

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. LATAR BELAKANG MASALAH**

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki cita-cita/tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan atau cita-cita tersebut menyiratkan makna kebutuhan situasi dan kondisi yang dapat menjamin terselenggaranya seluruh proses secara kondusif. Untuk mencapai tujuan nasional tersebut juga membutuhkan situasi dan kondisi yang aman dan terjaga dengan baik secara berkelanjutan sehingga betul-betul terwujud dunia yang damai, serasi, selaras, dan seimbang baik dalam tingkat nasional maupun internasional.

Untuk mencapai tujuan nasional diperlukan adanya berbagai potensi dan partisipasi dari seluruh aspek kehidupan yang akan dapat menjamin kelangsungan dan keselamatan serta keutuhan bangsa dan negara Indonesia (Sutarman, 2011). Selain itu sangatlah tidak mungkin tercapai kesejahteraan yang menjadi tujuan nasional tanpa jaminan stabilitas keamanan nasional yang terkendali. Keamanan nasional bertujuan memberikan perlindungan keamanan negara, keamanan publik dan keamanan warga negara dari segala bentuk ancaman dan atau tindakan yang dipengaruhi faktor eksternal atau internal. Keamanan nasional merupakan

kondisi yang merujuk pada situasi yang bebas dari berbagai bentuk ancaman dan gangguan (Siregar, 2014). *Indonesian Working Group on Security Reform* mengemukakan pemahaman tentang kemandirian nasional yang mencakup aspek keamanan manusia (*human security*) dan kedaulatan negara (*sovereignty*) (Propatria Institute, 2003). Tercapainya harmoni antara stabilitas keamanan dan kesejahteraan nasional diyakini akan dapat mewujudkan ketahanan nasional yang kuat dan tangguh.

Suatu kondisi keamanan tidak terlepas dari keterkaitannya dengan berbagai faktor-faktor yang mempengaruhi stabilitas kemandirian nasional ditinjau dari 8 (delapan) aspek bentuk ancaman, (Darmono, 2010), yaitu : geografi, demografi, sumber kekayaan alam, ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya serta pertahanan dan keamanan. Oleh sebab itu kemandirian nasional merupakan suatu sistem dimana unsur-unsur yang ada di dalamnya saling berkaitan, saling mempengaruhi, saling berinteraksi dan saling menentukan membentuk suatu kesatuan yang utuh dan selalu diperhitungkan dalam menentukan arah pencapaian kemandirian nasional.

Pemerintahan merupakan kunci bagi terselenggaranya proses pencapaian kemandirian nasional yang implementasinya diselenggarakan oleh institusi kepolisian. Tugas utama kepolisian adalah mengemban amanah konstitusi khususnya dalam menangkal berbagai ancaman. Adapun secara universal peran polisi dalam masyarakat dirumuskan sebagai penegak hukum (*Law Enforcement Officers*), pemeliharaan ketertiban (*order maintenance*), dan pembasmi kejahatan (*crimes fighters*) (Hartati, 2011). Fungsi polisi dalam struktur kehidupan

masayarakat adalah pengayom masyarakat, penegak hukum, dan mempunyai tanggung jawab khusus memelihara ketertiban masyarakat dan menangani kejahatan baik dalam bentuk tindakan terhadap kejahatan maupun pencegahan kejahatan agar masyarakat dapat hidup dan bekerja dalam keadaan aman dan tenteram (Bahtiar, 2004).

Seiring dengan berbagai persoalan yang dihadapi dari suatu waktu ke waktu, tantangan dan ancaman semakin meningkat. Perkembangan atau perubahan lingkungan yang berlangsung sangat dinamis, membutuhkan langkah strategis untuk mempertahankan berbagai elemen kunci NKRI. Elemen tersebut diantaranya adalah kemerdekaan, integritas atau kesatuan wilayah NKRI dari segala bentuk ancaman perpecahan dalam negeri, membentengi Pancasila dan UUD 1945 dari berbagai ideologi khususnya komunisme, serta mensukseskan dan melaksanakan demokrasi dan pemerintahan yang baik dengan megedepankan keamanan nasional baik pada saat ini maupun akan datang secara terus menerus. Tantangan dinamis tersebut berimplikasi terhadap berbagai upaya perwujudan kemanan nasional. Hal ini membutuhkan penyesuaian yang cermat dan terukur agar kemanan nasional tetap terjaga demikian negara tetap berdaulat dan terhormat.

Sementara itu perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang membuat peta kekuatan dunia berubah-ubah adalah fenomena globalisasi yang harus dihadapi (Mahifal, 2011). Hal tersebut juga memicu kecepatan perubahan pola kehidupan modern yang lebih rasional, spesialistik dan individualistik yang sangat mempengaruhi isu-isu keamanan nasional. Akibatnya sumber ancaman

terhadap keamanan nasional menjadi semakin luas, bukan hanya berasal dari dalam dan atau luar tetapi juga bersifat global dan semakin kompleks. Sejalan dengan itu jenis dan bentuk ancaman juga bergeser menjadi ancaman multidimensional, tidak lagi mengarah kepada ancaman militer, namun juga sudah memasuki wilayah budaya, ekonomi, politik, maupun pertahanan dan keamanan. Berbagai ancaman tersebut juga muncul yang disebabkan oleh kerusuhan sosial, pertikaian antar golongan, kejahatan, pemberontakan bersenjata sampai dengan gerakan separatis bersenjata. Sedemikian rupa ancaman tersebut muncul, sehingga upaya mewujudkan keamanan nasional tidak dapat lagi berdiri sendiri tanpa melibatkan aspek lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa harus ada upaya mendefinisikan kembali konsep keamanan nasional. Upaya mewujudkan keamanan nasional tidak terbatas pada pengertian tradisional yang hanya berorientasi pada bekerjanya institusi pemerintahan dan alat pertahanan dan keamanan negara semata. Keamanan nasional harus dipandang sebagai bagian integral dari berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan negara (Darmono, 2011). Dalam hal ini keamanan nasional menjadi berkembang meliputi pertahanan negara, keamanan negara, keamanan ketertiban masyarakat, dan keamanan insani.

