

**PENCIPTAAN KEAMANAN KAWASAN:
Kajian Strategi Pemberdayaan Perpolisian Masyarakat
di Kawasan Simpang Lima Kota Semarang
dan Malioboro Kota Yogyakarta**



**Diajukan sebagai salah satu syarat
Guna memperoleh gelar Magister Ilmu Politik
Pada Program Pascasarjana
Universitas Diponegoro**

**Oleh:
HENDRAWARMAN
NIM. D4B 006 052**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU POLITIK
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2009**



Yang bertanda tangan dibawah ini saya, Hendrawarman menyatakan bahwa tesis yang saya ajukan ini adalah hasil karya saya sendiri yang belum pernah disampaikan untuk mendapatkan gelar pada program Magister Ilmu Politik ini ataupun pada program lainnya. Karya ini adalah milik saya, karena itu pertanggungjawabannya sepenuhnya berada di pundak saya.

Hendrawarman
12 Maret 2009

PERSETUJUAN DRAFT TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini menyatakan bahwa draft tesis berjudul:

**PENCIPTAAN KEAMANAN KAWASAN:
Kajian Strategi Pemberdayaan Perpolisian Masyarakat
di Kawasan Simpang Lima Kota Semarang
dan Malioboro Kota Yogyakarta**

yang disusun oleh Hendrawarman, NIM D4B 006 052
telah disetujui untuk dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal Maret 2009

Pembimbing Utama

Pembimbing Anggota

Drs. Tri Cahyo Utomo, MA

Dr. Kushandajani, MA

KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah akhirnya setelah perjuangan selama satu tahun tesis ini dapat diselesaikan dengan pengalaman yang berkesan. Tesis ini merupakan bagian kecil dari usaha penulis untuk memahami Perpolisian Masyarakat (*Community Policing*) atau Polmas. Tidak lupa, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sedalam dalamnya kepada:

1. Bapak Drs. Tri Cahyo Utomo, MA, selaku Ketua Penguji sekaligus Pembimbing I, atas kesediaan dan kesabaran beliau membimbing penulis dengan tesis ini selesai ditengah kesibukan beliau sebagai sekretaris program MIP.
2. Ibu Dr. Kushandajani, M.Si, selaku Sekretaris Penguji sekaligus Pembimbing II, juga atas kesediaan beliau tetap membimbing penulis di tengah kesibukan beliau.
3. Bapak Drs. Purwoko, MS, selaku anggota penguji I atas kesediaan ibu turut menguji tesis ini dan memberikan saran yang konstruktif.
4. Dosen-dosen pada Magister Ilmu Politik yang telah menambah sudut pandang peneliti dalam memahami ilmu politik.
5. Kedua orang tua tercinta, yaitu Bapak Mansurdin dan Ibu Roslina yang tinggal di Pariaman, Sumatera Barat.
6. Kekasih tercinta, Wewit Wulan Sari, SE yang terus memberi motivasi yang sangat berarti.
7. Teman-teman program Beasiswa Unggulan (BU) Direjen Dikti pada Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro.
8. Mas Toha dan mbak Ayak yang telah membantu urusan administrasi.

Tesis ini hanyalah langkah awal peneliti mendalami Perpolisian Masyarakat yang akan berkembang di Republik ini.

Semarang, Maret 2009

Hendrawarman

ABSTRACT

Hendrawarman, D4B 006 052

The Creation of Local Cluster Security: Study of the Strategy of the Community Policing Empowerment in Simpang Lima, Semarang and Malioboro, Yogyakarta

This thesis aims to understand the strategy of the empowerment of the community policing and the security condition in the two local clusters: *Simpang Lima*, Semarang and *Malioboro*, Yogyakarta.

The research process is following the qualitative tradition and based on the constructivism paradigm. The data were collected by means of observation, interview, and library research. This thesis found that: *first of all*, the security problems of these local clusters were primarily caused by the economic factors which resulted in the security unrests. *Second*, the strategy of this community policing empowerment was developed in a centralistic way by National Police in the Basic Operational Unit (KOD) in a various ways: capacity building of both the polices and the public, public participation and community problem solving.

ABSTRAK

Hendrawarman, D4B 006 052

Penciptaan Keamanan Kawasan: Kajian Strategi Pemberdayaan Perpolisian Masyarakat di Kawasan Simpang Lima Kota Semarang dan Malioboro Kota Yogyakarta

Tesis ini bertujuan memahami strategi pemberdayaan perpolisian masyarakat dan situasi keamanan di dua kawasan: Simpang Lima, kota Semarang dan Malioboro, Yogyakarta.

Proses penelitian mengikuti tradisi penelitian kualitatif dan berdasarkan paradigma konstruktivisme. Data diperoleh melalui observasi, wawancara dan studi literatur. Tesis ini menemukan, yaitu: *pertama*, masalah keamanan di dua kawasan secara utama disebabkan oleh faktor ekonomi yang menyebabkan gangguan keamanan. *Kedua*, strategi pemberdayaan perpolisian masyarakat dikembangkan oleh Polri secara sentralistik di Kesatuan Operasional Dasar (KOD) dalam beberapa cara: pengembangan kapasitas polisi dan publik, partisipasi publik dan penyelesaian masalah masyarakat.

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul.....	i
Surat Pernyataan.....	ii
Halaman Pengesahan Tesis	iii
Abstract	iv
Abstraksi	v
Daftar Isi.....	vi
Daftar Tabel	x
Daftar Gambar.....	xi

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	10
1.3 Tujuan Penelitian	10
1.4 Manfaat Penelitian	11
1.5 Sitematika Penulisan	12
1.6 Kerangka Pemikiran.....	12
1.7 Proses Penelitian	15
1.7.1 Titik Pandang (Standpoint).....	15
1.7.2 Paradigma Penelitian	17
1.7.3 Strategi Penelitian.....	18
1.7.4 Metode Pengumpulan dan Analisis Data.....	19
1.7.5 Seni Interpretasi dan Presentasi	22
1.7.6 Lokasi Penelitian	22

BAB II KEAMANAN KAWASAN DAN PERPOLISIAN MASYARAKAT

2.1 Keamanan Kawasan	25
2.1.1 Definisi Keamanan Kawasan.....	25
2.1.2 Signifikansi Keamanan Kawasan	28

2.2 Perpolisian Masyarakat	36
2.2.1 Konsep Perpolisian Masyarakat	36
2.2.1.1 Polisi	37
2.2.1.2 Perpolisian	42
2.2.2 Kebijakan Perpolisian Masyarakat	52

BAB III STRATEGI PEMBERDAYAAN PERPOLISIAN MASYARAKAT DI KAWASAN

3.1 Situasi Keamanan Kawasan	56
3.1.1 Kawasan Simpang Lima	56
3.1.2 Kawasan Malioboro	74
3.2 Strategi Pemberdayaan Perpolisian Masyarakat	87
3.2.1 Pemahaman Strategi Pemberdayaan	87
3.2.1.1 Strategi	87
3.2.1.2 Pemberdayaan	89
3.2.2 Bentuk Strategi Pemberdayaan	102
3.2.2.1 Pengembangan Kapasitas	102
3.2.2.2 Partisipasi Publik	109
3.2.2.3 Penyelesaian Masalah Masyarakat	115
3.2.3 Hambatan Pelaksanaan Perpolisian Masyarakat	118

BAB IV PENUTUP

4.1 Simpulan	121
4.2 Implikasi Kebijakan	122
4.3 Keterbatasan Penelitian	223
4.4 Agenda Penelitian Mendatang	123
Daftar Referensi	xii
Lampiran	ivx
Daftar Riwayat Hidup	vx

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel. 2.1 Perbandingan makna Kata <i>Safety dan Security</i>	25
Tabel. 2.2 Perbandingan Makna Kata Kawasan	27
Tabel. 2.3 Model Keamanan Kawasan	34
Tabel. 2.4 Perbandingan Instansi Terkait pada Kawasan Simpang Lima dan Malioboro.....	34
Tabel. 2.5 Perbandingan definisi kata <i>police</i>	38
Tabel. 2.6 Perbandingan Definsi Polisi menurut Pakar	40
Tabel. 2.7 Perbandingan Konteks Sejarah Perpolisian di Dunia	45
Tabel. 2.8 Kebijakan Polri terkait Perpolisian Masyarakat.....	51
Tabel. 3.1 Perkembangan Dominasi Fungsi Kawasan Simpang Lima	57
Tabel. 3.2 Perubahan Dominasi Fungsi Kawasan Simpang Lima sebagai Pusat Kota.....	59
Tabel. 3.3 Komposisi Pemangku Kepentingan di Kawasan Simpang Lima	65
Tabel. 3.4 Gangguan Keamanan Kawasan Simpang Lima 2007-2008	73
Tabel. 3.5 Perkembangan Fungsi Kawasan Malioboro	76
Tabel. 3.6 Komposisi Pemangku Kepentingan Kawasan Malioboro	77
Tabel. 3.7 Lokasi Tindak Kriminal di Kawasan Malioboro 2007-2008.....	84
Tabel. 3.8 Potensi Gangguan Keamanan Kawasan Malioboro	85
Tabel. 3.9 Perbandingan definisi kata Strategi atau <i>Strategy</i>	87
Tabel. 3.10 Perbandingan definisi kata daya dan <i>power</i>	90
Tabel. 3.11 <i>The Good Community dan Competencies</i>	95
Tabel. 3.12 Perbedaan Konsep Pemberdayaan (<i>empowerment</i>)	98
Tabel. 3.13 Pengemban Fungsi Polmas di Kawasan Simpang Lima dan Malioboro	107
Tabel 3.14 FKPM di Simpang Lima dan Malioboro	114
Tabel. 3.15 Bentuk Penyelesaian Masalah Keamanan Kawasan	

oleh Masyarakat 117

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar. 1.1 Alur Kerangka Berpikir	14
Gambar. 2.1 Pertautan Fungsi antara Polri-Satpol PP	32
Gambar. 2.2 Pertautan Fungsi antara Polres, Polresta, Poltabes dengan Satpol PP Kab/Kota	33
Gambar. 2.3 Tiga Jalur Perkembangan Perpolisian	49
Gambar. 2.4 Unsur dan Hakekat Polmas	50

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Abdurahman, Benjamin**, 2005, *Pemahaman Dasar Regional Management & Regional Marketing*, Semarang: IAP Jateng.
- Budiardjo, Miriam**, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (edisi revisi)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Chumasiah, Sri, dkk**, 2008, *Diktat Pengetahuan Polmas (diperbarui)*, Semarang: Mabes Polri-Akademi Kepolisian.
- Hamersma, Harry**, 1981, *Pintu Masuk ke Dunia Filsafat*, Yogyakarta: Kanisius.
- Indarti, Erlyn**, 2008, *Diktat Pengantar Ilmu Kepolisian*, (Semarang: Mabes-Polri Akademi Kepolisian).
- Markas Besar Polri-Akademi Kepolisian**, 2000, *Diktat Pengetahuan Ilmu Kepolisian*, Semarang: Markas Besar Polri-Akademi Kepolisian.
- Osse, Anneke**, 2006, *Understanding Policing*, Netherlands: Amnesty Internasional Nederland.
- Pambudi, Himawan S, dkk**, 2003, *Politik Pemberdayaan Jalan Menuju Otonomi Desa*, Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama.
- Prasetyo, Eko, dkk, ...**, *Polisi dan Perubahan Sosial (seri buku teks)*, Yogyakarta: PUSHAM UII.
- Priyono, Onny S. dan A M W Pranarka**, 1996, (penyunting), *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta: CSIS.
- Rahardjo, Satjipto, 2002**, *Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia*, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Rahardjo, Satjipto, 2007**, *Membangun Polisi Sipil Perspektif Hukum, Sosial dan Kemasyarakatan*, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Salim, Agus, 2001**, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial; Pemikiran Norman K. Denzin & Egon Guba, dan penerapannya*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya
- Soekanto, Soerjono**, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press.

- Sulistiyani, Ambar Teguh**, 2004, *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*, Yogyakarta: Gava Media.
- Sullivan, John L**, 1992, *Introduction to Police Science* (terjemahan), Jakarta: PPITK-PTIK.
- Suparlan, Parsudi**, (Ed.), 2004, *Bunga Rampai Ilmu Kepolisian Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.
- Suparlan, Parsudi**, 2006, *Pengantar Ilmu Kepolisian*, Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.

Makalah dan Karya Ilmiah

- Anggoro, Kusananto**, 2002, *Perumusan Kembali Keamanan Nasional: definisi, lingkup, perspektif*, makalah dalam FGD WGD-SR ProPatria di Hilton Internasional Hotel, Jakarta, 17 Oktober 2002.
- Hendrawarman**, 2006, *Mencapai Harmoni Membangun Demokrasi: Peran Paradigma Konstruktivisme dalam Pemahaman dan Penerapan UU No. 40 tahun 1999 tentang Pers di Kota Semarang*, skripsi FH Undip, Semarang.
- Indarti, Erlyn**, 2005, *Paradigma: Apa dan Bagaimana?*, bahan perkuliahan Dasar-Dasar Ilmu Hukum, makalah
- Indarti, Erlyn**, 2006, *Action Research*, makalah
- Indarti, Erlyn**, 2007, *Perpolisian Masyarakat (Polmas): Suatu Telaah Kritis dan Konstruktivis*.PPT, Semarang.
- Muladi**, 2006, *Pengaruh Demokratisasi Dalam Pengembangan Manajemen Penegakan Hukum*, pidato ilmiah
- Suharto, Edi**, 2004, *Pendekatan Pekerja Sosial dalam Pemberdayaan Masyarakat Miskin: Konsep, Indikator dan Strategi*, makalah
- Wignjosuebrotto, Soetandyo**, 1998, *Permasalahan Paradigma dalam Ilmu Hukum*, makalah

Kamus

Departemen Pendidikan Nasional, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

Mc Leod, William T, 1983, *International Dictionary of The English Language*, Singapore: Singapore National Printer (Pte) Ltd.

Oxford Learner's Pocket Dictionary, 1995, New York: Oxford University Press.

Peraturan Perundang-undangan

UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

SKEP Kapolri No. Pol.: Skep/737/X/2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri

Internet

www.simplyrealist.blogspot.com

Page, Nanette and Czuba, Cheryl E, Empowerment: What Is It?, dalam Journal of Extension, (www.joe.org)

LAMPIRAN

Daftar Narasumber Kawasan Malioboro

No.	Narasumber	Jabatan/Posisi	Tempat, Waktu Wawancara
1.	(Pak) Ariyanto	Ketua FKPM Malbar	Sekretariat Pemalni, 14 Oktober 2008
2.	(Bu) Ketik	Aktivis COP/penduduk Malioboro	Rumah/Toko Bu Ketik, 3 Oktober 2008
3.	(Bu) Dewi	Aktivis COP/penduduk Malioboro	Rumah bu Dewi, 6 Oktober 2008
4.	M. Zuhdan, S.IP	Pegiat Pusham UII	Gedung pusham UII, 29 September 2008
5.	Kompol H. Daliyo	Binamitra Poltabes Yogyakarta	Ruang Binamitra, 7 Oktober 2008
6.	Aiptu Joko Triyono	Petugas Polmas	Ruang Polsek Gondomanan, 8 Oktober 2008
7.	Aiptu Kardi	Petugas Polmas	Ruang Polsek Gedongtengen, 9 Oktober 2008
8.	Drs. Budi Santosa, S.IP	Satpol PP kota Yogyakarta	Ruang satpol PP, 23 Oktober 2008

Kawasan Simpang Lima

No.	Nama	Jabatan/Posisi	Tempat, Waktu Wawancara
1.	(Mas) Andre	Ketua FKPM Lalu Lintas Simpang Lima	BKPM Lalu Lintas Simpang Lima, 29 Nov 2008
2.	(Bu) Rini	PKL Simpang Lima	Kawasan Simpang Lima, 4 Desember 2008
3.	AKBP Beno Louhenapessy, SIK, MH	Kapolres Semarang Timur	Ruang Kapolres, 18 November 2008
4.	Kompol Budi,	Binamitra Polres Semarang Selatan	Ruang Binamitra, 11 November 2008
5.	Aiptu H. Baihaki	Petugas Polmas/Patwal Simpang Lima	Pos Patwal, 7 November 2008
6.	Aiptu Sarjadi,	Petugas Polmas	Balai Kelurahan Mugas Sari, 4 November 2008
7.	AKP Mugi Sekar Jaya	Kapolsek Semarang Tengah	Ruang Kapolsek, 11 November 2008
8.	Winarso, SH	Satpol PP Kota Semarang	Ruang Satpol PP, 9 Desember 2008

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keamanan merupakan konsep dasar dari kehidupan manusia dalam bermasyarakat sejak peradaban awal hingga peradaban modern saat ini. Nabi Adam sebagai manusia pertama di planet bumi membutuhkan “keamanan diri”, kepada Sang Pencipta memohon agar diberikan teman guna tercipta rasa aman. Nabi Muhammad sebagai pemimpin kota Madinah mendeklarasikan “Piagam Madinah” atau sering disebut ”Konstitusi Madinah” yang berisi tentang jaminan keamanan bagi setiap warga kota, baik Muslim, Nasrani maupun Yahudi guna tercipta keamanan dan perdamaian diantara mereka. Orang India dalam filosofi hidup, termasuk dalam mencapai keamanan berusaha menyatu dengan alam dan hidup harmoni dengan kosmos, tidak belajar untuk “menguasai” melainkan “berteman” dengan alam (Hamersma,1981:28). Orang Cina juga dalam pandangan hidup, mencapai keamanan lebih mengutamakan harmoni dalam setiap melakukan hubungan/interaksi, baik manusia dengan manusia, manusia dengan alam dan manusia dengan surga; toleransi/sikap perdamaian dan peri-kemanusiaan (Hamersma,1981:35). Sedangkan Orang Yunani dalam filsafat Barat, memahami keamanan atas dasar pandangan-pandangan individual dan kebebasan (*individualism and liberalism*). Sementara itu, bangsa Indonesia memahami keamanan dalam falsafah nusantara, yaitu: “*Tata Tentrem Kerta*

Raharja” yang dalam falsafah Jawa memiliki arti bahwa tujuan hidup manusia/masyarakat adalah sejahtera (*raharja*) yang diperoleh/diusahakan/dilaksanakan (*kerta*) dalam pra kondisi aman (*tentrem*) melalui suasana tertib (*tata*) (Markas Besar Polri-Akademi Kepolisian, 2000: 28-29).

Di lain sisi, keamanan menjadi persoalan utama umat manusia dalam berbangsa dan bernegara. Ia hadir dalam hubungan sosial-politik antara negara dan masyarakat (*state and society*). Di mulai sejak masa kelahiran negara kota (*polis state*) di Yunani kuno yang merupakan sebuah upaya menjawab permasalahan keamanan, dimana masyarakat menyerahkan segala sendi kehidupan, termasuk keamanan pada pemerintahan negara kota. Kemudian pada masa kejayaan negara bangsa (*nation-state*), masyarakat meletakkan permasalahan keamanan pada sebuah sistem demokrasi modern, dimana terdapat pembagian dan/atau pemisahan kekuasaan sehingga permasalahan keamanan menjadi tanggung jawab salah satu aparat pemerintah (eksekutif). Hingga akhirnya saat ini/masa pasca negara bangsa, dimana permasalahan keamanan tidak seutuhnya tanggung jawab sektor pemerintah, namun telah ikut didalamnya sektor publik (*public sector*) dan sektor privat (*privat sector*). Menurut Eko Prasetyo (tanpa tahun: 2), persoalan keamanan pada masa depan akan menjadi masalah terbesar, hal ini terkait dengan pergeseran tata ekonomi-politik yang memunculkan serangkaian ledakan masalah-masalah sosial. Sehingga keamanan dalam hal ini merupakan persoalan utama, baik keamanan sebagai ancaman negara lain yang sering disebut sebagai

pertahanan, maupun keamanan bagi warga negara sering disebut keamanan dalam negeri.

Selanjutnya, keamanan merupakan prasyarat menuju masyarakat madani (*civil society*) yang bercirikan demokrasi dan supremasi hukum. Masyarakat madani sebagai suatu cita-cita kondisi terbaik dalam masyarakat, seringkali mengidentifikasi diri dengan sistem sosial-politik demokrasi. Adapun sistem sosial-politik demokrasi yang dimaksud disini adalah demokrasi konstitusional, baik dalam pandangan *rule of law* maupun *rechtstaat*, yang keduanya mencakup: pengakuan hak asasi manusia (HAM), pemisahan/pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan hukum, peradilan administrasi, supremasi hukum, dan kedudukan yang sama didepan hukum (Budiardjo,2008:113). Sehingga masyarakat madani dalam hal ini membangun dan mengakui hak-hak asasi manusia dan ketundukan pada hukum.

Dalam hal mencapai cita-cita masyarakat sipil, bangsa Indonesia telah dan sedang melaksanakan reformasi. Reformasi dalam hal ini merupakan proses ikhtiar/usaha seluruh komponen negara-bangsa Indonesia dalam membangun demokrasi guna sampai pada cita-cita masyarakat madani, termasuk mengenai persoalan pertahanan dan keamanan.

Perihal persoalan pertahanan dan keamanan, Indonesia telah melalui keputusan bulat melakukan pemisahan urusan/kewenangan. Kewenangan pertahanan negara diserahkan kepada Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang selanjutnya berkoordinasi dengan Kementerian Departemen Pertahanan,

selanjutnya disebut urusan pertahanan (*defence*). Sedangkan kewenangan keamanan dalam negeri diserahkan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang berkoordinasi dengan beberapa kementerian departemen terkait, seperti: Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, selanjutnya disebut urusan keamanan (*security*). Hal ini sebagaimana dituangkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/2000 tentang pemisahan TNI dan Polri; dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri (TAP MPR No. IV/MPR/2000 dan TAP MPR No. VII/MPR/2000). Selanjutnya dilaksanakan dengan Keputusan Presiden Nomor 89/2000 tentang Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 54/2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia (Keppres No. 89/2000 dan Keppres No. 54/2001). Pada Akhirnya memunculkan Undang-Undang Nomor 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Saat ini, reformasi keamanan dalam negeri yang menjadi tanggung jawab Polri secara khusus dan Pemerintah secara umum sedang dilakukan (*on going process*). Reformasi tersebut berjalan menuju masyarakat sipil yang demokratis atau masyarakat madani (*civil society*). Sejalan dengan hal tersebut, Polri juga bercita-cita menjadi polisi sipil (*civilian police*) melalui perpolisian demokratis (*democratic policing*) dengan cara merubah paradigma. Pardigma Polri terkait dalam hal ini adalah struktural, instrumental

dan kultural yang menitikberatkan pada pendekatan yang proaktif dan mendapat dukungan publik dengan mengedepankan kemitraan dalam rangka pemecahan masalah-masalah sosial, utamanya masalah keamanan.

Sejalan dengan cita-cita polisi sipil melalui perpolisian demokratis, selanjutnya Polri juga telah mengeluarkan kebijakan dan strategi perpolisian masyarakat yang biasa disebut “Polmas” melalui *Surat Keputusan Kapolri Nomor Polisi: 737/X/2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri* atau sering dikenal dengan istilah “SKEP 737”. Kemudian, Polri menerapkannya dengan prinsip-prinsip: (1) transparansi dan akuntabilitas; (2) partisipasi dan kesetaraan; (3) personalisasi; (4) penugasan permanen; (5) desentralisasi dan otonomisasi. Dari prinsip-prinsip tersebut, polisi, baik sebagai individu maupun organisasi merupakan sasaran utama, selain nantinya publik, yaitu anggota masyarakat selain polisi (Indarti, 2007: 6). Individu polisi dalam hal ini adalah aparat polisi secara perorangan, sedangkan organisasi polisi dalam hal ini adalah satuan kepolisian pada wilayah tertentu, terutama Kepolisian Sektor dan Kepolisian Resor yang menjadi tumpuan kebijakan.

Di sisi lain publik merupakan komponen utama dalam sebuah kebijakan. Publik dalam hal ini, bukanlah obyek melainkan subyek yang hidup dan aktif dalam proses kebijakan (*policy process*). Istilah “hidup” dalam hal ini merupakan penjelasan akan sifat manusia sebagai makhluk sosial yang berinteraksi, berhubungan dalam konstruksi sosial. Istilah “aktif” dalam hal ini

merupakan penjelasan akan sifat manusia yang sejatinya “rajin/aktif mengkonstruksi” realitas yang ada dalam konstruksi mental.

Masing-masing konstruksi tersebut, baik mental maupun sosial dapat mempengaruhi proses kebijakan. Seperti misalnya, mengenai kebijakan polisi dalam melindungi dan melayani, dalam konstruksi mental seorang ibu yang memosisikan figur polisi sebagai figur yang ditakuti, “kejam” dan dapat berbuat “jahat”, sehingga ketika anaknya berbuat nakal/tidak mematuhi perintahnya, maka ia dapat menakut-nakuti anaknya dengan figur seorang polisi tersebut, sehingga kebijakan tersebut menjadi sulit dilaksanakan. Ada juga mengenai kebijakan Polri dalam berlalu lintas bahwa setiap pengendara kendaraan bermotor, khususnya sepeda motor wajib memakai helm standar guna keselamatan diri. Namun dalam perkembangannya sering terjadi pelanggaran bahwa dalam konstruksi sosial atau masyarakat, polisi tidak seluruhnya serius melakukan tilang karena ada yang bisa diajak kompromi. Hingga dapat terbentuk konstruksi sosial tentang polisi yang dapat diajak kompromi ketika publik melakukan pelanggaran. Sehingga, melalui konstruksi sosial yang salah tersebut akhirnya kebijakan Polri tidak berjalan dengan baik.

Konstruksi mental dan sosial yang berbeda dengan kebijakan polisi dapat terjadi dimana saja, termasuk pada kawasan padat aktivitas masyarakat seperti Simpang Lima di kota Semarang dan Malioboro di kota Yogyakarta. Simpang Lima merupakan ruang publik, sebagaimana dimanfaatkan sebagai ruang terbuka bagi masyarakat sekaligus tempat bisnis/pusat perekonomian.

Sementara Malioboro merupakan kawasan wisata dengan perputaran ekonomi yang cukup besar.

Perbedaan pandangan antara polisi dan publik dalam menyikapi sesuatu yang muncul dalam kehidupan bermasyarakat dapat memunculkan masalah sosial. Seperti konflik antara polisi yang menjalankan tugas dengan masyarakat yang melakukan aktivitas sosial, baik bekerja maupun mencari hiburan.

Dalam konteks Perpolisian Masyarakat, polisi dan publik merupakan satu kesatuan dalam apa yang disebut sebagai Masyarakat. Dalam hal perpolisian masyarakat semestinya dipahami sebagai persatuan sekaligus kesatuan dari dua (2) bagian yang berbeda tetapi tidak terpisahkan, yakni: (1) Polisi (*police*); dan (2) Publik (*public*), yaitu anggota masyarakat yang bukan polisi (Indarti, 2007:6).

Mengingat pentingnya penyelesaian konflik sosial sebagai permasalahan masyarakat oleh anggota masyarakat, perlu kiranya dicarikan upaya-upaya penyelesaian masalah tersebut. Penyelesaian dengan melibatkan pihak yang terkait dengan masyarakat dalam hal ini merupakan langkah baik dalam kehidupan demokratis. Pelibatan para pihak yang bermasalah dalam hal ini terkait dengan upaya mendudukan permasalahan sebenarnya, sehingga diharapkan dapat memutus rangkaian permasalahan.

Oleh karena itu, strategi pemberdayaan merupakan hal penting dalam sebuah pencapaian program atau kebijakan perpolisian masyarakat. Strategi dalam hal ini merupakan ilmu dan seni tentang kemahiran dalam perencanaan

dan pengelolaan yang meliputi siasat, metode dan penentuan tempat terbaik untuk aksi guna mencapai kesuksesan dengan dukungan maksimal melalui sasaran khusus dalam kehidupan bernegara menurutkan kebijakan secara bertahap. Adapun pemberdayaan dalam hal ini merupakan sebuah proses, cara yang bertahap dalam mengelola (berbuat, bertindak, bergerak) kekuasaan agar tercapai kemandirian dengan cara pemberian dan/atau memberi daya pada pihak lain yang belum/kurang berdaya atas ketidakberdayaan yang muncul dalam relasi kuasa. Sehingga dalam hal ini strategi pemberdayaan merupakan ilmu dan seni kemahiran perencanaan dan pengelolaan suatu kebijakan agar tercapai cita-cita kemandirian dalam sebuah relasi kuasa. Sedangkan perpolisian masyarakat dalam hal ini merupakan hal ihwal mengenai fungsi polisi dalam relasi sosial masyarakat, yaitu: Polisi dan Publik. Sehingga strategi pemberdayaan perpolisian masyarakat dengan kata lain seperangkat kemahiran-kemahiran dalam perencanaan dan pengelolaan hal ihwal fungsi polisi dalam relasi masyarakat, yaitu polisi dan publik.

