

# KOLABORASI PEMERINTAH, POLISI, DAN MASYARAKAT: Pengalaman COP Malioboro

Yanuar Agung Anggoro

## ABSTRACT

*Community oriented policing (COP) is an effort of monitoring security by stressing on local initiatives, public and private partnership and policing with the community. It is aimed at, establishing and sustaining community-police-government partnership through a problem solving approach responsive to the needs and demands of the community. COP promotes and supports organizational strategies to address the causes and to reduce the fear of crime and social disorder. By partnership, COP insist role and paradigm changes of government, police and community. This paper describe the collaborative effort and their problems among community, police and the local government.*

**Keywords:** partnership, democratization

## PENDAHULUAN

Rasa aman telah menjadi kebutuhan mendasar bagi setiap manusia, seiring dengan perubahan sistem dan struktur sosial masyarakat. Apalagi perkembangan sosial kemasyarakatan saat ini mulai didominasi oleh – apa yang disebut Giddens (1999) dengan – generasi aku. Generasi aku telah memunculkan masyarakat “aku lebih dulu” yang menghancurkan nilai-nilai umum dan kepedulian terhadap publik. Orang-orang mulai menarik diri secara fisik dan juga dari peran saling mendukung dengan sesama warga, dan dengan demikian melepaskan kontrol sosial yang sebelumnya membantu menjadi warga dalam komunitas tersebut. Maka munculnya tembok pagar rumah yang tinggi, teralis besi, gembok-gembok besar untuk pintu serta anjing-anjing penjaga di tiap rumah adalah sebuah hal baru yang jarang ditemui satu abad yang lalu.

Rasa aman menjadi kebutuhan mendasar karena dilatarbelakangi oleh beberapa sebab. Pertama, gangguan keamanan kini memiliki modus yang semakin canggih. Dengan modus memperbaiki pompa air, barang-barang berharga seisi

rumah dapat dengan mudah diambil oleh kawanan pencuri. Kedua, bentuk gangguan keamanan tidak saja kriminal melainkan juga sosial. Diantaranya yakni menjamurnya media porno dan obat-obatan terlarang yang meresahkan warga masyarakat. Ketiga, perubahan lingkungan sosial. Perubahan sosial telah mendorong setiap orang menjadi individualis yang melemahkan kontrol sosial. Keempat, lemahnya kepemimpinan informal yang bisa memprakarsai usaha meminimalisir gangguan keamanan (Prasetyo, 2004)

Dilihat dari konteks perkembangan masyarakat, problem keamanan yang kini dihadapi masyarakat disebabkan kelambanan kepolisian dalam merespon perubahan yang terjadi di masyarakat. Krisis di segala aspek, termasuk krisis moral, menyebabkan tingkat kerawanan sosial meningkat. Di sisi lain. Polisi sebagai lembaga pemerintah yang memiliki legalitas dan kekuatan untuk menjamin keamanan masih harus bergelut dengan persoalan-persoalan internal mereka. Watak negatif “Orde Baru” yang koruptif, kaku, dan militeristik masih mengakar cukup kuat pada polisi, sehingga citra polisi yang ada di mata masyarakat lebih banyak merupakan citra negatif.<sup>1</sup> Kondisi seperti ini menjadi ancaman serius bagi tatanan sosial kemasyarakatan, karena rasa aman sulit didapatkan.

Salah satu upaya untuk mengatasi permasalahan keamanan muncul di Malioboro dengan pelaksanaan *Community Oriented Policing* (COP) atau pemolisian berbasis masyarakat. Sebagai kawasan wisata, Malioboro memiliki kerawanan kejahatan dan konflik yang cukup tinggi. Berbagai macam kejahatan sering terjadi seperti pencopetan, penjambretan dan penodongan. Selain itu, banyaknya orang dan kelompok yang berkepentingan atas ruang di Malioboro, membuat kawasan tersebut juga diwarnai oleh konflik (*dispute*) antar kelompok. Beberapa persoalan muncul di kawasan yang disebut sebagai “etalase Jogja” ini, meliputi penggusuran pedagang kaki lima oleh Dinas Ketertiban, konflik antar penduduk asli dan pendatang, konflik antar pengusaha toko dan pedagang kaki lima, dan konflik yang ditimbulkan oleh kebijakan pemerintah yang merugikan komunitas Malioboro. Permasalahan Malioboro yang kompleks tersebut membuat COP dianggap dapat menjadi solusi.

Dalam COP, pengelolaan keamanan disusun berdasarkan kebutuhan dan potensi yang ada dari masing-masing pihak, baik itu komunitas Malioboro (masyarakat, pedagang, penyedia jasa, pengusaha besar dan sebagainya), Pemerintah Kota, Polisi, dan NGO (dalam hal ini PUSHAM UII). Walaupun

---

<sup>1</sup> Aparat berseragam coklat ini lebih dikenal sebagai pelaku pungli (pungutan liar) ketimbang pengayam masyarakat. Bahkan sebagian korban kejahatanpun enggan melaporkan nasibnya karena percaya pada pameo “bila melaporkan kehilangan kambing justru malah akan kehilangan sapi”. Lebih lengkap baca *Mister Untouchable* dalam *Tempo* Edisi 4-10 Juli 2005, hal 23.

konsep awalnya berfokus pada persoalan keamanan, namun karena hubungan permasalahan keamanan dengan hal lain yang dapat menyebabkan kriminalitas (faktor korelatif kriminogen) maka pelaksanaan COP Malioboro juga menyentuh faktor lain yakni ketertiban pedagang kaki lima, parkir, dan fasilitator berbagai macam permasalahan yang muncul di Malioboro.