Dalam konteks lingkungan dunia yang berubah pesat maka masalah besar yang dihadapi Indonesia adalah mengenai sejauh mana kesiapannya sebagai negara-bangsa, dengan kondisi geografis berupa kepulauan dan dengan karakteristik penduduk yang beragam dalam artian etnisitas dan kebudayaannya,

untuk mampu merespon berbagai ancaman baik dalam kaitan dengan sumber, dimensi, bentuk, sifat, skala, spektrum yang semakin kompleks (Zuhdi, 2014). Keberagaman masyarakat tersebut memicu terjadinya perbedaan dan konflik, sehingga dibutuhkan koordinasi dan sinergi antar aktor maupun kelembagaan sektoral serta kepedulian masyarakat dalam mewujudkan keamanan nasional. Dihadapkan kepada tuntutan kebutuhan, perkembangan ancaman dan perkembangan lingkungan strategis, maka penyelenggaraan keamanan nasional dilakukan oleh komponen-komponen yang ada. Pelibatan tersebut memerlukan penyesuaian dan penyempurnaan perangkat lunak dan perangkat keras untuk penyusunan sistem keamanan nasional yang komprehensif. Perwujudan keamanan tidak hanya mengandalkan insitusi pemerintah namun juga dukungan dan kerjasama dengan masyarakat.

Pemeliharaan stabilitas keamanan dalam negeri (kamdagri) merupakan tanggung jawab bersama semua warga negara. Sementra Kepolisian Republik Indonesia (Polri) menjadi salah satu institusi yang bertanggung jawab dan mengemban tugas pokok menjamin terselenggaranya keamanan dan ketertiban masyarakat. Di samping itu Polri juga bertanggungjawab bagi terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri. Popularitas Polri semakin meningkat terutama di saat masyarakat harus menghadapi kondisi keamanan yang menuntut adanya keseriusan Polri untuk menciptakan kondisi aman dan tertib.

Dalam rangka mempertahankan keberadaan sekaligus mengemban tugasnya, Polri harus mampu membangun strategi yang kuat sebagai prioritas

utama dalam berperan memelihara stabilitas keamanan dalam negeri bersama masyarakat. Polri dan masyarakat memiliki hubungan yang sangat erat, karena pada hakekatnya polisi adalah pengayom dan juga sebagai pelindung bagi masyarakat, polisi tidak akan dapat melaksanakan tugasnya dengan baik tanpa adanya kemitraan dengan masyarakat (Fajri dan Syah, 2013). Untuk mewujudkan kemitraan tersebut seiring dengan upaya memantapkan komitmen terhadap peran dan fungsinya, Polri harus mengembangkan berbagai program dan strategi. Salah satu program tersebut adalah melalui Pemolisian masyarakat (Polmas) atau dalam bahasa Inggris disebut dengan *Community Policing*.

Program utama Polmas yaitu dirumuskan dengan cara memberdayakan masyarakat melalui kemitraan Polisi dan warga masyarakat. Penyelenggaraan Polmas didukung oleh landasan hukum berupa penerbitan Surat Keputusan Kepala Kepolisian RI (Kapolri) Nomer Pol: SKEP/ 737/X/2005, yang kemudian disempurnakan melalui penerbitan Peraturan Kapolri nomor 7 tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi Dan Implementasi Pemolisian masyarakat.

Adapun strategi Polmas dikembangkan sebagai tanggapan polisi atas perkembangan masyarakat yang secara politik semakin demokratis, secara teknologis semakin terbuka, akses informasi sangat mudah dan cepat, serta secara kultural mengedepankan keragaman dan kesetaraan. Polmas secara bersamaan dapat didefinisikan sebagai filosofi dan strategi organisasi (Trijanowicz and Bucqueroux, 1990). Makna filosofi Polmas adalah penekanan pada kemitraan kerja yang efektif dengan masyarakat (Glensor, 1999). Oleh karena itu, di dalam model Polmas ditekankan prinsip penghormatan HAM, memperlakukan

masyarakat sebagai subyek dan mitra sejajar dengan landasan pemikiran bahwa persoalan keamanan bukan saja tanggungjawab polisi tetapi juga tanggungjawab semua pihak.

Masalah keamanan dalam konteks Polmas juga diperluas pengertiannya. Dalam kehidupan masyarakat bukan sekedar adanya jaminan keamanan atas harta benda, melainkan juga keamanan atas manusia dan lingkungannya. Karena masalah keamanan termasuk juga masalah sosial yang ada di masyarakat, sehingga dibutuhkan kemitraan dengan masyarakat dengan mekanisme kekeluargaan (Budiono, 2010).

Dalam kutipan SK Kapolri No. 7 Tahun 2008 menunjukkan adanya 3 (tiga) pilar pembentuk Polmas yaitu masyarakat, petugas Polmas (polisi), dan pemerintah setempat. Masing-masing pihak memiliki hak dan derajat yang sama sebagai anggota atau setara. Kesetaraan ini dapat tercipta jika satu dengan yang lain tidak berposisi lebih tinggi dalam suatu hierarki struktur misalnya dalam bentuk sebagai penasehat atau pelindung (Narwaya, 2010). Kesetaraan tersebut juga akan mempermudah terbangunnya kemitraan karena masing-masing aktor yang terlibat memiliki otonomi dan kedudukan yang setara sehingga hubungan antar aktor lebih bersifat fungsional bukan hubungan yang bersifat hirarkis (Dwiyanto, 2010: 11).