Hal ini mengingat perkembangan kebijakan perpolisian masyarakat sejak digulirkan hingga sekarang mengalami beberapa hambatan signifikan dalam hal pemahaman dan pelaksanaan, baik dari polisi maupun publik. *Pertama*, bagi polisi dan publik seringkali Polmas dipahami sekedar retorika atau wacana. *Kedua*, bagi polisi dan publik seringkali Polmas dipahami sebagai peralihan fokus peran, dari penegakan hukum dan pemeliharaan ketertiban atau (*law enforcement and order maintenance*) ke pemberian pelayanan publik atau (*public service provision*). *Ketiga*, bagi polisi dan

publik, Polmas dipraktekkan dalam bentuk model perpolisian yaitu: *Problem Oriented Policing (POP)/Problem Solving Policing (PSP)*, *Community Oriented Policing (COP)*, atau *Community Based Policing (CBP)*; kerja perpolisian yaitu: *Liaison Officers* (semacam ‘humas’), *Community Officers/Police* (semacam ‘Babinkamtibmas’), Seksi pencegahan tindak kejahatan, dan Patroli bersepeda (motor); asosiasi perpolisian yaitu: *Police Community Consultative Committee* (komite konsultasi polisi-masyarakat), atau *Neighbourhood Watch* (mirip ‘siskamling’ tetapi tanpa gardu/ronda). *Keempat*, bagi polisi ada kekhawatiran akan pembatasan terhadap kekuasaan dan diskresi polisi (*police discretion and authority*). *Kelima*, bagi publik ada kekhawatiran intervensi dan kontrol pemanfaatan terhadap publik yang dilakukan pihak polisi secara halus dan tidak kentara (Mabes Polri-Akademi Kepolisian, 2008: 4).

Penulisan tesis ini penting dilakukan mengingat beberapa hal. *Pertama*, dalam perspektif akademis bahwa kesalahan-pahaman dan perbedaan yang jauh atau kesenjangan (*gap*) atas konsep dan implementasi Polmas merupakan permasalahan akademis tersendiri yang perlu dicarikan solusi; selain itu kajian tentang polisi khususnya perpolisian masyarakat merupakan hal baru, dimana belum banyak penelitian tentang itu. *Kedua*, dalam perspektif praktis bahwa strategi pencapaian keberhasilan kebijakan Polmas dalam proses pemberdayaan perlu dicarikan solusi, sehingga peng gagasan pola strategi pemberdayaan Polmas merupakan sumbangsih pemikiran dalam keberlanjutan kebijakan tersebut.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulisan tesis ini berupaya secara awal menggagas strategi pemberdayaan perpolisian masyarakat khususnya dalam menciptakan keamanan kawasan di Simpang Lima kota Semarang dan Malioboro kota Yogyakarta.

1.2 Rumusan Masalah

Beranjak dari uraian latar belakang diatas, permasalahan pokok yang hendak diuraikan dalam tesis ini adalah mengenai strategi pemberdayaan perpolisian masyarakat yang terdapat kawasan dengan terlebih dahulu mengetahui permasalahan keamanan utama yang terdapat pada masing-masing kawasan. Adapun rumusannya yaitu:

- ~ Bagaimana permasalahan utama keamanan di kawasan Simpang Lima-Kota Semarang dan Malioboro-Kota Yogyakarta?
- ~ Bagaimana strategi pemberdayaan perpolisian masyarakat guna menciptakan keamanan kawasan di Simpang Lima kota Semarang dan Malioboro kota Yogyakarta?

1.3 Tujuan Penelitian

Keseluruhan tujuan penelitian dalam tesis ini berupaya untuk membangun pemahaman (*understanding*) mengenai strategi pemberdayaan perpolisian masyarakat dalam rangka penciptaan keamanan kawasan. Hal ini berbeda dengan penelitian ilmu politik lainnya yang memiliki penekanan, seperti: untuk memprediksi (*to predict*), untuk menjelaskan (*to explain*), untuk

menggambarkan (*to describe*), untuk mem-verifikasi (*to verify*) dan lain sebagainya dari fenomena sosial-politik yang ada. Sehingga tesis ini, berupaya membangun pemahaman yang majemuk, tidak tunggal (*single truth*) tentang strategi pemberdayaan perpolisian masyarakat guna menciptakan keamanan kawasan.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian dalam tesis ini bermanfaat secara akademis maupun praktis bagi akademisi maupun praktisi.

Manfaat Akademis

1. Bermanfaat guna pengembangan ilmu pengetahuan politik (*political science*) di perguruan tinggi pada tataran Magister Ilmu Politik
2. Bermanfaat guna sumbangsih pemikiran terhadap permasalahan keamanan kawasan (*local cluster security*) yang sedang berkembang dari perspektif politik.

Manfaat Praktis

1. Bermanfaat guna bahan pertimbangan pemerintah (Polri) dalam mengambil kebijakan keamanan kawasan.
2. Bermanfaat guna bahan pertimbangan publik (komunitas) dalam interaksinya dengan negara/pemerintah (Polri)

1.5 Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri atas 4 (empat) Bab (*Chapters*). Adapun uraian masing-masing Bab adalah sebagai berikut :

BAB I. PENDAHULUAN

BAB II. KEAMANAN KAWASAN DAN PERPOLISIAN MASYARAKAT

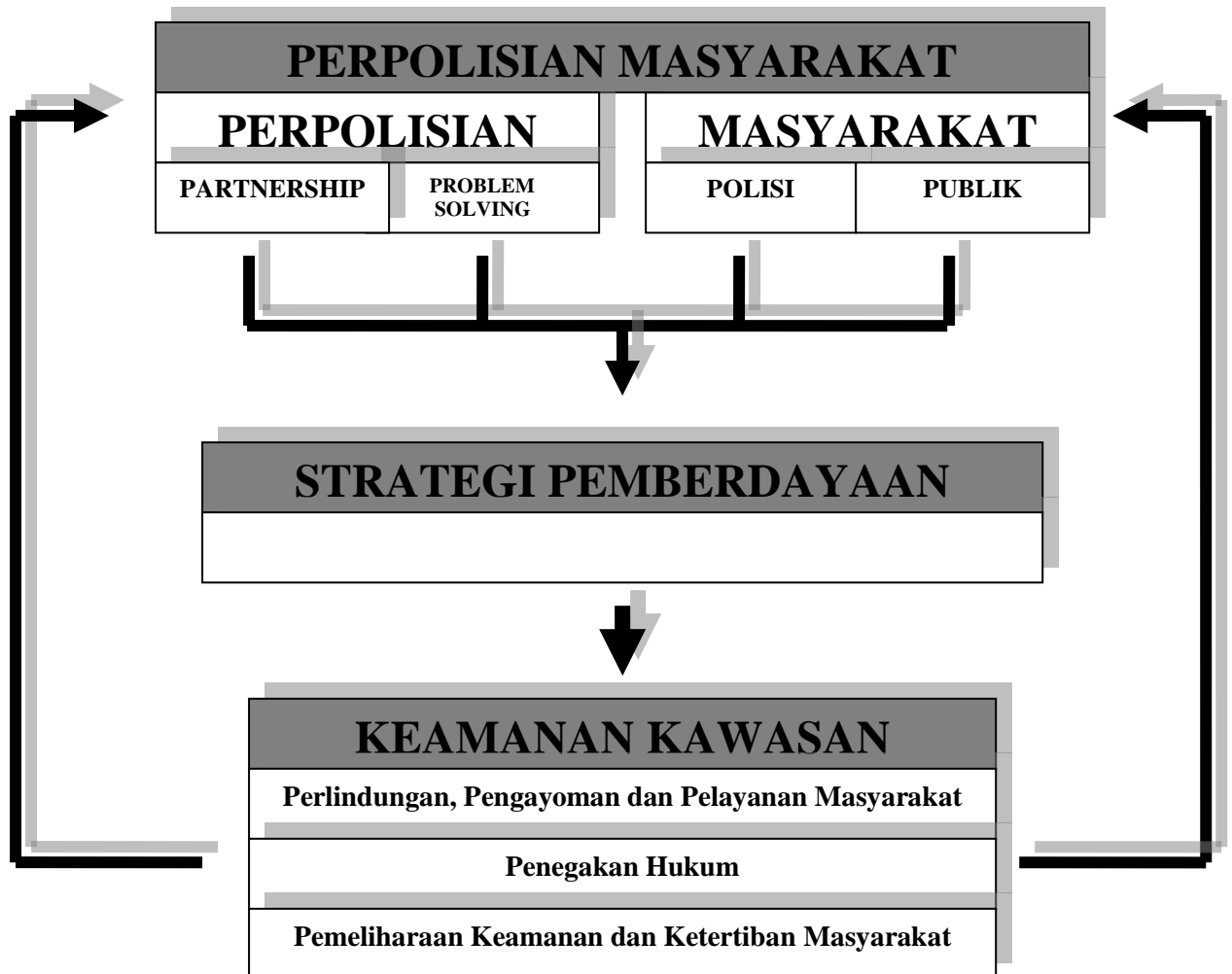
BAB III. STRATEGI PEMBERDAYAAN PERPOLISIAN MASYARAKAT DI KAWASAN

BAB IV. PENUTUP

1.6 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran tesis ini bermula dari munculnya ide/pemikiran— termasuk didalamnya konsep dan kebijakan—Perpolisian Masyarakat yang memiliki dua (2) dimensi utama, baik Perpolisian maupun Masyarakat. Perpolisian memiliki dua (2) unsur pokok, yaitu: *Partnership* atau kemitraan yang sejajar antara polisi dan publik; kemudian *Problem Solving* atau penyelesaian masalah yaitu interaksi polisi dan publik. Sedangkan Masyarakat juga memiliki dua unsur pokok lainnya, yaitu *Police* atau polisi dan *Public* atau publik adalah anggota masyarakat yang bukan polisi. Selanjutnya kedua dimensi dengan keempat unsur pokok tersebut berdinamika dalam tujuan penciptaan Keamanan Kawasan, yang dalam hal ini meliputi: (a) adanya perlindungan, pengayoman dan pelayanan; (b) adanya penegakan hukum oleh polisi; dan (c) adanya pemeliharaan keamanan dan ketertiban, yang keseluruhannya dilakukan dalam ranah masyarakat yaitu interaksi polisi dan publik.

Adapun strategi pemberdayaan dalam tesis ini adalah dimanika-dinamika yang terdapat dalam proses penciptaan keamanan kawasan melalui perpolisian masyarakat. Dinamika-dinamika tersebut akan dipolakan sesuai dengan karakter masing-masing. Sehingga strategi pemberdayaan dapat dipahami dari pola-pola relasi hubungan polisi dan publik dalam perpolisian masyarakat pada satu kawasan dan jangka waktu tertentu. Untuk lebih jelas, akan digambarkan dalam bagan dibawah ini.



Bagan. 1.1
Alur Kerangka Berpikir

1.7 Proses Penelitian

Proses penelitian (*research process*) merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh peneliti dalam upaya memahami (*to understand*) dan mengetahui (*to know*) atas sesuatu yang menjadi permasalahan penelitian. Bagaimanapun juga penelitian merupakan suatu proses yang terdiri atas urutan/rangkaian kegiatan yang terkait satu sama lain sebagai suatu sistem yang komprehensif.

Perihal istilah “proses penelitian” (*research process*) mengacu pada NK Denzin dan YS Lincoln dalam *Introduction: Entering the Field of Qualitatif Research* yang terhimpun dalam *Handbook of Qualitatif Research* (Indarti, 2006: 1 & Salim, 2001: 26). Rangkaian proses penelitian tersebut diantaranya adalah: 1) tradisi, etika dan politik penelitian (titik pandang), 2) paradigma/perspektif, 3) strategi penelitian, 4) metode penelitian dan analisa data, 5) seni interpretasi dan presentasi. Mengacu pada uraian diatas, serangkaian kegiatan yang akan dilakukan oleh peneliti dalam penelitian ini, yaitu:

1.7.1 Titik Pandang atau *Standpoint*

Posisi strategis peneliti secara relatif terhadap permasalahan penelitian dalam hal ini meneguhkan diri pada tradisi (penelitian) kualitatif. Menurut Kirk dan Miller dalam *Reliability and Validity in*

Qualitative Research yang dikutip oleh Lexy J. Moleong (2002:2-3), penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial (*social science*) yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasa dan peristilahannya. Tradisi tersebut merupakan penelitian pada mulanya bersumber pada pengamatan kualitatif yang dipertentangkan dengan penelitian kuantitatif (pengukuran tingkat suatu ciri tertentu/secara dangkal penelitian kuantitatif melibatkan diri pada perhitungan atau angka atau kuantitas). Penelitian kualitatif menunjuk pada segi alamiah yang dipertentangkan dengan kuantum/jumlah dalam penelitian kuantitatif. Secara sederhana dapat diartikan penelitian kualitatif merupakan penelitian yang tidak mengadakan perhitungan. Istilah lain bagi penelitian kualitatif adalah inkuiri naturalistik (*naturalistic inquiry*).

Peneliti berusaha melakukan pemahaman (*understanding*) terhadap permasalahan penelitian. Istilah *verstehen* dan/atau *understanding* yang dikemukakan oleh Wilhem Dilthey dan kemudian dikembangkan Spranger merupakan pilihan peneliti terhadap permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Adapun dalam hal posisi, peneliti berupaya sebagai pengamat dan/atau fasilitator, sehingga menolak adanya pembedaan antara pihak peneliti (*observer*) dengan yang diteliti (*observed*). Selain itu juga berupaya berinteraksi secara aktif dengan yang pihak yang diteliti, sehingga peneliti ikut

dalam pengamatan nantinya (*participant-observation*) (J. Moleong, 2002:2-3).

1.7.2 Paradigma Penelitian

Mengacu pada gagasan paradigma yang diajukan oleh Guba dan Lincoln, peneliti menjatuhkan diri dan secara sadar mengikuti ketentuan paradigma konstruktivisme. Adapun konsekuensi atas pilihan paradigma yang diajukan oleh Guba dan Lincoln tersebut, yaitu sebuah sistem filosofis utama terdiri atas ontologi, epistemologi dan metodologi tertentu. Ia tidak dapat dipertukarkan satu sama lainnya. Sehingga, melalui sistem filosofis tersebutlah terdapat perbedaan dengan paradigma lainnya.

Sifat dan bentuk realitas sebagai pertanyaan ontologi adalah *Relativisme*. *Relativisme* memahami realitas secara majemuk dan beragam dan didasarkan pada pengalaman sosial-individual, lokal dan spesifik, serta merupakan konstruksi mental/intelektualitas manusia. Bentuk dan isi realitas/konstruksi tersebut berpulang kepada penganut/pemegang paradigma. Konstruksi tersebut juga dapat berubah menjadi lebih *informed* dan/atau *sophisticated* (Hendrawarman, 2006: 56).

Sifat hubungan atau relasi individu atau kelompok masyarakat dengan lingkungan atau segala hal yang berada diluar dirinya sebagai pertanyaan epistemologi adalah *Transaksional/Subyektif*. *Transaksional/Subyektif* yaitu: penganut/pemegang dan obyek

(subyek) observasi/investigasi terkait secara interaktif. Temuan-temuan penelitian di-‘cipta’/di-‘konstruksi’ bersama-sama dan fusi antara ontologi dan epistemologi (Hendrawarman, 2006: 56-57).

Adapun cara bagaimana individu atau kelompok masyarakat termasuk peneliti mendapatkan jawaban atas apa yang ingin diketahui sebagai pertanyaan metodologi adalah *Hermeneutikal/Dialektikal*. *Hermeneutikal/Dialektikal* yaitu: ‘konstruksi’ ditelusuri melalui interaksi antar dan sesama penganut/pemegang dan obyek (subyek) observasi/investigasi (*observer and observed*); dengan teknik hermeneutikal dan pertukaran dialektikal, ‘konstruksi’ tersebut di ‘interpretasi’, dibandingkan, dan ditandingkan; tujuannya distilasi ‘konstruksi’ konsensus atau resultante konstruksi (Hendrawarman, 2006: 57).

1.7.3 Strategi Penelitian

Strategi penelitian merupakan sekelompok asumsi dan praktek atau teknik penelitian yang dirancanakan untuk diterapkan oleh peneliti sesuai dengan apa yang telah dicanangkan ketika penelitian berlangsung. Strategi penelitian membumikan paradigma yang menjadi pilihan peneliti ke dunia nyata, ia terkait dengan metode pengumpulan dan analisa data. Sehingga strategi penelitian merupakan implementasi dari paradigma di dalam situs empiris dan beragam praktek metodologi tertentu (Indarti, 2006: 1).

Strategi penelitian ini adalah *Participatory Action Research* (*PAR*). *PAR* merupakan suatu bentuk penelitian yang dilaksanakan dengan tujuan tidak saja untuk meng-*induce* atau mempengaruhi/mendorong terjadinya/membawa/membuat perubahan, melainkan juga mempelajari perubahan tersebut dengan melibatkan masyarakat yang menjadi responden (Indarti, 2006: 1). Selain itu, *PAR* juga sering disebut sebagai “penelitian aksi” dalam proses perubahan kebijakan yang melibatkan masyarakat (Hendrawarman, 2006: 58).

1.7.4 Metode Pengumpulan dan Analisa Data

Sebagaimana telah dipaparkan diatas tentang metode dan metodologi, disini kembali saya tegaskan bahwa metode merupakan bagian dari proses penelitian dalama tataran teknik atau cara. Istilah “metodologi” sendiri berasal dari kata “metode” yang memiliki arti cara yang teratur dan terpikir baik-baik untuk mencapai maksud (Departemen Pendidikan Nasional, 2002: 580). Menurut kebiasaan, metode dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan: suatu tipe pemikiran, teknik yang umum, dan cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur dalam penelitian (Soekanto, 1986: 5). Dalam penelitian ini, metode dirumuskan sebagai teknik yang umum dan cara tertentu untuk melaksanakan sesuatu. Sehingga, metode merupakan suatu cara untk melakukan pengumpulan dan analisa data.

Dalam metode pengumpulan data, peneliti mengacu pada Jhon Lofland dan Lyn H. Lofland bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan serta selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan sumber lainnya (J.Moleong,2002:2-3). Pembagian sumber data, terdiri atas: data primer (*primary data*) dan data sekunder (*secondary data*). Data primer dalam penelitian ini adalah hasil wawancara atau kata-kata yang diperoleh dari dialog dan hasil pengamatan peneliti atas tindakan yang diteliti (*observed*). Data tersebut juga akan diperoleh dari ahli atau pakar yang terkait dengan permasalahan penelitian dan juga tentunya masyarakat yang menjadi lokasi penelitian. Sedangkan data sekunder adalah dokumen-dokumen resmi, buku-buku, laporan hasil penelitian lain, buku harian dan seterusnya.

Adapun langkah selanjutnya dalam teknik pengumpulan data bersifat fleksibel dan mengalir (*snowballing*). Data primer berupa kata-kata dan tindakan akan diperoleh dari pencatatan dengan bantuan alat perekam melalui wawancara dan pengamatan berperan-serta (*participant observation*) yang berupa gabungan kegiatan melihat, mendengar dan bertanya. Untuk data sekunder akan diperoleh dari dokumen-dokumen, buku-buku, dan sumber tertulis lainnya berkaitan dengan penelitian.

Dalam teknik wawancara untuk mengumpulkan data berupa kata-kata, peneliti memakai teknik wawancara (*interview*) terbuka,

terstruktur dan tak terstruktur baik *face to face*, melalui telepon maupun *focus group*. Wawancara terstruktur adalah salah satu teknik wawancara dimana subjek penelitian (*interviewee*) tahu bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui pula apa maksud wawancara itu. Wawancara tak terstruktur juga dipakai dalam penelitian ini, dengan tujuan menemukan informasi yang tidak baku atau informasi tunggal. Pada awalnya, wawancara dilakukan secara *face to face* karena hanya terdiri dua orang, satu *interviewer* dan satu *interviewee*, namun tidak menutup kemungkinan dilakukan secara *focus group*, ketika lebih dari dua orang.

Pengamatan “tindakan” dapat dilakukan dalam pengamatan berperan serta/pengamatan langsung (*participant observation*) dan pengamatan tidak langsung. Pengamatan berperan serta memungkinkan peneliti menerapkan *PAR* yang terkait dengan *action research* sebagai strategi penelitian. Pengamatan tidak langsung menetapkan peneliti hanya sebagai *observer*.

Selanjutnya mengenai analisa data, yaitu proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan dan dapat dirumuskan pembahasan penelitian seperti yang disarankan oleh data (J.Moleong,2002:2-3). Adapun metode yang dipakai dalam analisa pengolahan dan pembahasan data adalah hermeneutik. Hermeneutik merupakan metode untuk memahami objek (produk perilaku manusia

yang tengah berintegrasi atau berkomunikasi dengan sesamanya) atau *observed* dari sudut pelaku aksi-interaksi (yang disebut aktor) itu sendiri. Usaha pemahaman ini tatkala mereka tengah terlibat atau melibatkan diri di/ke dalam suatu proses sosial, termasuk yang relevan dengan permasalahan hukum. Pendekatan hermeneutik berasumsi secara paradigmatik bahwa setiap bentuk dan produk perilaku antar manusia itu akan selalu ditentukan oleh interpretasi (Wignjosoebroto, 1998: 8).

1.7.5 Seni Interpretasi dan Presentasi

Dalam melakukan interpretasi, peneliti tidak mengacu pada kebenaran tunggal (*single interpretative truth*), melainkan majemuk (*multiple interpretative truth*). Dalam melakukan interpretasi tergantung pada daya kreatif dan tujuan politis dari peneliti, yaitu menggagas strategi pemberdayaan dalam perpolisian masyarakat.

1.7.6 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian tesis berada di dua (2) kawasan berbeda, Simpang Lima kota Semarang dan Malioboro kota Yogyakarta. Pemilihan lokasi penelitian tersebut terkait dengan berbagai pertimbangan, diantaranya: 1) kedua kawasan mewakili kawasan di tengah kota dengan masyarakat yang memiliki tingkat aktivitas padat, baik sebagai kawasan bisnis maupun hiburan/wisata di Jawa Tengah

dan Daerah Istimewa Yogyakarta; 2) kedua kawasan tersebut telah dan sedang mengembangkan program perpolisian masyarakat.

BAB II

KEAMANAN KAWASAN DAN PERPOLISIAN MASYARAKAT

Bab ini mengurai perihal keamanan kawasan dan perpolisian masyarakat. Bagian pertama membahas definisi hingga signifikansi keamanan kawasan. Definisi membangun pemahaman tentang keamanan kawasan secara etimologis dari dua kata penyusun dan secara komparatif terhadap istilah asing. Sementara signifikansi meletakkan arti penting keamanan kawasan atas dasar dinamika otonomi daerah dan reformasi birokrasi. Pemahaman dan arti penting keamanan kawasan memunculkan suatu model keamanan kawasan, selain juga terdapat pertautan urusan keamanan (kamtibmas) yang menjadi kewenangan Polri secara nasional dengan urusan keamanan (kamtibum) yang menjadi kewenangan SatPol PP secara kedaerahan. Sedangkan bagian kedua membahas konsep ilmiah dan kebijakan perpolisian masyarakat. Konsep ilmiah memiliki berbagai latar belakang ide tentang penciptaan keamanan, hal ini merupakan landasan filosofi dari perpolisian masyarakat. Adapun kebijakan (yang dijalankan Polri) memiliki kewenangan dalam upaya penciptaan keamanan, hal ini merupakan landasan strategi program perpolisian masyarakat.

2.1 Definisi Keamanan Kawasan

Istilah keamanan kawasan tersusun atas dua kata, keamanan dan kawasan. Secara etimologis kata keamanan berasal dari kata aman. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* kata aman merupakan kata sifat yang memiliki beberapa arti, diantaranya: (a) bebas dari aman; (b) bebas dari gangguan; (c) terlindung atau tesembunyi, tidak dapat diambil orang; (d) pasti, tidak meragukan, tidak mengandung resiko; tenteram, tidak merasa takut atau khawatir. Adapun istilah keamanan memiliki arti keadaan aman; ketenteraman (Departemen Pendidikan Nasional, 2002: 35).

Kamus Indonesia-Inggris (Echols, 1997: 14) menerjemahkan kata keamanan menjadi dua, yaitu: (a) *safety* dan (b) *security*. Kata *safety* memiliki makna *state of being safe; freedom from danger* atau keadaan aman; bebas dari bahaya. Sementara kata *security* memiliki makna: *safety, freedom from danger or worry; measure to prevent attacks, spying, etc; something valuable used as a guarantee; document showing ownership of property* atau keadaan aman, bebas dari bahaya atau rasa takut; langkah untuk mencegah serangan, spionase/mata-mata, dsb; sesuatu yang bernilai digunakan sebagai sebuah jaminan; dokumen yang menunjukkan kepemilikan harta benda (*Oxford Learner's Pocket Dictionary*, 1995: 363 & 372). Dalam hal ini kata keamanan yang diterjemahkan sebagai kata *security* memiliki makna lebih luas yang juga mencakup kata *safety*.

Tabel. 2.1
Perbandingan Makna Kata *Safety* dan *Security*

Keamanan	Makna	Keterangan
<i>Safety</i>	<i>state of being safe; freedom from danger</i> (keadaan aman; bebas dari bahaya)	bersifat sempit
<i>Security</i>	<i>safety, freedom from danger or worry; measure to prevent attacks, spying, etc; something valuable used as a guarantee; document showing ownership of property</i> (keadaan aman, bebas dari bahaya atau rasa takut; langkah untuk mencegah serangan, spionase/mata-mata, dsb; sesuatu yang bernilai digunakan sebagai sebuah jaminan; dokumen yang menunjukkan kepemilikan harta benda)	bersifat luas

(sumber: diolah dari berbagai kamus)

Sehingga, istilah keamanan baik secara etimologis bahasa Indonesia maupun komparatif dengan bahasa asing (Inggris) memiliki makna sebagai keadaan aman dan tenteram, bebas dari bahaya, rasa takut dan memiliki nilai jaminan dalam kehidupan.

Sementara, istilah kawasan berasal dari kata kawas. Sungguhpun *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Departemen Pendidikan Nasional, 2002) tidak mengenal kata kawas, namun dalam *Kamus Indonesia-Inggris* (Echols, 1997: 266) kata tersebut berpadanan dengan kata *border* yang memiliki arti batas, tepi, sisi. Sedangkan istilah kawasan memiliki makna sebagai daerah yang mempunyai ciri tertentu, seperti: tempat tinggal, pertokoan, industri dsb (Departemen Pendidikan Nasional, 2002: 518).

Dalam *Kamus Indonesia-Inggris* (Echols, 1997: 266), kata kawasan memiliki padanan kata: (a) *region*, (b) *area* dan (c) *sphere*. Adapun kata *region* memiliki makna: *large area or part; division of a country* atau tempat/daerah yang luas; bagian dari sebuah desa. Sementara kata *area* memiliki makna: *extent or measurement of a surface; region; range of activity*

atau sejumlah/ukuran dari sebuah permukaan (daratan); daerah yang luas; jarak (batasan) kegiatan. Sedangkan kata *sphere* memiliki makna: *completely round solid object; range of interest, activities, influence, etc* atau obyek kuat yang dilingkupi (ruang); batasan kepentingan, kegiatan, pengaruh, dsb (*Oxford Learner's Pocket Dictionary*, 1995: 18, 347 & 399). Ketiga kata tersebut memiliki konteks yang berlainan, sehingga juga memiliki makna yang berbeda. Akan tetapi ketiganya memiliki persamaan makna sebagai suatu daerah/tempat yang luas dengan ruang batasan tertentu baik, kepentingan maupun pengaruh yang dimilikinya.

Secara planologis atau keilmuan perencanaan, Benjamin Abdurahman (2005: 8-9) dalam *Pemahaman Dasar Regional Management & Regional Marketing* memahami istilah kawasan berpadanan dengan kata *cluster* dalam bahasa Inggris. Ia mengelompokan model kawasan dalam tiga kategori: (a) kawasan lokal (*local cluster*); (b) kawasan regional (*regional cluster*); dan (c) kawasan kerjasama regional (*regional cooperation cluster*). Pengelompokan tiga model kawasan tersebut memperhatikan aspek tata pemerintahan, yaitu: adanya dinamika otonomi daerah yang berkembang di wilayah administratif kota maupun kabupaten.

Tabel. 2.2
Perbandingan Makna Kata Kawasan

Kawasan	Makna	Keterangan
<i>Region</i>	<i>large area or part; division of a country</i> (tempat/daerah yang luas; bagian dari sebuah desa)	tanpa penekanan aspek tata pemerintahan dengan dinamika otonomi daerah
<i>Area</i>	<i>extent or measurement of a surface; region; range of activity</i> (sejumlah/ukuran dari sebuah permukaan daratan; daerah yang luas; jarak batasan kegiatan).	
<i>Sphere</i>	<i>completely round solid object; range of interest, activities, influence, etc</i> (obyek kuat yang dilingkupi (ruang); batasan kepentingan, kegiatan, pengaruh, dsb)	
<i>Cluster</i>	<i>district integrated area development</i> (sebuah batasan ruang geografis dengan dominasi fungsi tertentu yang berada dalam satu daerah otonom)	penekanan aspek tata pemerintahan dengan dinamika otonomi daerah

(sumber:diolah dari berbagai kamus)

Sehingga, istilah kawasan baik secara etimologis, komparatif dan planologis memiliki makna sebagai suatu daerah/tempat yang luas dengan dominasi fungsi tertentu baik, kepentingan maupun pengaruh yang dimilikinya di daerah otonom.

