



BAB I. PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG MASALAH

Kejatuhan pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998 telah disebabkan oleh krisis ekonomi yang akhirnya berkembang pada krisis politik, sosial dan hukum. Hal tersebut merupakan suatu momentum penting dalam mentransformasikan sistem reformasi bagi struktur pemerintahan, yaitu bagi institusi, organisasi, susunan dan kedudukan pemerintahan.

Hadirnya reformasi telah membuat pemerintah tidak lagi bersifat otoriter dan sentralistik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, melainkan lebih otonom dengan mengedepankan demokratisasi dan desentralisasi. Maka, hal itu membawa dampak adanya perubahan otonomi bagi pemerintahan yang ada di daerah maupun bagi institusi-institusi pemerintahan yang ada di pusat maupun daerah. Salah satunya institusi yang merasakan perubahan tersebut adalah Institusi Polri (Polisi Republik Indonesia).

Institusi Polri telah mengalami reformasi yang dimulai pada tanggal 1 April 1999, dimana telah dinyatakan bahwa Polri secara resmi terlepas dari ABRI (TNI). Perubahan ini telah ditetapkan dengan dikeluarkannya TAP MPR No VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri dan TAP MPR No VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri yang mengatur tugas Polri di bidang keamanan dan TNI di bidang pertahanan. Selain itu yang mendasari



perubahan tersebut adalah dengan dikeluarkannya Inpres Nomor 2 Tahun 1999 tentang Langkah-Langkah Kebijakan Dalam Rangka Pemisahan Polri dan ABRI.

Adanya perubahan di tubuh Polri juga telah merubah UU lama No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan UU No.2 tahun 2002 perihal yang sama. Dan dalam merespon perubahan tersebut, maka Polri melakukan berbagai upaya perubahan melalui agenda reformasinya yaitu menjadikan Polri sekarang sebagai "*pelayan, pelindung dan pengayom masyarakat*", sebagaimana yang ditegaskan pada pasal 5 ayat 1 UU No.2 tahun 2002 yang berbunyi :

"Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberi perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri".¹

Namun kehadiran reformasi di tubuh Polri juga telah membawa persoalan baru bagi kepolisian, diantaranya adalah dalam melakukan perubahan pada tiga aspek, antara lain: (1) Aspek struktural, yang mencakup perubahan kelembagaan kepolisian dalam ketatanegaraan, organisasi, susunan dan kedudukan. (2) Aspek instrumental, yang mencakup filosofi (visi, misi dan tujuan), doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi dan iptek. Dan yang paling sulit adalah (3) aspek kultural, yang merupakan suatu wujud nyata dalam bentuk kualitas pelayanan Polri kepada masyarakat, perubahan tersebut meliputi

¹ Sri Sanituti Hariadi, "*COP Dalam Agenda Reformasi Polri: Harapan, Tantangan dan Kenyataan*", Pusham Unair, Surabaya, 2005, hal 134.



perubahan manajerial, sistem rekrutmen, sistem pendidikan, sistem material fasilitas dan jasa, sistem anggaran, dan sistem operasional.²

Selain ketiga aspek tersebut polisi juga dihadapkan pada persoalan-persoalan eksternal mengenai tugas dan tanggungjawabnya, yaitu dalam menjaga stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas). Dengan segala keterbatasan dana dan sumber daya, Polisi dituntut untuk tetap memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat, sebagaimana yang telah tercantum di dalam UU No.2 Tahun 2002 tersebut.

Rasa aman memang salah satu kebutuhan dasar (*basic needs*) bagi masyarakat. Dan sebagai tugas dan fungsinya Polisi tidak bisa menjaga keamanan tersebut dengan sendiri tanpa adanya keterlibatan dari berbagai pihak lain, baik pemerintah ataupun swasta, termasuk juga masyarakat. Perlu diketahui bahwa keamanan dan ketertiban bukan hanya menjadi tanggungjawab Polisi dalam menjaganya melainkan juga membutuhkan peran serta (partisipasi) seluruh elemen masyarakat untuk ikut bertanggung jawab menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas).

Dalam hal ini Polisi dituntut untuk melakukan perubahan kultural, agar dapat menjadikan masyarakat sebagai mitra didalam menjaga rasa aman, tenteram, dan damai. Karena selama di masa era orde baru Polisi lebih cenderung bertindak represif dan agresif dalam menjaga keamanan dan ketertiban. Masyarakat dan kepolisian sudah terdoktrin dengan paradigma lama Orde Baru

² www.polri.go.id, "Tentang Polri", Tgl 26 Juni 2006.



yang otoriter dan militeristik, yang justru menyebabkan hubungan antara masyarakat dan kepolisian menjadi semakin jauh.

Faktor keamanan memang sangat penting untuk diperhatikan saat ini oleh pemerintah, khususnya Polri dan juga masyarakat. Dimana adanya reformasi dan masuknya pengaruh globalisasi telah membuat pranata sosial semakin berkembang, yang menyebabkan proses pembangunan juga semakin cepat. Hal tersebut akan menjadi permasalahan tersendiri dan menjadi masalah yang sangat kompleks apabila tidak dibarengi dengan sistem keamanan yang baik dalam sektor tersebut. Pembangunan mungkin akan dapat terhambat apabila tidak adanya jaminan stabilitas keamanan dari pemerintah atau aparat berwenang, selain itu kegiatan maupun aktivitas sosial masyarakat juga akan terganggu apabila masyarakat tidak mendapatkan rasa aman dan nyaman.

Untuk menjawab permasalahan itu, maka Polri telah melakukan berbagai upaya melalui perubahan di dalam aspek kultural, yaitu salah satunya dengan pengelaborasi dan pengembangan gaya/strategi “pemolisian yang berorientasikan kemasyarakatan” atau perpolisian masyarakat yang disebut “Polmas”. Dimana yang sebelumnya juga telah diimplementasikan lebih dulu di dalam masyarakat, yaitu dengan istilah *Community Oriented Policing* (COP) di beberapa kota besar di Indonesia.

Dalam hal ini perlu diketahui bahwa implementasi *Community Oriented Policing* (COP) dengan *Community Policing* (CP) adalah berbeda. CP dalam implementasinya lebih diartikan kepada “memolisikan masyarakat”, yaitu sesuai



dengan harapan aparat kepolisian, contohnya adalah dengan membentuk pos-pos di tengah-tengah lingkungan masyarakat & membuat sirkuit tv di lokasi-lokasi tertentu, dan membentuk masyarakat itu sendiri untuk menjadi polisi di lingkungannya, juga memobilisasinya sesuai dengan kepentingan/keinginan kepolisian. Hal tersebut maka dapat membentuk suatu milisi-milisi seperti era Orde Baru, polisi yang otoriter dan militeristik.

CP sebenarnya lebih diarahkan pada perubahan-perubahan di tubuh kepolisian dan aparat polisi, oleh karena itu, program ini selalu ditujukan kepada Polisi. Akan tetapi, masih ada sementara anggota dan petinggi Polri yang mengartikan CP sebagai “pemolisian masyarakat” yang berarti masyarakat harus dibentuk agar bersikap dan bertindak seperti polisi, khususnya dalam menangani lingkungan mereka. Pandangan ini membawa konsekuensi polisi lebih menjadi subyek, masyarakat diperlakukan sebagai obyek. Kecenderungan seperti ini terjadi dalam pembentukan FKPM di berbagai daerah program, yang diarahkan dan ditentukan, dan dimobilisasi oleh petugas polmas, jadi yang terjadi bukan partisipasi dan kemitra-sejajaran. Kesalahan persepsi tersebut sebenarnya tidak sesuai dengan apa yang tercantum pada kebijakan Skep Kapolri 7/37/X/2005.

Dan perlu diketahui juga bahwa implementasi CP dilakukan atas kerjasama antara IOM (*International Organization of Migration*) sebagai lembaga donor dan Polri. Salah satu cara CP diimplementasikan yaitu dengan membentuk FKPM (Forum Kemitraan Polisi dan Masyarakat). FKPM tersebut lebih



cenderung menjadikan masyarakat sebagai objek, juga forum tersebut lebih didominasi oleh polisi itu sendiri yang lebih banyak berbicara & ceramah.

Tapi sebaliknya COP (*Community Oriented Policing*) implementasinya lebih pada “memasyarakatkan kepolisian” atau pemolisian yang berbasis kepada masyarakat. Jadi pada implementasinya kepolisian diharapkan bisa menjadi mitra yang sejajar bagi masyarakat dan masyarakat juga bisa menjadi *partnership* bagi aparat kepolisian. Dalam hal ini diartikan bahwa COP mendorong agar sikap, tindakan dan kebijakan kepolisian supaya lebih berorientasi kepada masyarakat madani. Sedangkan pengorganisasian masyarakat melalui Pokja-pokja COP lebih merupakan suatu sarana untuk memperkuat masyarakat menjadi subyek *kamtibmas* yang mampu menjadi mitra polisi yang kritis dan konstruktif. Hal ini didasarkan pada situasi psiko-sosial masyarakat yang masih takut dan enggan untuk berinteraksi dengan polisi. Jika masyarakat terbuka kepada polisi dan juga sebaliknya maka yang terjadi komunikasi dan interaksi masyarakat-polisi bisa terjalin dan partisipasi masyarakat dapat terjadi. Maka dengan cara ini, masyarakat bisa berfungsi sebagai polisi bagi diri dan lingkungannya, dan sekaligus bisa menjadi mitra yang kritis dan konstruktif bagi polisi saat melaksanakan tugas dan fungsinya.

COP dalam implementasinya lebih pada menjadikan masyarakat sebagai subjek, karena hasil yang diharapkan sesuai dengan harapan masyarakat itu sendiri sebagai masyarakat madani. Harapan-harapan itu antara lain memperbaiki pelayanan pada aspek kultural kepolisian, hukum, keamanan & ketertiban



masyarakat, dan HAM untuk menjadi lebih baik sesuai dengan nilai-nilai demokrasi.

Implementasi COP dilakukan langsung ditengah-tengah masyarakat, dengan dukungan kerjasama *The Asia Foundation* (TAF), dan organisasi kemasyarakatan (*civil society organization*). COP diimplementasikan dengan melalui Pokja-Pokja di tiap-tiap kelurahan. Jadi filosofi antara CP dan COP sebenarnya memiliki pengertian yang sama namun dapat diketahui bahwa implementasinya yang berbeda, adapula kesalahan persepsi dari beberapa anggota polisi, bahwa CP lebih dominan dilakukan oleh kepolisian sesuai dengan *mind-set* nya sedangkan COP dilakukan oleh masyarakat itu sendiri yang menginginkan partisipasi & kemitraan.

Bentuk strategi atau gaya pemolisian ini memang lebih mengutamakan pendekatan terhadap masyarakat dengan mengajak partisipasi masyarakat dalam menjaga kamtibmas secara bersama. Partisipasi disini diartikan bahwa adanya keterlibatan masyarakat secara aktif di dalam proses pembuatan keputusan mengenai implementasi dari rencana, program ataupun proyek.³ Atau diartikan sebagai pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan, pembuatan, pengambilan keputusan dan pelaksanaan suatu program yang pada akhirnya bertujuan agar dapat dimanfaatkan hasilnya oleh masyarakat itu sendiri dan selanjutnya di evaluasi.

³ Rachel Slocum (1995), Dalam Makalah Bambang Boediono, "*Urgensi Partisipasi Masyarakat Dalam Community Policing*", Pusham Unair, Surabaya, Agustus 2005.



Community Oriented policing (pemolisian yang berbasis masyarakat) juga merupakan salah satu cara Polri didalam merubah dan memperbaiki paradigma lama kepolisian dalam masyarakat. Dimana sebelum reformasi, polisi selalu bersikap otoriter dan selalu diidentikan dengan tindakan kekerasan, represif dan militeristik. Tapi dalam COP ini polisi semakin dituntut untuk senantiasa melakukan pendekatan yang lebih demokratis kepada masyarakat dengan cara-cara yang lebih preventif dan preemtif dalam bertindak.

Cara-cara lama kepolisian dengan menggunakan kekerasan (represif) telah membuat sebagian masyarakat trauma dan ketakutan dengan sosok seorang polisi. Polisi seringkali dinilai oleh masyarakat sebagai aparat militer yang dipersenjatai dan tidak bisa ramah dengan masyarakat. Adanya pandangan tersebut membuat terciptanya jarak vertikal yang semakin jauh antara Polisi dan masyarakat., terutama karena adanya kritikan masyarakat terhadap kepolisian, yaitu mulai dari kinerja aparatumnya, pelayanannya, birokrasinya, sampai pada masalah moral anggota Polisi itu sendiri (oknum/polisi nakal) yang tak jarang terlibat pada pelanggaran hukum, seperti terlibat pada kasus narkoba, terlibat kasus *illegal logging*, korupsi, penganiayaan, sampai terlibat pada jenis pelanggaran HAM berat.

Berdasarkan tugas utama polisi yaitu didalam hal penegakkan hukum dan pelayanan kamtibmas, maka dengan alasan tersebut Kapolri yaitu Jenderal Polisi Drs.Sutanto telah mengeluarkan suatu surat keputusan yaitu SK No.Pol: Skep/737/X/2005 tertanggal 13 Oktober 2005, mengenai "Perpolisian Masyarakat" yang disingkat "Polmas". Tujuannya adalah untuk memperbaiki citra



kepolisian di dalam masyarakat, meningkatkan kinerja pelayanan kepolisian terhadap masyarakat khususnya dalam menangani masalah kamtibmas, dan juga untuk menjamin terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat. Maka mulai saat itu Polri telah resmi mengimplementasikan model/strategi *community policing* dalam jajaran organisasinya, yaitu dengan istilah yang selanjutnya secara konseptual dan operasional disebut “Perpolisian Masyarakat” atau Polmas.⁴

Dalam melakukan perubahan kultural tersebut, maka yang diperlukan adalah kerjasama antara kepolisian dengan elemen masyarakat. Yaitu dengan membangun kembali kepercayaan masyarakat (*social trust*) terhadap kepolisian didalam kerangka reformasi Polri dan juga dalam menjaga stabilitas kamtibmas. Kerjasama dengan masyarakat inilah yang diartikan dan dituangkan dalam bentuk peran serta atau partisipasi masyarakat. Dimana partisipasi tersebut telah terdapat maupun terbentuk didalam komunitas masyarakat, yaitu pada program COP (*Community Oriented Policing*) atau pemolisian yang berbasis pada masyarakat. Dan COP sendiri apabila ditarik berdasarkan pengertiannya adalah sebagai berikut:

“ Suatu cara bertindak, pendekatan (*approach*) atau strategi kepolisian dalam menarik simpati dan kepercayaan dari masyarakat dengan perilaku yang terpuji dan menghindari perbuatan yang tercela dalam kehidupan sehari-hari. *Community policing* juga mengandung arti memberdayakan (*empowering*) dan mengajak peran serta masyarakat maupun instansi terkait lainnya guna mewujudkan terciptanya situasi keamanan dan ketertiban masyarakat secara swakarsa di lingkungannya sendiri (lingkungan pemukiman, lingkungan pekerjaan dan lingkungan pendidikan). Kemitraan harus dikedepankan dalam penentuan kebijakan dan operasional kepolisian diberbagai tingkatan. Mempunyai cara

⁴ Ronny Lihawa, “Memahami Perpolisian Masyarakat (Polmas)”, Biro Bimmas Sdeop Polri, Jakarta, Desember 2005 hal Vii-19.



berpikir positif yang lebih menekankan pada *mission oriented* dan bukan *profit oriented*, serta memupuk jiwa kejujuran, sikap keterbukaan dan menghargai orang lain. *Community policing* lebih cenderung menekankan pada upaya-upaya pencegahan yang bersifat premtif dan preventif serta kemajuan bagi kehidupan masyarakat yang aman dan nyaman (*human security*) dalam kehidupan masyarakat”.⁵

Pada dasarnya ruang lingkup COP tersebut hanyalah sebagai salah satu program yang mendukung perubahan kultural polisi (peningkatan pelayanan kepada masyarakat), juga sebagai jembatan komunikasi antara masyarakat dan Polisi dalam bekerjasama meningkatkan stabilitas kamtibmas di sektor lokal. Ruang lingkup COP lebih di fokuskan pada komunitas-komunitas masyarakat yang lebih kecil yaitu pada wilayah Kecamatan dan Kelurahan (RW/RT). Dimana didalamnya dilakukan pendekatan-pendekatan terhadap warga terutama mengenai masalah kepolisian, hukum, sosial, serta masalah kamtibmas yang ada di wilayah tersebut. Jadi program COP ini sama sekali tidak menggeser peranan institusi atau lembaga lain termasuk aparat kepolisian.

Sebelum COP ini diimplementasikan, awalnya Polri juga pernah mencoba berbagai bentuk pemolisian yang memiliki misi sama dengan *community policing*, yaitu dengan doktrinasi Polri melalui berbagai macam semboyan-semboyan, seperti “Tekadku pengabdian terbaik”, “Pelayanan masyarakat”, “Pembinaan Masyarakat”, serta “Gerakan Polisi Bersahabat”, dsb.⁶ Dan yang baru ini dicanangkan oleh Polri adalah semboyan “Polisi Mitra Masyarakat” atau “pemolisian masyarakat”. Namun semboyan itu akan hanya menjadi rencana

⁵ Kutipan Brigadir Jenderal Polisi Drs Sutarso, 2004., Dalam buku *COP Dalam Agenda Reformasi Polri: Harapan, Tantangan Dan Kenyataan*, Pusham Unair, Surabaya, 2005, hal 102.

⁶ Internet artikel: Agung, Januar., Implementasi COP Sebagai Upaya Reformasi Polri., Tanggal 19 April 2006



bagus yang tersimpan rapi dalam arsip apabila tidak diimplementasikan. Melalui program COP maka diharapkan dapat membantu mewujudkan semboyan tersebut menjadi kenyataan di dalam komunitas masyarakat sendiri. Dan bersamaan dicanangkan semboyan “Polisi Mitra Masyarakat” tersebut, maka akan semakin memperkuat landasan bagi implementasi program COP kedepannya didalam memperluas hubungan (kemitraan) antara polisi dengan masyarakat.⁷

Program COP mempunyai karakteristik berbeda dengan program kepolisian yang lain, yaitu : (1) COP berorientasi kepada pelayanan, yang menempatkan polisi sebagai pelayan, pelindung dan pengayom masyarakat. (2) Kemitraan dengan menentukan kebutuhan masyarakat, prioritas pelayanan melalui konsultasi dengan masyarakat, meningkatkan pertanggungjawaban, transparansi dan efektivitas. (3) Pemecahan masalah, dengan mengidentifikasi dan menganalisis penyebab potensial kejahatan untuk mencari penyelesaiannya. (4) Pemberdayaan, untuk menciptakan tanggungjawab dan kemampuan bersama antara polisi dan masyarakat dalam menanggulangi kejahatan. (5) Akuntabilitas, dengan berusaha meningkatkan transparansi kepada masyarakat melalui perbaikan atau pembentukan mekanisme baru di kepolisian.⁸

Berdasarkan karakteristiknya, COP juga memiliki berbagai hambatan dan tantangan tersendiri, khususnya pada pelaksanaannya. Kenyataan hambatan yang terdapat di lapangan adalah sulitnya mengakomodasi seluruh keinginan masyarakat, selain itu masih terdapat lemahnya komitmen bersama antara polisi, masyarakat dan aparatur pemerintah untuk bersinergi dalam menciptakan

⁷ Talk show Halo Polisi, “Polisi Mitra Masyarakat” Indosiar, Jumat, 26-5-06, Jam 09.30.

⁸ Majalah Sorot: Yordan M. Batara-Goa, “COP Sebagai strategi untuk Meningkatkan Kinerja Polisi Dalam Melayani Publik”, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2005.



kamtibmas secara integral. Hal itu disebabkan masih kurang dipahaminya bahwa kamtibmas merupakan tanggungjawab bersama, sebagian masyarakat masih menilai bahwa urusan kamtibmas hanya menjadi tanggungjawab kepolisian semata. Hambatan yang lain juga karena kurangnya faktor komunikasi antar warga, maupun komunikasi antar berbagai pihak termasuk kepolisian dengan masyarakat.

Dalam hal ini Polri telah mengupayakan seluruh jajarannya hingga ke Polsek untuk mendukung program COP di kewilayahannya masing-masing yang memiliki karakteristik wilayah yang berbeda-beda, karena COP lebih menyesuaikan dengan bentuk karakteristik masyarakat dan karakteristik wilayah masing-masing. Berdasarkan itu, untuk saat ini program COP telah dan masih dipakai atau diimplementasikan di beberapa wilayah/kota besar di Indonesia antar lain di DKI Jakarta, Bekasi, D.I Jogjakarta, Bali, Surabaya, NTB dan Papua.

Untuk di Kota Surabaya sendiri program COP sebenarnya telah diimplementasikan mulai tanggal 8 April 2004, dan sampai sekarang masih terus berjalan dan berkembang. Hadirnya program ini di Kota Surabaya yaitu atas respon dan dukungan dari berbagai pihak antara lain, Pusat Studi Hak Azasi Manusia Unair (Pusham Unair) sebagai kelompok masyarakat sipil (*Civil Society Organization*), *The Asia Foundation* (sebagai lembaga donor), serta melibatkan juga kerjasama Polda Jatim bersama Polwiltabes Surabaya, dan juga Pemerintah



Kota Surabaya yang telah memberikan dukungan lewat alokasi anggaran khusus untuk COP dalam APBD tahun 2005.⁹

Kota Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia, yang menjadikan kota ini ramai dengan berbagai macam aktivitas dan menjadi sentral perekonomian di Indonesia setelah Ibukota DKI Jakarta. Dengan berbagai aktivitas masyarakatnya yang padat tersebut Surabaya dihadapkan dengan berbagai persoalan yang kompleks khususnya yang berkaitan dengan keamanan dan ketertiban, termasuk tindak kejahatan dan pelanggaran HAM. Berdasarkan data yang ada di Pemerintah Kota Surabaya, total tindak kejahatan yang ada di wilayah Surabaya pada tahun terakhir 2002 mencapai angka 8164 kasus. Berikut adalah data mengenai jumlah berbagai jenis pelanggaran/kejahatan di wilayah Polwitabas Surabaya :

TABEL I.1
JUMLAH KASUS JENIS PELANGGARAN
DI KOTA SURABAYA TAHUN 2002

No	Jenis pelanggaran/kejahatan	1999		2000		2001		2002	
		L	S	L	S	L	S	L	S
1	Ketertiban umum	38	38	31	24	27	22	16	11
2	- Pembakaran	-	-	14	7	85	77	-	-
	- Kebakaran	76	74	-	-	-	-	96	94
3	Memberi suap	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Mata uang	14	14	9	9	9	9	3	3
5	Mat surat & Merk	80	35	101	72	82	56	78	45
6	- Perkosaan	10	8	12	10	22	19	36	22
	- Moralitas	29	26	43	41	-	-	19	19
7	Perjudian	19	19	113	113	586	586	849	849
8	Penculikan	7	6	10	7	9	6	5	4
9	Pembunuhan	24	11	23	18	26	22	19	14
10	- Aniaya Berat	190	152	224	173	302	261	357	290
	- Aniaya ringan	248	214	317	274	-	-	258	224

⁹ Laporan Akhir Program Community Oriented Policing Di Surabaya, April-Desember 2004, Kerjasama Pusham Unsur, Polda Jatim dan The Asia Foundation.



11	- Perenc. Dgn pemberatan	1246	678	1203	599	1075	482	998	621
	- Perenc. Dgn kekerasan	1007	310	923	255	705	373	623	309
	- Perenc. ringan	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Perenc. Biasa	577	382	634	341	606	366	467	307
13	Perenc. Ramnor	1805	375	1785	315	1736	509	1286	255
14	Perenc. Kawat telpon/listrik	-	-	1	1	-	-	-	-
15	Pemerasan	60	46	49	25	57	41	58	47
16	Penggelapan	700	457	650	444	650	463	517	350
17	Penipuan	814	449	886	506	832	490	917	488
18	Penadahan	16	56	35	52	39	49	31	42
19	Merusak	75	54	108	80	105	71	102	71
20	Laporan palsu	17	12	18	4	34	20	62	33
21	Narkotik	122	121	84	84	83	83	320	320
22	Pengancaman	18	17	186	131	223	155	18	18
23	Penghinaan	61	47	76	54	69	64	85	63
24	Bawa lari	15	14	16	13	11	11	16	13
25	Sengketa tanah	58	24	131	67	176	88	146	81
26	Lain-lain	616	520	1108	930	1008	1057	782	664
	Total	7.942	4.159	8.432	4.346	8.557	5.380	8164	5267

Keterangan : L = Laporan, S = Selesai.
 Sumber : *Potwiltabes 101 Surabaya (www.surabaya.go.id)*.

Apabila dilihat dari data tersebut terdapat banyak tindak kejahatan dan gangguan kamtibmas yang meningkat dari tahun ke tahunnya di wilayah Surabaya. Selain itu ternyata tidak semua kasus tindak kejahatan tersebut bisa diselesaikan oleh pihak kepolisian. Kondisi seperti ini akan sangat memprihatinkan apabila tidak ada tindak lanjutnya, dan dikhawatirkan Surabaya akan menjadi kota yang rawan dengan tindak kejahatan dan pelanggaran HAM.