Kebutuhan kemitraan menjadi isu yang sangat strategis sekaligus menjadi kebutuhan primer dalam implementasi Polmas. Kemitraan dapat diartikan sebagai upaya dalam membangun sinergi dengan potensi masyarakat yang meliputi komunikasi berbasis kepedulian, konsultasi, pemberian informasi, dan berbagai

kegiatan lainnya demi tercapainya tujuan masyarakat yang aman, tertib dan tentram (Peraturan Kepala Kepolisian Nomer 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Polmas). Kemitraan juga dapat dikatakan sebagai strategi yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih dalam jangka waktu tertentu untuk meraih keuntungan bersama (Fahmi, 2008: 59). Efektifitas pengelolaan kemitraan lebih bertumpu pada adanya kesamaan visi dan misi. Pencapaian visi misi menjadi sumber inspirasi dan inisiatif bagi aktor yang terlibat dalam kemitraan tersebut dan dibutuhkan pengaturan yang melibatkan beberapa *stakeholder* (Ansell & Gash, 2007: 54). Kemitraan melibatkan representasi kelompok kunci yang bertanggungjawab nyata untuk sebuah hasil dari implementasi kebijakan (Smith, 1998: 61; Freeman, 1997: 22). Dalam kemitraan masing-masing pihak diikat dengan kepentingan bersama untuk mencari solusi (Fosler dalam Dwiyanto, 2010: 261).

Dalam bentuknya yang lebih operasional, kemitraan dapat dipandang sebagai suatu orientasi nilai dalam hubungan kerjasama. Orientasi ini menunjukkan bahwa antar aktor yang terlibat memiliki kepedulian yang tinggi terhadap kerjasama yang dibentuk.

Pemahaman perilaku Polmas bekerja layaknya dalam organisasi. Polri bekerjasama dengan masyarakat dalam hal menyediakan informasi, akses dan saling memberi dukungan. Kerjasama ini membutuhkan aspek kepercayaan, frekuensi perubahan kemitraan, dan level *group cohesion* (Robinson, 2003). Munculnya rasa kepedulian yang sangat tinggi ini disebabkan semua aktor yang terlibat menganggap kerjasama tersebut tidak lain merupakan wadah



tanggungjawab dan berperan dalam keberlangsungan keamanan di sekitar mereka. Dengan demikian, efektifitas kemitraan Polmas tergantung pada kemampuan Polisi secara personal dalam menjalin kemitraan tersebut. Di sisi lain sebagai hal yang tidak kalah penting adalah bentuk/pola keterlibatan antar aktor yang bermitra. Para aktor yang terlibat selalu berbenah melakukan restrukturisasi demi perbaikan komitmen kemitraan yang ideal. Dalam posisi ini, Polri sebagai penyelenggara kemitraan dituntut untuk melakukan transformasi internal agar lebih adaptif terhadap kebutuhan perubahan kemampuan secara personal, sehingga aktor individual Polri mampu mewujudkan tujuan Polmas.

Kegagalan individual Polri dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya dapat menyebabkan adanya kerancuan pemahaman terhadap dimensi kasus yang dihadapi (Narwaya 2010), pemahaman keseluruhan terhadap nilai-nilai Polmas dalam tiap perilaku, praktik dan kebijakan dapat digunakan dalam menangani atau menyelesaikan berbagai masalah. Berbagai permasalahan tersebut meliputi pemaknaan yang masih terbatas sebagai sekedar hafalan, simplistik, prosedural, naif, fungsional, positivistik dan masih membangun kecenderungan nalar pembelaan diri. Kondisi umum perspektif ini amat berpengaruh pada nalar pandangan mereka terhadap pola penanganan masalah. Tohari (2010: 28) memberikan gambaran. kemampuan persuasif dan dialogis oleh kepolisian telah dilakukan belum mampu untuk menyelesaikan konflik. Terdapat persoalan kognisi (pengetahuan dan pemahaman), praktis, dan teknis. Juga mobilisasi yang dilakukan dalam pembentukan Forum Kemitraan Kepolisian Masyarakat (FKPM)

yang sifatnya hierarkhi sehingga menempatkan FKPM di bawah subordinasi Polisi. Unsur kepolisian memiliki posisi superior atas warga.

Peran penting Polmas sebagai esensi utama interaksi dengan masyarakat dan keberhasilan/efektivitas strategi Polmas tersebut, pada akhirnya menarik sejumlah peneliti untuk mengkajinya dalam berbagai perspektif. Berbagai penelitian telah membuktikan adanya kaitan erat antara *attitude* personal Polmas dengan efektivitas Polmas (Breci, 1997, Sun, *et al.*, 2009). Sementara itu ada juga penelitian yang menunjukkan hubungan adanya pengaruh kepuasan kerja terhadap pola Polmas (Lombardo & David, 2010, Rothmann, 2006, Lee, 2011, MyHill and Quinton, 2010). Penelitian lain menunjukkan adanya pengaruh budaya masyarakat terhadap pola Polmas (Foster, 2003, Stanko, *et al.*, 2012, Skogan, 2008), faktor perilaku masyarakat mempengaruhi pola Polmas (Tyler, 2011, Tyler and Blader, 2000) dan perilaku lain yang mempengaruhi kemitraan adalah pola komunikasi petugas Polmas (Colquit, *et al.*, 2001). Adapun penelitian lain yang menunjukkan adanya pengaruh intensitas kerjasama terhadap Polmas antara lain merujuk pada Tyler, 1990, Tyler and Huo, 2002, SunShin & Tyler, 2003, Reising, 2007, Tyler & Fagon, 2008, Murphy *et al.*, 2008, Hough *et al.*, 2010). Penelitian yang menunjukkan pengaruh dukungan organisasi/*Officers* terhadap keberhasilan Polmas (Chappel, 2009, Crank, 2004, Liederbach, *et al.*, 2008, Lurigio & Skogan, 1994, McElroy *et al.*, 1993, Wycott and Skogan, 1994). Penelitian yang menunjukkan pengaruh komitmen organisasi terhadap Polmas (Meyer, *et al.*, 1993, Muchinsky, 2008).

