

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan bidang pertahanan dan keamanan merupakan salah satu bidang pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Negara Republik Indonesia dalam rangka mengisi kemerdekaan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pasal 30 ayat (1) menyebutkan : Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, dan Pasal 30 ayat (2) : Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung. Kedua pasal tersebut mengamanatkan kepada seluruh Warga Negara Indonesia untuk ikut serta dalam mempertahankan keamanan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tanpa terkecuali, walaupun Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Polisi Republik Indonesia (Polri) merupakan kekuatan unsur utamanya. Akan tetapi, dalam perjalanannya TNI dan Polri pun semakin menemukan eksistensinya masing-masing.

Pada awalnya di pedesaan maupun perkotaan di Indonesia, fungsi Polisi sudah ada sejak masyarakat mulai merasakan adanya ancaman dari kelompok masyarakat lain maupun ancaman dari dalam masyarakat itu sendiri yang cenderung

melanggar aturan dan tata tertib kehidupan bersama mereka. Berdasarkan hal tersebut, maka masyarakat membentuk organisasi untuk menjalankan fungsi polisi seperti Jagabaya (Jawa), Pecalang (Bali), ronda kampung atau ronda malam.

Sebagai ujung tombak dalam menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat, Polri harus mampu beradaptasi dengan segala perubahan dan perkembangan yang terjadi didalam kehidupan masyarakat. Implikasi dari kemajuan zaman yang membuat modus kejahatan semakin canggih, menuntut Polri untuk berubah dan menyesuaikan diri dengan perkembangan tersebut. Menurut Suparlan (2004) Polri dituntut untuk mereformasi dirinya sendiri melalui: 1) Berbagai pemberdayaan sumberdaya yang ada, 2) Perubahan pola pikir para petugas Polri (*to change the mind set of police officers*) secara berkesinambungan agar Polri dapat mengatasi tantangan masa depan seiring arus globalisasi dan demokrasi.

Walaupun demikian sebagai penjaga pintu gerbang sistem keamanan tindak kriminal (*the gate keeper of the criminal justice system*) di tengah zaman reformasi yang terus bergulir Polri masih dihadapkan pada setumpuk persoalan baik internal maupun eksternal yang membebani dan pada akhirnya mempengaruhi kinerja kepolisian. Masalah eksternal berkenaan dengan kondisi negara yang belum stabil dan sejumlah masyarakat yang masih berada dalam dunia mispersepsi akan makna demokrasi yang diterjemahkan sebagai kebebasan sebesar-besarnya tanpa batas. Sedangkan menurut Harkrisnowo (2003) masih terdapat pula sejumlah masalah internal antara lain: 1) SDM yang masih belum sepenuhnya profesional, 2) Sistem kompensasi atau penggajian yang jauh dari *sufficient* (cukup), 3) Mekanisme pengawasan yang belum sempurna, 4)

Intervensi dari berbagai pihak terhadap kinerja Polri yang menyimpang, 5) Dukungan sarana dan prasarana yang belum memadai, 6) Ketentuan perundang-undangan yang masih rancu mengenai fungsi penyidikan dan penyelidikan tindak pidana tertentu, 7) Budaya hukum yang terbentuk akibat sistem yang telah merasuk dan juga kurangnya integrasi personel yang dikenal sebagai *police subculture*.

Antara diharapkan kehadirannya dan ditakuti kedatangannya. Itulah mungkin gambaran umum yang sering terlontar dari bibir masyarakat ketika ditanya tentang polisi. Hubungan publik-polisi diwarnai relasi benci dan cinta. Polisi ada kalanya dapat menjadi malaikat yang dikirim Tuhan, ketika ia datang menyahuti permintaan tolong, dan permohonan perlindungan dari kejahatan. Tetapi juga sebaliknya, ketika mengeluarkan kartu tilang atau memenjarakan orang sembarangan, main palak, pungutan liar (pungli), dan perkelahian, seketika pandangan orang berubah dari sesuatu yang diharapkan kehadirannya menjadi sesuatu yang tak diinginkan atau malah juga benci.

Adanya asumsi seperti ini menjadi jarak psikologis yang memisahkan secara diametral antara polisi dan masyarakat. Kondisi seperti ini tak dapat dibiarkan berlarut-larut, karena akan dapat berakibat buruk menjadi ganjalan yang berakibat gagalnya penanganan masalah keamanan secara cepat, tepat dan holistik. Polisi tanpa masyarakat akan menjadi entitas terisolasi yang jauh dari fungsinya sebagai alat negara dan pelayan kepada masyarakat, menjaga keamanan dan memberi rasa aman.