Berbagai faktor menjadi penyebab adanya permasalahan keamanan dan ketertiban tersebut, salah satunya adalah masalah kependudukan yang cukup kompleks. Surabaya sebagai kota terbesar kedua setelah Jakarta dihadapkan

menyebabkan adanya berbagai kerawanan sosial. Diantaranya adalah munculnya tempat-tempat kos yang penghuninya tidak terdata, berkembangnya pusat hiburan malam yang sering menimbulkan terjadinya sex bebas dan maraknya pemakaian narkoba.

Adanya permasalahan itu dapat dipengaruhi pula oleh lemahnya tanggungjawab sosial atau *social control* yang ada pada masyarakat terhadap masalah keamanan dan ketertiban dilingkungannya. Selain itu juga kesadaran hukum masyarakat yang ada memang masih kurang. Dalam hal ini, lemahnya kohesi sosial merupakan sebagai dampak lain dari perkembangan penduduk yang tinggi di perkotaan terutama di Surabaya, yang pada akhirnya membawa implikasi pada lemahnya tanggungjawab dan kontrol warga terhadap peristiwa-peristiwa sosial yang ada di sekitar. Akibatnya kejahatan baru diketahui setelah terjadinya peristiwa dan setelah adanya korban jatuh.

Dalam mengatasi persoalan itu maka diperlukan upaya-upaya penanganan salah satunya adalah dengan mengimplementasikan program COP di Kota Surabaya itu sendiri. Adanya program ini dimaksudkan supaya dapat terwujudnya stabilitas kamtibmas, dapat melindungi hak azasi manusia, dan juga dapat membantu sisi keterbatasan pelayanan kepolisian di Surabaya terutama dalam

lebih kecil terhadap jumlah masyarakat yaitu sekitar 1:1500. Oleh karena itu pada dasarnya program ini juga merupakan strategi peningkatan kinerja kepolisian khususnya Polda Jatim dan Polwiltabes Surabaya, yaitu dalam bentuk pelayanan kepada masyarakat. Sebagaimana yang tercantum dalam visi Polda Jatim, yaitu :

“Terwujudnya Polda Jatim yang memiliki kredibilitas dan akuntabilitas dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat dan penegakkan hukum guna menciptakan situasi yang kondusif bagi terselenggaranya kehidupan masyarakat yang harmonis melalui perlindungan pengayoman dan pelayanan untuk mewujudkan kepastian hukum dan kepercayaan masyarakat.”¹⁰

Dan dalam hal ini jika ditinjau dari sisi pelayanan masyarakatnya, kinerja pelayanan polisi dapat diukur dari akuntabilitas, kualitas layanan, responsifitas dan efisiensi. Untuk itu berikut ini dikelompokkan beberapa keberhasilan program COP selama ini didalam membantu kualitas pelayanan kepolisian terhadap masyarakat di Kota Surabaya berdasarkan data yang ada, yaitu sebagai berikut :¹¹

TABEL L2
KEBERHASILAN PROGRAM COP

	Definisi	COP Kota Surabaya
Akuntabilitas/Kualitas Pelayanan	Tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai eksternal yang ada di masyarakat.	<ul style="list-style-type: none"> - Pelibatan masyarakat dalam penyusunan SPM - Percepatan Pelayanan SKCK, pengungkapan kasus

¹⁰ Makalah Irjen Pol. Drs. Edy Sunario (Kapolda Jawa Timur), “Community Policing Sebagai Kebijakan Polda Jatim Dalam Menciptakan Keamanan Dan Ketertiban masyarakat”, Surabaya, 2005.

¹¹ Majalah Sorot, *Op Cit.*, hal 37.

Responsifitas	Kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program pelayanan sesuai dengan aspirasi masyarakat.	- Hadir dalam forum polja untuk mendengarkan keluhan masyarakat - Kemauan untuk menyusun SPM - Perindaklanjutan kasus yang terhenti
Efisiensi	Perbandingan terbaik antara <i>input</i> dan <i>output</i> pelayanan	- Turunnya biaya dan waktu penyelesaian kasus

Sumber : Majalah Sorot, COP Sebagai Strategi Untuk Meningkatkan Kinerja Polisi, Edisi 14, 2005, hal 37.

Dan sebagai tindak lanjutnya, program COP di Surabaya ini telah dikembangkan dan telah mengambil sampel di tiga wilayah Kecamatan yang dijadikan sebagai wilayah percontohan (*pilot-project*). Wilayah-wilayah tersebut antara lain Kecamatan Sukolilo, Kecamatan Sawahan, dan Kecamatan Tegalsari. Ketiga wilayah tersebut telah dijadikan wilayah percontohan sebagai awal implementasi program COP di Kota Surabaya. Pusham Unair bersama Polwiltabes Surabaya dan The Asia Foundation telah bekerjasama dan merekomendasikan ketiga wilayah tersebut untuk dijadikan percontohan bagi program tersebut, karena dianggap telah mewakili beberapa karakteristik wilayah yang ada di Surabaya. Untuk lebih jelasnya mengenai karakteristik wilayah *pilot-project* program COP, berikut adalah deskripsinya:¹²

Berdasarkan karakteristik wilayah-wilayah tersebut, Kecamatan Sukofilo merupakan kecamatan dengan hunian padat yang terdapat banyak kampus disekitarnya. Di wilayah ini banyak penduduk yang tidak terdata akibat

¹² Laporan Akhir "Program Community Oriented Policing Di Surabaya April-Desember 2004", Kerjasama Pusham Unair, Polda Jatim dan The Asia Foundation, Surabaya, 2004.

banyaknya warga pendatang berstatus di area kantong-kantong dan sangat rawan terhadap pencurian kendaraan bermotor, penyalahgunaan narkoba, sex bebas, dan perjudian.

Kecamatan Sawahan merupakan daerah perdagangan yang sering menimbulkan gangguan kamtibmas seperti banyaknya parkir liar, peredaran narkoba serta kejahatan dengan kekerasan yang terjadi di jalan raya. Di wilayah ini banyak terdapat pusat hiburan malam berupa tempat-tempat praktek prostitusi, yang menyebabkan adanya bursa perdagangan seks, penjualan gadis dibawah umur (*trafficking*), perjudian, minuman keras.

Sedangkan Kecamatan Tegalsari merupakan daerah yang rawan terhadap pemakaian narkoba, minuman keras, parkir liar, banyaknya PKL liar, dan kejahatan di jalan raya. Adanya gangguan kamtibmas tersebut disebabkan banyaknya warga pendatang yang tidak terdata maupun warga lainnya yang hanya pergi berbelanja ke daerah tersebut, karena banyak sekali mall atau pusat perbelanjaan, yang terkadang menimbulkan kesenjangan sosial.

Dari ketiga wilayah Kecamatan tersebut, COP dibagi lagi kedalam suatu bentuk kelompok kerja (Pokja) yang terdiri dari wilayah Kelurahan-Kelurahan. Kelurahan yang menjadi Pokja COP tersebut antara lain Kelurahan Keputih, dan Kelurahan Klampis Ngasem (Kecamatan Sukolilo), Kelurahan Petemon dan Kelurahan Putat Jaya (Kecamatan Sawahan), Kelurahan Kedungdoro dan Kelurahan Tegalsari (Kecamatan Tegalsari). Sedangkan berdasarkan

kerawanan serta tindak kejahatan yang ada di wilayah Kelurahan tersebut :¹³

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

TABEL L3
POTENSI KERAWANAN SERTA TINDAK KEJAHATAN,
WILAYAH PERCONTOHAN (PILOT PROJECT) COP SURABAYA

Kelurahan Percontohan	Klampis Ngasem dan Keputih (Sukolilo)	Putat Jaya dan Petemon (Sawahlan)	Tegalsari dan Kedungdoro (Tegal Sari)
Potensi Kerawanan	Berkembangnya perumahan mewah diantara kampung lama	Banyak sekali warga pendatang	Pusat kota dengan banyak pusat perbelanjaan
Kejahatan Yang Menonjol	<ul style="list-style-type: none"> • Curanmor • Pembobolan Rumah kosong • Pencurian dengan tindak kekerasan 	<ul style="list-style-type: none"> • Penganiayaan • Minuman keras • Narkoba • Penjualan gadis di bawah umur 	<ul style="list-style-type: none"> • Tawuran • Pencopetan • Perjambretan

Sumber : Majalah Sorot, Program COP di Kota Surabaya, Edisi 14, 2005, Hal 36.

Dari tabel diatas wilayah-wilayah yang dijadikan sebagai percontohan memang merupakan wilayah yang rawan dan banyak tindak kejahatan. Untuk itu diperlukan suatu penanganan secara khusus yang melibatkan aparat kepolisian dengan masyarakat, karena pada dasarnya masalah kamtibmas bukan saja merupakan tanggung jawab kepolisian tapi juga masyarakat.

Untuk itu COP telah melakukan upaya integrasi antara kepolisian dan masyarakat dengan dibentuknya suatu Kelompok kerja atau Pokja di masing-masing wilayah Kelurahan tersebut. Adanya Pokja ini diharapkan bisa mengurangi dan mencegah timbulnya tindak kejahatan, pelanggaran HAM dan gangguan kamtibmas lainnya di dalam komunitas masyarakat.

¹³ Majalah Sorot *Op Cit.*, Hal 36

Meskipun upaya integrasi telah dilakukan tapi COP di Surabaya masih mengalami beberapa hambatan-hambatan. Hambatan itu antara lain : (1) Masih adanya ketidakpercayaan beberapa masyarakat terhadap polisi (trauma masyarakat pada era Orde Baru), yaitu pola pikir sebagian masyarakat yang masih melihat sosok polisi sebagai aparat militer. (2) Hambatan lainnya juga datang dari kepolisian, terutama pada para personil di level bawah yang belum memahami konsep *community policing* dan juga para personil tersebut masih sering menggunakan cara-cara represif dalam menindak warga yang tak jarang menimbulkan pelanggaran HAM.¹⁴

Permasalahan-permasalahan seperti itu telah menyebabkan adanya jarak vertikal antara polisi dan masyarakat semakin jauh. Hal ini menyebabkan apabila terjadi gangguan kamtibmas maupun pelanggaran hukum lainnya masyarakat takut untuk melapor ke polisi, dan akhirnya seringkali warga main hakim sendiri dalam menyelesaikan permasalahan di wilayahnya.

COP juga mengalami beberapa permasalahan internal dalam implementasinya, yaitu : (1) Inisiatif dari anggota Pokja yang masih kurang dirasakan, karena masih lebih cenderung menunggu perintah Ketua Pokja ataupun desakan dari masyarakat. (2) Adanya keterbatasan waktu orang-orang yang memiliki kemampuan dalam informasi (ahli). (3) Keterbatasan fasilitas kerja. (4) Keterbatasan dana untuk mengadakan seminar-seminar, kampanye lewat media

¹⁴ Laporan Program COP, *Op Cit.*



cetak/elektronik, maupun pelatihan-pelatihan bagi relawan dan petugas lapangan.¹⁵

Berdasarkan permasalahan tersebut peneliti bermaksud ingin meneliti lebih jauh mengenai implementasi program COP dan faktor-faktor yang mempengaruhinya tersebut. Dan agar lebih fokus, maka penelitian ini hanya mengambil di salah satu wilayah *pilot project* COP di Surabaya, yaitu hanya di Kecamatan Sukolilo. Dengan pertimbangan bahwa Kecamatan ini telah menjadi salah satu *pilot-project* COP, dan telah mengimplementasikan program COP sejak pertengahan tahun 2004. Selain itu di wilayah Sukolilo juga terdapat dua Pokja COP yaitu Pokja Keputih dan Pokja Klampis Ngasem beserta satu Stasiun Radio resmi COP (104 FM) yang berada di Kelurahan Keputih. Pertimbangan lainnya adalah wilayah Sukolilo memang merupakan wilayah yang rawan tindak kejahatan maupun gangguan kamtibmas. Karena wilayah Sukolilo merupakan wilayah yang padat penghuninya, banyak terdapat kampus dan perumahan, juga areal kos-kosan. Oleh karena itu, adanya berbagai macam permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat, kepolisian, dan Pokja COP di lokasi tersebut tentu akan menjadi semakin menarik untuk diteliti.¹⁶

L2 RUMUSAN MASALAH

Apabila dilihat dari latar belakang masalah diatas, maka dapat ditarik suatu rumusan masalahnya, yaitu :

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Di wilayah Kecamatan Sukolilo sekarang ini telah terbentuk 2 Pokja COP baru, antara lain di Kelurahan Semolowaru dan Kejawan Tambak pada bulan Juni 2006. (Hasil wawancara dengan sekretaris Asosiasi COP Bpk. Damanhuri S.E, tanggal 11 Juli)



1. Bagaimanakah implementasi program COP yang telah berjalan di Kecamatan Sukolilo (Pokja Keputih dan Klampis Ngasem), Surabaya ?
2. Apa saja yang menjadi faktor pengaruh baik itu faktor pendukung maupun faktor penghambat bagi implementasi program COP di Kecamatan Sukolilo (Pokja Keputih dan Klampis Ngasem), Surabaya tersebut ?

L3 TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

L3.1 Tujuan Penelitian

Adapula tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi program COP yang telah berjalan di Kecamatan Sukolilo, Surabaya. Memahami faktor-faktor pengaruhnya baik faktor pendukung maupun faktor penghambat atas berjalannya program COP tersebut, serta memahami pula permasalahan kamtibmas yang ada di wilayah Kecamatan Sukolilo (Pokja Keputih dan Klampis Ngasem).

L3.2 Manfaat Penelitian

❖ Manfaat Teoritis/Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk referensi studi penelitian-penelitian berikutnya. Selain itu diharapkan dapat memperkaya kajian ilmu dan teori khususnya dalam Ilmu Administrasi Negara, yaitu dengan menerapkan teori-teori yang ada untuk dikembangkan pada suatu permasalahan tertentu dalam masyarakat.

◆ **Manfaat Praktis**

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu kontribusi yang bermanfaat bagi masyarakat Sukolilo, khususnya dalam pengimplementasian program COP. Dan juga penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan bagi institusi-institusi dan aktor-aktor yang terlibat di dalam pengimplementasian program COP. Agar kedepannya menjadi lebih baik dan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat, khususnya di Kecamatan Sukolilo (Kelurahan Keputih dan Klampis Ngasem), dan juga untuk wilayah COP lainnya.

L4 KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIK

Reformasi telah melahirkan suatu perubahan pada institusi pemerintahan termasuk didalamnya adalah institusi Polri, sebagaimana reformasi tersebut telah dituntutkan oleh masyarakat. Dalam hal ini institusi Polri telah memiliki komitmen dalam melakukan suatu perubahan pada institusinya setelah pisah dengan TNI pada tahun 1999. Berbagai upaya perbaikan telah dan sedang dilakukan oleh kepolisian, baik perbaikan didalam masalah struktural, instrumental, kultural, termasuk didalamnya pelayanan masyarakat (kamtibmas).

Untuk itu Polri senantiasa berupaya mendekati kepada masyarakatnya sebagai suatu bagian yang tak terpisahkan, hal tersebut sesuai dengan yang disemboyankan oleh Mabes Polri yaitu "*Polisi Mitra Masyarakat*". Dari semboyan itu diharapkan dapat memperbaiki citra polisi dengan masyarakatnya, yaitu menjadikan polisi sesuai dengan fungsinya sebagai pelayan, pelindung, dan



pengayom masyarakat, termasuk juga dalam menjaga stabilitas keamanan.¹⁷ Agar pembahasan permasalahan ini lebih terarah dan terstruktur, berikut akan diuraikan mengenai landasan teori permasalahan penelitian ini, yaitu :

1. COP sebagai program reformasi kultural Polri,
2. COP sebagai program untuk kamtibmas,
3. Implementasi program COP,
4. Model-model dalam implementasi kebijakan, dan
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi COP.

L4.1 COP Sebagai Program Reformasi Kultural Polri

Untuk merespon reformasi di negeri ini, perlu kerjasama antar berbagai instansi pemerintahan termasuk Polri. Dalam menghadapi era reformasi, Polri melakukan beberapa perubahan pada tiga aspek, yaitu aspek struktural, aspek instrumental, dan aspek kultural. Pertama, aspek struktural mencakup perubahan kelembagaan kepolisian dalam ketatanegaraan, organisasi, susunan dan kedudukan. Kedua, aspek instrumental mencakup filosofi (visi, misi dan tujuan), doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi dan Iptek. Dan ketiga, aspek kultural mencakup perubahan manajerial, sistem rekrutmen, sistem pendidikan, sistem material fasilitas dan jasa, sistem anggaran, sistem operasional.¹⁸

¹⁷ *Talk Show, Halo Polisi: "Polisi Mitra Masyarakat"*, Tgl 26-05-2006, Jam 09-00, Indosiar Jakarta, 2006.

¹⁸ S Yuranto, *"Evaluasi Reformasi Sektor Keamanan Di Indonesia TNI Dan Polri"*, The Ridep Institute dan Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta, 2005, hal 52-57.



Dari ketiga aspek perubahan tersebut, aspek kultural merupakan muara dari perubahan aspek struktural dan instrumental, karena semua harus terwujud didalam bentuk kualitas pelayanan Polri kepada masyarakat. Menurut Yunanto tantangan yang terberat dihadapi Polri dalam melakukan perubahan yaitu pada aspek yang ketiga yaitu aspek kultural, karena gaya militer yang telah mengakar kuat merupakan tantangan yang paling berat bagi Polri. Berbagai upaya yang dilakukan oleh Polri pada aspek ini antara lain dengan perubahan pola pendidikan Polri yang disesuaikan dengan sistem pendidikan nasional, dan menambah personil untuk mendekati jumlah ideal dengan perbandingan jumlah penduduk (1:400).¹⁹

Hal penting lainnya yang perlu dihadapi pada aspek kultural adalah perubahan perilaku Polri, terutama didalam menghormati nilai-nilai HAM dan demokratisasi. Untuk mencapai tujuan ini Polri telah memasukkan nilai-nilai HAM dan demokrasi dalam kurikulum pendidikan, dari tingkatan bintara hingga tingkatan perwira Polri. Polri juga telah melakukan upaya dengan suatu jenis pelatihan HAM melalui kerjasama pemerintah Indonesia dengan UNHCR (*United Nation High Commission for Refugee*) yang memfokuskan pada empat isu sentral, yaitu: (1) Memperjelas fungsi militer-polisi dan memperjelas fungsi unit paramiliter dalam kepolisian. (2) Mempromosikan gagasan untuk lebih

¹⁹ *Ibid.*



men'sipil'kan polisi. (3) Memperbaiki lingkungan kerja kepolisian. Dan (4) menyeimbangkan antara kuantitas dan kualitas polisi dalam proses reformasi.²⁰

Disamping melakukan pembelajaran HAM, Polri juga melakukan upaya dalam mendukung demokratisasi di masyarakat. Upaya tersebut adalah dengan memasukkan sebuah konsep yang disebut dengan “pemolisian yang berbasis masyarakat” (*Community Oriented Policing*). Inti dari pemolisian berbasis masyarakat ini adalah mengikutsertakan partisipasi masyarakat dalam menjaga stabilitas kamtibmas dalam tatanan demokrasi dan desentralisasi, dan juga bertujuan menghindari pelanggaran HAM di dalam masyarakat. Menurut Irawati Harsono konsep pemolisian masyarakat didasarkan kepada suatu falsafah bahwa “kejahatan itu berasal dari masyarakat”. Jadi yang harus mencegah kejahatan diharapkan adalah masyarakat itu sendiri.²¹

Berdasarkan itu Satjipto Rahardjo juga menambahkan berbagai pokok pikiran mengenai reformasi Polri, yaitu sebagai berikut : (1) Polisi harus belajar untuk berbagi informasi (*to share information*), dan polisi hendaknya menguasai dengan baik pengetahuan mutakhir. (2) Tuntutan tersebut berkaitan dengan keharusan polisi untuk bertindak sebagai badan yang menjadi acuan (*referral service*) bagi badan-badan lain yang harus memberikan pelayanan sosial dan kultural pada masyarakat. (3) Eksekutif polisi sebaiknya tidak merasa puas dan membiarkan dirinya senang dengan apa yang telah dicapainya di waktu lalu. (4)

²⁰ *Ibid.*, hal 52-57

²¹ *Ibid.*, hal 56. (Irawati Harsono, Focused Group Discussion (FGD) on Collective Evaluation on Assesment of the Efforts on security Sector Reform in Indonesia, held by The Ridep Institute and FES, Jakarta, Wednesday, 15 Desember 2004).

Polisi sebaiknya menempatkan dirinya menjadi bagian integral dari lingkungannya, serta menjadi anggota yang selalu dicari oleh lingkungannya. (5) Polisi hendaknya menjadi tokoh birokrat (bersama masyarakat) bukan antagonis (bertentangan dengan masyarakat). (6) Cara yang baik untuk melakukan hal tersebut adalah dengan jaringan sosial (*social network*) yang ada, polisi hendaknya melakukan refleksi terhadap hakikat perubahan sosial. (7) Konsep dan landasan “jaringan sosial” tersebut harus diperluas menjadi kerjasama atau ketergantungan polisi kepada partisipasi masyarakatnya. (8) Polisi hendaknya menjadi fasilitator perubahan.²²

Dalam mendukung upaya tersebut tentu yang diperlukan selanjutnya adalah langkah-langkah kebijakan yang nyata. Dengan kata lain upaya reformasi Polri akan bermakna jika diikuti oleh suatu kebijakan atau program yang jelas dan terarah. Agar lebih jelasnya mengenai hal kebijakan, berikut adalah definisi mengenai kebijakan :

Menurut Carl J. Friedrich, kebijakan (kebijaksanaan) adalah :

“... a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose.”
(“...serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan membcirikan/menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut

²² Sajipto Rahardjo, “*Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia*”, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002, hal 12-13.

dalam rangka mencapai tujuan tertentu atau merealisasikan suatu maksud tertentu.”).²³

Menurut George C. Edwards dan Ira Sharkansky kebijakan publik didefinisikan sebagai :

“..is what governments say and do, or do not do. It is the goals or purposes of government program..” (“..adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan negara itu berupa sasaran atau tujuan dari program-program pemerintah..”).²⁴

Sedangkan Pendapat lain dikemukakan W.I. Jenkins kebijaksanaan negara sebagai :

“A set interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve” (“Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut”).²⁵

Berdasarkan beberapa definisi mengenai kebijakan diatas, Irfan Islamy memberikan kesimpulan bahwa kebijakan itu adalah :

“Serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat”.²⁶

²³ Irfan Islamy, *“Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara”*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, Hal 17.

²⁴ Ibid., Hal 18.

²⁵ Solichin Abdul Wahab, *“Analisis Kebijakan Negara Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara”*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004, Hal 4.

²⁶ Irfan Islamy, *Op Cit.*, hal 20.

Berdasarkan pengertiannya tersebut kebijakan merupakan suatu bentuk konseptual, dan kebijakan masih dapat diturunkan lagi menjadi suatu bentuk program yang lebih operasional. Dan program menurut pengertiannya adalah :

".. a programme is taken to mean a form of organized social activity with a specific objective, limited in space and time. It often consist of an interrelated group of project and usually limited to one or more on going organizations and activities". ("...aktivitas sosial yang terorganisasi dengan tujuan tertentu dalam ruang dan waktu yang terbatas, yang terdiri dari berbagai proyek dan biasanya terbatas pad satu atau lebih organisasi atau aktivitas").²⁷

Untuk mewujudkan suatu tujuan kebijakan memang diperlukan adanya beberapa program yang lebih operasional, yang mempunyai unsur inovatif (pembaharuan), dan sebagai cara pemecahan masalah. Berdasarkan hal itu Polri telah mengeluarkan suatu bentuk program yang lebih operasional dari suatu kebijakan reformasi Polri, seperti yang tercantum pada SK Kapolri No. Pol. Skep/737/X/2005 tertanggal 13 Oktober 2005, mengenai "pemolisian masyarakat" (Polmas), atau juga yang sudah ada dalam masyarakat yaitu COP..

Dengan beranjak dari berbagai definisi dan penjabaran diatas, maka program COP merupakan suatu bentuk langkah tindak lanjut sebagai operasionalisasi program untuk mewujudkan suatu perubahan kultural Polri seperti yang telah tercantum dalam SK kapolri yaitu pemolisian masyarakat.