Jadi, definisi istilah keamanan kawasan (*local cluster security*) merupakan suatu keadaan aman dan tenteram, bebas dari bahaya dan rasa takut serta memiliki nilai jaminan kehidupan pada suatu daerah/tempat yang luas dengan dominasi fungsi tertentu baik, kepentingan maupun pengaruh yang dimilikinya di daerah otonom.

2.2 Signifikansi Keamanan Kawasan

Arti penting keamanan kawasan (*local cluster security*) bersandar pada aspek tata pemerintahan, baik dinamika otonomi daerah maupun reformasi birokrasi. Keduanya telah memunculkan pemahaman ulang tentang kebijakan

kawasan dan sekaligus menciptakan dikotomi antara urusan pertahanan (*defence*) dengan urusan keamanan (*security*) yang dimiliki pemerintah.

Pertama, dinamika otonomi daerah mendefinisikan ulang kebijakan tentang sebuah kawasan. Dahulu kebijakan pada sebuah kawasan hanya menekankan dimensi fungsional (*functional dimension*) yang ditentukan secara *top-down*, sementara sekarang setelah otonomi daerah bergulir dimensi administratif (*administrative dimension*) yang bersifat *bottom-up* juga dibutuhkan. Hal ini terkait dengan otonomi daerah, sehingga kebijakan pada sebuah kawasan dipengaruhi oleh pemerintah daerah otonom masing-masing. Seperti kawasan bandara Soekarno-Hatta misalnya, dahulu kebijakan yang terdapat di kawasan tersebut merupakan wewenang pemerintah pusat yang bersifat *top-down*, namun sekarang pemerintah daerah (kota Tangerang) ikut andil didalamnya.

Selanjutnya, implikasi dinamika otonomi daerah tersebut memunculkan perbedaan model kawasan. Hal ini sependapat dengan Abdurahman (2005: 8-11) bahwa kawasan yang hanya didasarkan atas keterangan fungsional dapat diartikan kawasan tersebut berada dalam satu wilayah administratif atau satu daerah otonom (kabupaten dan/atau kota) yang kemudian dikenal dengan model kawasan lokal (*local cluster*). Sedangkan kawasan yang terdiri atas lebih dari satu wilayah administratif atau terletak di lebih dari satu daerah otonom dikenal dengan dua model, yaitu: model kawasan regional (*regional cluster*) dan model kawasan kerjasama regional (*regional cooperation cluster*). Jadi, kebijakan tentang sebuah kawasan selain

memiliki dimensi fungsional juga harus memiliki dimensi administratif. Keduanya membedakan model-model kawasan yang ada, termasuk kawasan lokal (*local cluster*) yang menjadi model dalam kajian ini.

Kedua, reformasi birokrasi telah memisahkan secara dikotomis fungsi pertahanan dan keamanan yang dimiliki pemerintah. Pertahanan memiliki dimensi fisik, ancaman pihak luar dan bersifat militer, sedangkan keamanan memiliki dimensi non-fisik, ancaman dari dalam dan bersifat sipil/berkaitan dengan kehidupan sosial yang terikat hukum. Fungsi pertahanan menjadi wewenang dan tanggung jawab Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang berkoordinasi dengan Departemen Pertahanan (Dephan), sementara fungsi keamanan menjadi wewenang dan tanggung jawab Polri yang bertautan dengan Departemen Dalam Negeri (Depdagri).

Hal ini sekaligus meng-koreksi pemahaman tentang istilah keamanan kawasan (*regional security*) yang telah lazim berkembang khususnya dalam kajian politik keamanan. Pada dasarnya, istilah tersebut muncul dalam kajian politik keamanan tradisional yang memiliki kaitan dengan perihal hubungan internasional dan pertahanan keamanan negara. Dalam kajian tersebut, negara memiliki peran sentral dan menjadi aktor dominan di tengah konstelasi politik kekuasaan (*power politics*) dan perebutan akses sumber daya yang terbatas (*limited resources*). Dominasi negara dalam hal ini tidak lain adalah guna mewujudkan keamanan negara dari ancaman asing (pihak diluar negara). Dalam posisi sentral tersebut, kapabilitas negara untuk memberikan jaminan ketersediaan kebutuhan primer dan perlindungan bagi penduduk dari ancaman

eksternal menjadi modal utama untuk mewujudkan keamanan negara (www.simplyrealist.blogspot.com). Sehingga istilah keamanan dalam hal ini menekankan dimensi ancaman pihak asing dalam persaingan memperebutkan sumber daya yang terbatas diantara negara-negara di dunia.

Adapun selanjutnya, kajian politik keamanan tradisional mulai mengalami krisis seiring dengan tumbuh kembangnya kajian politik keamanan kontemporer. Dalam kajian politik keamanan kontemporer, istilah keamanan tidak lagi mengenai ancaman fisik semata dan tidak hanya berasal dari luar serta tidak *melulu* militer. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Kusnanto Anggoro (2002: 1-2), bahwa:

“keamanan tidak hanya terbatas pada dimensi militer, seperti sering diasumsikan dalam diskusi tentang konsep keamanan, tetapi merujuk pada seluruh dimensi yang menentukan eksistensi negara ... termasuk di dalamnya upaya memantapkan keamanan internal melalui bina-bangsa, ketersediaan pangan, fasilitas kesehatan, uang dan perdagangan, maupun melalui pengembangan senjata nuklir”

Jadi, urusan keamanan dalam hal ini memiliki perbedaan dengan urusan pertahanan. Faktor pembedanya adalah bentuk ancaman antara internal dan eksternal. Kemudian istilah keamanan lebih spesifik disebut sebagai keamanan dalam negeri yang menjadi wewenang Polri.

Tesis ini memfokuskan pada aspek keamanan dalam negeri yang terkait dengan fungsi polisi. Keamanan dalam negeri secara yuridis tertuang dalam pasal 1 (6) UU No. 2 tahun 2002 tentang POLRI, yaitu:

“suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat”

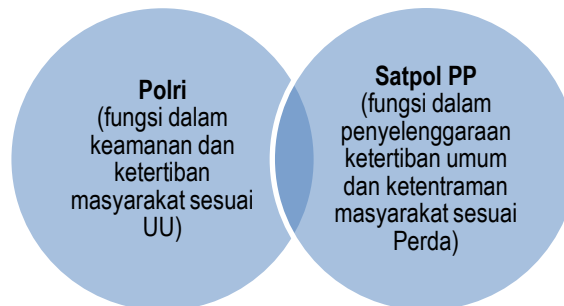
Selanjutnya, istilah keamanan dan ketertiban masyarakat dalam pasal 1

(5) UU No. 2 tahun 2002 tentang POLRI dirumuskan sebagai:

“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 ketentraman 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“

Sungguhpun otonomi daerah tidak mencakup urusan keamanan (kamtibmas) karena dijalankan secara terpusat oleh Polri, namun terdapat pertautan fungsi dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Hal ini, sebagaimana undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 10 (3) menjelaskan bahwa terdapat enam (6) urusan pemerintah pusat yang tidak dimiliki oleh pemerintah daerah, yaitu: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; serta agama, akan tetapi pemerintah daerah memiliki kewenangan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, dalam hal ini dijalankan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Jadi terdapat pertautan fungsi antara Polri dan satpol PP dalam menjalankan urusan keamanan dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Pertautan kewenangan tersebut dapat terlihat pada gambar dibawah ini.

Gambar. 2.1
Pertautan Fungsi antara Polri-Satpol PP

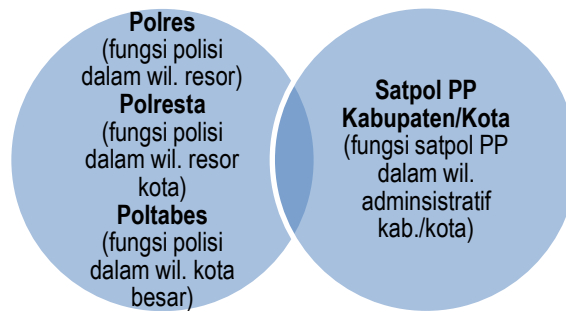


Sumber: diolah dari UU No. 2/2002 tentang Polri dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

Kemudian, pertautan fungsi dan kewenangan yang dimiliki oleh Polri dan Satpol PP terjadi di daerah otonom. Hal ini terkait dengan desentralisasi yang dilakukan Polri terhadap Kesatuan Operasional Dasar (KOD) dan desentralisasi yang dilakukan pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah. Keberadaan KOD merupakan bentuk desentralisasi oleh Polri dengan memberdayakan unit organisasi dan aparat kepolisian di daerah, dalam hal ini adalah kepolisian resor (Polres), kepolisian resor kota (Polresta) dan kepolisian kota besar (Poltabes) yang umumnya mencakupi wilayah kabupaten dan/atau kota (Djamin, 2008). Sementara keberadaan pemerintahan daerah merupakan bentuk desentralisasi oleh pemerintah pusat dengan menyerahkan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI, dalam hal ini adalah pemerintah kabupaten/kota; bukan pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Jadi pertautan fungsi Polri dan Satpol PP merupakan pertautan fungsi di daerah otonom, antara Polres/Polresta/Poltabes

dengan Satpol PP kabupaten/kota. Sebagaimana terlihat pada gambar di bawah ini.

Gambar. 2.2
Pertautan Fungsi antara Polres, Polresta, Poltabes dengan Satpol PP Kab/Kota



(sumber: diolah dari beberapa sumber)

Jadi, arti penting keamanan kawasan yang bersandar pada aspek tata pemerintahan, baik dinamika otonomi daerah maupun reformasi birokrasi sekurangnya memiliki tiga (3) hal. *Pertama*, keamanan kawasan merupakan kebijakan yang berdimensi fungsional dan administratif pada daerah otonom. *Kedua*, keamanan kawasan merupakan kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat melalui Polri bekerjasama dengan pemerintah daerah melalui Satpol PP. *Ketiga*, pertautan urusan keamanan (Polri) dengan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat (Satpol PP) berada di wilayah administratif kabupaten/kota.

Bersandar pada uraian diatas, maka dapat digagas tiga model keamanan kawasan. Adapun model tersebut dapat terlihat pada tabel dibawah ini.

Tabel. 2.3

Model Keamanan Kawasan

Model Keamanan Kawasan	Wilayah Administratif	Contoh Kawasan
Keamanan Kawasan Lokal	Satu (1) wilayah administratif	<ul style="list-style-type: none"> • Kawasan Simpang Lima-Kota Semarang • Kawasan Malioboro-Kota Yogyakarta
Keamanan Kawasan Regional	Lebih satu (1) wilayah administratif	<ul style="list-style-type: none"> • Kawasan Pariwisata Regional SOSEBO(Kota Surakarta, kab. Boyolali dan kab.Magelang)
Keamanan Kawasan Kerjasama Regional		<ul style="list-style-type: none"> • Kawasan Kerjasama Regional BARLINGMASCAKEP(Kabupaten Banjarnegara, Banyumas, Cilacap dan Kebumen)

sumber: diolah dari berbagai sumber

Adapun Simpang Lima dan Malioboro sebagai sebuah kawasan lokal (*local cluster*) terdapat pada masing-masing wilayah administratif (kota). Keduanya termasuk dalam satu model keamanan kawasan lokal (*local cluster security*) yang terikat oleh kewenangan Polri dan Satpol PP. Adapun keterkaitan fungsi Polri dan Satpol PP pada masing-masing daerah dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel. 2.4

Perbandingan Instansi Terkait pada Kawasan Simpang Lima dan Malioboro

Keamanan Kawasan Lokal	Fungsi Dominan Kawasan	Instansi Terkait
Simpang Lima kota Semarang	Pusat bisnis dan ruang publik	<ul style="list-style-type: none"> • Polres Semarang Selatan • Polres Semarang Timur • Satpol PP kota Semarang
Malioboro kota Yogyakarta	Pusat bisnis dan ruang publik serta wisata	<ul style="list-style-type: none"> • Polresta Yogyakarta • Satpol PP kota Yogyakarta

(Sumber: hasil penelitian lapangan)

Jadi, keamanan kawasan lokal (*local cluster security*) merupakan keadaan/suasana aman dan tertib masyarakat pada satu kawasan di daerah otonom (kabupaten/kota) yang diupayakan Polri melalui kesatuan operasional dasar (KOD) dengan berkoordinasi terhadap pihak pemerintah daerah melalui Satpol PP.

3.1 Konsep Perpolisian Masyarakat

Memahami konsep atau ide perpolisian masyarakat tidak terlepas dari kelahiran dan perkembangan polisi-perpolisian di dunia. Kelahiran dan perkembangan polisi-perpolisian pada negara-negara di dunia mengalami dinamika pasang surut. Hal ini terkait dengan beragam pemikiran filsafati yang melatarbelakangi tumbuh-kembang konsep polisi-perpolisian tersebut.

Guna memahami polisi-perpolisian beserta pemikiran filsafati yang melatar-belakanginya dapat dilakukan dengan berbagai cara atau telaah. Diantaranya melalui telaah semantik (dalam hal ini telaah harfiah dan etimologis) hingga historis. Telaah semantik merupakan kajian tentang makna kata; pengetahuan mengenai seluk-beluk dan pergeseran arti kata-kata yang didukung dengan makna harfiah dan etimologis (Departemen Pendidikan Nasional, 2002: 1025). Adapun telaah harfiah merupakan kajian paling awal dalam memahami makna kata berdasarkan huruf, kata demi kata yang menyusunnya; atau sering pula disebut sebagai kajian berdasarkan leksikal (Departemen Pendidikan Nasional, 2002: 1025). Adapun telaah etimologis merupakan kajian dalam memahami makna, terjemahan atau arti suatu

istilah/kata berdasarkan asal-usul kata serta perubahan dalam bentuk dan makna (Departemen Pendidikan Nasional, 2002: 309). Sedangkan, telaah historis merupakan kajian dalam memahami sesuatu lahir dan berkembang berdasarkan sejarah beserta konteks-nya (Departemen Pendidikan Nasional, 2002: 405).

Secara harfiah istilah perpolisian masyarakat tersusun atas dua kata, perpolisian dan masyarakat. Khusus mengenai kata perpolisian berasal dari kata dasar polisi yang dalam tata bahasa Indonesia mendapat imbuhan atau awalan dan akhiran pe(r)-an, sedangkan kata masyarakat sudah menjadi kata dasar.

Pada sisi lain sebagian pakar memahami kata perpolisian merupakan terjemahan dari kata *policing* yang memiliki kata dasar *police* (polisi). Sedangkan kata masyarakat merupakan terjemahan dari kata *community* (komunitas). Sehingga secara harfiah perpolisian masyarakat tersusun atas kata: perpolisian dan masyarakat; selain juga *community* dan *policing* (dalam bahasa Inggris). Secara singkat dapat dipahami bahwa perpolisian masyarakat terkait dengan istilah polisi dan masyarakat atau *police* dan *community*.

3.1.1 Polisi

Secara etimologis, istilah polisi (bahasa Indonesia)—berasal dari kata *politie* (bahasa Belanda) dan/atau kata *police* (bahasa Inggris)—berasal dari kata *polis* dan/atau *politeia* (bahasa Yunani kuno/*Ancient Greek*). *Polis* memiliki arti kota/negara kota (*city state*), yaitu suatu

sistem pemerintahan dan pelaksanaan pengadilan seperti angkatan sipil yang diorganisir di dalam kota untuk tetap memelihara kehidupan, harta benda dan kesehatan kelompok masyarakat dan untuk penegakan undang-undang (Sullivan, 1992: 123). Sedangkan kata *politeia* memiliki arti keseluruhan pemerintahan kota, yaitu keseluruhan kehidupan yang dialami bangsa Yunani kuno, termasuk kehidupan agama (Mabes Polri-Akademi Kepolisian, 2000: 23). Pada waktu itu istilah tersebut mengandung makna yang sangat populis dan digunakan untuk menggambarkan kelompok yang bertanggung jawab untuk memelihara kesehatan (*health*), keselamatan (*safety*) dan ketertiban (*order*) di dalam masyarakat (Muladi, 2006: 14). Sehingga, istilah polisi (*police*) yang berkembang di berbagai negara memiliki akar kata dari bahasa Yunani kuno (*Ancient Greek*), yang memiliki makna awal sebagai keseluruhan kehidupan masyarakat yang diatur oleh pemerintahan negara-kota (*polis*).

Disisi lain, peneliti dan sebagian pakar memahami kata polisi (dalam bahasa Indonesia) dan kata *politie* (dalam bahasa Belanda) berasal dari kata *police* (bahasa Inggris). Penulis sepakat dengan apa yang dikemukakan oleh Indarti (2008: 35) bahwa sesungguhnya kata polisi dikatakan berakar dari kata *politie*, akan tetapi oleh karena polisi modern berangkat dari konsep yang berkembang di Inggris, maka sebenarnya kata polisi maupun *politie* mendasarkan konsep ide dan pemikiran-nya pada kata *police*. Selain itu Indarti (2008: 35)

menambahkan argumentasi bahwa pentingnya memahami makna semantik kata polisi melalui kata *police* juga didukung oleh fakta bahwa kebanyakan literatur tentang polisi di dunia diterbitkan dalam bahasa Inggris.

Kata *police* dalam bahasa Inggris memiliki dua kelompok makna kata, baik kata benda (*noun*) maupun kata kerja (*verb*); baik kata jamak (*plural*) maupun kata tunggal (*singular*) (Manser, 1995: 319). Keseluruhan makna kata *police* termaktub dalam berbagai kamus maupun literatur yang digagas oleh pakar.

Pertama, menurut kamus kata *police* memiliki beragam makna. Sebagai contoh dapat menggunakan dua (2) kamus bahasa Inggris-Inggris *Collins Dictionary and Thesaurus* dan *Concise Oxford Dictionary*, kata *police* memiliki makna beragam. Hal ini sebagaimana terlihat pada tabel dibawah ini, yaitu:

Tebel. 2.5
Perbandingan definisi kata *police*

Sumber	Definisi	Keterangan
Collins Dictionary and Thesaurus	<p>Sebagai kata benda (<i>noun</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ [biasanya didahului dengan kata <i>the: the police</i>] organisasi kekuatan sipil (<i>civil force</i>) dari suatu negara, atau negara bagian, atau wilayah otonom suatu negara, yang berkenaan dengan pemeliharaan hukum dan ketertiban (<i>maintenance of law and order</i>) ▪ [berfungsi sebagai jamak (<i>plural</i>)] anggota organisasi tersebut di atas secara keseluruhan <p>Sebagai kata kerja (<i>verb</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Menegakkan hukum (<i>to enforce the law</i>), atau mengatur (<i>to regulate</i>), atau mengendalikan (<i>to control</i>), atau menjaga ketertiban (<i>to keep in order</i>), atau menjaga kedamaian (<i>to</i> 	Kesemuanya dilaksanakan terhadap suatu wilayah, atau seseorang, atau sekelompok orang, atau suatu organisasi, atau suatu masyarakat, atau suatu pekerjaan, atau pelaksanaan suatu peraturan/kesepakatan, atau suatu peristiwa, atau suatu proses, atau sesuatu hal, dan lain sebagainya.

	<p><i>keep the peace</i>), atau melayani (<i>to serve</i>), atau melindungi (<i>to protect</i>), atau menjaga (<i>to guard</i>), sebagai polisi atau organisasi resmi sah yang sejenisnya, berikut kekuasaan dan wewenangnya;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mengawasi (<i>to watch</i>), atau memonitor, atau memperhatikan (<i>to observe</i>) sebagai layaknya polisi tetapi bukan polisi sesungguhnya, melainkan sekedar berperan seperti polisi; 	
Concise Oxford Dictionary	<p>"Kekuatan sipil" atau <i>civil force</i> [dari] suatu "negara" atau "state" [bisa diartikan pula sebagai "negara bagian" atau "wilayah otonom sebagai bagian dari suatu negara"] yang "bertanggung jawab" atau <i>responsible</i> untuk "memelihara ketertiban umum" atau <i>maintaining public order</i>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pertama-tama bersifat "sipil" atau civil, yakni berkenaan dengan kehidupan sehari-hari warga negara yang tidak ada kaitannya dengan, diantaranya, militer; ▪ Merupakan suatu "kekuatan" atau "angkatan" atau force, yakni berarti mempunyai potensi untuk memakai "kekerasan" atau "paksaan" secara "fisik" atau bahkan, bila perlu, dengan menggunakan senjata; ▪ Cenderung diartikan sebagai suatu organisasi [organ ?], yakni dengan digunakannya kata [civil] force; ▪ "Peran" atau role yang diambil pada umumnya adalah "memelihara ketertiban" atau <i>maintaining order</i>;

Sumber: (Indarti, 2008: 35-38)

Kedua, kata *police* juga dimaknai beragam oleh para pakar. Perbedaan pandangan ini terkait dengan perbedaan penekanan pada masing-masing definisi. Beberapa penekanan makna kata tersebut dalam pemahaman para pakar diantaranya adalah perihal otoritas, peran, kebudayaan peradaban manusia, sistem, ilmu/sains (*science*). Tabel dibawah ini dapat menjelaskan hal tersebut.

Tabel. 2.6
Perbandingan Definisi Polisi menurut Pakar

Pakar	Definisi Polisi	Keterangan
Gottlob von justi (1756 & 1765)	<i>Segala hal yang dibutuhkan bagi pemeliharaan kehidupan sipil, utamanya bagi kedisiplinan, ketertertiban, maupun kesejahteraan penduduk suatu kota, serta bagi pertumbuhan "kaum petani", pengrajin, rumah tangga atau "buruh" atau [kelas] peasantry; [dan] "Sain/ilmu" atau science yang mengajarkan kepada kita tentang [cara] bagaimana menciptakan atau menyediakan "keamanan dalam negeri" atau domestic security bagi suatu negara.</i>	Memiliki unsur-unsur: <ul style="list-style-type: none"> • Kehidupan sipil • Pertumbuhan kelas • Sains/ilmu • Keamanan dalam negeri • Negara
Patrick Colquhoun (1795)	<i>Suatu sistem regulasi, inspeksi dan pengendalian yang diatur/ditata/disusun dengan baik, mencakup "seluruh masyarakat" atau social body, serta melibatkan berbagai "lembaga/badan/pengarah/pengendali/pengatur/pemerintah" atau governing agency, apakah itu "publik" maupun "swasta".</i>	Memiliki unsur-unsur: <ul style="list-style-type: none"> • Sebagai sistem regulasi • Masyarakat • Pemerintah; dan • Swasta
Geheimrat Gunter Heinrich von Berg (1809),	<i>Bukan saja salah satu cabang dari kekuasaan negara yang bertanggung jawab untuk mencegah terjadinya kerusakan di dalam suatu negara, tetapi juga untuk memajukan keamanan dan kesejahteraan seluruh penduduk, kapan saja dan di mana saja cabang lain dari kekuasaan negara tidak mampu melaksanakannya.</i>	Memiliki unsur-unsur: <ul style="list-style-type: none"> • Kekuasaan negara • Tanggung jawab • Keamanan dan kesejahteraan
Wilhelm Abegg (1914)	<i>Setiap pertimbangan/keputusan yang dilakukan/dibuat oleh polisi harus merupakan bagian dari satu langkah ke depan dari kemajuan kebudayaan.</i>	Terkait dengan kemajuan budaya
Egon Bittner (1974)	<i>Keseluruhan struktur/konstruksi dari regulasi formal serta preskriptif/konservatif, yang mencakup banyak fungsi administratif maupun penegakan hukum.</i>	Memiliki unsur-unsur: <ul style="list-style-type: none"> • Struktur/konstruksi • Regulasi formal • Fungsi administratif dan penegakan hukum
David H. Bayley (1985)	<i>"Orang-orang" atau people yang memperoleh otoritas dari suatu "kelompok [besar sebagai induk dari people tadi]" atau group untuk "mengatur" atau regulate [bukan rule] hubungan interpersonal di dalam "kelompok" tersebut dengan menerapkan "kekuatan fisik" atau physical force.</i>	Terdapat 6 (enam) bagian penting, yaitu: <ul style="list-style-type: none"> • "Orang-orang", yang bisa [tetapi tidak harus] berarti organisasi; • Otoritas, inilah ciri terpenting dari polisi yang membedakan dengan organisasi lain; • "kelompok", yang dapat [tetapi tidak selalu] diartikan sebagai masyarakat, wilayah otonom dari suatu negara, negara bagian atau negara; • "mengatur", yang tentunya dengan berpegang pada ketentuan/aturan hukum [dalam arti luas] yang berlaku; • Bersifat internal, inilah yang membedakannya dengan militer; • Penggunaan "kekuatan fisik", yang berarti penggunaan paksaan, kekerasan, bahkan senjata.
L. Johnston (1992)	<i>Fungsi sosial yang luas dari "pemerintah" atau governance dari suatu kota atau "masyarakat" [sebagai society].</i>	Kata "polisi" sebenarnya diturunkan dari kata Yunani "polis", yang sampai dengan akhir abad ke-19 atau awal abad ke-20, masih dipahami
John L. Sullivan (1992)	<i>Angkatan sipil yang diorganisir di dalam kota untuk tetap memelihara kehidupan, harta benda dan kesehatan masyarakat dan penegakan undang-undang</i>	Mengacu pada asal kata "polis" (dalam bahasa Yunani kuno).

Peter Villiers (1999)	<i>Sebuah profesi pencegah kejahatan dan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat</i>	Memiliki unsur-unsur: <ul style="list-style-type: none"> • Profesi • Kejahatan dan hukum • Masyarakat
Anneke Osse (2006)	<i>A state institution, operating under national authority and within national sovereignty (Sebuah lembaga negara, beroperasi dibawah otoritas nasional dan dalam kedaulatan nasional)</i>	Memiliki unsur-unsur: <ul style="list-style-type: none"> • Sebagai lembaga negara • Terkait otoritas dan kedaulatan negara
Harsja W Bachtiar (1994)	<i>(Pada mulanya) seni dan (kemudian menjadi) profesi dalam memelihara ketertiban masyarakat dan menangani tindakan-tindakan kejahatan agar anggota masyarakat dapat hidup dan bekerja dalam keadaan aman dan tenteram</i>	Memiliki unsur-unsur: <ul style="list-style-type: none"> • Seni dan profesi • Tugas menjaga dan mencegah ketertiban, kejahatan • Tujuan keadaan aman dan tenteram
Satjipto Rahardjo (2007)	<i>Sebagai profesi dan birokrasi; bagian profesi yang tidak hanya penguasaan pengetahuan tertentu, tapi juga adanya hubungan dengan klien dan bagian birokrasi formal dari hukum dan (pada waktu bersamaan) berhubungan dengan kehidupan substansial atau sosiologis</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mengacu pada definisi profesi yang tidak sekedar menekankan kemampuan pengetahuan, melainkan juga adanya hubungan dengan klien; • Selain itu juga mengacu pada adanya keadilan formal dan substansil dari hukum modern yang menempatkan polisi sebagai birokrasi yang hadir diantara keduanya
Erlin Indarti (2008)	<i>Fungsi kontrol sosial terhadap pihak lain dengan empat (4) caturmatra yang melekat dengannya.</i>	Terdapat empat (4) kata kunci yang berkenaan dengan pemahaman kata tersebut. Kemudian, ia mengagas unsur "polisi" dengan sebutan Caturmatra , yang terdiri atas: <ul style="list-style-type: none"> • Kekuasaan, • Otoritas, • Diskresi, dan • Akuntabilitas Polisi

(sumber: dihimpun dari beberapa sumber)

3.1.2 Perpolisian

Perpolisian merupakan istilah baru dalam bahasa Indonesia maupun dunia polisi Indonesia yang berasal dari upaya menerjemahkan istilah *policing*. Kata perpolisian menggantikan istilah pemolisian yang telah lama dikenal masyarakat melalui istilah pemolisian komuniti dan/atau pemolisian masyarakat. Pemolisian komuniti merupakan istilah yang dikemukakan oleh Parsudi Suparlan (2006: 86) untuk menyebut strategi pemolisian yang berbasis pada komunitas. Pemolisian masyarakat merupakan istilah yang dikemukakan oleh

Satjipto Rahardjo (2007: 133) guna menjelaskan dua model pemolisian (yang belakangan dipahami sebagai perpolisian), yaitu: (1) pemolisian tradisional dengan penekanan pada aspek profesionalisme dalam keahlian dan kecepatan bereaksi terhadap kejadian kejahatan, sehingga bersifat represif; dan (2) pemolisian masyarakat dengan penekanan pada aspek kedekatan polisi dengan masyarakat, sehingga bersifat preventif.

Pada dasarnya, istilah pemolisian komuniti dan/atau pemolisian masyarakat sendiri diterjemahkan dari istilah *community policing* (Suparlan, 2004: 23). Kata pemolisian memiliki kata dasar polisi, dengan mendapatkan imbuhan pe(m)-an. Imbuhan pe(m)-an biasanya memiliki arti tindakan mem-polisi. Sedangkan kata perpolisian juga memiliki kata dasar polisi, dengan mendapatkan imbuhan pe(r)-an. Imbuhan pe(r)-an biasanya memiliki arti segala hal mengenai polisi.