Merespon gejala yang menyangkut relasi ini kemudian muncul inisiasi mengembangkan bentuk partisipasi yang lebih besar dari masyarakat melalui pendekatan yang lebih partisipatif melalui apa yang dikenal dengan Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM). FKPM dibentuk di setiap desa yang merupakan pendekatan baru sebagai bentuk reformasi kepolisian dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (public service). Istilah ini sebenarnya diadopsi dari model *community based policing*, yang diterapkan di Amerika, Inggris, dan Negara Eropa. *Community based policing* adalah kerjasama menyelesaikan masalah kejahatan dan gangguan.

Berangkat dari kenyataan bahwa polisi yang tersedia tidak sesuai dengan rasio masyarakat yang harus dilayani. Pendekatan ini juga merupakan model baru (*different styles of policing*) yang terbukti menjadi pendekatan terbaik untuk memperbaiki image penegakan hukum. Tujuan usaha kolaboratif polisi masyarakat ini agar dapat mengidentifikasi problem kriminal dan penyimpangan secara dini dan melibatkan masyarakat mencari solusi penyelesaian masalah.

Reformasi yang terjadi di tahun 1998 juga berpengaruh pada Polri yang menginginkan perubahan paradigma pada aspek struktur, instrumental, dan kultural ditubuh Polri. Kehendak rakyat tersebut telah terwujud melalui perubahan kedua UUD 1945 dengan Tap MPR No.VI dan VII tahun 2000 menjadi UU No.2 tahun 2002 sebagai landasan Polri sampai sekarang.

Reformasi yang dilakukan terkait dengan perubahan paradigma yang menginginkan “Polri Mandiri”, antara lain bidang: 1) Struktural, yaitu perubahan

dalam sistem pendekatan tugas Polri dari pendekatan militer ke pendekatan sipil, 2) Instrumental, yaitu perubahan dalam peraturan perundang-undangan dengan dikeluarkannya UU No.2 tahun 2002, 3) Kultural, yaitu perubahan budaya dalam tubuh Polri dibidang pola pikir, perilaku, dan pendekatan tugas yaitu Polri harus bisa menjamin kemitraan dengan masyarakat karena Polri berasal dari rakyat, bersama rakyat, untuk rakyat, dan didukung oleh rakyat dengan memberikan pengayoman, perlindungan, dan pelayanan kepada masyarakat (Sumber:[http://www.kr.co.id/article.php&sid\\_2](http://www.kr.co.id/article.php&sid_2), diakses tanggal 16 Januari 2012).

Sejalan dengan reformasi untuk mewujudkan “Polri Mandiri” tersebut, sebuah paradigma baru tengah diterapkan oleh Polri. Paradigma tersebut dikenal sebagai *Community Policing*. Konsep *Community Policing* dalam penyelenggaraan tugas Polri disesuaikan dengan karakteristik dan kebutuhan masyarakat Indonesia serta dengan nama Indonesia. Tanpa mengenyampingkan kemungkinan penggunaan penerjemahan istilah yang berbeda, terutama bagi keperluan akademis, secara formal oleh jajaran Polri model tersebut diberi nama “Perpolisian Masyarakat” dan selanjutnya secara konseptual dan operasional disebut “Polmas” (Sumber: Jurnal Studi Kepolisian Edisi 068).

Ada beberapa tujuan yang ingin dicapai Polri dalam rangka menerapkan model Polmas antara lain: 1) Mengubah paradigma lama Polri yang cenderung arogan dan militeristik menjadi Polri sipil yang dipercaya dan didukung sepenuhnya oleh masyarakat sebagai mitra dalam mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas) dan memecahkan masalah-masalah sosial yang terjadi, 2) Meningkatkan komitmen Polri dalam rangka memberikan pelayanan,

perlindungan, dan pengayoman kepada masyarakat, 3) Dapat memberikan informasi yang dibutuhkan sebagai upaya mencegah terjadinya tindak kriminal masalah sosial lainnya, 4) Sebagai fungsi kontrol masyarakat terhadap kinerja Polri, 5) Meningkatkan kepedulian masyarakat sebagai salah satu unsur untuk mewujudkan Kamtibmas (Keamanan dan Ketertiban Masyarakat) (Sumber: <http://www.batampos.co.id>, diakses tanggal 16 Januari 2012).