Kesimpulan yang dapat ditarik dari sejumlah penelitian terdahulu tersebut adalah belum tampak adanya studi yang menghubungkan faktor kemampuan personal petugas yang berasal dari sebuah perlakuan khusus yang akhirnya dapat membuat pola pikir dan meningkatkan pengetahuan secara personal dalam rangka peningkatan efektivitas kemitraan Polmas.

Penelitian ini memposisikan kemitraan Polmas sebagai *intervening variable* yang dipengaruhi oleh variabel lain dan pada akhirnya akan mempengaruhi atau membentuk suatu perilaku tertentu menuju stabilitas keamanan. Asumsi yang mendasari penggunaan Polmas sebagai variabel penentu pada penelitian ini yaitu : (1) Polmas merupakan strategi yang mendorong sebuah kapasitas kerjasama yang kuat antara Kepolisian dengan masyarakat dalam menciptakan lingkungan yang aman/target tertentu, dan (2) Polmas memicu terbentuknya persepsi dan kepuasan masyarakat terhadap kinerja kepolisian dalam hal jaminan keamanan (Lombardo & David, 2010). Asumsi ini dapat berfungsi untuk menjelaskan temuan yang telah dihasilkan dalam rangka pengelolaan Polmas. Persoalan stabilitas keamanan disebabkan oleh perubahan ketidakpastian lingkungan dan harus diatasi dengan sebuah strategi demi terjaga dan tercapainya kinerja yang berkelanjutan (*sustaineble*).

Sebagai faktor penentu Polmas dalam penelitian ini adalah pendidikan dan pelatihan (Diklat), sesuai dengan penelitian yang dikembangkan oleh Feltes (2002) dimana diklat dipandang sebagai faktor keberhasilan dalam implementasi kemitraan Polmas. Dan dikembangkan juga oleh Lee, *et al.*, (2010) yang menemukan bahwa Diklat menjadi kekuatan dalam bekerjanya organisasi.

Pandangan atas penggunaan faktor ini didasarkan pada pertimbangan bahwa Diklat menjadi upaya professional dan pendekatan praktis yang dominan dan berperan dalam efektivitas organisasi (Sofo, 2003). Sedemikian rupa pentingnya Diklat, sehingga dapat diartikan bahwa Diklat sebagai proses pembelajaran petugas Polmas untuk mempelajari keahlian, memaksimalkan potensi dan pada akhirnya meningkatkan kinerja mereka.

Faktor penentu lain bagi Polmas dalam penelitian ini adalah kemampuan mentransfer pengetahuan (*Transfer of Knowledge*) yang didasarkan pada asumsi bahwa kemampuan petugas Polmas dalam mengelola pengetahuannya dalam bentuk *knowledge member, tools, tasks*, dan *subnetworking* serta meliputi pengetahuan yang *tacit and hard knowledge* merefleksikan tingkat pengetahuan yang bersangkutan mengenai Polmas. Hal ini dikembangkan oleh Breci (1997) bahwa pengembangan kemampuan pengetahuan mampu meningkatkan kompetensi individu. Menurut penelitian Birzer (2002) *Transferring of Knowledge* sebagai instrumen penting dalam keberhasilan strategi organisasi. Didukung pula oleh Wills (2011) mempertegas bahwa identifikasi kerangka pikir dan pengetahuan membantu keberhasilan organisasi.

Faktor pengembangan kapasitas (*Capacity Building*) mempunyai peran dalam kemitraan Polmas. Setiap organisasi menyadari bahwa untuk meraih keberhasilan dan keunggulan dapat dicapai melalui peningkatan kapasitas organisasi tersebut. Sesuai dengan penelitian Sun (2009) dan Wu, *et al.*, (2011) menunjukkan bahwa pengembangan kapasitas organisasi dapat dilakukan melalui penguatan sikap kerja sehingga mampu meningkatkan keberhasilan.

Renaver (2003) menemukan bahwa pengembangan kapasitas dapat dilakukan melalui intensitas pertemuan dan interaksi anggota sehingga terjadi perbaikan hubungan kerja. Menurut Schafer (2002), perubahan perilaku individu menjadi kerangka pengembangan kapasitas, restrukturisasi dan resosialisasi menjadi langkah pengembangan kapasitas (Caldero *et al.*, 2001). Pengembangan kapasitas mampu berperan dalam keberhasilan Polmas. Pengembangan kapasitas ini bertujuan untuk memfasilitasi kerjasama diantara kelompok-kelompok dalam pengelolaan jejaring Polmas. Secara konseptual, pengembangan kapasitas menjadi strategi dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas serta responsivitas kinerja Polmas (Keban, 2000: 7).

