

Parsudi Suparlan

## POLISI SIPIL DAN PEMOLISIAN KOMUNITI DALAM MASYARAKAT MAJEMUK INDONESIA

### Pendahuluan

Pemolisian komuniti \*\*) dapat dilihat sebagai ujung tombak polisi (Polri), karena secara langsung petugas kepolisian berhubungan dengan warga komuniti atau warga kelurahan setempat atau dengan kelompok-kelompok sosial setempat dan dengan umum (*public*) dimana dia bertugas. Dalam tugas pemolisian komuniti dia membangun hubungan baik dan kemitraan yang tulus dan saling menguntungkan dalam menciptakan rasa aman warga dan suasana keamanan lingkungan hidup setempat, melalui berbagai kegiatan interaksi sosial dengan warga yang dilakukan secara berkala dan tetap serta berbagai intervensi sosial dalam kehidupan komuniti setempat. Penerapan program pemolisian komuniti oleh Polri yang akan dan sedang dilakukan di Indonesia menuntut persyaratan pengetahuan yang Cukup mengenai teknik-teknik komunikasi, struktur sosial dan kebudayaan yang dimiliki oleh komuniti bersangkutan yang menjadi tempatnya bertugas, dan corak masyarakat Indonesia yang majemuk, serta corak masyarakat dan kebudayaan perkotaan dan pedesaan. Dengan pengetahuan yang memadai seperti tersebut diatas, petugas polisi masih harus mempunyai ketrampilan profesional sebagai polisi dalam menangani tindak kejahatan, menengahi keonaran atau perkelahian, dan amuk massa, sehingga dia akan dapat bertindak secara profesional sebagai petugas pemolisian komuniti.

Pemolisian komuniti sebagai sebuah ideologi dan program pemolisian berbeda dari pemolisian yang berlaku secara tradisional. Dalam pemolisian tradisional, secara ideologi dan program-program pemoliannya adalah memerangi dan memberantas kejahatan yang ada dalam masyarakat dan upaya-upaya penegakkan hukum. Sasarannya adalah apa yang terjadi dalam kehidupan masyarakat luas atau kegiatan-kegiatan dari umum atau yang terjadi di tempat-tempat umum. Sedangkan dalam pemolisian komuniti, penekanannya adalah pada menjaga jangan sampai tindak kejahatan itu terwujud dan bila pun terwujud maka harus segera diselesaikan atau dipecahkan dengan melibatkan warga komuniti setempat. Sasaran kegiatan pemoliannya adalah warga komuniti dan komuniti secara keseluruhan. Landasan pemikiran dari diberlakukannya pemolisian komuniti adalah bahwa tindak kejahatan yang ada dalam masyarakat tidak berkurang atau habis dengan diperangnya tindak kejahatan tersebut. Melalui hubungan baik dan kerjasama dengan warga komuniti yang diketahui taat hukum, ketakutan akan kejahatan yang diderita warga komuniti dapat diatasi dan tindak kejahatan dalam komuniti tersebut dapat dicegah kemunculannya, dan kebersamaan serta saling tolong menolong antar-warga komuniti dapat dibangun, sehingga dengan demikian kesejahteraan hidup warga komuniti dapat ditingkatkan (Wilson dan Kelling 1999: 154-167).

Tulisan ini menyajikan sebuah pembahasan mengenai pemolisian komuniti dalam masyarakat majemuk Indonesia. Yang ingin ditunjukkan adalah pemolisian komuniti berbeda dari pemolisian tradisional dari Polri yang terpusat, top-down, prosedur birokratik, dan penekanan pada memerangi kejahatan atau penegakkan hukum dalam masyarakat. Karena itu pemolisian komuniti dalam masyarakat majemuk, seperti Indonesia, supaya dapat efektif dan efisien maka administrasi dan birokrasi kepolisian atau jalur komando dan koordinasi untuk pemolisian komuniti akan harus terdesentralisasi pada kegiatan pemolisian pada sesuatu komuniti yang menjadi sasaran pemolisian dan karena itu bercorak lokal sesuai dengan corak komuniti

dan kebudayaan yang bersangkutan. Dalam pembahasan ini juga ingin ditunjukkan bahwa konsep polisi sipil adalah sebuah konsep yang rancu, karena pada dasarnya kepolisian, termasuk Polri adalah organisasi paramiliter, alat negara atau pemerintahan yang sah, yang mempunyai kewenangan hukum yang sah untuk memaksa warga negara atau warga sipil untuk menuruti perintahnya, dan polisi adalah hukum itu sendiri dan karenanya mempunyai keluwesan dan kewenangan diskresi yang seringkali bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku demi kepentingan umum.

Tulisan ini akan dimulai dengan menyajikan apa itu masyarakat majemuk Indonesia, corak kehidupan perkotaan dengan komuniti-komuniti perkotaannya yang secara sukubangsa dan kelas sosial serta jenjang sosial adalah heterogen, dan corak kehidupan pedesaan dengan komuniti-komuniti pedesaannya yang secara sukubangsa dan kelas atau jenjang sosial adalah relatif homogen. Dilanjutkan dengan pembahasan mengenai pemolisian komuniti dan berbagai bentuk penerapannya sebagaimana yang telah diterapkan di Amerika Serikat dan di Jepang. Tulisan diakhiri dengan pembahasan mengenai apa itu polisi sipil dan polisi dalam masyarakat majemuk yang demokratis seperti Indonesia.

## Masyarakat Majemuk Indonesia

Indonesia adalah sebuah masyarakat majemuk (*plural society*). Yaitu sebuah masyarakat-negara yang dibangun dari mempersatukan dan memerintah lebih dari 500 kelompok atau masyarakat sukubangsa yang tersebar dari Sabang sampai Merauke menjadi sebuah bangsa Indonesia dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia (Suparlan 2006a). Indonesia sekarang ini, sebagai sebuah masyarakat majemuk, coraknya adalah kelanjutan dari corak masyarakat majemuk yang berlaku pada zaman penjajahan Hindia Belanda. Konsep masyarakat majemuk pertama kali digunakan oleh Furnival (1946) untuk mengidentifikasi corak masyarakat jajahan Hindia Belanda yang terdiri atas kelompok-

kelompok ras, bahasa, agama, dan sukubangsa yang berbeda-beda dan yang tidak terintegrasi tetapi yang saling bertemu di pasar. Bahkan tidak ada integrasi sosial antara pemerintah dan rakyatnya.

Lebih lanjut Furnival (1946) menunjukkan bahwa dalam masyarakat jajahan Hindia Belanda terdapat perbedaaan secara vertikal diantara golongan-golongan sosial yang merupakan komponen-komponen masyarakat jajahan Hindia Belanda, yaitu: (1) Orang Belanda dan Kulit Putih dengan kebudayaan-kebudayaannya sendiri dan dengan sistem hukumnya sendiri, yang kebudayaan Belanda adalah kebudayaan nasional masyarakat jajahan Hindia Belanda; (2) Orang Timur Asing, yang terdiri atas orang Arab dan Orang Cina yang masing-masing mempunyai kebudayaan sendiri dan sistem hukum sendiri yang berbeda dari sistem hukum yang berlaku bagi orang Belanda dan Orang Kulit Putih; dan (3) Pribumi yang dibedakan dari yang telah beradab dari yang belum beradab, dengan kebudayaan-kebudayaannya sendiri dan sistem hukum sendiri berdasarkan hukum adat dan sebagian lainnya berdasarkan hukum Islam untuk masalah-masalah perdata dan pidana ringan; sedangkan untuk pidana berat yang diberlakukan adalah sistem hukum Belanda.