²⁷ Bintoro Tjokroadmidjojo," *Pengantar Administrasi Pembangunan*", LP3ES, Jakarta, 1990, hal 95



L4.2 COP Sebagai Program Kamtibmas

Dalam rangka mewujudkan kamtibmas Polri berperan sebagai inti kamtibmas, pengayom, pelindung, pelayan dan pembimbing masyarakat. Dengan demikian didalam melaksanakan tugasnya Polri tidak hanya mendasarkan pada penegakan hukum saja melainkan juga berfungsi melakukan pembinaan masyarakat mengenai kamtibmas. Seperti yang telah terkandung dalam pasal 5 ayat 1 Undang-Undang No.2 tahun 2002. Maka didalam mewujudkan perannya sebagaimana yang diamanatkan pada pasal tersebut, maka Polisi juga merujuk pada pasal sebelumnya yaitu pasal 3 ayat 1 Undang-Undang No.2 Tahun 2002, yaitu :

“Polisi selaku pengemban fungsi kepolisian dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa.”²⁸

Polri saat ini telah melakukan berbagai upaya yang lebih bersifat *preventif* dan *preemptive* dalam mengatasi setiap permasalahan kamtibmas. Secara garis besar upaya *preemptive* ini diarahkan untuk secara swakarsa menumbuhkan daya tangkal dan daya cegah masyarakat terhadap setiap gangguan kamtibmas dalam berbagai bentuk kegiatan pembinaan kamtibmas. Salah satu bentuk konkret yang telah dilakukan kepolisian adalah dengan memfungsikan Bimmaspol (Bimbingan Masyarakat Polisi) antara lain berupa kegiatan pembinaan dibidang keamanan swakarsa, ketertiban masyarakat dan pembinaan teknis. Sistem kamtibmas ini

²⁸ Satjipto Rahardjo, “Polisi Sipil Dalam Perubahan Sosial di Indonesia”, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002.



melibatkan masyarakat didalam upaya menciptakan situasi kamtibmas yang lebih baik.²⁹

Prinsip dari sistem kamtibmas swakarsa ini juga merupakan penjabaran dari sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta dalam bidang keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas). Sebagaimana yang tercantum dalam GBHN tahun 1988 yang menegaskan tentang sistem kamtibmas swakarsa, yaitu sistem kamtibmas ini mengharuskan pelibatan masyarakat didalam upaya menciptakan situasi kamtibmas yang baik, dengan Polri sebagai kekuatan intinya³⁰.

Dengan melalui sistem ini maka diharapkan pada tiap-tiap lingkungan kehidupan masyarakat tumbuh kesadaran dan kemampuan untuk menciptakan, keamanan dan ketertiban di masing-masing wilayah. Oleh karena itu Polri semakin dituntut untuk melakukan fungsinya sebagai pelayan, pelindung, dan pengayom masyarakat untuk mengarahkan, membimbing dan mengajak masyarakat agar partisipasinya tumbuh dalam ikut serta menciptakan ketertiban secara swadaya.

Namun dilain itu Polri memiliki keterbatasan kekuatan dan kemampuan untuk menangani seluruh kegiatan atau masalah yang terjadi di masyarakat. Dimana itu merupakan sebuah hambatan bagi Polri dalam menjaga stabilitas kamtibmas. Polri menyadari bahwa masalah kamtibmas bukan hanya merupakan tanggungjawab monopoli Polri, tetapi perlu adanya keterlibatan seluruh elemen

²⁹ www.polri.go.id, (Bimmaspol), Tanggal 28 Juni 2006.

³⁰ *Ibid.*



masyarakat. Karena alasannya adalah perbandingan antara polisi dengan penduduk sangat jauh, dan juga anggaran yang sangat terbatas.

Perubahan lingkungan yang terjadi akibat reformasi dan arus globalisasi juga telah membawa dampak bagi stabilitas kamtibmas, hal itu berupa meningkatnya kualitas kejahatan yang tercermin dalam modus operandi dari kejahatan-kejahatan yang berkembang dewasa ini. Dalam menyikapi persoalan dan tantangan tersebut, Polri melakukan langkah-langkah penyesuaian dan perubahan yang ada di masyarakat, antara lain dengan membangun kemitraan dengan berbagai pihak melalui upaya preemtif dan preventif. Untuk meningkatkan kesadaran dan ketaatan hukum masyarakat (*law abiding citizen*) melalui kegiatan-kegiatan yang mengutamakan pemberdayaan peran serta masyarakat.³¹ Seperti apa yang menjadi semboyan Polri saat ini yaitu "Polisi Mitra Masyarakat".

Polri harus bisa senantiasa menyesuaikan diri dengan perkembangan kehidupan masyarakat yang menjadi bagian dari proses reformasi itu sendiri. Reformasi telah bergerak bersamaan dengan tuntutan-tuntutan masyarakat. Tuntutan tersebut antara lain terciptanya demokratisasi dan menjunjung tinggi nilai-nilai Hak Azasi Manusia (HAM).

Langkah-langkah Polri untuk menyesuaikan antara tugas dan tuntutan masyarakat tersebut adalah dengan melakukan suatu cara atau strategi yang disebut "pemolisian berbasis masyarakat" (*Community Oriented Policing*).

³¹ Sutarso, "Urgensi *Community Policing* di Indonesia", Seminar Nasional Urgensi *Community Policing* Dalam Agenda Reformasi Kepolisian, Surabaya, 2004, hal 8-9.

Adanya *community oriented policing* atau COP ini dirasakan telah sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh Undang-undang No.2 tahun 2002, tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dan perlu dipahami juga langkah tersebut merupakan sebagai bagian dari perubahan paradigma kepolisian.

Upaya atau langkah pengembangan COP ini diartikan sebagai penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan kamtibmas, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh Polri dan dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan HAM. Sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang No.2 tahun 2002, pasal 5 ayat 1, yang berbunyi:³²

“Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, mengakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.”

Melaksanakan COP ini merupakan bagian aktifitas kepolisian sebagai suatu lembaga di bidang preemtif, preventif dan penegakkan hukum baik pada tataran kebijakan, strategi, teknik dan taktik kepolisian guna mewujudkan tujuan-tujuan kepolisian yang telah ditetapkan. Yaitu dengan mengandalkan kemampuan sumber daya lokal yang dilakukan secara bersama-sama masyarakat.³³ Menurut Yunanto secara umum masyarakat mendambakan keamanan, perlindungan dan

³² Sutarso, *Op Cit.*,

³³ S Yunanto, “Evaluasi Kolektif Reformasi Sektor Keamanan Di Indonesia TNI dan Polri”. The Ridep Institute dan Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta, 2005, hal 63-64.

pengayoman atas jiwa dan harta bendanya agar dapat bekerja dengan tenang untuk mencapai kesejahteraan.³⁴

Implementasi COP ini menjadi penting saat ini karena berbagai tantangan dan ancaman mengenai kamtibmas semakin besar. Pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat secara swakarsa perlu dilakukan untuk upaya membangun daya cegah dan daya tangkal agar masyarakat memiliki ketangguhan yang tinggi dan mandiri serta dapat menjadi Polisi bagi dirinya sendiri maupun lingkungannya.

Polisi sebagai alat negara penegak hukum, seharusnya juga dapat memelihara dan meningkatkan tertib hukum, serta dapat menjadi pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat, sebagaimana yang menjadi tugas dan fungsinya. Peranan COP disini adalah membantu polisi untuk membuat masyarakat "aware" (peduli) dan berperan dalam mengamankan lingkungan masing-masing, bukan hanya untuk dirinya sendiri tetapi juga untuk masyarakat dan lingkungan sekitarnya sehingga ada kesadaran bahwa keamanan dan ketertiban masyarakat adalah tanggung jawab bersama bukan hanya polisi.

1.4.3 Implementasi Program COP

Suatu formulasi kebijakan tidak akan berarti tanpa diikuti dengan pelaksanaan kebijakan. Berdasarkan definisi implementasi secara eksplisit mencakup tindakan oleh individu/kelompok privat (swasta) dan publik yang

³⁴ *Ibid.*, hal 51-52.



langsung pada pencapaian serangkaian tujuan terus menerus dalam keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Chief J.O Udoji mengatakan bahwa : pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting, bahkan dapat dibilang lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan, karena apabila tidak ada implementasi, kebijakan-kebijakan yang telah dibuat hanya akan sekedar berupa impian atau rencana yang tersusun rapi dalam arsip.³⁵

Agar pemahaman tentang implementasi lebih jelas, berikut akan diuraikan mengenai pengertian implementasi kebijakan negara : Dalam kamus Webster, implementasi dirumuskan secara sederhana yaitu “menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu”. Pengertian lain Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai “tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/pejabat atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dan digariskan sebelumnya dalam keputusan-keputusan kebijakan.”³⁶

Selain definisi diatas Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sebatier mengajukan definisi implementasi kebijakan, yaitu sebagai berikut :

“Memahami dan mempelajari apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku (dirumuskan) merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yaitu kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang terjadi sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”³⁷

³⁵ Grindle, (1980), dalam Solichin Abdul Wahab, Analisis Kebijaksanaan, Bumi Aksara, Jakarta, 2004, hal 59.

³⁶ Budi Winarno, “Teori Dan Proses Kebijakan Publik”, Media Pressindo, Yogyakarta, 2005, hal 102. (Kutipan dari buku Van Meter, and Van Horn, “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, Vol.6, No.4, February 1975, hal.447.)

³⁷ Solichin Abdul Wahab, *Op Cit.*, hal.65. (Kutipan Daniel A. Mazmanian dan Paul Sebatier, 1979.)



Lebih lanjut George C. Edwards mengemukakan implementasi kebijakan adalah “tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya”. Dalam kaitannya dengan penelitian implementasi, William juga secara ringkas menambahkan :

“Dalam bentuk lebih umum, penelitian dalam implementasi menetapkan apakah organisasi dapat membawa bersama jumlah orang dan material dalam unit organisasi secara kohesif dan mendorong mereka mencari cara untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Penelitian implementasi menguji faktor-faktor yang mendukung terealisasi atau tidak terealisasi tujuan kebijakan.”

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan atau tindakan yang memungkinkan bagi pencapaian tujuan atau sasaran kebijakan sebagai hasil akhir dari kegiatan pemerintah (organisasi). Oleh karena itu fungsi implementasi sering juga disebut ‘*policy delivery system*’ atau sistem penyampaian/pengiriman kebijakan, yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang didesain secara khusus serta diarahkan dalam mencapai tujuan sasaran kebijakan.

Dari beberapa pengertian tentang implementasi di atas, Muhammad Syukur Abdullah menyimpulkan bahwa : (1) Proses implementasi program kebijaksanaan ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijaksanaan ditetapkan) yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijaksanaan menjadi kenyataan. (2) Proses implementasi dalam kenyataan yang sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil atau gagal



sama sekali, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai atau “*outcomes*”, karena dalam proses tersebut turut bermain dan terlibat berbagai unsur yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung atau menghambat pencapaian sasaran program. (3) Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yaitu : a) Adanya program atau kebijaksanaan yang dilaksanakan. b) *Target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan. c) Unsur pelaksanaan (*implementer*), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut. (4) Implementasi program atau kebijaksanaan tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa, oleh karena itu faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik) akan mempengaruhi proses implementasi.³⁸

Berdasarkan beberapa pandangan diatas dapat disimpulkan bahwa proses implementasi tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada kelompok sasaran, tapi menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan dan tidak. Dan bahwa antara perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan tidak dapat terpisahkan.³⁹

Dengan demikian implementasi selalu berpengaruh terhadap dampak sebagai akibat dari output kebijakan. Dalam hal ini *Community policing*

³⁸ Muhammad Syukur Abdullah, “*Percembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research And case Studies)*”, LAN, Jakarta, 1988, hal 13.

³⁹ Solichin Abdul Wahab, *Op Cit.*, hal 65-66.



merupakan salah satu dari output kebijakan Polri didalam melakukan perubahan kultural, yang pada prosesnya memerlukan sebuah implementasi, dan sebagai bentuk implementasinya disebut juga dengan COP (*community oriented policing*).

Dari berbagai definisi implementasi diatas, dapat dijelaskan bahwa implementasi COP adalah suatu tindakan sebagai langkah strategis ataupun operasional didalam meneruskan dan mewujudkan kebijakan perubahan Polri (reformasi kultural) dan melibatkan partisipasi aktif masyarakat dalam menjaga stabilitas kamtibmas sebagai tanggungjawab bersama.

Dalam pelaksanaannya program COP lebih mengutamakan pendekatan dengan karakteristik lingkungan masyarakat, jadi pelaksanaannya lebih diserahkan kepada unsur masyarakat setempat dengan dibantu CSOs dan kepolisian, khususnya didalam merumuskan setiap agenda kegiatan di wilayah tersebut. Pada umumnya di beberapa daerah yang menerapkan COP pada pelaksanaannya dibantu oleh beberapa unsur yaitu Instansi Kepolisian (Polwil), Pemerintah kota, dan *Civil Society Organization* (CSOs) atau kelompok-kelompok masyarakat sipil.

Di Surabaya untuk memfokuskan dengan karakteristik komunitas masyarakat dan dalam mempermudah koordinasi maka dibentuk suatu kelompok kerja (Pokja), yang mencakup wilayah Kecamatan dan Kelurahan. Anggota-anggota pokja adalah unsur-unsur dari kalangan akademis (CSOs) Pusham Unair, Kepolisian Wilayah (Polwiltabes Surabaya), pemerintah Kota Surabaya dan swadaya masyarakat di tingkat kelurahan, Rw/Rt. Dimana Pokja tersebut bertugas membentuk forum-forum diskusi kelompok (*Focus Group Discussion*) untuk



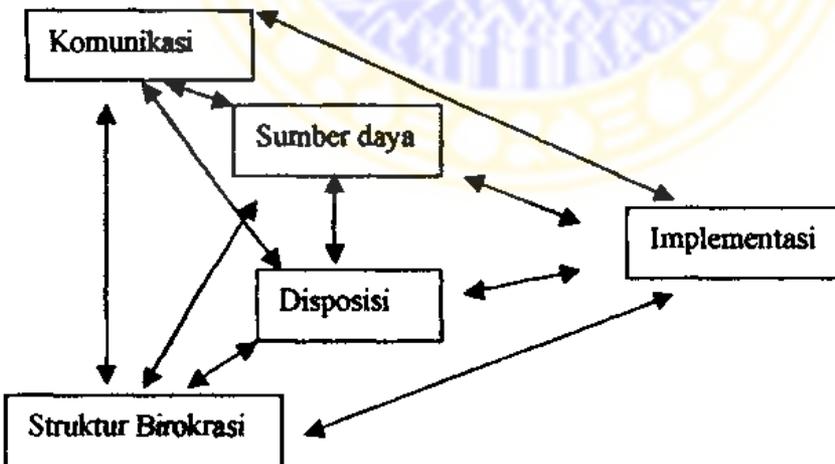
menyusun semua rencana, implementasi, dan evaluasi mengenai permasalahan yang ada di masyarakat agar tercipta stabilitas kamtibmas.

L4.4 Model-Model / Teori Dalam Implementasi Kebijakan

Didalam keperluan analisis kebijakan telah dikembangkan beberapa pendekatan atau model-model, dengan tujuan untuk mempermudah analisa agar menjadi lebih operasional. Untuk lebih jelasnya berikut akan diuraikan beberapa pendekatan/model dari beberapa ahli :

George C. Edwards mengatakan ada 4 faktor/variabel dalam implementasi kebijakan, yaitu *communications* (komunikasi), *resources* (sumber daya), *dispositions/attitudes* (sikap) dan *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi). Dan berikut adalah bagan dari 4 variabel tersebut :⁴⁰

**BAGAN L1
MODEL IMPLEMENTASI GEORGE C. EDWARDS**



Sumber: Edwards III, (1980: 148)

⁴⁰ Budi Winarno, *Op Cit*, hal 125-150.



1. Komunikasi. Perlu dilakukan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan dan juga untuk mentransmisikan tujuan dan sasaran kebijakan kepada kelompok sasaran.
2. Sumber daya. Untuk mendukung implementasi kebijakan berjalan efektif, Sumber daya tersebut meliputi : (1) Staf yang berkualitas dengan jumlah yang cukup, 2) Informasi dalam pengambilan keputusan, 3) Kewenangan yang dapat menjamin bahwa kebijakan dapat dijalankan seperti yang diharapkan, dan bertanggungjawab; 4) Fasilitas-fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan, seperti bangunan, sarana prasarana, tanah dan *supply*.
3. Disposisi. Sikap para pelaksana yang mendukung terhadap kebijakan, dalam hal ini adalah pribadi karakteristik implementor maupun organisasi dari pelaksana.
4. Struktur birokrasi. Karakteristik berupa ukuran dasar operasional kerja atau *Standart Operating Procedures (SOP)*.⁴¹

Model lain oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sebatier, yang menjelaskan makna implementasi adalah :

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”⁴²

Mazmanian mengidentifikasi 16 variabel yang mempengaruhi tahapan dalam proses implementasi, yang diklasifikasikan kedalam tiga variabel utama,

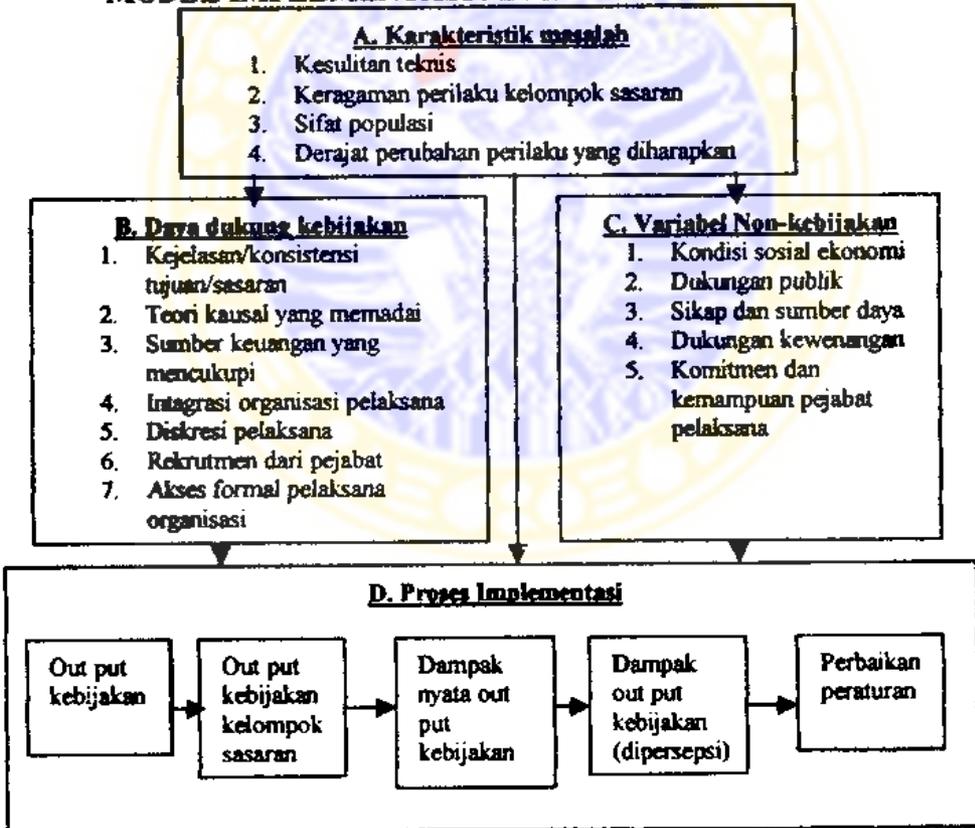
⁴¹ Budi Winarno, *Op Cit.*, hal 150-151.

⁴² Kutipan Mazmanian & Sebatier (1979), Solichin Abdul Wahab, *Op Cit.*, hal 65.



yaitu 1) masalah-masalah yang mungkin muncul; 2) Kemampuan implementasi struktur perundang-undangan; 3) Variabel bukan perundang-undangan lainnya yang mempengaruhi implementasi. Sedangkan dalam proses implementasinya ada 5 tahapan/proses yang harus dilewati, yaitu (a) output kebijakan, (b) output kebijakan terhadap kelompok sasaran (kepatuhan kelompok sasaran), (c) dampak nyata output kebijakan, (d) persepsi terhadap dampak kebijakan, (e) evaluasi kebijakan (perbaikan peraturan) Dari definisi tersebut, dapat digambarkan sebagai berikut :⁴³

**BAGAN L2
MODEL IMPLEMENTASI MAZMANIAN & SEBATIER**



Sumber: Mazmanian & Sebatier (1983)

⁴³ Solichin Adul Wahab, *Op Cit.*, hal 81-82.



Model lain yang dikembangkan Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn meyakini ada enam variabel pengaruh yang membentuk ikatan (*linkage*) antara kebijakan dan pencapaian (*performance*), yaitu : (1) Ukuran dasar dan tujuan kebijakan. (2) Sumber-sumber kebijakan. (3) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan. (4) Karakteristik badan pelaksana. (5) Kondisi ekonomi, sosial dan politik, dan (6) Disposisi pelaksana.⁴⁴

Dari uraian beberapa teori atau model implementasi dari para ahli di atas, maka peneliti akan mengacu pada model-model tersebut untuk menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi COP. Dan agar lebih jelas akan diuraikan di bawah ini.

1.4.5 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Program COP

Dalam membuat sebuah kebijakan resikonya adalah kebijakan tersebut bisa saja gagal atau bisa berbeda dengan apa yang diharapkan, hal itu disebabkan oleh faktor-faktor yang berpengaruh. Seperti yang dikatakan Hogwood dan Gunn yang membagi kegagalan kebijaksanaan (*policy failure*) dalam dua kategori, yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplimentasi berarti kebijaksanaan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat tidak mau bekerjasama, bekerja secara tidak efisien, tidak menguasai permasalahan, atau permasalahannya di luar jangkauan.

⁴⁴ Budi Winarno, *Op Cit.*, hal 109-118. (Kutipan dari buku Donalds Van Meter, and Carl E Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society*, Vol 6, No.4, February 1975, Hal 447).



Sedangkan implementasi yang tidak berhasil adalah kebijaksanaan yang telah dilaksanakan sesuai rencana, tapi ada faktor eksternal yang tidak dikehendaki yang membuat kebijakan itu berhasil. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal disebabkan oleh faktor berikut : (1) pelaksanaannya jelek (*bad execution*), (2) kebijakannya jelek (*bad policy*), dan (3) kebijakannya yang memang bernasib jelek (*bad luck*).⁴⁵

Gejala yang dapat mempengaruhi kebijakan inilah oleh Andrew Dunsire dinamakan "*implementation gap*", yaitu suatu istilah yang dimaksudkan untuk menjelaskan suatu keadaan dimana dalam proses kebijaksanaan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijaksanaan dengan apa yang senyatanya dicapai. Besar kecilnya perbedaan tersebut akan tergantung pada apa yang disebut sebagai "*implementation capacity*" dari organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijaksanaan tersebut. *Implementation capacity* adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijaksanaan (*policy decision*) sedemikian rupa, sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijaksanaan bisa tercapai.⁴⁶

Dari sedikit uraian diatas mengenai pengaruh dan model-model implementasi, perlu untuk menentukan faktor apa yang mempengaruhi implementasi COP. Maka diperlukan upaya untuk menarik suatu benang merah dari beberapa pendapat ahli tersebut dan menentukan variabel yang paling kritis

⁴⁵ Solichin Abdul Wahab, *Op Cit.*, hal 61-62.

⁴⁶ *Ibid.*



dan relevan dengan permasalahan. George C. Edwards menyarankan untuk memerhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif. Edwards mengatakan :

“Without effective implementation the decision of policy makers will not be carried out succeefully. (Tanpa implementasi yang efektif kebijakan takkan membawa keberhasilan)”⁴⁷

Penelitian ini lebih tepat menggunakan model George C. Edwards yang telah menyederhanakan model-model yang sebelumnya. Edwards meyakini ada empat faktor yang menjadi pengaruh proses implementasi kebijakan, diantaranya komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi.

Pertimbangan memakai model tersebut adalah : (1) Hal ini mengingat variabel-variabel yang disebutkan merupakan *variables crucial* didalam implementasi kebijakan. (2) Variabel tersebut lebih sederhana dan mudah dalam operasionalnya. (3) Telah mempertimbangkan model-model sebelumnya (Van Meter-Van Horn dan Mazmanian-Sebatier). (4) Variabel tersebut sering digunakan dalam penelitian implementasi kebijakan. (5). Dan variabel tersebut memang terlihat sering mempengaruhi proses implementasi.

Namun untuk memperoleh hasil yang lebih baik dan sesuai dengan karakteristik permasalahan yang ada, maka peneliti mencoba juga untuk mengelaborasi/memodifikasi dari variabel yang lain. Dengan pertimbangan dasar bahwa setiap kebijakan atau program selalu terdiri dari tiga unsur, yaitu pembuat kebijakan (*policy makers*), pelaksana kebijakan (*implementors*), dan sasaran kebijakan (*target group*). Oleh karena itu diperlukan satu variabel yang dapat

⁴⁷ Riant Nograho D, “Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang. Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi”, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2006, hal 140.



melengkapi yaitu kelompok sasaran atau dukungan publik sebagai tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan. Variabel dukungan kelompok sasaran tersebut diambil (diadopsi) dari model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sebatier tentang variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi.

Beberapa faktor tersebut akan diulas sebagai suatu kesatuan yang utuh didalam memahami program COP sebagai kebijakan yang dikeluarkan oleh instansi Polri untuk : (1) mendukung reformasi kultural Polri, dan (2) menjaga stabilitas kamtibmas. Dengan demikian faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi COP adalah :

1. Komunikasi
2. Sumber daya
3. Disposisi (sikap pelaksana)
4. Struktur organisasi (birokrasi)
5. Dukungan kelompok sasaran.

