

## II

### Tinjauan Literatur

#### 2.1. Landasan teoritis dan konsep

Kota merupakan sebuah tempat tinggal yang dihuni secara permanen dimana warga atau penduduk membentuk sebuah kesatuan kehidupan yang lebih besar pengelompokannya daripada kelompok klien atau keluarga. (Suparlan, 2004) Kota menjanjikan dan menyajikan berbagai fasilitas pelayanan perkotaan yang tidak didapat di daerah pedesaan atau kota-kota kecil yang terletak di daerah penyangga, hal ini menyebabkan terjadinya urbanisasi atau perpindahan ke kota yang menyebabkan meningkatnya jumlah penduduk dan kepadatan penduduk di kota. Di kota-kota negara berkembang seperti di Indonesia, penduduk kota meningkat dan padat melebihi kemampuan sistem pelayanan perkotaan, sehingga mencirikan kepadatan penduduk perkotaan, kemiskinan, dan kekumuhan. (Suparlan, 2005)

Pertumbuhan modernisasi perkotaan di negara-negara sedang berkembang, seperti diketahui merupakan prestasi peradaban yang spektakuler. Akan tetapi akselerasi modernisasi yang mengagumkan ini bersama kemajuan yang disandangnya, bagi kota negara berkembang menyertakan pula sekian problema sosial yang agaknya memang di luar dugaan semula. Corak multi dimensional dalam pembangunan, didalam aktualisasinya tidak dapat terhindar dari berbagai distorsi. Terciptanya kantong-kantong kemiskinan pada beberapa segmen masyarakat, baik kemiskinan harta, kemiskinan pendidikan, kemiskinan moral, dan kemiskinan teknologi, merupakan fakta yang dihadapi oleh beberapa daerah di Indonesia. (Nasikun, 1995). Akibat persaingan yang ketat dalam memperoleh pendapatan serta minimnya lapangan kerja memunculkan pula pengangguran yang pada gilirannya melahirkan pekerjaan tidak terhormat, disamping menyertakan pula berbagai patologis sosial lainnya. Mereka dari akar sosial seperti inilah terbangun sosok anak jalanan dengan berbagai latar belakang sosial, seperti anak *broken home*, anak yatim yang terbuang, anak-anak yang kelahirannya tidak dikehendaki, atau

anak-anak yang harus membantu ekonomi orang tuanya maupun anak-anak yang lari dari berbagai problema keluarga maupun masyarakatnya.

Menjadi anak jalanan bukanlah sebagai pilihan hidup yang menyenangkan, melainkan keterpaksaan yang harus mereka terima karena adanya sebab tertentu. Anak Jalanan bagaimanapun telah menjadi fenomena yang menuntut perhatian kita semua. Secara psikologis mereka adalah anak-anak yang pada taraf tertentu belum mempunyai bentukan mental emosional yang kokoh, sementara pada saat yang sama mereka harus bergelut dengan dunia jalanan yang keras dan cenderung berpengaruh negatif bagi perkembangan dan pembentukan kepribadiannya. Aspek psikologis ini berdampak kuat pada aspek sosial. Dimana labilitas emosi dan mental mereka yang ditunjang dengan penampilan yang kumuh, melahirkan pencitraan negatif oleh sebagian besar masyarakat terhadap anak jalanan yang diidentifikasi dengan pembuat onar, anak-anak kumuh, suka mencuri, sampah masyarakat yang harus diasingkan.

Meskipun secara konseptual kesejahteraan anak dilindungi undang-undang namun realitas di masyarakat menunjukkan bahwa tidak semua anak mendapatkan haknya untuk tumbuh dan berkembang secara wajar. Berbagai masalah sosial dan ekonomi menjadi sebab anak tidak memperoleh kesejahteraannya. Termasuk di dalam kategori tersebut adalah anak jalanan seperti yang didefinisikan oleh UNICEF: *“Street children are those who have abandoned their homes, schools and immediate communities before they are sixteen years of age, and have drifted into a nomadic street life”*. (Childhope, 1991:27).

Di Indonesia definisi anak jalanan sangat beragam terutama pada kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagaimana dikutip dari Setiawan (2001) dan beberapa diantaranya adalah dari Yayasan Amalia yang mendefinisikan anak jalanan adalah anak *homeless* yang terlepas dari keluarga dan masyarakat yang berusia kurang dari 14 tahun, Bina Daya Taruna (Proyek pendanaan oleh Christian Children Fund) yang mendefinisikan anak yang menghabiskan waktu mereka dijalan minimal 6 jam sehari untuk tujuan produktif atau non produktif, dan YPPS Widuri yang mendefinisikan anak jalanan adalah anak yang menghabiskan waktu mereka dijalan atau tempat umum lain dan penghasilan dari

aktifitas diberikan pada keluarga mereka. sementara Departemen Sosial dalam Lokakarya Nasional Anak Jalanan tahun 1995 mendefinisikan anak jalanan adalah anak yang sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah atau berkeliaran dijalanan atau tempat umum lainnya.

Dalam penelitian ini definisi anak jalanan yang digunakan adalah anak yang menghabiskan waktunya sebagian besar dijalan untuk mencari nafkah atau berkeliaran ditempat umum dimana mereka meninggalkan keluarga dan atau sekolah. Batasan umur anak jalanan dalam penelitian ini menggunakan batasan umur sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak yang menjelaskan bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan belum pernah menikah.

Komunitas anak jalanan sangat mudah ditemui, bergerombol di perempatan lampu pengatur lalu lintas, pusat pertokoan, terminal bus dan tempat keramaian yang memungkinkan mereka mendapatkan uang. anak jalanan, menurut Tata Sudrajat (1999:5) dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kelompok berdasarkan hubungan dengan orang tuanya, yaitu : *Pertama*, Anak yang putus hubungan dengan orang tuanya, tidak sekolah dan tinggal di jalanan (anak yang hidup di jalanan /*children off the street*). *Kedua*, Anak yang berhubungan tidak teratur dengan orang tua, tidak sekolah, kembali ke orang tuanya seminggu sekali, dua minggu sekali, dua bulan atau tiga bulan sekali biasa disebut anak yang yang bekerja di jalanan (*children on the street*). *Ketiga*, Anak yang masih sekolah atau sudah putus sekolah, kelompok ini masuk kategori anak yang rentan menjadi anak jalanan (*vulnerable to be street children*).

Sementara itu menurut Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia (1999 : 22-24) anak jalanan dibedakan menjadi 4 (empat) kelompok, yaitu :

1. Anak-anak yang tidak berhubungan lagi dengan orang tuanya (*children off the street*). Mereka tinggal 24 (dua puluh empat) jam di jalanan dan menggunakan semua fasilitas jalanan sebagai ruang hidupnya. Hubungan dengan keluarga sudah terputus. Kelompok anak ini disebabkan oleh faktor sosial psikologis keluarga, mereka mengalami kekerasan,

penolakan, penyiksaan, dan perceraian orang tua. Umumnya mereka tidak mau kembali kerumah, kehidupan jalanan dan solidaritas sesama temannya telah menjadi ikatan mereka.

2. Anak-anak yang berhubungan tidak teratur dengan orang tua. Mereka adalah anak yang bekerja di jalanan (*children on the street*). Mereka seringkali diidentikan sebagai pekerja migran kota yang pulang tidak teratur kepada orang tuanya di kampung. Pada umumnya mereka bekerja dari pagi hingga sore hari seperti menyemir sepatu, pengasong, pengamen, tukang ojek payung, dan kuli panggul. Tempat tinggal mereka di lingkungan kumuh bersama dengan saudara atau teman-teman senasibnya.
3. Anak-anak yang berhubungan teratur dengan orang tuanya. Mereka tinggal dengan orang tuanya, beberapa jam di jalanan sebelum atau sesudah sekolah. Motivasi mereka kejalanan karena terbawa teman, belajar mandiri, membantu orang tua dan disuruh orang tua. Aktivitas usaha mereka yang paling menyolok adalah berjualan koran.
4. Anak-anak jalanan yang berusia di atas 16 tahun. Mereka berada di jalanan untuk mencari kerja, atau masih labil suatu pekerjaan. Umumnya mereka telah lulus SD bahkan ada yang SLTP. Mereka biasanya kaum urban yang mengikuti orang dewasa (orang tua ataupun saudaranya) ke kota. Pekerjaan mereka biasanya mencuci bus, menyemir sepatu, membawa barang belanjaan (kuli panggul), pengasong, pengamen, pengemis dan pemulung.

Anak jalanan yang banyak menghabiskan waktunya di jalan menyebabkan intensitas pertemuan dengan keluarga semakin berkurang sehingga kasih sayang keluarga tidak akan sepenuhnya didapatkan. Hasil penelitian Irwanto tahun 1997, faktor yang menyebabkan anak menjadi anak jalanan antara lain faktor ekonomi, kemiskinan, tradisional, dan kebijakan pemerintah.

Turan (2000) dalam penelitiannya terhadap anak jalanan di Terminal Bus Tanjung Priok Kota Jakarta Utara menemukan bahwa rata-rata anak jalanan di lokasi penelitiannya mengaku pergi ke jalan merupakan keinginan diri sendiri. Namun demikian motif tersebut bukanlah semata-mata motif biologis yang muncul dari

dalam diri mereka melainkan juga di dorong oleh faktor lingkungan. Dengan kata lain motif anak jalanan pergi ke jalan tidak berkembang sendiri tetapi merupakan motif yang timbul sebagai hasil interaksi dengan lingkungan tempat anak tinggal.