Munculnya COP Malioboro membawa perubahan dalam pola hubungan antar aktor di Malioboro. Pemerintah, Polisi, Komunitas Malioboro dan PUSHAM UII dituntut untuk berkolaborasi untuk memecahkan permasalahan di Malioboro. Tentu saja ini bukan perkara mudah, karena akan terkait langsung dengan desakralisasi lembaga pemerintah maupun polisi. Selama ini Pemerintah sering diposisikan berlawanan dengan Komunitas Malioboro (terutama pedagang kaki lima). Kasus penggusuran pada tahun 2004 dan beberapa tahun sebelumnya memberi gambaran adanya konflik tersebut. Kasus-kasus tersebut telah melahirkan Forum Komunitas Malioboro (FKM) sebagai wadah solidaritas komunitas Malioboro yang didukung beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat. Mereka kemudian lebih bersikap hati-hati terhadap pemerintah, terutama terhadap kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan Malioboro. Sementara itu, polisi yang tadinya sangat kurang melakukan pendekatan dengan komunitas Malioboro, dengan adanya COP dituntut untuk lebih sering 'turun' ke lapangan dan berkolaborasi dengan masyarakat.

COP Malioboro merupakan potret praksis kolaborasi aktor pemerintah, swasta, masyarakat yang selama ini sering dianjurkan sebagai bagian dari pelaksanaan konsep *good governance*. Persoalan yang muncul dalam COP Malioboro terutama pola kolaborasi yang dibangun oleh aktor tersebut menjadi fokus penulisan ini.

## KONSEP COMMUNITY ORIENTED POLICING

*Community oriented policing* (COP) bila diterjemahkan secara sederhana ke dalam bahasa Indonesia berarti pemolisian berorientasi masyarakat. Konsep COP muncul di Amerika pada akhir tahun 1970. Pakar dari School of Law Universitas Wisconsin Amerika pada tahun 1979 adalah yang mengembangkan konsep ini pertama kali (Anglen, 2002). COP mendapat momentum pada awal tahun 1980-an, ketika sekelompok eksekutif polisi yang progresif dan para akademisi yang visioner memulai kerja bersama berangkat dari keprihatinan terhadap gagalnya sistem yang berjalan. Sistem pada waktu itu, yakni yang sekarang disebut sebagai sistem tradisional, berdasar pada reformasi model pemolisian modern atau profesional yang diluncurkan pada tahun 1930. Reformasi ini menjadikan pendekatan yang menitikberatkan efisiensi dalam respon cepat yang diberikan polisi sebagai

pendekatan utama untuk mengurangi kejahatan (<http://www.policing.com/articles.html>).

Ide COP atau beberapa pakar menyebutnya CP (*Community Policing*) mendapatkan dukungan dari Resolusi Majelis Umum PBB No 34/169 Agustus 17 Desember 1979 yang merekomendasikan agar semua badan penegak hukum mencerminkan keterwakilan dari dan sanggup bertanggung jawab pada masyarakat secara keseluruhan. Resolusi ini merekomendasikan ditetapkan strategi pemolisian berorientasi masyarakat yang mencakup:

1. Membangun komitmen antara polisi dengan warga masyarakat yang taat hukum
2. Menerapkan kebijakan dan rencana aksi tentang hubungan masyarakat
3. Merekrut anggota dari semua golongan masyarakat
4. Melatih polisi untuk menangani keanekaragaman
5. Menciptakan program pemberian informasi kepada masyarakat
6. Mengadakan hubungan secara teratur dengan semua golongan dengan masyarakat
7. Membangun kontak dengan masyarakat melalui kegiatan non penegakan hukum
8. Menugaskan anggota dalam lingkungan masyarakat yang tetap
9. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemolisian dan program-program keselamatan masyarakat
10. Menerapkan pendekatan kreatif dalam memecahkan masalah untuk mengembangkan anggapan terhadap masalah masyarakat yang spesifik, termasuk juga taktik dan cara-cara non tradisional.
11. Mengkoordinasikan kebijakan, strategi dan kegiatan dengan instansi pemerintah yang lain dan lembaga swadaya masyarakat.

Dalam literatur lain disebutkan kemunculan COP sebagai wacana, bersamaan dengan konsep *Problem Oriented Policing (POP)*. Oleh karena itu pada kemunculannya dikenal dengan istilah *Community Problem Oriented Policing (CPOP)*. Konsep COP merupakan sebuah pendekatan cukup radikal terhadap konsep tradisional mengenai peranan dasar pemolisian. Herman Goldstein (Rahardjo, 2002: 34) yang merupakan pencetus gagasan POP mengatakan bahwa tugas pemolisian dihambat "secara reaktif", yaitu baru bergerak apabila ada laporan atau permintaan publik. Berlawanan dengan cara reaktif seperti itu, Goldstein menyarankan agar polisi mengidentifikasi persoalan-persoalan yang mendasari (*underlying-problems*), sehingga publik merasa perlu untuk memanggil polisi :

*Police departement should disaggregate their workload and, instead of thinking in terms of crime, should identify particular "types" of crime (residential burglary, domestic*

*violence) and develop strategic plans to address each one. A similiar planning process should be used in handling disorderly conduct; identify particular problems (teenage rowdyism, vagrancy) and develop appropriate policies for each one. Addressing problems rather than incidents meant devising creative ways of reducing or managing the calls for servive in order to free officers to work on other tasks (Goldstein, dalam Rahardjo, 2002: 34)*

Pada tabel akan disampaikan perbedaan antara pemolisian tradisional dan COP dalam bentuk pertanyaan dan jawaban. (Lihat Tabel 1)

**Tabel 1**  
**Perbedaan Pemolisian Tradisional dengan COP**

Pertanyaan	Tradisional	COP
Siapa polisi itu ?	Badan Pemerintah bertanggung jawab terhadap penegakan hukum	Publik sendiri; adalah mereka yang dibayar dengan tugas memberi perhatian kepada setiap warga negara
Apa tugas polisi ?	Penyelesaian Kejahatan	Pendekatan terhadap masalah secara lebih luas
Apa yang khusus diurus polisi?	Peristiwa kejahatan	Masalah yang dihadapi dan menjadi perhatian masyarakat
Bagaimana pandangan polisi mengenai permintaan pelayanan?	Diurus sepanjang tidak ada pekerjaan polisi yang sebenarnya	Fungsi vital dan kesempatan besar
Bagaimana memandang penuntutan?	Tujuan penting	Satu alat diantara alat lain
Bagaimana hakikat pertanggungjawaban polisi?	Sangat sentralistis; diatur oleh hukum, aturan lain dan petunjuk teknis kepolisian	Menekankan pada pertanggungjawaban setempat/lokal terhadap kebutuhan masyarakat
Apakah profesionalisme polisi?	Reaksi efektif dan cepat terhadap kejahatan	Mempertahankan kedekatan terhadap masyarakat