Dampak dari kemitraan petugas Polmas dengan masyarakat dalam penelitian ini difokuskan pada konsekuensi adanya stabilitas keamanan yang secara empiris dikembangkan oleh Martin (1997). Studi tersebut menunjukkan bahwa Polmas menjadi strategi dalam meningkatkan keamanan. Menurut Vogel (2001), stabilitas keamanan akan tercipta melalui intervensi Polmas. Pada dasarnya Polmas merupakan strategi dalam penciptaan keamanan dan mengurangi konflik dalam masyarakat (Moon, 2006, Gou, 2010). Polmas mampu menciptakan stabilitas keamanan karena Polmas pada dasarnya merupakan strategi kepolisian. Strategi ini menekankan adanya kemitraan yang memposisikan petugas dengan masyarakat lokal sejajar. Kedudukan petugas dan masyarakat adalah sama dalam menyelesaikan dan mengatasi setiap permasalahan sosial yang mengancam keamanan, ketertiban, serta ketentraman dalam kehidupan masyarakat. Strategi

dengan Polmas ini juga bertujuan untuk mengurangi kejahatan, rasa ketakutan akan kejahatan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat setempat.

Penelitian ini mengkaji Polmas yang berada di wilayah Kota Surabaya. Surabaya merupakan Ibu Kota Jawa Timur yang menjadi pusat kehidupan dan denyut dinamika demografi, ekonomi, politik, ideology, dan sosial. Dinamika tersebut menciptakan keberagaman dan benturan kepentingan yang paling tinggi jika dibandingkan dengan daerah/wilayah Jawa Timur lainnya. Dapat diartikan bahwa terpicunya konflik dan kerawanan terhadap kejahatan di Surabaya menjadi hal sangat diimungkinkan terjadi dalam frekuensi yang sering dan bersifat kompleks. Dinamika kehidupan masyarakat yg begitu tinggi memicu berbagai permasalahan termasuk di dalam masalah keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas) yang tentu hal ini berbeda dengan kota-kota lain di Jawa Timur. Kota Surabaya membutuhkan penanganan yang professional dari Kepolisian terutama para petugas Polmas sebagai Garda terdepan dalam mengelola kamtibmas. Dengan demikian Kota Surabaya menjadi barometer bagi stabilitas situasi kamtibmas untuk wilayah Jawa Timur. Sebagai lokasi penelitian, Surabaya dinilai tepat untuk pengkajian lebih dalam peran para petugas Polmas dalam mengelola kamtibmas. Penelitian ini juga melihat kemampuan sumber daya manusia (SDM) para petugas Polmas dalam mendukung tugas-tugasnya sebagai penegak hukum, pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat.

**Tabel 1.1**  
**Crime Index Per Wilayah di Polrestabes Surabaya**  
**Tahun 2012 (Sebelum Dibubarkan)**

No	Wilayah	Bobot Ancaman Kejahatan	Ket
1	Polresta Surabaya Selatan	3.390 Kasus	I
2	Polresta Surabaya Timur	2.651 Kasus	II
3	Polres Sidoarjo	1.973 Kasus	III
4	Polresta Surabaya Utara	1.809 Kasus	IV
5	Polres Gresik	734 Kasus	V
6	Polres KPP Tanjung Perak	231 Kasus	VI

Sumber: Kepolisian Daerah (Polda) Jawa Timur

Sebagaimana hasil analisis dan evaluasi Kepolisian Daerah (Polda) Jawa Timur bahwa dari jumlah penduduk di bawah wilayah tugas Polwiltabes Surabaya yang mencapai 5.720.067 jiwa telah terjadi tindak kejahatan selama 3 tahun terakhir sebanyak 15.050 kasus. Itu berarti sebanyak 263 jiwa atau sekitar 0,0046 persen rawan mengalami tindak kejahatan dengan bobot ancaman 1.291. Di jajaran Polwiltabes Surabaya, diketahui bahwa tingkat kerawanan kejahatan tertinggi di wilayah tugas Polresta Surabaya Selatan dan tingkat kerawanan kejahatan terendah berada di wilayah tugas Kepolisian Pelaksana Pengamanan Pelabuhan (KPPP) Tanjung Perak.

**Tabel 1.2**  
**Perbandingan Crime Clearance (CC) di Polrestabes Surabaya**  
**Tahun 2011-2012**

Tahun	Jumlah Kejahatan	Jumlah yang Diselesaikan	Persentase
2011	6.736 Kasus	5.130 Kasus	76.2 %
2012	4.911 Kasus	3.839 Kasus	78.2 %

Sumber: Kepolisian Daerah (Polda) Jawa Timur

Berdasarkan Tabel 1.2 dapat diketahui bahwa penanganan tindak kriminalitas yang diselesaikan di wilayah hukum Polrestaes Surabaya selama tahun 2012 mencapai 3.839 kasus dari jumlah kejadian sebanyak 4.911 kasus atau 78.2 %. Presentase tingkat penyelesaian penanganan tindak kriminalitas tahun 2012 tersebut mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan tahun 2011 sebesar 76.2 % atau 5.130 kasus terselesaikan dari jumlah kejadian 6.736 kasus.

Dari data statistik Polrestaes Surabaya dapat diperoleh angka kejahatan yang paling banyak selama tahun 2012. Semua kasus dan yang dapat diselesaikan tersaji dalam Tabel 1.3 berikut ini:

**Tabel 1.3**  
**Kondisi Kejahatan di Surabaya Tahun 2012**

No	Jenis Kejahatan	Jumlah Kasus yang dilaporkan	Jumlah Kasus yang diselesaikan	Persentase
1.	Pencurian	776	576	74.2 %
2.	Narkoba	480	491	102.3 %
3.	Perjudian	453	425	93.8 %
4.	Curanmor	390	125	32.1 %
5.	Peredaran uang palsu	6	6	100 %
6.	<i>Trafficking</i>	18	20	111.1 %