Turan juga mengelompokkan motif anak jalanan pergi ke jalan sebagai berikut:

- a. motif semata-mata menopang kehidupan ekonomi keluarga
- b. motif untuk mencari kompensasi dari kurangnya perhatian keluarga
- c. motif sekedar mencari tambahan uang saku

Motif tipe pertama, anak jalanan pergi ke jalan karena kondisi ekonomi keluarga yang tidak stabil dan terancam kelangsungannya sedangkan mereka diposisikan sebagai tulang punggung keluarga. Umumnya ini terjadi pada anak jalanan dengan keluarga yang mengalami disharmoni dan tidak memiliki sumber-sumber ekonomi yang dapat mendukung, sehingga mereka harus ke jalan untuk memenuhi kebutuhan keluarganya. Anak jalanan dengan motif seperti ini umumnya membelanjakan penghasilannya hanya untuk memenuhi kebutuhan primer keluarga.

Motif tipe kedua, anak pergi ke jalan sebagai kompensasi dari tidak terpenuhinya kesejahteraan anak di rumah. Dalam penelitiannya ini anak jalanan yang ditemukan dengan motif tipe kedua ini berasal dari keluarga dengan tingkat ekonomi yang cukup baik. Akan tetapi karena terjadi disharmoni di dalam keluarga dan terabaikannya fungsi yang seharusnya diperankan orang tua (perhatian, kasih sayang dan bimbingan) mereka kurang mendapat kesejahteraannya, terutama dari aspek emosional, secara baik. Kasus ini sekali lagi menegaskan bahwa kualitas rumah tangga memiliki peranan besar dalam memberikan dan memenuhi kesejahteraan anak. Terpenuhinya aspek ekonomi saja bukan jaminan anak sejahtera. Pada keluarga yang pecah atau tidak utuh, baik yang disebabkan oleh perceraian atau meninggalnya salah satu atau kedua orang tua akan memberikan akibat bagi anak berupa:

- a. kurang mendapatkan perhatian, kasih sayang dan tuntunan pendidikan orang tua.

- b. kebutuhan dan harapan tidak terpenuhi
- c. tidak mendapat latihan fisik dan mental

Sebagai akibat ketiga bentuk pengabaian tersebut anak dapat menjadi bingung, risau, sedih, atau malu. Bahkan kadang diliputi rasa dendam dan benci sehingga kemudian mereka menjadi liar dan mencari kompensasi diluar lingkungan keluarga. Mereka mulai sering menghilang dari rumah dan lebih suka menggelandang mencari kesenangan hidup imajiner di tempat-tempat lain.

Motif tipe yang ketiga, yaitu sekedar mencari tambahan uang saku. Pada kondisi ini, secara relatif kebutuhan primer anak telah terpenuhi. Namun demikian mereka memiliki inisiatif sendiri untuk mencari tambahan uang saku di jalan. Umumnya mereka berasal dari keluarga dengan status ekonomi menengah ke bawah. Mayoritas anak jalanan dengan motif seperti ini memilih pekerjaan sebagai pedagang koran.

Anak jalanan adalah bagian dari masyarakat terutama perkotaan dengan berbagai fenomena kompleks bila dibandingkan dengan di pedesaan. Hal ini dapat menjadi acuan untuk melihat fenomena negatif yang ditimbulkan akibat kompleksitas permasalahan yang terjadi dari berbagai aktifitas anak jalanan.

Anak jalanan berada dalam situasi yang buruk untuk kelangsungan hidup dan tumbuh berkembang. Dalam kondisi yang sudah parah, anak jalanan melakukan tindak kriminal yang dapat berakibat pada timbulnya gangguan keamanan yang lebih luas, karena anak jalanan sering berada dalam lingkungan pelaku kejahatan kota. Alasan ekonomi keluarga kelihatan menjadi pendorong utama anak bekerja di jalan, sehingga menjadi aset ekonomi keluarga.

Romany Sihite dalam Quo Vadis Polisi menjelaskan bahwa masalah yang berkaitan dengan kenakalan atau kejahatan yang dilakukan oleh anak menjadi perhatian yang khusus dan hal ini bermuara pada karakteristik dari pelakunya yakni:

- Masih berusia muda sehingga wajar bila belum menyadari sepenuhnya akan tindakan kenakalan yang dilakukan.

- Tindak kenakalan yang dilakukan belum sepenuhnya tanggung jawab mereka sendiri.
- Masa depan pelaku masih cukup panjang, karenanya perlu perlindungan hukum.
- Tindak kenakalan yang dilakukan tak jarang hanya diakibatkan kecenderungan untuk ikut-ikutan atau rasa solidaritas terhadap kelompoknya.

Anak jalanan dikota-kota besar, apapun sebabnya, telah membuat mereka hidup dalam suatu dunia yang tidak menentu, tidak terkontrol dan tidak terproteksi dari berbagai ancaman. Pendidikan mereka yang terbengkalai dapat diduga akan mempunyai dampak yang disignifikan ketika mereka berangkat dewasa kelak. Rendahnya pemahaman akan kesehatan dan juga rendahnya akses mereka pada pelayanan kesehatan membuat mereka makin rentan pada berbagai ancaman kesehatan, baik mental maupun psikologis. Ketiadaan perlindungan pun membuat mereka menjadi makin *vulnerable of being victimized*, baik oleh teman sendiri maupun orang dewasa disekitarnya. Tidak adanya perlindungan ini makin diperberat oleh rendahnya pemahaman mereka pada hukum dan sekaligus kegentaran mereka terhadap aparat hukum. Sebagai akibatnya, *the dark gifure of crimes* yang menimpa anak jalanan menjadi suatu momok yang amat mengkhawatirkan. Berada dalam lingkungan seperti ini juga memungkinkan mereka terlibat dalam penyalahgunaan narkoba, baik sebagai pemakai, pengedar maupun sebagai kurir belaka.

Anak jalanan karena kurangnya perlindungan terhadap dirinya menjadikan mereka sangat rentan menjadi korban kejahatan (*victim of crime*). Selain rentan menjadi korban kejahatan, anak jalanan pun melakukan kejahatan walaupun kejahatan yang dilakukan mereka adalah kejahatan-kejahatan konvensional. Berdasarkan Baseline Survei Untuk Program Dukungan dan Pemberdayaan Anak Jalanan di Perkotaan Bandung, penelitian yang dilakukan atas kerjasama AKATIGA – Bandung dengan Save The Children Indonesia didapatkan bahwa sebanyak 58,2% anak jalanan laki-laki dan 54,9% anak jalanan perempuan pernah berkelahi. Bentuk kejahatan lain yang dilakukan oleh anak jalanan di Bandung

adalah pencurian. Prosentase anak jalanan yang pernah mencuri berdasarkan survey tersebut pada anak laki-laki sebesar 33,3 % dan pada anak perempuan sebesar 17,1%. Anak laki-laki yang mencuri sebagian besar pada usia 15-18 tahun, sedangkan anak perempuan pada usia 11-14 tahun. Pola mencuri yang dilakukan anak jalanan yang berusia > 10 tahun, mulai muncul kasus pencurian yang disebabkan karena alasan “ikut-ikutan teman” dan semata-mata didorong oleh kebutuhan akan uang atau karena disuruh untuk mencuri, selain itu ada yang mencuri karena alasan lainnya yang meliputi pengaruh obat/mabuk, semata-mata ingin memiliki barang yang dicuri, kesal karena dimarahi dan iseng/ingin mencoba mencuri.

Penelitian Armin Suit dalam tesisnya yang berjudul Pola penyimpangan dan viktimisasi anak jalanan diwilayah Jakarta Barat mendapatkan bahwa bentuk perilaku menyimpang anak jalanan dimana anak jalanan sebagai subjek atau pelaku berupa mencongkel spion kendaraan. Dari penelitiannya didapatkan bahwa 5 % dari anak jalanan tersebut pernah melakukan pencongkelan spion terhadap kendaraan pribadi ketika macet ataupun terjebak lampu merah diperempatan wilayah mangkal mereka. Anak jalanan yang dikategorikan *on the street* melakukan kegiatan tersebut atas kemauan sendiri dengan harapan dapat meningkatkan penghasilan yang selama ini dinilai mereka masih jauh yang diharapkan sedangkan anak jalanan yang dikategorikan *off the street* melakukan hal tersebut atas perintah pihak tertentu yang sangat ditakuti mereka. Bentuk perilaku menyimpang lain yang ditemukan pada penelitian tersebut adalah mencuri. Dimana didapatkan sekitar 10 % dari anak jalanan pada kategori *on the street* pernah melakukan pencurian dan dilakukan dengan motif ekonomi sedangkan pada anak jalanan kategori *off the street* sebesar 5 % pernah melakukan pencurian dengan motif dipaksa atau di suruh orang lain dengan ancaman. Pada bagian lain dari penelitian tersebut disebutkan bahwa anak jalanan yang melakukan kejahatan tersebut pada umumnya belum pernah berurusan dengan polisi akibat kejahatan yang telah mereka lakukan.