Pelaksanaan Polmas di masyarakat untuk memberikan media komunikasi dan membangun kemitraan serta pemecahan masalah sosial yang terjadi adalah dengan melalui suatu program pembentukan Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM). Pembentukan FKPM ini didasarkan pada Surat Keputusan Kapolri No. Pol: Skep/737/IX/2005 tanggal 13 Oktober 2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat dalam Menyelenggarakan Tugas Polri yang dalam implementasinya menggugah masyarakat untuk peduli dengan keamanan dilingkungannya dengan membentuk satu wadah atau paguyuban. FKPM merupakan pranata sosial dan bukan merupakan pranata birokrasi, sehingga keberadaannya *independent* (berdiri sendiri) dan bebas dari intervensi pihak atau kelompok tertentu. Forum ini dibentuk juga berdasarkan kesadaran masyarakat yang memiliki kepedulian terhadap lingkungan serta merupakan hasil kesepakatan warga, khususnya berkaitan dengan keamanan masalah-masalah sosial yang terjadi di sekitarnya. Panduan pembentukan dan operasionalisasi FKPM ini telah ditetapkan dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Kapolri No. Pol:Skep/433/VII/2006 tanggal 1 Juli 2006. Keputusan ini dikeluarkan untuk menyamakan persepsi dan misi dari FKPM serta menjadi

pedoman bagi anggotanya agar dalam menjalankan tugas tidak melampaui batas kewenangan yang telah ditentukan.

Kemitraan Polisi dan Masyarakat harus berlanjut dan berkesinambungan secara mandiri sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 2 tahun 2002, Pasal 14 ayat 1 huruf c : bahwa Polri bertugas membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundangan serta Pasal 15 ayat (1) huruf b: Polri secara umum berwenang membantu menyelesaikan peselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum dengan kearifan lokal, dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia serta memberikan perlindungan dan pelayanan masyarakat.

Operasionalisasi FKPM di lapangan dilaksanakan oleh petugas Polmas yang sekaligus sebagai ujung tombak penentu keberhasilan penerapan strategi Perpolisian Masyarakat. Dalam Skep/433/VII/2006, Bab II, Petugas Polmas diberi kewenangan fungsi reserse terbatas untuk menyelesaikan kasus tindak pidana ringan dan pertikaian antarwarga tanpa melalui proses penyidikan, seperti : 1) Pelanggaran sebagaimana diatur dalam buku ketiga KUHP, 2) Tindak pidana ringan yang diancam dengan pidana penjara atau kurungan maksimal 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 7.500,00 3) Kejahatan ringan (*Lichte Misdrijven*) sebagaimana diatur dalam KUHP 4) Pertikaian antarwarga adalah pertikaian yang terjadi antara individu dengan kelompok, kelompok dengan kelompok yang hanya termasuk dalam kasus tindak pidana ringan dan pelanggaran.

(Sumber:<http://www.batampos.co.id>, diakses tanggal 16 Januari 2012 ).

FKPM merupakan program nasional yang beranggotakan lima orang atau lebih yang terdiri dari polisi, masyarakat, para tokoh masyarakat, alim ulama, dan pemuda. Organisasi ini bisa bertempat di kecamatan atau kelurahan yang dapat membangun gedungnya sendiri, balai desa, atau bahkan rumah petugas polisi itu sendiri. Masa bakti anggota FKPM bisa tiga tahun atau lima tahun sekali, dan seterusnya yang ditentukan dalam rapat anggota. (Sumber: Jurnal Studi Kepolisian Edisi 068).

Di Provinsi Lampung, implementasi peran FKPM sebagai sebuah organisasi *independent* (berdiri sendiri) dalam membantu aparat keamanan dalam menciptakan suasana aman dan kondusif telah dimulai sejak Oktober 2006. Beberapa wilayah yang telah membentuk FKPM misalnya Kabupaten Tulang Bawang, Kabupaten Lampung Selatan, Kabupaten Tanggamus, Kabupaten Lampung Barat, dan Kota Bandar Lampung.

Pelaksanaan program Polmas melalui FKPM di Wilayah Kota Bandar Lampung telah dilaksanakan sejak tahun 2007 yang dibentuk berdasarkan instruksi dari Pemerintah Daerah Bandar Lampung dalam hal ini melalui Kepolisian Tingkat Daerah Provinsi Lampung yang kemudian diturunkan kepada Kepolisian Resort Kota/Kabupaten masing-masing dan selanjutnya dilaksanakan di Kepolisian Sektor di tingkat kecamatan, dan tiap kecamatan dapat membentuk FKPM di tingkat kelurahan masing-masing. Pembentukan FKPM juga dilandasi oleh kebutuhan masyarakat terhadap rasa aman dan tertib. Dimana polisi di daerah tersebut dianggap kurang mengayomi masyarakat sehingga pembentukan FKPM



dinilai sangat tepat dalam rangka untuk menjembatani komunikasi antara masyarakat dengan polisi.