Sumber: Data Kejahatan di Surabaya, Antara News, 2013

Berdasarkan Tabel 1.3. tersebut dapat dilihat potensi kejahatan yang sangat besar. Sebagai misalnya untuk kasus pencurian dengan berbagai jenis mulai dari pencurian biasa maupun pencurian dengan kekerasan ternyata dari jumlah yang dilaporkan kepada polisi masih menyisakan utang untuk penyelesaiannya. Untuk masalah narkoba juga sangat tinggi di Wilayah Kota Surabaya. Di samping laporan masyarakat banyak juga yang menjadi temuan yakni Polisi menemukan atau menangkap langsung terkait kasus narkoba tanpa



melalui laporan dari masyarakat. Kemudian kasus perjudian juga menunjukkan masyarakat Surabaya masih banyak yang menjadi pelaku mulai yang skala kecil seperti judi togel, sabung ayam sampai dengan judi berskala besar seperti *rollet*, *cassino*, judi *on line*, judi pertandingan sepakbola maupun permainan lain-lainnya. Hingga saat ini Polisi masih menyisakan utang penyelesaian kasus judi yang belum diselesaikan. Yang paling memprihatinkan adalah tingginya kasus pencurian kendaraan bermotor (*curanmor*) dari 390 kasus *curanmor* hanya 125 yang bias diselesaikan oleh Polisi. Masalah bertambah berat karena belum lagi masih maraknya peredaran uang palsu dan kasus *trafficking*.

Dengan adanya berbagai masalah tersebut menunjukkan lemahnya para petugas kepolisian yang tersebar di seluruh wilayah Kota Surabaya. Petugas kepolisian yang seharusnya bertindak sebagai garda terdepan atau ujung tombak di tengah-tengah masyarakat belum mampu mendeteksi secara dini adanya potensi gangguan kamtibmas yang ada di wilayahnya. Petugas juga belum sepenuhnya mampu mengatasi segala tindak kejahatan yang menimbulkan korban. Hal ini menunjukkan masih rendahnya kemampuan SDM petugas dalam mewujudkan keamanan di Kota Surabaya.

Para petugas juga belum mampu memanfaatkan masyarakat sebagai mitra kerja yang dapat meringankan tugas selaku penegak hukum, pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat. Dalam konteks yang demikian inilah Polda Jatim mengembangkan suatu strategi yang dapat meningkatkan kemampuan petugas khususnya di Kota Surabaya. Strategi tersebut adalah Polmas atau Pemolisian masyarakat.

Berdasarkan Pasal 1 ayat 7 Peraturan Kapolri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Polmas dapat dilihat bahwa Polmas adalah implementasi pemolisian proaktif yang menekankan kemitraan sejajar antara polisi dan masyarakat dalam upaya pencegahan dan penangkalan kejahatan, pemecahan masalah sosial yang berpotensi menimbulkan gangguan kamtibmas dalam rangka meningkatkan kepatuhan hukum dan kualitas hidup masyarakat.

Sebagai strategi, Polmas sekaligus menjadi kebijakan resmi Polri yang kemudian dijabarkan dan dilaksanakan melalui berbagai model tindakan. Melalui Surat Keputusan Kapolri Nomer 7/2008 tersebut, kebijakan Polmas diimplementasikan ke bagian terkecil dari lembaga kepolisian, yakni Polsek (Kepolisian Sektor) yang ada di tiap Kecamatan. Petugas di Polsek inilah yang menjadi ujung tombak pelaksanaan Polmas. Di masing-masing Polsek dibentuk petugas khusus yang disebut Petugas Polmas atau lazim disebut dengan istilah Babin Kamtibmas (Bintara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat) yang selanjutnya dalam penelitian ini disebut sebagai Petugas Polmas.

Petugas Polmas ini mendampingi desa/kelurahan dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip Polmas sesuai yang digariskan oleh Surat Keputusan Kapolri. Petugas Polmas dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara ideal bekerjasama dan berjejaring dengan seluruh *stakeholder* di Desa/Kelurahan tempat bertugas melalui wadah yang disebut sebagai Forum Kemitraan Polisi-Masyarakat (FKPM).

Tujuan Polmas adalah membuat polisi lebih humanis, lebih menghargai HAM, mengedepankan pendekatan sosio-kultural serta mengutamakan metode dialogis dan partisipatif dalam menyelesaikan problem sosial Kamtibmas di masyarakat. Berdasarkan tujuan inilah maka petugas Polmas diharapkan menjadi ujung tombak dan mampu melakukan pencegahan dan penyelesaian kasus kriminal atau konflik sosial. Petugas Polmas diharapkan juga memiliki pemahaman sosial sehingga mengedepankan aspek pelayanan berbasis pada profesionalisme.

Namun demikian, dalam implementasinya petugas Polmas belum mampu menyelesaikan persoalan yang ditemui. Fakta menunjukkan bahwa pada tataran komunitas sejumlah masalah belum teratasi dengan efektif dan bijaksana, misalnya tindakan represif polisi terkait kasus-kasus penertiban dan pengusuran terhadap pedagang kaki lima (PKL), bangunan liar, lokalisasi, tempat hiburan, dan lain-lain. Bentrokan dalam aksi demonstrasi mahasiswa yang menimbulkan korban di dua belah pihak juga masih acap dijumpai. Demikian juga masih adanya kasus suap di dalam operasi-operasi penertiban lalu-lintas. Tampaknya juga relitas polisi ketika terjadi konflik antara buruh dan pengusaha yang lebih memihak secara subyektif. Demikian pula masih ada sederet catatan lain yang mencerminkan buramnya *track record* profesionalisme polisi di lapangan dan kurang harmonisnya hubungan antara polisi dengan masyarakat (Wahyudi, 2012).

