sistem keamanan swakarsa) diangkat dari nilai-nilai sosial-kultural masyarakat Indonesia, yang lebih menjunjung nilai-nilai sosial daripada individu. Maka dari itu muncullah konsep Pemolisian Komunitas yang mencakup 2 (dua) unsur yaitu perpolisian dan masyarakat. Secara harfiah, perpolisian merupakan terjemahan dari kata "*policing*" berarti segala hal ihwal tentang penyelenggaraan fungsi kepolisian, yaitu perpolisian yang tidak hanya menyangkut operasionalisasi fungsi kepolisian (taktik/teknik) tetapi juga pengelolaan fungsi kepolisian secara menyeluruh mulai dari tataran manajemen puncak sampai manajemen lapis bawah, termasuk filsafah-filsafah yang melatarbelakanginya.

Masyarakat diterjemahkan dari kata "*community*" (komunitas) berarti warga masyarakat atau komunitas yang berada didalam suatu wilayah tertentu yang jelas batas-batasnya secara geografis (*geographic community*), serta dapat juga diperluas meliputi suatu kelompok yang memiliki kesamaan kepentingan dalam wilayah yang lebih luas (*community of interest*). Pemolisian Komunitas sebagai suatu strategi<sup>2</sup>, dengan demikian, adalah model perpolisian yang

---

<sup>2</sup> Pengertian dalam Surat Keputusan Kapolri nomor : SKEP/737/X/2005.

menekankan kemitraan yang sejajar antara petugas Pemolisian Komunitas dengan masyarakat lokal dalam menyelesaikan dan mengatasi setiap permasalahan sosial yang mengancam keamanan dan ketertiban masyarakat serta ketentraman kehidupan masyarakat setempat dengan tujuan untuk mengurangi dan rasa ketakutan akan kejahatan serta meningkatkan kualitas hidup warga setempat. Model Pemolisian Komunitas dapat mengambil bentuk wilayah atau kawasan. Dalam model wilayah yaitu mencakup satu atau gabungan beberapa area/kawasan permukiman (RT/ RW/ Dusun/ Desa/ Kelurahan). Pembentukan Pemolisian Komunitas model ini harus lebih didasarkan pada keinginan masyarakat itu sendiri, walaupun proses ini bisa saja dilatarbelakangi oleh dorongan polisi. Sedangkan model kawasan yaitu kesatuan area kegiatan bisnis dengan pembatasan yang jelas (Mall/ Pusat Perdagangan/ Pertokoan/ Perkantoran/ Kawasan Industri). Pembentukan Pemolisian Komunitas model ini dapat dilakukan atas inisiatif bersama.

Pembentukan Pemolisian Komunitas ini mensyaratkan 3 (tiga) hal yaitu: **pertama**, adanya petugas Pemolisian Komunitas yang ditugaskan secara tetap pada masing-masing model tersebut diatas; **kedua**, model kawasan mensyaratkan adanya “pos” (balai) sebagai pusat layanan kepolisian sedangkan pada model wilayah dapat memanfaatkan fasilitas yang tersedia pada kantor kelurahan atau tempat tinggal petugas Pemolisian Komunitas; **ketiga**, adanya suatu forum kemitraan yang keanggotaannya mencerminkan keterwakilan semua unsur dalam masyarakat (tokoh agama, tokoh adat, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, dll.) termasuk petugas Pemolisian Komunitas dan pemerintahan setempat.

Oleh karena itu, sepanjang tahun 2007 yang lalu, banyak Polsek sudah membentuk FKPM (Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat) di setiap kelurahannya. Sosialisasi yang dilaksanakan semakin membuat masyarakat lokal merasakan sangat membutuhkan FKPM untuk bersama-sama POLRI menciptakan kamtibmas di wilayah mereka. Sampai saat ini sosialisasi masih dilakukan untuk segera mengoperasionalkan FKPM yang sudah terbentuk. Beberapa kali sosialisasi yang dilakukan Polsek mengundang antusiasnisme masyarakat untuk segera menjalin kemitraan yang sejajar dengan pihak Polsek, karena FKPM adalah organisasi kemasyarakatan yang bersifat independen dan dibangun atas

dasar kesepakatan bersama selain itu FKPM dapat juga disebut dengan nama dan istilah lain atau bahasa daerah tertentu atas dasar kesepakatan bersama.

Kekhawatiran terbentuknya FKPM terletak pada masih kurangnya sosialisasi yang akan memunculkan resistensi sebagian masyarakat yang masih menggunakan cara pandang lama terhadap kepolisian, dan besar kemungkinan anggota FKPM akan dianggap sebagai “lawan” oleh mereka. FKPM yang cenderung salah kaprah dengan menafikan keberadaan adat juga dinilai kurang memiliki daya ikat dengan komunitas masyarakat. Di sisi lain, internalisasi Pemolisian Komunitas juga belum menyentuh seluruh jajaran kepolisian sampai pada tingkat yang paling bawah sekalipun.

Kesalahpahaman di kalangan masyarakat sewaktu-waktu bisa timbul. Padahal, Pemolisian Komunitas itu dibentuk hanya untuk menjaga situasi di masing-masing wilayah agar tetap kondusif, sehingga Pemolisian Komunitas itu bukanlah kepanjangan tangan dari aparat kepolisian. Memang selama ini masyarakat sering beranggapan Pemolisian Komunitas itu merupakan kepanjangan tangan polisi, sehingga POLRI perlu memperjelas Tugas, Pokok dan Fungsi (Tupoksi) Pemolisian Komunitas sendiri, dengan memberikan batasan-batasan terhadap kinerja Pemolisian Komunitas, karena Pemolisian Komunitas itu hanya berhak mengamati gejala-gejala awal yang bisa mengarah pada terjadinya suatu gangguan Kamtibmas.

Disebutkan dalam Skep Kapolri No. Pol. Skep/737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 dalam Buku Panduan Pemolisian Komunitas bahwa :

Pemolisian Komunitas sebagai suatu strategi berarti model perpolisian yang menekankan kemitraan sejajar antara petugas Pemolisian Komunitas (dan FKPM) dengan masyarakat lokal dalam menyelesaikan dan mengatasi setiap permasalahan sosial yang mengancam kamtibmas serta ketentraman kehidupan masyarakat dengan tujuan mengurangi kejahatan dan rasa ketakutan akan kejahatan serta meningkatkan kualitas hidup warga setempat.”

Dari pengertian tersebut di atas, tampak bahwa ada semacam kemitraan antara tiga pihak yakni petugas Pemolisian Komunitas (dan FKPM) dengan

masyarakat lokal, sehingga kesan bahwa polisi bekerjasama dengan masyarakat tidaklah dalam hubungan langsung. Sangat mungkin muncul suatu persoalan besar bahwa masyarakat menganggap bahwa FKPM adalah kepanjangan tangan dari POLRI dengan sistem kepengurusan dan keanggotaannya yang selektif. Hanya orang-orang elit lokal saja yang besar meungkinan menjadi pengurus dan anggota FKPM.

Dalam melaksanakan tugasnya, FKPM mempunyai wewenang yang antara lain: **pertama**, membuat kesepakatan tentang hal-hal yang perlu dilakukan; **kedua**, secara kelompok atau perorangan mengambil tindakan kepolisian terbatas yaitu hanya terbatas kepada pemanggilan pihak yang bertikai, sedangkan untuk upaya paksa lainnya seperti penangkapan, pengeledahan, penyitaan dilakukan bersama-sama dengan petugas kepolisian/petugas Pemolisian Komunitas; **ketiga**, memberikan pendapat atau saran kepada Kapolsek baik tertulis atau lisan; **keempat**, menegakkan peraturan lokal. Kewenangan yang diberikan kepada FKPM merupakan wujud kerjasama antara POLRI dan masyarakat dalam mewujudkan Kamtibmas diwilayahnya, kemitraan tersebut dilakukan karena tidak setiap kejadian yang terjadi dimasyarakat dapat sepenuhnya ditanggulangi oleh POLRI. Karena keterbatasan personel POLRI tersebut, maka masyarakat lokal lah yang diajak bermitra untuk membantu POLRI menciptakan kamtibmas dilingkungannya tersebut.

Selain kewajiban maka ada juga larangan FKPM untuk: **pertama**, membentuk satuan-satuan tugas (seperti pada parpol, misal banser, PP, dan sebagainya); **kedua**, menggunakan atribut dan emblem (lambang/symbol) POLRI; **ketiga**, tanpa bersama petugas Pemolisian Komunitas/POLRI menangani sendiri penyelesaian kasus-kasus kejahatan dan pelanggaran; **keempat**, melakukan tindakan kepolisian (upaya paksa) terhadap kasus kejahatan; **kelima**, mengatasnamakan atau mengkait-kaitkan hubungan Pemolisian Komunitas/FKPM dalam melakukan kegiatan politis praktis. Dengan koridor yang sudah ditetapkan, maka diharapkan FKPM sebagai forum masyarakat yang merupakan mitra kepolisian dapat membantu menciptakan keamanan dan ketertiban diwilayahnya masing-masing.

Keberadaan petugas Pemolisian Komunitas saat ini memang dibutuhkan untuk menyertai forum yang sudah terbentuk di masyarakat. Tetapi kekurangan personel POLRI yang akan mengawaki tugas tersebut menjadi kendala. Untuk mengatasi kendala tersebut maka Polsek memberdayakan personel Babinkamtibmas yang sudah ada untuk sementara turut mengemban tugas Pemolisian Komunitas. Pelatihan yang sudah diberikan kepada Babinkamtibmas diharapkan mampu mengakomodasi setiap aspirasi masyarakat lokal diwilayahnya untuk menciptakan Kamtibmas, dan juga senantiasa mensosialisasikan program Pemolisian Komunitas sehingga masyarakat semakin sadar akan dibutuhkannya kerja sama yang mutualisma dalam bentuk kemitraan sejajar dengan POLRI sehingga kinerja POLRI akan semakin baik dengan adanya partisipasi masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk FKPM tersebut.