Istilah *policing* (dalam bahasa Inggris) digunakan dalam banyak pengertian yang berbeda. Menurut Clifford Shearing (Indarti, 2008: 40) misalnya, istilah *policing* dimaknai secara bebas sebagai serangkaian aktivitas atau bisnis yang berkenaan dengan *governing*. Dalam hal ini, Shearing menekankan istilah *policing* sebagai rangkaian aktivitas dan/atau sesuatu yang dilakukan atau *something done*. Sedangkan menurut Anneke Osse (2006: 42-43) “*the term policing is used ... most notably it is referred to as the process of ‘ensuring compliance with the law’ in all aspects* atau istilah *policing* digunakan ... paling banyak sebagai proses penjaminan/pemastian pemenuhan hukum dalam segala

aspek. Dalam definisi yang sederhana *policing* merupakan apa yang polisi lakukan untuk memastikan pemenuhan hukum.

Sementara itu Indarti (2008: 40) memaknai kata *policing* yang kemudian diartikan sebagai kata perpolisian merupakan segala hal ihwal yang berkenaan dengan polisi. Dalam hal ini, Indarti menekankan istilah tersebut sebagai upaya merengkuh secara keseluruhan makna kata polisi, baik sebagai kata benda (*noun*) maupun kata kerja (*verb*); jamak atau *plural* (organisasi polisi) maupun perorangan atau *singular* (individu polisi).

Lebih lanjut dari itu, perpolisian berkaitan dengan apa yang disebut sebagai fungsi kontrol sosial terhadap pihak lain. Dalam hal ini kata polisi bukan monopoli satu pihak tertentu seperti negara/pemerintah; bukan istilah formal semata, melainkan juga istilah dalam kehidupan sehari-hari masyarakat atau informal. Oleh sebab itu, semua pihak, baik perorangan: warga masyarakat, maupun kelompok; lembaga/institusi dapat memakai dan menggunakan istilah tersebut. Seperti contoh misalnya, penggunaan istilah perpolisian masyarakat oleh pemerintah/Polri sebagai kebijakan pemerintah/Polri mengenai segala hal ihwal tentang penyelenggaraan fungsi kepolisian.

Sehingga secara etimologis dan komparasi berbagai pendapat pakar kata polisi merupakan kata dasar yang berasal kata *police* (bahasa Inggris); baik sebagai kata benda atau *noun* maupun kata kerja atau *verb* dan bersifat jamak atau *plural* (organisasi polisi) maupun

perorangan atau *singular* (individu polisi); melekat padanya fungsi politik kekuatan sipil dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa-bernegara yang memiliki *caturmatra* kekuasaan, otoritas, diskresi, dan akuntabilitas dalam menjalankan fungsi menjaga keamanan, ketertiban dan pelayanan pada warga masyarakat. Adapun kata perpolisian berasal dari kata *policing* (bahasa Inggris) memiliki makna segala hal ihwal yang berkenaan dengan polisi; dan berkaitan dengan fungsi kontrol sosial terhadap pihak tertentu.

Secara historis, kelahiran dan perkembangan polisi dan perpolisian berbeda pada masing-masing negara di dunia. Hal ini didasarkan atas perbedaan konteks (*context*) kelahiran dan perkembangan masing-masing negara tersebut. Sehingga, kajian historis mengenai polisi dan perpolisian akan terkait dengan konteks ruang dan waktu kelahiran dan perkembangan negara.

Istilah konteks merupakan alasan, sirkumstansi, pemahaman, cara pandang, kerangka pemikiran, *worldview*, *belief*, perspektif, atau bahkan paradigma. Begitu pula konteks perkembangan perpolisian merupakan alasan, sirkumstansi, pemahaman, cara pandang, kerangka pemikiran, *worldview*, *belief*, perspektif, atau bahkan paradigma kelahiran dan perkembangan tentang segala hal ihwal berkenaan dengan polisi. Konteks perkembangan perpolisian yang beragam di dunia tersebut dipahami dari berbagai pola yang dapat dipahami sebagai *asbabul musabab*, yakni faktor-faktor yang mempengaruhi, kelahiran

dan perkembangannya. Adapun pola-pola yang berkembang luas di dunia adalah pola Anglo-Amerika. Selain menjadi acuan sebagian besar perpolisian di dunia, ia juga memiliki referensi yang banyak lantaran peran bahasa dan pergaulan antar bangsa. Kemudian, dalam memahami pola perkembangan perpolisian juga terdapat berbagai kelompok pemikiran atau *school of thought* yang berusaha meng-analisis-nya hingga lebih memudahkan kita. Secara umum terdapat tiga (3) konteks kelompok pemikiran yang berkembang luas dan satu (1) konteks pemikiran alternatif, yaitu:

- a) Konteks sejarah *orthodox* atau sering disebut sebagai sejarah konservatif.
- b) Konteks sejarah radikal-revisionis atau sering disebut sejarah *class-based* (berdasarkan pendekatan kelas).
- c) Konteks sejarah lokal atau sering disebut sebagai sejarah aksidental.
- d) Konteks pemikiran alternatif, yang meliputi: (a) preventatif, (b) administratif, (c) komersial, (d) demokratik, dan (e) kolonial. Untuk lebih lengkap dapat dilihat pada tabel berikut ini, yaitu:

Tabel. 2.7
Perbandingan Konteks Sejarah Perpolisian di Dunia

Konteks Sejarah	Latar Belakang	Keterangan
Konservatif- New Konservatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perluasan/perkembangan wilayah perkotaan, pertumbuhan penduduk di daerah perkotaan, yang diiringi oleh urbanisasi, imigrasi, dan industrialisasi 	Berkembang di Inggris dan Irlandia Utara
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disorganisasi sosial yang ditimbulkan oleh benturan nilai-nilai budaya 	Berkembang di Amerika Serikat
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peningkatan kompleksitas institusi birokratik dan administratif, utamanya di daerah perkotaan, baik sektor swasta (<i>privat sector</i>) maupun sektor pemerintah (<i>government sector</i>) 	Berkembang di Inggris, Irlandia Utara, Wales, Amerika Serikat
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kerusuhan/huru-hara atau <i>riot</i> serta ketidak-tertiban umum atau <i>public disorder</i> yang kerap kali terjadi di wilayah pemukiman, industri maupun bisnis 	-
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adanya peningkatan tindak kejahatan atau <i>crime levels</i>; dan ketakutan akan tindak kejahatan atau <i>fear of crime</i>. 	-
Radikal- Revisionis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bermula dari krisis hubungan sosial-ekonomi dari tatanan/orde kapitalisme-industrial, perpolisian muncul guna mengatasi krisis tersebut, dengan cara mengatur perilaku sosial serta menempatkan kelas-kelas masyarakat pada posisinya masing-masing, akan tetapi perilaku sosial yang diatur dalam hal ini adalah masyarakat kelas bawah (masyarakat kelas bawah inilah yang dianggap akan diatur guna menempati posisi yang semestinya, sementara kaum feodal atau belakangan sering disebut sebagai <i>elite</i> perkotaan dalam hal ini masyarakat kelas atas boleh dikatakan mengambil posisi sebagai pihak yang mengatur; walaupun secara tidak langsung 	-
Aksidental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kelahiran dan perkembangan perpolisian sebagai <i>response</i> terhadap situasi dan kondisi setempat yang berbeda-beda, ia bersifat: acak; <i>chaotic</i>; dan tidak sistematis 	-
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kelahiran dan perkembangan perpolisian dipahami berangkat dari inisiatif masyarakat atau kehendak masyarakat setempat maupun inisiatif suatu desa atau kota, sebagai suatu institusi sosial-kemasyarakatan 	-
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Muncul karena adanya idiosinkrasi yaitu: setiap perpolisian yang ada pada waktu dan tempat tertentu bersifat khas dan plural yaitu: kemajemukan dan keberagaman perpolisian sebagai akibat dari idiosinkrasi perpolisian. 	-
Alternatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perpolisian dibentuk dan kemudian dikembangkan atas dasar kepentingan atau urusan kenegaraan sering disebut sebagai perpolisian tingkat tinggi (<i>high policing</i>), dimaksudkan untuk mencegah segala hal yang akan mengganggu, menghambat, apalagi mengancam kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara, oleh karena itu polisi muncul murni sebagai alat negara dalam pencegahan gangguan 	alternatif- preventatif
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perpolisian tumbuh dan berkembang karena diperlukan sebagai bagian dari sistem administrasi kenegaraan, dalam hal ini mengedepankan fungsi pengatur segala hal yang berkenaan dengan penguatan dan peningkatan kondisi kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan (kolektif) maupun masing-masing anggota secara perorangan (individual), sehingga perpolisian sebagai administrasi negara (<i>state administration</i>) atau birokrasi (<i>bureaucracy</i>). 	alternatif- administratif

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kelahiran dan perkembangan perpolisian semata-mata karena didorong oleh adanya kepentingan komersial yang belakangan lebih dikenal sebagai sektor swasta. Istilah komersial dalam hal ini, yaitu perpolisian utamanya yang diselenggarakan oleh pihak swasta; lebih merupakan aktivitas untuk mencari keuntungan atau <i>profit-making activity</i>, perpolisian ini dinikmati oleh para pihak yang berkepentingan, baik pelaku pemberi maupun pemakai jasa dan/atau produk perpolisian 	alternatif-komersial
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perpolisian dipandang sebagai salah satu komponen pembangun demokrasi. Sifat dari perpolisian disini adalah adanya desentralisasi organisasi perpolisian; kemajemukan dan ke-khas-an masing-masing organisasi perpolisian; dan berupaya menciptakan harmoni di antara pihak yang bersengketa melalui peran polisi sebagai mediator, sehingga perpolisian muncul atas tuntutan proses demokrasi 	alternatif-demokratik
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kelahiran dan perkembangan perpolisian semata-mata untuk: menunjang kepentingan; dan sekaligus memenuhi kebutuhan para penjajah, baik secara tidak langsung di negara asal penjajah maupun secara langsung di wilayah jajahan (<i>colony</i>), kemudian pada zaman kemerdekaan di wilayah negara jajahan mengalami proses menjadi bagian negara (yang) merdeka atau sering disebut sebagai nasionalisasi, yaitu: menjadi bagian ke-nasional-an suatu negara yang mengalami kemerdekaan dari penjajahan, walaupun pada dasarnya ide dasar perpolisian-kolonial masih melekat karena sekalipun sudah bebas dari penjajah, tapi ide penjajahan tetap dilakukan oleh pribumi yang telah terbiasa dengan ide tersebut 	alternatif-kolonial Berkembang di Negara-negara jajahan, seperti: Indonesia

(sumber: Indarti, 2008: 45-47)

Terlepas dari perkembangan sejarah perpolisian yang dipaparkan melalui tabel diatas, mengenai perpolisian masyarakat merupakan gagasan perpolisian khas Indonesia. Perpolisian masyarakat dalam hal ini dipahami sebagai suatu pemahaman atau gagasan tentang perpolisian yang memposisikan kedua unsur utama masyarakat (*community*), yakni polisi, sebagai fasilitator, dan publik, sebagai *co-producer*, di dalam suatu relasi kemitraan sejajar, untuk kemudian melalui proses demokrasi; dengan bertumpu pada partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas publik; seraya menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia; sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan/atau kesepakatan yang berlaku; serta secara

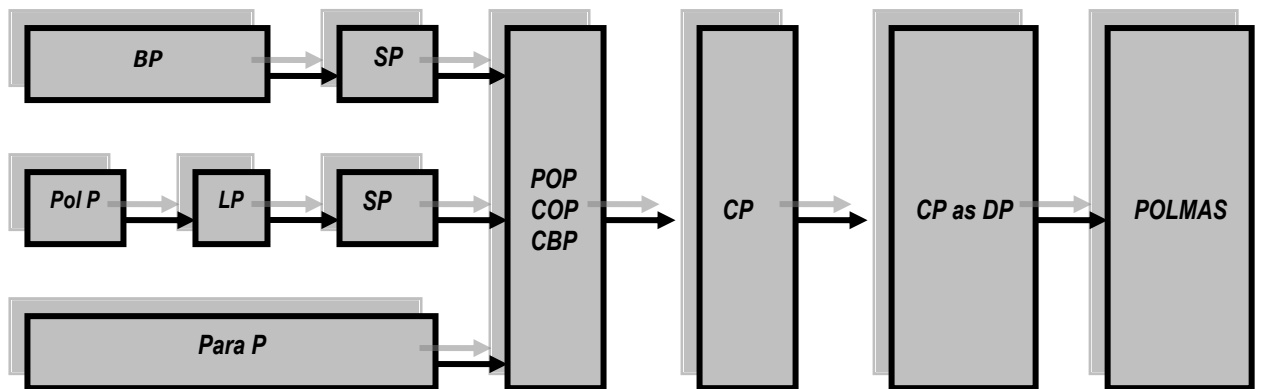
kontekstual dan sinergis memecahkan permasalahan yang di hadapi masyarakat dalam rangka mewujudkan tujuan kepolisian.

Pemahaman perpolisian masyarakat yang khas Indonesia ini memiliki akar pemikiran dari *community policing*. *Community policing* menjadi pijakan utama perpolisian masyarakat setelah dilakukan koreksi dan penyesuaian dengan perpolisian Indonesia. Sehingga, gagasan perpolisian masyarakat sebagai model perpolisian demokratis khas Indonesia tidak hanya sekedar sampai pada *community policing*, melainkan berkembang pada titik apa yang disebut dengan *community policing as democratic policing*. Kekurangan dan kelemahan yang terdapat pada *community policing* menjadi pemicu digagasnya *community policing as democratic policing*, yang diantaranya adalah: (a) terdapat kesimpang-siuran pemahaman makna, (b) gagasannya bersifat umum; kurang membumi, belum lekat dengan kearifan lokal, (c) belum sepenuhnya demokratis dan lain sebagainya (Indarti,2007:2).

Disisi lain, dalam sejarah *community policing* sebagai model/gaya perpolisian masa kini juga memiliki tiga akar yang berbeda. Menurut Indarti (2007: 16) terdapat tiga (3) jalur perkembangan perpolisian hingga digagasnya *community policing*. Ketiga jalur tersebut adalah: (a) *bureaucratic policing*, (b) *political policing*, (c) *paramilitary policing* yang sejarahnya terkait dengan sejarah perpolisian yang telah dikemukakan diatas. Dari ketiga jalur tersebut, masing-masing memiliki perkembangan tersendiri hingga mencapai

problem oriented policing, community oriented policing dan community based policing, namun jalur bureaucratic policing dan political policing dalam sejarah perkembangannya pernah bertemu dalam service policing setelah political policing berubah menjadi legalistic policing. Setelah sampai ketiga jalur tersebut pada problem oriented policing, community oriented policing dan community based policing kemudian dilanjutkan pada community policing yang banyak dikenal sekarang. Gambar dibawah ini akan lebih memudahkan pemahaman kita akan tiga jalur yang dimaksud.

Gambar. 2.3
Tiga Jalur Perkembangan Perpolisian



Keterangan:

- BP : Bureaucracy Policing
- SP : Service Policing
- Pol P : Political Policing
- LP : Legalistic Policing
- Para P : Paramilitary Policing
- POP : Problem Oriented Policing
- COP : Community Oriented Policing
- CBP : Community Based Policing
- CP : Community Policing
- CP as DP: Community Policing as Democratic Policing
- POLMAS : Perpolisian Masyarakat

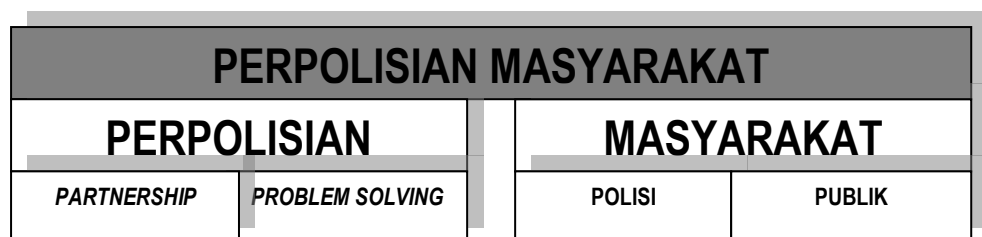
(Sumber: Indarti, 2007: 16)

Polmas terdiri atas dua unsur, yaitu: perpolisian dan masyarakat. Perpolisian mengandung pengertian segala hal ihwal yang berkenaan dengan polisi. Dalam konteks ini perpolisian tidak hanya menyangkut hal-hal yang bersifat operasional (taktik/teknik) tetapi juga pengelolaan fungsi kepolisian secara menyeluruh mulai dari tataran manajemen puncak sampai manajemen lapis bawah. Adapun masyarakat, merupakan kepada siapa fungsi kepolisian disajikan (*public service*) dan dipertanggungjawabkan (*public accountability*). Selanjutnya masyarakat dapat dipahami melalui 2 (dua) sudut pandang, yaitu : wilayah (*geographically defined community*) dan kepentingan (*community of interest*). Masyarakat berdasar wilayah merupakan warga masyarakat yang berada di dalam suatu wilayah kecil yang jelas batas-batasnya. Batas yang dimaksud adalah batas geografis dan karakteristik masyarakat, sebagai contoh : RT, RW, kelurahan/desa dan pasar/mall, kawasan industri, stasiun bus/kereta api dan sebagainya. Sedangkan masyarakat berdasar kepentingan merupakan warga masyarakat yang bukan berada dalam satu wilayah tetapi beberapa wilayah yang memiliki kesamaan kepentingan, misalnya: kelompok berdasarkan etnis/suku, agama, profesi, hobi dan lain sebagainya.

Selain itu juga mengandung dua hakekat utama, yaitu: kemitraan (*partnership*) dan menyelesaikan masalah (*problem solving*). Kemitraan dalam hal ini merupakan upaya membangun persekutuan sejajar antara polisi dan masyarakat. Sedangkan penyelesaian masalah merupakan

upaya memecahkan segala persoalan, hambatan kehidupan sosial yang terjadi dalam masyarakat. Masing-masing dari dua unsur dan dua hakekat utama Polmas dapat dipahami lebih lanjut pada gambar dibawah ini.

Gambar. 2.4
Unsur dan Hakekat Polmas



(Sumber: diolah dari berbagai sumber)

3.2 Kebijakan Perpolisian Masyarakat

Kebijakan (*policy*) menurut Miriam Budiardjo (2008: 20) dalam *Dasar-Dasar Ilmu Politik* merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu; pada dasarnya, pihak yang membuat kebijakan tersebut mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya. Mengacu kepada definisi kebijakan diatas, maka kebijakan perpolisian masyarakat dalam hal ini merupakan sekumpulan keputusan dan peraturan yang dikeluarkan oleh Polri. Adapun kebijakan tersebut terdiri atas Keputusan dan Peraturan Kapolri yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan program perpolisian masyarakat.

Beberapa kebijakan dalam bentuk Keputusan dan Peraturan Kapolri yang terkait diantaranya dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel. 2.8
Kebijakan Polri terkait Perpolisian Masyarakat

Kebijakan Polri	Uraian
SKEP KAPOLRI No. Pol.: Skep/1673/X/1994	<ul style="list-style-type: none"> • Pokok pokok kemitraan antara Polri dengan instansi dan masyarakat
SKEP KAPOLRI No. Pol.: Skep/1044/IX/2004	<ul style="list-style-type: none"> • Program pembangunan Polri tahun anggaran 2005-2009
KEP KAPOLRI No. Pol.: Kep/20/IX/2005	<ul style="list-style-type: none"> • Rencana strategis Polri tahun 2005-2009
SKEP KAPOLRI No. Pol.: Skep/737/X/2005	<ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan dan strategi penerapan model perpolisian masyarakat dalam penyelenggaraan tugas Polri • Merupakan kebijakan dasar tentang perpolisian masyarakat yang kemudian diikuti dengan kebijakan-kebijakan turunan lainnya, adapun hal yang diatur dalam kebijakan ini mengenai: latar belakang, maksud dan tujuan serta ruang lingkup perpolisian masyarakat, baik konseptual maupun operasional
SKEP KAPOLRI No. Pol.: Skep/431/VII/2006 (Seri Polmas: 737-1)	<ul style="list-style-type: none"> • Pedoman pembinaan personil pengemban fungsi perpolisian masyarakat • Merupakan kebijakan turunan tentang pedoman dalam pelaksanaan pembinaan karir pengemban fungsi perpolisian masyarakat sehingga dapat terwujud suatu keseragaman dalam penyelenggaraan pembinaan karir di seluruh jajaran Polri secara konsisten dan berkesinambungan
SKEP KAPOLRI No. Pol.: Skep/432/VII/2006 (Seri Polmas: 737-2A hingga 737-2F)	<ul style="list-style-type: none"> • Panduan pelaksanaan fungsi intelejen keamanan, reskrim, samapta, lalu lintas, kepolisian perairan dan brimob dengan pendekatan perpolisian masyarakat • Merupakan kebijakan acuan bagi personel kepolisian dalam pelaksanaan tugas fungsi intelejen keamanan, reskrim, samapta, lalu lintas, kepolisian perairan dan brimob dengan menggunakan pendekatan Polmas agar dapat berdaya guna berhasil guna
SKEP KAPOLRI No. Pol.: Skep/432/VII/2006 (Seri Polmas: 737-3)	<ul style="list-style-type: none"> • Panduan pembentukan dan operasionalisasi perpolisian masyarakat • Merupakan pedoman umum dan peraturan para pejabat Polri, pemerintah daerah/desa dan tokoh-tokoh, juga bagi petugas Polmas serta anggota Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) dalam proses pelaksanaan Polmas
Peraturan Kapolri No. Pol.: Perkap/7/X/2008	<ul style="list-style-type: none"> • Pedoman dasar strategi dan implementasi perpolisian masyarakat dalam penyelenggaraan tugas Polri • Merupakan pedoman lanjutan/penyempurnaan dari kebijakan tentang perpolisian masyarakat yang menekankan: (a) tiga model perpolisian masyarakat; baik modifikasi pranata social dan pola perpolisian masyarakat tradisional, intensifikasi fungsi Polri di bidang pembinaan masyarakat, dan penyesuaian dengan model <i>community policing</i> dari negara-negara lain; (b) pelaksana/pengemban fungsi polmas yang meliputi: Pembina, Pengendali dan Pelaksana fungsi Polmas

(sumber: diolah dari berbagai sumber)

Dari kumpulan kebijakan diatas, terlihat Polri terus mengalami penyempurnaan program perpolisian masyarakat. Dalam hal penyempurnaan kebijakan terdapat tiga tahap yang telah dilalui. *Pertama*, tahap peninjauan (awal) kebijakan, dalam hal ini belum secara jelas dan tegas disebutkan program perpolisian masyarakat, sebagaimana terlihat dalam *SKEP KAPOLRI No. Pol.: Skep/1673/X/1994* tentang pokok pokok kemitraan antara Polri dengan instansi dan masyarakat dan kebijakan lainnya pada masa itu. *Kedua*, tahap pemunculan kebijakan, dalam hal ini telah disebut program perpolisian masyarakat, sebagaimana ditandai dengan keluarnya *SKEP KAPOLRI No. Pol.: Skep/737/X/2005* tentang kebijakan dan strategi penerapan model perpolisian masyarakat dalam penyelenggaraan tugas Polri dengan diikuti kebijakan lainnya. *Ketiga*, tahap penyempurnaan kebijakan, dalam hal ini program perpolisian masyarakat yang telah digulirkan diadakan penyempurnaan, sebagaimana ditandai dengan keluarnya *Peraturan Kapolri No. Pol.: Perkap/7/X/2008* tentang pedoman dasar strategi dan implementasi perpolisian masyarakat dalam penyelenggaraan tugas Polri.

Dari uraian komprehensif mengenai perpolisian masyarakat baik konsep maupun kebijakan, maka dapat dipahami perpolisian masyarakat dalam hal ini adalah suatu pemahaman tentang segala hal menyangkut fungsi kontrol pemerintah dalam aspek keamanan (*policing*) termasuk di dalamnya pemikiran filsafati dan kebijakan yang memposisikan unsur utama masyarakat (*community*), yakni polisi, sebagai *producer* dan publik sebagai *co-producer*, di dalam suatu

hubungan persekutuan atau kemitraan yang sejajar (*partnership*), untuk kemudian dalam proses demokrasi yang bertumpu pada partisipasi, transparansi dan akuntabilitas publik; sekaligus menjunjung hak asasi manusia sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan/atau kesepakatan yang berlaku, serta secara kontekstual dan sinergis memecahkan persoalan kehidupan sosial (*problem-solving*) yang di hadapi masyarakat dalam rangka mewujudkan tujuan Polri.

BAB III

STRATEGI PEMBERDAYAAN PERPOLISIAN MASYARAKAT DI KAWASAN

Bab ini membahas perihal strategi pemberdayaan perpolisian masyarakat di kawasan. Adapun uraiannya terdiri atas dua bagian, yaitu: situasi keamanan kawasan dan strategi pemberdayaan perpolisian masyarakat. Bagian pertama bermula dari gambaran situasi keamanan kawasan di dua (2) kawasan berbeda, Simpang Lima-kota Semarang dan Malioboro-kota Yogyakarta; perihal situasi keamanan kawasan terkait didalamnya adalah sejarah kawasan, identifikasi pemangku kepentingan dan potensi gangguan keamanan. Kemudian bagian kedua mengurai gagasan dan bentuk pemberdayaan; perihal gagasan dibangun secara etimologi dan komparasi terhadap berbagai pemikiran yang terkait, sedangkan bentuk pemberdayaan dipaparkan dari kenyataan di lapangan, selain itu juga dikemukakan hambatan pelaksanaan program tersebut selama ini.

3.1 Situasi Keamanan Kawasan

3.1.1 Kawasan Simpang Lima-Kota Semarang

Simpang Lima merupakan *landmark* kota Semarang, suatu kawasan multi fungsi yang terletak di tengah kota. Kawasan berada di lokasi strategis pertemuan jalan dari lima arah mata angin, barat daya, barat laut, utara, dan timur laut serta tenggara. Adapun pencapaian masing-masing arah tersebut melalui lima jalan arteri sekunder (*road*) yaitu: dari arah barat daya (*southwest*) melalui jalan Pahlawan, arah barat laut (*northwest*) melalui jalan Pandanaran, arah utara (*north*) melalui jalan Gajah Mada, arah timur laut (*northeast*) melalui jalan KH Ahmad Dahlan dan arah tenggara (*southeast*) melalui jalan Achmad Yani. Ia berada di empat (4) wilayah administrasi kelurahan yaitu: Mugas Sari, Pleburan, Karang Kidul dan Pekunden; dan di dua (2) wilayah kesatuan operasional dasar (KOD) Polri, yaitu: Polres Semarang Selatan dan Polres Semarang Timur atau di dua (2) wilayah kerja Kepolisian Sektor (Polsek) Lamper Sari dan Semarang Tengah.

Secara historis, kawasan Simpang Lima tidak terlepas dari perkembangan pusat kota Semarang. Periodisasi perkembangan kota dapat dipahami dari tiga masa atau periode pemegang kekuasaan yaitu: masa kerajaan-kesultanan, masa kolonial, dan masa pasca-kemerdekaan. Hal ini terkait dengan sistem politik yang berkembang di kota Semarang.

Pertama, masa kerajaan-kesultanan Islam Pandanaran. Sebagaimana umumnya daerah kerajaan lain di pulau Jawa bahwa pusat

kota sekurangnya ditandai dengan adanya pusat pemerintahan yang menjalankan aktivitas politik-pemerintahan di kesultanan dan pusat peribadatan yang menjalankan aktivitas religi-budaya di masjid serta pusat keramaian rakyat yang menjalankan aktivitas sosial-kemasyarakatan di alun-alun yang berada saling berdekatan dan terintegrasi. Pada masa itu, kawasan Johar merupakan pusat kota yang didominasi oleh tiga aktivitas tersebut secara terpusat. Pemegang kekuasaan saat itu adalah kerajaan-kesultanan Islam yang dipimpin Ki Ageng Pandanaran sebagai raja. Pada masa tersebut pula pusat kota berada pada satu titik, yaitu kawasan Johar. Adapun keberadaan kawasan Simpang Lima belum tampak dan cenderung tidak ada.

Kedua, masa kolonial atau penjajahan. Berdasarkan tiga kepentingan kolonialisasi yaitu: pencapaian kejayaan (*glory*), pencarian harta kekayaan (*gold*) dan penyebaran agama (*gospel*), maka tidak cukup pusat kota Semarang saat itu saja yang menjadi sasaran kolonialisasi. Pemerintah kolonial sebagai pemegang kekuasaan saat itu memperluas kota dengan cara menggeser pusat kota. Hal ini terjadi ketika pergeseran pusat kota yang semula berada di kawasan Johar, kemudian mengalami pergeseran ke kawasan Jurnatan hingga melebar pada kawasan bandar pelabuhan Tanjung Mas yang saat ini dikenal sebagai kawasan Kota Lama. Pusat kota pada masa itu dapat ditandai dengan terintegrasinya pusat pemerintahan kolonial dan pusat perekonomian-perdagangan. Adapun mengenai kawasan Simpang Lima hanyalah sebagai pendukung akses

jalan yang menjadi pertemuan empat jalan (perempatan jalan) menuju bandar pelabuhan. Sisi utara dan selatan kota Semarang dihubungkan melalui jalan Seteran (jalan Gajah Mada) dan jalan *Oie Tiong Ham Weg* (jalan Pahlawan). Kemudian, sisi timur dan barat dihubungkan melalui jalan *Pieter Sijthofflaan* (jalan A. Yani) dan jalan *Hoogerradslaan* (jalan Pandanaran). Sehingga, kawasan Simpang Lima pada masa itu merupakan penyokong akses jalan menuju bandar pelabuhan melalui pertemuan empat jalan.