Di samping itu juga terlihat rendahnya kualitas SDM Petugas Polmas di wilayah Kota Besar Surabaya sebagai wilayah peneiltian. Permasalahan tersebut meliputi (1) para petugas Polmas cenderung puas dengan keadaan saat ini; (2)

tidak tanggap terhadap situasi di sekitar wilayah penugasannya; (3) tidak mampu beradaptasi dengan lingkungan sekitarnya; (4) tidak mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan jaman dan terhadap kemajuan teknologi; dan (5) tidak mampu membuat terobosan kreatif sebagai instrumen pendukung pelaksanaan tugas secara efektif dan lebih mudah. Selain itu petugas Polmas pada umumnya lebih suka menunggu tugas yang diperintahkan oleh atasannya ditambah lagi dengan mentalitas malas belajar untuk meningkatkan pengetahuannya.

Dalam hal meningkatkan ketrampilan petugas juga enggan melaksanakannya. Sebagai pengayom dan pelindung masyarakat, petugas Polmas dituntut untuk berani tampil di berbagai lapisan masyarakat dan piawai berbibicara di muka umum dalam menyampaikan pesan pesan kamtibmas. Realitas menunjukkan bahwa petugas yang ada di Surabaya masih ragu ragu tampil di depan umum. Karena pengetahuannya terbatas sehingga saat berbicara di depan umum cenderung kehilangan atau kehabisan topik pembicaraan. Fenomena ini terjadi karena petugas malas berlatih dan cenderung menghindar jika diperintah untuk mengikuti Diklat yang diadakan baik di tingkat Polretabes maupun di Polda. Padahal secara kelembagaan telah disediakan berbagai program pelatihan mulai dari komputer, pelatihan *problem solving*, maupun pelatihan lainnya terkait bidang tugas sebagai seorang petugas Polmas. Kalaupun petugas terlibat dan ikut Diklat hanya sekedar melaksanakan kewajiban sesuai perintah sementara substansi pelatihan diabaikan.

Dalam rangka mentransfer Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Petugas Polmas di Wilayah Polrestabes Surabaya cenderung rendah karena merasa sudah

tua. Persepsi terhadap jabatan sebagai Babinkamtibmas juga negatif. Petugas menganggap seolah-olah menjadi “buangan”, tidak sehebat dengan rekan pada bagian lain, tidak menghasilkan banyak uang dibandingkan dengan tugas-tugas di bidang reserse ataupun di bidang Lalu Lintas. Dengan persepsi negatif tersebut, sikap sebagai petugas Polmas akhirnya mengalami penyimpangan.

Petugas Polmas dalam menjalankan tugas hanya mendatangi para tokoh masyarakat dengan arah pembicaraan yang tidak jelas (ngobrol, makan minum dan berbicara tidak jelas). Pada akhirnya petugas yang seharusnya mampu mengorek informasi masyarakat lebih dalam tentang adanya potensi gangguan kamtibmas menjadi tidak tercapai. Informasi yang seharusnya dapat digali dan kemudian dilaporkan kepada pimpinan tidak dapat dilaporkan. Petugas kehilangan waktu untuk menggali informasi jika ada potensi maupun tindak kejahatan.

Rendahnya kemampuan, persepsi, dan sikap menyimpang, tidak terlatihnya petugas dalam menggali informasi maupun dalam memecahkan masalah di masyarakat, rendahnya pengetahuan tentang sosial kemasyarakatan, sejumlah daftar kelemahan petugas Polmas dalam menjalankan tugasnya, sedemikian rupa kelemahan petugas itu terjadi dan belum teratasi sampai saat ini sehingga memungkinkan tumbuh-suburnya segala bentuk tindak kejahatan. Hal ini pada akhirnya berpengaruh terhadap stabilitas keamanan bahkan pada tingkat nasional karena Surabaya khususnya dan Jawa Timur umumnya menjadi barometer bagi stabilitas nasional.

Di samping itu terdapat pula masalah lainnya. Tunjangan Khusus Babinkamtibmas yang hanya sebesar Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) per

bulan belum mampu mengubah persepsi, sikap, dan perilaku petugas. Tambahan pula bahwa tunjangan khusus tersebut diberikan dalam periode 3 (tiga) bulan sekali. Pemberian itupun tidak langsung kepada para Petugas Polmas melainkan melalui Kapolsek sebagai atasannya. Oleh Kapolsek uang tersebut dianggap sebagai uang komando yang dapat digunakan untuk keperluan apa saja khususnya untuk operasional Polsek, sementara penggunaan uang tersebut harus dipertanggungjawabkan oleh babinkamtibmas.

Menurut Kapolrestabes Surabaya melalui Kabag Binamitra Polrestabes Surabaya fenomena tersebut mengakibatkan para babinkamtibmas atau petugas Polmas tidak bersemangat dalam menjalankan tugasnya. Akibatnya dapat diduga bahwa petug Oleh karena itu, dengan kondisi tersebut di atas tentu nya akan berdampak keps Polmas belum efektif yang berdampak kepada situasi kemnan yang belu kondusif. Banyak hal yang belum tersentuh di masyarakat yakni dengan masih adanya tindak kejahatan yang terjadi pada masyarakat binaan baik selaku korban maupun sebagai pelaku kejahatan serta masih maraknya kasus peredaran narkoba di masyarakat. Karena rendahnya kualitas SDM Petugas Polmas dalam merangkul masyarakat sehingga banyak warga masyarakat yang enggan melapor kepada polisi manakala melihat terjadinya tindak kejahatan ataupun melaporkan adanya potensi kejahatan. Hubungan emosional yang baik antara petugas Polmas dan warga Masyarakat belum terwujud karena putusnya rantai kemitraan Polisi dengan masyarakat sebagai kunci kerja sama dalam memberantas segala bentuk kejahatan.

Oleh karena itu perlu adanya suatu kajian untuk melihat apakah ada pengaruh Diklat, *Transfer of Knowledge*, dan *Capacity Building* terhadap kemampuan SDM Petugas Polmas di Wilayah Polrestabes Surabaya dalam meningkatkan stabilitas keamanan melalui Kemitraan Polisi dengan Masyarakat.