Apabila hal-hal tersebut diatas sudah bisa berjalan dengan baik disetiap kelurahan yang ada di wilayah Polsek, maka dipastikan setiap permasalahan yang timbul di masyarakat khususnya yang berkaitan dengan perkara ringan akan terselesaikan secara musyawarah mufakat yang merupakan nilai luhur bangsa Indonesia. Setiap FKPM di masingmasing kelurahan diharapkan dapat berbuat banyak untuk menjalankan tugasnya dengan maksimal, tentunya dorongan dan kerja sama dari pihak kepolisian khususnya Polsek sebagai mitra yang sejajar dengan masyarakat akan selalu diberikan baik itu berupa penyuluhan hukum, bimbingan teknis dan administrasi.

Dengan kemitraan sejajar yang telah terjalin antara masyarakat yang terwakili dalam forum tersebut bersama POLRI, maka indikator keberhasilan tersebut akan mudah tercapai. Sekarang tinggal kemauan kita atau tidak untuk mewujudkan hal itu. Keberhasilan tugas POLRI tidak lepas dari partisipasi masyarakat, karena sekecil apapun informasi yang didapat dimasyarakat apabila diperhatikan dengan seksama, diuji kebenarannya maka akan mampu menjadi jalan keluar setiap permasalahan yang terjadi, tidak hanya permasalahan sosial saja tetapi juga permasalahan kamtibmas.

Reformasi dan transformasi Kepolisian Republik Indonesia menjadi kepolisian sipil, semakin menuntut POLRI untuk dekat dan menjadi mitra

masyarakat. Jika selama ini Polisi menjadi asing bagi masyarakat, maka melalui Pemolisian Komunitas yang dikenal dengan Pemolisian Komunitas, paradigma lembaga kepolisian mengalami perubahan yang signifikan. Dalam kehidupan masyarakat madani yang bercirikan demokratis, transparansi dan supremasi hukum, POLRI berkewajiban untuk memberikan jaminan keamanan, ketertiban dan perlindungan hak asasi manusia pada masyarakat serta dapat menunjukkan transparansi dalam setiap tindakan, menjunjung tinggi kebenaran, kejujuran, keadilan, serta kepastian hukum sebagai wujud akuntabilitas publik.

Konsep Pemolisian Komunitas, dengan demikian, terdapat banyak perbedaan dengan model polisi tradisional (termasuk siskamling dengan konsep lama). Beberapa perbedaan yang disoroti di antaranya dalam hal peraturan dan efisiensi cara penanganan masalah. Dalam pola tradisional, peraturan kepolisian terfokus pada penyelesaian masalah pidana, sedangkan dalam pola Pemolisian Komunitas pendekatan penyelesaian masalah dengan cara lebih luwes. Cara penanganan masalah dalam pola tradisional dengan deteksi dan penangkapan, sedangkan dalam pola Pemolisian Komunitas melalui pengurangan angka kriminalitas dan ketidaktertiban masyarakat. Melalui sistem baru ini diupayakan terbangun kepercayaan masyarakat terhadap POLRI dengan tujuannya untuk mewujudkan kemitraan antara Polisi dan masyarakat lokal guna menanggulangi kejahatan dan ketidaktertiban sosial dalam rangka menciptakan ketentraman.

#### **2.2.4. Hubungan Kekuasaan: Suatu Masalah Dalam Kemitraan Yang Setara**

Terkait dengan pola hubungan antara polisi dan masyarakat yang digambarkan sebagai kemitraan setara yang telah terjalin antara masyarakat dengan POLRI bukanlah tanpa masalah. Merujuk pendapat David Mathews (1988:65), kita dapat melihat bahwa POLRI dan masyarakat dalam melakukan hubungan sangat mungkin memunculkan dua kepentingan yang berbeda: "*We, the people; they the government*", tulisnya.

David (1988:66) menggambarkan hubungan dua pihak yang berbeda ini dengan suatu perkawinan. Digambarkannya bahwa seseorang sekali melakukan perkawinan dapat juga disusahkan walaupun setiap mitra diharapkan akan berbuat

sesuai dengan harapannya, sebagai teman yang cocok dan baik sepanjang pernikahannya. Masalahnya adalah bahwa tidak ada suatu definisi-definisi lain yang diterima di antara mereka tentang seorang mitra yang baik. Semakin terjadi pertengkaran dan saling membenci, mereka, satu sama lain akan menyebabkan masing-masing melakukan apa yang mereka pikir sebagai kebenaran. Kondisi hubungan yang seperti ini dikatakan oleh David (1988:67) sebagai suatu jenis situasi di mana pemerintah dan masyarakat menemukan diri mereka. Apa yang sering disetujui oleh warganegara justru merupakan perilaku yang sangat dipercaya oleh pembuat kebijakan sebagai jalan yang benar untuk melakukan pekerjaan mereka.

Petugas negara melihat hubungan mereka kepada publik seperti apa yang secara tepat dijelaskan oleh teori "*representatif of government*", yakni sebagai wali atau penjaga kepentingan publik. Mereka percaya bahwa publik mempunyai suatu kesempatan untuk memaksa mereka berhenti jika mereka tidak melakukan pekerjaan mereka. Jika tidak, petugas negara merasa bahwa mereka melakukan pekerjaannya sendirian karena mereka "dibayar" untuk melakukannya. Mereka sering dibuat frustrasi dengan publik ketika publik bersama mereka. Mereka merasa publik secara umum tak mengerti, lebih emosional dibandingkan rasional, dan acuh tak acuh pada permasalahan serius, tidak mau berpikir dengan serius tentang isu kebijakan. Meskipun begitu, banyak petugas bekerja keras untuk mendengarkan dan mendidik publik (David. 1988:68).

David (1988:68) lebih lanjut juga menjelaskan bagaimana petugas negara melihat publik dalam hubungan sosial mereka. Sementara warga negara yakin bahwa petugas negara tidak memberi perhatian kepada mereka, petugas negara, yang dipilih ataupun ditunju, justru mempunyai persepsi yang berlawanan. Mereka melihat diri mereka di dalam hubungan yang konstan dengan publik. Petugas negara sering mengatakan bahwa: "Kami menulis surat kepada anda. Kami memanggil anda dan menulis ke surat kabar." Ketika kami memperhatikan suatu isu, "kami membiarkan anda mengetahuinya dengan sangat cepat." Petugas negara menulis surat ke editor surat kabar, demikian pula surat dan panggilan telepon mereka terima di kantor mereka, karena itu adalah cara yang prima untuk mendengarkan apa yang publik katakan.

Ditambahkan oleh David (1988:69) bahwa penduduk seringkali tidak pernah memperhatikan isu-isu publik yang terjadi di sekitar mereka. Banyak petugas negara mengira bahwa penduduk memiliki terlalu banyak kebutuhan-kebutuhan di dalam waktu mereka, urusan rumah, pekerjaan di kantor dan sebagainya, untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan publik. Mereka juga sering berpikir bahwa penduduk akan berpartisipasi dalam proses kebijakan hanya jika isu-isu yang ada langsung mengenai kepentingan mereka. Penduduk, menurut petugas negara, bukan hanya tidak peduli tetapi juga sering tidak tahu apa-apa tentang apa yang sedang terjadi di lingkungan mereka.

Ketika petugas negara menganggap diri mereka sebagai penjaga atau wali dari kepentingan publik, konsep-diri ini kemudian mengatakan dan membatasi apa yang mereka lakukan atas publik. Mereka percaya bahwa apa yang mereka lakukan adalah bagian dari pekerjaan mereka untuk saling berhubungan dengan publik, untuk membuka diri jika orang ingin mengatakan apapun – meskipun ketanggapan terhadap publik bukan merupakan prioritas utama mereka. Pembuat keputusan percaya mereka mempunyai beberapa tanggung-jawab – untuk mengelola, memutuskan, advokasi, dan mendidik. Pada setiap peran ini, petugas negara menganggap diri mereka seperti berwenang. Ironisnya dan sialnya, bagaimanapun, peran yang petugas negara mainkan ini – bahkan ketika mereka melakukan dengan baik – akan meninggalkan perasaan warga negara terabaikan atau terlindungi (David. 1988:69).

Secara singkat, David (1988:69) juga mengatakan bahwa petugas negara melihat diri mereka dalam konteks hubungan dengan warga negara atau penduduk adalah sebagai “*manager of public problems*”, “*arbiters of competing interests*”, dan sebagai “*educators*”, sehingga besar kemungkinan bahwa dalam bermitra dengan masyarakat, polisi menempatkan dirinya pada posisi yang lebih superior.

Masalah posisional dalam hubungan antara polisi dan masyarakat seperti ini dalam konteks perlindungan bagi warga negara mengantarkan kita pada kondisi yang berlawananan (kontradiksi) dalam era demokrasi. Dalam era demokrasi, masyarakat sipil biasanya dianggap sebagai suatu yang penting (meski informal) dalam mekanisme pengawasan dan akuntabilitas publik institusi

pertahanan dan keamanan yang menyediakan pengamanan untuk masyarakat serta negara. Masyarakat sipil adalah pihak yang berhadapan dengan pemegang kekuasaan negara (dan pasar) yang secara sosial, ekonomi atau politik kepentingannya mungkin berseberangan dengan warga negara atau kehadirannya, sangat mungkin, mengakibatkan perubahan sosial dan politik, dan hubungan kekuasaan, atau distribusi kekuasaan antara penguasa dan yang dikuasai.