Masyarakat majemuk Indonesia (lihat Suparlan 2006) mengenal adanya (1) Kebudayaan nasional Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang bercorak sakral dan formal. Basis dari kebudayaan nasional dan pranata-pranatanya adalah di ibu kota negara dan di kota-kota seluruh Indonesia yang secara administratif berjenjang menyebarkan ke kota-kota yang lebih kecil; (2) Kebudayaan sukubangsa yang jumlahnya lebih dari 500 buah, yang masing-masing mempunyai jatidiri suku bangsa dan kebudayaan yang berbeda dan menempati wilayah-wilayah yang secara tradisional dikenal sebagai wilayah adat atau yang menjadi hak ulayat mereka masing-masing. Kebudayaan sukubangsa merupakan pengetahuan dan keyakinan-keyakinan mengenai lingkungan dan dirinya dan tempat dirinya dalam lingkungannya, yang berfungsi sebagai pedoman bagi kehidupan untuk menghadapi dan memanfaatkan lingkungan beserta isinya

bagi pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidupnya sebagai manusia. Kebudayaan sukubangsa terwujud dalam diri orang per-orang warga suku bangsa yang bersangkutan dan dalam pranata-pranata yang ada dalam masyarakat sukubangsa tersebut. Pada masa sekarang basis dari kebudayaan sukubangsa adalah di daerah pedesaan sedangkan pusat kegiatannya adalah di daerah perkotaan, karena kota-kota yang ada di Indonesia merupakan orientasi dan migrasi warga sukubangsa setempat yang hidup di pedesaan dan juga dari warga sukubangsa-sukubangsa dari berbagai tempat di Indonesia; dan (3) Kebudayaan umum-lokal yang berlaku di tempat umum dan pasar setempat yang berbeda dari kebudayaan nasional Indonesia dan dari kebudayaan suku bangsa, karena merupakan akulturasi atau perpaduan budaya dari berbagai kebudayaan sukubangsa dan dengan kebudayaan nasional, yang coraknya egalitarian, tawar menawar kekuatan, informal, dan akomodatif terhadap perbedaan-perbedaan di satu pihak tetapi di pihak lain juga tempat terjadinya perbedaan-perbedaan, persaingan, dan konflik. Basis dari kebudayaan umum-lokal adalah di kota dan di tempat-tempat dimana terdapat orang dari berbagai sukubangsa atau asal daerah dan negara itu berinteraksi, seperti di tempat umum, jalan-jalan dan trotoir, kendaraan umum, pasar, pelabuhan, dan di tempat-tempat wisata.

Masyarakat majemuk Indonesia, seperti masyarakat majemuk pada umumnya, ditandai oleh ciri-ciri yang antara lain adalah: (1) Kekuasaan sistem nasional atau pemerintah nasional yang cenderung absolut atau otoriter, feodalistik, dan korup (Suparlan 2004 : 3-25). (2) Pertentangan atau konflik antara pemerintah nasional atau pemerintah pusat dengan pemerintahan di daerah-daerah yang pada dasarnya adalah pemerintahan oleh kelompok atau kelompok-kelompok sukubangsa setempat, baik secara terbuka maupun secara tertutupi, berkenaan dengan keabsahan kewenangan hukum dan kewenangan kekuasaan pemerintah atas kehidupan mereka sebagai kelompok-kelompok sukubangsa, dan penguasaan serta hak pengelolaan atas lingkungan beserta isinya yang merupakan hak ulayat atau hak adat dari kelompok-

kelompok atau komuniti sukubangsa setempat; (3) Konflik antara pemerintah nasional dengan kelompok-kelompok sukubangsa yang terwujud dalam bentuk gerakan-gerakan separatis atau dalam bentuk konflik antar-sukubangsa dan konflik antar-keyakinan keagamaan, terutama konflik antara kelompok-kelompok sukubangsa pendatang dengan asli setempat; (4) Adanya jenjang sosial yang tajam diantara kelompok-kelompok sukubangsa yang hidup bersama dalam sebuah wilayah. Pada masa sekarang, dalam era otonomi daerah, jenjang sosial ini secara politik dan sosial diresmikan sebagai perbedaan antara kelompok-kelompok sukubangsa asli setempat dengan pendatang, yang terwujud dalam berbagai bentuk diskriminasi sosial terhadap mereka yang tergolong sebagai kelompok sukubangsa pendatang.

Intensitas konflik-konflik yang terjadi di Indonesia dewasa ini lebih diperparah lagi dengan terjadinya krisis ekonomi yang diderita Indonesia dan oleh adanya proses-proses demokratisasi dan ekonomi neo-liberal melalui globalisasi yang telah masuk dan merasuk dalam kehidupan masyarakat Indonesia, terutama di daerah perkotaan. Model konflik yang semula hanya berlaku dalam kehidupan antar-sukubangsa atau antara pemerintah dengan kelompok-kelompok sukubangsa, sekarang berlaku dalam kehidupan luas dalam upaya menguasai sumber-sumber daya sosial, ekonomi, dan politik, serta budaya. Sumber-sumber daya tersebut memang semakin terbatas dan semakin berharga dalam situasi kesenjangan sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang tajam dalam masa-masa krisis ekonomi seperti sekarang ini.

Dalam situasi Indonesia dewasa ini, kesukubangsaan yang terjalin melalui dan dalam kelompok-kelompok kekerabatan dan afiniti adalah ciri utama dari kehidupan orang Indonesia. Di samping beragamnya sukubangsa dengan kebudayaannya, agama yang dipeluk oleh orang Indonesia juga beragam. Dari sejarah masuk dan tersebarnya agama-agama tradisi besar di Indonesia, agama-agama yang dipeluk oleh orang Indonesia pada dasarnya adalah dipeluk oleh anggota-anggota sukubangsa. Sehingga pada dasarnya agama-agama tersebut

adalah agama-agama sukubangsa. Anggota-anggota dari sebuah kelompok sukubangsa dapat secara keseluruhan memeluk agama yang sama, tetapi anggota-anggota kelompok sukubangsa tersebut juga dapat memeluk sesuatu agama yang berbeda dari yang telah dipeluk oleh anggota-anggota kelompok sukubangsanya. Anggota-anggota kelompok sukubangsa yang sama, yang memeluk agama yang sama, juga dapat mempunyai keyakinan-keyakinan keagamaan yang berbeda satu dari lainnya; karena penyebaran agama dan berbagai bentuk pembaharuan serta mazhabnya datang secara bertahap dan bergelombang ke kepulauan Nusantara yang terus berlangsung sampai dengan zaman Republik Indonesia dewasa ini.

Sehingga ada sukubangsa-sukubangsa yang anggota-anggotanya secara mayoritas memeluk sesuatu agama, sedangkan agama-agama lainnya dipeluk secara minoritas oleh kelompok sukubangsa tersebut. Tetapi ada juga kelompok sukubangsa yang anggota anggotanya secara berimbang memeluk agama yang berbeda. Disamping itu ada kelompok-kelompok sukubangsa yang anggota-anggotanya terbagi-bagi dalam kelompok-kelompok keyakinan keagamaan atau aliran-aliran keagamaan yang berbeda dari satu agama yang sama, yang mereka peluk. Karena itu corak kesukubangsaan dalam masyarakat majemuk Indonesia ditandai oleh terpecahnya kesukubangsaan oleh keyakinan keagamaan, tetapi di lain pihak kesukubangsaan juga diperkuat oleh keyakinan keagamaan.

Dalam masyarakat majemuk Indonesia, terdapat kelompok-kelompok sukubangsa yang dominan sebagai lawan dari yang minoritas yang hidup secara bersama dalam berbagai wilayah di Indonesia, baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan. Kelompok dominan biasanya adalah kelompok sukubangsa asli setempat, yang secara demografi mereka ini mayoritas, secara sosial menguasai pranata-pranata politik dan administrasi setempat, dan secara budaya menerapkan berbagai simbol, norma-norma, dan etika yang harus digunakan sebagai acuan bertindak dalam kehidupan sehari-hari di tempat-

tempat umum, seperti yang terdapat dalam kehidupan perkotaan di Bandung atau Yogyakarta. Bila persyaratan-persyaratan tersebut tidak terpenuhi maka kelompok sukubangsa asli setempat tersebut tidak dapat digolongkan sebagai sukubangsa dengan kebudayaan dominan, atau dalam masyarakat setempat tersebut tidak ada sukubangsa dengan kebudayaan yang dominan, seperti yang terdapat dalam kehidupan perkotaan Medan atau Jakarta (Bruner 1974). Anggota-anggota kelompok sukubangsa dominan biasanya membedakan diri mereka dari yang minoritas sebagai "saya" lawan dari "kamu" atau "dia", atau "kami" sebagai lawan dari "mereka", yang merupakan ungkapan keunggulan atau superioritas. Yang tergolong sebagai "kamu" atau "dia" atau "mereka" adalah yang bukan anggota sukubangsanya, yang digolongkan sebagai asor.