Faktor-faktor tersebut diambil berdasarkan kesesuaian dengan realita dan permasalahan yang terjadi dilapangan. Berikut ulasan atau uraian lebih jelas mengenai faktor-faktor tersebut :

1.4.5.1 Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian kebijakan. Komunikasi di dalam dan anantara organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Komunikasi diperlukan untuk mendapatkan sumber-



sumber informasi yang berbeda. Dan implementasi yang berhasil seringkali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. George C. Edwards secara umum menjelaskan tiga hal penting didalam komunikasi kebijakan, yaitu transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Menurut Edwards tiga hal itu merupakan persyaratan bagi implementasi kebijakan yang efektif.⁴⁸

Pertama, adalah transmisi dimaksudkan bahwa keputusan-keputusan kebijakan atau perintah-perintah harus diteruskan (ditransmisikan) secara tepat kepada personil (implementors) sebelum diimplementasikan. *Kedua*, adalah konsistensi dimaksudkan bahwa keputusan-keputusan yang dikeluarkan tidak bertentangan dengan kebijakan-kebijakan atau peraturan-peraturan lainnya yang dapat membingungkan, menghalangi para pelaksana (staf administratif) dan menghambat kemampuan para pelaksana kebijakan-kebijakan secara efektif. Konsistensi diartikan juga sebagai adanya keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. *Ketiga*, adalah kejelasan dimaksudkan terdapat kejelasan dari pada ukuran-ukuran dasar maupun tujuan-tujuan kebijakan. Dalam hal ini supaya kebijakan-kebijakan yang ingin diimplementasikan sesuai dengan tujuannya, maka petunjuk-petunjuk atau ukuran-ukuran pelaksanaannya harus diberikan secara jelas kepada implementors.⁴⁹

Peran komunikasi juga tidak lepas daripada koordinasi. Komunikasi memainkan peran penting bagi berlangsungnya koordinasi dan implementasi pada umumnya. Persyaratan ini menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan

⁴⁸ Budi Winarno, *Op Cit.*, hal 126.

⁴⁹ *Ibid.* hal 126-127.



koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam suatu program. Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktek pelaksanaan.⁵⁰

Komunikasi dan koordinasi memang sangat diperlukan dalam implementasi program, terutama dalam menyatukan persepsi lintas sektoral. Tapi seringkali hal tersebut sulit diwujudkan dalam kehidupan nyata, karena kebanyakan organisasi pada umumnya bercirikan adanya departementalisasi, profesionalisasi dan aneka kegiatan dari berbagai kelompok yang boleh jadi ingin melindungi nilai-nilai tujuan dan kepentingan-kepentingan mereka sendiri.

Komunikasi secara baik diperlukan oleh implementor COP untuk melakukan pendekatan kepada warga maupun kepada pihak-pihak terkait yang bisa mendukung program. Komunikasi diperlukan untuk memberikan arahan yang tepat pada implementor agar lebih kreatif dan efektif serta dapat beradaptasi dengan lingkungan masyarakat. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran dari program tersebut sebaiknya juga selalu ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga dapat mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.⁵¹ Van metter dan Van Horn mengatakan prospek-proepek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-

⁵⁰ Solichin Abdul Wahab, *Op Cit.*, hal 77.

⁵¹ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori, Dan, Aplikasi, Pustaka Pelajar*. Jogjakarta, 2005, Hal 90.



tujuan yang dinyatakan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan. Dan implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian kebijakan.⁵²

Hal mengenai variabel komunikasi ini pada program COP sebenarnya telah dilakukan, yaitu dengan adanya forum komunikasi/forum diskusi seperti FGD (*focus group discussion*) antara polisi dan masyarakat. Dengan tujuan menciptakan saluran komunikasi yang efektif antara polisi dan masyarakat, untuk mempelajari, mengidentifikasi serta menganalisa dan menyelesaikan bersama permasalahan kamtibmas. Selain dalam bentuk forum langsung, ada pula komunikasi yang lebih efektif yaitu lewat media cetak (majalah Sorot) dan media elektronik (Radio COP 104 FM).

Untuk koordinasi COP mempunyai kelompok kerja (Pokja) di wilayah tingkat Kelurahan, yang bertujuan membentuk FGD untuk mencari solusi bagi permasalahan kamtibmas dengan dibantu kepolisian. Selain itu juga diarahkan pada usaha untuk membangun kepercayaan (keterbukaan, akuntabilitas dan transparansi) dengan melalui tiga hal yaitu penguatan masyarakat, penguatan media, dan pencerahan polisi.⁵³

L4.5.2 Sumber Daya

Implementasi akan berjalan efektif apabila didukung dengan adanya sumber daya yang memadai dan berkualitas. Menurut Geogre C. Edwards sumber

⁵² Budi Winarno. *Op Cit.*, hal 112-113.

⁵³ Majalah Sorot, *Op Cit.*, hal 19-37.



daya tersebut meliputi jumlah staf yang berkualitas, informasi yang relevan, kewenangan yang bertanggung jawab, dan fasilitas yang merupakan sarana fisik. Selain sumber daya tersebut peneliti ingin juga menambahkan dengan sumber daya yang mempunyai pengaruh besar yaitu sumber daya finansial (dana). Sumber daya dana ini diadopsi dari pemikiran Mazmanian dan Sebaiter yaitu "alokasi sumber dana". Berikut penjelasan mengenai sumber-sumber tersebut, yaitu : *Pertama*, dana. Tidak dapat dipungkiri bahwa dana merupakan salah satu faktor penentu dalam implementasi program kebijakan apapun, dalam hal ini Mazmanian dan Sebaiter berpendapat bahwa :⁵⁴

"Secara umum, tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu amat diperlukan agar terbukanya peluang dalam mencapai tujuan-tujuan, dan tersedianya dana di atas tingkat batas ambang ini akan sebanding dengan peluang tercapainya tujuan tersebut."

Pada umumnya, keputusan kebijaksanaan-lah yang menetapkan tingkat batas ambang penyediaan ini. Dana yang tidak memadai akan menyebabkan suatu program gagal sebelum dimulai. Sebaliknya tingkat batas ambang pendanaan program yang memadai memang dapat menunjang, sekalipun tidak menjamin bahwa suatu program akan dapat segera dimulai dengan tepat dan lancar.⁵⁵

Dana secara nyata penting dalam pelaksanaan suatu program pelayanan sosial, dan menjadi syarat bagi program dalam penyusunan staf dan analisis teknikal terkait dengan pengembangan regulasi, administrasi dan pelaksanaan

⁵⁴ Solichin Abdul Wahab, *Op Cit.*, hal 88-89.

⁵⁵ *Ibid.*



program serta monitoring. Dengan demikian tujuan kebijakan atau program tidak akan tercapai apabila tidak ada dana..

Dalam program COP dana juga merupakan suatu faktor penunjang operasionalisasi kegiatan program.. Hal tersebut terbukti dengan adanya lembaga donor yang mendukung program tersebut dalam bentuk bantuan dana, seperti TAF (*The Asia Foundation*), dan IOM (*International Organization For Migration*).

Kedua, staf, yang dimaksudkan yaitu mengenai jumlah, kualitas, kecakapan para pegawai atau personil yang terlibat didalam kebijakan tersebut. Faktor ini tidak hanya terkait dengan jumlah staf, tapi yang lebih penting terkait pada kualitas sumber daya manusianya, seperti kompetensi maupun keahlian-keahlian lain yang dimiliki.

Implementasi sebuah kebijakan seringkali dikatakan lamban, atau cenderung tidak efektif dan efisien. Hal itu seringkali disebabkan oleh jumlah staf yang terlalu berlebihan, selain itu disebabkan juga pada kurangnya kualitas sumber daya manusia dan rendahnya motivasi para pelaksana. Dalam implementasi kebijakan tidaklah cukup hanya dengan mengandalkan dari banyaknya jumlah pelaksana. Para pelaksana tersebut juga harus memiliki pengetahuan, kompetensi atau keahlian yang memang diperlukan, baik dalam hal teknis maupun manajerial, agar dapat mengimplementasikan program-program dan pekerjaan-pekerjaan dengan baik sesuai tujuan. Dengan begitu implementasi akan dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Dalam program COP jumlah maupun keahlian staf (personil) Pusham memang membawa dampak langsung terhadap kinerja organisasi dalam



memberikan pelayanan kepada masyarakat perihal kamtibmas. Apabila tidak didukung dengan personil yang kompeten maka mustahil tujuan program ini dapat tercapai.

Ketiga, informasi yang relevan, yaitu merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama bagi kebijakan baru atau kebijakan yang melibatkan persoalan-persoalan teknis. Informasi dalam hal ini mempunyai dua bentuk, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan, dan informasi mengenai data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan. Para pelaksana harus mentaati undang-undang, dan para pelaksana kebijakan harus juga mengetahui apa yang akan dilakukan dan bagaimana melakukannya.⁵⁶ Pada dasarnya informasi ini hampir sama halnya dengan variabel komunikasi yang telah dijelaskan sebelumnya.

Informasi merupakan hal yang penting bagi program COP, karena program ini adalah bentuk kebijakan Mabes Polri mengenai kamtibmas, yang dikeluarkan untuk diimplementasikan di semua tingkatan kepolisian baik dari pusat sampai di daerah. Jadi dalam hal ini informasi mengenai program COP merupakan langkah awal yang harus diketahui oleh para pelaksana yang ada di pusat dan daerah. Apabila informasi yang diterima tidak relevan atau salah, maka akan berdampak juga pada pelaksanaannya. Jadi faktor informasi harus juga diperhatikan.

Keempat, kewenangan. Kewenangan merupakan faktor yang penuh dengan resiko dan tanggung jawab. Perlu adanya kewenangan yaitu untuk

⁵⁶ Budi Winarno, *Op Cit.*, hal 134.



menjamin bahwa kebijakan dapat diarahkan sebagaimana yang diharapkan secara efektif. Menurut Lindblom sebab-sebab kewenangan terdiri dari dua hal pokok, yaitu sebagian orang beranggapan bahwa mereka lebih baik jika ada seseorang yang memerintah, dan kewenangan mungkin juga ada karena ada ancaman, teror, dibujuk, diberi keuntungan dan lain sebagainya. Selbihnya Lindblom menegaskan mengenai kewenangan, yaitu :⁵⁷

“Jika saya mentaati peraturan untuk tunduk kepada anda, maka anda mempunyai kewenangan terhadap saya.”

Dalam prakteknya kewenangan seringkali disalahgunakan, ataupun digunakan dengan tidak efektif oleh para pejabat pemerintah, baik di pusat maupun di daerah. Menurut Edwards memang diperlukan kewenangan dari para pejabat, tapi harus kerjasama dengan pelaksana-pelaksana lain di bawah supaya dapat melaksanakan program-program dengan berhasil. Edwards juga menambahkan seharusnya para pejabat dari yuridiksi tingkat tinggi juga dapat bekerjasama atau meminta bantuan kepada para pejabat dari yuridiksi tingkat rendah, agar tidak ada pandangan memaksakan keinginan dari yuridiksi tingkat tinggi kepada mereka.⁵⁸

Kewenangan dalam hal ini harus juga dapat dipahami dengan meminta pendapat (*sharing*), dalam memecahkan suatu masalah dalam kebijakan. Menurut Edwards dengan cara seperti ini setidaknya ada dua keuntungan yang dapat diraih, yaitu Mendorong keterlibatan para pelaksana kebijakan sehingga akan mendorong

⁵⁷ *Ibid.* hal 137.

⁵⁸ *Ibid.* hal 136.



partisipasi dan Mengeliminasi penolakan yang mungkin timbul dari para pelaksana kebijakan.⁵⁹

Kewenangan bagi program COP merupakan suatu hal yang penting, karena memang COP sendiri dikoordinasikan atas kewenangan-kewenangan yang saling terkait mulai dari atas (Kapolri) sampai pada tingkat bawah (Polsek). Polri sendiri dalam program COP ini telah mengurangi kewenangannya, yaitu dengan mengajak masyarakat kerjasama atau partisipasi dalam menyelesaikan masalah-masalah kamtibmas. Hal tersebut memang merupakan langkah yang tepat untuk tercapainya tujuan program COP.

Kelima, fasilitas. Untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan, diperlukan adanya fasilitas-fasilitas yang memadai. Seseorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, mungkin memahami apa yang harus dilakukan, dan mungkin mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa perbekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.⁶⁰

Dalam program COP fasilitas bangunan memang sangat diperlukan seperti ruangan rapat atau tempat diskusi (tempat pertemuan dengan masyarakat), dan sebagai tempat menyimpan dokumen maupun surat-surat, ataupun dalam hal ini kantor sebagai tempat kerja. Selain itu sarana prasarana seperti komputer, alat tulis, juga sangat diperlukan untuk mendukung didalam implementasi program

⁵⁹ *Ibid.* .

⁶⁰ *Ibid.* hal 137.



COP untuk masyarakat. Segala kebijakan memang harus didukung oleh sumber daya fisik selain sumber daya manusia dan finansial.

Sumber daya yang telah disebutkan diatas sangat penting dalam keberhasilan program. Maka diperlukan juga dukungan organisasi lewat pembekalan atau pelatihan bagi para pelaksana guna memanfaatkan sumber tersebut untuk mampu bekerja di tengah masyarakat. Pada program COP sendiri dalam implementasinya melibatkan masyarakat secara langsung, maka beberapa sumber diatas sangat diperlukan. Sumber daya ini akan mempengaruhi kemampuan kinerja organisasi COP, yaitu kemampuan dalam melaksanakan tugas-tugas yang telah ditetapkan atau dibebankan pada organisasi. Dengan kata lain dapat mempengaruhi sukses atau tidaknya program ini.

1.4.5.3 Disposisi (Sikap Pelaksana)

Disposisi atau sikap pelaksana merupakan faktor ketiga yang memiliki konsekuensi-konsekuensi penting dalam implementasi kebijakan efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.⁶¹ Tapi jika sikap atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan dapat menjadi semakin sulit.

Dalam kebijakan diperlukan adanya suatu persamaan pandangan atau sikap agar tujuan kebijakan bisa tercapai. Persamaan pandangan merupakan hal

⁶¹ *Ibid.* hal 142.



yang penting dalam proses kebijakan, tidak hanya pada saat perumusan kebijakan atau formulasi kebijakan saja tapi juga pada saat pelaksanaan. Apabila tidak ada persamaan pandangan maka akan timbul interpretasi-interpretasi terhadap suatu kebijakan, jika hal ini terjadi maka akan berakibat semakin sulitnya implementasi kebijakan tersebut. Sebab interpretasi-interpretasi yang terlalu bebas terhadap kebijakan akan membuat implementasi kebijakan tidak berjalan efektif dan menyimpang dari tujuan awal.

George C. Edwards menegaskan banyak kebijakan masuk ke dalam “zona ketidakacuhan”. Disini diartikan, bahwa banyak kebijakan yang bertentangan secara langsung oleh pandangan-pandangan para pelaksana kebijakan, atau kepentingan pribadi maupun organisasi dari para pelaksana. Adanya ketidaksepahaman atau pandangan yang berbeda dapat membuat implementasi kebijakan tidak berjalan efektif. Perbedaan pandangan dapat membuat para pelaksana tidak setuju terhadap kebijakan, dan sikap para pelaksana yang seperti itu cenderung melakukan cara untuk menghambat implementasinya.

Para pelaksana kebijakan mempunyai keleluasaan yang besar dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan. Jadi hal ini harus diperhatikan oleh pemerintah, dari mulai pengawasan badan-badan birokrasi, pengangkatan birokrat, sampai dengan masalah kesejahteraan. George C. Edwards mengatakan

“Salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan atau sikap para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif-insentif”.⁶²

⁶² *Ibid.* hal 146.



Pada umumnya para pelaksana bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif-insentif oleh para pembuat kebijakan tingkat tinggi besar kemungkinan akan mempengaruhi tindakan-tindakan para pelaksana kebijakan tersebut. Dengan cara menambah keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya tertentu, yang bisa menjadi faktor pendorong bagi para pelaksana dalam melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini perlu dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan-kepentingan pribadi (*self-interest*), organisasi atau kebijakan substantif.

Dalam hal ini Van Meter dan Van Horn juga menambahkan bahwa disposisi atau kecenderungan pelaksana terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan juga merupakan hal yang penting dalam implementasi. Menurut Van Meter dan Van Horn :

“Pemahaman pelaksanaan tentang tujuan umum maupun ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan merupakan suatu hal yang penting. Implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran para pelaksana terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Kebijakan yang diterima secara luas oleh para pelaksana akan menjadi pendorong bagi implementasi kebijakan.”⁶³

Implementasi suatu kebijakan bisa saja mengalami kegagalan karena para pelaksana menolak tujuan-tujuan yang terkandung dalam kebijakan tersebut. Menurut Van Meter dan Van Horn, ada beberapa alasan mengapa tujuan-tujuan suatu kebijakan ditolak oleh para pelaksana atau orang-orang yang bertanggung jawab terhadap implementasi kebijakan tersebut, yaitu : (1) Tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya mungkin bertentangan dengan sistem

⁶³ Kutipan Donald Van Meter dan Carl E. Van Horn, Dalam Buku : Budi Winarno, “Teori Dan Proses Kebijakan Publik”, Media Press, Yogyakarta, 2002, hal 118.



nilai pribadi-pribadi para pelaksana. (2) Kesetiaan-kesetiaan ekstra organisasi. (3) Perasaan akan kepentingan diri sendiri. (4) Karena hubungan-hubungan yang ada dan yang lebih disegani.⁶⁴

Disposisi memang menjadi faktor pengaruh implementasi kebijakan. Dalam program COP diartikan sebagai kebijaksanaan dalam mempertimbangkan, merumuskan dan menentukan langkah-langkah yang harus diambil dalam implementasinya. Hal tersebut termasuk bagaimana cara implementor melatih kebijaksanaannya pada kebijakan. Karena sikap para implementor akan mempengaruhi ke arah kebijakan yang diambil dalam implementasi, selain itu juga dapat mempengaruhi organisasi itu sendiri, maupun kepentingan-kepentingan para personel.

Implementor COP tidak selalu mengimplementasikan kebijakan yang secara asli dibuat oleh pembuat keputusan secara konsekuen dan konsisten. Pembuat keputusan dan implementor dalam hal ini mungkin seringkali dihadapkan pada kondisi yang tidak sesuai dan tidak diharapkan di lapangan, hal itu tergantung karakteristik dari masing-masing wilayah mengenai masalah kamtibmas. Maka COP sering pula memanipulasi keadaan atau kerja di lingkungan disposisi implementor, dan mencoba mengurangi kebijaksanaan implementor, agar dapat menyesuaikannya dengan keadaan lingkungan.

⁶⁴ *Ibid.*



I.4.5.4 Struktur Birokrasi

Birokrasi sebagai eksekutif merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi memiliki banyak karakteristik badan-badan administratif yang dapat mempengaruhi pencapaian kebijakan. Birokrasi baik secara langsung atau tidak telah memilih bentuk-bentuk organisasi didalam kesepakatan-kesepakatan kolektif. Menurut Fritz Morstein Marx Birokrasi adalah :

“Tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparat pemerintah.”⁶⁵

Birokrasi mempunyai peranan yang kompleks dalam tugasnya, yang antara lain memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan masyarakat modern ini. Berbagai tuntutan masyarakat selalu di alamatkan kepada birokrasi, baik itu ketidakpuasan terhadap suatu kebijakan, ketidakpuasan terhadap pelayanan publik sampai pada masalah kesejahteraan masyarakat.

Proses kebijakan publik yang secara pokok menetapkan garis-garis umum dalam memecahkan persoalan-persoalan masyarakat tidak bisa dilepaskan dari lembaga-lembaga atau institusi pemerintah. Dalam hal ini jika kebijakan telah ditetapkan maka selanjutnya yang menjadi problem adalah bagaimana kebijakan itu dilaksanakan, itulah yang menjadi “PR” bagi birokrasi. Dengan kata lain, jika suatu kebijakan telah diputuskan, maka diperlukan sistem untuk melaksanakan

⁶⁵ Fritz Morstein Marx, dalam buku : Bintoro Tjokroamidjojo, “*Fengantar Administrasi Pembangunan*”, LP3ES, Jakarta, 1995, Hal 71.



kebijakan tersebut. Sistem inilah yang dinamakan oleh Victor Thompson dengan birokrasi.⁶⁶

Menurut Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin birokrasi memiliki enam karakteristik, yaitu :⁶⁷ (1) birokrasi dimanapun berada, dipilih sebagai instrument sosial yang ditujukan untuk masalah-masalah yang didefinisikan sebagai urusan publik. (2) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan, yang tingkat kepentingannya berbeda-beda untuk masing-masing tahap. (3) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda. (4) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang luas dan kompleks. (5) Birokrasi jarang mati, naluri untuk bertahan hidup tidak perlu dipertanyakan lagi. (6) Birokrasi bukan merupakan sesuatu yang netral dalam pilihan-pilihan kebijakan mereka, tidak juga secara penuh dikontrol oleh kekuatan-kekuatan yang berasal diluar dirinya. Ke-enam karakteristik tersebutlah yang menjadikan alasan mengapa pentingnya faktor struktur birokrasi terhadap suatu implementasi program/kebijakan.

Dengan melihat karakteristik birokrasi diatas, maka mengetahui struktur birokrasi merupakan faktor fundamental yang perlu diketahui didalam mengkaji sebuah implementasi kebijakan. Karena struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan itu memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Salah satu dari aspek struktur birokrasi yang penting adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standart operating procedures*) atau SOP. SOP

⁶⁶ Miftah Thoha, "Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara", Rajawali pers, Jakarta, 2005.

⁶⁷ Ibid., Hal 150



menurut Edwards menjadi karakteristik utama dari birokrasi, dan SOP ini menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Namun dalam SOP ini perlu diperhatikan juga munculnya fragmentasi. Dimana fragmentasi tersebut berasal dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi-organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah. Fragmentasi ini akan berpengaruh di dalam implementasi kebijakan, dimana perbedaan-perbedaan tersebut seringkali menghalangi perubahan-perubahan dalam kebijakan, memboroskan sumber-sumber, menimbulkan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan, menghalangi kondisi, membingungkan pejabat-pejabat pada yurisdiksi tingkat yang lebih rendah, menyebabkan kebijakan-kebijakan berjalan dengan tujuan-tujuan yang berlawanan dan menyebabkan beberapa kebijakan menempati antara keretakan-keretakan batas-batas organisasi.

Oleh karena itu penelitian ini tidak bisa lepas dari struktur birokrasi, dimana menurut Van Meter dan Van Horn struktur birokrasi diartikan sebagai :

“Karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Komponen dari model ini terdiri dari ciri-ciri struktur formal dari organisasi-organisasi, dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka. Selain itu, perhatian juga perlu ditujukan kepada-ikatan-ikatan badan pelaksana dengan pemeran-pemeran serta dalam sistem penyampaian kebijakan.”



Van Meter dan Van Horn mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi didalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu :

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan.
2. Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan subunit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana.
3. Sumber-sumber politik suatu organisasi (dukungan diantara anggota-anggota).
4. Vitalitas suatu organisasi.
5. Tingkat komunikasi-komunikasi "terbuka", yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi.
6. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan "pembuat keputusan" atau "pelaksana keputusan".⁶⁸

Struktur birokrasi pada kenyataannya juga mengalami hirarki berdasarkan kewenangannya. Dimana adanya hirarki yang panjang tersebut dapat membuat birokrasi menjadi semakin tidak efisien. Dalam teori singkatnya, struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan 'red-tape', yakni prosedur birokrasi yang rumit dan semakin kompleks. Yang menyebabkan aktivitas-aktivitas birokrasi tidak fleksibel. Jadi berdasarkan uraian di atas struktur birokrasi memang perlu untuk diperhatikan dalam meneliti implementasi kebijakan atau program.⁶⁹

Didalam program COP, aktivitas birokrasi atau struktur birokrasi tersebut juga sangat berperan penting dan tidak bisa dilepaskan. Karena pada dasarnya yang mengeluarkan kebijakan program COP atau *community policing* adalah

⁶⁸ Kutipan Donalds Van Meter dan Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, Administration and Society". Dalam Buku Budi Winarno, Teori dan Proses Kebijakan Publik, Media Press, Yogyakarta, 2002, Hal 116.

⁶⁹ Subarsono, *Op Cit.*, hal 92.



institusi Polri yang merupakan bagian daripada struktur birokrasi. Dan kebijakan tersebut harus diimplementasikan kepada masyarakat sebagai tugas ataupun komitmen institusi Polri dengan dibantu oleh badan atau organisasi lainnya (Pusham dan *The Asia Foundation*). Kaitan formal maupun informal terhadap badan atau organisasi yang terlibat dalam program COP tersebut menjadi salah satu *linkage* dalam membuat keputusan maupun dalam melaksanakan keputusan.

Dari pengertian struktur birokrasi ini jelas menjadi penting diperhatikan dalam proses implementasi karena akan berpengaruh bagi kelompok sasaran. Karena itu variabel terakhir adalah dukungan kelompok sasaran.