Sumber: Samuel Walker, 1992. "The Police in America", dalam Rahardjo, Satjipto. 2002. *Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia*. Penerbit Kompas, Jakarta. Hlm 35

Apabila disimak sejarah kemunculan COP, sesungguhnya hal tersebut tidak lepas dari kondisi pemolisian sebelumnya yang cenderung bermasalah. Permasalahan tersebut disebabkan karena metode yang digunakan dalam pemolisian kurang sesuai lagi dengan kondisi masyarakat. Perkembangan sosial dan masyarakat membuat gaya pemolisian tidak bisa selamanya statis. Pada masa sebelum COP diterapkan, gaya pemolisian yang digunakan- meminjam istilah Satjipto Rahardjo- adalah gaya pemolisian antagonis (Rahardjo, 2002: 32). Polisi selalu menempatkan dirinya berhadap-hadapan dengan rakyat, karena legitimasi yang dimilikinya untuk menjalankan dan menerapkan hukum. Hal ini mengakibatkan pertanggungjawaban yang harus diberikan polisi semata-mata terhadap hukum yang menjadi "majikannya".

Munculnya COP memiliki misi untuk lebih mendekatkan polisi dengan masyarakat dan warganya. Dengan demikian munculnya COP sebenarnya merupakan upaya untuk mengembalikan peran sipil polisi, seperti misi dalam sejarah awal kemunculan polisi. Penggunaan cara-cara kekerasan yang digunakan untuk menangani sebuah kasus telah memberi inspirasi Robert Peel untuk membentuk badan khusus yang di dalamnya merupakan orang-orang sipil terdidik untuk menangani permasalahan keamanan dan ketertiban secara lebih manusiawi. Pengalaman nyata polisi Inggris dengan cara-cara pemolisian yang tidak profesional diperlihatkan melalui "The Paterloo Messacre" pada tahun 1819 (Leonard, V.A, 1951).<sup>2</sup> Sepuluh tahun sesudah peristiwa tersebut, diluncurkanlah *The Metropolitan Police* yang untuk pertama kali bekerja di jalanan London pada 29 September 1829. Peristiwa inilah yang mendasari sejarah kelahiran polisi modern.

Diciptakannya peraturan-peraturan hukum yang menjadi "majikan", birokrasi yang panjang, serta prosedur yang berbelit-belit dalam perjalanan dunia kepolisian telah membuat polisi kehilangan nilai dasar yang membentuknya. Hal itulah kemudian yang membuat polisi memiliki gaya pemolisian yang disebut sekarang dengan pemolisian tradisional. Akhirnya polisi semakin jauh dari masyarakat, dan mulai menunjukkan kegagalan dalam menangani permasalahan-permasalahan yang muncul dalam masyarakat. Polisi-pun harus kehilangan kepercayaan dari masyarakat, diperburuk dengan semakin besarnya angka kriminalitas yang terjadi. Berbagai macam permasalahan baru yang timbul tidak lagi dapat diselesaikan dengan pendekatan tradisional. Penerapan COP merupakan upaya untuk mengembalikan polisi sebagai "*civil in uniform*" atau polisi yang lebih dekat dengan

---

<sup>2</sup> Lihat juga Rahardjo, *op.cit* Hanya untuk menangkap seorang orator saja, pemerintah Inggris harus melakukan pembantaian terhadap sejumlah orang yang mendengarkan pidato sang orator tersebut. Tampaknya pengalaman dengan teror yang dilakukan oleh pasukan berkuda Inggris itu menggugah pencarian terhadap cara-cara pemolisian yang cocok.

masyarakat sipil, sehingga diharapkan berbagai permasalahan komunitas yang dihadapi dapat teratasi.

## COP MALIOBORO

COP hadir di Malioboro, setelah sebelumnya program ini diujicobakan di tiga tempat di Yogyakarta yakni Umbul Harjo, Depok Barat dan Mergangsan. Program ini diprakarsai oleh PUSHAM UII (Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia) dan Poltabes Yogyakarta. Di Malioboro sendiri, kegiatan COP mulai diimplementasikan sejak ditandatanganinya MOU (*Memorandum of Understanding*) antara Pemkot Yogyakarta, Poltabes Yogyakarta, dan PUSHAM UII pada 5 Oktober 2004. Sementara itu kegiatan COP baru diresmikan secara seremonial oleh Sri Sultan Hamengkubuwono X pada 29 Maret 2005. Program ini memiliki beberapa misi yakni :

1. Mempromosikan nilai-nilai demokrasi, khususnya berkaitan dengan partisipasi masyarakat dan terciptanya keterbukaan institusi negara serta pertanggungjawabannya kepada masyarakat.
2. Mendorong akuntabilitas dan memperbaiki kinerja Poltabes Yogyakarta, serta Polsek Danurejan, Polsek Gondomanan, dan Polsek Gedongtengen.
3. Mendorong partisipasi PKL, pengusaha, pengunjung dan masyarakat dalam kegiatan keamanan dan ketertiban di Malioboro.
4. Mendorong kerjasama antara polisi, elemen pemerintah dan masyarakat di kawasan Malioboro.
5. Mengorganisir seluruh anggota dan pengurus paguyuban dan komunitas di kawasan Malioboro, dalam upaya menjaga keamanan, memelihara ketertiban dan kenyamanan di Malioboro.