Di masa lampau daerah pedesaan dihuni oleh kelompok-kelompok sukubangsa secara homogen, sedangkan daerah perkotaan dihuni oleh anggota-anggota dari berbagai kelompok sukubangsa. Pada masa sekarang, hampir seluruh daerah pedesaan di Indonesia tidak hanya dihuni oleh kelompok sukubangsa asli setempat tetapi juga oleh anggota-anggota sukubangsa dari luar. Mereka ini datang dan bermigrasi ke daerah pedesaan melalui program transmigrasi atau melalui proses-proses transmigrasi spontan, atau datang dan menetap secara perorangan atau secara kelompok yang datang karena pekerjaan atau kegiatan ekonominya.

Daerah perkotaan masa lampau di Indonesia, muncul dari adanya pelabuhan-pelabuhan tempat kapal dari berbagai negara dan daerah di Nusantara yang bersandar, dimana anak buah kapal menjual barang atau barter barang dengan warga setempat, memperoleh suplai air serta bahan makanan, dan hiburan. Kota-kota pelabuhan ini menjadi tempat yang menarik banyak anggota-anggota dari kelompok-kelompok sukubangsa yang tinggal di sekeliling pelabuhan untuk mencari untung. Kota pelabuhan menjadi tempat tinggal atau dihuni



oleh kelompok-kelompok sukubangsa setempat, yang masing-masing kelompok sukubangsa tersebut hidup diantara sesamanya. Hubungan yang terjadi diantara mereka yang berbeda bahasa dan kebudayaannya dimulai dengan menggunakan bahasa isyarat, dengan menggunakan kata-kata sederhana, dan kemudian menggunakan bahasa Melayu Pasar yang digunakan oleh para pelaut dan pedagang yang datang merantau dari berbagai pelabuhan di Indonesia. Diantara mereka terjadi saling kawin sehingga corak kebudayaan kota pada waktu itu adalah hasil perpaduan budaya atau akulturasi budaya dari berbagai kebudayaan sukubangsa dan dari para pelaut serta para pedagang-perantau.

Di samping kemunculan kota-kota pelabuhan yang terletak di tepi pantai atau muara sungai besar, juga ada kota-kota yang merupakan pusat-pusat kerajaan atau kesultanan. Kota-kota seperti ini secara dominan dihuni oleh kelompok sukubangsa setempat, tetapi dalam wilayah administrasi kota tersebut juga ada komuniti-komuniti sukubangsa atau orang luar yang hidup dalam kelompok mereka masing-masing. Kota Trowulan, ibukota Majapahit misalnya, bukan hanya dihuni oleh orang Majapahit saja tetapi juga dihuni oleh orang Kediri, orang Singosari, orang Islam, dsbnya, yang hidup mengelompok dalam komuniti mereka masing-masing.

Dalam kepustakaan sosiologi dan ilmu-ilmu sosial, kota dikenal sebagai masyarakat (*society*) dan desa sebagai komuniti (*community*). Seorang tokoh klasik dalam sosiologi yaitu Ferdinand Tomies misalnya, membuat tipologi yang membedakan kota dari desa. Kehidupan kota digolongkan sebagai patembayan (*gessellschaft*) dimana orang tidak saling kenal mengenal atau masa bodoh dengan sesamanya. Sedangkan kehidupan desa digolongkan sebagai paguyuban (*gemeinschaft*) dimana orang saling kenal mengenal dan guyub. Louis Wirth seorang tokoh klasik sosiologi perkotaan dari mazhab Chicago melihat kehidupan kota sebagai berdasarkan pada uang, rasional, individualisme, transien, anomali; yang berbeda atau bertentangan dengan kehidupan desa. Penelitian dari para ahli antropologi dan sosiologi setelah Perang

Dunia ke-2 menunjukkan bahwa apa yang dikemukakan oleh tokoh-tokoh klasik tersebut diatas tidak sepenuhnya benar. Karena kehidupan perkotaan sebenarnya jauh lebih kompleks daripada tipologi-tipologi tersebut. Karena kehidupan perkotaan juga ditandai oleh adanya komuniti-komuniti yang terdiri atas orang-orang yang seasal atau yang tergolong kelas sosial yang sama, komuniti-komuniti karena hubungan-hubungan ketetangaan, adanya pertemanan dan persahabatan, kelompok-kelompok kerabat, dan berbagai bentuk perkumpulan atau asosiasi yang didasarkan pada hubungan-hubungan pribadi dan sosial.

### **Kota dan Desa dalam Masyarakat Majemuk Indonesia**

Dalam berbagai tulisan, antara lain Suparlan (2004-2006) telah saya tunjukkan bahwa kota ada dan berkembang karena kota memberikan kesempatan hidup dan kegiatan-kegiatan ekonomi yang menguntungkan bagi warganya dan bagi orang-orang yang berbisnis di kota tersebut. Secara ekonomi, kota dapat berkembang dan maju serta menguntungkan bagi warga dan mereka yang berbisnis di kota tersebut karena ekonomi kota tidak didasarkan pada memungut hasil alam atau mengolah alam tetapi dari kegiatan industri, terutama industri manufaktur, perdagangan dan bisnis, dan berbagai bentuk pelayanan jasa yang disajikan oleh administrasi pemerintahan kota, oleh kelompok-kelompok bisnis dan pengusaha, dan oleh relawan-relawan yang melakukannya secara sukarela. Pelayanan perkotaan yang terutama dilakukan oleh administrasi pemerintahan kota sehingga kota tersebut dapat maju dan berkembang, antara lain adalah, pelayanan transportasi dan komunikasi yang dapat diakses oleh setiap orang yang menggunakannya sehingga efisien, lancar, serta murah biayanya, pelayanan listrik, air bersih, keamanan, pemadam kebakaran, kebersihan kota, kesehatan, pembuangan sampah dan air limbah, dan berbagai bentuk pelayanan kenyamanan untuk menikmati kehidupan perkotaan seperti hiburan, rekreasi, makan-minum, penginapan, dsb.

Karena itu kota berkembang sebagai tempat hunian yang permanen, dan merupakan pusat pendominasian (*center of dominance*) dari dan bagi wilayah sekelilingnya (*hinterlands*). Wilayah sekeliling ini mencakup wilayah administrasi pemerintahannya; kota-kota yang lebih kecil, daerah pedesaan, lingkungan fisik, dan lingkungan alam yang terdapat di wilayah sekelilingnya tersebut. Pendominasian sebuah kota atas wilayah sekelilingnya bisa mencakup hanya terbatas pada wilayah yang secara administratif berada dalam pemerintahan kota tersebut, tetapi dapat juga meluas meliputi wilayah-wilayah lain di luar wilayah administrasinya tergantung pada kemajuan ekonomi dari kota tersebut. Sebagai contoh, mungkin tidak kita sadari bahwa Singapore adalah pusat pendominasian bagi wilayah Sumatra Utara, Aceh, dan Riau; dan bahkan pusat pendominasian bagi Republik Indonesia.

Sebagai dampak dari kota sebagai pusat pendominasian bagi wilayah sekelilingnya, maka wilayah sekelilingnya berorientasi pada kota tersebut. Warga kota-kota yang lebih kecil dan daerah pedesaan yang berada dalam wilayah sekeliling kota mendengarkan dan mengikuti perkembangan sosial, ekonomi, politik dan budaya yang disajikan dan dikembangkan di kota yang menjadi pusat pendominasian tersebut. Lebih lanjut, kehidupan warga di wilayah sekeliling kota tersebut di dominasi dan diserap oleh ekonomi kota tersebut. Bukan itu saja, tetapi warga sekeliling kota tersebut melakukan migrasi atau urbanisasi, baik secara ulang-alik, secara musiman, atau menetap di kota dan menjadi warga kota tersebut. Karena kota menyajikan kesempatan-kesempatan kerja, terutama pekerjaan kasar dan bisnis dan perdagangan baik secara formal maupun informal. Disamping urbanisasi yang datang karena alasan kepentingan ekonomi dan keuntungan ekonomi di kota yang berupa pekerja kasar atau pebisnis dan pedagang dari wilayah sekeliling, mereka juga datang dan menetap di kota dari berbagai wilayah sekeliling yang lebih luas. Sebagian besar dari mereka yang telah datang dan menetap di kota cenderung untuk tinggal bersama dengan mereka yang seasal daerah dan sukubangsanya. Sehingga masyarakat kota mempunyai komuniti-

komuniti yang ditandai sebagai komuniti-komuniti sukubangsa atau asal daerah. Di permukiman dengan sukubangsa atau asal daerah yang sama ini mereka merasa berada di rumah sendiri, nyaman dan aman, karena dapat menggunakan kebudayaan yang mereka punyai untuk saling berinteraksi dan tolong menolong dalam kebersamaan. Lebih lanjut, mereka yang telah menetap di kota dan kehidupan ekonominya telah berhasil dan menjadi lebih baik daripada sebelumnya, cenderung untuk mengajak kerabat dan orang-orang yang seasalnya untuk datang menetap dan mengadu nasib di kota. Sehingga jumlah penduduk pendatang di kota menjadi lebih besar setiap tahunnya.