1.4.5.5 Dukungan Masyarakat (Kelompok Sasaran)

Pada dasarnya tujuan dari kebijakan adalah untuk kepentingan masyarakat, jadi faktor dukungan kelompok sasaran tidak bisa diabaikan, karena kita berada dalam masyarakat yang moderen, demokratis, dan memiliki prinsip bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Hal itu menjadikan partisipasi masyarakat atau dukungan kelompok sasaran menjadi sangat penting di dalam urusan-urusan birokrasi termasuk didalam masalah implementasi kebijakan.

Suatu kebijakan tidak akan mungkin dapat berjalan secara efektif dengan cukup mengandalkan birokrasi saja. Pada kenyataan empiris, birokrasi justru tidak mempunyai kemampuan untuk memutuskan semua isu yang timbul dalam masyarakat. Birokrasi akan membutuhkan pertolongan, saran, kritik dari semua pihak yang ada di masyarakat untuk mendapatkan alternatif-alternatif pemecahan masalah. Maka dalam implementasi kebijakan diperlukan adanya partisipasi



masyarakat atau dukungan. Tanpa adanya dukungan publik, kebijakan akan menjadi tidak bermakna (*nothing*). Dukungan publik dalam hal ini sering juga diistilahkan sebagai partisipasi masyarakat. Seperti pada program COP, dimana yang lebih sering dibicarakan adalah mengenai partisipasi masyarakat bukan dukungan publik.

Partisipasi dalam kebijakan ini diartikan sebagai aktifitas-aktifitas yang dilakukan oleh warga negara, baik secara pribadi atau berkelompok yang direncanakan untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan ataupun pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah. Partisipasi dapat dilakukan baik terorganisir atau spontanitas, baik terus menerus ataupun sporadis, baik secara damai ataupun kekerasan, baik legal ataupun tidak legal, dan baik dilakukan secara efektif ataupun tidak efektif. Tapi apabila dikaitkan terhadap dukungan suatu implementasi kebijakan, maka partisipasi yang kolektif, konsisten, dan terorganisasi secara teratur itulah yang akan lebih efektif.⁷⁰

Dukungan publik biasanya menjadi tolak ukur keberhasilan dari suatu kebijakan. Apabila dukungan publik sangat besar maka kebijakan/program akan mudah untuk diimplementasikan sesuai dengan harapan, tapi sebaliknya jika dukungan publik tidak ada/kecil, maka akan kesulitan didalam implementasinya.

Tapi pada fenomena empiris dukungan masyarakat dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti biaya (ongkos). Dukungan akan semakin rendah apabila masyarakat harus mengeluarkan banyak biaya. Selain biaya, munculnya isu-isu juga dapat mempengaruhi berkurangnya dukungan publik. Seperti misalnya isu

⁷⁰ Miftah Thoha, *Op-Cit*, hal 75-77.



adanya penyalahgunaan wewenang, korupsi/penyelewengan keuangan, dsb. Tapi adakalanya dukungan masyarakat berubah menjadi semakin besar terhadap kebijakan, jika masalah-masalah yang timbul tetap saja ada atau bahkan timbul masalah-masalah baru dalam masyarakat, maka publik disini akan memberikan dukungannya terhadap kebijakan untuk menyelesaikan masalah-masalah tersebut.⁷¹

Dalam implementasi kebijakan/program tidaklah cukup terdapat dukungan dari kelompok sasaran saja. Tapi melainkan pemerintah ataupun instansi-instansi atasan juga memberikan dukungannya sebagai bagian dari masyarakat. Dimana dukungan tersebut dapat berupa alokasi anggaran khusus, atau perlindungan dalam proses-proses implementasi kebijakan.

Begitupun untuk program COP, dalam implementasinya selalu akan mengalami hambatan-hambatan dari masyarakat. Tapi hal itu dipengaruhi juga dari manfaatnya suatu program. Suatu kebijakan yang membawa manfaat bagi masyarakat, secara nyata akan mendapatkan dukungan oleh publik. Manfaat program COP sendiri adalah untuk meningkatkan stabilitas kamtibmas dan menghindari segala bentuk-bentuk tindakan yang bisa merugikan masyarakat.

Dalam mewujudkan suatu tujuan kebijakan memang harus diimplementasikan ke masyarakat dalam bentuk yang nyata. Pada hakekatnya program COP merupakan langkah operasional dalam meneruskan kebijakan Polri guna mewujudkan visi dan misinya sebagai aparaturnegara. Dengan dasar kebijakan itulah maka harus diimplementasikan ke masyarakat sesuai dengan

⁷¹ Solichin Abdul Wahab, *Op Cit.*, hal 95-96.



hukum dan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu diperlukan kerjasama yang baik serta dukungan dari pemerintah, masyarakat, swasta, dan polisi itu sendiri, untuk mencapai tujuan yang diharapkan sebelumnya.

1.5 DEFINISI KONSEP

Konsep adalah suatu istilah atau simbol yang menunjuk pada suatu pengertian tertentu. Konsep adalah sesuatu yang abstrak tetapi menunjuk pada sesuatu yang konkret.⁷² Dalam penelitian, konsep adalah suatu istilah untuk menggambarkan secara tepat fenomena yang hendak diteliti, dan konsep menghubungkan dunia teori dan dunia observasi antara abstraksi dan realitas.⁷³

Konsep yang relevan atas permasalahan penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Kebijakan Publik : adalah kebijakan yang menyangkut masyarakat umum dan merupakan bagian dari pada keputusan politik, dimana keputusan itu merupakan pilihan terbaik dari berbagai bentuk alternative mengenai urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah dan dikembangkan oleh lembaga atau badan pemerintah.
2. Implementasi kebijakan : adalah aktivitas-aktivitas fungsional maupun operasional yang secara konsisten melakukan usaha-usaha guna mewujudkan tujuan daripada suatu kebijakan atau program, dan di fokuskan pada lembaga-lembaga yang menjadi pelaksana primer maupun aktor-aktor yang terlibat dalam kebijakan/program tersebut.

⁷² Gulo, W, "Metodologi Penelitian", Grasindo, Jakarta, 2002, hal 8.

⁷³ Masri Singarimbun dan Sofian Efendi, "Metode Penelitian Survei", LP3ES, Jakarta, 1995, hal 33-34.



3. **Program COP/Community Policing** : Kebijakan atau strategi untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi dalam menjaga stabilitas kamtibmas yang melibatkan kepolisian dan masyarakat. Dan telah menjadi kebijakan Polri dengan dikeluarkan SK Kapolri No. Pol. Skep/737/X/2005 tertanggal 13 Oktober 2005, mengenai “pemolisian masyarakat” untuk upaya melakukan reformasi kepolisian pada aspek kultural.
4. **Reformasi kultural Polri** : Perubahan di tubuh Polri yang mencakup perubahan perilaku dan perubahan manajemen sumber daya.
5. **Implementasi COP** : Proses dalam melaksanakan sebuah keputusan kebijakan/program secara operasional mengenai pemolisian masyarakat, dengan melibatkan partisipasi masyarakat langsung untuk mencapai tujuan bersama dalam hal stabilitas kamtibmas, dimana secara garis besar tata cara maupun prosesnya telah diatur dalam sebuah peraturan maupun perundang-undangan yang berlaku dan bersifat mengikat.
6. **Komunikasi** : adalah suatu instrumen untuk mentransmisikan tujuan dan sasaran kebijakan kepada para pelaksana maupun kelompok sasaran, agar mengetahui apa yang harus dilakukan dan untuk mengurangi distorsi implementasi kebijakan.⁷⁴ Dalam komunikasi diperlukan kejelasan, dan konsistensi.
7. **Sumber Daya** : adalah sumber-sumber yang mendukung suatu proses implementasi agar efektif, seperti sumber daya manusia (staf, informasi, kewenangan) dan sumber daya finansial (dana, fasilitas fisik).

⁷⁴ Subarsono, Op-Cit, hal 90.



8. Disposisi/sikap : adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, maupun sifat demokratis, agar dapat menjalankan kebijakan dengan baik dan efektif sesuai dengan tujuan dan sasaran.⁷⁵
9. Struktur Birokrasi : adalah suatu instrumen yang mengimplentasikan kebijakan dan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Seperti peraturan dalam mekanisme kerja dan proses pelaksanaannya, dimana didalamnya terdapat struktur organisasi atau tingkat kewenangan mulai dari atas hingga bawah yang saling bersinergi.
10. Dukungan publik (kelompok sasaran) : adalah sikap kesediaan kelompok sasaran dalam merespon (mendukung) suatu kebijakan yang telah ditetapkan dan sikap dalam berpartisipasi atau berperan serta terhadap kebijakan tersebut termasuk program COP. Hal ini dipengaruhi dengan pemahaman masyarakat terhadap suatu kebijakan atau masalah, besarnya biaya (ongkos) yang dikeluarkan, serta manfaat kebijakan tersebut.⁷⁶

L6 DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan atau sebagai petunjuk (informasi) pelaksanaan untuk mengukur suatu variabel..⁷⁷

Formulasi definisi operasional dapat mengambil berbagai bentuk, pada permasalahan penelitian ini berbagai definisi operasionalnya yaitu :

⁷⁵ *Ibid.*, Hal 91-92.

⁷⁶ Solichin Abdul Wahab, *Op Cit.*, hal 95-96.

⁷⁷ Masri Singarimbun & Sofian Effendi, *Op Cit.*, 46-47.



1. Faktor komunikasi dalam COP dapat ditunjukkan oleh :

- **Transmisi mulai dari kewenangan yang lebih tinggi sampai tingkat kewenangan yang lebih rendah.**
- **Kejelasan dalam memberikan informasi atau materi pada pertemuan-pertemuan, workshop, diskusi kelompok terfokus (*Focus Group Discussion*), *indepth interview*, dan pelatihan-pelatihan.**
- **Konsistensi yaitu kesesuaian didalam melaksanakan program COP, dan tidak bertentangan dengan hukum. Dalam hal ini bisa juga tidak bertentangan dengan kesepakatan-kesepakatan, peraturan lain, kebijakan, perintah atau keputusan-keputusan atasan.**

2. Tingkat sumber daya COP ditunjukkan oleh :

- **Jumlah staf yang memadai para pegiat COP atau masyarakat yang terlibat secara aktif, juga berpartisipasi secara langsung didalam program COP.**
- **Informasi mengenai pengetahuan tentang bagaimana mengimplementasikan program COP secara efektif & tanggungjawab, serta ketaatan para pelaksana terhadap peraturan-peraturan.**
- **Kualitas dan motivasi para pelaksana COP didalam memberikan pelayanan, menyelesaikan persoalan-persoalan, dan dalam memberikan materi kepada kelompok sasaran.**
- **Alokasi dana yang cukup sehingga program ini dapat terlaksana**

- ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga
- Kompetensi yang ada pada para pegiat COP atau aktivis COP dalam hal ketrampilan khusus, maupun didalam pengelolaan organisasi.
 - Fasilitas-fasilitas yang memadai untuk mendukung didalam melaksanakan tugas COP.
3. Disposisi adalah kecenderungan-kecenderungan sikap para pelaksana COP yang dapat ditunjukkan oleh :
- Adanya kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi.
 - Tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana COP, para pembuat keputusan, dan kelompok sasaran.
 - Karakteristik masyarakat, badan-badan atau organisasi.
4. Struktur Birokrasi (organisasi) COP dapat diukur dari :
- Prosedur-prosedur kerja ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standart Operating Procedures* (SOP).
 - Fragmentasi yang berupa tekanan-tekanan di luar struktur yang mempengaruhi pelaksanaan COP.
 - Koordinasi dengan pihak-pihak, kewenangan-kewenangan lain atau badan-badan lain didalam pelaksanaan COP.
5. Dukungan kelompok sasaran dapat ditunjukkan dengan :
- Perhatian media, baik media massa maupun media elektronik dalam pelaksanaan program COP.
 - Pendapat-pendapat atau opini masyarakat mengenai COP.
 - Mobilisasi massa.

L7 METODOLOGI PENELITIAN

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Metodologi penelitian merupakan suatu proses yang berkaitan dengan menentukan langkah metode atau cara yang akan digunakan pada saat melakukan penelitian. Metodologi penelitian disebutkan juga sebagai strategi dalam pemecahan suatu masalah, karena pada tahap ini akan dibahas bagaimana tata cara penelitian tersebut dilakukan supaya dapat menemukan jawaban atas permasalahan.

Metodologi penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Bogdan dan Taylor mendefinisikan :

“Metodologi kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.”⁷⁸

Alasan peneliti dalam menggunakan metodologi kualitatif ini yaitu atas dasar : (1) bahwa permasalahan ini merupakan suatu fenomena sosial yang bersifat alamiah, (2) permasalahan ini menggunakan bantuan orang didalam pengumpulan data, dalam arti lain yaitu “manusia sebagai alat”, (3) untuk mempermudah dalam berhadapan dengan kenyataan-kenyataan ganda, (4) menyajikan secara langsung hubungan antara peneliti dan responden, (5) Metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

⁷⁸ Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, Hal 3. (Kutipan diambil dari Bogdan dan Taylor, 1975:5)

L7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini bersifat deskriptif. Metode penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.⁷⁹ Metode penelitian deskriptif bertujuan untuk meneliti dan mencari informasi sebanyak-banyaknya terhadap suatu fenomena, yang berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka..

Penelitian deskriptif tidak hanya meneliti masalahnya saja, tapi juga variabel-variabel lain yang berhubungan dengan masalah tersebut. Dalam hal ini penelitian deskriptif lebih terperinci karena variabel-variabel tersebut diuraikan atas faktor-faktornya, dan untuk mendapatkan hasil yang lebih baik, maka penelitian dilakukan dengan menarik sampel. Dalam penelitian deskriptif ini, peneliti berusaha mengembangkan kousep dan menghimpun berbagai fakta yang ada dilapangan, tetapi tidak melakukan pengujian hipotesa. Karena penelitian kualitatif tidak harus dengan hipotesa.

L7.2 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif, yang menjadi sumber data adalah kata-kata dan perbuatan/tindakan. Selain itu, selebihnya bisa menggunakan data tambahan seperti data statistik atau dokumen apabila data yang dikumpulkan belum lengkap. Dalam penelitian kualitatif pengumpulan data dilakukan oleh peneliti secara langsung.

⁷⁹ Nazir.Moh, "Metode Penelitian", Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, Bab IV, hal 54.

Adapula teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik pengumpulan data primer dan data sekunder. Data primer adalah sumber data yang secara langsung diperoleh oleh peneliti. Sedangkan data sekunder adalah sumber data yang tidak langsung diterima oleh peneliti, yaitu lewat orang lain atau lewat dokumen.

Jadi dalam penelitian ini, peneliti menggunakan tiga teknik dalam pengumpulan data, yaitu sebagai berikut :

- **Wawancara** : Metode untuk melakukan komunikasi langsung dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada responden untuk mendapatkan informasi yang relevan terhadap penelitian. Menurut Moleong wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, dan dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dengan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut.⁸⁰
- **Observasi** : Metode pengumpulan data secara sistematis melalui pengamatan dan pencatatan terhadap fenomena yang diteliti. Selain itu untuk memperkuat dan meyakinkan hasil wawancara.
- **Dokumenter** : Metode untuk melengkapi data-data yang telah diperoleh melalui wawancara ataupun observasi, yaitu berupa data sekunder atau data tertulis yang mampu menjadi pendukung penelitian.

⁸⁰ Lexy Moleong, *Op Cit.*, hal 86.



L7.3 Rincian Data Yang Dikumpulkan

Didalam permasalahan penelitian ini, peneliti menyusun suatu rincian data relevan yang akan dikumpulkan untuk melengkapi berbagai informasi atau data-data secara keseluruhan mengenai permasalahan penelitian. Adapula rincian data-data tersebut yaitu :

1. Awal pembentukan COP.

1.1 Latar belakang berdirinya COP.

1.2 Asumsi Program COP.

1.3 Tujuan Program COP.

1.4 Out put Program COP.

2. Kegiatan-kegiatan COP.

2.1 Riset Partisipasi program COP.

2.2 Sosialisasi program COP.

2.3 Dialog publik (diskusi) dan seminar COP.

2.4 Pengembangan komunitas COP.

2.5 Kampanye COP lewat media baik media massa (Majalah Sorot) dan media elektronik (Radio COP 104 FM).

3. Implementasi Program COP di Kelurahan keputih dan Klampis Ngasem.

3.1 Struktur Pengorganisasian Dan Proses Pembentukan Pokja.

3.2 Karakteristik Implementasi Program COP & Penanganan Masalah.

3.3 Faktor Pengaruh Dan Hambatan.

3.4 Dampak / Output Setelah Ada Program COP.



4. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program COP.

- 4.1 Komunikasi COP.
- 4.2 Sumber daya COP.
- 4.3 Disposisi COP.
- 4.4 Struktur birokrasi (organisasi) COP.
- 4.5 Dukungan publik / kelompok sasaran COP.

L7.4 Teknik Sampling dan Pemilihan Informan

Teknik sampling adalah cara pengambilan sampel dari suatu populasi penelitian, sedangkan sampel merupakan semacam miniatur dari populasi.⁸¹ Didalam permasalahan penelitian ini peneliti tidak mungkin meneliti seluruh populasi yang ada, maka peneliti menggunakan teknik pengambilan sampel. Penelitian ini menggunakan teknik dasar non probability sampling yaitu teknik snowball sampling.

Teknik non probability sampling adalah teknik pengambilan sampel yang tidak memberi peluang atau kesempatan sama bagi setiap unsur atau anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel.⁸² Sedangkan snowball sampling adalah teknik penentuan sampel yang mula-mula jumlahnya kecil kemudian menjadi banyak, yaitu ibarat bola salju yang menggelinding yang lama-lama menjadi besar.

⁸¹ Hariwijaya, dan Triton, *Pedoman Penulisan Skripsi Dan Tesis*, Tugu, Jogjakarta, 2005, Bab IV, hal 66.

⁸² Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, 2005, hal 95.



Didalam teknik snowball sampling pengambilan sampelnya dipilih dengan satu atau dua orang terlebih dahulu, tapi setelah itu akan semakin berkembang jumlah sampelnya. Hal tersebut dikarenakan data yang diberikan masih belum lengkap jadi peneliti mencari sumber lainnya yang dianggap bisa melengkapi data penelitian. Sumber lainnya tersebut yaitu berdasarkan atas rekomendasi dari dua orang responden sebelumnya, dan begitu seterusnya sampai data yang diperlukan sudah cukup, sehingga jumlah sampelnya menjadi banyak.⁸³

Sedangkan untuk pemilihan informan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan tiga kelompok informan yang menjadi indikator peneliti didalam mengumpulkan data-data dari sumber, yaitu sebagai berikut:⁸⁴

1. Informan kunci (*key informan*), yaitu orang yang berkaitan secara langsung dengan objek permasalahan penelitian.
2. Informan ahli, yaitu para ahli yang memahami dan dapat memberikan penjelasan lebih mengenai berbagai hal yang berkaitan dengan permasalahan penelitian dan tidak membatasi pada waktu atau tempat..
3. Informan *incidental* (*man of the street*), yaitu penduduk yang ada di sekitar wilayah penelitian yang dapat memberikan informasi tambahan mengenai permasalahan penelitian.

Informan sendiri diartikan sebagai orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Menurut

⁸³ *Ibid*, hal 97.

⁸⁴ Anun, *Penulisan Laporan Penelitian (Tiga Kelompok Informan)*, jurnal hand out mata kuliah MPIAN, 21 Oktober 2005, hal 15.



Bogdan & Biklen kegunaan informan bagi peneliti ialah membantu agar dalam waktu yang relatif singkat banyak informasi yang terjangkau, jadi sebagai internal sampling, karena informan dimanfaatkan untuk bicara, bertukar pikiran atau membandingkan suatu kejadian yang ditemukan dari subjek lain.⁸⁵

Menurut Moleong didalam usaha untuk menemukan informan dapat dilakukan dengan cara : (1) melalui keterangan orang yang berwenang, baik secara formal (pemerintahan) maupun informal (pemimpin masyarakat seperti tokoh masyarakat, lurah, dll), (2) melalui wawancara pendahuluan, yang dilakukan oleh peneliti.⁸⁶

Berdasarkan pendapat Moleong tersebut serta untuk menguatkan objektivitas penelitian ini, maka peneliti diharuskan mencari para informan agar dapat membantu menjawab permasalahan penelitian. Yaitu dengan didasarkan atas teknik sampling yang digunakan oleh peneliti, yaitu teknik snowball sampling. Berikut adalah para informan yang dapat memberikan informasi atas permasalahan penelitian ini, antara lain :

1. Bpk Drs. Bambang Boediono M.S, Ketua Pusham Unair.
2. Bpk Drs. Soebagiyo, Camat Sukolilo.
3. Bpk Drs. Agus Wiyono, Sekretaris Camat Sukolilo.
4. Bpk Sugiyono B.A, Ketua Asosiasi COP Kota Surabaya dan sekretaris Pokja Keputih.

⁸⁵ Lexy Moleong, "*Metodologi Penelitian Kualitatif*", Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, hal 90.

⁸⁶ *Ibid.* hal 90.

5. Bpk Damanhuri S.E, Sekretaris Asosiasi COP di Surabaya dan Ketua Pokja Kelurahan Klampis Ngasem.
6. Bpk Drs. Muhtarom, Ketua Pokja COP Kelurahan keputih.
7. Bpk Iptu Kusmin, Wakapolsek Sukolilo.
8. Bpk La Koli S.Sos, Lurah klampis Ngasem, Kecamatan Sukolilo.
9. Bpk Badjuri S.H, Lurah Keputih, Kecamatan Sukolilo.
10. Bpk Drs Suparman, Sekretaris Lurah Keputih.
11. Bpk Bambang Sutrisno S.E, Sekretaris Lurah Klampis Ngasem
12. Bpk Kusuari, Kasi Kesra Kecamatan Sukolilo.
13. Bpk Herry, Ibu Jirah & Bpk daliman, Staf Sekretariat Kecamatan Sukolilo.
14. Bpk Yoyok, Sekretaris Pokja COP Klampis Ngasem
15. Bpk Soepriyadi Aiptu, anggota Pokja COP Klampis Ngasem dan anggota babinkamtibmas Polsek Sukolilo.
16. Bpk Aiptu Soegiantoro, anggota Babinkamtibmas Polsek Sukolilo.
17. Bpk Aiptu Sujarno, anggota Babinkamtibmas Polsek Sukolilo.
18. Mas Lutfi, Staf Pusham Unair, sebagai pendamping (*field officer*) COP di wilayah Kelurahan Keputih dan Putat Jaya.
19. Mas Khusnul Hidayat, Koordinator Radio Komunitas COP 104 FM di Kelurahan Keputih, Kecamatan Sukolilo.
20. Mbak Sonya, sebagai staf senior Pusham Unair bagian administrasi.
21. Mas Roni, sebagai staf ahli pengembangan komunitas COP di wilayah Kota Surabaya.
22. Mas Danang, sebagai koordinator media massa COP (tabloid Sorot).



23. Mas Nouvli Bernado S, *Field Officer* Pusham Unair untuk Pokja Klampis Ngasem.
24. Dan beserta informan lain (*incidental*) yang ditemui di lapangan untuk memperkuat data, hingga berakhirnya observasi penelitian ini.

1.7.5 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Pemeriksaan terhadap keabsahan (*trustworthiness*) data adalah sesuatu yang penting didalam proses penelitian agar hasil penelitiannya benar-benar dapat dipertanggungjawabkan dari segala segi. Pada jenis penelitian kualitatif ini, menurut Moleong :

“Keabsahan data adalah konsep penting yang diperbaharui dari konsep kesahihan (*validitas*) dan keandalan (*reliabilitas*) menurut versi “positivisme” dan disesuaikan dengan tuntutan pengetahuan, kriteria dan paradigmanya sendiri.”⁸⁷

Menurut Moleong jenis penelitian kualitatif dengan paradigma alamiahnya tidak dapat menggunakan kriteria validitas dan reliabilitas. Hal tersebut didasari oleh yang dikemukakan Lincoln dan Guba, bahwa dasar kepercayaan yang berbeda pada kualitatif mengarah pada tuntutan pengetahuan (*knowledge*) dan kriteria berbeda yang tidak dapat dielakkan.⁸⁸ Penelitian kualitatif memiliki kriteria tersendiri dalam menetapkan keabsahan data. Ada empat kriteria yang dimiliki yaitu: (1) derajat kepercayaan (*credibility*), (2) keteralihan

⁸⁷ *Ibid.* hal 173. (Lincoln dan Guba, 1981: 291-294; catatan: penulis menemui dan berdiskusi dengan yang bersangkutan di Indiana University, Bloomington, Februari 1998, sewaktu menulis naskah buku ini).

⁸⁸ *Ibid.* hal 171-173.