Salah seorang tokoh Yunani Kuno, Magnus Aurelius Cossiodorus, pernah mengeluarkan pernyataan yang berbunyi; *proverty is mother of crime* (kemiskinan adalah induk kejahatan). Adagium ini tampaknya hingga kini masih dapat

dibuktikan, terutama untuk naiknya angka kejahatan klasik yang bertalian dengan *proverty crime* (kejahatan terhadap harta benda). ( Nitibaskara, 2006:247) Pernyataan ini dapat menjelaskan terjadinya kejahatan konvensional dalam bentuk pencurian yang dilakukan oleh anak jalanan. Sebagaimana hasil penelitian yang telah disebutkan diatas bahwa anak jalanan melakukan pencurian karena alasan ekonomi.

Anak jalanan merupakan sebuah fenomena di masyarakat yang menunjukkan terganggunya *social functioning* nya. Dikatakan terganggu *social functioning* nya, karena seharusnya seorang anak berada pada situasi rumah, sekolah atau lingkungan bermain yang di dalamnya terdapat interaksi yang mendukung bagi perkembangan anak tersebut, baik itu perkembangan fisik, motorik, sosial, psikologis maupun moralnya. Kondisi yang demikian ini tidak dipenuhi oleh kehidupan anak jalanan. (Hartini dkk, 2001) Keberadaan anak jalanan yang sebagian besar waktunya dihabiskan dijalan tentu menyebabkan mereka tidak dapat menikmati institusi konvensional seperti sekolah. Anak-anak pada usia kurang dari 18 tahun seharusnya menghabiskan waktunya disekolah untuk belajar apalagi bagi anak yang berusia kurang dari 15 tahun dimana pada usia tersebut pemerintah telah mencangkan program wajib belajar 9 tahun. Selain sekolah, anak jalanan yang menghabiskan sebagian besar atau bahkan seluruh hidupnya dijalan tentu akan sangat kurang mendapatkan perhatian dan kasih sayang dari keluarga. Kondisi ini tentu akan menimbulkan reaksi dari anak jalanan tersebut. Hal ini dijelaskan Nitibaskara (2006:206) bahwa:

“Tatkala dikalangan penduduk terdapat sejumlah orang yang tak mempunyai kesempatan menikmati institusi konvensional, seperti sekolah, pekerjaan, dan keluarga yang damai, maka akan timbul keresahan. Semakin besar jumlah mereka, semakin tinggi keresahan, bahkan dapat menimbulkan ketegangan sosial (*social unrest*). Mereka pada umumnya bereaksi keras terhadap tekanan hidup sehari-hari.”

Berdasarkan Undang-Undang RI no 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak menimbulkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin kesejahteraan tiap-tiap warga negaranya, termasuk perlindungan terhadap hak anak yang

merupakan hak asasi manusia, mengingat bahwa bahwa anak adalah amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya, maka sejatinya anak wajib mendapatkan perlindungan supaya terhindar dan tidak terjerumus menjadi korban maupun pelaku kejahatan. (Irwanto; 2007)

Didalam sistem peradilan pidana Indonesia tidak dikenal dengan kejahatan anak tetapi kenakalan anak. Kenakalan anak merupakan tindak pidana yang dilakukan anak dan juga perbuatan yang dilakukan anak yang dinyatakan anak terlarang bagi anak menurut peraturan perundang-undangan maupun menurut peraturan hukum lain yang hidup dan berlaku dalam masyarakat. Sehingga kejahatan yang dilakukan anak merupakan bagian dari kenakalan anak.

Berkaitan dengan kejahatan tentu akan berkorelasi dengan kepolisian. Menurut Kelana, cendikiawan bidang kepolisian menyimpulkan bahwa dalam kata polisi terdapat 3 pengertian yang dalam penggunaan sehari-hari sering tercampur aduk dan melahirkan berbagai konotasi. Ketiga arti kata polisi tersebut adalah: 1) polisi sebagai fungsi, 2) polisi sebagai organ kenegaraan, 3) polisi sebagai pejabat atau petugas. Dalam pengertian sehari-hari polisi diartikan sebagai petugas atau pejabat karena merekalah yang sehari-hari berkiprah dan berhadapan langsung dengan masyarakat. Polisi sebagai petugas inilah yang bersentuhan langsung dengan anak jalanan seperti dijumpai pada persimpangan jalan tempat dimana anak jalanan melakukan aktifitas.

Polisi menurut Suparlan dan Nitibaskara merupakan bagian dari pemerintahan yang didirikan untuk memelihara keteraturan serta ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan mendeteksi kejahatan serta mencegah terjadinya kejahatan. Fungsi utama polisi adalah memelihara keteraturan dan memberikan pelayanan kepada warga masyarakat yang memerlukan. Dengan mengacu pada konsep ini, dapat dikatakan bahwa polisi adalah unsur dalam lembaga pemerintahan sebagai pelaksanaan tugas eksekutif yang memberikan pelayanan keamanan bagi masyarakat, bertujuan untuk menjalankan kebijakan yang terkait dengan hukum, kejahatan dan ketertiban.

Secara yuridis dalam Undang-Undang nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dijelaskan pada pasal 4 bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Terhadap anak jalanan yang merupakan anak yang memerlukan perlindungan dalam arti yang luas sebagaimana dimaksudkan dalam undang-undang perlindungan anak akibat keterbatasan fisik dan psikologis anak. Anak-anak jalanan harus dilindungi agar tidak terjerumus dalam tindak pidana yang tentunya akan berakibat bagi mereka kelak dikemudian hari. Melindungi anak untuk tidak melakukan tindak pidana dimaksudkan agar anak jalanan tidak terlabelisasi sebagai penjahat.

Membahas masalah kepolisian sebagai bagian dari pemerintahan negara tidak akan terlepas dari masalah administrasi negara. Administrasi negara adalah administrasi mengenai negara dalam keseluruhan arti, unsur, dimensi dan dinamikanya. Dalam situasi dan kondisi negara bagaimanapun, administrasi negara tetap berperan memberikan dukungan terhadap penyelenggaraan negara, mengemban tugas penyelenggaraan negara, mengemban misi perjuangan bangsa dan negara, memberikan perhatian dan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat dan membuka peluang kepada masyarakat untuk berkarya dalam mencapai tujuan bersama dalam negara. (Mustopawidjaja dkk. 2003;7)

Administrasi negara dipraktekan dan dikembangkan oleh suatu bangsa untuk melakukan kegiatan atau mewedahi upaya bangsa yang bersangkutan dalam rangka mencapai tujuan bersama dalam bernegara. (Mustopawidjaja dkk. 2003;4)

*Founding Father* telah merumuskan tujuan negara sebagaimana dituangkan dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan

ikut melaksanakan ketertiban dunia disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Alinea ke-4 tersebut yang mengandung substansi tujuan negara menjadi acuan bagi segenap fungsi penyelenggara negara termasuk fungsi kepolisian negara dalam Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat. (Kelana, 2002;1-2)

Administrasi negara dalam praktek kehidupan bangsa dalam bernegara tersebut, maka dalam pengertian administrasi negara mengandung konsep sistem penyelenggaraan kebijakan negara. Dalam setiap negara demokrasi dan konstitusional, kekuasaan dan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan negara diselenggarakan melalui kebijakan publik, kebijakan negara atau kebijakan pemerintahan yang lazimnya dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. (Mustopadidjaja, 2003;8-9)

Dalam pemerintahan yang demokratis dan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan negara diselenggarakan melalui kebijakan publik. Bidang dan permasalahan kehidupan yang menjadi perhatian suatu kebijakan publik tersebut adalah mulai dari permasalahan ekonomi, sosial, budaya, politik, pertahanan, keamanan, hingga sumber daya alam, lingkungan hidup. Dan kelembagaan publik dan bisnis.

Mustopadidjaja lebih lanjut menjelaskan bahwa kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan nasional. Pada hakikinya Kebijakan merupakan keputusan kelembagaan berisikan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan tujuan, pedoman, pegangan, atau petunjuk dalam berfikir maupun bertindak aparatur negara ataupun masyarakat. Sesuai dengan prinsip negara hukum dan agar memiliki kekuatan hukum yang mengikat kebijakan lazimnya dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Kebijakan dari sudut keluasan lingkup, sifat, dan tingkatan operasionalnya dapat diidentifikasi adanya kebijakan stratejik, kebijakan manajerial dan kebijakan teknis<sup>1</sup>.(2003;12, Dwidjowijoto, 2004;57)

Dari pembahasan diatas maka dapat dipahami bahwa segala hal ihwal yang berkaitan dengan pengaturan tentang kepolisian merupakan suatu kebijakan negara dalam rangka pencapaian tujuan negara yang telah dibuat oleh pendiri negara.

Peran administrasi negara dilakukan oleh aparaturnegara. Dalam hubungan ini aparaturnegara diartikan sebagai keseluruhan lembaga pemerintahan negara yang meliputi aparaturnegara dan aparaturnegara, serta sumber daya manusia aparaturnegara yang meliputi pejabat negara dan pegawai negeri. Sumber daya manusia aparaturnegara ini berfungsi sebagai administrator negara yang memiliki peran publik dan kewajiban publik tertentu. (Mustopadidjaja, 2003;7-8)

Bila individu-individu menempati kedudukan yang mereka tempati itu menimbulkan harapan-harapan (*expectation*) tertentu dari orang-orang disekitarnya. Dalam peranan yang berhubungan dengan pekerjaannya, seseorang diharapkan menjalankan kewajiban-kewajiban yang berhubungan dengan peranan yang dipegangnya. Gross, Mason Dan McEachern dalam Berry (2003;105) mendefinisikan peranan sebagai seperangkat harapan-harapan yang dikenakan pada individu yang menempati kedudukan sosial tertentu.