Ketiga, masa pasca-kemerdekaan. Perkembangan pusat kota dengan cara penyebaran ikut memunculkan kawasan Simpang Lima sebagai salah satu pusat kota. Pada masa ini masyarakat kota tidak lagi memusatkan aktivitas pemerintahan dan perekonomian pada satu titik tertentu, melainkan menyebar yang salah satunya memunculkan kawasan Simpang Lima. Kekuasaan dominan pada masa ini adalah pemerintah, baik pusat maupun daerah. Pada masa ini, kawasan Simpang Lima merupakan salah satu pusat kota yang diciptakan pemerintah.

Mengenai tiga (3) periodisasi perkembangan fungsi dominan kawasan Simpang Lima dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel. 3.1
Perkembangan Dominasi Fungsi Kawasan Simpang Lima

Periodisasi	Kekuasaan Dominan	Fungsi Kawasan
Kerajaan-kesultanan Islam	Kesultanan-Kerajaan	Tidak Ada
Kolonial	Pemerintahan Kolonial	Penyokong pusat kota
Pasca-Kemerdekaan	Pemerintah Pusat dan Daerah	Pusat kota

(sumber: hasil penelitian lapangan)

Selanjutnya fungsi dominan kawasan Simpang Lima muncul sebagai salah satu pusat kota Semarang pada periode pasca-kemerdekaan mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan tersebut dapat terlihat dari empat masa perubahan komposisi letak bangunan-bangunan yang berdiri disana. Dimulai pada 1960, dimana komposisi bangunan yang jika dilihat dari atas searah jarum jam terdiri atas: kantor Gubernur dan DPRD, gedung PTT, gedung Komdak dan gedung Pengadilan Negeri. Pada masa tersebut fungsi dominan kawasan Simpang Lima adalah pusat pemerintahan. Kemudian pada 1974 mengalami perubahan dengan komposisi bangunan: gedung olah raga (GOR) Jawa Tengah, gedung pertemuan Wisma Pancasila, pusat pertokoan Simpang Lima dan gedung bioskop Gajah Mada, pusat pertokoan Gajah Mada Plasa dan masjid *Baiturrahman*. Pada masa tersebut fungsi dominan kawasan Simpang Lima bergeser dari pusat pemerintahan menjadi pusat perekonomian, hiburan dan olah raga sekaligus peribadatan. Selanjutnya pada 1999 mengalami perubahan lagi, yaitu terdiri atas komposisi bangunan: Mall Ciputra dan Hotel Ciputra, pusat pertokoan Plasa Simpang Lima, pusat pertokoan Super Ekonomi (SE), SMKN 7, pusat pertokoan Gajah Mada Plasa dan masjid Baiturrahman. Pada masa ini salah satu fungsi dominan kawasan Simpang Lima berganti dari pusat olah raga menjadi pusat penginapan dan penambahan pusat pendidikan (Penelitian Senat Fakultas Teknik Undip 1985-1999 dalam Eni Rahayu, 2005: 55).

Sementara pada 2008 komposisi bangunan di kawasan Simpang Lima telah mengalami perubahan lagi, yaitu terdiri atas bangunan: Mall Citraland dan Hotel Ciputra, Plasa Simpang Lima dan Hotel Horison, pertokoan Simpang Lima, Ramayana Super Center, SMKN 7 dan kantor Telkom, Plasa Gajah Mada, masjid *Baiturrahman*, Sekolah Isriati. Sehingga fungsi dominan kawasan Simpang Lima terdiri atas: pusat perekonomian (pertokoan, penginapan, perkantoran), peribadatan dan pendidikan.

Dominasi fungsi kawasan Simpang Lima sejak tahun awal menjadi pusat kota hingga sekarang dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel. 3.2
Perubahan Dominasi Fungsi Kawasan Simpang Lima sebagai Pusat Kota

Tahun	Komposisi Bangunan (searah jarum jam)	Dominasi Fungsi
1960	kantor Gubernur dan DPRD, gedung PTT, gedung Komdak dan gedung Pengadilan Negeri	pusat pemerintahan
1974	gedung olah raga (GOR) Jawa Tengah, gedung pertemuan Wisma Pancasila, pusat pertokoan Simpang Lima dan gedung bioskop Gajah Mada, pusat pertokoan Gajah Mada Plasa dan masjid <i>Baiturrahman</i>	pusat perekonomian, hiburan dan olah raga sekaligus peribadatan
1999	Mall Ciputra dan Hotel Ciputra, pusat pertokoan Plasa Simpang Lima, pusat pertokoan Super Ekonomi (SE), SMKN 7, pusat pertokoan Gajah Mada Plasa dan masjid Baiturrahman	pusat perekonomian (pertokoan, hiburan, penginapan), peribadatan, dan pendidikan
2009	Mall Citraland dan Hotel Ciputra, Plasa Simpang Lima dan Hotel Horison, pertokoan Simpang Lima, Ramayana Super Center, SMKN 7 dan kantor Telkom, Plasa Gajah Mada, masjid <i>Baiturrahman</i> , Sekolah Isriati	pusat perekonomian (pertokoan, penginapan, hiburan, perkantoran), peribadatan dan pendidikan

(sumber: hasil penelitian lapangan)

Selanjutnya mengenai pihak yang memiliki kepentingan atau pemangku kepentingan (*stakeholders*). Pemangku kepentingan dalam hal

ini merupakan pihak-pihak yang terhimpun secara langsung maupun tidak langsung atas dasar satu kepentingan utama dalam ruang dan waktu tertentu. Masing-masing kelompok kepentingan tersebut terikat dan/atau mengikatkan diri pada fungsi dominan kawasan. Selain itu, komposisinya dapat berubah setiap saat sesuai dengan fungsi dominan yang berkembang pada kawasan tersebut.

Secara umum komposisi pemangku kepentingan dapat ditentukan atas lima (5) faktor. *Pertama*, faktor ekonomi yaitu unsur penentu dinamika fungsi kawasan terkait aktivitas pemenuhan kebutuhan hidup; mereka yang masuk dalam kategori ini diantaranya: pihak yang memiliki usaha (pengusaha) maupun pihak yang bekerja (pekerja). *Kedua*, faktor politik yaitu unsur penentu dinamika fungsi kawasan terkait aktivitas pencapaian tujuan tertentu; termasuk dalam kategori ini adalah kelompok kepentingan tertentu maupun kelompok kepentingan publik dalam rangka partisipasi politik. *Ketiga*, faktor sosial yaitu unsur penentu dinamika fungsi kawasan terkait aktivitas mempertahankan kehidupan bermasyarakat. *Keempat*, faktor budaya yaitu unsur penentu dinamika fungsi kawasan terkait aktivitas mengembangkan seni-budaya dan akal budi. *Kelima*, faktor religi yaitu unsur penentu terakhir dinamika fungsi kawasan terkait aktivitas kepercayaan dan keyakinan spiritual melalui peribadatan.

Ekonomi merupakan faktor utama penentu pemangku kepentingan di kawasan multifungsi Simpang Lima. Salah satu indikatornya adalah

jumlah pemangku kepentingan sektor ekonomi yang mempengaruhi angka perputaran/peredaran uang di kawasan. Walaupun tidak diperoleh jumlah angka pastinya, namun diperkirakan relatif tinggi dibandingkan kawasan ekonomi lainnya di kota Semarang. Hal ini menjadi daya tarik tersendiri akan bagi pemangku kepentingan lainnya.

Faktor ekonomi membagi menjadi dua (2) kategori pelaku aktivitas pemenuhan kebutuhan, yaitu: pelaku usaha ekonomi (pengusaha) dan pelaku kerja ekonomi (pekerja). Pengusaha merupakan pelaku aktivitas perekonomian yang memiliki usaha dengan modal dan kemampuan serta keterampilan tertentu. Sementara pekerja merupakan pelaku aktivitas perekonomian yang hanya mengandalkan kemampuan dan keterampilan semata.

Mengenai pengusaha terdiktomi dalam pengusaha bermodal lebih (*well capital*) dan pengusaha bermodal kurang (*less capital*). Pengusaha bermodal lebih merupakan pelaku ekonomi yang memiliki modal kerja, aset dan struktur organisasi usaha yang besar, sehingga tipe pengusaha ini mampu mengurus dan membiayai keperluan usaha lainnya seperti: biaya izin usaha pada pemerintah dan lain sebagainya. Dalam kehidupan masyarakat sehari-hari yang dipengaruhi oleh perspektif pemerintah, tipe pengusaha tersebut dikenal dengan pelaku ekonomi formal karena memiliki izin resmi. Sementara pengusaha yang memiliki modal kerja, aset dan struktur organisasi usaha sederhana, kemudian tipe pengusaha ini tidak mampu mengurus dan membiayai keperluan usaha lainnya, seperti:

biaya izin usaha pada pemerintah seperti diatas. Tipe pengusaha ini sering disebut pelaku ekonomi informal atau pedagang kaki lima (PKL) karena tidak memiliki izin resmi.

Kemudian mengenai pekerja berdasarkan kemampuan dan keterampilan kerjanya terdikotomi menjadi “pekerja halus” dan “pekerja kasar”. Kelompok pekerja halus merupakan mereka yang bekerja pada usaha tertentu dengan lebih mengandalkan kemampuan daya pikir, umumnya memiliki keterampilan dan menempuh pendidikan tertentu, seperti: karyawan toko dan kantor. Kelompok pekerja kasar merupakan mereka yang bekerja pada usaha tertentu dengan lebih mengandalkan kemampuan daya otot, umumnya tidak memiliki keterampilan dan tidak menempuh pendidikan tertentu, seperti: penarik becak.

Untuk keberadaan pelaku aktivitas perekonomian di kawasan juga terdikotomi menjadi aktivitas dalam ruangan (*indoor activities*) dan aktivitas luar ruangan (*outdoor activities*). Aktivitas dalam ruangan umumnya didominasi oleh pengusaha bermodal lebih dan pekerja halus yang menempati ruang-ruang usaha dan perkantoran, jangka waktu tertentu dan/atau permanen di sekitar kawasan, seperti: pusat pertokoan *Plaza Simpang Lima, Citraland Mall* dsb. Sedangkan aktivitas luar ruangan umumnya didominasi oleh pengusaha bermodal kurang dan pekerja kasar yang menempati ruang-ruang kosong dan trotoar di sekitar kawasan, jangka waktu singkat dan/atau temporer, seperti: lapangan Pancasila, trotoar seputar Simpang Lima.

Faktor politik memunculkan dua kelompok kepentingan yang memanfaatkan kawasan Simpang Lima sebagai sarana partisipasi politik. *Pertama*, partisipasi politik dalam rangka pemilihan umum (pemilu), aktivitas ini memanfaatkan lapangan Pancasila sebagai tempat rapat umum terbuka partai politik dalam rangka sosialisasi politik dalam bentuk kampanye. Adapun pihak yang berkepentingan adalah partai politik, seperti contoh Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan partai lainnya yang tercatat menggunakannya pada pemilu 2004. *Kedua*, partisipasi politik dalam rangka mempengaruhi kebijakan (*policy*), aktivitas ini memanfaatkan jalan di kawasan Simpang Lima sebagai sarana rute demonstrasi, unjuk rasa, kampanye, propaganda dan bentuk-bentuk ekspresi partisipasi politik lainnya. Sementara pihak yang berkepentingan adalah kelompok/lembaga masyarakat, seperti: lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi mahasiswa dan lain sebagainya. Partai politik dan lembaga/kelompok masyarakat yang memanfaatkan kawasan Simpang Lima bersifat temporer. Mereka memanfaatkan kawasan hanya pada waktu-waktu tertentu, seperti: masa kampanye bagi partai politik dan momen peringatan hari tertentu serta momen advokasi lainnya bagi lembaga/kelompok masyarakat.

Faktor sosial memunculkan dua (2) macam masyarakat yang mempertahankan kehidupan di kawasan, yaitu: masyarakat penduduk (*inhabitant*) dan masyarakat non-penduduk (*non-inhabitant*). Penduduk dalam hal ini merupakan mereka yang hidup dan bertempat tinggal di

sekitar kawasan. Sementara bukan penduduk adalah mereka yang hidup namun tidak bertempat tinggal di sekitar kawasan.

Mengenai penduduk umumnya berada di dekat sisi luar kawasan yang berbatasan dengan empat wilayah administrasi kelurahan. Keempat kelurahan tersebut berada di dua wilayah administrasi kecamatan, yaitu: kelurahan Mugas Sari dan Pleburan di kecamatan Semarang Selatan, kelurahan Pekunden dan Karang Kidul di wilayah administrasi kecamatan Semarang Tengah. Sedangkan non-penduduk umumnya menggelandang disekitar kawasan, kecuali yang memiliki usaha/pekerjaan tetap. Mereka dalam hal ini adalah gelandangan, pengemis, pengamen dan sebagian penarik becak.

Faktor budaya memunculkan pelaku-pelaku seni-budaya dan pendidikan. Pelaku seni-budaya di kawasan Simpang Lima adalah mereka yang melestarikan kesenian dan kebudayaan seperti: kelompok musik tradisional dan kelompok pertunjukan rakyat. Sementara kelompok yang tergabung dalam aktivitas pengembangan akal budi (pendidikan), diantaranya adalah sekolah formal yang terdapat di kawasan, seperti: SMKN 7, Sekolah Isriati (Kelompok Bermain hingga Sekolah Dasar).

Faktor religi memunculkan jamaah spiritual melalui peribadatan agama tertentu. Dalam hal ini di kawasan Simpang Lima terdapat satu tempat ibadah umat Islam (masjid) yang memiliki beberapa jamaah.

Mengenai komposisi lengkap pemangku kepentingan kawasan Simpang Lima dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel. 3.3
Komposisi Pemangku Kepentingan di Kawasan Simpang Lima

Faktor	Kepentingan	Kelompok Kepentingan	Pihak-Pihak	Kriteria	Keterangan
Ekonomi	pemenuhan kebutuhan hidup melalui usaha dan bekerja	Pengusaha	<ul style="list-style-type: none"> • Pemilik toko • Pemilik Restoran • Pemilik Hotel 	bermodal lebih (<i>strong capital</i>)	Biasa terwakilkan oleh manajemen perusahaan
			<ul style="list-style-type: none"> • PKL 	bermodal kurang (<i>less capital</i>)	Terdiri atas PKL harian, mingguan dan momen-momen tertentu
		Pekerja	<ul style="list-style-type: none"> • Karyawan toko • Pegawai kantor 	"Halus"	Memiliki gaji/upah yang tetap
			<ul style="list-style-type: none"> • Tukang becak • Pengemban • PSK • Juru parkir 	"Kasar"	Tidak memiliki gaji/upah tetap
Politik	pencapaian tujuan (politik) melalui partisipasi politik	Organisasi Politik	<ul style="list-style-type: none"> • Partai Politik 	-	Seperti contoh PKB dan PAN tercatat pernah menggunakan lapangan Pancasila untuk kampanye
		Organisasi Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> • LSM • Organisasi Mahasiswa 	-	Melakukan advokasi kebijakan
		Birokrasi Hukum	<ul style="list-style-type: none"> • Kepolisian 	-	Terdapat satu pos patwal Polisi Lalu Lintas
Sosial	mempertahankan kehidupan melalui sosialisasi/bermasyarakat	Penduduk (<i>inhabitant</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Kel. Pleburan • Kel. Pekunden • Kel. Mugas Sari • Kel. Karang Kidul 	-	Tidak seluruh warga, namun hanya sebagian warga masing-masing kelurahan yang berdekatan dengan kawasan
		Non-penduduk (<i>non-inhabitant</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Gelandangan • Pengunjung 	-	Pengunjung diantaranya: pembeli, tamu hotel, pencari hiburan
Budaya	mengembangkan seni-budaya dan akal budi melalui	Pelaku seni-budaya	<ul style="list-style-type: none"> • Seniman musik • Seniman pertunjukan 	-	Kualitas seni-budaya membedakannya dengan Pengamen

	pertunjukan dan pendidikan	Pelaku pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> • SMKN 7 • Sekolah Isriati 		termasuk didalamnya, guru dan siswa sekolah
Religi	meningkatkan keyakinan dan kepercayaan spiritual melalui ritual agama	Jamaah Masjid	<ul style="list-style-type: none"> • Jamaah Masjid <i>Baiturrahman</i> 	Islam	-

(sumber: hasil penelitian lapangan)

Selanjutnya mengenai potensi gangguan keamanan yang dapat terjadi di kawasan Simpang Lima. Potensi gangguan keamanan dalam hal ini dapat dibagi dalam tiga kategori potensi yaitu: bentuk, pelaku dan tempat gangguan keamanan. Kategori bentuk gangguan terkait apa dan bagaimana gangguan tersebut. Kategori pelaku gangguan adalah siapa yang melakukan gangguan tersebut. Sedangkan kategori tempat gangguan merupakan lokasi terkait gangguan tersebut terjadi.

Pertama, bentuk gangguan keamanan. Terdapat beberapa gangguan keamanan di kawasan. Akan tetapi gangguan keamanan tersebut dapat dikelompokkan dalam dua (2) bentuk yaitu: tindak kriminal (*criminal*) maupun non-kriminal (*non-criminal*) atau pelanggaran. Gangguan keamanan dalam bentuk kriminal merupakan tindak kejahatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (UU). Sedangkan gangguan keamanan dalam bentuk non-kriminal merupakan pelanggaran yang diatur dalam UU dan Peraturan Daerah (Perda).

Beberapa tindak kejahatan yang sering terjadi di kawasan Simpang Lima diantaranya adalah pencurian, penganiayaan/pengeroyokan dan penipuan/penggelapan. Pencurian termasuk diantaranya adalah pencurian

kendaraan bermotor (curanmor), pencurian barang maupun pencurian dompet (copet). Data berupa *Laporan Polisi 2007-2008* di dua (2) Polres Semarang Selatan dan Semarang Timur menyebutkan bahwa tindak kriminal yang dominan terjadi di kawasan Simpang Lima (*LP 2007-2008 Simpang Lima*) diantaranya: pencurian terjadi sebanyak 13 kali, penganiayaan/pengeroyokan terjadi sebanyak 12 kali dan penipuan/penggelapan terjadi sebanyak 10 kali (lihat tabel. 3.4) Menurut Aiptu Sardjadi¹, salah satu dari empat (4) petugas Polmas wilayah yang bertanggung jawab secara operasional di kelurahan Mugas Sari, mengatakan:

“...di (kawasan) Simpang Lima ... sering terjadi pencopetan pada minggu pagi, pelaku beraksi dalam keramaian dan memanfaatkan kelengahan pengunjung. Selain itu setiap kali ada acara keramaian seperti konser musik di lapangan Simpang Lima (lapangan Pancasila) sering terjadi perkelahian yang disebabkan hal-hal sepele...”

Sedangkan gangguan keamanan dalam bentuk pelanggaran Perda yang dominan terjadi di kawasan Simpang Lima diantaranya adalah masalah PKL, reklame dan PSK serta pergelandangan dan pengemisan. Menurut laporan program penegakan Perda tahun 2008 yang dikeluarkan oleh satpol PP kota Semarang menyebutkan bahwa sebanyak 200 kasus mengenai PKL, 130 kasus tentang pergelandangan dan pengemisan, dan 80 kasus terkait perizinan reklame, serta 33 kasus tentang PSK telah ditangani. Sungguhpun data tersebut tidak seluruhnya terjadi di kawasan

¹ Wawancara dilakukan di Balai Kelurahan Mugas Sari pada Selasa, 4 November 2008.

Simpang Lima, namun Winarsono, SH², Kepala Bidang Pembinaan dan Pengawasan Satpol PP kota Semarang mengatakan bahwa laporan pelanggaran Perda sebagian besar terjadi di kawasan Simpang Lima. Lebih lanjut beliau mengungkapkan:

“Kira-kira dua puluh persen terjadi di seputar Simpang Lima, selebihnya tersebar di titik-titik keramaian lainnya, seperti: pasar, persimpangan jalan dan pemukiman penduduk; hal ini dikarenakan Simpang Lima merupakan kawasan paling ramai di Semarang”

Kedua, pelaku gangguan keamanan. Mengenai pelaku gangguan keamanan, diantaranya: pihak asing dan anggota komunitas kawasan. Pihak asing adalah mereka yang berasal dari luar komunitas, datang ke kawasan hanya pada waktu tertentu seperti: pengunjung *live event* disekitar kawasan, biasanya hiburan musik; dan pengunjung hiburan malam di pusat hiburan sekitar kawasan. Sementara pihak dalam adalah mereka yang sehari-hari beraktivitas di kawasan secara rutin yang terlibat dalam tindak kejahatan dan/atau pelanggaran.

Pihak asing, menurut AKP Mugi Sekar Jaya³, Kepala Kepolisian Sektor Semarang Tengah (Kapolsek Semarang Tengah) lebih sering terlibat sebagai pelaku gangguan keamanan dalam bentuk kejahatan, khususnya tindak kriminal pengeroyokan/penganiayaan. Hal ini memperkuat *LP 2007-2008 Simpang Lima* yang menyebutkan bahwa jumlah pelaku gangguan keamanan di kawasan Simpang Lima didominasi

² Wawancara dilakukan di ruang satpol PP kota Semarang pada Selasa, 9 Desember 2008.

³ Wawancara dilakukan di ruang kerja Kapolsek Semarang Tengah pada Selasa, 11 November 2008.

oleh pengunjung kawasan dari luar kota Semarang; adapun tindak kriminal yang mereka lakukan diantaranya terlibat kasus pengeroyokan/penganiayaan dan pencurian (pencopetan). Kemudian mengenai jumlah pelaku tindak kriminal tersebut sebanyak 39 orang terlibat pengeroyokan/penganiayaan dan 13 orang di tuduh pencopet.

Mengenai jumlah tersebut hanyalah sebagian kecil dari pelaku gangguan keamanan dalam bentuk kejahatan yang tercatat oleh pihak kepolisian. Pelaku lainnya yang tak tercatat jauh lebih besar daripada itu.

Hal ini sebagaimana diungkapkan AKP Mugi Sekar Jaya⁴ bahwa:

“...memang kecil kesadaran masyarakat yang mengalami kejahatan di Simpang Lima untuk melaporkan kejadiannya pada kami (kepolisian), selain enggan berhubungan dengan polisi juga merasa kurang percaya”

Selain gangguan keamanan dalam bentuk kejahatan, ada juga dalam bentuk pelanggaran Perda, yaitu pergelandangan, pengemisan dan PSK serta terkait izin reklame. Pihak asing yang melakukan gangguan keamanan ini berasal dari luar kawasan hingga luar kota. Mengenai hal ini Winarsono, SH⁵ memaparkan:

“pengemis dan gelandangan yang biasa disebut gepeng umumnya berasal dari luar kota, walaupun ada juga yang tinggal di kota Semarang; jumlahnya berkisar 25 orang yang tersebar di beberapa titik di kawasan Simpang Lima”.

Tentang PSK, Winarsono, SH tidak menyebutkan jumlah akurat.

Akan tetapi ia mengakui ada beberapa PSK yang sering beroperasi di

⁴ Wawancara dilakukan di ruang kerja Kapolsek Semarang Tengah pada Selasa, 11 November 2008.

⁵ Wawancara dilakukan di ruang satpol PP kota Semarang pada Selasa, 9 Desember 2008.

sekitar kawasan, umumnya mereka berasal dari luar kota Semarang. “*Sekurangnya ada dua titik, sepanjang jalan A. Yani dan Pandanaran*”, ungkap Winarsono, SH.⁶

Mengenai pelanggaran izin reklame, biasanya berupa pemasangan spanduk dan umbul-umbul acara tanpa izin maupun melampaui batas waktu izin. Hasil pengamatan di sekitar kawasan terlihat beberapa spanduk yang di pasang menyalahi aturan, seperti: memasang diantara dua pohon yang pada umumnya spanduk tersebut tidak berizin; selain itu ada juga umbul-umbul yang dipasang di tempat yang telah tersedia namun telah lewat masa berlakunya.⁷ Pelanggaran ini dilakukan oleh pihak luar kawasan, baik yang sekadar memasang informasi melalui spanduk maupun mengadakan kegiatan dengan umbul-umbul sebagai media promosinya.

Sedangkan anggota komunitas lebih banyak terlibat sebagai pelaku gangguan keamanan dalam bentuk pelanggaran Perda. Hal ini sebagaimana diungkapkan Winarsono, SH⁸ bahwa dari lima (5) kasus besar pelanggaran Perda yang terjadi di kawasan, masalah PKL merupakan pelanggaran yang paling menonjol. Pelaku pelanggaran ini biasanya adalah PKL musiman, yaitu PKL yang berjualan di Simpang Lima tidak secara rutin, hanya pada waktu tertentu di sekitar kawasan, berbeda dengan PKL rutin, yaitu PKL yang sehari-hari berjualan di sekitar kawasan. Hal ini sependapat dengan Rini⁹, PKL rutin dan sekaligus

⁶ Wawancara dilakukan di ruang satpol PP kota Semarang pada Selasa, 9 Desember 2008.

⁷ Obserbasi kawasan Simpang Lima pada Sabtu, 15 November 2008

⁸ Wawancara dilakukan di ruang satpol PP kota Semarang pada Selasa, 9 Desember 2008.

⁹ Wawancara dilakukan di lokasi PKL Simpang Lima pada Kamis, 4 Desember 2008.

koordinator paguyuban PKL Simpang Lima yang sehari-hari berjualan di depan pelataran masjid *Baiturrahman*, bahwa:

“PKL di sini (Simpang Lima) sering mengalami penertiban oleh satpol PP, bahkan ada yang dagangan dan gerobaknya dinaikan ke truk...,mereka (PKL) yang kena tangkap, biasanya bukan anggota paguyuban”

Lebih lanjut mengenai paguyuban PKL, menurut Rini¹⁰ sangat berguna. Ia mengatakan bahwa dengan adanya paguyuban, ia dan kawan-kawan PKL lebih tenang berjualan, sekurangnya tidak ada lagi pungutan liar karena telah dikumpulkan melalui kas paguyuban. Selain itu ia dan kawan-kawan selalu mendapatkan informasi tentang waktu tertentu yang tidak diperbolehkan berjualan di kawasan, sehingga ia menepati aturan tersebut agar tidak terjaring operasi satpol PP.

Ketiga, lokasi gangguan keamanan. Mengenai lokasi gangguan keamanan berada di sekitar kawasan dengan pembedaan dalam ruangan maupun luar ruangan. Gangguan keamanan dalam ruangan merupakan tindak kejahatan dan pelanggaran yang terjadi di dalam kompleks pertokoan, perkantoran dan bangunan lainnya. Sedangkan gangguan keamanan luar ruangan merupakan tindak kejahatan dan pelanggaran yang terjadi di luar kompleks, umumnya di jalan, trotoar dan ruang terbuka di kawasan seperti: lapangan Pancasila.

Gangguan keamanan di dalam ruangan menurut *LP 2007-2008 Simpang Lima* sering terjadi di lokasi hiburan malam. Lokasi hiburan

¹⁰ Wawancara dilakukan di lokasi PKL Simpang Lima pada Kamis, 4 Desember 2008.

malam yang dimaksud diantaranya adalah *Hugos Café* beserta tempat permainan bola sodok (*billiard*) yang berada di gedung Plaza Simpang Lima dan *E-Plaza* di gedung Plaza Gajah Mada, serta *Side Pocket*, tempat permainan bola sodok di gedung Ramayan Super Center. Sungguhpun *LP 2007-2008 Simpang Lima* tidak terdapat jumlah yang cukup berarti karena hanya berkisar 5 kasus, namun kasus tersebut lebih sering perkelahian dalam bentuk pengeroyokan/penganiayaan yang disebabkan salah paham antar pengunjung, bahkan ada satu (1) kasus yang penyelesaiannya hingga ke pengadilan.

Sementara gangguan keamanan di luar ruangan menurut *LP 2007-2008 Simpang Lima* sering terjadi di tengah lapangan Pancasila dan sekitarnya. Sekurangnya telah terjadi tindak pencurian (pencopetan) sebanyak sepuluh (10) kali di sekitar lapangan Pancasila dan tiga (3) kali di sekitar pertokoan di kawasan Simpang Lima. Paling sedikit telah terjadi tindak kriminal dalam bentuk penganiayaan/pengeroyokan sebanyak tujuh (7) kali di lapangan Pancasila dan sekitarnya. Selain itu juga telah terjadi penipuan/penggelapan sebanyak sepuluh 10 kali di sekitar pertokoan di Simpang Lima yang tujuh (7) diantaranya terjadi di halaman masjid *Baiturrahman*.