Dengan misi tersebut, COP Malioboro berusaha mengatasi berbagai permasalahan yang ada di Malioboro, termasuk yang paling diprioritaskan dalam misi tersebut yakni mempromosikan nilai-nilai demokrasi. Penetapan misi tersebut bukan berarti tanpa dasar yang jelas, namun merupakan tindak lanjut dari riset yang dilakukan oleh PUSHAM UII pada tahun 2004 yang memiliki dua poin penting. Pertama, persoalan keamanan kontemporer di Malioboro tidak saja mencakup kriminalitas, melainkan juga menyangkut hubungan antara PKL, pengusaha, pemerintah dan masyarakat lokal, serta berbagai elemen lain. Kedua, riset itu menganjurkan agar COP yang akan dilaksanakan di Malioboro diarahkan

untuk memecahkan hubungan sosial ekonomi di antara berbagai elemen, untuk membangun kerjasama yang terlembaga antara komunitas, polisi dan pemerintah kota.

Dari misi yang ditetapkan, ada beberapa kegiatan yang dilaksanakan dalam COP Malioboro yakni workshop, pertemuan masyarakat, pendidikan publik, patroli bersama, penerbitan media, alat kampanye dan beberapa kegiatan bersama lain yang sifatnya lebih informal untuk membangun keakaraban di antara mereka. Semua kegiatan ini melibatkan Komunitas Malioboro, Polisi, Pemerintah Kota, dan PUSHAM UII. Kesepahaman yang mulai dibangun sejak adanya komunikasi informal antara mereka sampai beberapa kegiatan resmi untuk menyatukan misi seperti workshop dan pertemuan masyarakat membuat COP lebih banyak diterima daripada penolakan oleh publik.

Secara struktural kegiatan pengamanan dalam COP dilakukan oleh komunitas dalam dua lapis yakni Kelompok Kerja (Pokja) dan relawan. Mereka inilah yang nantinya lebih dikenal di kawasan Malioboro sebagai petugas COP. Selain kedua lapis tersebut, peran anggota komunitas lain yang ikut aktif mengamankan wilayahnya dan memberi dukungan terhadap COP juga tidak dapat dikesampingkan. Pokja sendiri merupakan wadah berbagai macam entitas di Malioboro untuk merencanakan, mengkoordinasikan, dan melaksanakan kegiatan COP. Dalam wadah inilah komunitas Malioboro dapat bertemu dan berkomunikasi, sehingga memiliki efek samping yang baik untuk keharmonisan hubungan antara anggota komunitas Malioboro. Berkaitan dengan pola kolaborasi dengan pemerintah, polisi, dan PUSHAM UII, maka pokja inilah yang menjadi perwakilan dari komunitas Malioboro untuk berunding dan berkoordinasi.

Salah satu kegiatan yang menggambarkan kolaborasi nyata pemerintah, polisi, komunitas dan PUSHAM UII adalah kegiatan patroli bersama. Kegiatan ini dilakukan dengan patroli di jalur lambat, dengan sasaran penertiban lokasi dagangan PKL dan jalur lambat. Kegiatan patroli dilakukan dengan dua *shift*. Pagi antara jam 11.00 – 14.00, kemudian sore antara jam 16.00 – 19.00. Setiap patroli terdiri dari 5-10 relawan, dibantu anggota Polisi Pariwisata, Polisi Lalu Lintas, Bina Mitra, Samapta, Dinas Perhubungan dan Dinas Ketertiban, dan beberapa aktivis PUSHAM UII. Semua kegiatan ini dikoordinir oleh Pokja.

Pokja dan relawan hanya berperan untuk memberikan pembinaan dan pendekatan kepada masyarakat untuk menjalankan kesepakatan-kesepakatan sebelumnya tentang aturan berdagang, parkir, dan sebagainya. Dengan pendekatan yang dilakukan oleh teman sendiri, PKL akan merasa lebih nyaman. Apabila tindakan pendekatan dan pembinaan ini tidak efektif, barulah pelanggar dibawa ke tingkat yang lebih tinggi melalui tindakan yustisi tergantung jenis



pelanggarannya. Bila menyangkut perda maka diserahkan ke Pemerintah Kota, bila terkait dengan aturan kepolisian maka akan ditangani oleh Polisi.

Pelanggaran yang biasanya terjadi yakni motor yang diparkir di jalur lambat, ketinggian dagangan yang melebihi ketentuan, cara berjualan yang menghalangi jalan dan meninggalkan gerobak secara sembarangan. Setelah adanya COP, petugas dari Dinas Ketertiban tidak bisa langsung memberikan tindakan kepada PKL, namun harus berkoordinasi dengan Pokja dan relawan. Pokja dan relawanlah yang akan bertugas mengingatkan teman-temannya agar mengikuti aturan. Dengan kondisi seperti potensi konflik seperti selama ini sering terjadi antara Dinas Ketertiban (masyarakat lebih mengenal para petugas lapangannya sebagai Satpol PP) dengan PKL dapat dihindari. Konsekuensinya, PKL sendiri taat aturan sehingga tidak perlu dilakukan tindakan represif.

Dari sudut keamanan, setelah COP dilaksanakan angka kriminalitas menurun drastis. Jumlah angka kriminalitas yang dilaporkan di tiga polsek yakni Gedongtengen, Danurejan, Gondomanan menurun dari tahun 49 di tahun 2004 menjadi 5 kasus di tahun 2005 (PUSHAM UII, 2004: 6). Kondisi ini tidak begitu mengherankan bagi komunitas Malioboro karena memang sebenarnya angka kriminalitas dapat dikendalikan bila semua elemen mau dan mempunyai kekuatan untuk melakukannya. Bukan rahasia umum lagi bila di kawasan wisata seperti Malioboro, terdapat jaringan penjahat (copet, jambret, preman) layaknya jaringan mafia yang bekerja secara terkoordinir dengan pemimpin dan pembagian tugas yang jelas. Komunitas Malioboro sendiri sebenarnya sudah tahu siapa saja orang-orang (atau kelompok mana) yang menjadi copet. Selama ini mereka memilih diam demi keamanan dan tidak ingin mencari masalah saja. Sebagian masyarakat dan pakar juga mengetahui bahwasannya polisi sering membuat kesepakatan khusus dengan preman untuk tidak mengacaukan kondisi terutama bila ada acara-acara penting.<sup>3</sup> Berkaitan dengan menurunnya angka kriminalitas di Malioboro, terdapat pengakuan dari beberapa informan di PUSHAM UII dan komunitas Malioboro yang menyatakan adanya *pressure* dari *stakeholder* COP (Pemerintah, Polisi, dan Komunitas sendiri yang sebagian dari mereka cukup dekat dengan kelompok preman) pada jaringan preman di Malioboro untuk tidak beroperasi di Malioboro agar COP sukses dilaksanakan. Beberapa anggota komunitas bahkan bisa menjamin, bila terjadi tindak pencopetan di Malioboro pada saat COP dilaksanakan maka dipastikan copet tersebut berasal dari luar Yogyakarta.