Polisi, sebagai salah satu lembaga negara, justru berkewajiban dengan benar menyelenggarakan keamanan bagi warga negara dan bukannya dengan posisi yang lebih superior menyerahkan urusan keamanan bagi warga negara dengan dalih kemiraan dan kerjasama. Hal ini juga berdampak pada fungsi pengawasan dari warga negara terhadap polisi sebagai bentuk kehadiran pengawasan sipil di negara demokrasi. Pengawasan sipil (*civil oversight*) terhadap polisi mencakup orang dari luar polisi mengambil suatu peran dalam meliputi tindakan-tindakan, kebijakan-kebijakan dan organisasi kepolisian. Sebagian besar mekanisme pengawasan sipil terutama sekali keperdulian terhadap keluhan publik melawan polisi (Samuel Walker, 2001:21; Colleen Lewis, 1999:7; Andrew Goldsmith serta Colleen Lewis, eds., 2000:12; Douglas W. Perez, 1994:9). Bagaimanapun, warga negara diyakni dapat melakukan pengawasan dan menjaga polisi mereka menjadi dapat dipertanggung-jawabkan dalam cara-cara yang meluas jauh di luar keluhan individual, berpotensi mencakup area dari praktek-praktek dan kebijakan polisi.

Jika uraian di atas adalah lebih pada masalah dalam tataran kebijakan, peraturan, regulasi dan praktek-praktek yang melingkupi kemitraan polisi dan masyarakat dalam program Pemolisian Komunitas, maka dalam tataran empiris dari realisasi kemitraan antara polisi dan komunitas dalam program Pemolisian Komunitas terdapat masalah yang terkait dengan kesediaan warga komunitas ikut berpartisipasi dalam atau menyambut program Pemolisian Komunitas itu sendiri.

#### **2.2.5. Kapasitas Komunitas Dalam Mendukung Program Pemolisian Komunitas**

Kesediaan anggota komunitas dalam bermitra dengan polisi sangat tergantung pula oleh variabel-variabel komunitas dalam komunitas yang

bersangkutan. Variabel-variabel dalam komunitas yang berpengaruh terhadap kesediaan anggota komunitas untuk terlibat dalam kegiatan *community policing* (dalam konteks yang lebih luas adalah pencegahan kejahatan) pada gilirannya menggambarkan kondisi kapasitas dari komunitas itu sendiri.

Kapasitas komunitas dalam pencegahan kejahatan dalam Proposal Disertasi ini diartikan sebagai suatu kondisi di mana suatu komunitas mempunyai daya kolektif untuk mengamankan lingkungan mereka dalam upaya-upaya pencegahan kejahatan. Beberapa studi yang antara lain dilakukan oleh Sampson dan kawan-kawan pada tahun 1997. Robert J. Sampson and Stephen Raudenbush and Felson Earls. (1997:3), menunjuk kapasitas komunitas sebagai suatu kemandirian kolektif – suatu ukuran berdasar pada kohesi sosial, kontrol sosial informal serta partisipasi sosial dalam upaya pencegahan kejahatan baik yang bersumber dari dalam atau luar komunitas – untuk mengurangi kejahatan dan perilaku menyimpang.

Ada beberapa elemen dalam konsep **Kapasitas Komunitas**, yakni :

- (a) **Kohesi Sosial** dan saling percaya di antara penduduk suatu lingkungan ketetangaan (William Wells, dan kawan-kawan, 2006)
- (b) **Kontrol sosial informal**, di mana para penduduk berbagi ekspektasi bagi kontrol sosial (William Wells, dan kawan-kawan, 2006), atau suatu keinginan untuk mengintervensi lingkungannya atas dasar kebaikan bersama atau keinginan penduduk untuk secara aktif mempresentasikan norma-norma komunitas untuk menjaga mereka jika mereka terancam (Robert J. Sampson and Stephen Raudenbush and Felson Earls. 1997) serta
- (c) **Partisipasi komunitas bagi kegiatan, baik yang datang dari dalam maupun dari luar komunitasnya**<sup>3</sup> adalah kemampuan dari penduduk lingkungan ketetangaan untuk berpartisipasi dalam mencegah kejahatan dan perilaku menyimpang di dalam komunitas mereka (Bursik, 1988).

---

<sup>3</sup> Dalam konteks *Community Policing* (Pemolisian Komunitas), maka inisiatif kemitraan antara polisi dan komunitas datang dari pihak polisi, sehingga partisipasi komunitas dalam hal ini lebih sebagai sambutan bagi pendukung kegiatan yang datang dari luar komunitasnya.

### 2.2.5.1. Kondisi Kohesi Sosial Warga Komunitas

Mengembalikan kohesi masyarakat dan pemupukan ke arah rasa kebersamaan memang bukan usaha yang bisa diatasi hanya oleh satu pihak atau hanya melalui satu jalur. Karena itu sudah sewajarnya bahwa pihak aparat keamanan, dalam ini kepolisian, tak harus menanganinya sendiri. Gerak ke arah konsolidasi masyarakat dengan kepolisian harus didorong oleh seluruh pihak dan lapisan masyarakat, seperti para polisi, ilmuwan, para profesional, tokoh masyarakat, dan dari masyarakat sendiri.

Kembali pada kenyataan bahwa terdapat kondisi segregasi yang dimungkinkan oleh adanya deferensiasi status sosial-ekonomi dan budaya di antara lingkungan pemukiman, maka tak dapat dielakkan adanya sub-sub kelompok di dalam suatu lingkungan pemukiman. Kondisi ini membuka perbedaan persepsi tentang usaha pencegahan kejahatan dan mekanisme pelaksanaannya di antara sub-sub kelompok yang bersangkutan. Kondisi deferensiasi tersebut, pada gilirannya, juga membawa dampak terhadap potensi yang dikembangkan bagi usaha-usaha pencegahan kejahatan, yang khas bagi masing-masing sub kelompok. Sebagai contoh, bagi kelompok penghuni yang berstatus ekonomi tinggi, besar kemungkinan mempunyai persepsi dan mekanisme bagi usaha pencegahan kejahatan yang berbeda dengan kelompok penghuni yang berstatus ekonomi menengah ataupun rendah. Pada akhirnya, potensi yang dimiliki oleh masing-masing sub kelompok tersebut juga akan berbeda.

Dalam melihat hubungan antara kohesi sosial dan keterlibatan penduduk komunitas untuk mencegah kejahatan di lingkungan ketetangaan mereka, April dan kawan-kawan merujuk pendapat dari Sampson dan kawan-kawan (2006:4), yang mengatakan bahwa kohesi sosial dipandang sebagai suatu indikator yang penting dari kapasitas penduduk untuk terlibat dalam kontrol sosial informal. Sementara itu, berbagai indikator yang terkait dengan kohesi sosial juga telah diberlakukan, misalnya tingkat kebersamaan penduduk komunitas berbagai nilai-nilai dan norma-norma sosial, saling bergantung satu sama lain di antara

penduduk, dan adanya keinginan untuk melakukan kegiatan yang berkualitas dalam mempertahankan keamanan di dalam lingkungan komunitasnya.

Menurut April dan kawan-kawan (2006:5), faktor yang banyak studi tidak berlakukan dalam menguji hubungan antara kohesi sosial dan keterlibatan penduduk komunitas untuk mencegah kejahatan di lingkungan ketetangaan mereka adalah pengaruh kohesi sosial pada keterlibatan aktual dalam pencegahan kejahatan secara kolektif di antara lingkungan ketetangaan.

#### **2.2.5.2. Kondisi Kontrol Sosial Informal Warga Komunitas**

Ide bahwa penduduk memiliki peran untuk melakukan pemeliharaan keamanan di dalam komunitas mereka sendiri telah menjadi tradisi yang cukup lama dalam teori-teori dan kebijakan sistem peradilan pidana. Argumen teoritis yang utama dibelakang ide tersebut adalah bahwa orang-orang yang hidup bersama dalam komunitas yang sama memiliki kapasitas yang sinergis untuk mengatur tingkah laku yang terjadi di dalam komunitas mereka. Premis ini adalah komponen mendasar dalam konsep kontrol sosial informal dan telah dikenali sebagai sebuah prinsip sentral dari teori disorganisasi sosial yang semula diformulasikan oleh Shaw dan McKay. Selama 25 tahun terakhir ini, banyak sekali penelitian-penelitian yang dipublikasikan tentang masalah ini (William Wells, Joseph A. Schafer, Sean P. Varano and Timothy S. Bynum. 2006:5).

Terdapat suatu pengaruh yang sangat besar dari teori disorganisasi sosial pada kebijakan peradilan pidana, khususnya terhadap filosofi yang berkembang yang mendukung Pemolisian Komunitas yang modern. Filosofi Pemolisian Komunitas menganjurkan bahwa penduduk dan polisi berbagi tanggung jawab untuk keamanan publik (April Pattavina, James M. Byrne and Luis Garcia, 2006:6). Suatu titik temu dari pandangan teori disorganisasi sosial dengan kebijakan pencegahan kejahatan komunitas adalah suatu pandangan yang mendalam bahwa harus ada suatu peran dari penduduk dan polisi dalam pengaturan resiko kejahatan di dalam komunitas.