Dengan didorong adanya keyakinan bahwa peningkatan stabilitas keamanan dapat diperoleh melalui pemahaman profesional petugas polmas, maka penelitian ini dirancang sedemikian rupa untuk memfokuskan diri pada keterkaitan antara optimalisasi kemampuan petugas Polmas yaitu melalui Diklat, *Transfer of Knowledge* dan *Capacity Building* dengan stabilitas keamanan melalui kemitraan polmas.

## 1.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah Diklat di Polrestabes Surabaya berpengaruh terhadap kemitraan Polmas ?
2. Apakah *Transfer of Knowledge* di Polrestabes Surabaya berpengaruh terhadap kemitraan Polmas?
3. Apakah *Capacity Building* di Polrestabes Surabaya berpengaruh terhadap kemitraan Polmas?
4. Apakah Diklat di Polrestabes Surabaya berpengaruh terhadap stabilitas keamanan?
5. Apakah *Transfer of Knowledge* di Polrestabes Surabaya berpengaruh terhadap stabilitas keamanan?

6. Apakah *Capacity Building* di Polrestabes Surabaya berpengaruh terhadap stabilitas keamanan?
7. Apakah kemitraan Polmas di Polrestabes Surabaya berpengaruh terhadap stabilitas keamanan?

### **1.3. TUJUAN PENELITIAN**

#### **1.3.1. Tujuan Umum**

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk menguji dan menganalisis apakah ada hasil yang nyata dalam hal optimalisasi kemampuan SDM petugas polmas terhadap stabilitas keamanan dalam negeri melalui kemitraan polisi dengan masyarakat di Kota Surabaya.

#### **1.3.2. Tujuan Khusus**

Tujuan khusus penelitian ini adalah untuk :

1. Menguji dan menganalisis pengaruh Diklat di Polrestabes Surabaya terhadap kemitraan Polmas.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh *transfer of knowledge* di Polrestabes Surabaya terhadap kemitraan Polmas.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh *capacity building* di Polrestabes Surabaya terhadap kemitraan Polmas.
4. Menguji dan menganalisis pengaruh diklat di Polrestabes Surabaya terhadap stabilitas keamanan.
5. Menguji dan menganalisis pengaruh *transfer of knowledge* di Polrestabes Surabaya terhadap stabilitas keamanan.



6. Menguji dan menganalisis pengaruh *capacity building* di Polrestabes Surabaya terhadap stabilitas keamanan.
7. Menguji dan menganalisis pengaruh kemitraan Polmas di Polrestabes Surabaya terhadap stabilitas keamanan.

#### 1.4. MANFAAT PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang masalah, perumusan masalah serta tujuan penelitian, maka manfaat yang dihasilkan penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### 1. Bagi pengembangan teori

Penelitian yang dilakukan dengan menekankan aspek mikro pada kemampuan personal aktor pelaku Polmas diharapkan akan menumbuhkan wawasan yang lebih berkembang ke arah pemahaman pengelolaan SDM dan pola kemitraan untuk peningkatan stabilitas keamanan dalam negeri. Persoalan kemitraan dari para aktor menjadi perhatian utama karena hal ini merupakan sarana untuk mentransformasikan tujuan menjadi satu visi positif yang harus dibangun dalam setiap upaya stabilitas keamanan.

Dengan digunakannya tiga prediktor kemitraan Polmas yaitu Diklat, *Transfer of Knowledge* dan *Capacity Building* dan dampaknya bagi stabilitas keamanan dalam negeri sebagai fokus penelitian ini tidak lain merupakan pengembangan teori dalam bentuk pengkayaan pengembangan SDM.

##### 2. Bagi praktisi/kepolisian

Konsep pengembangan SDM dengan bentuk operasionalisasi penciptaan kemampuan yang menimbulkan kemitraan polisi dengan

masyarakat merupakan aspek penting bagi menghadapi perubahan dengan segala konsekuensinya. Hal ini perlu didukung dengan adanya kebijakan-kebijakan lainnya khususnya berupa strategi Polmas yang telah mendapat perlakuan tertentu yang selanjutnya dapat menumbuhkan hubungan kemitraan yang positif.

Jika pada akhirnya penelitian ini ternyata mampu memberikan pembuktian secara empiris, maka Polri akan menyadari bahwa pengembangan SDM yang efektif akan menghasilkan Petugas Polmas yang profesional sehingga petugas tersebut tidak lain adalah aset penting bagi Polri. Dalam implementasinya Polri memandang pelaku yang terlibat dalam Polmas menjadi investasi jangka panjang yang akhirnya menjadi bekal prnting untuk menghadapi perubahan lingkungan yang terjadi sangat dinamis.

### 3. Pemangku Kepentingan

Stabilitas nasional secara berkelanjutan dapat tercapai apabila tercipta kemitraan yang harmonis antara kepolisian dan masyarakat, hal tersebut akan menunjang upaya pemerintah dalam mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, karena sangatlah tidak mungkin tercapai kesejahteraan nasional tanpa jaminan stabilitas keamanan nasional yang terkendali. Masalah keamanan dalam konteks Polmas bukan sekedar adanya jaminan keamanan atas harta benda, melainkan juga keamanan atas masalah-masalah sosial yang ada di masyarakat.

Sehingga hasil penelitian ini yang mengkaji pengaruh optimalisasi kemampuan sumber daya manusia petugas polmas di wilayah Polrestabes Surabaya dalam menunjang terjalannya kemitraan polisi dan masyarakat terhadap terciptanya stabilitas keamanan, dapat bermanfaat bagi pemangku kepentingan dalam hal ini adalah pemerintah dan masyarakat di Surabaya pada khususnya.