Disamping mereka yang datang dengan alasan kepentingan ekonomi dan kesejahteraan hidup yang lebih baik, para pendatang yang kemudian menetap di kota adalah juga para pelajar dan mahasiswa yang setelah menamatkan pendidikan biasanya tidak akan mau pulang ke desa atau kampung halamannya, karena pekerjaan yang tersedia di kota sesuai dengan jenjang pendidikan dan keahlian yang telah diperolehnya dan dengan pendapatan atau gaji yang sesuai dengan itu. Selain itu ada juga pendatang yang menetap di kota karena kepentingan bisnis, dan karena penempatan atau mutasi kerja dari kantornya. Sehingga kehidupan dalam masyarakat perkotaan juga ditandai oleh adanya golongan-golongan sosial yang berbeda-beda baik secara horizontal maupun secara vertikal, dan adanya kelas-kelas sosial berdasarkan kekayaan dan kemampuan ekonomi. Kelas sosial, golongan sosial, dan sukubangsa atau asal daerah dalam masyarakat perkotaan saling potong memotong dalam permukiman perkotaan, sehingga sebuah permukiman perkotaan dapat secara mayoritas merupakan sebuah permukiman sesuatu sukubangsa, tetapi dalam permukiman tersebut terdapat orang-orang dengan jenjang sosial yang berbeda-beda, dan orang-orang yang tergolong dalam kelas-kelas sosial yang berbeda (Suparlan 2004).

Secara umum, permukiman di daerah perkotaan terbagi-bagi dalam golongan permukiman elit atau kelas atas, permukiman

menengah, permukiman kelas bawah, dan permukiman kumuh serta permukiman liar. Kota bukan hanya terdiri atas wilayah-wilayah permukiman penduduknya, tetapi juga terdiri atas wilayah-wilayah perkantoran, bisnis dan pertokoan, pasar, jaringan jalan dan trotoir, tempat-tempat parkir kendaraan bermotor, lalu lintas kendaraan umum maupun pribadi, kantor polisi dan pemadam kebakaran, tempat-tempat ibadah, sungai dan saluran air, hotel dan penginapan, tempat-tempat hiburan dan rekreasi, restoran dan warung makan, dan sebagainya.

Di negara-negara yang sedang berkembang, seperti Indonesia, kota juga merupakan tempat kegiatan para pedagang kaki lima yang biasanya dinamakan kegiatan ekonomi sektor informal. Seringkali para pedagang kaki lima ini memenuhi trotoir dan ruang-ruang terbuka di depan pertokoan atau di tepi jalan raya untuk menjajakan barang jualannya, sehingga mengganggu kelancaran lalu lintas dan menyulitkan para pejalan kaki yang karenanya harus berjalan di badan jalan untuk lalu lintas kendaraan bermotor.

Kegiatan ekonomi sektor informal bukan hanya mencakup kegiatan dari pedagang kaki lima, tetapi juga mencakup kegiatan industri rumah tangga, perbengkelan, warung makan atau warung Tegal, dan sektor informal ilegal yang melakukan kegiatan-kegiatan kejahatan, baik kejahatan jalanan yang tidak terorganisasi maupun yang terorganisasi, dan kegiatan pemalakan atau pemerasan dengan alasan keamanan seperti yang dilakukan oleh mafia di Amerika Serikat, penipuan, pencurian, perampokan, kejahatan kerah putih atau korupsi dan kolusi yang dilakukan pejabat pada tingkat rendah maupun pada tingkat tinggi. Dalam kehidupan perkotaan, uang adalah segala-galanya. Karena setelah ada uang baru dapat berbicara mengenai atau melakukan hal-hal lainnya seperti pertemanan dan kesetiaan, pelayanan, pendidikan, kesenian, etika dan moral, agama, dan sebagainya.

Kehidupan di daerah pedesaan berbeda dari kehidupan di daerah perkotaan dalam hal kehidupan ekonominya. Kehidupan ekonomi

pedesaan yang berdasarkan pada memungut hasil alam atau mengolah alam menuntut adanya lahan-lahan produktif yang tidak mungkin dikembangkan tanpa batas. Sehingga kehidupan di daerah pedesaan dibandingkan dengan kehidupan di daerah perkotaan memperlihatkan kecenderungan yang statis. Sejumlah daerah pedesaan di pulau Jawa dan Bali mempunyai ciri seperti masyarakat perkotaan karena warganya terlibat dalam jaringan produksi dari berbagai industri yang terpusat di kota, melalui kegiatan industri rumah tangga. Begitu juga di sejumlah daerah pedesaan dibangun pabrik-pabrik yang buruh-buruhnya adalah dari daerah pedesaan yang bersangkutan dan sekitarnya, sehingga kehidupan di daerah pedesaan tersebut seperti kehidupan perkotaan karena pengaruh dari uang.

Corak kehidupan desa-desa di pulau Jawa dan Bali harus dibedakan dari corak kehidupan di desa-desa di luar pulau Jawa dan Bali, karena jumlah penduduk desa-desa di pulau Jawa dan Bali lebih besar daripada di desa-desa di luar pulau Jawa dan Bali. Lebih khusus lagi, desa di Bali dibedakan antara desa adat dari desa dinas, banjar adat dari banjar dinas. Dimana dalam desa dinas warga desanya adalah orang-orang dari berbagai desa di Bali atau dari luar Bali yang tiak terikat oleh pura desa. Pura desa hanya ada di desa adat. Warga desa-desa di pulau Jawa dan di Bali bukan hanya tidak saling kenal tetapi juga saling tidak tahu, terkecuali mereka yang bertetangga atau yang memang berteman atau berkerabat, yang kalau di pulau Bali karena berasal dari desa adat yang sama atau banjar adat yang sama.

Sehingga corak kehidupan sosial warga desa-desa tersebut cenderung seperti kehidupan perkotaan, terkecuali mereka yang bertetangga atau sekerabat atau berteman atau tergabung dalam sesuatu perkumpulan. Karena posisi ekonomi warga desa yang rata-rata rendah karena kemiskinan, mereka cenderung untuk menempatkan posisi sosialnya yang rendah dihadapan pejabat pemerintah baik dari tingkat desa dan kecamatan. Karenanya mereka kelihatan seperti lugu dan guyub serta taat pada petunjuk-petunjuk atau perintah-perintah

pejabat desa dan kecamatan. Mereka juga tunduk dan taat pada petunjuk-petunjuk dan perintah-perintah kyainya yang dulunya adalah ustadnya.

## Pemolisian Komuniti

Dalam berbagai tulisan (Suparlan 2004-2005) telah saya tunjukkan bahwa pada hakekatnya polisi secara tradisional adalah sebuah organisasi yang merupakan bagian dari pemerintahan, sebuah organisasi para-militer atau quasi militer, mempunyai garis komando dan koordinasi yang top-down, yang fungsinya dalam masyarakat adalah memerangi kejahatan, mendorong terciptanya keteraturan dan ketertiban sosial, dan menegakkan hukum. Atau dalam kata-kata menurut bahasa Polri adalah pengayoman, pelayanan, dan penegakkan hukum. Diantara fungsi-fungsi tersebut yang secara tradisional dan secara efektif dijalankan oleh Polri, yang membuat Polri menonjol fungsinya dalam masyarakat Indonesia adalah:

- (1) Menangkal dan memerangi tindakan-tindakan pelanggaran hukum atau kejahatan, baik kejahatan dengan dan tanpa kekerasan, terorisme, penyalahgunaan obat-obatan dan narkoba, illegal logging, kejahatan kerah putih yang mencakup korupsi dan kolusi, pencucian uang, pencurian hak paten, dan berbagai bentuk pelanggaran hukum lainnya.
- (2) Mendorong terciptanya dan menciptakan keteraturan dan ketertiban sosial, melalui tindakan-tindakan pemolisian dalam menangani demonstrasi, tawuran antar-pelajar sekolah dan antar-mahasiswa, perkelahian antar-kampung, konflik atau perang yang dilakukan oleh gerakan separatis, konflik antar-sukubangsa, dan konflik antar-kepercayaan keagamaan, dan berbagai bentuk konflik sosial lainnya.
- (3) Administrasi pengaturan kendaraan bermotor dan lalu lintas, serta penanganan berbagai bentuk pelanggaran lalu lintas.
- (4) Penanganan perjudian dan pengelolaan pasca pelarangan

perjudian, pelacuran, dan berbagai kegiatan dukungan terhadap satuan petugas trantib di daerah perkotaan dalam melakukan penanganan masalah-masalah sosial, seperti penggusuran PKL, pemberantasan miras, dan sebagainya.