Dalam kenyataannya, walaupun telah banyak argumentasi dan pembenaran tentang pentingnya peranan penduduk (warga komunitas) dalam aktivitas pencegahan kejahatan, namun pencegahan kejahatan yang melibatkan

komunitas belum tentu berjalan dengan baik. Banyak faktor pendukung dan penghambat dari pencegahan kejahatan oleh warga komunitas, terlebih lagi jika kita sadari bahwa komunitas yang bersangkutan juga dapat berbeda dalam tingkat resiko kejahatannya (resiko tinggi kejahatan versus resiko rendah hingga menengah).

April dan kawan-kawan (2006:7), setelah melakukan berbagai *review literature* untuk mempertajam asumsi-asumsi penelitiannya, berpendapat bahwa: **pertama**, bahwa penduduk suatu daerah, yang kemudian di batasi sebagai komunitas, memang dianggap wajar untuk terlibat dalam berbagai aktivitas pencegahan kejahatan; **kedua**, bahwa penduduk mempunyai peran dalam pemeliharaan keamanan dalam komunitas mereka. Argumen teoritis yang utama di belakang pendapat tersebut adalah bahwa orang-orang yang hidup bersama dalam komunitas yang sama memiliki kapasitas sinergis untuk mengatur perilaku yang terjadi di dalam komunitasnya.

Lebih lanjut, ada suatu dampak yang signifikan dari teori disorganisasi sosial pada kebijakan peradilan pidana, khususnya pada pengembangan filosofi yang mendukung ide bahwa penduduk dan polisi harus berbagi tanggung jawab bagi keamanan publik sehingga mereka akan lebih efektif dalam mengatur resiko kejahatan di suatu komunitas. April dan kawan-kawan (2006:8) juga merujuk Shaw dan McKay yang mengatakan bahwa lingkungan ketetangaan dengan kontrol sosial informal yang tidak memadai akan berada dalam resiko menghadapi tingkat kejahatan yang tinggi. Dari Bursik; Sampson dan Wilson, serta Sampson dan Lauritsen, diperoleh pernyataan bahwa telah banyak studi yang menemui data bahwa kondisi-kondisi lingkungan ketetangaan dengan kekurangan daya kontrol sosial informal akan berhubungan dengan kejahatan.

Selanjutnya, April dan kawan-kawan (2006:8) juga menegaskan bahwa kekurangan kontrol sosial informal di lingkungan ketetangaan juga berhubungan dengan resiko mengalami kejahatan yang tinggi di lingkungan ketetangaan yang bersangkutan. Banyak studi menyimpulkan bahwa kondisi-kondisi ketetangaan berhubungan dengan kejahatan yang terjadi di lingkungan ketetangaan tersebut.

Dalam konteks hubungan antara resiko kejahatan di lingkungan ketetangaan dan kemungkinan keterlibatan komunitas dalam pencegahan kejahatan itu sendiri, April dan kawan-kawan (2006:8) mengemukakan dua hipotesis. Pertama, tingkat kejahatan yang tinggi akan mendorong keterlibatan yang lebih besar dalam pencegahan kejahatan karena penduduk akan bersatu untuk mempertahankan komunitas mereka atau bertindak karena kurang percaya kepada polisi dalam menyelesaikan masalah-masalah kejahatan. Kedua, pandangan bahwa karena ketakutan terhadap kejahatan dan pembalasan dendam dari pelaku kejahatan, lingkungan ketetangaan dengan tingkat kejahatan tinggi akan cenderung memiliki keterlibatan penduduk yang rendah untuk mencegah kejahatan.

Keterlibatan penduduk pada tingkat ketetangaan menggambarkan kehadiran dari komunitas yang terorganisir. Penelitian-penelitian sosiologis telah lama mengetahui bahwa lingkungan ketetangaan terorganisir memiliki organisasi sosial untuk memecahkan masalah yang terkait dengan fenomena-fenomena di lingkungannya, termasuk kejahatan. Teori dan penelitian yang menganalisis perubahan yang cepat di Chicago di akhir abad ke 20 berlanjut dengan mempengaruhi pemikiran para sosiolog tentang peran organisasi sosial lokal dalam pemeliharaan lingkungan ketetangaan (Allison T. Chappell and Lon Lanza Kaduce, 2004:5). Salah satu cabang dari aliran Chicago (*Chicago School*) memfokuskan perhatian pada implikasi dari dua aspek. Kontrol sosial informal (yang digunakan oleh penduduk itu sendiri) akan menjadi lebih efektif daripada upaya-upaya kontrol formal (penegakkan hukum), dan petugas yang tidak memiliki hubungan yang positif dengan penduduk akan menjadi tidak efektif (Allison T. Chappell and Lon Lanza Kaduce, 2004:5). Pelajaran dari aliran Chicago di atas menggambarkan bagaimana sosiologi dapat memberi informasi tentang teori dan praktek dari Pemolisian Komunitas.

Teori dan penelitian pada disorganisasi yang dipengaruhi oleh *Chicago School* juga mempunyai implikasi bagi pengembangan komunitas dan Pemolisian Komunitas. Keterlibatan ketetangaan dalam mengidentifikasi masalah, penyelesaian masalah dan menggunakan kontrol sosial informal menggambarkan bahwa perasaan komunitas dapat diberdayakan sehingga konsensus di antara

anggota komunitas tentang nilai-nilai yang diinginkan bersama dapat tercipta. (Allison T. Chappell and Lon Lanza Kaduce, 2004:5).

Bagaimana penduduk memandang polisi telah diyakini mempunyai dampak langsung pada keterlibatan komunitas. Scheider, Rowel dan Bezdikian (April Pattavina, James M. Byrne and Luis Garcia. 2006:8) membuktikan bahwa persepsi-persepsi positif tentang *community policing* mempunyai hubungan langsung pada peningkatan tingkah laku-tingkah laku pencegahan kejahatan. Secara tidak langsung, kehadiran yang nyata dari petugas polisi di dalam lingkungan ketetangaan telah dibuktikan dapat meningkatkan persepsi positif penduduk tentang polisi (Hawdon and Ryan. 2003:9).

Banyak studi yang menggunakan tradisi dan teori disorganisasi sosial, menonjolkan pentingnya sosial kontrol informal untuk menurunkan tingkat kejahatan dan perilaku menyimpang di lingkungan ketetangaan (Eric Silver and Lisa L. Miller. 2004:7). Merujuk pendapat Sampson (1987:5), pendekatan yang berorientasi komunitas pada kontrol sosial informal terletak pada asumsi bahwa satu-satunya cara yang efektif dari pemeliharaan norma-norma publik adalah melalui pengasumsian para tetangga tentang tanggung jawab pada satu sama lain dari warga yang bersangkutan. Sebagai contoh, Sampson tegaskan, mencakup bagaimana warga mencatat dan menandai orang asing, saling mengawasi barang milik satu sama lain, menerima tanggung jawab bagi pengawasan anak muda dan melakukan intervensi di dalam gangguan-gangguan lokal.

Sementara itu Bursik (1988:14), mencatat Kornhauser dan Shaw dan McKay, berpendapat bahwa kontrol sosial informal harus juga mencakup kapasitas dari penduduk lingkungan ketetangaan untuk berpartisipasi dalam mencegah kejahatan dan perilaku menyimpang di dalam komunitas mereka. Dengan demikian, kontrol sosial informal dikonseptualisasikan sebagai keinginan dari penduduk lingkungan ketetangaan untuk secara aktif terlibat dalam tingkah laku yang bertujuan untuk mencegah tingkah laku kriminal dan menyimpang di dalam komunitas mereka.

Robert J. Sampson and Stephen Raudenbush and Felson Earls (1997:4), menunjukkan pentingnya kemanjuran kolektif (suatu ukuran campuran dari

kontrol sosial informal dan kohesi sosial) untuk menurunkan tingkat kejahatan dan perilaku menyimpang. Sampson dan kawan-kawan menemukan bukti bahwa kemandirian kolektif berhubungan dengan tingkat yang rendah dari kekerasan di lingkungan ketetanggaan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa kekerasan di lingkungan ketetanggaan menurun secara signifikan pada saat kemandirian kolektif terkendali. Sampson dan kawan-kawan menyimpulkan bahwa kontrol sosial informal dan kohesi sosial adalah faktor kunci yang menyumbang pada kapasitas lingkungan ketetanggaan untuk membatasi kejahatan dan perilaku menyimpang di dalam batas wilayah mereka.

Sementara itu, William Wells dan kawan-kawan (2006:3) memulai studinya dengan menunjukkan kenyataan bahwa ada suatu keluhan umum dari petugas polisi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan *Community Policing*. Mereka mengeluh bahwa banyak penduduk di komunitas di mana mereka bertugas tidak bersedia terlibat dalam aktivitas *Community Policing*. Pada saat penduduk diikutsertakan dalam fungsi-fungsi pengawasan kejahatan dan isu-isu ketetanggaan maka keterlibatan mereka dengan cepat akan pudar. Banyak variabel ketetanggaan yang diduga mempunyai pengaruh terhadap tingkat keterlibatan penduduk dalam aktivitas pengawasan kejahatan.

Dalam studinya, William Wells dan kawan-kawan (2006:4), sebaliknya menjelaskan bahwa kemitraan polisi dan komunitas memang membantu pencapaian tujuan umum, seperti keamanan dan komunitas yang tertib, menyebabkan peningkatan keterlibatan yang erat di antara warga komunitas dalam menciptakan ketertiban dan peningkatan kontrol sosial informal; peningkatan koproduksi ide yang pada gilirannya menciptakan peningkatan ketertiban dan keamanan lingkungan ketetanggaan dengan ketergantungan yang lebih kecil pada polisi.