Tujuan dibentuknya FKPM adalah selain sebagai media komunikasi antara masyarakat dengan polisi, juga untuk menyelesaikan kasus tindak pidana ringan dan pertikaian-pertikaian antarwarga tanpa melalui proses penyidikan. Rencananya lokasi yang akan penulis jadikan sebagai objek penelitian yaitu Kelurahan Sukajawa. Berdasarkan hasil prariset yang telah dilakukan, FKPM yang dibentuk di Kelurahan Sukajawa ini belum difungsikan secara optimal. Hal ini bisa dilihat dari kasus-kasus yang masih sering terjadi dimasyarakat seperti pencurian, perkelahian, penganiayaan, curanmor, dan narkoba.

Adapun bentuk kejahatan di Kelurahan Sukajawa Kecamatan Tanjung Karang Barat Bandar Lampung tahun 2010-2012 dapat dilihat dari tabel sebagai berikut:

**Tabel 1. Bentuk Kasus Kejahatan di Kelurahan Sukajawa Kecamatan Tanjung Karang Barat Tahun 2010-2012**

No.	Kejadian	Periode Tahun		
		2010	2011	2012
1.	Pencurian	4	–	2
2.	Perkelahian	–	2	2
3.	Penganiayaan	–	5	1
4.	Curanmor	–	1	4
5.	Narkoba	2	3	1
Jumlah		6	11	10

Sumber: Data Sekunder Kantor Kelurahan Sukajawa Tahun 2011

Dari data tersebut terlihat bahwa jumlah total kriminal dari periode 2010 sampai dengan 2012 adalah sebanyak 27 kejadian atau kasus dan dari sekian banyak

kejadian atau kasus tersebut belum ada satupun perkara tindak pidana ringan yang diselesaikan melalui FKPM. Padahal jika melihat pada beberapa contoh kejadian di atas, kita bisa mengambil salah satu contoh permasalahan atau kejadian, seperti penganiayaan, yang dalam penyelesaiannya mungkin dapat melalui FKPM sebagai mediator tanpa harus langsung ke pihak kepolisian sehingga FKPM di Kelurahan Sukajawa memiliki peranan dalam membantu menyelesaikan masalah masyarakat. Inilah salah satunya yang menjadi alasan mengapa penelitian ini menarik dan perlu dilakukan.

Apabila mengacu pada tujuan yang ingin dicapai oleh FKPM, maka kejadian seperti yang telah terjadi di Kelurahan Sukajawa tersebut merupakan suatu bentuk permasalahan karena dalam pelaksanaan organisasi ini hasil yang diharapkan adalah berupa kerjasama antara polisi dan masyarakat dalam penanggulangan kejahatan dan ketidaktertiban sosial yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan pengendalian serta evaluasi atas pelaksanaannya sehingga seharusnya tindak kejahatan tidak akan terjadi atau sedikitnya bisa diminimalisir. Selain itu, dalam konsep FKPM memungkinkan untuk menjawab permasalahan seputar penanganan ketidaktertiban sosial seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Akan tetapi, untuk mengetahui bagaimana efektivitas FKPM dalam pencapaian tujuan dan sasaran dan apa saja kendala atau hambatan serta solusi yang dapat ditempuh dalam pelaksanaan FKPM, maka perlu dilakukan kajian lebih lanjut melalui penelitian yang akan dilakukan nantinya sehingga akhirnya dapat diambil kesimpulan apakah FKPM di Kelurahan Sukajawa efektif atau tidak efektif.

Dari uraian yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan riset mengenai efektivitas Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat (FKPM) dalam menciptakan kerjasama polisi dan masyarakat lokal (komunitas) untuk menanggulangi kejahatan dan ketidaktertiban sosial dalam rangka menciptakan ketentraman umum dalam kehidupan masyarakat setempat di Kelurahan Sukajawa tahun 2010-2011. Dengan melihat hasil dari penerapan suatu organisasi akan didapat gambaran mengenai efektivitas organisasi (FKPM) yang dapat dilihat dari tujuan dan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya atau pada sasarannya.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

“Bagaimana efektivitas kerja Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM) di Kelurahan Sukajawa Kecamatan Tanjung Karang Barat tahun 2010-2011?”

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan serta menganalisis efektivitas Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM) di Kelurahan Sukajawa Kecamatan Tanjung Karang Barat tahun 2010-2011.

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian, maka kegunaan penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi pengembangan konsep dalam Ilmu Administrasi Publik dalam mendeskripsikan serta menganalisis efektivitas Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM) di Kelurahan Sukajawa Kecamatan Tanjung Karang Barat tahun 2010-2011.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan pada FKPM, pihak kepolisian dan masyarakat dalam meningkatkan perannya dalam menjaga keamanan dan ketertiban lingkungan.