---

<sup>1</sup> Kebijakan stratejik merupakan kebijakan yang berkaitan dengan pembentukan politik dan strategi dasar negara, termasuk penyelenggaraan tugas kepala negara. Bentuk dari kebijakan stratejik ini adalah ketetapan MPR, dekrit kepala negara, dan peraturan kepala negara. Kedudukan kebijakan ini adalah sebagai pedoman dasar pengarahan pokok bagi penyelenggaraan negara dan penggunaan sumber dana, daya dan upaya. Kebijakan manajerial, yaitu kebijakan yang berkaitan dengan pembentukan kebijakan pemerintah sebagai penjabaran terhadap politik dan strategi dasar negara. Kebijakan ini dapat dijadikan alat pengaturan dan penertiban tata kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, kenegaraan dan pemerintahan serta saling hubungannya dengan masyarakat. Format kebijakan ini adalah undang-undang, peraturan perundangan pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden dan instruksi presiden. Kebijakan teknis merupakan strata ketiga dalam manajemen kebijakan. Kebijakan ini merupakan acuan dalam pencapaian sasaran-sasaran tertentu dalam rangka pelaksanaan kebijakan pada umumnya. Bentuk dari kebijakan ini adalah buku pedoman ataupun petunjuk manual.

Peran dan posisi administrator Negara atau aparatur Negara secara konseptual dapat dikelompokkan dalam dua kelompok yaitu administrator Negara sebagai pegawai negeri atau birokrat karier dan administrator Negara sebagai pegawai negeri atau birokrat karier.<sup>2</sup> Pasal 5 Undang-Undang Kepolisian mengatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Berdasarkan peran yang telah disebutkan dalam pasal 5 tersebut jelaslah bahwa Polri berperan memberikan pelayanan kepada masyarakat dan posisinya sebagai birokrat dalam administrasi negara.

Dalam masyarakat terdapat tiga jenis tugas pokok yang diperlukan agar masyarakat hidup, tumbuh, dan berkembang, yaitu tugas pelayanan, tugas pembangunan, dan tugas pemberdayaan. Ketiga tugas ini dilaksanakan organisasi-organisasi yang memang dilahirkan untuk masing-masing tugas tersebut. Setiap organisasi mengemban satu tugas dan kemudian menjadi misi atau *raison d'être* atau alasan keberadaannya.<sup>3</sup> berkaitan dengan tugas pokok tersebut maka Polri

---

<sup>2</sup> Administrator Negara sebagai pegawai negeri atau birokrat karier, mempunyai ciri sebagai pelaksana tugas dinas pemerintahan Negara yang tidak memiliki tanggung jawab politik, tetapi mempunyai tanggung jawab administratif; berperan semata-mata sebagai tenaga profesional yang memiliki tugas integritas dan kemampuan teknis dan atau manajerial (kompetensi) dalam melaksanakan tugas-tugasnya, dan selalu berorientasi pada kepentingan masyarakat dan prinsip-prinsip pelayanan prima. Sesuai dengan peran dan kemampuan profesional yang dimilikinya, pegawai negeri (*public servant*) disetiap lembaga pemerintahan negara merupakan unsur aparatur negara yang bertugas melaksanakan kegiatan teknis fungsional pemerintahan ataupun pemberian pelayanan kepada masyarakat, yang dalam melaksanakan tugasnya tersebut didasarkan pada etika profesinya.

Administrator Negara sebagai pegawai negeri atau birokrat karier, merupakan unsur aparatur yang memiliki tanggung jawab politik, berusaha untuk memenuhi tuntutan dan memuaskan kepentingan masyarakat atas dasar keputusan-keputusan politik yang berorientasi pada kepentingan negara. Dengan demikian ia harus mampu menangkap aspirasi masyarakat dan memperjuangkannya dalam proses perumusan kebijakan negara. Dalam memainkan peran politiknya tersebut administrator negara selalu disemangati oleh kepentingan publik.

<sup>3</sup> Tugas pelayanan adalah tugas memberikan pelayanan kepada umum tanpa membeda-bedakan dan diberikan secara cuma-cuma atau dengan biaya sedemikian rupa sehingga kelompok paling tidak mampu pun mampu menjangkanya. Tugas ini diemban oleh negara yang dilaksanakan oleh pelaksana pemerintahan. tugas pembangunan adalah tugas untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dari masyarakat. Tugas ini fokus kepada upaya membangun produktifitas dari masyarakat dan mengkreasikan nilai ekonomi atas produktivitas ekonomi tersebut. Tugas pembangunan menjadi misi dari organisasi ekonomi atau lembaga bisnis. Tugas pemberdayaan

sebagai aparatur pemerintahan melakukan tugas pelayanan kepada masyarakat. Tugas pelayanan kepada masyarakat secara luas merupakan pengembangan dari awal pembentukan polisi modern di Inggris.

Tugas pokok polisi dalam undang-undang kepolisian yang terdiri dari pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakkan hukum, dan pelayan, pelindung dan pengayom masyarakat bukan merupakan suatu gradasi. Tugas pokok tersebut harus diaplikasikan sesuai dengan keadaan. Dalam kondisi saat ini, polisi tidak dapat lagi bersikap kuratif, namun harus preventif. Artinya polisi dituntut untuk mampu membaca dan menganalisa situasi serta mampu mencegah sebelum kejahatan itu sendiri terjadi. (Sutanto, 2006;1)

Tugas kepolisian yang universal tersebut merupakan pemenuhan tuntutan masyarakat akan keamanan dan ketertiban. Pengertian keamanan dan ketertiban masyarakat dalam undang-undang kepolisian merupakan suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.

Pengertian tentang keamanan masyarakat dalam rangka kamtibmas adalah suasana masyarakat yang menciptakan pada individu manusia dan masyarakat perasaan sebagai berikut:

- a. Perasaan bebas dari gangguan fisik maupun psikis
- b. Adanya rasa kepastian dan rasa bebas dari kekuatiran, keragu-raguan dan ketakutan.
- c. Perasaan dilindungi dari segala macam bahaya

---

adalah peran untuk membuat setiap warga masyarakat mampu meningkatkan kualitas kemanusiaan dan kemasyarakatan. (Dwidjowijoto, 2004;75)

- d. Perasaan kedamaian dan ketenteraman lahirian dan batiniah.  
(Brotodiredjo, 1997:19)

Polisi adalah bagian pemerintahan yang memiliki tugas mengagumkan yaitu mengamankan penegakkan berbagai hukum dan peraturan yang dipertimbangkan bermanfaat bagi masyarakat, karena hukum adalah alat untuk menyesuaikan diri masyarakat yang ingin menegakkan norma menuju keberhasilan, polisi adalah agen masyarakat untuk pemeliharaan keselarasan dalam masyarakat. (Bailey, 2005:824) Lebih lanjut dijelaskan bahwa dalam konteks yang luas, lingkaran tugas polisi adalah

1. Melindungi nyawa dan hak milik
2. Memelihara keamanan
3. Mencegah kejahatan
4. Menanggulangi kejahatan melalui deteksi dan penangkapan pelaku hukum
5. Menegakkan hukum
6. Mencegah kenakalan anak
7. Melindungi hak individu
8. Mengendalikan arus lalu lintas kendaraan
9. Menanggulangi penyakit masyarakat
10. Mengamankan pejabat pemerintahan.

Goldstein (1977) dalam Sutanto mengidentifikasi fungsi kepolisian sebagai berikut :

1. Mecegah dan mengontrol tindakan-tindakan yang dapat mengancam kehidupan dan properti
2. Membantu individu yang terancam oleh kekerasan fisik, seperti korban kekerasan.
3. Memfasilitasi pergerakan manusia dan kendaraan.
4. Membantu mereka yang tidak dapat membantu dirinya sendiri seperti para pecandu, orang sakit mental, orang cacat, orang tua dan anak-anak.

5. Konflik, baik antar individu, antar kelompok ataupun antara individual maupun kelompok dengan pemerintah
6. Mengidentifikasi berbagai persoalan yang berpotensi menjadi masalah yang lebih serius.
7. Menciptakan dan memelihara rasa aman dalam masyarakat. (Sutanto, 2006;16)

Dalam rangka pencapaian tujuan pembentukan institusi kepolisian dan juga dalam rangka pencapaian tujuan negara, Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) telah membuat dan menetapkan Visi dan Misi Polri yang akan menjadi acuan pelaksanaan tugas. Visi polri yang hendak dicapai adalah Polri yang mampu menjadi pelindung pengayom dan pelayan masyarakat yang selalu dekat dan bersama-sama masyarakat, serta sebagai penegak hukum yang profesional dan proposional yang selalu menjunjung tinggi supermasi hukum dan hak azasi manusia, pemelihara keamanan dan ketertiban serta mewujudkan keamanan dalam negeri dalam suatu kehidupan nasional yang demokratis dan masyarakat yang sejahtera.