Studi yang dilakukan oleh William Wells dan kawan-kawan (2006:5) menguji dua hipotesis. *Pertama*, kemandirian kolektif akan berhubungan secara positif dengan kemungkinan bahwa penduduk akan mengambil beberapa aksi dalam merespon masalah-masalah ketetanggaan yang dilaporkan. *Kedua*, memberikan beberapa respon, kemandirian kolektif akan lebih berhubungan secara

erat dengan aksi-aksi penduduk yang menuntut kontrol sosial informal, seperti mengkontak kelompok ketetangaan atau berbicara dengan tetangga, dari pada aksi untuk berusaha ke arah intervensi-intervensi yang lebih formal, seperti mengkontak polisi atau agen pemerintah lainnya.

#### **2.2.5.3. Potensi Partisipasi Warga Komunitas Menyambut Program Dari Luar Komunitasnya Sebagai Wujud Kesiapan Warga Komunitas Bermitra Dengan POLRI**

Evaluasi yang baru-baru ini dilakukan oleh banyak pakar tentang aktivitas *community policing* dan upaya-upaya pencegahan kejahatan oleh komunitas menunjukkan bahwa partisipasi penduduk komunitas bukannya tidak ada masalah. Ada sekelompok penduduk komunitas yang sukar untuk diajak berpartisipasi dalam *community policing* atau upaya pencegahan kejahatan, yakni antara lain mereka yang curiga dengan kehadiran polisi di komunitasnya (April Pattavina, James M. Byrne and Luis Garcia. 2006:8).

April Pattavina, James M. Byrne and Luis Garcia (2006:8) menyebutkan bahwa enam faktor sebagai *predictor* yang signifikan dari partisipasi atau keterlibatan penduduk: (1) penduduk yang merasa bagian dari lingkungan ketetanggaannya cenderung lebih terlibat dalam aktivitas pencegahan kejahatan dibanding mereka yang merasa bahwa lingkungan ketetangaan hanya merupakan tempat untuk hidup; (2) penduduk minoritas cenderung lebih terlibat dibanding mayoritas (kulit putih); (3) penduduk yang percaya bahwa polisi memahami penduduk cenderung lebih terlibat dibanding mereka yang tidak percaya bahwa polisi dapat memahami penduduk; (4) penyewa rumah cenderung lebih rendah tingkat keterlibatannya dibanding pemilik rumah; (5) penduduk yang merasa tingkat ketidak teraturan di lingkungan ketetangaan adalah tinggi lebih terlibat dibanding mereka yang merasa tingkat ketidaktertiban rendah; (6) penduduk yang sebelumnya pernah menjadi korban kejahatan lebih tinggi keterlibatannya dalam upaya pencegahan kejahatan.

Partisipasi atau keikutsertaan publik (pen: dalam konteks Disertasi ini adalah warga komunitas) adalah proses dengan mana perhatian, kebutuhan, dan nilai dari warga komunitas disatukan ke dalam pengambilan-keputusan

pemerintah. Hal ini adalah suatu bentuk komunikasi dan interaksi dua arah di mana dipercaya akan menghasilkan keputusan akan tujuan bersama yang lebih baik karena ada dukungan warga komunitas.

Dari penelusuran referensi yang relevan dengan pengertian tentang partisipasi publik ke dalam program-program pemerintah atau yang berasal dari luar area publiknya, peneliti menemukan bahwa sebagian besar pemahaman tentang partisipasi publik meliputi sedikitnya unsur-unsur sebagai berikut (James Creighton. 2005:12) :

1. Partisipasi penduduk atau warga komunitas diberlakukan bagi keputusan administratif yang secara tipikal dibuat oleh agen Pemerintah.
2. Dalam partisipasi Keikutsertaan terdapat interaksi antara lembaga Pemerintah yang membuat keputusan dan orang yang ingin mengambil bagian.
3. Terdapat satu proses terorganisir untuk menyertakan publik. Partisipasi publik bukan sesuatu yang terjadi secara kebetulan.

Sementara itu, praktek dari partisipasi publik antara lain adalah bahwa (1) publik harus mempunyai suatu pendapat di dalam keputusan tentang tindakan yang mempengaruhi hidup mereka; (2) partisipasi publik meliputi janji bahwa kontribusi publik akan mempengaruhi keputusan yang diambil; (3) proses partisipasi publik mengkomunikasikan kepentingan dan mempertemukan proses-proses yang dibutuhkan oleh semua peserta; (4) proses partisipasi publik mengatasi dan memberikan fasilitas bagi keterlibatan dari hal-hal yang berpotensi mempengaruhi partisipasi publik itu sendiri; (5) proses partisipasi publik mencakup penjelasan bagi peserta tentang bagaimana mereka mengambil bagian dari kegiatan bersama; (6) proses partisipasi publik menyediakan informasi yang diperlukan oleh peserta untuk mengambil bagian dalam kegiatan bersama; (7) proses partisipasi publik mengkomunikasikan kepada peserta bagaimana asupan yang mereka berikan akan mempengaruhi keputusan yang akan diambil (James L. Creighton.2005:12).

#### 2.2.5.4. Teori Pertukaran Sosial (*Social Exchange Theory*) Sebagai Suatu Kerangka Penjelasan Bagi Partisipasi Publik

Teori pertukaran sosial pada jaman yang lebih modern dimotori oleh pekerjaan para sarjana sosiologi antara lain seperti Homans dan Blau<sup>4</sup>. Model

<sup>4</sup> Homans dalam teorinya mengembangkan beberapa proposisi antara lain, *Proposisi Sukses (The Success Proposition)* yang mengatakan bahwa “untuk semua tindakan yang dilakukan seseorang, semakin sering tindakan khusus seseorang diberi hadiah, semakin besar kemungkinan orang melakukan tindakan itu (Homans, 1974:16)”. Ada beberapa hal yang ditetapkan Homans mengenai proposisi sukses. *Pertama*, meski umumnya benar bahwa makin sering hadiah diterima menyebabkan makin sering tindakan dilakukan, namun pembahasan ini tak dapat berlangsung tanpa batas. Di saat tertentu individu benar-benar tak dapat bertindak seperti itu sesering mungkin. *Kedua*, makin pendek jarak waktu antara perilaku dan hadiah, makin besar kemungkinan orang mengulangi perilaku. Sebaliknya, makin lama jarak waktu antara perilaku dan hadiah, makin kecil kemungkinan orang mengulangi perilaku. *Ketiga*, menurut Homans, pemberian hadiah secara intermiten lebih besar kemungkinannya menimbulkan perulangan perilaku ketimbang menimbulkan hadiah yang teratur. Hadiah yang teratur menimbulkan kebosanan dan kejenuhan, sedangkan hadiah yang diterima dalam jarak waktu yang tak teratur (seperti dalam perilaku perjudian) sangat mungkin menimbulkan perulangan perilaku. *Proposisi Pendorong (The Stimulus Proposition)* yang mengatakan bahwa : “bila dalam kejadian di masa lalu dorongan tertentu atau sekumpulan dorongan telah menyebabkan tindakan orang diberi hadiah, maka makin serupa dorongan kini dengan dorongan di masa lalu, makin besar kemungkinan orang melakukan tindakan serupa (Homans, 1974:23)”. **Proposisi Nilai (The Value Proposition), yang mengatakan bahwa** “Makin tinggi nilai hasil tindakan seseorang bagi dirinya, makin besar kemungkinan ia melakukan tindakan itu (Homans, 1974:25)”. *Proposisi Deprivasi – Kejenuhan (The Deprivation – Satiation Proposition)*, yang mengatakan bahwa “Makin sering seseorang menerima hadiah khusus di masa lalu yang dekat, makin kurang bernilai baginya setiap unit hadiah berikutnya. (Homans, 1974:29)”.

Blau (1964), dengan teorinya, memusatkan perhatian pada proses pertukaran yang menurutnya mengatur kebanyakan perilaku manusia dan melandasi hubungan antarindividu maupun antarkelompok. Di tingkat individual, Blau dan Homans tertarik pada proses yang sama. Tetapi, konsep pertukaran sosial Blau terbatas pada tindakan yang tergantung pada reaksi pemberian hadiah dari orang lain – tindakan yang segera berhenti bila reaksi yang diharapkan tidak kunjung datang. Orang saling tertarik karena berbagai alasan yang membujuk untuk membangun kelompok sosial. Segera setelah ikatan awal dibentuk, hadiah yang saling mereka berikan akan membantu mempertahankan dan meningkatkan ikatan. Situasi sebaliknya pun mungkin terjadi: karena hadiah tak mencukupi, ikatan kelompok dapat melemah atau bahkan hancur. Hadiah yang dipertukarkan dapat berupa sesuatu yang bersifat intrinsik seperti cinta, kasih sayang dan rasa hormat, atau sesuatu yang bernilai ekstrinsik seperti uang dan tenaga kerja fisik. Orang yang terlibat dalam ikatan kelompok tak selalu dapat saling memberikan hadiah secara setara. Bila terjadi ketimpangan dalam pertukaran hadiah, maka akan timbul perbedaan kekuasaan dalam kelompok. Blau meluaskan teorinya hingga ke tingkat fakta sosial. Contoh, ia menyatakan bahwa kita tak bisa menganalisis interaksi sosial terpisah dari struktur sosial yang melingkunginya.

yang muncul untuk menjelaskan teori pertukaran sosial (*social exchange theory*), pada dasarnya terdiri atas lima unsur utama (William Purdue.1986; Talcott Parsons, Edward Shils, Kaspar D. Naegle, Jesse R. Pitts. [eds]. [1965]), yakni :

1. Perilaku diprediksi di atas pikiran yang rasional. Dengan demikian, semakin perilaku itu menghasilkan suatu penghargaan, semakin banyak individu akan bertindak seperti itu. Bagaimanapun, semakin seorang individu menerima suatu penghargaan, semakin tidak bernilainya penghargaan itu bagi dirinya, dan individu tersebut semakin mencari penghargaan alternatif melalui perilaku lain atau dari sumber lain.
2. Hubungan menjadi dasar dalam sistem imbalan balasan. Dengan demikian, setiap individu dalam suatu hubungan akan menyediakan manfaat kepada orang lain asalkan pertukaran yang akan dilakukan adalah bernilai baginya dan hal yang dipertukarkan adalah penting bagi masing-masing pihak. Suatu pertukaran antara dua atau lebih individu harus dilihat sebagai sesuatu yang adil oleh pihak-pihak untuk berhubungan lebih lanjut.
3. Pertukaran sosial didasarkan pada prinsip keadilan. Pada setiap pertukaran, harus ada suatu norma keadilan yang mengatur perilaku. Dengan demikian, pertukaran harus dipandang sebagai suatu keadilan ketika dibandingkan dalam konteks suatu jaringan yang lebih luas atau kepada pihak ketiga dan keempat. Pemikiran dari keadilan distributif ini meliputi hak kesetaraan antara kedua kontribusi utama dari pertukaran itu.