- (5) Pengidentifikasi dan penanganan pelanggaran hukum, dan memproses pelanggaran tersebut sesuai ketentuan hukum yang berlaku untuk dibawa ke pengadilan.

Kegiatan pemolisian seperti tersebut diatas biasanya dilakukan dengan menunjukkan kekuatan polisi sebagai penegak hukum, dapat menggunakan kekerasan dan juga dapat dilakukan tanpa kekerasan. Antara polisi dengan sasaran kegiatan polisi atau warga masyarakat atau umum adalah jelas batas-batas hukum dan batas-batas sosialnya, yaitu polisi yang berada di pihak hukum, pihak yang baik sebagai lawan dari pihak pelanggar hukum atau pihak yang tidak baik. Pihak yang baik harus menang dan pihak yang tidak baik yang harus kalah dan tunduk pada pihak yang baik untuk diproses lebih lanjut secara hukum. Ini berbeda dari kegiatan pemolisian komuniti dimana petugas kepolisian dalam tugasnya adalah menjadi bagian dari komuniti yang dipolisi, sehingga tampaknya tidak ada batas-batas hukum dan batas-batas sosial antara si petugas sebagai polisi dan warga komuniti yang dipolisi.

Pemolisian komuniti berbeda dari fungsi-fungsi kepolisian tradisional dan kegiatan pemolisian seperti tersebut diatas. Kalau dalam polisi tradisional garis komando dan koordinasi adalah terpusat dan top-down, maka dalam pemolisian komuniti jalur komando dan koordinasi adalah terdesentralisasi dan bottom-up, kalau dalam pemolisian tradisional penanganan sesuatu sasaran cenderung seragam sesuai dengan tipologi yang dibuat oleh polisi maka dalam pemolisian komuniti sesuatu sasaran bersifat lokal dan karena corak lokal itu bervariasi maka penanganan dalam memecahkan masalah-masalah lokal dalam komuniti juga bervariasi atau tidak seragam. Kalau dalam pemolisian tradisional peran dari pimpinan satuan adalah dominan



maka dalam pemolisian komuniti peran yang dominan dipegang dan dijalankan oleh petugas pemolisian komuniti setempat, yang ahli tentang komuniti yang bersangkutan dan berbagai permasalahannya. Kalau dalam pemolisian tradisional sasaran dari kegiatannya adalah masyarakat atau umum dan berbagai gejala yang ada dalam masyarakat yang digolongkan sebagai bermasalah, maka sasaran kegiatan dari pemolisian komuniti adalah orang-perorang warga komuniti atau kelompok dan komuniti tersebut secara keseluruhan. Petugas pemolisian komuniti memecahkan masalah sosial atau kejahatan dalam komuniti dibantu oleh warga komuniti yang bersangkutan dan dengan dukungan pimpinan dan satuan yang memberinya tugas.

Kalau diperhatikan dengan sungguh-sungguh, maka nampak perbedaan yang menyolok antara hakekat pemolisian yang tradisional dan pemolisian komuniti. Karena itu di beberapa negara yang telah mengadopsi dan menjalankan program pemolisian komuniti, program pemolisian komuniti sebenarnya adalah sama dengan program pemolisian berorientasi komuniti (*community oriented policing*), seperti yang dijalankan di Amerika Serikat dengan nama *community policing* dan di Jepang dengan nama *koban*. Karena itu sejumlah ahli ilmu kepolisian, seperti Trojanowicz dan Carter (1998), dan Trojanowicz dan Bucqueroux (1998), mengatakan bahwa tidak ada beda antara *community policing* dari *community oriented policing*. Padahal dua konsep ini pada hakekatnya berbeda. Karena dalam pemolisian berorientasi komuniti (*community oriented policing*), jalur komando dan koordinasi bercorak terpusat atau tersentralisasi dan top-down, pemecahan sesuatu masalah sosial dan kejahatan sesuai dengan perintah dan berkoordinasi dengan pimpinan satuan. Sedangkan ciri-ciri lain dari pemolisian komuniti dan pemolisian berorientasi komuniti pada dasarnya adalah sama.

Pertamaannya adalah mengapa harus mengadopsi program pemolisian komuniti? Karena pemolisian tradisional dengan tujuan memerangi dan menumpas kejahatan yang dilakukan dari waktu ke waktu ternyata tidak mengurangi jumlah kejahatan yang berlangsung

dalam masyarakat. Karena masalah-masalah sosial yang memunculkan tindakan-tindakan kejahatan mempunyai hukum-hukumnya sendiri yang berada di luar jangkauan tugas dan kemampuan polisi untuk dapat menanganinya dengan baik, dan akar atau sumber dari masalah-masalah sosial dan kejahatan tersebut pada hakekatnya berada dalam komunitas-komunitas, terutama komunitas perkotaan. Karena itu fokus sasaran pemolisian komunitas terletak pada komunitas dan bukan pada masyarakat atau umum. Program pemolisian komunitas adalah sebuah program yang bertujuan untuk menangkal atau meredam kemunculan dari masalah-masalah sosial dan kejahatan dalam komunitas dan dalam masyarakat.

Landasan dari program pemolisian komunitas adalah membangun hubungan baik dengan warga komunitas, melalui hubungan timbal balik yang saling menghormati, saling mempercayai, dan saling memberi dan menerima prestasi. Untuk itu maka petugas harus mampu untuk tidak menonjolkan dirinya sebagai polisi yang secara hukum dan sah mempunyai kekuatan untuk memaksakan kehendaknya kepada warga komunitas yang dipolisi. Dia harus mampu menempatkan dirinya dalam hubungan sosial yang dinamik dengan warga komunitas, yaitu pada dasarnya adalah sejajar, tetapi dalam konteks-konteks kepentingan tertentu dapat secara sosial lebih tinggi atau lebih berkuasa dan dalam konteks-konteks kepentingan lainnya dapat lebih rendah atau mengikuti kehendak warga komunitas.

Program pemolisian komunitas yang mendasar adalah patroli jalan kaki dalam lingkungan komunitas yang dipolisi. Keberadaan petugas patroli akan secara langsung atau tidak langsung mencegah rencana tindakan kejahatan. Dalam penelitian yang dilakukan di Amerika Serikat keberadaan patroli jalan kaki dari petugas polisi telah secara signifikan menurunkan tindak kejahatan yang biasanya berlaku di tempat-tempat yang dipatroli (Klockars 1999: 440-441). Selanjutnya Ridenchers dan Roberg (1980) menyatakan mengenai pentingnya pemolisian komunitas, sebagai berikut:

1. Keberadaan polisi melalui kegiatan penampakan diri dari petugas adalah mengurangi rasa takut dari umum terhadap kejahatan.
2. Petugas polisi harus turut bertanggung jawab untuk membantu dalam pembentukan norma-norma baru yang berlaku dalam komuniti yang dipolisi.
3. Ketakutan dari umum atau publik lebih berdasarkan pada ketakutan terhadap ketidak teraturan daripada terhadap kejahatan itu sendiri.
4. Tanda-tanda keterbengalaian dan kekumuhan dalam komuniti mengundang kehadiran kejahatan.
5. Program-program pemolisian komuniti adalah prakarsa polisi dengan tujuan untuk memperbaiki pelayanan kepolisian, dan bukannya untuk membuat tokoh-tokoh sosial menjadi lebih berkuasa dan berpengaruh, baik terhadap warga komuniti maupun terhadap polisi.
6. Pemolisian komuniti dapat dijalankan dengan baik tanpa harus terpengaruh oleh kekuatan politik yang berlaku setempat.
7. Polisi adalah organisasi yang tepat untuk melaksanakan pemolisian komuniti.