(*transferability*), (3) kebergantungan (*dependability*), dan (4) kepastian (*confirmability*).⁸⁹

Untuk mendapatkan empat kriteria tersebut didalam penelitian, maka digunakan teknik triangulasi. Triangulasi adalah salah satu teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Ada empat teknik triangulasi yang ada, yaitu : (1) triangulasi sumber; (2) triangulasi metode; (3) triangulasi penyidik; (4). triangulasi teori. Dalam penelitian ini peneliti lebih menggunakan pada jenis teknik triangulasi yang pertama yaitu triangulasi sumber. Triangulasi sumber yaitu membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda, dalam metode kualitatif. Hal itu dilakukan dengan menggunakan cara :⁹⁰

- 1) Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara;
- 2) Membanding apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi;
- 3) Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu;
- 4) Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti masyarakat biasa, orang yang berpendidikan menengah, atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan;

⁸⁹ *Ibid.* hal 173-174.

⁹⁰ *Ibid.*, hal 178.



- 5) Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berhubungan.

L7.6 Teknik Analisis Data

Sesuai dengan tujuan penelitian, setelah mengumpulkan data maka proses selanjutnya adalah menyederhanakan data-data tersebut ke dalam bentuk-bentuk yang mudah dipahami dan diinterpretasikan, yaitu berkaitan atas jawaban permasalahan penelitian. Sesuai dengan tipe penelitian deskriptif maka data yang diuraikan adalah secara kualitatif, yang berupa penjelasan uraian kata-kata dan interpretasi secara mendalam untuk mendapatkan suatu kesimpulan yang memadai.

Teknik analisis dalam penelitian ini adalah dengan kualitatif, karena didalam penelitian deskriptif laporannya lebih merupakan wujud kata-kata dari pada deretan angka-angka.⁹¹ Sedangkan untuk prosesnya terdiri dari :⁹²

1. Reduksi data, Yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan.
2. Penyajian data, yaitu sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.

⁹¹ Ibid. hal 6.

⁹² Miles, Matthew B & Huberman, A Michael, *Analisis Data Kualitatif*, Universitas Indonesia Pres, Jakarta, 1984, hal 16-21.



3. Penarikan kesimpulan, yaitu melakukan penarikan kesimpulan atas data-data yang telah tersedia dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif.

1.7.7 Lokasi Penelitian

Pemilihan lokasi penelitian ini mengambil lokasi di Kecamatan Sukolilo, Daerah Tingkat II Kotamadya Surabaya. Dengan pertimbangan awalnya bahwa lokasi ini adalah salah satu *pilot-project*-nya program COP di Surabaya. Peneliti dalam menentukan lokasi penelitian ini berdasarkan atas teori. Menurut Moleong, mengenai lokasi penelitian, yaitu :⁹³

“Cara terbaik yang perlu ditempuh dalam penentuan lapangan penelitian ialah dengan jalan mempertimbangkan teori substantif, pergilah dan jajkilah lapangan untuk melihat apakah terdapat kesesuaian dengan kenyataan yang berada di lapangan. Keterbatasan geografis dan praktis seperti waktu, biaya, tenaga, perlu pula dijadikan pertimbangan dalam penentuan lokasi penelitian.”

Berdasarkan pendapat Moleong tersebut maka pemilihan lokasi di Kecamatan Sukolilo ini atas dasar pertimbangan sebagai berikut :

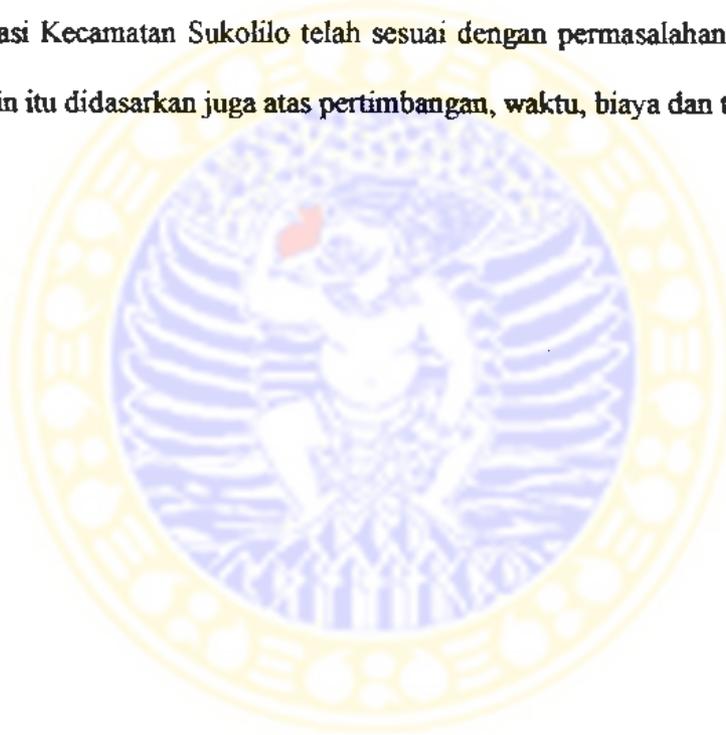
1. Kecamatan Sukolilo adalah wilayah yang menjadi *pilot-project* program COP di Surabaya, dan Kecamatan Sukolilo telah memiliki dua pokja COP yaitu pokja Keputih dan pokja Klampis Ngasem.
2. Kecamatan Sukolilo merupakan wilayah yang memiliki banyak persoalan mengenai kamtibmas. Hal ini mendorong dilakukannya penelitian untuk mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi persoalan kamtibmas

⁹³ Lexy Moleong, *Op Cit.*, hal 86.



tersebut, sehingga dapat dicarikan solusi dan upaya-upaya penanganannya, khususnya bagi implementasi program COP.

3. Peneliti juga bermaksud ingin mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi program COP secara keseluruhan di Kecamatan Sukolilo sebagai *pilot project*-nya, sehingga dapat menjadi pelajaran untuk kecamatan atau wilayah yang lain dan menjadi masukan untuk program COP kedepannya.
4. Lokasi Kecamatan Sukolilo telah sesuai dengan permasalahan penelitian, selain itu didasarkan juga atas pertimbangan, waktu, biaya dan tenaga.





BAB II DESKRIPSI UMUM LOKASI DAN OBJEK PENELITIAN

II.1 DESKRIPSI KECAMATAN SUKOLILO

II.1.1 Keadaan Umum

Kecamatan Sukolilo merupakan salah satu wilayah Kotamadya Surabaya. Secara umum tinggi wilayah Kecamatan Sukolilo adalah 100 meter di atas permukaan laut, dengan suhu antara 32-33C. Jarak pusat pemerintahan Sukolilo dengan pusat kedudukan wilayah pusat pemerintahan Kotamadya Surabaya adalah 5 km. Sedangkan jarak dari pusat pemerintahan Propinsi Dati I Jawa Timur adalah 6,5 km. Adapun batas-batas Kecamatan Sukolilo dengan wilayah lain adalah sebagai berikut :

Sebelah Utara	: Mulyorejo
Sebelah Timur	: Laut selat Madura
Sebelah Selatan	: Rungkut
Sebelah Barat	: Wonokromo/Gubeng

II.1.2 Luas Wilayah Dan Keadaan penduduk

Kecamatan Sukolilo memiliki luas wilayah sebesar.... dan memiliki jumlah penduduk sebanyak 96.510 jiwa, yang terdiri atas 48.533 laki-laki dan 47.977 perempuan. Berdasarkan jumlah penduduknya, usia yang di bawah 5 tahun sebanyak 7.048 jiwa, usia 6-13 tahun sebanyak 11.943, usia 14-17 sebanyak 5.589, usia 18-25 sebanyak 13.861, usia 20-25 sebanyak 11.086, usia 26-35 tahun



sebanyak 19.534, usia 36-45 tahun sebanyak 16.404, usia 46-59 tahun 15.001, usia 60 tahun keatas sebanyak 7.130.¹

Kecamatan Sukolilo memiliki 7 kelurahan yang masing-masing jumlah penduduknya adalah sebagai berikut :

TABEL III
KOMPOSISI PENDUDUK BERDASARKAN JUMLAH KELURAHAN
DI KECAMATAN SUKOLILO

No	Kelurahan	Jenis Kelamin		Jumlah
		Pria	Wanita	
1	Gebang Putih	3.187	3.254	6.441
2	Keputih	5.613	5.310	10.923
3	Klampis Ngasem	7.909	7.757	15.666
4	Medokan semampir	7.547	7.293	14.840
5	Menur Plumpungan	8.053	8.208	16.261
6	Nginden Janukan	7.313	7.267	14.580
7	Semolowaru	8.911	8.888	17.799
	Jumlah	48.533	47.977	96.510

Sumber : Data Monografi Berdasarkan Kependudukan

Dari tabel diatas penduduk yang paling banyak di wilayah Kecamatan Sukolilo adalah terdapat di Kelurahan Semolowaru yaitu sebanyak 17.799 jiwa, kemudian Kelurahan Menur dengan jumlah penduduk 16.261 jiwa. Dan penduduk yang paling sedikit adalah di Kelurahan Gebang Putih yaitu hanya sebanyak 6.441 jiwa.

Sedangkan berdasarkan pekerjaan penduduknya, di Kecamatan Sukolilo yang terbesar adalah bekerja sebagai pegawai swasta yaitu sebesar 21.103 jiwa atau 21,9 %. Dan untuk lebih jelasnya berikut adalah tabel komposisi penduduk berdasarkan pekerjaan :

¹ Data Kependudukan Kecamatan Sukolilo s/d Bulan Juli 2006



TABEL II.2
KOMPOSISI PENDUDUK BERDASARKAN PEKERJAAN
KECAMATAN SUKOLILO

No.	Pekerjaan	Jumlah	Persentase
1	Belum Kerja	17.908	18,6
2	Petani	154	0,16
3	Nelayan	7	7,25
4	Pedagang	356	0,37
5	Peg. Negeri Sipil	3.052	3,16
6	Anggota TNI-AD	51	0,05
7	Anggota TNI-AL	305	0,32
8	Anggota TNI-AU	12	0,01
9	Kepolisian	326	0,34
10	Purnawirawan	198	0,21
11	Pensiunan	577	0,60
12	Peg. Swasta	21.103	21,9
13	Wiraswasta	4.577	4,74
14	Buruh	168	0,17
15	Pembantu	108	0,11
16	Pelajar	18.181	18,9
17	Mahasiswa	4.117	4,30
18	Ibu Rumah Tangga	15.816	18,4
19	Dokter	357	0,37
20	Guru/Dosen	1.572	1,63
21	Tenaga Medis lain	74	0,08
22	Pejabat Tinggi Negara	2	0,00
23	Lain-lain	7.489	7,76
	Jumlah	96.510	100

Sumber: Data Rekapitulasi Pekerjaan Kecamatan Sukolilo s/d Juli 2006.

Dari tabel di atas terlihat pula bahwa cukup banyak penduduk Kecamatan Sukolilo yang bekerja sebagai wiraswasta yaitu sebanyak 4.577 jiwa atau 4,74%. Namun banyak pula yang bekerja sebagai pegawai negeri sipil yaitu 3.052 jiwa atau 3,16% dari total penduduk. Dan dapat dilihat juga sebanyak 18,4% dari jumlah penduduknya atau 15.816 jiwa adalah bekerja sebagai ibu rumah tangga.

Selain itu menurut tingkat pendidikannya di Kecamatan Sukolilo yang paling banyak adalah lulusan SLTA yaitu 24.654 atau 25,6% dari jumlah penduduk. Lulusan SD juga cukup banyak yaitu 23.217 jiwa atau 24,1%. Lebih jelasnya berikut adalah komposisi penduduk menurut tingkat pendidikannya :



TABEL II.3
KOMPOSISI PENDUDUK MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN
KECAMATAN SUKOLILO

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Persentase
1	Tidak Sekolah	18.835	19,6
2	SD	23.217	24,1
3	SLTP	11.640	12,1
4	SLTA	24.654	25,6
5	Akademi	2.126	2,20
6	Universitas	14.925	15,5
7	Pasca Sarjana	1.111	1,16
	Jumlah	96510	100

Sumber : Data Kependudukan Kecamatan Sukolilo s/d Juli 2006.

Dari tabel diatas dapat dilihat pula penduduk di Kecamatan Sukolilo yang tingkat pendidikannya SLTP ada sebanyak 11.640 atau 12,1%. Sedangkan untuk tingkat pendidikan universitas sebanyak 14.925 atau 15,5%. Dan yang paling sedikit adalah tingkat pendidikan pasca sarjana yaitu hanya 1.111 atau 1,16% dari jumlah penduduk.

II.1.3 Keadaan Sosial Ekonomi Dan Potensi Sarana Prasarana

Secara umum keadaan sosial ekonomi masyarakat di Kecamatan Sukolilo cukup baik dimana 67% penduduknya sudah bekerja dan kebanyakan adalah sebagai pegawai swasta yaitu 22%. Selain itu secara umum keadaan masyarakat sesuai dengan kondisi Kecamatan Sukolilo yang terletak di sebelah timur Kota Surabaya, memiliki cukup potensi sarana dan prasarana. Diantaranya sarana perhubungannya sangat memadai, baik untuk menghubungkan antar kelurahan, berhubungan dengan wilayah kecamatan lain maupun untuk menghubungkan dengan pusat-pusat perdagangan dan pemerintahan, yang 100% menggunakan alat perhubungan darat. Untuk bidang pendidikan Kecamatan Sukolilo memiliki 17 TK, 19 SD (negeri/swasta), 9 SMP (negeri/swasta), 11 SMA (negeri/swasta), dan

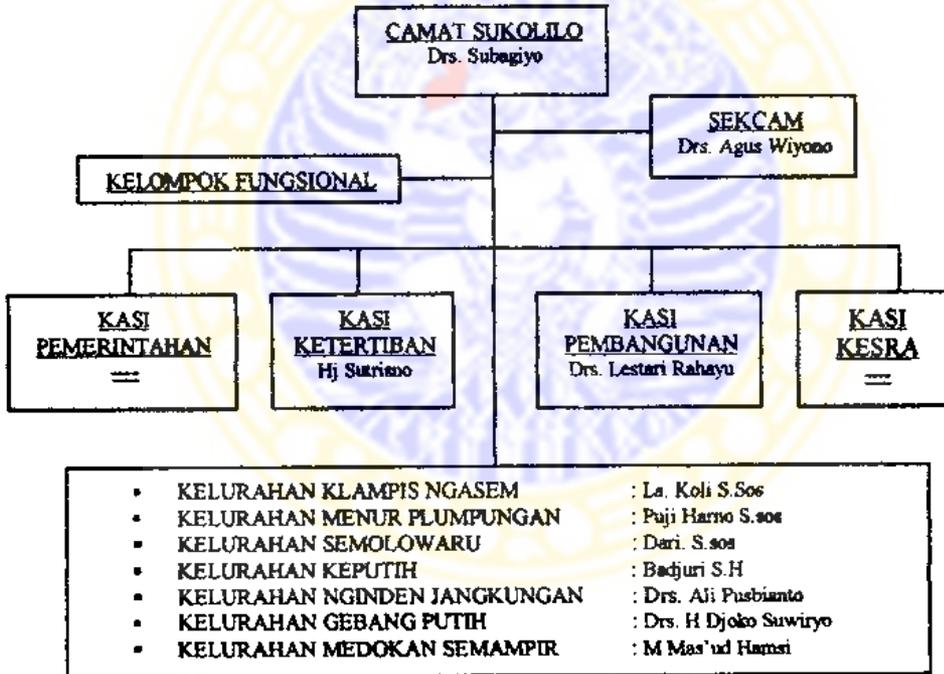


17 Universitas swasta. Untuk bidang kesehatan Kecamatan Sukolilo memiliki 7 Puskesmas, 2 rumah sakit, dan 6 klinik/tempat praktek. Sarana umumnya Kecamatan Sukolilo memiliki 5 Pasar tradisional, dan 108 tempat usaha.²

II.1.4 Struktur Organisasi Kecamatan Sukolilo

Adapun struktur pemerintahan Kecamatan Sukolilo adalah sebagai berikut:

BAGAN IL1
STRUKTUR POLA ORGANISASI PEMERINTAHAN WILAYAH
KECAMATAN SUKOLILO 2006
Peraturan Daerah No.5 Tahun 2001



Kecamatan Sukolilo berdasarkan struktur pemerintahannya memiliki empat Kasi yang di bawahi langsung oleh Camat. Adapula Kasi-Kasi tersebut adalah 1) Kasi Pemerintahan yang membidangi masalah birokrasi pemerintahan.

² Data Monografi Kecamatan Sukolilo Tahun 2006



- 2) Kasi Ketertiban yang membidangi masalah keamanan dan ketertiban wilayah.
 3) Kasi Pembangunan yang membidangi urusan fisik infrastruktur, dan 4) Kasi Kesra yang membidangi masalah kesejahteraan penduduk.

Selain itu juga Camat Sukolilo membawahi tujuh Kelurahan yang ada di wilayah Kecamatan Sukolilo. Kelurahan itu antara lain : 1) Kelurahan Klampis Ngasem, 2) Kelurahan Menur Plumpungan, 3) Kelurahan Semolowaru, 4) Kelurahan Keputih, 5) Kelurahan Nginden Jangkungan, 6) Kelurahan Gebang Putih, dan 7) Kelurahan Medokan Semampir. Adapun berdasarkan struktur hirarkis pemerintahan Kecamatan Sukolilo sebagai berikut:

II.2 DESKRIPSI KELURAHAN KEPUTIH

II.2.1 Keadaan Umum

Kelurahan Keputih merupakan salah satu wilayah dari Kecamatan Sukolilo, yang berada di sebelah timur wilayah Sukolilo. Kelurahan Keputih mempunyai luas wilayah sekitar 1446,3 Ha, dan memiliki 9 RW dan 34 RT. Secara umum tinggi wilayah Sukolilo adalah 100 meter di atas permukaan laut, dengan suhu sekitar 32-33C.

Jarak pusat Kelurahan Sukolilo dengan pusat Walikotamadya Surabaya adalah 7 km. Sedangkan jarak dari pusat pemerintahan Propinsi Dati I Jawa Timur adalah 7,5 km. Adapun batas-batas wilayah Kelurahan Keputih adalah :³

Sebelah Utara	: Kejawen Putih
Sebelah Timur	: Laut selat Madura
Sebelah Selatan	: Medokan Semampir
Sebelah Barat	: Klampis Ngasem

³ Data Monografi Kelurahan Keputih Tahun 2005



II.2.2 Luas Wilayah Dan Kadaan Penduduk

Kelurahan Keputih memiliki luas wilayah seluas 1446,3 Ha dengan jumlah penduduk sebanyak 9741 jiwa. Berdasarkan laporan kependudukan sampai akhir bulan Mei 2006 jumlah penduduk Kelurahan Keputih terdiri dari 4995 laki-laki dan 4746 perempuan. Berdasarkan jumlah KK terdiri dari penduduk wajib KK sebanyak 3093, yang memiliki KK sebanyak 2419, yang belum memiliki KK sebanyak 674. Sedangkan berdasarkan jumlah KTP, penduduk yang sudah wajib mempunyai KTP sebanyak 6819, yang memiliki KTP sebanyak 4773, dan yang belum memiliki KTP sebanyak 2045.⁴

Dari jumlah penduduknya Kelurahan Keputih memiliki jumlah penduduk tetap sebanyak 9710, penduduk musiman (memiliki Kipem) sebanyak 60, dan penduduk yang tercatat tidak memiliki Kipem adalah 178. Berdasarkan usianya di Kelurahan Keputih jumlah penduduk yang berusia di bawah 5 tahun sebanyak 1132 jiwa, usia 6 s/d 9 tahun sebanyak 480, 10 s/d 16 tahun sebanyak 681, 17 tahun sebanyak 956, 18 s/d 25 tahun sebanyak 1171, 26 s/d 40 sebanyak 2236, dan 41 s/d 59 sebanyak 2507.⁵

Berdasarkan tingkat pendidikannya di wilayah Kelurahan Keputih kebanyakan adalah lulusan SMA yaitu sebanyak 1.100 atau 27,1% dari jumlah total tingkat pendidikan. Lulusan akademi hanya sebanyak 563 jiwa atau 13,9%, lulusan diploma sebanyak 578 atau 14,3%, sedangkan lulusan S1 sebanyak 437

⁴ Data Kependudukan Kelurahan Keputih s/d Bulan Mei 2006

⁵ *Ibid.*



jiwa atau sekitar 10,8%. Dan berikut adalah komposisi penduduk menurut tingkat pendidikan di Kelurahan Keputih :

TABEL II.4
KOMPOSISI PENDUDUK MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN
KELURAHAN KEPUTIH TAHUN 2006

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Presentase
1	Sekolah Dasar	770	19,0
2	SLTP	387	9,55
3	SLTA	1100	27,1
4	Akademi	563	13,9
5	Diploma	578	14,3
6	S1	437	10,8
7	S2	152	3,75
8	S3	66	1,63
	Jumlah	4053	100

Sumber : Data kependudukan Kelurahan Keputih s/d Akhir Bulan Mei 2006

Sedangkan komposisi penduduk di Kelurahan Keputih menurut pekerjaannya, adalah sebagai berikut :

TABEL II.5
KOMPOSISI PENDUDUK MENURUT PEKERJAAN
KELURAHAN KEPUTIH TAHUN 2006

No	Pekerjaan	Jumlah	Persentase
1	Belum Kerja	149	1,73
2	Petani	86	1,00
3	Nelayan	0	0
4	Pedagang	288	3,35
5	Pegawai negeri sipil	2297	26,7
6	Anggota TNI	4	0,05
7	Anggota Polri	6	0,07
8	Purnawirawan TNI	3	0,03
9	Purnawirawan Polri	0	0
10	Pensiunan	43	7,10
11	Pegawai swasta	593	6,90
12	Wiraswasta	22	0,26
13	Buruh	64	0,74
14	Pembantu	259	3,01
15	Pelajar	3010	35,0
16	Mahasiswa	1148	13,3
17	Dokter	19	0,22
18	Guru/Dosen	280	3,25
19	Tenaga Medis Lain	221	2,57
20	Pejabat	0	0
21	Lain-Lain	114	1,32
	Jumlah	8606	100

Sumber : Data Kependudukan Kelurahan Keputih s/d Akhir Bulan Mei 2006.



Dapat dilihat dari tabel diatas kebanyakan warga Keputih adalah sebagai pegawai negeri sipil yaitu dengan jumlah 2.297 jiwa sekitar 26,7% dari total penduduk menurut pekerjaan. Sedangkan yang bekerja sebagai pegawai swasta ada sebanyak 593 jiwa atau sekitar 6,90%. Dari tabel diatas terlihat pula bahwa sedikit penduduk Kelurahan Keputih yang bekerja sebagai wiraswasta yaitu hanya sebanyak 22 atau 0,26% dari jumlah penduduk menurut pekerjaan. Begitu juga dengan profesi sebagai dokter yaitu hanya 19 atau 0,22%. Namun lebih banyak penduduk yang bekerja sebagai buruh yaitu 64 jiwa atau 0,74% dari jumlah penduduk menurut pekerjaannya.

II.2.3 Keadaan Sosial Ekonomi Dan Potensi Sarana Prasarana

Secara umum keadaan sosial ekonomi masyarakat Kelurahan keputih relatif baik, walaupun masih banyak yang bermatapencaharian sebagai petani yaitu sebanyak 86 atau 1,00%. Dan memang ada 1 RW yaitu RW 8 yang rata-rata penduduknya menengah kebawah dan bermatapencarian sebagaipetani atau nelayan.

Berdasarkan pengamatan dan didukung oleh data monografi, Kelurahan Keputih berada di lokasi daerah perumahan dan kampus, jadi sarana dan prasarana di Kelurahan Keputih cukup memadai. Sebagai sarana dan prasarana di bidang pendidikan, Kelurahan Keputih memiliki 4 universitas, 3 SMU/ sederajat, 1 SMP. 3 SD, dan 6 TK. Di bidang kesehatan Kelurahan Keputih memiliki 1 Puskesmas pembantu dan 1 Poliklinik ITS. Sebagai sarana untuk umum Kelurahan Keputih juga memiliki 2 pasar, 16 tempat usaha, 5 kompleks perumahan, Dan untuk

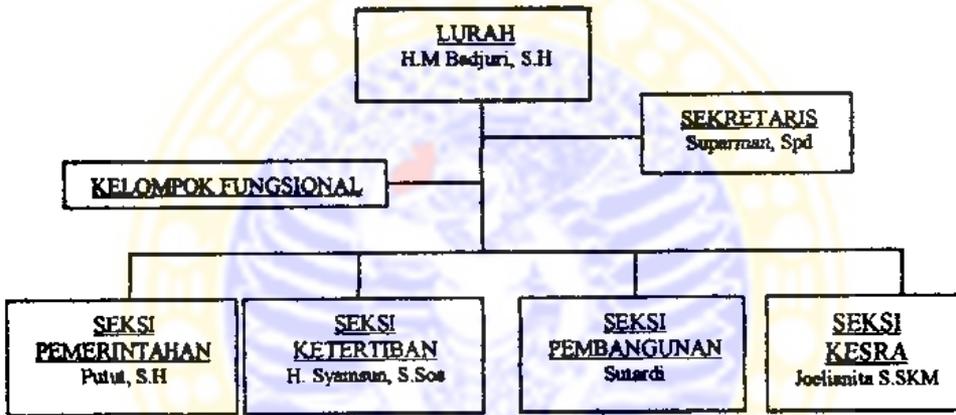


tempat ibadah di Kelurahan Keputih terdapat 5 Masjid, 18 Musolah, dan 1 Vihara.⁶

II.2.4 Struktur Organisasi Kelurahan Keputih

Adapun struktur organisasi Kelurahan Keputih adalah sebagai berikut :

BAGAN II.2
STRUKTUR POLA ORGANISASI WILAYAH KELURAHAN KEPUTIH
Peraturan Daerah No.5 Tahun 2001



Kelurahan Keputih berdasarkan susunan organisasinya terdiri atas Lurah, yang membawahi Sekretaris dan empat seksi, antara lain seksi pemerintahan, seksi ketertiban, seksi pembangunan, dan seksi kesejahteraan rakyat. Selain itu juga terdapat kelompok fungsional yang terdiri dari LKMK (Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan dan PLKB (Petugas lapangan Keluarga Berencana).