---

Dengan bergerak melampaui bentuk perilaku mendasar seperti yang diperhatikan Homans dan masuk ke dalam struktur sosial yang kompleks, Blau menyadari bahwa ia harus menyesuaikan teori pertukaran ke tingkat kemasyarakatan. Ia mengakui perbedaan esensial antara kelompok kecil dan kehidupan kolektif luas. Sebaliknya, Homans dalam upayanya menerangkan seluruh perilaku sosial menurut prinsip psikologi dasar, meminimalkan perbedaan ini. Struktur sosial kompleks yang menandai kehidupan kolektif luas, secara fundamental berbeda dari struktur kelompok kecil yang lebih sederhana. Struktur hubungan sosial berkembang dalam kelompok kecil selama berlangsungnya interaksi di kalangan anggotanya. Karena tak ada interaksi sosial langsung di kalangan sebagian besar anggota komunitas besar atau keseluruhan masyarakat, tentu ada mekanisme lain yang menengahi struktur hubungan sosial antara mereka (Blau, 1964:253).

Menurut Blau, mekanisme yang menengahi antara struktur sosial yang kompleks itu adalah norma dan nilai (konsensus nilai) yang ada dalam masyarakat: “Kesepakatan bersama atas nilai dan norma digunakan sebagai media kehidupan sosial dan sebagai mata rantai yang menghubungkan transaksi sosial. Norma dan nilai memungkinkan pertukaran sosial tak langsung dan menentukan proses integrasi dan diferensiasi sosial dalam struktur sosial yang kompleks dan menentukan perkembangan organisasi dan reorganisasi sosial di dalamnya. (Blau, 1964:255)”

4. Individu akan berupaya untuk memaksimalkan keuntungan mereka dan meminimumkan biaya mereka dalam hubungan pertukaran hubungan. Adalah penting untuk memahami bahwa pikiran dari biaya tidak selalu berhubungan dengan isu finansial, namun biaya dapat dihitung dalam investasi waktu dan energi bagi penanaman modal dalam suatu hubungan yang diciptakan.
5. Individu mengambil bagian dalam suatu hubungan berdasarkan suatu perasaan kemanfaatan lebih dari pada paksaan timbal balik. Dengan begitu, paksaan harus diminimalisir.

Sementara itu, teori pertukaran sosial (*social exchange theory*) juga menjelaskan motivasi individu dalam mengejar partisipasi dalam suatu aktivitas tertentu. Teori pertukaran sosial menjelaskan empat bangunan yang mempengaruhi seorang individu untuk mempertahankan keterlibatan, yakni :

1. Partisipan akan berupaya untuk memelihara keterlibatan mereka jika mereka secara berlanjut menerima kepuasan kebutuhannya yang mereka cari sejak awal dan berkembang melalui partisipasinya.
2. Partisipan mencari pengalaman suatu perasaan imbalan balasan melalui keterlibatan mereka dalam pengejaran kepuasan dan kemanfaatan, dengan demikian, mereka berupaya untuk menerima sesuatu untuk keterlibatan mereka yang kira-kira sepadan dengan kontribusi mereka melalui aktivitas mereka. Upaya seperti ini harus diikuti oleh suatu peningkatan keterampilan, ekspansi jaringan sosial, atau bahkan persepsi oleh orang lain bahwa mereka dilibatkan dengan aktivitas ini.
3. Peserta ingin memastikan bahwa mereka menerima imbalan yang layak untuk keterlibatan mereka dibandingkan dengan orang lain yang mengambil bagian atau berpartisipasi di dalam kegiatan yang sama atau serupa.
4. Peserta berupaya untuk meminimalisir biaya mereka sementara memaksimalkan imbalan mereka. Dengan begitu, berhenti berpartisipasi bisa dapat disebabkan oleh karena biaya finansial yang dikeluarkan tidak sebanding dengan imbalannya.

### 2.2.5.5. Karakteristik Kemitraan Yang Sukses

Tanpa menghiraukan apakah kemitraan itu adalah kemitraan yang sudah ada atautkah suatu kemitraan dalam bentuk baru, setiap kemitraan yang sukses adalah suatu hubungan kepercayaan di antara pihak yang bermitra (Himmelman, A.T. 2002).

Secara umum, keberhasilan suatu kemitraan antara POLRI dan warga komunitas dapat terlihat apabila di antara mitra yang terlibat: **Pertama**, memiliki hubungan kekuasaan yang setara bagi pengambilan keputusan dan pemecahan masalah. **Kedua**, terdapat suatu saling-kemanfaatan dari hubungan kemitraan ini. **Ketiga**, adanya keterbukaan untuk saling mendengarkan ide dan pendapat di antara mitra. **Keempat**, percaya pada masing-masing komitmen untuk tujuan yang sama. **Kelima**, memperlihatkan hubungan yang saling menghargai dan sensitifitas. **Keenam**, saling berkomunikasi dengan baik (Himmelman, A.T. 2002:17).

Jika Himmelman menguraikan keberhasilan suatu kemitraan antara POLRI dan warga komunitas dapat terlihat apabila di antara mitra yang terlibat seperti terlihat di atas, Polri sendiri juga memiliki indikator keberhasilan Pemolisian Komunitas. Dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Pedoman Dasar Strategi Dan Implementasi Pemolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan, Bagian Kedua Kriteria Keberhasilan Polmas, Pasal 55, disebutkan bahwa Kriteria yang dapat dijadikan tolok ukur keberhasilan Polmas : (a) intensitas komunikasi antara petugas dengan masyarakat meningkat; (b). keakraban hubungan petugas dengan masyarakat meningkat; (c) kepercayaan masyarakat terhadap Polri meningkat; (d) instensitas kegiatan forum komunikasi petugas dan masyarakat meningkat; (e) kepekaan/ kepedulian masyarakat terhadap masalah Kamtibmas di lingkungannya meningkat; (f) daya kritis masyarakat terhadap akuntabilitas penyelesaian masalah Kamtibmas meningkat; (g) ketaatan warga masyarakat terhadap aturan yang berlaku meningkat; (h) partisipasi masyarakat dalam hal deteksi dini, peringatan dini, laporan kejadian meningkat; (i) kemampuan masyarakat mengeleminir akar

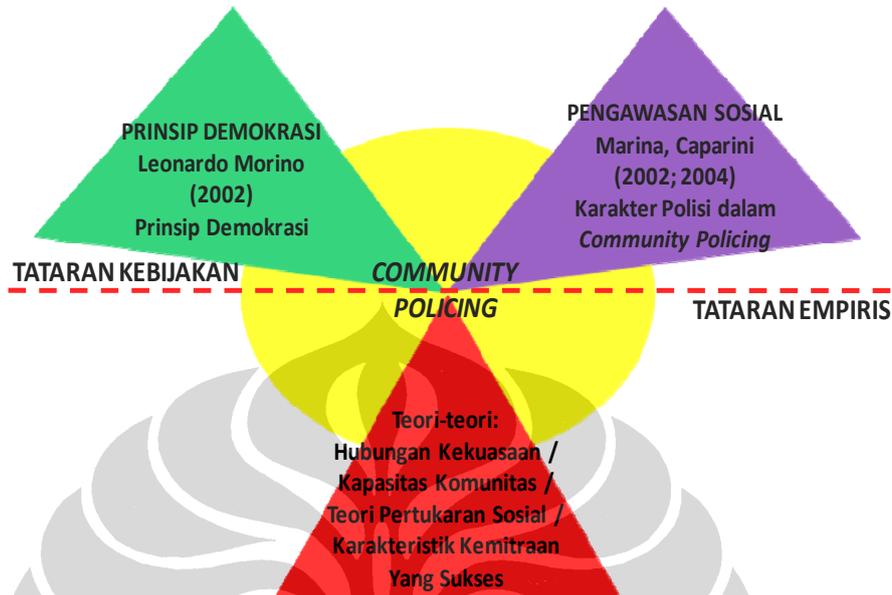
masalah meningkat; (j) keberadaan dan berfungsinya mekanisme penyelesaian masalah oleh polisi dan masyarakat; (k) gangguan Kamtibmas menurun.