Berdasarkan uraian visi sebagaimana tersebut di atas, Polri melaksanakan misinya dalam mencapai visi Polri adalah sebagai berikut :

- Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat (meliputi aspek security, surety, safety dan peace) sehingga masyarakat bebas dari gangguan fisik maupun psikis.
- Memberikan bimbingan kepada masyarakat melalui upaya preemtif dan preventif yang dapat meningkatkan kesadaran dan kekuatan serta kepatuhan hukum masyarakat (*law abiding citizenship*).
- Menegakkan hukum secara profesional dan proporsional dengan menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak azasi manusia menuju kepada adanya kepastian hukum dan rasa keadilan.
- Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat dengan tetap memperhatikan norma - norma dan nilai - nilai yang berlaku dalam bingkai integritas wilayah hukum negara kesatuan republik Indonesia.

- Mengelola sumber daya manusia polri secara profesional dalam mencapai tujuan polri yaitu terwujudnya keamanan dalam negeri sehingga dapat mendorong meningkatnya gairah kerja guna mencapai kesejahteraan masyarakat
- Meningkatkan upaya konsolidasi kedalam (internal polri) sebagai upaya menyamakan visi dan misi polri kedepan.
- Memelihara soliditas institusi polri dari berbagai pengaruh external yang sangat merugikan organisasi.
- Melanjutkan operasi pemulihan keamanan di beberapa wilayah konflik guna menjamin keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Meningkatkan kesadaran hukum dan kesadaran berbangsa dari masyarakat yang ber Bhineka Tunggal Ika.

Kalau diperhatikan secara sungguh-sungguh maka yang tercakup dalam visi dan misi Polri sebenarnya adalah penanganan masalah-masalah sosial oleh Polri. Masalah sosial adalah sesuatu gejala yang muncul dalam dan merupakan bagian dari kehidupan sosial manusia yang dirasakan sebagai merugikan. Visi dan misi Polri tersebut terurai secara operasional dalam fungsi-fungsi Polri yang mengemban tugas-tugas pelaksanaan visi dan misi tersebut. Sehingga, tugas-tugas dari fungsi-fungsi Polri tersebut pada hakekatnya adalah tugas-tugas untuk menangani masalah-masalah sosial, termasuk berbagai tindak kejahatan.

Fuller dan Myers dalam Dermawan (1994) mengatakan bahwa suatu masalah sosial adalah sesuatu yang memang dianggap sebagai suatu masalah oleh orang-orang dan jika kondisi-kondisi tertentu tidak dianggap sebagai suatu masalah sosial oleh orang-orang yang terlibat didalamnya, maka kondisi-kondisi tersebut tidaklah merupakan masalah bagi orang-orang bersangkutan, walaupun mungkin saja kondisi-kondisi tersebut dianggap orang lain sebagai suatu masalah sosial.

Bailey dalam Suparlan mengatakan bahwa polisi masa depan di Amerika dan dalam masyarakat-masyarakat demokratis yang modern lainnya akan harus lebih menekankan peranannya dalam kegiatan pencegahan kejahatan dan ketertiban masyarakat. Kegiatan pencegahan kejahatan dan ketertiban masyarakat menuntut

kemampuan polisi untuk mampu menilai berbagai gejala-gejala yang ada dalam masyarakat, merencanakan tindakan-tindakan yang diperlukan untuk mencegah terjadinya kejahatan atau tindakan-tindakan yang merugikan masyarakat, mengerjakan, dan melaksanakan tindakan-tindakan yang diperlukan dan mengevaluasi apa yang telah dilakukan untuk dapat mengantisipasi dampak-dampaknya dan untuk acuan bagi memahami gejala-gejala sejenis yang mungkin muncul dimasa mendatang atau dimasyarakat lainnya.

Kaiser, seorang kriminolog (1990), membagi pencegahan kejahatan kedalam tiga bagian yang tidak bisa dipisahkan satu sama lainnya, yakni *primary prevention*, *secondary prevention*, dan *tertiary prevention*. Strategi pertama, menyangkut pendekatan *cause of crime*, yakni kejahatan harus dicegah melalui kemunculan kausa-kausanya, seperti kemiskinan, ketidakadilan, penegakkan hukum yang buruk, dan sebagainya. Sedangkan metode kedua berhubungan langsung dengan *criminal justice policy*. Adapun yang ketiga berkaitan dengan operasi nyata untuk menekan terjadinya kejahatan. ( Nitibaskara, 2006:224)

Neocleous sebagaimana dikutip Suparlan (2007) menjelaskan bahwa tugas polisi dalam menangani kejahatan adalah dengan cara mencegah terjadinya kejahatan, terutama didaerah perkotaan dan bukannya memerangi para penjahat. Sebetulnya tugas kepolisian dalam memerangi kejahatan dan menerapkan hukum pidana terhadap tersangka penjahat adalah kecil bila dilihat perbandingannya dalam ruang lingkup cakupan tugas kepolisian. Sesungguhnya, tugas utama dan terbanyak dari polisi adalah berkaitan dengan pemeliharaan kemantapan keteraturan sosial dan berbagai bentuk pelayanan dan perlindungan kepada warga, komuniti, dan umum.

Berbagai bentuk tantangan tugas Polri akan berkait dengan meningkatnya gangguan keamanan berupa kriminalitas dengan motif seluruh aspek kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan baik secara sendiri-sendiri maupun gabungan berbagai aspek tersebut. Dalam menghadapi tantangan tugas tersebut, strategi operasional yang dikembang Polri didasarkan kepada asas-asas yang relevan dengan paradigma baru yaitu: (Kelana, 2002)

1. asas legalitas, yaitu asas yang mensyaratkan landasan hukum dan undang-undang bagi setiap kebijakan dan tindakan kepolisian. Asas ini cerminan dan paradigma supremasi hukum.
2. asas kewajiban, yaitu asas yang menunjuk kepada kewajiban umum kepolisian untuk memelihara keamanan dan keteriban sebagai dasar bertindak bagi kepolisian demi kepentingan umum.
3. asas preventif, yaitu asas yang mengutamakan upaya pencegahan. Asas ini juga menjadi dasar tolak ukur keberhasilan Polri. Keberhasilan Polri diukur tidak berdasarkan tindakan represif dan jumlah perkara pidana yang diselesaikan tetapi diukur dengan tingkat kondisi tidak terjadinya tindakan pidana.
4. asas partisipasi, yang memungkinkan keikutsertaan masyarakat dalam tugas-tugas kepolisian preventif dan tugas kepolisian represif terbatas sesuai undang-undang. Asas ini perlu dikembangkan untuk mengatasi masalah police employe rate.
5. asas subsidiaritas, yaitu asas yang memberikan peluang kepada Polri untuk mengambil prakarsa dan tindakan pertama dalam hal penanggung jawab teknisnya belum ada (terbatas dalam lingkup masalah yang berkaitan dengan tugas polisi)

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa Polri sebagai Administrator Negara merupakan pegawai negeri atau birokrat karier. Souryal dalam Suparlan (2007) menyatakan bahwa organisasi polisi yang isinya adalah pengorganisasian kewenangan dan pendelegasiannya, mengikuti prinsip-prinsip birokrasi yang mengkoordinasikan aktivitas polisi yang kompleks dan penuh bahaya menjadi aktifitas yang efektif dan efisien. Prinsip-prinsip birokrasi tersebut adalah

1. suatu hirarki atau jenjang kekuasaan
2. pembagian pekerjaan dalam fungsi-fungsi dan satuan-satuan kewilayahan
3. kesatuan perintah
4. spesialisasi fungsi-fungsi

5. cakupan kontrol dan mekanismenya
6. pendelegasian kekuasaan dan komunikasi formal.

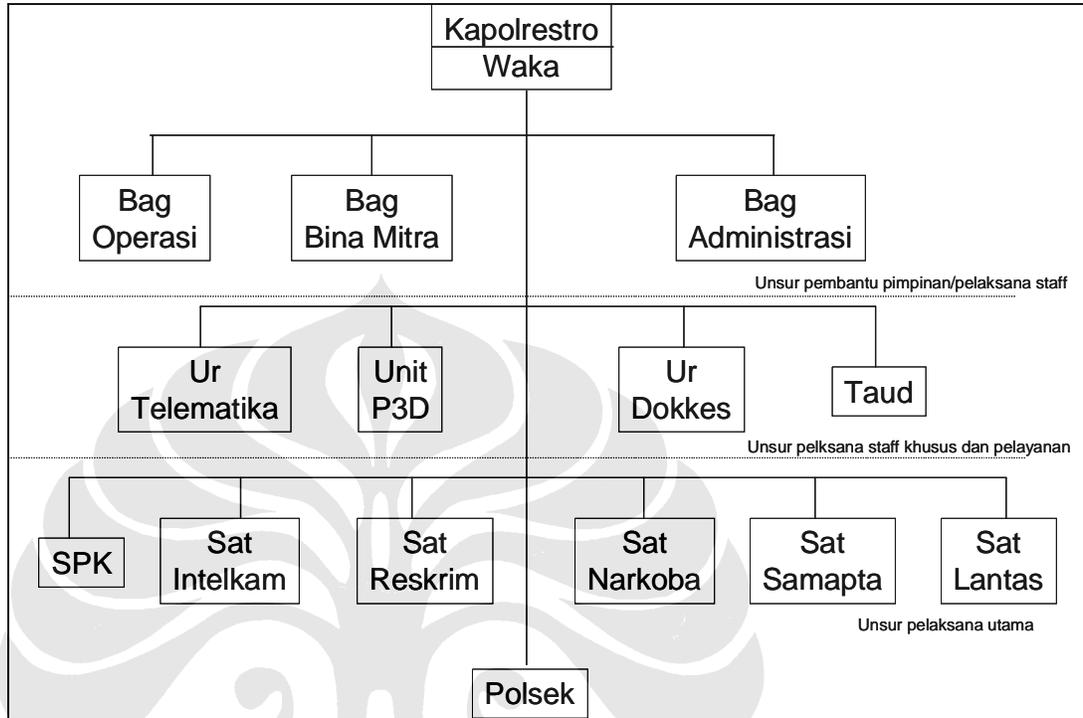
Birokrasi dilihat sebagai sebuah organisasi yang bercorak resmi atau formal yang terdiri atas departemen-departemen dan biro-biro yang diisi oleh staf yang ahli dan terlatih dalam bidang masing-masing untuk mengatur dan melayani kepentingan umum atau kepentingan lainnya sesuai dengan tujuan diadakannya organisasi tersebut. (Suparlan, 2004c)

Dalam rangka pelaksanaan peran dan fungsi kepolisian, wilayah negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pelaksanaan peran dan fungsi kepolisian tersebut dilaksanakan secara hirarki mulai dari tingkat Markas Besar, Polda, Polres, dan Polsek serta Pos Polisi sebagai ujung tombak pelaksanaan tugas kepolisian yang bersentuhan langsung dengan masyarakat.