---

<sup>3</sup> Penulis sendiri mendapatkan pengakuan dari polisi di kawasan Malioboro yang menyatakan cukup berat untuk melakukan operasi pemberantasan preman, meski data tentang keberadaan sudah dengan mudah dimiliki oleh polisi. Alasan ketiadaan barang bukti untuk menangkap, seringkali juga menjadi masalah tersendiri.

## MENYEGARKAN HUBUNGAN PEMERINTAH, POLISI DAN KOMUNITAS

Dari pengalaman COP Malioboro ada beberapa hal menarik untuk dilihat, terutama pola hubungan yang dibangun antara pemerintah, polisi dan komunitas. Selain lebih dekatnya polisi dengan masyarakat, seperti tujuan awal dilaksanakannya COP, hal yang menarik adalah hubungan yang dibangun antara masyarakat dan pemerintah. Isu demokratisasi yang dibawa dalam COP menuntut pemerintah tidak lagi bersifat kooptatif dan sentralistis, namun harus dapat membagi peran dengan *civil society*. Pada kondisi demokratis, komponen *civil society* (dalam hal ini komunitas) harus memperoleh peran yang utama (Thoha, 2003: 46). Hal ini di sisi lain didorong pula oleh tuntutan untuk melimitasi peran negara dan melibatkan aktor non-negara yang seluas-luasnya (Abrahamsen, 2004).

Sebelum lebih jauh melakukan analisis, perlu bagi penulis memaparkan beberapa hal yang terkait dengan pola hubungan pemerintah, polisi dan komunitas dalam COP Malioboro. Pola hubungan yang dibangun tersebut tentu tidak lepas dari sifat-sifat, peran, wewenang, dan sejarah hubungan mereka selama ini. Hal inilah yang menentukan bagaimana pola yang akan dibangun, berikut kesulitan-kesulitan yang menyertainya.

### a. Komunitas Malioboro

COP diimplementasikan dengan misi untuk mendorong partisipasi komunitas dalam kegiatan keamanan dan ketertiban. Dengan misi ini maka peran komunitas Malioboro sangatlah penting yakni tidak hanya diposisikan sebagai obyek program, namun bertindak sebagai subyek yang melaksanakan COP. Keterlibatan komunitas begitu penting dalam COP karena masalah-masalah yang ada di Malioboro merupakan masalah yang sehari-hari mereka temui. Tanpa keterlibatan masyarakat secara aktif, jumlah dan profesionalisme polisi yang kurang di Malioboro tentu tidak mampu menjamin keamanan di Malioboro. Jika keamanan dan ketertiban tidak terselenggara dengan baik, maka hal ini akan berdampak pada komunitas Malioboro sendiri karena jumlah pengunjung ke kawasan ini akan berkurang.

Komunitas di Malioboro secara garis besar terdiri dari tiga kelompok yakni sektor-informal, pengusaha dan penduduk asli. Komunitas sektor informal (pekerja di sektor informal) terdiri dari pedagang kaki lima, tukang parkir, tukang becak dsb. Mereka menghuni satu wilayah yakni kawasan Malioboro dan mereka juga memiliki ikatan yang sama (sama-sama pekerja sektor informal). Oleh karena itu mereka membentuk komunitas misalnya dengan dibentuknya Paguyuban PKL terdiri dari Koperasi Tri Dharma, Paguyuban Pernalni

(Pedagang Kaki Lima Malioboro-Ahmad Yani), Paguyuban Handayani, Paguyuban Pedagang Lesehan Malioboro (PPLM), Paguyuban Angkringan Malioboro, Paguyuban Kaki Lima Pujokusuman, Paguyuban Parkir Malioboro, Paguyuban Taman Parkir Abu Bakar Ali, Paguyuban Pasar Sore, Paguyuban Pedagang Angkringan Ahmad Yani (PADMA), PPKLY dan Paguyuban Roso Slamet di kawasan Pasar Beringharjo.) Selain paguyuban sektor informal tersebut ada juga paguyuban yang didirikan oleh para pengusaha. Para pengusaha di Jalan Malioboro menghimpun diri dalam Paguyuban Pengusaha Malioboro (PPM), sementara itu untuk pengusaha di Jalan Ahmad Yani mereka menghimpun diri dalam Paguyuban Pengusaha Ahmad Yani (PPAY). Beberapa pemilik Hotel besar seperti Hotel Ibis dan Hotel Garuda turut juga memberikan kontribusi bagi perkembangan komunitas di Malioboro. Kesemua Paguyuban PKL di atas, kerap kali bersinggungan langsung dengan proyek-proyek pemerintah dalam penataan Malioboro.