Tabel dibawah ini dapat menjelaskan potensi gangguan keamanan, baik bentuk, pelaku maupun lokasi gangguan.

Tabel. 3.4
Gangguan Keamanan Kawasan Simpang Lima 2007-2008

Bentuk		Pelaku		Lokasi	
Kejahatan (<i>criminal</i>)	Pelanggaran (<i>non-criminal</i>)	Pihak Asing	Anggota Komunitas	Luar Kompleks Gedung	Dalam Kompleks Gedung
35 kasus	***	52 pelaku	37 pelaku	29 kasus	6 kasus
<ul style="list-style-type: none"> • Pencurian: pencopetan, curanmor [13 kasus] • Penganiayaan /pengeroyokan [12 kasus] • Penipuan/penggelapan [10 kasus] 	<ul style="list-style-type: none"> • Pergelangan & pengemisan [*** kasus] • Pelacuran [***kasus] • Izin PKL [***kasus] • Izin Reklame [***kasus] 	<ul style="list-style-type: none"> • Pencopet [13 pelaku] • Pengunjung Konser Musik [34 pelaku] • Pengunjung Cafe [5 pelaku] • Gepeng [***pelaku] • PSK [***pelaku] • Event Organizer [***pelaku] 	<ul style="list-style-type: none"> • Pedagang kaki lima [37 pelaku] 	<ul style="list-style-type: none"> • Lapangan Pancasila [17 kasus] • Sekitar kawasan [5 kasus] • Halaman Masjid Baiturrahman [7 kasus] 	<ul style="list-style-type: none"> • Plaza Simpang Lima [2 kasus] • Plaza Gajah Mada [2 kasus] • Ramayana Mall [1 kasus] • Ciputra Mall [1 kasus]

(sumber: hasil penelitian lapangan)

Keterangan:

*** : tidak tersedia data kuantitatif

3.1.2 Kawasan Malioboro-Kota Yogyakarta

Malioboro adalah *landmark* kota Yogyakarta, suatu kawasan multi fungsi yang membentang dari sisi utara ke selatan di pusat kota. Semula hanya sekadar jalan lurus antara jalan Pangeran Mangkubumi pada sisi utara dan jalan Achmad Yani pada sisi selatan, kemudian berkembang hingga menjadi sebuah kawasan memanjang di tengah kota. Ia berada di tiga (3) wilayah administrasi kelurahan yaitu: Ngupasan, Suryatmajan dan Sosromenduran; serta di wilayah kerja kepolisian kota besar (Poltabes) Yogyakarta; atau di tiga (3) wilayah operasional kepolisian sektor kota (Polsekta) yaitu: Gondomanan, Danurejan dan Gedong Tengen.

Istilah Malioboro berasal dari bahasa sansekerta, yaitu *malyabhara*. *Malyabhara* memiliki arti karangan bunga. Istilah ini muncul ketika kraton Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat menjadikan jalan menuju alun-alun dari arah utara ini sebagai jalan utama bagi tamu agung yang hendak datang menuju kraton. Setiap kali tamu agung yang datang, jalan utama tersebut dipenuhi karangan bunga yang berada di sepanjang jalan. Adapun jalan utama yang dimaksud saat ini adalah jalan Pengeran Mangkubumi, Malioboro dan A. Yani yang menuju arah Alun-Alun Utara.

Keberadaan Malioboro sebagai sebuah kawasan tidak terlepas dari perkembangan kota Yogyakarta. Terdapat tiga periodisasi perkembangan kota Yogyakarta. Tiga masa atau periode perkembangan tersebut yaitu: masa kerajaan Mataram, masa Kolonial, dan masa Pasca-Kemerdekaan atau integrasi dengan NKRI.

Pertama, masa kerajaan Mataram. Masa ini terkait dengan keberadaan dan kekuasaan kerajaan Mataram sebagai kerajaan terbesar yang memiliki pengaruh kuat atas daerah-daerah di pulau Jawa dan/atau luar Jawa, termasuk daerah cikal bakal kota Yogyakarta yang berada di pulau Jawa. Sejarah mencatat bahwa kerajaan Mataram merupakan induk dari Kesultanan Ngayogyakarta, yaitu kerajaan baru yang berdiri dan berikota di daerah kota Yogyakarta kini. Pada periode ini, kota Yogyakarta belum ada karena hanya berupa hutan, sehingga aktivitas masyarakat kota belum ada.

Kedua, masa Kolonial atau penjajahan. Masa ini dimulai ketika bangsa penjajah datang dan mulai melakukan kolonialisasi. Pengaruh kolonialisasi yang signifikan terhadap kota Yogyakarta adalah timbulnya Perjanjian Gianti pada 13 Februari 1755 yang sekaligus menjadi cikal bakal kelahiran kota. Perjanjian tersebut diprakarsai oleh Kompeni Belanda di bawah tanda tangan Gubernur Nicholas Hartingh atas nama Gubernur Jenderal Jacob Mossel. Adapun isi perjanjian tersebut yaitu: negara (kerajaan) Mataram dibagi dua; setengah masih menjadi hak Kerajaan Surakarta, setengah lagi menjadi hak Pangeran Mangkubumi; dalam perjanjian itu pula Pangeran Mangkubumi diakui menjadi Raja atas setengah daerah pedalaman Kerajaan Mataram dengan gelar Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Alega Abdul Rachman Sayidin Panatagama Khalifatullah atau biasa dikenal Sultan Hamengku Buwono I. Melalui perjanjian tersebut, Sultan Hamengku Buwono I membangun kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang ber-ibukota di negari Ngayogyakarta Hadiningrat (Yogyakarta). Hal pertama yang dilakukannya adalah mendirikan kraton Ngayogyakarta di tengah hutan Beringin; setahun kemudian kraton berdiri dan telah dapat ditempati. Kemudian pusat-pusat aktivitas rakyat, seperti pasar Brinjarjo, alun-alun dan lain sebagainya. Selain itu yang tak kalah penting dan menjadi cikal bakal kawasan Malioboro adalah akses jalan menuju kraton seperti jalan Malioboro. Pada periode ini, kawasan Malioboro tumbuh seiring dengan

keberadaan kraton Ngayogyakarta dan menjadi alat kolonial dalam mencapai tujuan penjajahan.

Ketiga, masa pasca-kemerdekaan atau integrasi dengan NKRI. Masa ini merupakan integrasi kerajaan terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dimulai ketika Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII menerima piagam pengangkatan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dari Presiden RI. Hal yang mengemuka dalam periode ini adalah aktivitas mengisi kemerdekaan melalui pembangunan yang berefek pada urbanisasi. Kota Yogyakarta menjadi salah satu kota tujuan urbanisasi masyarakat sekitar kota, bahkan termasuk luar kota di Indonesia, belakangan dimanfaatkan oleh turis asing. Pada periode ini kawasan Malioboro sudah benar-benar tumbuh menjadi pusat kota, dimana didalamnya terdapat pusat pemerintahan, perekonomian dan juga sosial-budaya.

Mengenai tiga periode perkembangan fungsi kawasan Malioboro yang terkait dengan tiga periode pertumbuhan kota Yogyakarta dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel. 3.5
Perkembangan Fungsi Kawasan Malioboro

Periodesasi	Kekuasaan Dominan	Dominasi Fungsi
Kerajaan Mataram	Kerajaan Mataram	Belum ada/Hutan
Kolonial	Pemerintahan Kolonial/Kesultanan Ngayogyakarta	Akses jalan utama menuju kraton
Pasca-Kemerdekaan-Integrasi NKRI	Pemerintah Pusat dan Daerah	Pusat kota

(sumber: hasil penelitian lapangan)

Selanjutnya mengenai pihak yang memiliki kepentingan atau pemangku kepentingan (*stakeholders*) di kawasan Malioboro. Atas dasar lima (5) faktor penentu kepentingan, yaitu: ekonomi, politik, sosial, budaya dan religi didapat beberapa pemangku kepentingan. Adapun komposisi pemangku kepentingan atas kawasan Malioboro dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel. 3.6
Komposisi Pemangku Kepentingan Kawasan Malioboro

Faktor	Kelompok Kepentingan	Pihak Pihak	Aktivitas	Keterangan
Ekonomi	Pekerja	Tukang Angkut Barang	Pelayanan jasa pengangkutan barang dagangan PKL	Jasa angkut barang PKL ini memiliki peran signifikan dalam menjaga ketertiban dan kerapian kawasan, karena bertanggung jawab mengantar barang dagangan PKL dari gudang ke lapak dan sebaliknya.
		Tukang Becak	Pelayanan jasa antar pengunjung kawasan	Jasa becak ini, pada hari-hari tertentu melayani "becak wisata" dengan tarif lebih murah dari hari-hari biasanya (sekitar Rp.3.000,00 setiap perjalanan) dengan paket perjalanan keliling kawasan sekitar Malioboro, tukang becak bekerjasama dengan pemilik toko oleh-oleh yang menyediakan beraneka ragam oleh-oleh dari pakaian hingga makanan dan juga pengelola obyek wisata yang ada di sekitar kawasan
		Tukang Ojek Sepeda Motor	Pelayanan jasa antar pengunjung kawasan	Jasa antar penumpang ini biasa memiliki pangkalan di ujung gang sepanjang kawasan, biasanya tukang ojek adalah pemilik langsung sepeda motor.
		Kusir Bendi	Pelayanan jasa antar pengunjung kawasan	Jasa antar pengunjung ini lebih bersifat hiburan wisata, selain menyediakan jasa antar juga paket perjalanan wisata keliling kawasan Malioboro. Rata-rata kusir bendi tidak memiliki bendi, melainkan hanya menjalankan bendi milik orang lain dengan cara membayar uang setoran.

		Tukang Parkir	Pelayanan jasa parkir kendaraan bermotor	Pelayanan jasa ini terdiri atas dua model: (1) jasa parkir yang dikelola oleh swasta (perusahaan jasa parkir), dalam hal ini jasa parkir yang dikelola oleh pihak perusahaan swasta dengan menyediakan lahan parkir dan juga memiliki karyawan sebagai juru parkir yang di gaji, (2) parkir yang dikelola oleh pihak pemerintah kota dengan juru parkir yang diberi izin oleh pemerintah kota, kemudian penyetoran pada kas daerah melalui karcis parkir yang dibeli oleh juru parkir tersebut.; selain dua model tersebut ada juga jasa parkir yang dikelola oleh masyarakat sekitar (penduduk) dengan membentuk pokja parkir.
	Pengusaha	Pengusaha-Pemilik Toko	Usaha perdagangan dengan toko-toko yang tersedia	Pengusaha atau pemilik toko adalah pihak yang memiliki usaha baik menggunakan tempat usaha sendiri maupun sewa. Rata-rata pemilik usaha dengan toko adalah keturunan Tionghoa dan pendatang lainnya, meskipun ada juga orang asli sekitar
		Pengusaha Rumah Kontrakan	Pelayanan jasa tempat tinggal sementara	Jasa pelayanan sewa rumah ini biasa diberikan oleh penduduk sekitar dengan menyewakan rumah kepada pekerja, karyawan/pedagang di kawasan Malioboro, agar lebih dekat dengan tempat usaha atau kerja
		Pengusaha Hotel	Pelayanan jasa penginapan	Terdapat banyak hotel, dari kelas melati hingga berbintang, Rata-rata kepemilikannya oleh orang luar, meskipun ada juga warga masyarakat sekitar yang mengelola hotel kelas melati
		Pengusaha Kost	Pelayanan jasa tempat tinggal sementara (kost-kostan)	Jasa pelayanan kost-kostan ini biasa dilakukan oleh penduduk sekitar dengan menyewakan beberapa kamar umumnya kepada pekerja, karyawan/pedagang di kawasan Malioboro. Uang sewa kost berkisar Rp.100.000,- hingga Rp. 300.000,- tergantung fasilitas dan tingkat kenyamanannya
		Pengusaha Jasa Gudang	Pelayanan jasa simpan barang dagangan	Pelayanan jasa penitipan barang ini di khususkan bagi PKL di kawasan Malioboro

			PKL		
		Pedagang Kaki Lima (PKL)	Berjualan, berdagang di kawasan Malioboro dengan lapak-lapak yang tersedia	Pedagang kaki lima di kawasan ini beragam, dari menjual makanan, pakaian hingga barang aksesoris/cenderamata. PKL yang menjual makanan sekurangnya terdiri atas tiga pergantian waktu yaitu: pukul 07.00 – 13.00 menyediakan makanan untuk sarapan dan makan siang; pukul 10.00 – 17.00 menyediakan makanan untuk makan siang; 17.00 –23.00 menyediakan makanan untuk makan malam. PKL pakaian dan aksesoris mulai buka pukul 10.00 –21.00.	
		Pedagang Asongan	Berjualan, berdagang di kawasan Malioboro dengan berpindah-pindah	Pedagang seperti ini, diantaranya: pedagang rokok, koran dan lain sebagainya yang menjajakan barang dagangan dengan bakul yang disandang.	
	Politik – Pemerintahan	Organisasi Masyarakat	Paguyuban - Paguyuban	Berhimpun dalam beberapa organisasi paguyuban	Terdapat 19 paguyuban yang ada di kawasan malioboro, dari paguyuban pedagang, pengusaha, pekerja hingga warga masyarakat.
			Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)	Melakukan advokasi kebijakan yang terkait dengan kawasan	Terdapat banyak LSM yang pernah melakukan advokasi kebijakan terkait kawasan, biasanya bekerjasama dengan donor tertentu, akademisi dalam melakukan advokasi seperti: penelitian hingga pengorganisasian masyarakat. Adapun LSM yang terkait dengan advokasi keamanan adalah PUSHAM UII yang melakukan advokasi perpolisian masyarakat
		Birokrasi-Pemerintah Daerah	DPRD DIY	Melakukan aktivitas pemerintahan berupa persidangan dewan perwakilan rakyat daerah propinsi	Terdapat beberapa fraksi dan komisi yang melakukan persidangan.
Birokrasi/Kepala Daerah Istimewa	Melakukan aktivitas pemerintahan,		Terdapat kantor Gubernur beserta staf pemerintah daerah propinsi lainnya yang beraktivitas selama enam (6) hari dalam seminggu, dari		

		Yogyakarta	pelayanan publik pada masyarakat	senin-sabtu.
	Birokrasi Hukum	Kepolisian	Melakukan aktivitas kontrol pemerintahan dalam hal keamanan dan ketertiban masyarakat	Terdapat satu (1) kepolisian kota besar (Poltabes Yogyakarta) yang menurunkan otoritasnya pada tiga (3) kepolisian sektor kota (Polsekta Gondomanan; Polsekta Danurejan dan Polsekta Gedong Tengen). Masing-masing wilayah kerja Polsekta beririsan pada kawasan.
Sosial-Kemasyarakatan	Penduduk	Warga Masyarakat	Bermukim, bertempat tinggal	Terdapat tiga (3) warga kelurahan masing-masing pada kecamatan yang berbeda yang bersinggungan dengan kawasan, yaitu: kelurahan Sosromenduran (kec.Gedong Tengen), Ngupasan (kec. Gondomanan), Suryatmajan (kec. Danurejan) .
	Non-Penduduk	Pengamen Jalanan	Pelayanan jasa hiburan musik	Pelayanan jasa hiburan ini beragam, dari yang sekadar bernyanyi lalu meminta uang hingga yang memberikan fasilitas bagi pengguna untuk bernyanyi lalu diiringi dengan alat musik yang tersedia.
		Gelandangan & Pengemis	Meminta sumbangan dari seseorang	Kelompok kepentingan yang biasa dikenal dengan sebutan "Gepeng" ini, dari yang tidak memiliki tempat tinggal hingga yang punya tempat tinggal. Mereka yang tidak punya tempat tinggal, biasa tidur diemperan toko sepanjang kawasan.
		Pengunjung/Turis	Berwisata, berkunjung	Sebagaimana kawasan wisata, Malioboro tidak pernah sepi dari pengunjung/turis, apalagi pada hari-hari tertentu seperti: akhir pekan, musim liburan dan momen-momen lainnya
Budaya	Seniman-Budayawan	Pelaku seni-budaya	Seniman Musik/Pengamen	Terdapat banyak seniman musik jalanan di sepanjang kawasan, biasanya mereka menyanyikan lagu dengan iringan satu hingga beberapa alat musik. Seniman ini membedakan diri dengan pengamen jalan (istilah lainnya) karena tidak semata mencari uang, namun bentuk ungkapan seni yang ditandai dengan tidak akan beranjak sebelum menyelesaikan latunan lagu yang dinyanyikannya.

			Seniman Lukis	Terdapat berbagai seniman lukis dengan medium lukis yang berbeda-beda. Mereka berasal dari berbagai daerah di luar kota Yogyakarta. Mereka menjadikan kawasan malioboro selain sebagai tempat ekspresi seni juga tempat memasarkan karya seni.
Religi	Keagamaan	Jamaah Pengajian	Jamaah Pengajian Bisnis	Terdapat dua masjid disekitar kawasan Malioboro; satu diantaranya adalah masjid yang berada di lingkungan kantor DPRD DIY yang sering dimanfaatkan oleh anggota komunitas kawasan dalam kegiatan keagamaan, seperti: sholat dan pengajian rutin; selain itu ada juga masjid yang dimiliki dan dikelola oleh warga masyarakat sekitar

(sumber: hasil penelitian lapangan)

Dari tabel diatas, ekonomi merupakan faktor terbesar dalam menentukan pemangku kepentingan di kawasan. Faktor ini juga memiliki pengaruh yang besar terhadap perputaran uang di kawasan hingga mencapai angka tiga (3) miliar. Hal ini sebagaimana terungkap dalam *website* komunitas harian *Kompas*¹¹ yang peneliti ikuti, menyebutkan bahwa:

“...perkiraan kisaran perputaran uang di sepanjang jalan Malioboro dari ujung utara sampai ujung selatan (istilahnya “dari atas ke bawah”) yang bisa mencapai angka 3 milyar satu malam. Fantastis! Formidable!! Perhitungan ini berdasarkan data dan riset yang pernah di lakukan pada tahun lalu secara sah dan meyakinkan (sayangnya saya tidak boleh menyebutkan darimana data ini saya peroleh, untuk melindungi pihak-pihak tertentu, sebab jika tulisan ini di muat, maka yang membaca bisa siapa saja) ...”

¹¹ <http://community.kompas.com/read/artikel/1649>

Selanjutnya mengenai potensi gangguan keamanan di kawasan Malioboro. Potensi gangguan keamanan baik bentuk, pelaku maupun lokasi gangguan mengacu pada data Poltabes Yogyakarta dan data Satpol PP kota Yogyakarta, selain juga informasi yang berkembang di kawasan yang tidak tercatat oleh kedua institusi tersebut. Wawancara dengan berbagai komunitas memperdalam pembahasan.

Bentuk gangguan keamanan berupa tindak kriminal diantaranya adalah penipuan, pencurian dan penganiayaan. Data berupa Laporan Polisi (LP) Poltabes Yogyakarta 2007-2008 mengenai tindak kriminal yang terjadi di kawasan Malioboro mencatat tiga tindak kriminal yang sering terjadi, yaitu: (a) penipuan sebanyak 27 kali; (b) pencurian sebanyak 5 kali; dan penganiayaan sebanyak 2 kali (lihat tabel. 3.7). Hal ini sedikit berbeda dengan hasil penelitian PUSHAM UII pada 2004 mengenai peta persoalan keamanan di Malioboro, dimana tindak kriminal yang paling menonjol adalah pencurian dompet/barang bawaan (copet), hipnotis, penipuan dan pencurian kendaraan bermotor (2004: 3).

Sementara gangguan keamanan berupa tindak pelanggaran adalah yang terkait dengan Perda, yaitu: pemasangan reklame, pengaturan pedagang kaki lima dan pergelandangan serta pengemisan. Drs. Budi Santosa, S.IP¹², staf Satuan Polisi Pamong Praja kota Yogyakarta yang bertanggung jawab atas ketentraman dan ketertiban umum di kawasan Malioboro dalam wawancara mengatakan:

¹² Wawancara dilakukan di ruang satpol PP kota Yogyakarta pada Kamis, 23 Oktober 2008.

“Pelanggaran yang sering terjadi di (kawasan) Malioboro diantaranya adalah terkait pedagang kaki lima yang tidak mematuhi aturan berjualan, mereka se-enak-nya meletakkan barang dagangannya hingga mengganggu pengguna jalan dan juga sering melampaui batas jam berjualan yaitu pukul 11 malam. Banyak gelandangan dan pengemis yang telah terjaring operasi kami, umumnya orang dewasa dan anak-anak. Selain itu seringkali panitia even/acara yang diadakan di Malioboro memasang umbul-umbul, spanduk acara pada jalur hijau.”

Pelanggaran perda terkait PKL mencapai angka 200 kasus sepanjang 2007-2008. *“...Hampir setiap bulan ada PKL di sepanjang kawasan Malioboro yang terkena operasi, jumlahnya mencapai 10-15 kasus”*, ungkap Drs. Budi Santosa, S.IP.¹³

Sementara pelaku gangguan keamanan, baik kriminal maupun pelanggaran adalah pihak anggota komunitas kawasan selain juga pihak dari luar kawasan. Umumnya pihak komunitas seperti: pedagang kaki lima (PKL) muncul sebagai pelaku pelanggaran Perda, selain juga tindak kriminal perkelahian antar komunitas terkait dengan usaha mereka disana. Sedangkan pihak luar komunitas sering menjadi pelaku kejahatan penipuan, pencurian dan penodongan. Dewi pedagang kaki lima yang menjual pakaian di jalan Malioboro mengatakan bahwa:

“...memang dahulu sering terjadi pertengkaran hingga perkelahian dengan pemilik emperan toko tempat kami berjualan, bahkan ada juga perkelahian dengan pengunjung gara-gara senggolan karena jalan yang sempit, tapi sekarang sudah jarang bahkan tidak ada. Permasalahan kami (PKL) saat ini cuma tempat jualan yang sempit menyebabkan barang dagangan menumpuk, selain itu ketatnya aturan jam berjualan yang menyebabkan barang dagangan kami di sita satpol PP.”

¹³ Wawancara dilakukan di ruang satpol PP kota Yogyakarta pada Kamis, 23 Oktober 2008.

Mengenai pelaku kejahatan dari luar, Dewi menambahkan pendapatnya, “*Sekarang sering terjadi hipnotis, biasanya terjadi di depan Ramayana Mall dan Malioboro Mall, pelakunya orang luar bukan orang sini...*”.

Adapun lokasi kejahatan dan pelanggaran adalah di sekitar kawasan. Terdapat sekurangnya delapan (8) titik rawan tindak kriminal baik dalam ruangan maupun luar ruangan yaitu: taman parkir Abu Bakar Ali, Sepanjang jalan Malioboro, Sepanjang jalan A. Yani, Malioboro Mall, Ramayana Mall, Ramai Mall, depan gedung Agung, depan gedung *Vredeburg*. Hal ini sebagaimana terlihat pada data statistik tindak kriminal di kawasan Malioboro.

Tabel. 3.7
Lokasi Tindak Kriminal di Kawasan Malioboro 2007-2008

Lokasi	Penipuan	Pencurian	Penganiayaan
Taman Parkir Abu Bakar Ali	-	1	1
Jalan Malioboro	5	1	-
Jalan A.Yani	1	2	1
Malioboro Mall	8	-	-
Ramayana Mall	4	-	-
Ramai Mall	6	1	-
Depan Gedung Agung	2	-	-
Depan Benteng Vredeburg	1	-	-
JUMLAH	27	5	2

Sumber: diolah dari Laporan Polisi (LP) Poltabes Yogyakarta

Mengenai potensi gangguan keamanan baik bentuk, pelaku dan lokasi gangguan dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel. 3.8
Potensi Gangguan Keamanan Kawasan Malioboro

Bentuk		Pelaku		Lokasi	
Kejahatan [34 kasus]	Pelanggaran [***kasus]	Pihak Asing	Anggota Komunitas	Luar Gedung [15 kasus]	Dalam Gedung [19 kasus]
<ul style="list-style-type: none"> • Penipuan [27 kasus] • Pencurian [5 kasus] • Penganiayaan [2 kasus] 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengemisan & Pergelangan [***kasus] • Pelanggaran Perda PKL [***kasus] • Pelanggaran Peda Reklame [***kasus] 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengunjung /Wisatawan [***pelaku] • Pencopet [***pelaku] 	<ul style="list-style-type: none"> • Pedagang kaki lima [***pelaku] • Warga masyarakat [***pelaku] 	<ul style="list-style-type: none"> • Taman Parkir Abu Bakar Ali [2 kasus] • Sepanjang jalan Malioboro [6 kasus] • Sepanjang jalan A. Yani [4 kasus] • Depan gedung Agung [2 kasus] • Depan gedung Vredeburg [1 kasus] 	<ul style="list-style-type: none"> • Malioboro Mall [8 kasus] • Ramayana Mall [4 kasus] • Ramai Mall [7 kasus]

(sumber: hasil penelitian lapangan)

Keterangan:

*** : tidak tersedia data kuantitatif

3.2 Strategi Pemberdayaan Perpolisian Masyarakat

3.2.1 Pemahaman Strategi Pemberdayaan

3.2.1.1 Strategi (*strategy*)

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Departemen Pendidikan Nasional, 2002: 1092), kata strategi memiliki beragam makna. Beragam makna kata strategi diantaranya adalah: (a) siasat perang; (b) ilmu siasat perang; (c) tempat yang baik menurut siasat perang; (d) rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus. Dalam hal ini kata strategi terkait dengan beberapa unsur diantaranya: ilmu, tempat, siasat, perang, rencana cermat, kegiatan, sasaran khusus.

Dilain sisi secara etimologis, kata strategi berasal dari kata *strategy* (bahasa Inggris). Dalam *Oxford Learner's Pocket Dictionary* (Manser, 1995: 410), kata *strategy* juga diartikan beragam. Beragam makna kata *strategy* diantaranya adalah: (a) *general plan of action*; (b) *(skill) planning and managing, esp armies in war* atau dalam terjemahan bebasnya (a) rencana umum aksi; (b) (kemahiran) dalam perencanaan dan pengelolaan, khususnya tentara dalam perang. Dalam hal ini kata *strategy* terkait dengan beberapa unsur: rencana; aksi; kemahiran; perencanaan; dan pengelolaan; serta perang.

Sebagai kamus pembeding dalam *The American World Book Dictionary* (Barnhart :1165) kata *strategy* juga diartikan beragam. Beragam definisi kata *strategy* diantaranya adalah sebagai:

“(a) the science and art of employing the political, economic, psychological, and military forces of an action or group of nations to afford the maximum support to adopted policies in peace or war; (b) careful plan or method: a clever stratagem; (c) an adoption or complex of adaptation (as behavior, metabolism, or structure) that serve or appears to serve an important function in achieving evolutionary success. ((a) ilmu pengetahuan dan seni yang mempergunakan politik, ekonomi, psikologi dan kekuatan militer dalam sebuah aksi atau kelompok negara untuk dapat memberi dukungan maksimal bagi kebijakan-kebijakan yang diambil dalam keadaan damai atau perang; (b) rencana dan metode cermat: sebuah siasat cerdas; (c) sebuah pemakain atau penyesuaian yang rumit (sebagai perilaku, metabolisme, struktur) yang menyajikan atau memunculkan sajian sebuah fungsi yang penting dalam pencapaian sukses secara bertahap. Dalam hal ini kata strategy berkaitan dengan unsur: ilmu; seni; politik, ekonomi, psikologi dan kekuatan militer; aksi; negara; dukungan maksimal; kebijakan; rencana; metode; damai; perang; pencapaian; sukses; bertahap).”

Tabel. 3.9
Perbandingan definisi kata Strategi atau Strategy

KBBI	Oxford Learner's Pocket Dictionary	The American World Book Dictionary
<ul style="list-style-type: none"> ▪ siasat (perang); ▪ ilmu siasat (perang); ▪ tempat yang baik menurut siasat (perang); ▪ rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ general plan of action atau rencana umum aksi; ▪ (skill) planning and managing, esp armies in war atau (kemahiran) dalam perencanaan dan pengelolaan, khususnya tentara dalam perang. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ the science and art of employing the political, economic, psychological, and military forces of an action or group of nations to afford the maximum support to adopted policies in peace or war; atau ilmu pengetahuan dan seni yang mempergunakan politik, ekonomi, psikologi dan kekuatan militer dalam sebuah aksi atau kelompok negara untuk dapat memberi dukungan maksimal guna menurutkan kebijakan-kebijakan dalam keadaan damai atau perang;; ▪ careful plan or method: a clever stratagem; atau rencana dan metode cermat: sebuah siasat cerdas; ▪ an adoption or complex of adaptation (as behavior, metabolism, or structure) that serve or appears to serve an important function in achieving evolutionary success; atau sebuah pemakain atau

		penyesuaian yang rumit (sebagai perilaku, metabolisme, struktur) yang menyajikan atau memunculkan sajian sebuah fungsi yang penting dalam pencapaian sukses secara bertahap
--	--	---

(Sumber: diolah dari beberapa kamus)

Dari uraian diatas mengenai istilah strategi (*strategy*) terkait dengan beberapa unsur, yaitu: (1) ilmu dan seni, (2) kemahiran, (3) perencanaan dan pengelolaan, (4) siasat dan tempat; (5) metode aksi, (6) kesuksesan, (7) dukungan maksimal, (8) negara; (9) dengan sasaran khusus (10) dalam menurutkan kebijakan perdamaian dan perang, (11) secara bertahap. Dari beberapa unsur tersebut, dapat kiranya dipahami mengenai istilah strategi (*strategy*) adalah ilmu dan seni tentang kemahiran dalam perencanaan dan pengelolaan yang meliputi siasat dan penentuan tempat terbaik untuk aksi guna mencapai kesuksesan dengan dukungan maksimal melalui sasaran khusus dalam kehidupan bernegara menurutkan kebijakan perdamaian maupun perang secara bertahap. Secara singkat strategi merupakan segala sesuatu yang dilakukan guna mencapai tujuan dengan berbagai perencanaan dan pengelolaan tertentu.