Organisasi kepolisian yang berada di wilayah Jakarta Barat adalah Polres Metro Jakarta Barat. Polres Metro Jakarta Barat adalah badan pelaksana utama kewilayahan polda yang berkedudukan dibawah kapolda. Polrestro bertugas menyelenggarakan tugas pokok polri dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakkan hukum dan pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat serta tugas-tugas polri lain dalam wilayah hukumnya sesuai dengan ketentuan hukum dan peraturan/kebijakan yang berlaku dalam organisasi polri. Dalam pelaksanaan tugasnya polres/polrestro Menyelenggarakan Fungsi Sebagai Berikut: (Keputusan Kapolri Nomor Pol : Kep/54/X/2002 Tanggal 17 Oktober 2002)

Gambar 2.1

Struktur Organisasi Tingkat Polres/Polres Metro



Falsafah dan dasar negara akan menjadi sumber nilai-nilai filosofi kepolisian dan tujuan kepolisian dan misi serta doktrik kepolisian. Undang-undang dasar 1945, sistem pemerintahan dan undang-undang serta peraturan perundang-undangan lainnya akan menjadi acuan normatif penyelenggaraan fungsi kepolisian dan acuan dalam pembinaan disiplin, kode etik, serta pembinaan profesi polisi. (kelana, 2002;3) Hal ini membawa pemikiran bahwa Polri sebagai aparatur negara adalah melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang tetap ditetapkan oleh negara.

Polisi adalah organisasi atau badan atau pranata pemerintahan, yang melaksanakan kebijakan pemerintah pada tingkat nasional maupun lokal, yang pada tingkat lokal atau lapangan bukan hanya menjalankan kebijakan pemerintah tetapi juga membuat kebijakan-kebijakan untuk menciptakan dan menjamin terwujudnya keteraturan sosial dan ketertiban umum, dan melindungi warga dan harta benda mereka dari gangguan tindak kejahatan. (Suparlan, 2007, 63)

Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu dalam hal kebijakan suatu isue strategis pencegahan kejahatan lebih ditujukan pada peran kepolisian dalam melindungi masyarakat untuk tidak menjadi korban dari kejahatan tersebut. Oleh karena itu peran kepolisian sangat terkait dengan bagaimana peran kepolisian dalam menyusun suatu kebijakan sebagai pengoperasionalisasian kebijakan umum menjadi kebijakan teknis yang berkaitan dengan pencegahan kejahatan, bagaimana peran kepolisian dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk melindungi masyarakat dari kejahatan dan bagaimana peran kepolisian dalam melakukan pemberdayaan masyarakat untuk mencegah terjadinya kejahatan.

Undang-undang nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan kebijakan strategis yang merupakan acuan dalam pelaksanaan tugas kepolisian. Kebijakan strategis tersebut kemudian dijabarkan dalam kebijakan teknis. Kebijakan teknis yang berkaitan dengan masalah pencegahan kejahatan kenakalan anak jalanan ini adalah Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia nomor 21 tahun 2007 tentang Bimbingan penyuluhan keamanan dan ketertiban masyarakat, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia nomor 14 tahun 2007 tentang penanganan gelandangan dan pengemis serta buku petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis kepolisian lainnya. Dengan kedua peraturan Kapolri tersebut maka pelaksanaan tindakan kepolisian dapat mencegah tumbuh dan berkembang penyakit masyarakat khususnya mengemis dan menggelandang yang mana salah satu dari kategori ini adalah anak jalanan. Dengan dilakukannya tindakan kepolisian terhadap mereka maka secara tidak langsung merupakan tindakan pencegahan kenakalan anak jalanan.

Bimbingan penyuluhan sebagaimana dimaksudkan dalam Peraturan Kapolri nomor 21 tahun 2007 tentang bimbingan dan penyuluhan keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan suatu kegiatan yang dilakukan untuk memberikan tuntunan, petunjuk, dan penerangan kepada individu atau kelompok secara terus menerus dengan maksud agar terjadi perubahan perilaku atau sikap

yang berguna bagi pribadi maupun kelompok atau masyarakat. Kegiatan bimbingan dan penyuluhan dilakukan oleh petugas Polri untuk menyampaikan pesan, informasi, dan permasalahan sosial kamtibmas dengan sasaran kegiatan perorangan, kelompok atau organisasi kemasyarakatan, sekolah dan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS).

Penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) antara lain penyandang cacat, tuna susila, tuna wisma, gelandangan dan pengemis, pecandu narkoba dan obat terlarang, napi dan eks napi menjadi sasaran kegiatan bimbingan dan penyuluhan disebabkan karena mereka yang tergolong kategori ini memiliki potensi sebagai sumber gangguan kamtibmas sehingga mereka perlu mendapat sentuhan dan perhatian agar terciptanya kamtibmas yang baik.

Kegiatan preventif yang dilakukan terhadap gelandangan dan pengemis antara lain patroli pada tempat yang memungkinkan atau sering terjadi gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat serta tindak pidana yang dilakukan oleh gelandangan dan pengemis, pengawasan periodik terhadap aktivitas gelandangan dan pengemis dan pengawasan ketempat-tempat yang biasa menjadi persinggahan mereka. Kegiatan tersebut dilaksanakan secara terpadu dan terkoordinasi dengan instansi terkait secara proporsional.

Berkaitan dengan pelaksanaan peraturan/kebijakan Thomson menjelaskan bahwa dalam implementasi suatu kebijakan perlu diperhatikan faktor-faktor Environment (kondisi lingkungan), Value (nilai-nilai) yang dianut dan Resource (sumberdaya) yang dapat digunakan. Keterpaduan ketiga hal itu terbentuk tidak dapat begitu saja, namun dibutuhkan pemimpin untuk memadukannya dan kemampuan kepemimpinan yang menentukan keterpaduan EVR tersebut akan tercapai atau tidak.

Menurut Thompson (1992;281):

*The matching of E and R is managed in a dynamic environment. It is the value and culture of organization which determine first, the effectiveness of the match between E and R, and second, the ability and whole of the organization to change and strengthen this matching. It is, therefore, an implicit assumption*

*that a truly entrepreneurial organization creates E-V-R congruency and sustains the match with measured strategic change.*

Dalam implementasi kebijakan, dibutuhkan keterpaduan unsur lingkungan, nilai-nilai yang ada dan berkembang pada organisasi dan sekitarnya dan juga sumberdaya yang dimiliki oleh suatu organisasi. Keterpaduan ketiga unsur tersebut tidak terjadi dengan sendirinya dan diperlukan kepemimpinan yang mampu untuk mensinkronkan ketiga unsur tersebut. Kepemimpinan akan menentukan keberhasilan untuk memadukan ketiga unsur tersebut.

Dalam praktek, keterpaduan lingkungan, nilai dan sumber daya sebagai kondisi dari suatu organisasi dapat menjadi beberapa model keterpaduan antara *lain the consciously incompetent organization model, the unconsciously competent organization model, strategic drift model dan lost organization model.*

Pada saat pemimpin mengetahui apa-apa yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi namun tidak dapat memanfaatkan sumber dayanya secara maksimal maka ia hanya berhasil memadukan lingkungan dan nilai sehingga secara sadar organisasi tersebut tidak kompeten (*the consciously incompetent organization*)

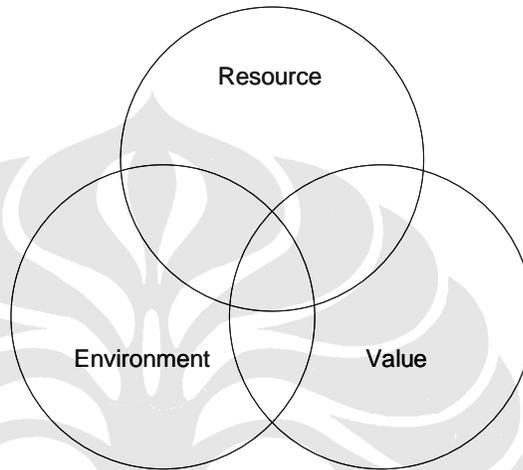
Ketika organisasi dibawa untuk selalu mengambil posisi strategis yang menguntungkan dirinya sendiri tetapi tidak mampu menjaga nilai-nilai organisasi maka pemimpin hanya mampu memadukan lingkungan dan sumber daya namun tidak mampu menyertakan nilai dalam kebijakannya. Hal ini berarti organisasi tidak menyadari kompetensinya (*the unconsciously competent organization*).