Sebelum COP dilaksanakan, di Malioboro telah terbentuk Paguyuban Kawasan Malioboro (PKM) yang merupakan gabungan seluruh paguyuban yang ada di Malioboro. Pembentukan PKM ini didasari oleh rencana pemerintah yang akan menertibkan Malioboro, khususnya PKL dengan membangun sebuah Malioboro Mini. Rencana ini tentu ditentang komunitas Malioboro, terutama PKL. Dukungan terhadap komunitas Malioboro pun datang dari Yayasan Citra Mandiri (YCM), Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Cabang Yogyakarta, LBH Yogyakarta, dan *Yogyakarta Urban Infrastructure Management Support* (YUIMS). Akhirnya terbentuklah wadah komunikasi bersama bagi komunitas Malioboro yang akan membela hak-hak komunitas Malioboro dari tindakan represif pemerintah. PKM tidak hanya terdiri dari PKL saja tapi meliputi seluruh komunitas yang ada di Malioboro.

Hubungan yang kurang harmonis antara komunitas Malioboro dan Pemerintah telah menciptakan luka lama pada komunitas Malioboro terhadap pemerintah, sehingga pada saat awal COP dilaksanakan, banyak masyarakat yang curiga COP akan menjadi alat pemerintah untuk mengatur komunitas Malioboro secara sentralistik. Setelah COP dilaksanakanpun komunitas Malioboro tetap menjaga jarak dengan pemerintah dengan pembentukan kelompok kerja (pokja) yang benar-benar beranggotakan komunitas Malioboro, tidak semua stakeholder seperti bisa dilihat pada Majelis Wali Amanat UGM atau *governance bodies* yang lain. Mungkin dengan menjaga pokja untuk tetap menjadi wilayah komunitas Malioboro, para anggota Komunitas berharap COP tetap berada pada wilayah yang aman bagi mereka, atau dalam istilah lain-steril dari intervensi pemerintah.

## b. Polisi

Bila COP dipandang sebagai sebuah cara untuk mendekatkan polisi dengan warga, maka Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) sebenarnya pernah mencoba menerapkan bentuk pemolisian yang memiliki misi sama dengan COP, yakni dengan doktrinasi POLRI melalui berbagai macam semboyan-semboyan, seperti "Pelayanan masyarakat", komponen "Pembinaan Masyarakat", serta "Gerakan Polisi Bersahabat" (Rahardjo, 2002: 36). Namun kultur militeristik yang melekat pada POLRI sejak disatukannya POLRI dengan tentara dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) telah membuat polisi semakin jauh dari masyarakat. Padahal hakekat dibentuknya polisi adalah untuk menjadikan fungsi pemolisian lebih bersifat sipil- demikian pula hakekat dari dilaksanakannya COP.

Sampai saat ini juga masih ada bidang khusus di POLRI yang dinamakan Bina Mitra baik di tingkat pusat sampai di tingkat kabupaten/kota. Pada tingkat kecamatan terdapat Babinkamtibmas, yang para petugasnya (polisi) selain berkantor di Polsek juga berkantor di kelurahan. tiga kelurahan yang berada di kawasan Malioboro yakni Gedongtengen, Danurejan, dan Gondomanan, sampai sekarang masih melaksanakan Babinkamtibmas. Setelah adanya COP, maka tugas untuk melaksanakannya dibawah bagian Bina Mitra dan untuk tingkat Polsek oleh Babinkamtibmas. Jadi para polisi yang sering berhubungan dengan pokja, relawan dan komunitas Malioboro adalah para polisi dari bagian ini. Sementara itu polisi dari bagian lain tetap melaksanakan tugas mereka masing-masing.

Di Malioboro sendiri, beberapa kegiatan pengamanan yang dilaksanakan oleh Poltabes Yogyakarta dalam pengamanan Malioboro adalah :

- a) Melaksanakan pengaturan dan pengawalan (kantor pemerintah, swasta, pertokoan, hotel, pedagang kaki lima, pengguna jalan, tamu/pengunjung)
- b) Patroli rutin sepanjang kawasan Malioboro sampai dengan muara (Kraton Yogyakarta)
- c) Dilaksanakannya *comander wish* setiap pagi, patroli dan jaga dari samapta tabes unit polpar, pengaturan jaga dan Pos dari Unit Gakur Wal lintas, Binlul dan sambang oleh unit Binamitra, serta pengamanan tertutup oleh Unit Reskrim, Unit Narkoba dan Unit Intelkam

Karena ditugaskan secara khusus kepada bagian Bina Mitra dan Babinkamtibmas, maka nilai-nilai dan tujuan COP yakni untuk merubah paradigma dan cara kerja polisi seolah hanya menjadi tanggung jawab kedua

bagian tersebut. Sementara itu polisi lain yang tidak dalam bagian tersebut cenderung masih menggunakan pendekatan lama. Bahkan bila ditanya kepada mereka tentang COP atau setidaknya nilai-nilai mereka yang harus lebih berorientasi sipil, hanya sebagian kecil saja yang tahu atau bahkan memahaminya dan kemudian melaksanakannya dalam tugas pemolisian sehari-hari. Meski demikian, COP yang dilakukan di Malioboro merupakan langkah yang cukup maju, setidaknya citra dan hubungan mereka dengan komunitas semakin baik.