Sementara itu, Pasal 57 menyatakan bahwa Indikator keberhasilan penerapan Polmas dari aspek masyarakat adalah: (a) kemudahan Petugas/pejabat dihubungi oleh warga masyarakat; (b) loket pengaduan/ laporan mudah ditemukan; (c) mekanisme pengaduan mudah, cepat dan tidak menakutkan; (d) respon/ jawaban atas pengaduan cepat/ segera diperoleh; (e) tingkat Kepercayaan masyarakat terhadap Polri; (f) kemampuan forum menemukan dan mengidentifikasi akar masalah; (g) kemandirian masyarakat mengatasi permasalahan di lingkungannya; (h). berkurangnya ketergantungan masyarakat kepada petugas; (i) dukungan masyarakat dalam, bentuk informasi, pemikiran atau materi.

Pasal 58, tentang Indikator keberhasilan Polmas dari aspek hubungan Polri dan masyarakat menetapkan: (a) intensitas komunikasi petugas dan warga masyarakat; (b) intensitas kegiatan forum komunikasi petugas dan masyarakat; (c) intensitas kegiatan di Balai Kemitraan Polisi dan Masyarakat; (d) keakraban hubungan petugas dengan masyarakat; (e) intensitas kegiatan kerjasama masyarakat dan petugas; (f) kebersamaan dalam penyelesaian permasalahan; (g) keterbukaan dalam saling tukar informasi dan membahas permasalahan; (h) intensitas kerjasama dan dukungan Pemda, DPR, dan instansi terkait; (i) intensitas partisipasi lembaga-lembaga sosial, media massa, dan lembaga informal lainnya.

Demikian Kerangka Teori yang digunakan dalam Disertasi ini. Secara ringkas Kerangka Teori tersebut dapat dilihat dalam Skema berikut ini.

**Gambar 2.1.**  
**Bagan Kerangka Teori**



### 2.3. Kerangka Pikir

Berdasar pada berbagai uraian yang disajikan dalam kerangka konsep dan tinjauan pustaka, maka pada bagian ini akan dijelaskan beberapa butir kerangka pikir yang digunakan dalam proposal disertasi ini. Secara detail kerangka pikir dapat diuraikan di bawah ini.

Dalam era reformasi terjadi perubahan paradigma ketatanegaraan dan pemerintahan yang dikenal sebagai era kebangkitan demokrasi sehingga dituntut pula arah kebijakan yang memungkinkan diwujudkannya penyelenggaraan fungsi kelembagaan negara. Perubahan dan perkembangan kondisi ketatanegaraan dan pemerintahan ternyata berpengaruh signifikan terhadap penyelenggaraan fungsi kepolisian yang merupakan salah satu fungsi pemerintahan negara. Dengan demikian, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dalam melaksanakan seluruh tindakan kepolisiannya (*policing*) sebagai *law enforcement institution, order*

*maintenance institution* ataupun sebagai *public services institution*<sup>5</sup>, juga harus memegang prinsip-prinsip kepastian hukum (*rule of law*) atau supremasi hukum, akuntabilitas dan transparansi, ketanggapan (*responsiveness*), kebebasan atau perlindungan hak-hak asasi manusia dan kesamaan dalam politik, sosial dan ekonomi. Reformasi POLRI yang telah dan sedang dilaksanakan mencakup reformasi Struktural / Kelembagaan; Reformasi instrumental / peraturan perundang-undangan dan Reformasi Kultural / reformasi budaya dan tata laku kepolisian.

Salah satu wujud dari implementasi paradigma baru kepolisian adalah tindakan kepolisian yang berpendekatan komunitas, atau sangat dikenal dengan Pemolisian Komunitas. Tindakan kepolisian jenis ini adalah suatu wujud dari fungsi *public services* yang mengedepankan tujuan pencegahan kejahatan yang berpendekatan komunitas (*community based crime prevention*). Proses lahirnya Pemolisian Komunitas di lingkungan POLRI merupakan upaya untuk menyempurnakan konsep, kebijakan, dan praktek pembinaan masyarakat yang sebelumnya dilakukan oleh Babinkamtibmas. Dalam Pemolisian Komunitas, kemudian, dikembangkan gagasan masyarakat sebagai mitra setara / sejajar POLRI dalam memecahkan masalah merupakan hal yang baru.

Hubungan kesetaraan antara Polisi dan Masyarakat dalam program Pemolisian Komunitas juga menghadirkan beberapa masalah yang terkait dengan relasi kekuasaan (*power relationship*) antara Polisi dan Masyarakat. Polisi sebagai institusi formal pemerintah akan merefkesikan dirinya sebagai pihak yang berposisi di atas Masyarakat. Bentuk-bentuk *Community Policing Forum* (di Indonesia: Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat / FKPM) dibentuk dengan inisiatif dan format polisi merupakan indikasi adanya relasi kekuasaan yang berbeda dan tidak setara antara Polisi dan Masyarakat.

---

<sup>5</sup> Tugas Kepolisian mengacu pada pasal 2 Undang-Undang No. 2 tahun 2002 tentang POLRI, bahwa : "fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat", maka fungsi Kepolisian adalah fungsi administrasi di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Masalah lain muncul terkait dengan kepentingan pengawasan sipil sebagai konsekuensi kehadiran demokrasi di suatu negara. Pengawasan dari masyarakat atas kegiatan yang dilakukan polisi dimungkinkan dengan adanya keterlibatan masyarakat dalam kinerja pemolisian memungkinkan masyarakat akan menemukan jawaban atas “apa”, “mengapa”, dan “bagaimana” polisi bekerja. Keadaan seperti itu sangat jelas menimbulkan pengawasan yang kritis serta diskusi-diskusi mengenai respons serta efisiensi kerja polisi dalam menangani masalah-masalah dalam masyarakat. Adanya akuntabilitas polisi terhadap masyarakat. Sebelum ada konsep Pemolisian Komunitas, polisi hanya mempertanggungjawabkan kegiatannya kepada pihak pimpinan kepolisian saja. Sekarang polisi juga diharuskan bertanggung-jawab kepada masyarakat yang telah menjadi mitra kerja. Warga harus dilibatkan dalam kegiatan-kegiatan seperti perencanaan strategi, pelaksanaan taktis, dan pengembangan kebijakan, akhirnya membuat polisi lebih menyadari dan lebih memperhatikan konsekuensi-konsekuensi atas tindakan mereka.

Dalam konteks masyarakat yang demokratis, pemerintah harus dapat mengartikulasikan dan menjamin hak fundamental warga negara dalam dalam relasinya dengan kepolisian. Melalui suatu konstruksi dan mekanisme pengawasan sipil. Bagaimana konstruksi dan mekanisme pengawasan sipil terhadap POLRI yang dapat diselenggarakan di masyarakat kita juga masih harus diteliti.

Beberapa uraian di atas adalah gambaran tentang bagaimana seharusnya program Pemolisian Komunitas dikemas dalam konteks demokrasi dengan menggunakan konsep dimensi demokrasi dari Leonardo Morino (2002). Sementara itu, dalam memahami bagaimana program Pemolisian Komunitas, khususnya kemitraan antara polisi dan masyarakat dalam praktek nyata di dalam kehidupan masyarakat, maka pengaruh variabel ketetangaan atau disebut juga kapasitas komunitas (kohesi sosial, kontrol sosial informal dan partisipasi komunitas dalam menyambut program yang berasal dari luar komunitasnya) perlu diteliti.

Gambar 2.2.  
Bagan Kerangka Pikir

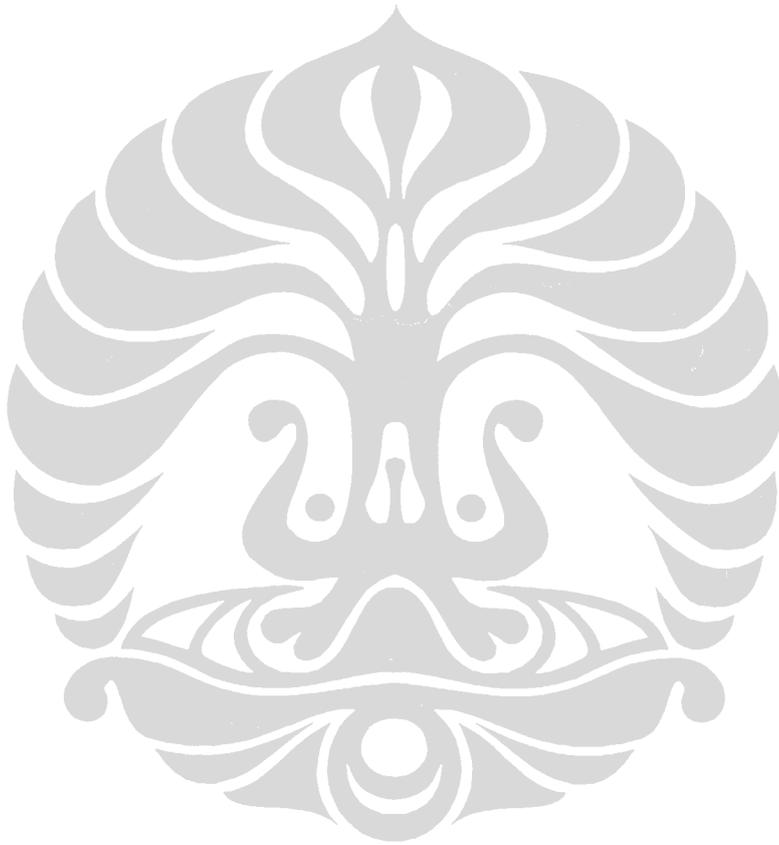


#### 2.4. Hipotesis Penelitian

Amstrong (Craswell, 1994:70) mengatakan bahwa pendekatan tradisional menggunakan hipotesis “nol” yang menyatakan tidak ada hubungan yang penting di antara variabel. Peneliti menggunakan bentuk ini karena memiliki keuntungan filosofis dalam pengujian statistik dan cenderung bersikap konservatif dan hati-hati dalam menyatakan kesimpulannya. Dalam Disertasi ini penulis mengajukan beberapa hipotesis terkait dengan pertanyaan penelitian dan kerangka teori yang digunakan, sebagai berikut :

- Ho1 : Kapasitas Komunitas tidak menentukan potensi Kemitraan antara POLRI dan Warga Komunitas.
- Ha1 : Kapasitas Komunitas menentukan potensi Kemitraan antara POLRI dan Warga Komunitas.
- Ho2 : Penerapan prinsip-prinsip demokrasi oleh POLRI tidak menentukan potensi Kemitraan antara POLRI dan Warga Komunitas.