⁶ Data Potensi sarana dan Prasarana Kelurahan Keputih Tahun 2006.



IL3 DESKRIPSI KELURAHAN KLAMPIS NGASEM

IL3.1 Keadaan Umum

Kelurahan Klampis Ngasem merupakan salah satu wilayah Kecamatan Sukolilo. Secara umum ketinggian tanah Kelurahan Klampis Ngasem dari permukaan laut adalah 5 m, dengan suhu udara rata-rata 32-33 C. Jarak Kelurahan Klampis Ngasem ke Kecamatan Sukolilo adalah 2 km, sedangkan jarak ke Walikotaamadya Surabaya adalah 5 km. Kelurahan Klampis Ngasem memiliki luas wilayah sekitar 168 Ha, yang terbagi atas 9 RW dan 47 RT. Adapun batas-batas wilayah Kelurahan Klampis Ngasem adalah sebagai berikut :⁷

Sebelah Utara	: Kelurahan Manyar Sabrangan
Sebelah selatan	: Kelurahan Semolowaru
Sebelah Barat	: Kelurahan Menur Plumpungan
Sebelah Timur	: Kelurahan Keputih

IL3.2 Luas Wilayah Dan Keadaan Penduduk

Kelurahan Klampis Ngasem memiliki wilayah seluas 168 Ha, dan memiliki jumlah kepadatan penduduk sebanyak 15.035 jiwa, dengan jumlah laki-laki sebanyak 7.423 jiwa dan perempuan sebanyak 7.595 jiwa. Selain itu di Kelurahan Klampis Ngasem juga terdapat penduduk musiman yang berjumlah 458 jiwa. Berdasarkan dari data laporan kependudukan, Kelurahan Klampis Ngasem memiliki jumlah penduduk wajib KK sebanyak 3293 jiwa, yang memiliki KK sebanyak 3282 jiwa, yang memiliki wajib KTP sebanyak 8865, yang

⁷ Data Monografi Kelurahan Klampis Ngasem Tahun 2005.



memiliki KTP sebanyak 11.432, dan yang belum memiliki KTP sebanyak 1968 jiwa.⁸

Dilihat dari tingkat pendidikannya menunjukkan bahwa penduduk Kelurahan Klampis Ngasem paling banyak adalah berpendidikan tamat SLTA yaitu 3.225 jiwa atau 37,0%, dan Sekolah Dasar dengan jumlah 2.345 jiwa atau 26,9%. Sedangkan yang lulusan S1 hanya 71 atau 0,81%, selain itu yang lulusan S3 sebanyak 52 atau 0,60% dari total jumlah tingkat pendidikan. Lebih jelasnya hal tersebut diuraikan pada tabel berikut ini :

TABEL IL6
KOMPOSISI PENDUDUK MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN
KELURAHAN KLAMPIS NGASEM TAHUN 2006

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Presentase
1	Sekolah Dasar	2.345	26,9
2	SLTP	350	4,01
3	SLTA	3.225	37,0
4	Akademi	1.799	20,6
5	Diploma	86	1,00
6	D2	81	0,93
7	D3	655	7,51
8	S1	71	0,81
9	S2	61	0,70
10	S3	52	0,60
	Jumlah	8.725	100

Sumber : Data Penduduk Kelurahan Klampis Ngasem s/d Akhir Bulan Juni 2006.

Tinggi rendahnya tingkat pendidikan sangat berhubungan erat dengan pekerjaan penduduk. berdasarkan pekerjaan penduduk, maka penduduk Kelurahan Klampis Ngasem kebanyakan adalah sebagai tukang yaitu dengan jumlah 2.549 jiwa atau 22,3% dari jumlah penduduk berdasarkan pekerjaan. Lebih jelasnya berikut adalah tabel tentang komposisi pekerjaan penduduk Kelurahan Klampis Ngasem :

⁸ Data penduduk Kelurahan klampis Ngasem s/d Bulan Juni 2006.



TABEL II.7
KOMPOSISI PENDUDUK BERDASARKAN PEKERJAAN
KELURAHAN KLAMPIS NGASEM TAHUN 2006

No	Pekerjaan	Jumlah	Persentase
1	TNI	11	0,10
2	Polri	10	0,09
3	PNS/BUMN/BUMD	1.734	15,2
4	Wiraswasta	1.685	14,7
5	Buruh	1.845	16,1
6	Tukang	2.549	22,3
7	Fakir miskin	1.845	16,1
8	Lain-lain	1.754	15,3
	Jumlah	11.433	100

Sumber : Data Penduduk Kelurahan Klampis Ngasem s/d Akhir Bulan Juni 2006

Dari tabel diatas dapat dilihat pula bahwa ada 1.734 jiwa (15,2%) penduduk Kelurahan Klampis yang bekerja sebagai pegawai negeri sipil, dan 1.685 jiwa (14,7%) sebagai wiraswasta. Sedangkan yang bekerja sebagai buruh terdapat lebih banyak yaitu ada 1.845 jiwa (16,1%).

II.3.3 Keadaan Sosial Ekonomi Dan Potensi Sarana Prasarana

Secara umum keadaan sosial ekonomi masyarakat Kelurahan Klampis Ngasem relatif tidak begitu baik, dimana hanya ada sekitar 34% dari jumlah penduduk yang mempunyai pekerjaan layak. Di Kelurahan Klampis Ngasem kebanyakan penduduknya bekerja sebagai tukang yaitu sebanyak 2.549 jiwa atau 22,3% dan buruh sebanyak 1.845 jiwa atau 16,1% . Dapat dilihat juga pada tabel II.6 diatas bahwa jumlah fakir miskin juga masih sangat banyak yaitu 1.845 jiwa atau 16,1% dari jumlah penduduk di Kelurahan Klampis Ngasem..

Sedangkan untuk sarana dan prasarana di Kelurahan Klampis Ngasem sudah relatif terpenuhi. Untuk bidang kesehatan di Kelurahan Klampis Ngasem memiliki 1 rumah sakit umum pemerintah dan 1 puskesmas. Di bidang pendidikan

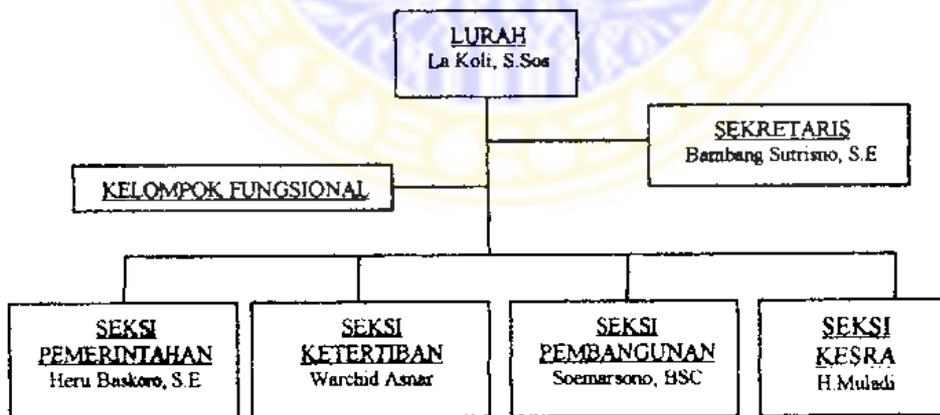


di wilayah Kelurahan Klampis Ngasem terdapat 2 SMA/ sederajat, 2 SLTP/ sederajat, 7 SD, dan 4 TK. Untuk sarana ibadah Kelurahan Klampis Ngasem memiliki sebanyak 9 Masjid, dan 27 Musholah. Untuk bidang industri, Kelurahan Klampis Ngasem memiliki 25 usaha industri. Untuk perumahan di Kelurahan Klampis Ngasem memiliki 3.819 rumah permanen, 301 rumah semi permanen, 203 rumah non permanen, dan selain itu di Kelurahan Klampis Ngasem juga terdapat 4 perumahan real estate dan 9 ruko.⁹

II.3.4 Struktur Organisasi Kelurahan Klampis Ngasem

Adapun struktur organisasi Kelurahan Klampis Ngasem adalah sebagai berikut :

**BAGAN II.3
STRUKTUR POLA ORGANISASI PEMERINTAHAN WILAYAH
KELURAHAN KLAMPIS NGASEM
Peraturan Daerah No.5 Tahun 2001**



Berdasarkan strukturnya, Kelurahan Klampis Ngasem hampir sama dengan struktur organisasi yang ada pada Kelurahan Keputih, yaitu terdiri dari

⁹ Data Monografi Kelurahan Klampis Ngasem Tahun 2005.



Lurah lalu Sekretaris, dan Lurah membawahi empat seksi antara lain Seksi Pemerintahan, Seksi Ketertiban, Seksi Pembangunan dan Seksi Kesra.

II.4. GAMBARAN UMUM PROGRAM COP & IMPLEMENTASI PROGRAM COP DI SURABAYA

Secara umum program COP atau *Community Oriented Policing* adalah suatu bentuk strategi pemolisian yang berbasis pada masyarakat. Dimana lahirnya program ini karena adanya transisi demokrasi dan reformasi di Indonesia, yang salah satunya ditandai oleh pemisahan lembaga kepolisian (Polri) dari TNI, yaitu berdasarkan UU No.2 Tahun 2002, yang dijelaskan pada bagian menimbang ayat c). bahwa dengan pemisahan ini maka polisi kembali pada posisi awalnya sebagai aparat sipil yang berseragam.¹⁰

Berdasarkan dari data yang bisa dipercaya, program COP muncul karena didasarkan dari beberapa asumsi dasar, antara lain : (1) Baik masyarakat maupun kepolisian sama-sama merindukan terciptanya keamanan, ketertiban dan kedamaian serta tegaknya hukum di masyarakat. (2) Baik masyarakat maupun kepolisian pada dasarnya telah menjalankan fungsi-fungsi penegakkan hukum, keamanan, ketertiban dan pengayoman dengan caranya masing-masing, dan sesungguhnya bisa saling melengkapi, akan tetapi belum bisa bekerja secara terintegrasi karena terjadinya kesenjangan akibat citra yang berkembang di masing-masing pihak, maupun karena belum ada media yang memadai untuk mengintegrasikannya. (3) Ada kesediaan masing-masing pihak untuk saling

¹⁰ Laporan Akhir Program Community Oriented Policing di Surabaya Maret-Agustus 2005



bekerjasama dan saling mendukung demi terciptanya citra diri yang lebih positif, maupun terciptanya penegakkan hukum, keamanan dan kedamaian di masyarakat. Untuk lebih jelasnya berikut adalah uraian mengenai gambaran secara umum program COP, dan berdasarkan pengertiannya adalah sebagai berikut¹¹

II.4.1 Pengertian COP

Berdasarkan pengertiannya COP adalah suatu bentuk program, strategi atau konsep yang mengajak partisipasi masyarakat untuk bekerjasama dengan polisi didalam suatu hubungan kemitraan yang sinergis, serta melakukan berbagai upaya bersama untuk meningkatkan stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat berdasarkan atas peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Brigjen. Sutarso pengertian dan pemahaman *community oriented policing* atau COP adalah :

“Suatu cara bertindak, pendekatan (*approach*) atau strategi kepolisian dalam menarik simpati dan kepercayaan dari masyarakat dengan perilaku yang terpuji dan menghindari perbuatan tercela dalam kehidupan sehari-hari, dan mengajak peran serta masyarakat maupun instansi terkait lainnya guna mewujudkan terciptanya situasi keamanan dan ketertiban masyarakat secara swakarsa di lingkungan pemukiman, lingkungan pekerjaan dan lingkungan pendidikan.”¹²

¹¹ *Ibid.*

¹² Makalah Kepala Biro Binmas Sdcops Polri Brigjen. Pol. Drs. Sutarso. “*Urgency Community Policing Di Indonesia*”. Seminar Nasional Urgensi Community Policing Dalam Agenda Reformasi Kepolisian, Sheraton Hotel, Surabaya, 7 Oktober, 2004.



II.4.2 Tujuan COP

Secara umum tujuan COP adalah untuk menjaga atau meningkatkan rasa aman, tenang dan damai, serta mencegah segala bentuk tindak kejahatan, mengurangi jenis pelanggaran hukum baik dari anggota masyarakat maupun aparat kepolisian. Sedangkan secara khusus tujuan COP adalah : (1) Meningkatkan ragam media yang dapat menjamin komunikasi, konsolidasi dan integrasi potensi-potensi fungsi pengamanan, penertiban dan pengayoman yang berasal dari masyarakat maupun yang bersumber dari kepolisian. (2) Membantu meningkatkan kinerja kepolisian melalui peningkatan fungsi penyelenggaraan keamanan, ketertiban dan pengayoman yang berorientasi masyarakat. (3) Membantu pihak kepolisian untuk melembagakan (dalam wujud kebijakan) fungsi-fungsi kepolisian yang berorientasi masyarakat dalam mengelola keamanan, ketertiban dan pengayoman di Surabaya.¹³

II.4.3 Out Put Dan Sasaran Program COP Di Surabaya

Out put dari program COP adalah : (1) Terdokumentasikan dan terpublikasikannya permasalahan-permasalahan keamanan, ketertiban dan pengayoman serta inisiatif penanganannya oleh masyarakat dan kepolisian di tiga wilayah Polsek di Surabaya. (2) Terciptanya ragam dialog, konsolidasi dan integrasi fungsi-fungsi keamanan, ketertiban dan pengayoman yang meliputi : a) Terwujud dan terlembaganya forum dialog publik tentang masalah-masalah

¹³ Laporan Program Community Oriented Policing di Surabaya April-Juli 2004, Kerjasama Pusham Unair, The Asia Foundation, Polda Jatim.



keamanan dan ketertiban di tiga wilayah Polsek di Surabaya, b) Terwujud dan beroperasinya media cetak dengan alternatif berupa brosur, leaflet, stiker, atau komik tentang masalah keamanan, ketertiban dan pengayoman yang berorientasi pada masyarakat, c) Terwujud dan beroperasinya jaringan antar stakeholder di tingkat komunitas yang aktif menangani (mendiskusikan, hingga menangani solusinya). (3) Tercipta dan disepakatinya Standar Pelayanan Minimum (*Standart Operating Procedures*) yang dimiliki dan diterapkan oleh aparat kepolisian dalam mengelola keamanan, ketertiban dan pengayoman di masyarakat (Standar Pelayanan Minimum merupakan tolak ukur kinerja aparat yang disepakati pihak kepolisian yang dalam operasinya dibantu masyarakat). (4) Terwujud dan diberlakukannya secara operasional kebijakan (alternatifnya Surat Keputusan, Surat Perintah atau Instruksi atau yang lainnya) di lingkungan kepolisian (alternatifnya di tingkat Polda, atau Polwiltabes) mengenai strategi atau pendekatan pengelolaan keamanan, ketertiban dan pengayoman yang berbasis kepada masyarakat.¹⁴

II.4.4 Tahapan Awal Implementasi Program COP Di Surabaya

COP mulai dilaksanakan di Surabaya pada tanggal 8 April 2004, dimana Pusham Unair bersama The Asia Foundation telah melakukan berbagai tahapan kegiatannya. Kegiatan tersebut dilakukan ditiga Kecamatan yang terdiri dari enam Kelurahan yang ditetapkan sebagai *Pilot-project* program COP bersama Polwiltabes Surabaya. Enam Kelurahan itu antara lain Kelurahan Klampis

¹⁴ *Ibid.*



Ngasem dan Keputih (Kecamatan Sukolilo), Kelurahan Putat Jaya dan Petemon (Kecamatan Sawahan), Kelurahan Tegalsari dan Kedungdoro (Kecamatan Tegalsari). Dan berikut adalah tahapan kegiatan yang dilakukan dalam awal implementasi program COP di Kota Surabaya, yaitu sebagai berikut :¹⁵

II.4.4.1 Riset Partisipatif

Riset partisipatif merupakan langkah awal yang dilakukan oleh COP. Tahapan ini adalah untuk memperoleh data di lapangan dengan meneliti dan mempelajari karakteristik masing-masing wilayah. Riset partisipatif ini diawali dengan dilakukannya pelatihan COP dan pelatihan metode penelitian partisipatif bagi para peneliti dan tenaga lapangan.

Riset partisipatif dilakukan untuk mengetahui bagaimana kondisi keamanan di lingkungan wilayah masing-masing, mengetahui bagaimana persepsi warga dan polisi mengenai kondisi lingkungannya, mengetahui berbagai potensi warga dan polisi di wilayah tersebut. Selain itu riset partisipatif ini juga digunakan untuk membangun kerjasama antara warga dan polisi didalam menangani kamtibmas di wilayah masing-masing.

Riset partisipatif ini dilakukan dengan menggunakan teknik *Focus Group Discussion* (FGD) dengan berbagai kelompok warga dan polisi. Digunakannya teknik FGD dimaksudkan untuk mendapatkan data yang akurat, dan sekaligus sebagai media mengintegrasikan sesama warga, maupun antara warga dengan polisi. Setelah riset partisipatif ini selesai maka yang dilakukan berikutnya adalah

¹⁵ Laporan Program *Community Oriented Policing* , Pusham Unair, Surabaya, April 2005.



dengan pengumpulan data lapangan yang akan disusun menjadi draf laporan. Sebelum menjadi laporan akhir, draf laporan tersebut dikaji kembali secara partisipatif melalui kegiatan exit workshop.

II.4.4.2 Exit Workshop

Exit workshop merupakan suatu tahapan interaksi yang melibatkan unsur warga dan polisi. Didalam *exit workshop* ini hasil riset yang telah didapat dikompilasikan ke dalam sebuah laporan. Exit workshop ini dilakukan sebagai proses awal integrasi antara polisi dengan warga. Karena pada kondisi sosiologisnya menunjukkan bahwa warga masih melihat polisi sebagai momok yang menakutkan dan kerap merugikan masyarakat. Dan begitu juga sebaliknya, polisi pada tingkat kultural masih didominasi oleh *mind-set* militer, sehingga tindakannya masih terkesan militeristik.

Oleh karena itu tujuan dilakukannya kegiatan ini adalah memperkecil dan secara bertahap menghapus "*cultural barrier*" yang menjadi sekat perintang kelancaran komunikasi antara warga dan polisi. Untuk mengikis rintangan kultural antara polisi dan warga maka secara berulang dilakukan melalui forum-forum FGD, yang antara lain membahas masalah-masalah keamanan lingkungan di enam kelurahan tersebut. Selain itu juga dilakukan berbagai dialog publik di berbagai media massa, termasuk talkshow di radio dan televisi.

Tahapan berikutnya adalah melakukan dialog publik diberbagai media massa, termasuk talkshow di radio dan televisi. Tahapan ini melibatkan langsung Kapolwiltabes Surabaya dan Kapolda Jawa Timur. Kegiatan ini dilakukan untuk sebagai sarana diskusi dan publikasi didalam melakukan upaya reformasi kultural antara polisi dan warga, yang diikuti juga dengan menyambung komunikasi warga-polisi.

II.4.4.4 Pemetaan Masalah (*Audiensi*)

Dari hasil *exit workshop*, dan dialog maupun diskusi-diskusi sebelumnya, maka selanjutnya tim COP dari Pusham, TAF dan kepolisian melakukan pemetaan masalah yang berhasil tergambar secara umum mengenai permasalahan yang ada di wilayah enam kelurahan *pilot-project* tersebut. Berdasarkan karakteristik sosiologisnya dapat disimpulkan bahwa Kelurahan Keputih dan Klampis Ngasem (Polsek Tegalsari) merupakan daerah perdagangan, banyak pertokoan dan kos-kosan, dan sebagian penduduknya adalah pendatang dari luar daerah. Polsek Sawahan merupakan daerah yang didalamnya terdapat lokalisasi prostitusi, dengan kejahatan seksual yang cukup tinggi. Sedangkan di Polsek Sukolilo merupakan daerah pemukiman elite yang interaksi warganya sangat terbatas, dikelilingi banyak kampus dengan wilayah miskin disekitarnya, juga sering kehilangan sepeda motor.¹⁶

¹⁶ Laporan Program *Community Oriented Policing* Juli-Desember 2005, Pusham Unair, Surabaya.

Dalam penelitian ini wilayah-wilayah yang telah dijadikan fokus penelitian adalah Kecamatan Sukolilo yang telah memiliki dua Pokja COP, yaitu di Kelurahan Keputih dan Klampis Ngasem. Dimana berdasarkan karakteristik permasalahannya, di Kelurahan Keputih kejahatan yang sering terjadi adalah pencurian sepeda motor, dan narkoba. Sedangkan di Kelurahan Klampis Ngasem merupakan daerah yang rawan pencurian sepeda motor dan perjudian (adu dara).

II.4.4.5 Tahapan integrasi

Tahapan berikutnya adalah memasuki tahapan integrasi. Setelah melalui berbagai diskusi mengenai masalah keamanan yang telah terpetakan, maka selanjutnya mulai bergeser menjadi diskusi untuk pembentukan Pokja COP. Dalam tahapan ini Pusham selaku motor penggerak bersama tim melakukan kegiatan studi banding ke Pusham Universitas Islam Indonesia (UII) Jogjakarta, untuk dilakukan diskusi mengenai pengalaman Pusham UII dalam mengelola program COP serta peran para pihak yang terlibat dalam program itu. Selain studi banding dengan Pusham UII studi banding juga dilakukan kunjungan dan diskusi di Pokja dari Kelurahan Mergangsan, dan Kelurahan Umbulharjo, juga ke Polsek Mergangsan. Yogyakarta

Studi banding ini dilakukan untuk mengetahui gambaran makro mengenai pengorganisasian COP di Yogyakarta, dan untuk mengetahui bagaimana keterlibatan warga dan peran polisi dalam kegiatan pokja. Selain itu untuk mempelajari bagaimana cara dan media kampanye publik yang dipilih, dan juga sebagai motivasi untuk warga dan polisi Surabaya. Studi banding ini menjadi



instrument untuk meningkatkan proses integrasi antara polisi-warga yang sudah diawali dalam kegiatan-kegiatan diskusi/FGD sebelumnya.

II.4.4.6 Tahapan Pelembagaan

Untuk mengintegrasikan dan memperkokoh ikatan antara warga dan polisi yang sudah terjalin, maka dilakukan upaya pelembagaan untuk wilayah masing-masing dalam bentuk kelompok kerja (Pokja) COP. Tahapan ini antara lain dengan melalui penyempurnaan susunan bagi pengurus Pokja dan pembentukan staf redaksi dan penerbitan buletin "Sorot" sebagai buletin resmi COP. Buletin sorot difungsikan sebagai sarana pelembagaan integrasi antara warga polisi selain itu juga digunakan sebagai media kampanye publik dan sosialisasi program COP kepada masyarakat Surabaya.

Selain itu pada tahapan ini juga dilakukan berbagai pertemuan baik untuk urusan-urusan internal, maupun untuk mengorganisir pertemuan-pertemuan dengan komunitas yang lebih luas, seperti PKK, pengurus RT dan RW, serta tokoh-tokoh agama dan pemuda. Rutinitas pertemuan dan output yang dihasilkan merupakan indikator nyata dari terlembaganya institusi Pokja COP di Surabaya.

II.4.4.7 Tahapan Pasca Pelembagaan

Tahapan ini adalah tahapan terakhir yang menentukan kemana arah gerak COP selanjutnya. Setelah tercapainya tahap pelembagaan, maka COP secara umum kini digerakkan oleh tiga kekuatan utama, yaitu Pokja COP (yang terdiri dari elemen warga dan polisi), Pusham Unair, dan Sorot. Dengan tiga komponen



ini maka diharapkan dapat mendorong perubahan kultural di dalam polisi dan masyarakat. Dan perubahan yang terjadi tersebut tetap mengarah pada sasaran program COP, yaitu (1) membuat polisi (baik secara kelembagaan maupun perseorangan) semakin berwatak sipil, (2) membuat masyarakat semakin terbuka untuk menerima reformasi kepolisian dan polisi reformis, dan (3) polisi (sebagai institusi maupun perorangan) yang reformis bersama masyarakat yang terbuka berpartisipasi aktif menangani masalah-masalah keamanan di lingkungannya.