### c. Pemerintah

Salah satu aktor yang ikut menentukan hajat hidup komunitas Malioboro adalah pemerintah. Sejarah Malioboro tidak dapat dilepaskan dari peran pemerintah baik itu peran politik maupun penataan kawasan, yang sejak tahun 1980-an telah menimbulkan konflik berkepanjangan antara PKL dan pemerintah. Dari dahulu telah ada upaya menertibkan (meggusur) PKL. Pada tahun 1987 Djatmikanto, Walikota Yogyakarta waktu itu, mengeluarkan SK Walikota nomor 056/KD/1987 yang berisi pedoman kerja instansi yang berkaitan dengan penertiban PKL, pemantauan lokasi perdagangan, perijinan, waktu kegiatan untuk berdagang, kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi PKL, bentuk dasaran maupun kebijakan retribusi. Pada tahun 1992 kegiatan penertiban gencar dilakukan dalam suatu operasi penyitaan dan pengambilan paksa terhadap dagangan pedagang kaki lima.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya ingin mewujudkan keindahan dan ketertiban Malioboro. Namun di sisi lain pemerintah belum mampu menjamin kesejahteraan masyarakat yang membuat pilihan untuk berdagang di kaki lima sebagai alternatif solusi di tengah sempitnya lapangan pekerjaan. Muncullah dua orientasi, pemerintah dengan orientasi “mata” atau keindahan dan pedagang dengan orientasi “perut” atau sesuap nasi untuk menyelamatkan hidup. Upaya penertiban dengan menggunakan sikap represif bahkan tidak melakukan upaya akomodasi terhadap aspirasi yang berkembang di kalangan PKL, justru memunculkan sikap negatif baik dari PKL, masyarakat, LSM, akademisi serta pers. Apalagi jika melihat dualisme sikap pemerintah yang masih mengambil keuntungan dengan menarik retribusi kepada pedagang, tapi di lain kesempatan tidak segan-segan untuk menggusur pedagang atau menyita satu-satunya sumber penghasilan tersebut. Kebijakan pemerintah yang tidak menggunakan struktur kognitif dan alam pikiran PKL dalam menata sejumlah PKL di kawasan Malioboro seperti ini bisa menjadi ancaman bagi keamanan dan ketertiban di Malioboro. Bila terjadi kekacauan sosial, tentunya bukan hanya PKL saja yang akan dirugikan, namun semua pihak baik itu masyarakat, pemerintah, pengusaha, polisi maupun wisatawan.

Dukungan pemerintah kota melalui keikutsertaan Walikota menandatangani MOU tentang pelaksanaan COP memberi arti tersendiri. Apalagi partisipasi Sultan HB X yang ikut meresmikan pelaksanaan COP, semakin memperkuat COP. Nilai strategis Malioboro sebagai 'etalase Jogja' tidak disepelkan begitu saja oleh pemerintah, sehingga adanya program yang akan meningkatkan daya tarik Malioboro seperti COP akan didukung. Secara kultural, Walikota sendiri merupakan pemilik usaha yang berada di kawasan Malioboro dan Wakil Walikota memiliki kedekatan hubungan dengan komunitas Malioboro sehingga semakin memudahkan proses dan pelaksanaan COP di Malioboro.

Dinas Ketertiban sebagai salah satu dinas yang menangani ketertiban Malioboro tentu saja harus mengikuti dan menyesuaikan kesepakatan yang dibuat atasannya (Walikota). Penelitian yang dilakukan penulis di Dinas Ketertiban sebenarnya menunjukkan adanya resistensi dari tokoh-tokoh kunci Dinas Ketertiban terhadap COP karena dikurangnya power atau kewenangan Dinas yang terkenal represif tersebut. Dengan adanya COP, petugas Pol PP dari Dinas Ketertiban tidak perlu lagi terjun langsung ke lapangan untuk menertibkan PKL, namun pokja dan relawan COP yang akan melakukannya. Dengan kesepakatan untuk melaksanakan aturan yang ada, komunitas dituntut untuk bertanggungjawab dan mereka diawasi sendiri oleh kawan mereka. Kasus baru akan diajukan ke Dinas Ketertiban bila terjadi pelanggaran serius.

Selain ketiga aktor di atas, peran yang cukup penting dilakukan oleh PUSHAM UII. PUSHAM menjadi pendamping bagi komunitas Malioboro sekaligus sebagai penghubung antara pemerintah, polisi dan komunitas. PUSHAM pula yang membuat konsep dan program yang kemudian dilaksanakan melalui proses diskusi dan pertemuan di Pokja COP. Selain itu, Eko Prasetyo dari PUSHAM juga menjadi direktur program COP ini yang bertanggung jawab kepada pemerintah yang memberikan dana. Dengan tidak mengecilkan peran PUSHAM, pada tahun 2005 akhir, permasalahan mulai muncul ketika pengelolaan keuangan tidak dilakukan secara transparan. Pada saat inilah COP mengalami anti klimaksnya.

Terlepas dari masalah yang ada dalam COP Malioboro, ada banyak hal yang bisa diambil dari pengalaman COP Malioboro. Pertama, dilaksanakannya COP Malioboro semakin menegaskan bahwa permasalahan keamanan bukanlah persoalan yang melulu persoalan kriminalitas atau kekerasan semata. Di balik persoalan kriminalitas ternyata ada banyak hal yang bisa diungkapkan. Dalam istilah kepolisian, hal itu disebut sebagai "faktor korelatif kriminogen". Sependapat dengan Goldstein, polisi harus mengidentifikasi persoalan-persoalan yang mendasari (*underlying-problems*) dan itu merupakan elemen mendasar dari COP.

Berkaitan dengan kejahatan yang terjadi dan “masyarakat aku lebih dulu”, Giddens merekomendasikan integrasi antara program-program untuk menurunkan tingkat kejahatan dengan program pembaharuan komunitas dan penataan komunitas. Contoh yang ia pakai adalah di Inggris, yakni kejahatan terus meningkat sejak berlangsungnya kerja penuh (*full employment*) dan naiknya standar kehidupan. Dia meletakkan masalah kejahatan dengan kebebasan substantif. Menurutnya, ketimbang menghindari persoalan kebebasan, kajian tentang bagaimana menghadapi kejahatan melalui inisiatif komunitas justru diletakkan pada bagian awal. Kebebasan substantif, harus dikaitkan dengan kemampuan positif individu untuk turut memberi kesejahteraan dan pemenuhan diri (*self-fulfilment*). Lebih lanjut hal ini mengandaikan adanya kepedulian terhadap kesempatan dan, secara lebih khusus, kesamaan kesempatan (Giddens, 2005: 55).

Kedua, pengalaman COP memberi pelajaran tentang bagaimana pola hubungan antara pemerintah dan komunitas dibangun. Bila komunitas Malioboro dapat dianalogikan sebagai *civil society* dalam pilar *governance*, maka pengalaman Malioboro menegaskan adanya permasalahan mendasar untuk membangun sinergi antara pemerintah, *civil society* dan masyarakat.