- Ha2 : Penerapan prinsip-prinsip demokrasi oleh POLRI menentukan potensi Kemitraan antara POLRI dan Warga Komunitas.
- Ho3 : Potensi pengawasan sipil yang dilakukan oleh warga komunitas tidak menentukan potensi Kemitraan antara POLRI dan Warga Komunitas.
- Ha3 : Potensi pengawasan sipil yang dilakukan oleh warga komunitas menentukan potensi Kemitraan antara POLRI dan Warga Komunitas.



**Tabel 2.1.**  
**Hipotesis, Hubungan Variabel, Definisi Operasional Dan Dasar Teoritis**

HIPOTESIS PENELITIAN	HUBUNGAN VARIABEL	DEFINISI OPERASIONAL	DASAR TEORITIS
<p>Ho1 : Kapasitas Komunitas tidak menentukan potensi Kemitraan antara POLRI dan Warga Komunitas.</p>	<p><b>Variabel Bebas:</b> Tingkat Kapasitas Komunitas</p>	<p><b>Variabel Bebas:</b> Tingkat Kapasitas Komunitas adalah suatu kondisi dari kohesi sosial, kontrol sosial informal dan partisipasi warga komunitas dalam menyambut program intervensi dari luar komunitasnya.</p>	<p><b>April Pattavina, James M. Byrne and Luis Garcia (2006)</b> → Orang-orang yang hidup bersama dalam komunitas yang sama memiliki kapasitas sinergis untuk mengatur perilaku yang terjadi di dalam komunitasnya</p> <p><b>Robert J. Sampson and Stephen Raudenbush and Felson Earls (1997)</b> → Kapasitas komunitas sebagai suatu kemandirian kolektif --suatu ukuran berdasar pada kohesi sosial, kontrol sosial informal serta partisipasi sosial dalam upaya pencegahan kejahatan baik yang bersumber dari dalam atau luar komunitas – untuk mengurangi kejahatan dan perilaku menyimpang → Kemandirian kolektif (suatu ukuran campuran dari kontrol sosial informal dan kohesi sosial) untuk menurunkan tingkat kejahatan dan perilaku menyimpang.</p>
<p>Ha1 : Kapasitas Komunitas menentukan potensi Kemitraan antara POLRI dan Warga Komunitas.</p>	<p><b>Variabel Terikat:</b> Kemitraan antara POLRI dan warga komunitas</p>	<p><b>Variabel Terikat:</b> Kemitraan antara POLRI dan warga komunitas adalah suatu kondisi nyata kerjasama antara POLRI dan komunitas dalam menciptakan kamtibmas dan pemecahan masalah sosial di komunitas.</p>	<p><b>William Wells dan kawan-kawan (2006)</b> → Kemandirian kolektif akan berhubungan secara positif dengan kemungkinan bahwa penduduk akan mengambil beberapa aksi dalam merespon masalah-masalah ketertinggalan yang dilaporkan → Kemandirian kolektif akan lebih berhubungan secara erat dengan aksi-aksi penduduk yang menuntut kontrol sosial informal, seperti mengkontak kelompok ketertinggalan atau berbicara dengan tetangga, dari pada aksi untuk berusaha ke arah intervensi-intervensi yang lebih formal, seperti mengkontak polisi → Kemitraan polisi dan komunitas memang membantu pencapaian tujuan umum, seperti keamanan dan komunitas yang tertib, menyebabkan peningkatan keterlibatan yang erat di antara warga komunitas dalam menciptakan ketertiban dan peningkatan kontrol sosial informal; peningkatan koproduksi ide yang pada gilirannya menciptakan peningkatan ketertiban dan keamanan lingkungan ketertinggalan dengan ketergantungan yang lebih kecil pada polisi.</p>

HIPOTESIS PENELITIAN	HUBUNGAN VARIABEL	DEFINISI OPERASIONAL	DASAR TEORITIS
<p>Ho2 : Penerapan prinsip-prinsip demokrasi oleh POLRI tidak menentukan potensi Kemitraan antara POLRI dan Warga Komunitas.</p> <p>Ha2 : Penerapan prinsip-prinsip demokrasi oleh POLRI menentukan potensi Kemitraan antara POLRI dan Warga Komunitas.</p>	<p><b>Variabel Bebas:</b> Penerapan prinsip-prinsip demokrasi oleh POLRI</p> <p><b>Variabel Terikat:</b> Kemitraan antara POLRI dan warga komunitas</p>	<p><b>Variabel Bebas:</b> Penerapan prinsip-prinsip demokrasi oleh POLRI adalah suatu wujud dari Reformasi POLRI di mana pada setiap tindakan kepolisiannya, POLRI harus memperhatikan Supremasi Hukum, Akuntabilitas, Ketanggapan, Perlindungan Hak Asasi Manusia / Kebebasan serta Kesamaan Politik, Sosial dan Ekonomi.</p> <p><b>Variabel Terikat:</b> Kemitraan antara POLRI dan warga komunitas adalah suatu kondisi nyata kerjasama antara POLRI dan komunitas dalam menciptakan kamtibmas dan pemecahan masalah sosial di komunitas.</p>	<p><b>Leonardo Morino (2002)</b> → Lima prinsip Demokrasi: Pertama, adalah kepastian hukum (<i>rule of law</i>). Kedua, adalah akuntabilitas. Ketiga, penekanan pada ketanggapan (<i>responsiveness</i>) atau keterkaitan sistem dengan keinginan warga negara atau masyarakat sipil secara umum. Keempat, adalah penghargaan penuh terhadap hak asasi yang mencakup berbagai hal yang berhubungan dengan kebebasan. Kelima adalah implementasi progresif pada persamaan politik, sosial, dan ekonomi. 3 (tiga) prinsip pertama merupakan dimensi prosedural. Sementara 2 (dua) prinsip terakhir merupakan dimensi substantif.</p>

HIPOTESIS PENELITIAN	HUBUNGAN VARIABEL	DEFINISI OPERASIONAL	DASAR TEORITIS
<p>Ho3 : Potensi pengawasan sipil yang dilakukan oleh warga komunitas tidak menentukan potensi Kemitraan antara POLRI dan Warga Komunitas.</p> <p>Ha3 : Potensi pengawasan sipil yang dilakukan oleh warga komunitas menentukan potensi Kemitraan antara POLRI dan Warga Komunitas.</p>	<p><b>Variabel Bebas:</b> Potensi pengawasan sipil yang dilakukan oleh warga komunitas</p> <p><b>Variabel Terikat:</b> Kemitraan antara POLRI dan warga komunitas</p>	<p><b>Variabel Bebas:</b> Secara sederhana pengertian pengawasan (<i>oversight</i>) mengacu pada proses monitoring terhadap aktivitas-aktivitas yang dilakukan pemerintah, termasuk polisi. Kegiatan pengawasan diorientasikan agar lembaga-lembaga pemerintah termasuk polisi bertanggungjawab untuk setiap layanan yang dilakukan dan disediakannya.</p> <p><b>Variabel Terikat:</b> Kemitraan antara POLRI dan warga komunitas adalah suatu kondisi nyata kerjasama antara POLRI dan komunitas dalam menciptakan kamtibmas dan pemecahan masalah sosial di komunitas.</p>	<p>Pengawasan sipil (<i>civil oversight</i>) terhadap polisi dilakukan oleh aktor atau pelaku di luar lembaga kepolisian. Perannya meliputi pengawasan terhadap tindakan-tindakan, kebijakan-kebijakan dan organisasi kepolisian. Sebagian besar mekanisme pengawasan sipil terutama sekali menyentuh keperdulian terhadap persoalan atau keluhan publik dalam berhadapan dengan polisi (Samuel Walker, 2001; Colleen Lewis, 1999; Andrew Goldsmith serta Colleen Lewis, eds., 2000; Douglas W. Perez, 1994). Masyarakat atau warganegara diyakni dapat melakukan pengawasan dan menjaga agar polisi bertanggungjawab terhadap hal yang lebih luas, melebihi sekedar hal yang terkait dengan keluhan individual, tetapi juga mencakup area dari praktek-praktek dan kebijakan polisi.</p> <p>Pengawasan sipil terhadap pelaksanaan hukum adalah satu komponen penting dalam masyarakat demokratis. Pengawasan sipil yang efektif dalam tata kelola polisi adalah penting untuk memastikan bahwa layanan polisi menggunakan kekuatan dan otoritasnya dalam suatu cara yang merefleksikan rasa hormat pada hukum, hak asasi manusia serta kebebasan. Artinya bahwa dalam menjalankan tugas penting, polisi harus mempertimbangkan antara kemerdekaan polisi untuk melakukan penyelidikan dan memelihara ketertiban tanpa pengaruh politis atau pengaruh lainnya, dan kewajiban untuk pertanggung-jawaban kepada publik.</p>