II.5. Peranan Dan Fungsi Pihak-Pihak Terkait Program COP

II.5.1. Pusham Universitas Airlangga

Pusham Unair di dalam program COP berperan sebagai fasilitator bagi terselenggaranya proses pelebagaan COP di dalam masyarakat dan institusi kepolisian. Yaitu dengan melalui pendampingan Pokja COP di lapangan, seperti : (1) mengadakan seminar nasional mengenai COP, (2) mengadakan diskusi di tingkat kelurahan, (3) melakukan pelatihan mengenai penyusunan visi, misi dan pembuatan program bagi Pokja COP, (4) mengadakan workshop, (5) seminar standar pelayanan minimum, (6) melakukan pelatihan tentang pengorganisasian dan pembuatan media publikasi, (7) pemanfaatan media cetak dan elektronik (siaran radio).¹⁷ Pusham Unair juga memberikan dana untuk berlangsungnya kegiatan baik di Asosiasi maupun di Pokja. Dimana dana tersebut dipergunakan

¹⁷ Laporan Community Oriented Policing di Surabaya, April-Juli 2004

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga
untuk kesekretariatan dan konsumsi yang akan diberikan setiap bulan sekali ketika asosiasi dan Pokja mengadakan kegiatan.¹⁸

II.5.2. The Asia Foundation

The Asia Foundation (TAF) merupakan salah satu lembaga donor yang membiayai keberadaan dan implementasi program COP di Surabaya. Berdasarkan data sekunder, yang menjadi faktor pendorong TAF dalam memberikan kontribusinya bagi COP adalah : (1) Adanya perubahan kondisi sosial dan politik, (2) meningkatnya ketidakpuasan, ketidakpercayaan dan bahkan permusuhan antara masyarakat dengan pihak kepolisian, (3) meningkatnya tindak kejahatan, terutama kejahatan dengan kekerasan, (4) meningkatnya tuntutan atas kepolisian yang responsive/peka serta berorientasi pada klien, (5) meningkatnya tuntutan atas akuntabilitas kepolisian yang lebih baik.¹⁹

II.5.3. Polwiltabes Surabaya

Sebagaimana yang terkandung pada Undang-Undang No.2 Tahun 2002 bahwa polisi sebagai salah satu alat negara berfungsi dalam menjaga kamtibmas, penegakkan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, maka polisi berperan juga dalam menjunjung tinggi hak azasai manusia dan demokratisasi.²⁰ Dalam hal ini kepolisian khususnya Polwiltabes Surabaya mempunyai peranan didalam mendukung dan membangun *Community*

¹⁸ Notulensi Rapat I Asosiasi Pokja, 6 April 2005, Pusham Unair, Surabaya.

¹⁹ Herbin Siahan, "Pengalaman Community Policing dalam Agenda reformasi Kepolisian Di Indonesia", PO Law Program The Asia Foundation, Surabaya 2005.

²⁰ Sutarso, "Urgensi Community Policing di Indonesia", Makalah Seminar Nasional, Surabaya, 7 Oktober, 2004.

Oriented Policing (COP) sebagai bagian dari tugas dan fungsi, yang lebih diorientasikan pada kemampuan sumber daya lokal serta dilakukan secara bersama-sama antara polisi dan masyarakat didalam membangun kemitraan.

Polwiltabes sebagai jajaran kepolisian di tingkat wilayah kota Surabaya memiliki fungsi secara internal juga eksternal dalam kaitannya dengan COP. Secara internal yaitu melakukan berbagai upaya untuk menarik rasa simpati masyarakat, sehingga tergerak ikut berperan serta dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat secara swakarsa antara lain dengan membentuk sikap mental yang baik, mempunyai ketrampilan dan dedikasi tinggi dalam pelaksanaan tugas secara professional dan juga menjadikan setiap kesatuan sebagai bagian "*Community Policing Officer*" (CPO).²¹

Secara eksternal fungsinya yaitu : (1) Melakukan berbagai upaya untuk membangun kemitraan antara polisi dengan masyarakat Surabaya, terutama melalui pimpinan formal, para tokoh masyarakat, tokoh agama, ulama, tokoh adat, tokoh politik dan pimpinan lembaga-lembaga pendidikan maupun lembaga swadaya masyarakat (seperti Pusham Unair), dengan melalui pembentukan kelompok sadar kamtibmas, forum silaturahmi kamtibmas dari tingkat RT/RW hingga propinsi. (2) Melihat kepentingan masyarakat Surabaya untuk berperan sebagai mitra dalam kamtibmas, agar terwujudnya keseimbangan dan keselarasan. (3) Melihat potensi yang dimiliki masyarakat Surabaya yang kemudian dikelola menjadi sumber daya untuk kepentingan bersama dalam mengembangkan COP. (4) Mendukung terwujudnya masyarakat Surabaya yang memiliki kesadaran

²¹ *Ibid.*



hukum, dan dalam menjaga stabilitas kamtibmas untuk mendukung pembangunan daerah dan mewujudkan kesejahteraan rakyat. (5) Menyumbangkan ide-ide positif dalam membentuk kemitraan yang sinergis dengan masyarakat Surabaya agar memperkokoh semangat membangun *community policing* termasuk dalam mengembangkan COP.²²

II.6. Asosiasi Pokja COP Kota Surabaya

Asosiasi Pokja COP Kota Surabaya merupakan suatu lembaga yang menjadi alat koordinasi yang menyatukan beberapa Pokja COP yang ada di beberapa Kelurahan Kota Surabaya. Asosiasi Pokja COP di Surabaya ini bertujuan untuk memperkuat persatuan dan solidaritas serta menampung aspirasi Pokja-Pokja COP yang ada di Surabaya, yang diharapkan keberadaannya bisa bermanfaat bagi masyarakat maupun Polisi pada khususnya.²³ Untuk lebih memahami tentang Asosiasi Pokja COP di Surabaya, maka berikut adalah uraian mengenai tahapan pembentukan Asosiasi Pokja COP Kota Surabaya, peranan dan fungsi, dan pengorganisasian struktur dan kewenangan.

II.6.1. Tahapan Pembentukan Asosiasi Pokja COP

Asosiasi Pokja COP di Surabaya ini mulai ditetapkan pada tanggal 21 Juni 2005. Didirikannya Asosiasi COP Surabaya ini mengalami beberapa tahapan.

²² *Ibid.*

²³ Statuta Pokja COP Surabaya, Sekretariat Jl. Arief Rahman Hakim No.2A, Klampis, Surabaya

Berdasarkan dari data yang ada, maka dapat diuraikan tahapan pembentukan Asosiasi Pokja COP di Surabaya adalah sebagai berikut :²⁴

Awalnya dengan mengadakan diskusi-diskusi yang difasilitasi oleh Pusham Unair, mengenai kelanjutan daripada program COP karena sudah berjalan selama lebih dari 1 tahun dan sudah memiliki Pokja di 6 Kelurahan dan 3 Polsek. Kemudian diadakan *workshop* mengenai pembentukan Asosisasi pokja COP. *Workshop* dilakukan menyangkut implementasi program COP yang belum konsisten terhadap program yang sudah dibuat dan adanya sistematisasi kerja yang belum optimal. Dalam hal ini maka terdapat gagasan untuk memperluas program, karena respon dari berbagai pihak cukup bagus dan kuat, antara lain dari Polda Jatim yang telah berulang kali menyatakan dukungannya, Pemkot Surabaya juga melalui Kasbanglinmas dan atas persetujuan DPRD Surabaya telah mendukung penguatan di tiga Kecamatan yang sudah berjalan melalui anggaran APBD.

Maka dari diskusi atau *workshop* tersebut diusulkan untuk dibentuk Pokja COP di tingkat Kota. Hasil diskusi melalui forum ini disepakati dengan menggunakan nama Asosiasi Pokja COP, sedangkan untuk pengurusnya disebut dengan Badan Pekerja (BP)

Proses *workshop* tersebut diawali dengan membentuk 4 kelompok yang terdiri dari (1) Kelompok Prinsip, (2) Kelompok Mekanisme, (3) Kelompok Program, dan (4) Kelompok kriteria orang yang berhak menjadi Badan Pekerja.

²⁴ Laporan Program Community Oriented Policing, Pusham Unair, Surabaya, April 2006.



Kelompok-kelompok ini bertugas mendiskusikan mengenai masalah organisasi dan dijadikan sebagai STATUTA bagi Asosiasi Pokja COP di Surabaya.

Berdasarkan hasil diskusi disepakati : (a) ada job deskripsi yang jelas, ketua hanya sebagai fasilitator, ketua tidak mengambil keputusan sendiri. (b) Struktur bersifat instruktif partisipatif berdasarkan usulan dari Pokja-Pokja. (c) Struktur di tingkat kota disebut Badan Pekerja sedangkan di tingkat kelurahan disebut Pokja. (d) Tugas dan fungsi Badan Pekerja disepakati yaitu : merumuskan dan menetapkan program-program jangka pendek dan jangka panjang melalui rapat pleno dengan Pokja-Pokja, menginstruksikan program kerja terhadap Pokja-Pokja sesuai hasil rumusan dan ketetapan, mempertanggungjawabkan tugas dan fungsi pada akhir periodisasi terhadap Pokja. (e) Hak dan kewajiban Badan Pekerja : menjalankan dan melaksanakan hasil rumusan dan ketetapan program melalui persetujuan $\frac{1}{2} + 1$ dari Pokja-Pokja yang terbentuk, dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang strategis harus didampingi perwakilan dari Pokja yang ditunjuk. (f) Hak dan kewajiban Pokja : melaksanakan instruksi yang diberikan oleh Badan Pekerja, melaporkan dan mempertanggungjawabkan tugas dan fungsi terhadap Badan Pekerja.

Hasil diskusi juga menetapkan program-program kerja Badan Pekerja di Tingkat Kota Surabaya, yaitu : (a) membentuk Pokja-Pokja di tingkat kelurahan yang belum terbentuk (perluasan Pokja dan melakukan sosialisasi kepada warga dan polisi mengenai program COP). (b) Mengadakan pelatihan Pokja untuk peningkatan SDM. (c) Mencari dukungan sumber dana secara kelembagaan (ke pengusaha dan APBD). (d) Publikasi melalui media cetak (majalah Sorot) dan



media elektronik (Radio COP 104 FM). (e) Audiensi dengan pihak terkait (Polisi, DPRD, Walikota, dll). (f) *Supervisi* dan *controlling* terhadap program COP di tingkat kelurahan. (g) Upaya pelebagaan secara formal atau payung hukum, akan tetapi tetap independent. (g) Menjalin jaringan dengan instansi lain, maupun dengan LSM. (h) Rapat koordinasi secara berkala per 3 bulan sekali yang mengevaluasi seluruh rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pokja dan Badan Pekerja.

Selain program-program Badan Pekerja di atas adapula program-program Pokja di tingkat kelurahan, yaitu : (a) Koordinasi dengan elemen masyarakat di tingkat kelurahan, melibatkan semua elemen masyarakat (PKK, Karang Taruna, LKMK, RT, RW, tokoh agama, tokoh masyarakat, dsb). (b) Penyuluhan tentang kamtibmas. (c) Pemetaan masalah. (d) Pengadaan sekretariat dan pos keamanan terpadu. (e) Mengajukan anggaran kepada Badan Pekerja. (f) Rapat koordinasi atau evaluasi bulanan.

Setelah itu maka diadakan rapat pleno untuk menentukan maksimal 7 orang anggota Badan Pekerja, yang dipilih atas kesepakatan bersama dan mulai menjalani masa kerjanya selama 6 bulan kedepan. Dan pemilihan tersebut didasari dari kriteria yang telah ditetapkan, antara lain: (a) WNI berdomisili di Surabaya. (b) *Independent* (tidak membawa kepentingan parpol atau organisasi lain). (c) Mempunyai kepedulian, waktu dan pekerjaan. (d) jujur, transparan dan amanah. (e) Memahami visi dan misi COP. (f) Anggota Pokja atau rekomendasi Pokja. (g) Memiliki wawasan yang luas tentang COP, kredibilitas dan capable. (h) Lulus fit dan propertes! (baru dilaksanakan setelah ada pergantian badan pekerja



berikutnya). (i) Tidak sedang dicabut haknya secara hukum melalui pengadilan. Dan berdasarkan data maka yang terpilih menjadi Badan Pekerja adalah sebagai berikut :²⁵

1. Soegiyono, dari Pokja Keputih.
2. Damanhuri, dari Pokja Klampis.
3. Wibowo, dari Pokja Tegal Sari.
4. Roy, dari Kedung Doro.
5. Teuk, S dari Pokja Petemon.
6. Kartono, dari Pokja Putat Jaya, dan
7. Kardi Suwarno, dari Bubutan.

Anggota badan pekerja tersebut lalu diberikan kewenangan oleh anggota COP untuk memilih sendiri ketuanya dan wakilnya dan juga menyempurnakan AD/ART yang bentuknya adalah STATUTA. Selanjutnya mulai menjalankan program-program Asosiasi.

IL6.2. Peranan Dan Fungsi Pengorganisasian

Asosiasi Pokja COP Kota Surabaya mempunyai peranan yaitu : (1) Memberi masukan berupa kritik dan saran kepada Pemerintah Kota Surabaya dan Polwiltabes Surabaya dalam masalah pelayanan dan penyelenggaraan Kamtibmas di Surabaya. (2) Memfasilitasi proses pemberdayaan Pokja COP Kelurahan agar dapat mengorganisasikan potensi masyarakat dalam mencegah dan menanggulangi masalah-masalah Kamtibmas di wilayah masing-masing. (3) Memediasi Pokja COP Kelurahan dengan institusi Kepolisian, Pemerintah Kota, DPRD Surabaya, dan institusi lainnya.²⁶

²⁵ Laporan Program COP April 2005, hal 288.

²⁶ Asosiasi Pokja COP Surabaya, STATUTA, Bab III Pasal 5 dan Pasal 6, (Sekretariat Jl. Arief Rahman Hakim No.2A)



Sedangkan untuk fungsinya, Asosiasi Pokja COP Kota Surabaya adalah sebagai wahana pertemuan antar Pokja COP yang ada di Kelurahan-Kelurahan di Wilayah Surabaya, untuk membahas, mengambil kesimpulan, keputusan dan menentukan sikap atas berbagai permasalahan di masyarakat, yang potensial maupun aktual menimbulkan gangguan kamtibmas.²⁷

II.6.3. Pengorganisasian Struktur dan Kewenangan

Berdasarkan atas data Asosiasi Pokja COP Kota Surabaya secara struktural organisasi bersifat independen, terbuka dan tidak berafiliasi kepada instansi dan institusi manapun. Dan berdasarkan informasi, Asosiasi Pokja COP Kota Surabaya secara substansial berpihak kepada prinsip-prinsip umum penyelenggaraan kamtibmas, yang diharapkan bermanfaat bagi keamanan dan kesejahteraan masyarakat, diberikan tanpa diskriminasi, menjamin kepastian hukum dan juga hak azasi manusia.²⁸

Berdasarkan strukturnya, Asosiasi Pokja COP Kota Surabaya bersifat fungsional dan mempunyai prinsip kesetaraan. Oleh karena itu dalam setiap pengambilan keputusan selalu berdasarkan atas forum. Dan di dalam strukturnya tersebut terdiri atas beberapa forum, antara lain : (1) Forum Pleno, yang merupakan pertemuan dari pihak-pihak yang sedang menjalankan fungsi Badan Pekerja, fungsi komisi, unsur aktivis Pokja COP dan masyarakat. (2) Forum Badan Pekerja, yang merupakan pertemuan formal pengurus Badan Pekerja asosiasi Pokja COP Kota Surabaya, dan (3) Forum Komisi yang bersifat *ad-hoc*,

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Asosiasi Pokja COP Surabaya, STATUTA, Pasal 7 (Sekretariat Jl. Arief Rahman Hakim No.2A)



yang merupakan pertemuan-pertemuan anggota-anggota Komisi Asosiasi Pokja COP. Dan untuk kewenangannya adalah sebagai berikut :²⁹

Berdasarkan kewenangannya Forum Pleno adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam pengambilan keputusan, seperti menetapkan dan mengubah antara lain :

- (1) Prinsip-prinsip dasar dan statuta Asosiasi pokja COP.
- (2) Struktur Asosiasi Pokja COP.
- (3) Visi-misi, strategi dan program kerja Asosiasi, dan
- (4) Penetapan dan perubahan Badan pekerja Asosiasi.

Untuk Forum Badan Pekerja memiliki kewenangan yang berbeda dalam pengambilan keputusan, yaitu :

- (1) Merencanakan dan memfasilitasi penyelenggaraan Forum Pleno.
- (2) Membentuk Komisi-Komisi sesuai tuntutan kebutuhan, dan bersifat *ad-hock*.
- (3) Memfasilitasi penyelesaian masalah yang tidak dapat diselesaikan oleh Pokja COP atas mandate tertulis dari Pokja COP.
- (4) Mengambil keputusan dalam rangka kampanye publik COP, dan
- (5) Memberhentikan anggota Badan pekerja yang tiga bulan berturut-turut tidak aktif tanpa sebab yang jelas dan atau melanggar prinsip-prinsip Asosiasi.

²⁹ Statuta Asosiasi Pokja COP Surabaya, Pasal 8 Sekretariat COP Jl. Arief Rahman Hakim No.2A, Klampis.

Sedangkan kewenangan Forum Komisi yang dibentuk melalui Forum Badan Pekerja, adalah menangani dan menyelesaikan persoalan-persoalan spesifik yang dimandatkan kepada Komisi tersebut.

COP merupakan suatu organisasi partisipatif dimana struktur bersifat instruktif partisipatif berdasarkan usulan dari anggota atau Pokja-pokja. Jadi ketua tidak mengambil keputusan sendiri dan hanya berfungsi sebagai fasilitator. Pokja merupakan kelompok kerja yang menangani implementasi program COP di wilayah kelurahan. Sedangkan untuk nama Pokja di tingkat Kota Surabaya telah disebut dengan "Asosiasi Pokja COP Kota Surabaya".

Asosiasi COP merupakan wahana atau wadah pertemuan antar Pokja untuk membahas dan mengambil kesimpulan, keputusan serta menentukan sikap atas berbagai permasalahan yang berkembang di masyarakat. Asosiasi ini bertujuan untuk menggalang persatuan Pokja dan meningkatkan peranan Pokja agar keberadaannya lebih bermanfaat bagi masyarakat. Asosiasi juga memiliki fungsi sebagai koordinator yang di dalamnya terdapat Badan Pekerja.³⁰

Struktur pengorganisasian COP di tingkat Kelurahan di sebut dengan Kelompok Kerja (Pokja), sedangkan struktur di tingkat kota (Asosiasi) disebut dengan Badan Pekerja (BP). Badan pekerja tersebut berfungsi untuk memayungi dan mendasari semua kegiatan COP. Adapula prinsip-prinsip yang dimiliki dan harus dijaga oleh Badan Pekerja, yaitu sebagai berikut: (1) Tata karma, antara lain menumbuhkan sikap saling menghormati dan saling menghargai, membudayakan disiplin termasuk menjaga etika dan sopan santun. (2) Kejujuran, (3) Kesetaraan,

³⁰ Laporan Program COP Surabaya Tahun 2005, hal 280.

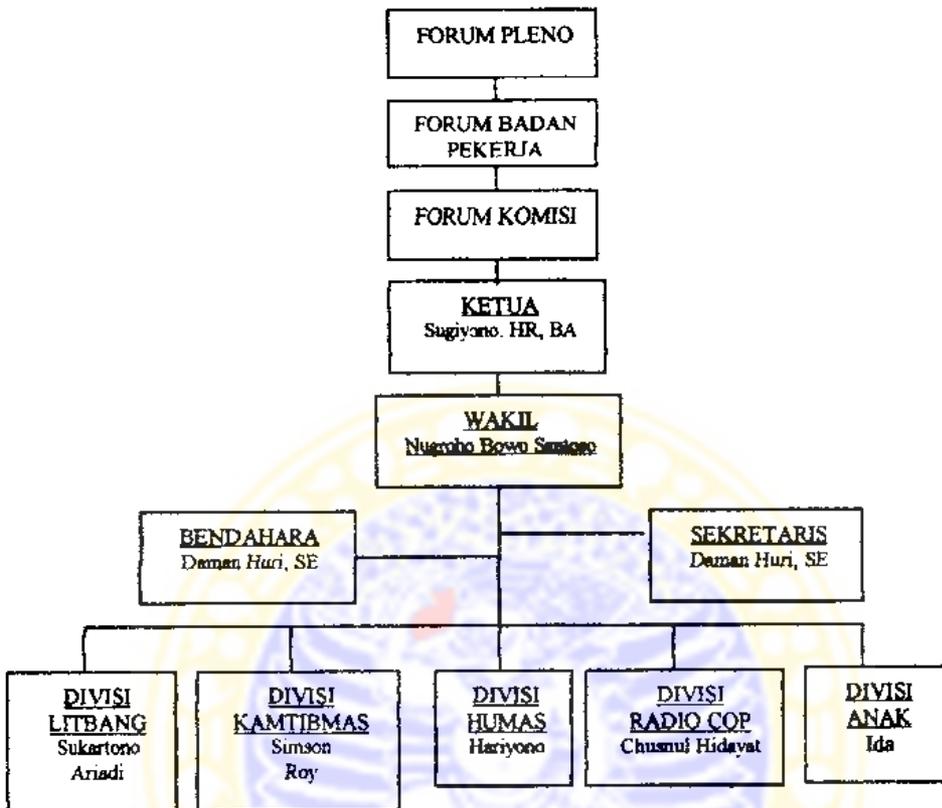
semua kedudukan setara dimana sipil bisa mengkritik polisi atau yang muda bisa mengkritik yang tua yang merupakan hak berpendapat, mengkritik dan mengontrol. (4) Independensi, yang diartikan sebagai a) secara organisatoris tidak berafiliasi pada kekuatan pihak lain, b) bersikap bebas dalam menentukan sikap dan pilihan yang terbaik sesuai dengan kesepakatan asosiasi (tidak dikendalikan oleh golongan atau lembaga manapun). (5) *Non Profit*, yang dimaksudkan a) tidak memanfaatkan asosiasi untuk kepentingan ekonomi, pribadi atau golongan, b) tidak mencari keuntungan ekonomi dari kegiatan-kegiatannya, c) lebih mengutamakan kepentingan umum (sosial) di atas kepentingan pribadi dan golongan. (6) Kerja sama, (7) transparansi (keterbukaan). (8) Akuntabilitas internal dan eksternal, dimana Badan Pekerja harus bisa mempertanggungjawabkan tindakannya atau keputusan-keputusannya kepada Pokja-pokja dan publik, selain itu Pokja juga harus bisa mempertanggungjawabkan tindakannya atau keputusan-keputusannya kepada warga, dan (9) Partisipasi, dimana semua harus diputuskan secara bersama-sama.³¹

Berdasarkan strukturnya, Asosiasi Pokja COP Kota Surabaya bersifat fungsional. Dimana telah diuraikan diatas yaitu terdiri dari forum pleno, forum badan pekerja dan forum komisi. Dalam mekanisme strukturalnya, pihak-pihak yang berpartisipasi memiliki prinsip kesetaraan. Dan untuk lebih jelasnya berikut adalah bagan mekanisme struktur pengorganisasian Asosiasi Pokja COP Kota Surabaya :

³¹ Laporan Program COP Surabaya April 2005, hal 250.



BAGAN IL4 STRUKTUR ORGANISASI ASOSIASI POKJA COP DI SURABAYA



Pembagian tugas dan kewenangannya yaitu : (1) Ketua , adalah sebagai pucuk pimpinan dari adanya asosiasi Pokja, yang mengkoordinir dan bertanggung jawab terhadap keberadaan Asosiasi Badan Pekerja, menampung, menindaklanjuti usul-usul yang masuk serta mengambil keputusan berdasarkan musyawarah Badan Pekerja. (2) Wakil, membantu ketua dalam melaksanakan tugas-tugasnya. (3) Sekretaris, membantu ketua dalam melaksanakan tugas-tugasnya di bidang kesekretariatan. (4) Bendahara, membantu ketua dalam melaksanakan tugas-tugasnya di bidang keuangan. (5) Divisi Kantibmas, merupakan sebagai fasilitator kantibmas dari masing-masing Pokja dan dilanjutkan ke instansi



terkait. (6) Divisi Humas, menyampaikan informasi hasil kebijakan asosiasi yang berkaitan dengan Badan Pekerja dan atau Pokja ke masyarakat luas. (7) Divisi Litbang, bertugas menganalisa, menindaklanjuti, dan mengevaluasi permasalahan yang terjadi dan juga menganalisa masalah-masalah dalam organisasi dan mencari jalan keluarnya. (8) Divisi Radio COP, bertugas mengembangkan komunikasi dan sosialisasi program kepada masyarakat dan juga polisi. (9) Divisi Khusus Anak, memberikan perlindungan kepada hak anak dengan cara-cara penyuluhan kepada masyarakat ataupun melakukan kegiatan lainnya yang terkait dengan masalah anak.³²



³² Laporan Program *Community Oriented Policing* di Surabaya April-Juli 2005, hal 330.