Agar pemolisian komuniti itu dapat berhasil dengan baik maka menurut Bayley (1988: 236-237, dan Goldstein 1990: 179) harus mengikuti empat persyaratan, yaitu:

- Syarat 1. Peranan petugas polisi harus lebih sebagai fasilitator daripada sebagai polisi, yang membuat warga komuniti untuk mampu membentuk norma-norma yang akan diberlakukan sebagai pedoman bagi tindakan-tindakan mereka dan bukannya membuat petugas polisi bertanggung jawab sepenuhnya dalam pembentukan norma-norma tersebut.
- Syarat 2. Keefektifan dari pemolisian komuniti sebagai strategi pengendalian kejahatan harus dimonitor secara sistematis,

- dan bila perlu dapat dievaluasi oleh pemerintah.
- Syarat 3. Sebuah pranata atau institusi di luar polisi harus diberi kewenangan untuk menentukan apakah kegiatan keterlibatan komuniti-polisi dalam pemolisian komuniti itu sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.
- Syarat 4. Seleksi dari petugas-petugas pemolisian komuniti harus lebih berhati-hati, dan latihan pendidikan mereka harus lebih ketat, dengan lebih menekankan pada persyaratan-persyaratan moral daripada persyaratan-persyaratan teknikal.

Kondisi atau persyaratan ke-4 inilah yang terpenting dan merupakan inti dari tugas-tugas pemolisian komuniti, dan bahkan juga dari profesionalisme polisi. Karena, agar pemolisian komuniti dapat berjalan dengan baik maka kualitas moral atau integritas dari si petugas polisi harus menjadi tema utama atau nilai dasar dalam kegiatan-kegiatannya. Sebuah nilai yang begitu kuat sehingga semua unsur dan bagian-bagian dari komuniti yang dilayani oleh si petugas polisi tidak takut kepadanya dan mempercayainya. Karena bila syarat ke-empat ini tidak dipenuhi maka kegiatan pemolisian komuniti akan gagal, sebagaimana yang dikemukakan oleh Bayley (1988: 237):

“Profesionalisme polisi adalah profesionalisme dari tugas dan keahlian. Kita tidak dapat mempercayai petugas polisi yang begitu dekat dengan kita melalui pemolisian komuniti yang dilengkapi dengan kekuatan dan kekuasaan dan memimpin kita dengan secara serampangan, terkecuali mereka itu dikendalikan oleh kode moral yang eksplisit”.

Apa yang dikemukakan oleh Bayley tersebut diatas, terutama pada waktu berbicara mengenai profesionalisme, sebenarnya profesionalisme bukan hanya profesionalisme dalam tugas dan dalam keahlian tetapi juga dalam imbalan gaji atau pendapatan. Bila gaji atau pendapatan tidak atau kurang mencukupi dan tidak sesuai dengan tugas yang diemban serta dengan keahlian yang dipunyai maka tidak akan ada profesionalisme. Bila gaji tidak mencukupi maka kecenderungan

umum yang terjadi adalah si petugas polisi akan mencari uang tambahan dengan menggunakan kekuatan dan kekuasaan yang dipunyai dalam perannya sebagai polisi dalam komuniti, atau masyarakat, atau umum.

Pembentukan Pospol-Pospol, sebagai wujud dari program pemolisian komuniti, dalam setiap wilayah administrasi Polsek di Polda Metro Jaya yang tanpa dibekali dana anggaran dari Polri, dan yang karenanya harus bertumpu pada 'partisipasi masyarakat' adalah sama dengan menyuruh pimpinan dan petugas Pospol untuk melakukan tindakan tidak bermoral dan tidak sesuai dengan prinsip profesionalisme polisi. Begitu juga kegiatan rutin Pospol dan para petugas Pospol yang tanpa anggaran Polri, akan mendorong pimpinan dan petugas Pospol untuk mencari dana melalui kebijakan "partisipasi masyarakat", yang juga bertentangan dengan prinsip profesionalisme polisi dan dengan kode moral. Karena itu, secara hipotesis, fungsi Pospol di wilayah Polda Metro Jaya dapat dikatakan gagal, sesuai dengan persyaratan bagi keberhasilan pelaksanaan pemolisian komuniti seperti tersebut diatas.

Biaya untuk kegiatan pelayanan pengamanan dan keamanan memang tidak murah, apalagi biaya pengamanan dan keamanan yang diselenggarakan oleh polisi. Karena biaya tersebut mencakup berbagai biaya yang bukan hanya untuk biaya operasional pengamanan dan keamanan tetapi juga mencakup berbagai pembiayaan yang harus dikeluarkan untuk administrasi atau manajemen kepolisian dan berbagai sarana dan prasarana kepolisian. Tetapi biaya yang besar untuk rasa aman dan keamanan tersebut dibandingkan dengan kerugian yang harus diderita oleh korban kejahatan dan biaya untuk menutup kerugian tersebut akan masih jauh lebih murah.

Patut dicatat bahwa gaji atau pendapatan resmi polisi di Indonesia yang mengikuti patokan penggajian sebagai pegawai negeri memang kecil, bahkan di Amerika Serikat gaji polisi pun terhitung kecil dibandingkan dengan gaji atau pendapatan orang bisnis. Sehingga berkembang pemikiran dan wacana untuk menaikkan gaji polisi sesuai dengan patokan orang bisnis, dengan cara mengorganisasi

administrasi kepolisian dan tugas-tugas kepolisian sebagai organisasi bisnis agar kinerja dan profesionalisme polisi dapat meningkat sesuai dengan kebutuhan akan rasa aman dan terciptanya keadaan aman dalam kehidupan masyarakat (lihat, antara lain, Maning 1999: 446-442).

Pemolisian komuniti di daerah perkotaan, atau di wilayah administrasi kota, akan harus disesuaikan dengan jenjang kota tersebut dalam struktur administrasi pemerintahan dan sesuai dengan patokan yang diberlakukan oleh Depdagri, serta sesuai dengan corak dari kondisi keteraturan sosial dan potensi kejahatan yang ada dalam wilayah-wilayah kota yang bersangkutan. Yaitu, wilayah-wilayah kota yang diidentifikasi sebagai kelurahan kota. Jadi tidak seluruh wilayah sebuah kota harus ada Pospolnya.

Sedangkan kebijakan pembuatan program pemolisian komuniti di daerah pedesaan atau di desa akan berbeda dari yang diterapkan di kota. Karena corak dari kehidupan desa yang relatif homogen dan guyub, dengan macam dan tingkat kejahatan yang terbatas pada pencurian dan perampokan maka sebaiknya tidak perlu dibentuk Pospol tetapi cukup dengan mengaktifkan dan mengefektifkan sistem ronda atau siskamling yang memang sudah berlaku dalam kehidupan desa pada umumnya. Pengendalian dan monitoring atas kegiatan ronda dan siskamling dilakukan oleh petugas Binamitra atau Binmas yang ada dalam administrasi Polsek dari kecamatan setempat.

### Polisi Sipil?

Konsep polisi sipil dibuat dan dikemukakan oleh Prof. Satjipto Rahardjo (2005: 24-30). Menurut beliau polisi sipil adalah polisi yang bukan militer dan tidak militeristik, sebagaimana dikatakannya "polisi dari rakyat untuk rakyat", karena (2005: 26):

"sebelum menjadi polisi, polisi harus menjadi rakyat dulu dan kemudian baru menjadi polisi. Maka sangat tidak dimungkinkan apabila polisi itu berseberangan dengan rakyat

apalagi berhadapan dengan rakyat. Polisi yang konfrontatif dengan rakyatnya adalah sebuah anomali. Ia bukan tokoh antagonis, tetapi protagonis”.

Konsep polisi sipil dimunculkan oleh Prof. Satjipto Rahardjo dalam kaitannya dengan pemisahan Polri dari ABRI, setelah kejatuhan rezim Orde Baru dan Indonesia memasuki era reformasi menuju masyarakat yang demokratis. Karena menurut beliau polisi sipil adalah ciri dari masyarakat demokratis. Barangkali beliau lupa bahwa polisi adalah organisasi para-militer atau quasi militer, dan bukan serta tidak sama dengan organisasi militer.

Saya telah berusaha untuk mencari konsep polisi sipil (*civilian police*) dalam khazanah kepustakaan ilmu kepolisian untuk dapat memahami secara lebih mendalam konsep ini dalam kaitannya dengan masyarakat Indonesia yang coraknya yang majemuk dan demokratis. Tetapi konsep polisi sipil ini tidak saya temukan. Sehingga saya berkesimpulan bahwa konsep polisi sipil adalah kreasi dari Prof Satjipto Rahardjo, dalam upaya untuk membuat tipologi polisi yaitu polisi protagonis sebagai lawan dari polisi yang antagonis. Jadi bukan dalam upaya untuk membangun dan mengembangkan teori-teori berkaitan dengan itu, dan berbagai penelitian yang dapat berguna bagi pengembangan corak kepolisian dari Polri. Kalau hanya untuk pembuatan tipologi, sebaiknya konsep polisi sipil dilupakan saja sebagai sebuah konsep penting dalam kerangka teori tentang polisi dan kepolisian dalam masyarakat demokratis.