Penghadapan posisi komunitas di satu sisi, dan pemerintah pada sisi lain, tampak jelas dalam situasi di Malioboro dimana komunitas cenderung menempatkan diri pada posisi yang berbeda dengan pemerintah. Hal ini menurut Kuntowijoyo (1999) merupakan tahap ganda dari sejarah hubungan negara (hukum) dan masyarakat untuk akhirnya akan berkembang ke arah “masyarakat madani” yang menurut dia bukan dalam arti hilangnya peran negara, melainkan terserapnya negara dalam realitas publik (Mulkhan, 1999: 223). Masyarakat ideal memerlukan sejumlah prasyarat budaya yang jauh lebih substansial daripada prasyarat politik seperti kesenjangan budaya penguasa yang cenderung mendewakan konstitusi dan proseduralisme, namun kurang peduli pada realitas objektif yang ada di dalam dinamika masyarakat yang terus berubah dan berkembang.

Komisioner Lee P. Brown (1989) berpendapat bahwa COP paling baik dipandang sebagai usaha pengembangan dalam tiga sampai lima tahun. Proses yang tidak sederhana ini karena COP benar-benar membawa paradigma baru. Rasa aman bukan hanya berkait erat dengan tingginya gangguan kejahatan, tapi juga dari perubahan sosial yang menerpa sistem dan struktur sosial masyarakat, karenanya rasa aman ini bukan hanya berhubungan dengan penegakan hukum, melainkan struktur dan sistem sosial yang memberikan jaminan bagi suatu lingkungan (Prasetyo, 2004: 158) COP Malioboro diharapkan dapat menjadi batu loncatan bagi pelaksanaan *community oriented policing* secara menyeluruh (*kaffah*)

dalam kepolisian. Selain itu, pengalaman kolaborasi pemerintah dan komunitas dalam menertibkan Malioboro tanpa kekerasan juga dapat dijadikan pelajaran berharga untuk memperbaiki pola hubungan di masa mendatang.

## **PENUTUP**

Pembuatan kebijakan pemolisian secara kolaboratif tidak hanya menyangkut upaya melibatkan warga masyarakat itu sendiri, tetapi juga merupakan upaya untuk mengubah pandangan tentang kepolisian. COP Malioboro bisa dikatakan sebagai proyek uji coba, yang masih harus terus dikembangkan sampai paradigma pemolisian berbasis masyarakat benar-benar tertanam di tubuh kepolisian, bukan per bagian seperti hanya pada Bina Mitra atau Babinkamtibmas. Karena persoalan keamanan bukan sekedar persoalan ancaman atau gangguan keamanan saja, namun juga termasuk faktor-faktor yang dapat menyebabkannya seperti faktor kesenjangan ekonomi, kesamaan kesempatan, dan keadilan sosial, maka keterlibatan pemerintah untuk mengatasinya (menciptakan kesejahteraan) menjadi sesuatu yang beriringan dengan upaya menciptakan keamanan. Pada level paling minimal, keberpihakan pada komunitas-komunitas ekonomi menengah atau dalam kasus ini para PKL menjadi hal yang sangat penting. Lebih jauh, perbedaan sifat dan kepentingan antara pemerintah dan komunitas Malioboro, yang membawa permasalahan dalam bersinergi atau berkolaborasi, memperlihatkan konsep sinergi pemerintah, swasta dan masyarakat masih menyisakan berbagai macam persoalan. Sinergi dapat dilakukan bila masing-masing aktor saling percaya dan tidak ada yang lebih mendominasi. Dari kasus Malioboro saja, masih terlihat satu aktor kadang masih mendominasi aktor lain dengan povernya. Pertanyaan yang perlu didiskusikan lebih lanjut adalah, mampukah pemerintah berhadapan (bersinergi secara sejajar) dengan aktor-aktor lain, atautah sebenarnya konsep tersebut sulit dilaksanakan karena persoalan-persoalan mendasar dalam sifat, kepentingan dan kekuatan yang dimiliki masing-masing.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abrahamsen, Rita. 2004. *Sudut Gelap Kemajuan: Relasi Kuasa dalam Wacana Pembangunan*. Lafald, Yogyakarta.
- Agung, Yanuar. 2006. *Community Oriented Policing (COP) Malioboro*. Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Tidak diterbitkan.
- Anglen, Robert. 2002. "Organizers Struggle to Create Community Policing Program" dalam [http://www.enquirer.com/editions/2002/05/27/loc\\_organizers\\_struggle.html](http://www.enquirer.com/editions/2002/05/27/loc_organizers_struggle.html)
- Brown, Lee. 1989. *Community Policing: A Practical Guide for Police Official*, National Institute of Justice.
- Giddens, Anthony. 1999. *Jalan Ketiga : Pembaharuan Demokrasi Sosial*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Giddens, Anthony. 2005. *Jalan Ketiga dan Kritik-kritiknya*. IRCiSoD, Yogyakarta.
- "Human Rights and Law Enforcement", 1997. dalam <http://www.pushamuii.org/cop/memahami-cop.html>
- Leonard, V.A. 1951. *Police Organization and Management*. The Foundation Press, Brooklyn.
- "Mister Untouchable", *Tempo*, 2005, edisi 4-10 Juli.
- Mulkhan, Abdul Munir, 1999. "Islam dan Prasyarat Budaya Masyarakat Madani", dalam *Masyarakat Versus Negara*. Penerbit Kompas, Jakarta.
- Prasetyo, Eko. 2004. "Menyegarkan Kembali Hubungan Polisi dan Masyarakat", dalam *Peran Polisi dalam Konflik Sosial dan Politik di Indonesia*. Kerjasama PUSHAM UII-The Asia Foundation – POLDA DIY, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto. 2002. *Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia*. Penerbit Kompas, Jakarta.
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Universitas Islam Indonesia. Pusat Studi Hak Asasi Manusia. 2004. *Laporan Penelitian Persoalan Keamanan Malioboro*. PUSHAM UII, Yogyakarta.
- <http://www.policing.com/articles.html>