3.2.1.2 Pemberdayaan (*Empowerment*)

Secara etimologis pemberdayaan berasal dari kata dasar daya yang memiliki arti kekuatan/kemampuan. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Departemen Pendidikan Nasional, 2002: 241-242), kata

pemberdayaan memiliki pengertian yaitu: proses, cara, perbuatan memberdayakan (membuat berdaya).

Di sisi lain, sebagian pakar memahami bahwa pemberdayaan merupakan terjemahan dari kata *empowerment* (bahasa Inggris). Kata *empowerment* berasal dari kata *power* yang memiliki arti kekuasaan, tenaga, daya, kekuatan, kemampuan dan wewenang. Dalam *International Dictionary of The English Language* (Mc Leod, 1983: 364) kata *empowerment* memiliki pengertian yaitu: (a) *to give power or authority to; authorize*, (b) *to give ability to; enable or permit* atau dalam terjemahan bebasnya (a) memberi/pemberian kekuasaan atau otoritas untuk berbuat; memberi/pemberian kuasa; (b) (memberi/pemberian kemampuan untuk berbuat; memberi/pemberian izin). Bertolak dari pengertian tersebut, maka pemberdayaan (*empowerment*) dapat dimaknai sebagai suatu proses memberi (pemberian) kekuasaan/otoritas/kuasa; dan/atau proses memberi (pemberian) kemampuan; memberi (pemberian) izin untuk berbuat sesuatu.

Dari pengertian diatas terdapat perbedaan yang signifikan mengenai istilah pemberdayaan dan/atau *empowerment* yang dibangun dari masing-masing kata dasar, daya dan *power*. Beberapa perbedaan tersebut dapat terlihat dalam tabel dibawah ini.

Tabel. 3.10
Perbandingan definisi kata daya dan *power*

Istilah	Pemberdayaan	<i>Empowerment</i>
Kata dasar	daya	<i>Power</i>
	kekuatan/kemampuan	kekuasaan, tenaga, daya, kekuatan, negara besar, kemampuan dan wewenang
Pengertian	proses, cara, perbuatan memberdayakan (membuat berdaya)	(a) <i>to give power or authority to; authorize</i> (b) <i>to give ability to; enable or permit</i>
	~ "suatu proses menuju berdaya atau proses untuk memperoleh daya/kekuatan/kemampuan" ~ "proses pemberian daya/kekuatan/kemampuan dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang/belum berdaya"	~ "suatu proses memberi kekuasaan/otoritas (memberi kuasa) untuk berbuat sesuatu" ~ "proses memberi kemampuan (memberi izin) untuk berbuat sesuatu"

(sumber: diolah dari berbagai kamus)

Secara konseptual terdapat beraneka ragam pemahaman mengenai pemberdayaan (*empowerment*). Hal ini terkait dengan aspek penekanan makna dan aspek kontekstual kemunculan ide pemberdayaan (*empowerment*). Aspek penekanan makna memunculkan dua (2) pemahaman berbeda yaitu: (a) pemberdayaan sebagai sebuah proses; (b) pemberdayaan sebagai sebuah tujuan. Sedangkan aspek kontekstual ide juga memunculkan dua (2) pemahaman yaitu: (a) pemberdayaan sebagai sebuah fenomena sosial-politik yang tumbuh dari konteks sosial-politik negara-negara berkembang, seperti: Indonesia; dan (b) pemberdayaan sebagai sebuah fenomena sosial-politik yang tumbuh dari konteks sosial-politik negara-negara liberal demokrasi, seperti: Amerika.

Pertama, pemberdayaan sebagai sebuah proses politik. Dalam hal ini pemberdayaan merupakan proses memperoleh dan/atau pemberian

daya/kekuatan/kemampuan guna mencapai kondisi berdaya. Konsep ini memiliki dua (2) penekanan makna proses pemberdayaan, yaitu: (a) suatu proses menuju berdaya atau proses untuk memperoleh daya/kekuatan/kemampuan; dan (b) suatu proses pemberian daya/kekuatan/kemampuan dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang/belum berdaya.

Lebih lanjut penekanan dua makna “memperoleh” dan “pemberian” memiliki perbedaan satu diantaranya. Makna memperoleh daya/kekuatan/kemampuan menunjukkan bahwa sumber inisiatif dalam rangka mendapatkan atau meningkatkan daya, kekuatan atau kemampuan sehingga memiliki keberdayaan adalah pihak yang belum/tidak berdaya. Hal ini mengindikasikan bahwa yang menjadi sumber inisiatif untuk berdaya adalah dari pihak yang tidak/belum berdaya. Dengan demikian pihak yang belum/tidak berdaya-lah yang aktif mencari, mengusahakan, melakukan, menciptakan situasi atau meminta kepada pihak lain untuk memberikan daya/kekuatan/kemampuan. Selanjutnya, keadaan seperti ini hanya akan tercipta jika pihak yang belum/tidak berdaya tersebut menyadari ketidakmampuan/ketidakberdayaan/tidak adanya kekuatan, dan sekaligus disertai dengan kesadaran akan perlunya memperoleh daya/kemampuan/kekuatan.

Sedangkan makna pemberian menunjukkan bahwa sumber inisiatif bukan dari pihak yang belum/tidak berdaya. Hal ini mengindikasikan bahwa sumber inisiatif untuk mengalihkan daya/kemampuan/kekuatan

adalah dari pihak-pihak lain yang memiliki kekuatan dan kemampuan, misalnya pemerintah (negara). Sependapat dengan pemahaman tersebut, Sulistiyani (2004: 77) yang menyebutkan secara langsung bahwa pihak yang belum/tidak berdaya adalah masyarakat, sedangkan sebaliknya adalah pemerintah dan agen-agen pembangunan lainnya. Priyono dan Pranarka (1996: 23) juga sependapat dengan hal tersebut, sebagaimana mereka menyatakan bahwa pemberdayaan mengandung dua arti: *(a) to give power or authority* atau memberikan kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas kepada pihak yang kurang/belum berdaya; dan *(b) to give ability to or enable* atau memberikan kemampuan atau keberdayaan serta memberikan peluang kepada pihak lain untuk melakukan sesuatu.

Pemberdayaan sebagai sebuah proses memiliki tahapan tersendiri. Menurut Sulistiyani (2004: 83) terdapat tiga tahapan pemberdayaan yaitu: (1) Penyadaran dan pembentukan perilaku; (2) Transformasi kemampuan dan kecakapan keterampilan; dan (3) Peningkatan kemampuan intelektual dan kecakapan-keterampilan.

Tahap penyadaran dan pembentukan perilaku merupakan tahapan persiapan awal dalam proses panjang pemberdayaan. Pada tahap ini, capaian yang hendak dituju adalah terciptanya perilaku sadar dan peduli, sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri.

Tahap transformasi kemampuan dan kecakapan keterampilan merupakan tahapan pertengahan dalam proses panjang pemberdayaan.

Pada tahap ini, capaian yang hendak dituju adalah terbukanya wawasan dan munculnya keterampilan dasar, sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan.

Tahap peningkatan kemampuan intelektual dan kecakapan-keterampilan merupakan tahapan akhir dalam proses panjang pemberdayaan. Pada tahap ini, capaian yang hendak dituju adalah terbentuknya inisiatif dan kemampuan inovatif untuk sampai pada kemadirian individu maupun masyarakat.

Kedua, pemberdayaan sebagai sebuah tujuan politik. Dalam hal ini, pemberdayaan merupakan tujuan atau jawaban atas realitas ketidakberdayaan (*disempowerment*) yang diakibatkan oleh relasi kuasa yang timpang (*asimetris*). Menurut Pambudi (2003: 54-58) bahwa dalam konteks relasi negara dan masyarakat (*state and society*), mereka yang tidak berdaya adalah pihak yang tidak memiliki daya atau kehilangan daya/kekuatan.

Lebih lanjut mengenai realitas ketidakberdayaan dalam relasi kuasa terdapat dua (2) kemungkinan. *Pertama*, realitas tidak mempunyai kekuatan, dalam hal ini sejak dari awal tidak mempunyai kekuatan. *Kedua*, realitas kehilangan kekuatan, dalam hal ini awalnya mempunyai kekuatan kemudian ada sebuah proses yang membuat hilang/berkurangnya suatu kekuatan. Kedua kondisi ketidakberdayaan tersebut, baik tidak punya kekuatan maupun kehilangan kekuatan merupakan kondisi yang berasal dari hubungan kekuasaan/relasi kuasa (*power relations*). Hubungan

kekuasaan tersebut dalam posisi yang tidak seimbang atau timpang (*asimteris*). Sehingga, diperlukan usaha-usaha untuk lepas dari ketidakberdayaan guna menjalankan relasi kuasa yang seimbang. Maka, jawaban atas ketidakberdayaan dalam hal ini adalah pemberdayaan. Jadi, pemberdayaan menjadi sebuah tujuan dari usaha-usaha lepas dari ketidakberdayaan.

Pemberdayaan sebagai sebuah tujuan memiliki cita-cita tersendiri. Cita-cita tersebut adalah kemandirian individu dan masyarakat. Menurut Sulistiyani (2004: 80), kemandirian tersebut meliputi kemandirian berpikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan dengan mempergunakan daya kemampuan yang terdiri atas kemampuan kognitif, konatif, psikomotorik dan efektif serta sumber daya lainnya yang bersifat fisik-material. Kognitif merupakan kemampuan berpikir yang dilandasi oleh pengetahuan dan wawasan dalam rangka mencari solusi atas permasalahan yang dihadapi. Konatif merupakan suatu sikap perilaku yang terbentuk yang diarahkan pada perilaku yang sensitif terhadap nilai-nilai pembangunan dan pemberdayaan. Afektif merupakan *sense* yang diharapkan dapat diintervensi untuk mencapai keberdayaan dalam sikap dan perilaku. Psikomotorik merupakan kecakapan keterampilan sebagai upaya pendukung dalam aktivitas pembangunan.

Individu dan masyarakat mandiri merupakan suatu cita-cita atau kondisi ideal. Mengenai masyarakat ideal ini Montagu dan Matson dalam *The Dehumanisasi of Man* mengagas konsep *The Good Community and*

Competency yaitu sembilan (9) hal mengenai masyarakat yang baik dan empat (4) kondisi kompetensi masyarakat, sebagaimana terlihat pada tabel dibawah ini (Sulistiyani, 2004: 81-82).

Tabel. 3.11
The Good Community dan Competencies

<i>The Good Community</i>	<i>Competencies</i>
1. Setiap anggota masyarakat berinteraksi satu sama lain berdasarkan hubungan pribadi, adanya kelompok juga kelompok primer	1. Mampu mengidentifikasi masalah dan kebutuhan komunitas
2. Komunitas memiliki otonomi yaitu kewenangan dan kemampuan untuk mengurus kepentingannya sendiri secara bertanggung jawab	2. Mampu mencapai kesepakatan tentang sasaran yang hendak dicapai dan skala prioritas
3. Memiliki viabilitas yaitu kemampuan memecahkan masalah sendiri	3. Mampu menemukan dan menyepakati cara dan alat mencapai sasaran yang telah dituju
4. Distribusi kekuasaan merata sehingga setiap orang berkesempatan riil, bebas memiliki dan menyatakan kehendaknya	4. Mampu bekerjasama rasional dan bertindak mencapai tujuan
5. Kesempatan setiap anggota masyarakat untuk berpartisipasi aktif untuk kepentingan bersama	
6. Komunitas memberi makna kepada anggota	
7. Adanya heterogenitas dan beda pendapat	
8. Pelayanan masyarakat ditempatkan sedekat dan secepat kepada yang berkepentingan	
9. Adanya konflik dan <i>managing</i> konflik	

(sumber: Sulistiyani, 2004: 81-82)

Ketiga, pemberdayaan sebagai fenomena sosial-politik di negara-negara berkembang (*developing countries*). Seperti di Indonesia misalnya, istilah tersebut merupakan khas Indonesia yang memiliki makna pemberian/memberi daya. Fenomena sosial-politik tersebut tumbuh seiring dengan situasi dan kondisi perkembangan negara. Adapun situasi dan kondisi negara-negara yang sedang berkembang atau sering diklasifikasikan sebagai negara berkembang diantaranya adalah: negara baru yang tumbuh pada era 1950-an, umumnya bekas daerah jajahan, dan

menjadi negara merdeka setelah Perang Dunia II usai (Soetomo, 2008: 1). Selanjutnya, pemberdayaan muncul sebagai reaksi atas kondisi tidak normal atau tertinggal yang dialami masyarakat di negara berkembang. Sehingga pemberdayaan dibutuhkan dalam rangka pemberian/memberi daya terhadap masyarakat yang tertinggal.

Terkait dengan pemberdayaan di negara berkembang sekurangnya membutuhkan beberapa proses yang berbeda dengan negara lain. Hal ini sebagaimana dikemukakan Soetomo (2008: 1-2) bahwa perlu ada perbedaan perlakuan bagi masyarakat negara berkembang yang baru memperoleh kemerdekaan politik. Hal utama adalah negara berkembang membutuhkan proses akselerasi perubahan, yaitu guna mengejar ketertinggalan dibandingkan masyarakat lain. Kemudian, negara berkembang membutuhkan proses reintegrasi, yaitu guna menyatukan kembali kehidupan masyarakat yang terpisahkan akibat penjajahan. Selain itu, negara berkembang membutuhkan proses revitalisasi, yaitu guna meng-aktualisasikan kembali potensi-potensi yang terhambat akibat penjajahan.

Keempat, pemberdayaan atau lebih tepat disebut sebagai *empowerment* merupakan fenomena sosial-politik di negara-negara demokrasi liberal (*liberal democracies*). Seperti di Amerika Serikat misalnya, negara yang memperkenalkan konsep *empowerment* sebagai pemberian/memberi kekuasaan dalam proses pergulatan kekuasaan diantara pihak-pihak yang berkepentingan atas sistem demokrasi.

Fenomena sosial-politik tersebut tumbuh seiring dengan situasi dan kondisi demokratis negara tersebut. Adapun situasi dan kondisi negara-negara yang menjalankan sistem demokrasi atau sering diklasifikasikan sebagai negara demokrasi liberal (*liberal democracies*) diantaranya adalah: negara paling merdeka dan sangat stabil, paling kaya dan sangat produktif secara ekonomi, serta kuat dalam penegakan hak asasi manusia dan penyediaan pelayanan sosial bagi warga negaranya; akan tetapi juga memiliki beragam permasalahan yang timbul seperti: rasisme (diskriminasi atas ras), seksisme (berprasangka atas jenis kelamin terhadap orang lain, khususnya perempuan), elitisme (lebih percaya pada satu sistem guna membangun satu kelompok yang berkuasa di masyarakat), eksploitasi, korupsi politik, dan ketamakan dalam ekspansi bisnis, serta ancaman terhadap lingkungan hidup. Hal ini sebagaimana dikemukakan McCormick (2004: 21) dalam memahami karakteristik negara-negara demokrasi liberal, yaitu:

“... They are the freest and the most stable, they are the wealthiest and most economically productive, and they have the strongest records on human rights and on providing their citizens with basic social service. They are not perfect by any means and are still troubled by racism, sexism, elitism, exploitation, political corruption, corporate greed, and threats to the environment ..., ... (mereka paling bebas dan paling stabil, mereka paling sejahtera dan paling produktif secara ekonomi, dan mereka memiliki reputasi yang paling baik dalam hal hak asasi manusia dan dalam penyediaan layanan kebutuhan dasar kepada para warga negaranya. Mereka tidak sempurna, dan masih bermasalah dengan rasisme, seksisme, elitisme, eksploitasi, korupsi politik, kejahatan korporasi dan ancaman terhadap lingkungan...”

Dalam situasi dan kondisi demikian, gagasan *empowerment* lahir dan berkembang guna turut serta dalam pergulatan kekuasaan yang ada. Hal ini sebagaimana dipahami Sulistiyani (2004: 78) bahwa *empowerment* merupakan gagasan dari khazanah barat (negara demokrasi liberal) yang bernuansa “pemberian kekuasaan”, ia lahir dalam konteks barat dan menjadi reaksi atas pergulatan kekuasaan. Sehingga *empowerment* sebagai proses sosial-politik melekat dalam sistem demokrasi liberal, guna tercipta keseimbangan kekuasaan.

Mengenai perbedaan konsep pemberdayaan (*empowerment*), baik aspek penekanan makna maupun aspek konteks ide dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel. 3.12
Perbedaan Konsep Pemberdayaan (*empowerment*)

Aspek	Konsep	Pemberdayaan (<i>empowerment</i>)
Makna Ide	Proses	<ul style="list-style-type: none"> • proses menuju berdaya atau proses untuk memperoleh daya/kekuatan/kemampuan • proses pemberian daya/kekuatan/kemampuan dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang/belum berdaya
	Tujuan	<ul style="list-style-type: none"> • tujuan atau jawaban atas realitas ketidakberdayaan atau <i>disempowerment</i> yang diakibatkan oleh relasi kuasa yang timpang (<i>asimetris</i>)
Konteks Ide	Negara Berkembang	<ul style="list-style-type: none"> • pemberian/memberi daya terhadap masyarakat yang tertinggal
	Negara Demokrasi Liberal	<ul style="list-style-type: none"> • pemberian/memberi kekuasaan dalam proses pergulatan kekuasaan diantara pihak-pihak yang berkepentingan atas sistem demokrasi

(Sumber: diolah dari berbagai sumber)

Secara umum, ide utama pemberdayaan (*empowerment*) bersentuhan dengan konsep politik sebagai kekuasaan. Adapun kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk mempengaruhi (*to influence*) perilaku seseorang atau kelompok lain, sesuai dengan keinginan pelaku (Budiardjo, 2008: 17-18). Dalam ilmu pengetahuan politik modern/kontemporer, kekuasaan tidak bersifat vakum dan terisolasi seperti konsep kekuasaan pada ilmu sosial tradisional. Kekuasaan senantiasa hadir dan tercipta dalam konteks relasi sosial antar manusia. Karena itu, kekuasaan dan relasi kekuasaan (*power and power relations*) dapat berubah (Suharto, 2004: 3). Senada dengan pendapat ini Nanette Page dan Cheryl E. Czuba (www.joe.org) yang menguraikan bahwa:

“At the core of the concept of empowerment is the idea of power. The possibility of empowerment depends on two things. First, empowerment requires that power can change. If power cannot change, if it is inherent in positions or people, then empowerment is not possible, nor is empowerment conceivable in any meaningful way. In other words, if power can change, then empowerment is possible. Second, the concept of empowerment depends upon the idea that power can expand. This second point reflects our common experiences of power rather than how we think about power.(Pada inti konsep pemberdayaan adalah ide kekuasaan. Kemungkinan pemberdayaan tergantung pada dua hal. Pertama, pemberdayaan membutuhkan kekuasaan yang dapat berubah. Jika kekuasaan tidak dapat menciptakan perubahan, maka pengalihan kekuasaan adalah hal yang tidak mungkin dilakukan. Dengan kata lain, jika kekuasaan dapat berubah, kemudian pemberdayaan adalah memungkinkan. Kedua, konsep pemberdayaan tergantung pada ide bahwa kekuasaan dapat diperluas. Poin kedua ini merefleksikan pengalaman biasa kita tentang kekuasaan daripada bagaimana kita berpikir tentang kekuasaan)”

Dengan kata lain, kemungkinan terjadinya pemberdayaan sangat tergantung pada dua (2) hal:

- a) Bahwa kekuasaan dapat berubah (*power can change*). Jika kekuasaan tidak dapat berubah, pemberdayaan tidak mungkin terjadi dengan cara apapun.
- b) Bahwa kekuasaan dapat diperluas (*power can expand*). Konsep ini menekankan pada pengertian kekuasaan yang tidak statis, melainkan dinamis.

Dari uraian panjang diatas, maka pemberdayaan (*empowerment*) memiliki tiga (3) cakupan dan sekurangnya dua (2) pihak/kelompok terkait. Ketiga inti pokok pemberdayaan tersebut, diantaranya yaitu: (a) memiliki kaitan dengan proses memperoleh dan/atau memberi daya/kekuasaan dalam relasi kuasa; (b) memiliki tujuan agar lepas dari ketidakberdayaan melalui potensi yang ada; (c) memiliki kegunaan mencapai kemandirian masyarakat (*community*). Sedangkan pihak-pihak terkait dalam relasi kuasa diantaranya: (a) pihak/kelompok yang tidak berdaya/kurang berdaya, disebut yang diberdayakan; (b) pihak/kelompok yang berdaya/lebih berdaya, disebut pemberdaya.

Ketiga hal tentang pemberdayaan tersebut juga sesuai dengan Sulistiyani (2004: 79) yang memahami bahwa terdapat tiga (3) inti pokok pemberdayaan, yaitu: (a) pengembangan atau *enabling*; (b) memperkuat potensi/daya atau *empowering*; (c) dan terciptanya kemandirian atau *autonomy*. Melalui tiga inti pokok tersebut, pemberdayaan berupaya menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Ia tidak saja terjadi pada mereka yang tidak

memiliki kemampuan, akan tetapi memiliki daya yang masih terbatas, sehingga dapat dikembangkan/ditingkatkan (*empowering*). Ia berupaya mengantarkan pada proses kemandirian (*autonomy*).

Jadi dari uraian panjang diatas, baik etimologi dan konsep serta unsur pokok, maka dapat digagas pemahaman tentang strategi pemberdayaan. Adapun strategi pemberdayaan yang dimaksud adalah segala sesuatu yang dilakukan secara bertahap guna mencapai kemandirian atas ketidakberdayaan dalam relasi kuasa dengan cara memberi dan/atau memperoleh potensi.

3.2.2 Bentuk Strategi Pemberdayaan

Beranjak dari pemahaman tentang strategi pemberdayaan diatas, selanjutnya akan kita pahami bentuk pemberdayaan perpolisian masyarakat. Tiga (3) bentuk pemberdayaan perpolisian masyarakat yaitu: pengembangan kapasitas, partisipasi politik dan penyelesaian masalah. Adapun bentuk pemberdayaan tersebut tidak terlepas dari tiga unsur, *enabling*, *empowering*, dan *autonomy*.

3.2.2.1 Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*)

Unsur *enabling* memunculkan bentuk pemberdayaan dalam usaha pengembangan kemampuan masyarakat. Salah satu bentuk usaha pengembangan kemampuan tersebut adalah melalui pengembangan kapasitas (*capacity building*). Adapun pengembangan kapasitas (*capacity*

building) merupakan peningkatan kemampuan semua pihak yang memiliki kepentingan atas sesuatu guna memperbaiki proses sosial-politik yang ada melalui pengelolaan aspirasi. Hal ini sejalan dengan definisi yang dikemukakan Bappenas¹⁴ (Badan Perencana Pembangunan Nasional) bahwa *capacity building* merupakan peningkatan kapasitas/kemampuan masyarakat dan pemerintah; agar masyarakat mampu menyampaikan aspirasi dengan baik dan pemerintah mampu merespon aspirasi tersebut.

Dalam paradigma konstruktivisme (Indarti, 2004: 191), pada dasarnya masyarakat memiliki kemampuan atau kapasitas yang beragam, perbedaan diantara anggota masyarakat terkait informasi yang terbangun berdasarkan pengalaman individual dan sosial masing-masing, pihak yang rajin/aktif mengembangkan informasi akan menjadi *well informed subject*. Terkait dengan pengembangan kapasitas, maka akses informasi menjadi sesuatu yang menentukan tingkat kapasitas masyarakat. Adapun akses informasi menurut Dr. Darwanto¹⁵ meliputi ilmu pengetahuan, program dan kinerja pemerintah, hak dan kewajiban dalam bermasyarakat, ketentuan tentang pelayanan umum, perkembangan permintaan dan penawaran pasar, dsb.

Pengembangan kapasitas dalam pelaksanaan perpolisian masyarakat merupakan segala bentuk usaha menuju pada kondisi masyarakat yang terinformasikan secara lebih baik (*well informed*) tentang keamanan kawasan. Usaha ini dipisahkan atas dua pihak pengembang

¹⁴ www.bappenas.go.id

¹⁵ www.bappenas.go.id

kapasitas, antara pemerintah dan publik. Pemerintah dalam hal ini adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) pada wilayah kerja masing-masing, yaitu: Polres Semarang Selatan dan Polres Semarang Timur di kawasan Simpang Lima-kota Semarang; serta Polresta Yogyakarta di kawasan Malioboro-kota Yogyakarta. Sementara publik dalam hal ini adalah mereka yang berada di lingkungan kawasan yang menjadi anggota komunitas, yaitu: komunitas kawasan Simpang Lima-kota Semarang dan komunitas kawasan Malioboro-kota Yogyakarta.

Pengembangan kapasitas oleh Polri terdiri atas dua macam, yaitu: *internal capacity building* dan *external capacity building*. Pengembangan kapasitas internal (*internal capacity building*) bertujuan untuk menguatkan kapasitas personil Polri dalam menerapkan perpolisian masyarakat, menekankan keaktifan dari sisi personil Polri sebagai aparat penjaga keamanan. Sedangkan pengembangan kapasitas eksternal (*external capacity building*) bertujuan untuk menguatkan kapasitas anggota komunitas kawasan; menekankan keaktifan dari sisi publik yang menjadi anggota komunitas kawasan sebagai pendukung keamanan.

Pengembangan kapasitas internal diantaranya berbentuk pendidikan kejuruan, pelatihan, kursus dan penataran perpolisian yang diperuntukan bagi personil Polri. Pendidikan kejuruan (dikjur) perpolisian merupakan pengembangan kapasitas personil Polri dalam bentuk pendidikan fungsi teknis perpolisian yang pelaksanaannya berlangsung selama hitungan bulan hingga hitungan tahun; pendidikan ini diberikan

kepada personil Polri setelah mengemban tugas dalam beberapa tahun; adapun bidang pendidikan tersebut diantaranya adalah fungsi lalu lintas, samapta, reserse kriminal, intelejen keamanan, polisi air dan brigade mobil. Pelatihan perpolisian merupakan pengembangan kapasitas personil Polri dalam bentuk latihan teknis perpolisian yang pelaksanaannya selama hitungan hari; pelatihan ini diberikan terkait dengan program yang sedang dijalankan oleh Polri. Kursus perpolisian merupakan pengembangan kapasitas personil Polri dalam bentuk berbagai seri fungsi teknis perpolisian yang pelaksanaannya dalam hitungan minggu hingga hitungan bulan; berbagai kursus seri fungsi perpolisian tersebut kadangkala berlangsung di negara lain. Sedangkan penataran perpolisian merupakan bentuk penguatan kapasitas personil Polri terkait dengan operasionalisasi perpolisian yang pelaksanaannya satu hingga dua hari.

Pengembangan kapasitas internal dilakukan secara berjenjang berdasarkan fungsional (jenjang fungsional). Jenjang fungsional tersebut adalah petugas Polmas pada lapis paling bawah, kemudian penyelia Polmas dan pembina Polmas pada lapis tengah serta pengembang Polmas pada lapis atas. Keempat jenjang tersebut mengemban fungsi Polmas sesuai dengan kapasitas dan kewenangan masing-masing.

Petugas Polmas adalah anggota Polri dari golongan bintara yang berpangkat Brigadir Polisi tingkat II (BRIPDA) hingga Ajun Inspektur Polisi tingkat I (AIPTU). Mereka disiapkan secara khusus dan ditugaskan di tiap desa/kelurahan (model Polmas Kewilayahan) atau suatu kawasan

tertentu (model Polmas Kawasan) untuk menyelenggarakan perpolisian masyarakat, membangun komunitas yang dapat bekerja sama dengan masyarakat dalam meniadakan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban, menciptakan ketentraman, serta mendukung terwujudnya kualitas hidup masyarakat. Di kawasan Simpang Lima terdiri atas lima (5) orang petugas Polmas, empat (4) diantaranya adalah petugas Polmas pada empat (4) wilayah kelurahan yang berada di kawasan, sedangkan satu (1) lagi adalah petugas Polmas bidang lalu lintas yang bertugas di pos Patroli dan Pengawasan (Patwal) Simpang Lima. Sementara di kawasan Malioboro terdiri atas enam (6) orang petugas Polmas, masing-masing dua (2) orang bertugas pada tiga (3) wilayah kelurahan yang berada di kawasan.