Fungsi polisi dan peran dari petugas polisi dalam masyarakat demokratis sebenarnya bertentangan dengan corak demokratis dari masyarakat tersebut. Walaupun demikian fungsi penting dari polisi adalah menghubungkan warga masyarakat dengan pemerintah. Seperti dikemukakan oleh Hahn (1971: 12), karena dalam menjalankan tugas kepolisian yang diemban sebagai tugas pemerintah dalam kaitan

hubungannya dengan penanganan tindak kejahatan dan pengelolaan keteraturan dan ketertiban sosial si petugas kepolisian bukan hanya menegakkan hukum yang bersifat memaksa tetapi si petugas kepolisian juga secara langsung merupakan perwakilan kekuatan pemerintah yang berhubungan dengan warga negara dan masyarakat. Hubungan ini merupakan hubungan yang sensitif dalam masyarakat demokratis, karena kekuatan yang dimiliki oleh polisi sebagai kekuatan memaksa bertentangan dengan prinsip kebebasan dan kemerdekaan, dan dengan HAM dari warga dalam masyarakat demokratis.

Polisi sebagai konsep maupun dalam praktek mungkin merupakan alat pemerintah yang paling menunjukkan pertentangannya dengan sejumlah ciri-ciri penting dari masyarakat demokratis. Polisi merupakan kekuatan yang sah dari pemerintah untuk memaksa warga negara dan masyarakat untuk tunduk dan mengikuti perintahnya dan untuk taat hukum. Polisi dalam masyarakat demokratis adalah polisi demokratis. Tetapi konsep polisi demokratis sebenarnya merupakan sebuah konsep yang terdiri atas dua konsep yang saling bertentangan. Sebagaimana dinyatakan oleh Goldstein (1977: 1),

“Hakekat dari fungsi-fungsi polisi dalam masyarakat demokratis adalah anomali. Karena polisi mempunyai sangat banyak muatan kekuasaan dan kewenangan di bawah sebuah sistem pemerintahan, dimana kewenangan dan kekuasaan tersebut tidak diberikan oleh pemerintah kepada alat pemerintah lainnya”.

Dalam masyarakat demokratis keberhasilan kebijakan pemerintah diperoleh melalui konsensus. Tetapi pada waktu sebuah konsensus mengalami kebuntuan maka polisi yang mewakili atau atas nama pemerintah adalah yang membuat respon dan menyelesaikannya. Dalam masyarakat demokratis, pemerintah itu ada dan didirikan mewakili warga negara dan melayani kepentingan warga negara. Tetapi polisi menyajikan pelayanan-pelayanan yang kebanyakan tidak disukai oleh warga negara di banyak negara, walaupun mereka itu tidak dapat



menghindarinya atau menolaknya, seperti misalnya tilang bagi pelanggar lalu lintas dan penahanan karena sesuatu pelanggaran hukum. Dalam masyarakat demokratis yang bercirikan sejumlah kebebasan individual dari warganya, polisi juga dilihat sebagai penghambat kebebasan. Lebih lanjut, bila dalam masyarakat demokratis kesederajatan individu warga masyarakat itu dijamin, tetapi dalam hubungan antara individu dengan polisi tidak ada kesederajatan. Polisi mempunyai kekuatan memaksa terhadap warga negara untuk taat hukum dan mengikuti peraturan-peraturan yang berlaku. Polisi bahkan dapat menggunakan kekerasan untuk memaksa warga negara dalam upayanya untuk memaksa warga negara taat hukum. Dalam hubungan diantara mereka yang sederajat, mereka masing-masing dapat mengundurkan diri dari atau membatalkan hubungan tersebut; tetapi dalam hubungan antara warganegara dengan polisi, karena tidak sederajat, warganegara tidak dapat dan tidak mampu melepaskan dirinya dari polisi. Dia terikat oleh sejumlah ketentuan hukum yang harus ditaatinya sebagai warga negara.

Dalam sebuah tulisan klasik (Reith 1938: 188), dinyatakan bahwa walaupun ada pertentangan antara corak masyarakat demokratis dengan corak kepolisian, tetapi agar kepolisian itu berhasil dalam pemolisian dan tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi maka pemolisian harus mengacu dan berpedomankan pada hukum yang rasional dan penuh perikemanusiaan. Aturan hukum atau *rule of law* ini menjembatani pertentangan antara corak kepolisian dengan corak masyarakat demokratis dimana polisi itu berfungsi, sebagaimana yang dibuat oleh *the Royal Commission Report on the English Police* pada tahun 1962.

Dalam masyarakat demokratis seperti Amerika Serikat, polisi dan kegiatan-kegiatan pemolisian para petugasnya dimonitor dan dievaluasi oleh komisi sipil yang dibentuk di kota dimana kantor polisi itu ada. Tugas dari komisi sipil ini antara lain adalah menerima keluhan dari warga masyarakat atas kinerja petugas kepolisian, terutama

berkenaan dengan pelanggaran HAM. Jadi yang sipil adalah komisinya dan bukan polisinya.

Dalam TOR yang dibuat oleh Panitia seminar ini dinyatakan bahwa "pengadopsian pemolisian komuniti (Perpolisian Masyarakat, *sic!*) berarti berubahnya paradigma polisi yang konvensional menjadi paradigma polisi sipil yang profesional, modern, dan demokratis". Saya tidak percaya bahwa pengadopsian pemolisian komuniti oleh Polri akan merubah paradigma yang sekarang ini dimiliki oleh Polri. Alasannya, adalah sebagai berikut:

1. Konsep Polmas (Perpolisian Masyarakat) adalah sebuah konsep yang salah kaprah, karena konsep *policing* atau *to police* (kata kerja) yang artinya pemolisian diterjemahkan menjadi perpolisian (kata benda), sama halnya dengan pajak menjadi perpajakan yang seharusnya pemajakan. Konsep *community* diterjemahkan menjadi masyarakat. Padahal yang namanya komuniti itu tidak sama dengan masyarakat, sehingga pengertian atau makna *community policing* dalam bahasa Indonesia menjadi berbeda dari maknanya dalam bahasa aslinya, dan karenanya secara konseptual implementasi dari *community policing* menjadi salah sasaran atau menyimpang dari pada sasaran yang seharusnya, sebagaimana yang telah saya bahas dalam tulisan ini, apalagi bila diperhatikan sungguh-sungguh teknik-teknik pelaksanaan dari *community policing*, sebagaimana yang tercantum dalam Budi Gunawan (2006) yang menyimpang daripada yang seharusnya.
2. Saya tidak percaya bahwa *community policing* dengan nama Polmas akan menjadi sebuah paradigma baru Polri, yang juga dikemukakan oleh Budi Gunawan (2006). Karena secara konseptual pendirian Pospol di Polda Metro Jaya, sebagai model pemolisian komuniti yang mengadopsi model *koban*, dan pelaksanaan oleh para petugas Pospol telah menyimpang dari ketentuan persyaratan bagi keberhasilan pemolisian komuniti, sebagaimana yang telah saya kemukakan terdahulu dalam tulisan ini.

3. Saya juga tidak percaya bahwa fungsi-fungsi kepolisian dalam Polri yang paradigmanya adalah penegakkan hukum yang represif, seperti yang telah dibahas dalam tulisan ini, akan dirubah paradigmanya menjadi paradigma pemolisian komuniti, hanya karena pemolisian komuniti diadopsi oleh Polri sebagai sebuah paradigma baru. Betul-betul tidak masuk akal. Sebaiknya lihat sistem kepolisian di Amerika Serikat, dan juga di Jepang (Chryshnanda 2004: 63-96), dimana ada program-program pemolisian komuniti dengan paradigma sendiri, dengan teknik-teknik dan sasaran pemolisian yang berbeda dari paradigma penegakkan hukum dan pengelolaan keteraturan serta ketertiban sosial yang mempunyai teknik-teknik dan sasaran-sasaran pemolisian yang tersendiri.