Sewaktu organisasi dibawa terlalu melihat kedalam dan mengabaikan tuntutan lingkungan, ia menjadi tidak fleksibel dan tidak kompetitif. Bila hal ini terjadi berarti dikarenakan organisasi tersebut memisahkan diri dengan lingkungan dan hanya berhasil memadukan nilai dan sumber daya (*strategis drift*).

Pada saat organisasi memiliki nilai-nilai yang tidak cocok dengan lingkungan dan terus begitu terjadi perubahan besar dalam strategi, struktur, dan terutama kepemimpinan, organisasi tersebut tidak akan bertahan dan menjadi sesat (*lost organization*)

Faktor-faktor lingkungan (*environment*), nilai-nilai (*value*) dan sumber daya (*resource*) merupakan faktor yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain dalam implementasi kebijakan. Gambar ketiga faktor dimaksud menurut Thompson (1999;282) adalah sebagai berikut:

Gambar 2.2  
Konsep E-V-R congruence Thompson



Pedekatan manajemen strategis terhadap administrasi kepolisian menekankan pada tujuan, tugas dan sumber daya. Administrasi kepolisian secara umum dilihat sebagai adaptasi logis dari sarana mencapai tujuan, sebuah proses perencanaan, dan perancangan tugas yang membawa pada pencapaian tujuan organisasi. (Cordner, Ensiklopedia Ilmu Kepolisian;14)

Pada konsep E-V-R, keberhasilan organisasi dalam melaksanakan suatu kebijakan tergantung pada faktor-faktor lingkungan, nilai dan sumber daya yang terdapat dalam organisasi tersebut yang akan saling mempengaruhi dan berkaitan.

Faktor pertama, Lingkungan. Keberhasilan suatu organisasi dalam melaksanakan suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh lingkungan strategis yang berkaitan dengan organisasi tersebut. Pengaruh lingkungan ini bukan hanya pengaruh dari luar organisasi melainkan juga pengaruh lingkungan internal organisasi tersebut. Lingkungan ini merupakan faktor peluang dan ancaman keberhasilan organisasi tersebut. Lingkungan strategis dapat meliputi ideologi yang berkembang pada eksternal organisasi, pengaruh politik terhadap perkembangan organisasi, keadaan

sosial budaya masyarakat, pengaruh perekonomian dan juga masalah pertahanan dan keamanan negara.

Organisasi tidak pernah dapat memenuhi kebutuhannya sendiri (*self-sufficient*) maupun tidak pernah berdiri sendiri (*self-contained*) (Stoner, 1996;63) Kepolisian tidak berfungsi dalam ruang hampa, tetapi dipengaruhi oleh berbagai kekuatan dan perkembangan yang berasal dari luar kepolisian. Tujuan kepolisian sebagian ditentukan oleh komunitas dan proses politis, anggaran ditentukan oleh proses politis, personil direkrut dari luar lingkungan kepolisian, pelaksanaan tugas kepolisian dilakukan dalam masyarakat dan seterusnya. (Cordner, 2004) Konsekuensinya, salah satu tugas penting administrator polisi adalah mengatur interaksi kepolisian dengan masyarakat sekitarnya. Dengan demikian keberhasilan pelaksanaan peran Polri dalam pencegahan kejahatan juga ditentukan oleh faktor masyarakat. Pada pelaksanaan kebijakan, memberikan pelayanan prima kepada masyarakat merupakan sasaran utama. Harapan dan tuntutan masyarakat harus disikapi dengan upaya pemenuhan yang apabila dipandang perlu dengan perbaikan tata organisasi. Stoner juga menjelaskan bahwa kecenderungan penggunaan teknologi, politik, ekonomi, sosial dapat mempunyai pengaruh terhadap keberhasilan organisasi.

Faktor kedua yang menentukan keberhasilan organisasi dalam melaksanakan kebijakan adalah nilai-nilai yang terdapat dalam organisasi dalam hal ini adalah nilai normatif yang berlaku dalam organisasi tersebut. Menurut Suparlan, pelaksanaan tugas kepolisian akan dipengaruhi oleh budaya kepolisian itu sendiri. Kebudayaan itu sendiri menurut Suparlan dapat dilihat sebagai pengetahuan dan keyakinan-keyakinan yang dimiliki manusia mengenai dirinya dan lingkungannya beserta isinya, serta posisi dirinya dalam lingkungan yang dikonsepsikannya tersebut. Kebudayaan dalam dan bagi manusia berfungsi sebagai pedoman kehidupannya dalam menghadapi dan memanfaatkan lingkungan beserta isinya untuk pemenuhan kebutuhan hidupnya. Dengan pengertian tersebut maka kebudayaan polisi merupakan pengetahuan dan keyakinan yang dimiliki polisi sebagai organisasi atau pranata mengenai dirinya dan lingkungannya beserta isinya, dan mengenai posisinya dalam lingkungannya tersebut yang berfungsi sebagai pedoman bagi kehidupan polisi sebagai organisasi

atau pranata pemerintahan dalam menghadapi dan memanfaatkan lingkungan beserta isinya untuk pemenuhan kebutuhan sebagai polisi yaitu pemenuhan tugas-tugas kepolisian. Kebudayaan polisi ini pada akhirnya akan mempengaruhi etos kerja kepolisian itu sendiri.

Keberhasilan polisi dalam melaksanakan tugas mengurangi kejahatan dan mempertinggi ketertiban masyarakat, dipengaruhi oleh secara luas oleh empat aspek budaya organisasi yaitu hak-hak istimewa detektif, sifat manajemen, etos kerja, dan status polisi. Usaha-usaha untuk meningkatkan keefektifan polisi harus memperhitungkan kondisi kehidupan organisasi ini. Ketidak mampuan polisi dalam mencegah kejahatan disebabkan oleh kesibukan melakukan tugas lain dan pemakaian sumberdaya yang kaku dan tidak memperhatikan kebutuhan, serta polisi tidak efektif dalam mencegah kejahatan adalah karena budaya organisasi mereka tidak menghargai dan menilai inisiatif, tanggung jawab, pemecahan masalah dan pelayanan umum. Ringkasnya, pekerjaan polisi tidak memiliki banyak ciri pekerjaan profesional yang dibutuhkan untuk beradaptasi secara kreatif dengan kehidupan modern yang berubah-ubah. Budaya tradisionalnya bertentangan dengan mobilisasi personil terbaik dalam segi intelijen dan komitmen. (Bayley, 1998:123-124)

Kepolisian agar dapat mengimplementasikan perannya sebagai pencegah kejahatan khususnya terhadap anak jalanan akan sangat terkait dengan persepsi terhadap isu tersebut. Persepsi sebenarnya merupakan bidang psikologis yang memiliki dimensi kerumitan yang tinggi. Persepsi secara sederhana dimengerti sebagai proses kognitif seseorang untuk menafsirkan dan memahami lingkungannya. Karena persepsi merupakan penafsiran pribadi maka individu yang berbeda akan memberikan makna berbeda pula terhadap objek yang sama.

Gibson Ivan Donnelly dalam Santika menjelaskan bahwa karena persepsi yang berkaitan erat dengan kognisi atau pengetahuan maka pengalaman individu akan memegang peran penting dalam proses penafsiran objek. Secara simultan, persepsi akan mencakup penerimaan stimulus, pengorganisasian stimulus dan penafsiran stimulus yang pada akhirnya mempengaruhi perilaku dan pembentukan sikap seseorang. Adanya potensi ketidakseimbangan antara cakupan persepsi

tersebut, maka tidak mengherankan apabila sering muncul kesalahan dalam mempersepsikan objek tertentu. Individu cenderung menginterpretasikan objek sesuai dengan keadaannya sendiri.

Persepsi sebenarnya merupakan suatu kegiatan interpretatif terhadap situasi sehingga tidak dapat dikatakan sebagai kebenaran atas situasi. Sebagai suatu proses yang kompleks, persepsi dapat menghasilkan suatu kesimpulan atas suatu realitas yang kemungkinan sangat berbeda dengan realitas sesungguhnya. Meskipun persepsi tergantung pada pengindraan sebagaimana dipahami dalam batasan persepsi, namun persepsi tidak sama dengan pengindraan. Proses persepsi lebih luas dan rumit dibandingkan dengan pengindraan karena persepsi secara kognitif dalam melakukan aktifitas seleksi, penyusunan, penyederhanaan, pengubahan dan penafsiran terhadap data. Atau dengan kata lain melalui proses persepsi, maka proses pengindraan dapat dimanipulasi dalam bentuk penambahan-penambahan ataupun pengurangan-pengurangan. (Thoah, 2004; 159)

Persepsi terhadap anak jalanan tentu akan berkorelasi dengan kepekaan atau kepedulian terhadap anak jalanan. Selain persepsi terhadap anak jalanan, persepsi terhadap peraturan perundangan juga akan mempengaruhi pelaksanaan tugas kepolisian. Dalam melaksanakan perannya, polisi berdasarkan peraturan perundangan. Persepsi terhadap makna perlindungan anak dalam undang-undang perlindungan anak dapat diartikan luas atau diartikan sempit oleh polisi.