Pada umumnya petugas Polmas adalah petugas Babinkamtibmas yang telah dimodifikasi tugas dan fungsinya. Adapun Babinkamtibmas (Bintara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat) merupakan aparat Polri dengan golongan pangkat bintara yang mendapat tugas dan fungsi dari Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) masing-masing Kepolisian Daerah (Polda), termasuk Polda Jawa Tengah dan Polda DI Yogyakarta.

Penyelia Polmas adalah anggota Polri dari golongan perwira pertama yang berpangkat dari Inspektur Polisi tingkat II (IPDA) hingga Ajun Komisaris Polisi (AKP). Jenjang fungsional ini dikembangkan guna melakukan pengawasan terhadap kinerja petugas Polmas. Mereka

berkedudukan di Polsek. Penyelia Polmas di kawasan Simpang Lima terdiri atas dua (2) orang, yaitu Kepala Kepolisian Sektor (Kapolsek) Lamper Sari dan Semarang Tengah. Sedangkan di kawasan Malioboro terdiri atas tiga (3) orang, yaitu Kapolsek Gedongtengen, Danurejan dan Gondomanan.

Selanjutnya, pembina Polmas adalah anggota Polri dari golongan perwira pertama dan perwira menengah yang berpangkat AKP hingga Komisarisi Polisi (Kopol). Jenjang fungsional ini dikembangkan agar berkemampuan merencanakan, mengarahkan dan mengawasi petugas Polmas. Mereka berkedudukan di Polres, Poltabes atau Polwiltabes. Pembina Polmas di kawasan Simpang Lima terdiri atas tujuh (7) orang, yaitu masing-masing dua (2) orang dari Polres Semarang Timur dan Semarang Selatan serta Polwiltabes Semarang dari Kepala Bagian Pembinaan dan Kemitraan (Kabag Bina Mitra) dan Kepala Bagian Pembinaan Personil (Kabag Bin); dari serta satu (1) orang dari Kepala Satuan Lalu Lintas (Kasatlantas) Polwiltabes Semarang. Sementara di kawasan Malioboro terdiri atas dua (2) orang, yaitu: Kabag Bina Mitra dan Kabag Bin Poltabes Yogyakarta.

Adapun pengembang Polmas adalah anggota Polri dari golongan perwira menengah yang berpangkat Kopol hingga Komisarisi Besar Polisi (Kombes Pol). Jenjang fungsional ini dikembangkan agar berkemampuan merencanakan, mengarahkan, mengawasi dan meningkatkan kemampuan serta merumuskan kebijakan/strategi

operasional petugas Polmas. Mereka berkedudukan di Polda/Mabes Polri. Mengenai hal ini terkait dengan Kepala Biro (Karo) Binamitra dan Kepala Biro (Karo) Personalia di tingkat Polda Jawa Tengah dan DI Yogyakarta serta Deputi Operasional (Deops) dan Deputi Sumber Daya Manusia (De SDM) di tingkat Mabes Polri.

Tabel. 3.13
Pengembangan Fungsi Polmas di Kawasan Simpang Lima dan Malioboro

Kawasan	Pengembangan Fungsi Polmas	Golongan	Pangkat	Jumlah
Simpang Lima	Pengembang	Perwira menengah-perwira tinggi		1 orang
	Pembina	Perwira pertama-perwira menengah		1 orang
	Penyelia	Perwira pertama		4 orang
	Petugas	Bintara	AIPTU (3 orang) AIPDA (1 orang) BRIPKA	4 orang
Malioboro	Pengembang	Perwira menengah-perwira tinggi		1 orang
	Pembina	Perwira pertama-perwira menengah		1 orang
	Penyelia	Perwira pertama		3 orang
	Petugas	Bintara	AIPTU (4 orang) AIPDA (1 orang) BRIGADIR (1 orang)	6 orang

(sumber: hasil penelitian lapangan)

Sedangkan pengembangan kapasitas eksternal umumnya berbentuk sosialisasi bagi anggota komunitas kawasan dan penguatan kapasitas kelompok pendukung keamanan kawasan. Anggota komunitas kawasan dalam hal ini tentu adalah pemangku kepentingan seperti yang telah disebutkan pada pembahasan sebelumnya. Sementara kelompok

pendukung keamanan diantaranya adalah Supeltas (Sukarelawan Pengatur Lalu Lintas), Satpam (Satuan Pengaman), paguyuban dan kelompok atau institusi pendukung keamanan lainnya.

Sementara pengembangan kapasitas oleh publik umumnya berbentuk pelatihan bagi personil Polri dan anggota komunitas kawasan serta juga penelitian mengenai perpolisian masyarakat. Pelatihan dan penelitian perpolisian masyarakat dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM) dengan bantuan dana dari organisasi donor. Adapun materi yang terkait diantaranya adalah polisi dan demokrasi, polisi dan hak asasi manusia (HAM), polisi dan perubahan sosial dan lain sebagainya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh M. Zuhdan, S.IP¹⁶, salah seorang pegiat Pusham UII yang melakukan pengorganisasian perpolisian masyarakat di Malioboro bahwa:

“Pusham UII melakukan pendampingan komunitas, salah satunya melalui program COP (Community Oriented Policing), kebetulan saya yang bertugas di Malioboro. Pertama-tama kami melakukan penelitian tentang Peta Persoalan Keamanan pada tahun 2004, kemudian membentuk pokja (kelompok kerja) yang terdiri atas anggota komunitas. Kami juga melakukan pelatihan COP yang pesertanya polisi dan anggota Pokja. Adapun funding-nya dari TAF (The Asia Foundation)...”

3.2.2.2 Partisipasi Politik (*Political Participation*)

Sementara unsur *empowering* memunculkan bentuk pemberdayaan dalam usaha memperkuat potensi. Memperkuat potensi dapat dilakukan melalui partisipasi politik (*political participation*). Hal ini terkait dengan

¹⁶ Wawancara dilakukan di gedung Pusham UII pada Senin, 29 September 2008

arti penting partisipasi dalam demokrasi. Sebagaimana pendapat Surbakti (1999: 140) tentang partisipasi dan demokrasi:

“Partisipasi merupakan salah satu aspek penting demokrasi. Asumsi yang mendasari demokrasi (dan partisipasi) orang yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya adalah orang itu sendiri. Karena keputusan politik yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah menyangkut dan mempengaruhi kehidupan warga masyarakat maka warga masyarakat berhak ikut serta menentukan isi keputusan politik”

Sehingga guna memperkuat potensi yang terdapat dalam masyarakat, maka diperlukan keputusan politik dalam bentuk kebijakan publik yang berpihak pada masyarakat; dan partisipasi tersebut diharapkan dapat mempengaruhi proses kebijakan, hingga tercapai potensi masyarakat. Adapun partisipasi politik menurut Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson dalam Budiardjo (2008: 368) adalah kegiatan warga yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah; partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadik, secara damai atau dengan kekerasan, *legal* atau *illegal*, efektif atau tidak efektif.

Partisipasi politik dalam program perpolisian masyarakat teraktualisasi melalui forum kemitraan polisi dan masyarakat (FKPM). FKPM merupakan wadah bagi polisi dan publik (anggota komunitas kawasan) dalam merumuskan dan menjalankan upaya penciptaan keamanan kawasan. Dalam forum tersebut salah satu anggota komunitas menjadi ketua, sementara polisi menjadi wakil ketua dan anggota komunitas lainnya menjadi anggota aktif.

Di Simpang Lima terdapat 7 (tujuh) FKPM, 3 (tiga) model kawasan dan 4 (empat) lainnya model kewilayahan. Ketiga FKPM kawasan diantaranya adalah: FKPM Lalu Lintas, FKPM Masjid *Baiturrahman* dan FKPM Simpang Lima. Sedangkan keempat FKPM kewilayahan adalah: FKPM kelurahan Mugas Sari, Pleburan, Karang Kidul dan Pekunden.

FKPM Lalu Lintas, yaitu suatu forum kemitraan antara polisi lalu lintas (Polantas) dengan masyarakat pengendara kendaraan bermotor. Kepengurusannya di ketuai oleh Andre dari unsur klub otomotif Mio Semarang Club, sedangkan wakil ketua dijabat oleh Aiptu H. Baihaki dari unsur petugas polmas/polisi lalu lintas, sementara susunan kepengurusan lainnya dipegang oleh ketua dari masing-masing klub otomotif yang tergabung dalam FKPM Lalu Lintas Simpang Lima. Keanggotannya mencapai hingga 1.228 orang dari sekitar 29 klub otomotif. FKPM ini bertujuan mewujudkan rasa aman, tertib dan nyaman, selain juga wadah menyelesaikan masalah lalu lintas serta memberdayakan klub otomotif yang berlalu lintas di kawasan Simpang Lima.

FKPM Masjid *Baiturrahman* merupakan forum kemitraan antara polisi dengan komunitas yang beraktivitas ekonomi maupun peribadatan di sekitar masjid *Baiturrahman*. Keanggotaan FKPM ini terdiri atas berbagai paguyuban PKL dan jamaah masjid *Baiturrahman*. FKPM ini memiliki tujuan guna menciptakan keamanan di sekitar kawasan masjid *Baiturrahman*.

FKPM Simpang Lima merupakan forum kemitraan antara polisi dengan anggota satuan pengamanan (Satpam) di kawasan pertokoan Simpang Lima. Kepengurusannya diketuai oleh Ardi kepala Satuan Pengaman (Satpam) Hotel Horizon, sedangkan wakil ketua dijabat oleh Aiptu. H. Diro Wirawan dari unsur petugas Polmas Polsek Semarang Tengah, sementara susunan kepengurusan lainnya seperti: sekretaris dan bendahara serta bagian-bagian lainnya dijabat oleh anggota Satpam di sekitar perotokoan Simpang Lima lainnya. Adapun keanggotaannya adalah para satpam yang bertugas di kawasan pertokoan Simpang Lima, jumlahnya mencapai 50 anggota. FKPM ini memiliki tujuan utama guna menciptakan keamanan di masing-masing gedung pertokoan yang berada di kawasan Simpang Lima.

Sedangkan 4 (empat) FKPM lainnya yang berbentuk kewilayahan, yaitu forum kemitraan antara polisi dan warga masyarakat di 4 (empat) wilayah kelurahan. Keanggotaannya adalah tokoh masyarakat pada masing-masing kelurahan, dengan ketua dari salah satu tokoh masyarakat dan wakil ketua dari petugas Polmas.

Sementara di Malioboro terdapat 4 (empat) FKPM, masing-masing 2 (dua) model kawasan dan 2 (dua) kewilayahan. Untuk model kawasan diantaranya adalah FKPM A. Yani dan FKPM Malioboro Barat (Malbar). Sedangkan model kewilayahan diantaranya adalah FKPM Pagupakan dan FKPM Suryatmajan yang masing-masing berada di kelurahan Ngupasan dan Suryatmajan.

FKPM A Yani merupakan forum kemitraan polisi dan anggota komunitas yang memiliki aktivitas ekonomi di sepanjang jalan A. Yani. Kepengurusannya diketuai oleh Totok Yudianto dari unsur pedagang pasar Beringharjo, sementara wakil ketua dijabat oleh Aiptu Joko Triyono dari unsur petugas Polmas Polsek Gondomanan, adapun susunan kepengurusan lainnya, seperti: sekretaris dan bendahara serta bagian-bagian lainnya dijabat oleh paguyuban PKL, tukang parkir dan pedagang sore. Keanggotannya berjumlah 36 orang yang berasal dari paguyuban PKL, tukang parkir, pedagang pasar Beringharjo dan pedagang sore Pabringan.

FKPM Malioboro Barat (Malbar) merupakan forum kemitraan polisi dan anggota komunitas yang memiliki aktivitas ekonomi di sepanjang jalan Malioboro sisi barat. Kepengurusannya diketuai oleh Pak Ari dari unsur paguyuban PKL, sedangkan wakil ketua dijabat oleh Aiptu Kardi dari unsur petugas Polmas Polsek Gedongtengen, adapun kepengurusan lainnya dijabat oleh masing-masing paguyuban yang ikut serta dalam FKPM, seperti: paguyuban tukang parkir, pedagang makanan sore, tukang becak. Keanggotaannya berjumlah 47 orang yang berasal dari paguyuban PKL, tukang parkir, pedagang makanan sore hari dan kusir bendi.

Sementara FKPM Pagupekan dan Suryatmajan yang memiliki model kewilayahan beranggotakan masing-masing ketua RT dan RW pada masing-masing kelurahan. Untuk susunan kepengurusan sama seperti FKPM kawasan, dimana publik (unsur masyarakat) menjadi ketua,

sedangkan unsur polisi menjadi wakil ketua. Sedangkan ketua RT/RW lainnya menempati posisi kepengurusan lainnya, seperti: sekretaris, bendahara dan bagian-bagian. Keanggotaan FKPM Pagupekan berjumlah 50 orang, sedangkan FKPM Suryatmajan sekitar 65 orang yang keseleruhannya merupakan penduduk sekitar.

Kepengurusan FKPM A Yani dan Malioboro Barat dibentuk secara bersamaan pada 31 Mei 2007. Sedangkan FKPM Pagupekan dan Suryatmajan dibentuk masing-masing pada 27 Mei dan 28 Mei 2007. Adapun keseluruhan FKPM baik model kawasan maupun kewilayahan di kota Yogyakarta dikukuhkan secara bersamaan oleh Wakil Walikota pada 14 Juni 2007 di Aula Pemerintah Kota Yogyakarta.

Tabel 3.14
FKPM di Simpang Lima dan Malioboro

Kawasan	FKPM	Ketua	Petugas Polmas	Anggota
Simpang Lima	Lalu Lintas	Andre	Aiptu H Baihaki	1.228 orang berasal dari 29 anggota klub otomotif
	Simpang Lima	Ardi	Aiptu H Diro Wirawan	50 orang berasal dari Satpam pertokoan Simpang Lima
	Masjid <i>Baiturrahman</i>	Moch. Yari	Aipda Sudardi	25 orang berasal dari PKL di depan masjid dan pengurus masjid <i>Baiturrahman</i>
	Pleburan	Masyudi	Aiptu Riharjanti	15 orang berasal dari ketua RT/RW dan tokoh masyarakat beserta aparat kelurahan Pleburan
	Mugas Sari	Sawiyo	Aiptu Sardjadi	8 orang berasal dari ketua RT/RW dan tokoh masyarakat beserta aparat

	Karang Kidul	Sugiyanto	Aiptu H Diro Wirawan	kelurahan Mugas Sari 10 orang berasal dari ketua RT/RW dan tokoh masyarakat beserta aparat kelurahan Karang Kidul
	Pekunden	Suwondo	Aipda Sudardi	12 orang berasal dari ketua RT/RW dan tokoh masyarakat beserta aparat kelurahan Pekunden
Malioboro	A Yani	Totok Yudianto	Aiptu Joko Triyono Aiptu Suwanto DW	36 orang berasal dari paguyuban PKL, pedagang Bringhardjo, tukang parkir dan pasar sore Pabringan
	Malbar	Ariyanto	Aiptu Kardi Bigadir Subardi	47 orang berasal dari peguyuban PKL, tukang parkir, kusir bendi, pedagang makanan sore
	Pagupekan	Aris Diantoro	Aiptu Joko Triyono Aiptu Suwanto DW	15 orang berasal dari ketua RT/RW dan tokoh masyarakat kampung Pagupekan
	Suryatmajan	Sugiyanto	Aiptu Supomo Aipda Sudaryono	23 orang berasal dari ketua RT/RW dan tokoh masyarakat beserta aparat kelurahan Suryatmajan

(sumber: hasil penelitian lapangan)

3.2.2.3 Penyelesaian Masalah (*Problem Solving*)

Selanjutnya, unsur *autonomy* memunculkan bentuk pemberdayaan dalam usaha kemandirian. Usaha kemandirian dalam hal ini ditunjukkan melalui kemampuan masyarakat menghadapi segala hal permasalahan yang timbul dengan potensi diri sendiri yang dimiliki. Kemampuan ini dapat berupa kapasitas masyarakat dalam menyelesaikan atau memecahkan masalah keamanan (*problem solving*) melibatkan maupun tanpa melibatkan pihak luar komunitas kawasan. Jadi unsur *autonomy*

memunculkan usaha kemandirian masyarakat melalui kemampuan penyelesaian masalah.

Kemandirian melalui penyelesaian masalah terkait dengan konsep *The Good Community and Competency* yang telah disampaikan sebelumnya, dimana kesepakatan (*consensus*) merupakan hal penting dalam mencapai kehidupan masyarakat yang lebih baik. Melalui penyelesaian masalah, diharapkan sebuah kesepakatan (*consensus*) sebagai hasilnya selalu berada dalam kondisi dinamis dan relatif. Sehingga kesepakatan yang dinamis menjadi bentuk penyelesaian masalah yang dilakukan sendiri dalam suatu masyarakat.

Mengenai kemampuan masyarakat dalam menyelesaikan masalah dapat berbentuk kesepakatan tertulis maupun tidak tertulis. Kesepakatan tertulis merupakan hasil penyelesaian masalah yang diaktualisasikan dalam tindakan bersama dan juga dituangkan dalam surat kesepakatan bersama (SKB) yang mengikat diantara mereka. Sementara kesepakatan tidak tertulis merupakan hasil penyelesaian masalah yang diaktualisasikan dalam tindakan bersama, namun tidak dituangkan dalam suatu surat kesepakatan apapun.

Penyelesaian dengan menggunakan kesepakatan tertulis umumnya di fasilitasi oleh petugas Polmas. Hal ini sebagaimana yang terjadi pada kedua kawasan, baik Simpang Lima maupun Malioboro, yaitu petugas Polmas menjadi mediator dalam penyelesaian suatu permasalahan diantara dua pihak yang berkonflik. Adapun isi surat kesepakatan bersama,

diantaranya adalah pernyataan diatas materai kedua belah pihak yang diketahui petugas Polmas dan disaksikan oleh beberapa saksi tentang itikad baik mereka untuk mengadakan perdamaian atas suatu konflik dan tidak melanjutkan pada upaya hukum (lihat tabel.).

Sepanjang 2007-2008 tercatat beberapa SKB yang dihasilkan dari pihak-pihak yang berkonflik di masing-masing kawasan. Di kawasan Malioboro, menurut laporan Binamitra Poltabes Yogyakarta bahwa tercatat 11 SKB dengan dominasi kasus tentang pertikaian antar PKL maupun PKL dengan pemilik toko. Sedangkan di Simpang Lima, menurut laporan Binamitra Polres Semarang Timur dan Semarang Selatan bahwa tercatat 4 SKB dengan dominasi kasus tentang pertikaian atau perkelahian antar pengunjung kawasan.

Sedangkan penyelesaian dengan menggunakan kesepakatan tidak tertulis umumnya difasilitasi oleh tokoh masyarakat kawasan atau pihak yang dianggap memiliki pengaruh mendamaikan konflik yang terjadi di tengah kawasan dengan tetap diketahui petugas Polmas. Di kedua kawasan tokoh masyarakat kawasan berbeda, di Malioboro misalnya, pihak yang memiliki pengaruh mendamaikan konflik adalah ketua paguyuban (PKL, tukang parkir dan pedagang lainnya); sedangkan di Simpang Lima, pihak yang memiliki pengaruh mendamaikan konflik adalah Satpam dan ketua klub otomotif, hal ini didasarkan atas perbedaan FKPM pada masing-masing kawasan.

Tabel. 3.15
Bentuk Penyelesaian Masalah Keamanan Kawasan oleh Masyarakat

Kesepakatan Tertulis	Kesepakatan tak Tertulis
<ul style="list-style-type: none"> • Diaktualisasikan secara bersama oleh pihak-pihak terkait • Umumnya difasilitasi oleh petugas Polmas dengan beberapa saksi • Dituangkan dalam secarik Surat Kesepakatan Bersama (SKB) yang bermaterai • Terikat secara legal formal 	<ul style="list-style-type: none"> • Diaktualisasikan secara bersama oleh pihak-pihak terkait • Umumnya difasilitasi oleh ketua FKPM dengan diketahui oleh petugas Polmas • Tidak dituangkan dalam secarik Surat Kesepakatan Bersama • Terikat dengan kehidupan komunitas di kawasan

(sumber: hasil penelitian lapangan)

3.2.3 Hambatan Pelaksanaan Perpolisian Masyarakat

Beberapa hambatan pelaksanaan perpolisian masyarakat di kawasan diantaranya mengenai aspek sumber daya manusia dan sumber daya anggaran. Sumber daya manusia terkait didalamnya kesiapan aparat kepolisian dan anggota komunitas menjalankan perpolisian dengan paradigma baru tersebut. Sedangkan sumber daya anggaran terkait dalamnya ketersediaan anggaran yang dibutuhkan dalam penerapan model perpolisian demokratis tersebut.

Pada sisi aparat kepolisian, belum terdapat satu kesatuan pemahaman tentang perpolisian masyarakat. Hal ini sebagaimana AKBP Beno¹⁷ mengakui bahwa pemahaman tentang perpolisian masyarakat dikalangan polisi masih terdapat perbedaan. Hal senada juga dikemukakan oleh Kompol H. Daliyo¹⁸ bahwa ada sebagian aparat kepolisian yang

¹⁷ Wawancara di ruangan Kapolres Semarang Timur pada Selasa, 18 November 2008.

¹⁸ Wawancara di ruangan Binamitra Polresta Yogyakarta pada Selasa, 7 Oktober 2008

menganggap bahwa program Polmas mengurangi kewenangannya dalam bertindak.

Sementara pada sisi anggota komunitas (publik), tingkat kepercayaan terhadap polisi relatif rendah. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Ariyanto¹⁹, ketua FKPM Malioboro Barat, bahwa:

“...salah satu hambatan pelaksanaan Polmas disini (kawasan Malioboro) adalah kepercayaan masyarakat pada polisi belum terbangun, sebagian besar masyarakat masih enggan berhubungan dengan polisi”

Dukungan anggaran untuk operasional Polmas tidak tersedia secara cukup. Hal ini dikemukakan Aiptu Sardjadi²⁰ bahwa dukungan anggaran bagi pelaksanaan Polmas tidak cukup tersedia, petugas Polmas harus pandai menggalang dana dari masyarakat. Mengenai hal tersebut Andre²¹, ketua FKPM Lalu Lintas di kawasan Simpang Lima mengemukakan, bahwa:

“...untuk menutupi kebutuhan dana operasional FKPM Lalu Lintas, selain menggalang iuran anggota juga mengupayakan sponsorhip pada perusahaan rokok, bank dan otomotif”

Dari uraian diatas, hambatan besar dalam pelaksanaan Polmas, diantaranya adalah:

- a) Perbedaan pemahaman tentang Polmas dikalangan aparat kepolisian, hal ini menghambat laju program yang dijalankan secara nasional.

¹⁹ Wawancara di sekretariat Pemalni pada Selasa, 14 Oktober 2008

²⁰ Wawancara dilakukan di Balai Kelurahan Mugas Sari pada Selasa, 4 November 2008.

²¹ Wawancara di Ketua FKPM Lalu Lintas pada Sabtu, 29 Nov 2008

- b) Kepercayaan publik terhadap polisi masih rendah, hal ini menghambat program Polmas yang membutuhkan kerjasama diantara polisi dan publik.
- c) Dukungan anggaran operasionalisasi program Polmas tidak memadai, sehingga petugas Polmas dan ketua FKPM harus kreatif menggalang dukungan dana dari berbagai pihak.

BAB IV

PENUTUP

Penciptaan keamanan kawasan melalui strategi pemberdayaan perpolisian masyarakat beranjak dari situasi dan kondisi keamanan kawasan setempat yang memiliki karakteristik. Kawasan Simpang Lima kota Semarang dan Malioboro kota Yogyakarta memiliki karakteristik tersendiri yang memiliki persamaan dan perbedaan. Adapun mengenai persamaan dan perbedaan situasi keamanan dan strategi pemberdayaan perpolisian masyarakat masing masing kawasan dapat pada simpulan dibawah ini. Kemudian beberapa implikasi kebijakan terkait dengan hasil penelitian menjadi solusi alternatif bagi penciptaan keamanan di dua kawasan tersebut.

4.1 Simpulan

1. Permasalahan utama dalam hal keamanan yang menjadi gambaran situasi keamanan kawasan adalah pengaruh faktor ekonomi yang dominan. Faktor yang bekerja dalam upaya memenuhi kebutuhan hidup ini, menghadirkan banyak pemangku kepentingan hingga menyebabkan gangguan keamanan berupa kejahatan dan pelanggaran. Kemudian masing-masing kawasan memiliki perbedaan tersendiri, yaitu:
 - Pemangku kepentingan di kawasan Simpang Lima tidak sebanyak kawasan Malioboro, akan tetapi operasional keamanan kawasan yang dijalankan Polri lebih rumit.

- Potensi gangguan keamanan di kawasan Simpang Lima lebih kecil daripada kawasan Malioboro, akan tetapi upaya preventif yang dilakukan oleh anggota komunitas kawasan Malioboro lebih baik daripada kawasan Simpang Lima.
2. Strategi pemberdayaan perpolisian masyarakat di kawasan selama ini dijalankan oleh Polri secara sentralistik pada tingkat Kesatuan Operasional Dasar (KOD), yaitu: Polres dan Poltabes serta Polwiltabes dengan melibatkan publik (anggota komunitas) melalui upaya pengembangan kapasitas, partisipasi politik, dan penyelesaian masalah. Perbedaan diantara dua kawasan, yaitu:
- Pengendalian operasional keamanan kawasan Simpang Lima lebih kompleks karena dikendalikan oleh tiga KOD (Polres Semarang Selatan, Polres Semarang Timur dan Polwiltabes Semarang) daripada Malioboro yang hanya dikendalikan Poltabes Yogyakarta
 - Pemberdayaan perpolisian masyarakat di kawasan Malioboro lebih mengacu pada tuntutan menyelesaikan masalah yang timbul antar pemangku kepentingan daripada di kawasan Simpang Lima yang lebih mengacu pada program kerja KOD.

4.2 Implikasi Kebijakan

1. Alternatif solusi pada tingkat regulasi, diperlukan pengaturan keamanan kawasan secara khusus yang melibatkan beberapa instansi pemerintah daerah, seperti: Satpol PP, Dinas Perhubungan dan instansi terkait lainnya dengan satu KOD Polri menjadi *leading sector*-nya.

2. Alternatif solusi pada tingkat evaluasi kebijakan operasional keamanan, diperlukan perubahan, dari operasional kewilayahan menuju operasional kawasan.

4.3 Keterbatasan Penelitian

1. Pengumpulan data penelitian ini melalui studi pustaka dan wawancara serta observasi yang terbatas.
2. Strategi penelitian melalui diskusi kelompok terfokus atau *Focus Group Discussion (FGD)* tidak dapat dilakukan.

4.4 Agenda Penelitian Mendatang

Penelitian mendatang lebih mengarahkan dan mem-fokuskan pada manajemen strategi operasional keamanan kawasan melalui perpolisian masyarakat.

Daftar Narasumber
Kawasan Malioboro

No.	Narasumber	Jabatan/Posisi	Tempat, Waktu Wawancara
1.	(Pak) Ariyanto	Ketua FKPM Malbar	Sekretariat Pemalni, 14 Oktober 2008
2.	(Bu) Ketik	Aktivis COP/penduduk Malioboro	Rumah/Toko Bu Ketik, 3 Oktober 2008
3.	(Bu) Dewi	Aktivis COP/penduduk Malioboro	Rumah bu Dewi, 6 Oktober 2008
4.	M. Zuhdan, S.IP	Pegiat Pusham UII	Gedung pusham UII, 29 September 2008
5.	Kompol H. Daliyo	Binamitra Poltabes Yogyakarta	Ruang Binamitra, 7 Oktober 2008
6.	Aiptu Joko Triyono	Petugas Polmas	Ruang Polsek Gondomanan, 8 Oktober 2008
7.	Aiptu Kardi	Petugas Polmas	Ruang Polsek Gedongtengen, 9 Oktober 2008
8.	Drs. Budi Santosa, S.IP	Satpol PP kota Yogyakarta	Ruang satpol PP, 23 Oktober 2008

Kawasan Simpang Lima

No.	Nama	Jabatan/Posisi	Tempat, Waktu Wawancara
1.	(Mas) Andre	Ketua FKPM Lalu Lintas Simpang Lima	BKPM Lalu Lintas Simpang Lima, 29 Nov 2008
2.	(Bu) Rini	PKL Simpang Lima	Kawasan Simpang Lima, 4 Desember 2008
3.	AKBP Beno Louhenapessy, SIK, MH	Kapolres Semarang Timur	Ruang Kapolres, 18 November 2008
4.	Kompol Budi,	Binamitra Polres Semarang Selatan	Ruang Binamitra, 11 November 2008
5.	Aiptu H. Baihaki	Petugas Polmas/Patwal Simpang Lima	Pos Patwal, 7 November 2008
6.	Aiptu Sarjadi,	Petugas Polmas	Balai Kelurahan Mugas Sari, 4 November 2008
7.	AKP Mugi Sekar Jaya	Kapolsek Semarang Tengah	Ruang Kapolsek, 11 November 2008
8.	Winarso, SH	Satpol PP kota Semarang	Ruang satpol PP, 9 Desember 2008