Sebagai penutup, tulisan ini saya telah berusaha untuk menunjukkan apa itu masyarakat majemuk Indonesia (bukan bangsa majemuk) dengan corak kota-kota atau daerah perkotaannya dan daerah pedesaannya sebagai wadah dari fungsi kepolisian dan sasaran bagi peranan petugas polisi dari Polri. Dalam tulisan ini telah saya bahas apa itu pemolisian komuniti dan bedanya dari pemolisian tradisional dalam hal paradigma, teknik-teknik dan sasaran kegiatan pemolisiannya. Pembahasan mengenai pemolisian komuniti dilanjutkan dengan pembahasan mengenai polisi dalam masyarakat majemuk dan dalam masyarakat demokratis, dimana saya tidak percaya pada konsep polisi sipil karena yang ada bukannya polisi sipil tetapi komisi-komisi orang sipil yang memonitor dan mengevaluasi kinerja polisi dan menerima keluhan warga atas tindakan-tindakan polisi, sebagaimana yang berlaku di Amerika Serikat. Dalam pembahasan mengenai pemolisian komuniti ingin saya tegaskan bahwa konsep Polmas sebagai terjemahan dari *community policing* adalah salah kaprah, dan kesalahan kaprah ini muncul dan terlihat dalam pembahasan mengenai paradigma, teknik-teknik, dan sasaran pemolisiannya.

Catatan \*) Naskah aslinya berjudul "Polisi Sipil dan Community Policing Dalam Masyarakat Majemuk Indonesia". Makalah disampaikan dalam Seminar Implementasi Strategi Perpolisian Masyarakat dalam Upaya Menyelenggarakan Keamanan dan Ketertiban Dalam Rangka Mewujudkan Keamanan Dalam Negeri. Pasis Sespim Polri Pendidikan Reguler ke-42 TP 2006. Lembang 11 Mei 2006.

\*\*) Dalam tulisan ini istilah komunitas digunakan dan bukannya masyarakat, karena komunitas mengacu pada pengertian orang-orang dan kelompoknya, yang merupakan sebuah kesatuan hidup, menempati sebuah wilayah yang batas-batas wilayahnya tersebut tidak jelas karena batas-batas wilayah ditentukan oleh satuan tempat tinggal dari kelompok tersebut. Pengertian ini tercermin dalam kebijakan dan program pemolisian komunitas yang sasarannya adalah komunitas. Komunitas dibedakan dari masyarakat (*society*) karena orang-orang yang menjadi anggota komunitas saling kenal mengenal dan menjadi bagian dari jaringan-jaringan sosial melalui hubungan asal keturunan yang sama dan melalui hubungan perkawinan atau melalui kegiatan-kegiatan bersama. Sedangkan ciri-ciri dari masyarakat adalah berbeda dari ciri-ciri komunitas, antara lain, anggota-anggota masyarakat tidak saling kenal mengenal, hidup bersama dalam batas-batas wilayah yang jelas. Dalam kepustakaan sosiologi, Ferdinand Tonnies di abad ke-19 membuat tipologi yang membedakan antara komunitas (*gemeinschaft*) dari masyarakat (*gesellschaft*), yang di bahasa Indonesia oleh Prof. Djodjodiguno menjadi masyarakat "paguyuban" dan masyarakat "patembayan".

Dalam tulisan ini istilah komunitas digunakan dan bukannya istilah komunitas, sebagaimana ditentukan oleh Pusat Bahasa Indonesia, karena di dalam bahasa Inggris, yaitu ada dalam khazanah kepustakaan antropologi, sosiologi, dan ilmu sejarah perkotaan, ada istilah *community* yang artinya adalah semangat, kebersamaan, solidaritas, dan nilai-nilai budaya dari sebuah komunitas. Jika *community* diterjemahkan menjadi komunitas, lalu *community* diterjemahkan menjadi kata Indonesia yang seperti apa? Karena itu saya mengambil keputusan untuk menterjemahkan kata *community* menjadi komunitas, dan kata *community* menjadi komunitas. Selanjutnya, istilah *policing* saya terjemahkan menjadi pemolisian, karena kata *policing*

adalah bentuk lain dari kata kerja *to police* yang artinya "memolisii" dan bisa juga "memolisikan". Prof Satjipto Rahardjo dan Prof. Irjen Pol Farouk Muhammad menterjemahkan kata *policing* menjadi perpolisian. Saya tidak sependapat dengan penterjemahan beliau-beliau tersebut, karena menurut pendapat saya perpolisian adalah kata benda, sama dengan kata pajak yang menjadi perpajakan (sama-sama kata benda), sedangkan kata kerjanya adalah pemajakan. Karena itu saya tidak mengikuti penterjemahan beliau-beliau tersebut dimana *community policing* mereka terjemahkan menjadi perpolisian masyarakat, sedangkan saya menterjemahkannya menjadi pemolisian komuniti.

#### Acuan Kepustakaan

Bayley, D.H.

1988 "Community Policing: A report from the devil's advocate".

Dalam, ed., J.R. Greene dan S.D. Mastrofski, *Community Policing Rhetoric or Reality*, hal. 225-237. New York: Praeger.

Bruner, Edward M.

1974 "The Expression of Ethnicity in Indonesia". Dalam, ed., Abner Cohen, *Urban Ethnicity*, hal. 251-288. London: Tavistock.

Budi Gunawan (ed.)

2006 *Polmas: Paradigma Baru Polri*. Dengan Kata Pengantar oleh Jendral Polisi Drs Sutanto. Jakarta: YPKIK.

Chryshnanda D.L.

2004 "Koban dan Chuzalsho dalam Kepolisian Jepang". *Jurnal Polisi Indonesia*, 6: 63-96.

Furnival, J.S.

1946 *The Plural Economy of Netherlands India*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Goldstein, H.

1977 *Policing the Free Society*. Cambridge, Mass.: Billinger.

1990 *Problem Oriented Policing*. Philadelphia: Temple Univ. Press.

Hahn, H. (ed.)

- 1971 *Police in Urban America*. Newsbury Park, Calif.: Sage.  
Klockars, Carl B.
- 1999 "The Rhetoric of Community Policing". Dalam, ed., Victor  
E. Kappeler, *The Police and the Society*, hal.427-445. Prospect  
Heights, Ill.: Waveland. Manning, Peter K.
- 1999 "Economic Rhetoric and Policing Reform". Dalam, ed., Victor E. Kappeler, *The Police  
and Society*, hal.446-462. Prospect Heights, Ill.: Waveland. Rickers, C.M.  
dan R.R. Roberg
- 1980 "Community Policing: A critical review of understanding  
assumption". *Journal of Police Science and Administration*,  
17: 105-114.

Satjipto Rahardjo

- 2005 "Perubahan Paradigma Pemolisian di Indonesia". *Jurnal Polisi Indonesia*, 7:  
24-30. Suparlan, Parsudi
- 2004a *Masyarakat dan Kebudayaan Perkotaan: Perspektif antropologi  
perkotaan*. Jakarta: YPKIK.
- 2004b "Pembangunan Komuniti, Konflik, dan Pemolisian  
Komuniti".  
*Jurnal Polisi Indonesia*, 5: 26-43.
- 2006 "Community Policing Sebagai Paradigma Polisi Sipil".  
*Seminar Nasional Profesionalisme Polri Diantara Harapan dan Kenyataan*.  
Sespini Polri, Lembang 26 Agustus 2005.
- 2006a *Sukubangsa dan Hubungan Antar-Sukubangsa*. Jakarta:  
YPKIK.
- 2006b "Megalopolis: Sebuah peluang vs ancaman bagi peningkatan  
kesejahteraan masyarakat". *Seminar Sehari Why Magalopolis*.  
Program Pascasarjana Kajian Pengembangan  
Perkotaan, U.I.dan Pusat Kajian Wilayah dan Perkotaan,  
U.I., Jakarta, 5 April 2006.

Trojanowicz, Robert C. dan D.Carter

- 1988 *The Philosophy and Role of Community Policing*. East Lansing,  
Mich.: Michigan State University.

Trojanowicz, Robert C. dan B. Bucqueroux

1998 *Community Policing. A contemporary perspective.* Cincinnati: Anderson.

TOR

2007 TOR Seminar Pasis Sespim Polri, 2006

Wilson, James Q. Dan George L. Kelling

1999 "Broken Windows". Dalam, ed., Victor E. Kappeler, *The Police and Society.* Prospect Heights, Ill.: Waveland.