Profesionalisme polisi tidak dapat dilepaskan dari peranan yang diharapkan oleh masyarakat tentang apa yang merupakan tugas pokok kepolisian (sebagai organisasi maupun sebagai individu). Secara formal hal ini dapat kita temukan dalam Bab III Undang-Undang no 2 tahun 2002 tentang Kepolisian yang berisikan tentang tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Tetapi bilamana ingin dilihat pandangan sederhana masyarakat, maka hal ini akan mengacu pada dua fungsi: penegakan hukum dan penyelesaian masalah. Dalam fungsinya yang pertama, maka akan terlihat sosok polisi profesional yang berani, menghargai atasan, dapat dipercaya menyelesaikan tugas, dan taat pada perintah. Fungsi ini dapat kita lihat pada "*quasimilitary administrative structure*" dalam kepolisian. Tetapi dalam fungsinya yang kedua, maka profesionalisme polisi yang

diharapkan masyarakat merujuk pada sosok polisi yang pandai (*intelligen*), mempunyai “akal-sehat” (*common sense*), keramahan (*friendliness*), menghormati warga individu (*courtesy*), dan kesabaran (*patience*). (Reksodipuro, 2004)

Dari hal tersebut diatas maka dapatlah kita kelompokkan tuntutan masyarakat terhadap Polri yang meliputi tuntutan atas profesi, tuntutan atas kinerja dan tuntutan profesionalisme Polri. Tuntutan masyarakat tersebut dijelaskan sebagai berikut :

1. Tuntutan atas profesi Polri sebagai aparat independen yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat diharapkan mampu bertindak sebagai aparat keamanan dan penegak hukum yang benar-benar mampu menunjukkan dirinya berwatak independen dan berpihak kepada kepentingan masyarakat.
2. Tuntutan atas kinerja polri yang lebih pro aktif dalam arti polri sebagai aparat keamanan dan penegak hukum diharapkan memiliki kepekaan untuk menangkap sinyal-sinyal dini kejahatan dan keresahan sosial dari pola-pola rentan dimasyarakat.
3. Tuntutan atas profesionalisme polri sebagai aparat keamanan dan penegak hukum yang bebas dari budaya KKN serta bekerja secara profesional sesuai kaidah dan prosedur kerja lembaga kepolisian.

Faktor ketiga penentu keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya yang ada akan memegang peranan penting dalam pelaksanaan kebijakan dalam hal ini adalah pelaksanaan peran Polri dalam melakukan pencegahan kejahatan. Pegawai yang diseleksi secara teliti, dikembangkan, dan bermotivasi besar akan membawa kepada inovasi yang berkesinambungan, dengan menggali kompetensi dan kekuatan yang didefinisikan secara jelas. Pada pelaksanaan kebijakan tuntutan kompetensi tinggi dari para pelaksana kebijakan merupakan persyaratan utama selain tentunya upaya pemenuhan sumber-sumber lain seperti keuangan dan peralatan yang sangat dibutuhkan.

George Crane mengatakan bahwa “masa depan bukan terletak pada pekerjaan apapun, tetapi pada orang yang mengerjakannya”. Hal ini menunjukkan bahwa aspek manusia lebih dominan dalam implementasi kebijakan karena manusia merupakan

pelaku dalam organisasi dan kontribusi manusia sangat besar dalam melakukan aktifitas didalam organisasi (Hutabarat dan Husaeni, 2006;285)

Selain sumber daya manusia yang dimiliki organisasi maka anggaran organisasi merupakan hal yang penting untuk pencapaian tujuan. Ketersediaan dan penggunaan anggaran dengan tepat rangka pencegahan kejahatan ini tentu akan mampu memberikan jaminan keamanan kepada masyarakat. Selain pentingnya informasi dalam operasional kepolisian, kemampuan polisi untuk dapat berfungsi dengan baik bukan hanya karena adanya norma dan kode etik polisi yang digunakan sebagai acuan atau pedoman bertindak sebagai petugas polisi, tetapi ditentukan oleh corak pranatanya dan anggaran biaya bagi kegiatannya. (Suparlan, 2004; 178)

Pencegahan kejahatan bukan merupakan tugas yang menjadi dominasi polisi dan dukungan masyarakat dalam melaksanakan pencegahan masyarakat sangat diperlukan. Kepolisian yang merupakan benteng paling ujung dalam penanggulangan kenakalan anak, tentunya kepolisian tidak dapat bekerja sendirian, kepolisian harus bekerja sama dengan semua pihak yang terkait dengan pembinaan remaja dan anak paling tidak untuk memantau remaja dan anak nakal baik di lingkungan pemukiman, lingkungan sekolah maupun di lingkungan umum termasuk anak jalanan, sehingga kepolisian dapat mengambil langkah antisipasi untuk mengatasi / mencegahnya apabila mereka sudah tidak mampu lagi melakukan pencegahan. (Rianto, 2006)

Kaiser dalam Dermawan (1996) menjelaskan bahwa memberi batasan tentang pencegahan kejahatan sebagai suatu usaha yang meliputi segala tindakan yang mempunyai tujuan khusus untuk memperkecil ruang lingkup dan kekerasan suatu pelanggaran, baik melalui pengurangan kesempatan-kesempatan untuk melakukan kejahatan ataupun melalui usaha-usaha pemberian pengaruh kepada orang-orang yang secara potensial dapat menjadi pelanggar serta kepada masyarakat umum.

Pencegahan kejahatan sebagai usaha untuk menekan tingkat kejahatan sampai pada tingkat minimal sehingga dapat menghindari intervensi polisi, sebenarnya mengandung makna terdapat kesadaran tentang kejahatan sebagai sesuatu yang tidak pernah dapat dihilangkan. Demikian pula mengenai kesadaran perihal

keterbatasan polisi, baik secara kuantitas maupun kualitas, sehingga perlu melibatkan masyarakat banyak untuk tujuan pencegahan kejahatan tersebut.

Sementara itu, menurut hasil penelitian Jerome, Skolnich Dan David H. Bayley (National Institute Of Justice, USA, 1998) ada empat aspek yang harus dilakukan dalam pencegahan kejahatan; *pertama*, membuat upaya pencegahan kriminalitas yang didasarkan pada potensi dan keadaan masyarakat setempat (*organize community based prevention*). *Kedua*, perlu diadakan reorientasi aktivitas patroli kemanan yang lebih ditekankan untuk pelayanan yang tidak bersifat darurat (*reoriented patrol activity to emphasize non-emergency servicing*). *Ketiga*, meningkatkan kepercayaan masyarakat setempat kepada aparat keamanan (*increase accountability to local communities*). *Keempat*, perlu dibuat desentralisasi komando (*decentralized command*) dalam patroli polisi, sehingga dapat segera dilakukan langkah-langkah pencegahan pada saat diperlukan. (Nitibaskara, 2006:245)

Ada tidaknya sumber daya dalam bentuk piranti lunak turut menentukan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan dalam hal ini adalah pencegahan kejahatan terhadap anak jalanan. Piranti lunak tersebut diperlukan sebagai acuan operasional pelaksanaan tugas kepolisian dilapangan.

Thompson dalam Santika mengungkapkan bahwa implementasi suatu kebijakan, kepemimpinan adalah faktor yang menentukan implementasi suatu kebijakan dan dalam konsep EVR bahwa kepemimpinan yang efektif memberi peran yang berkharisma dan mampu membangun organisasi sehingga memiliki visi dan arah yang jelas juga dengan dukungan struktur organisasi, pengendalian manajemen dan sistem penghargaan mampu menghasilkan pegawai yang berdaya dan berkomitmen. Pemimpin dituntut memiliki kemampuan dan strategi untuk dapat mengembangkan, menyampaikan, dan memelihara kelanjutan pesan-pesan kepemimpinan melalui visi, misi, nilai-nilai dan budaya organisasi agar dapat menjadi perilaku organisasi yang dapat dijadikan acuan pencapaian tujuan organisasi.

Dalam ilmu manajemen, kepemimpinan (*leadership*) merupakan salah satu fungsi manajerial yang penting dalam suatu organisasi. Holt (1993) menyatakan bahwa

kepemimpinan adalah proses untuk mempengaruhi orang lain agar berperilaku sesuai arah yang dipilih untuk menyelesaikan tujuan organisasi. Dalam menjalankan kebijakan publik kepemimpinan ditentukan oleh karakter pemimpin yaitu kredibilitas, nilai, keteladanan, kemampuan memberikan dan menjadi bagian dari harapan. (Soedjais, 2002)

## 2.2. Hipotesis

Atas dasar kerangka pemikiran diatas maka disusun asumsi-asumsi dalam menyusun hipotesis kerja sebagai berikut:

- 1) Apabila dilakukan pemetaan permasalahan kenakalan anak jalanan pada satuan kewilayahan kepolisian maka potensi kejahatan yang akan dilakukan anak jalanan akan tergambar.
- 2) Apabila aktualisasi peran satuan kewilayahan kepolisian berjalan secara optimal dalam melakukan pencegahan kenakalan anak jalanan sebagai salah satu sumber gangguan kamtibmas, hal tersebut akan menurunkan kejahatan anak jalanan.
- 3) Apabila peran satuan kewilayahan kepolisian mampu memadukan ketiga unsur dalam konsep E-V-R (Environment-Value-Resource) maka aktualisasi peran satuan kewilayah kepolisian dalam pencegahan kenakalan anak jalan dapat berjalan optimal