

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Kabupaten Sintang yang terletak di wilayah Timur Kalimantan Barat sekaligus sebagai calon Ibukota Kota Provinsi Kapuas Raya, mengalami perkembangan sangat cepat. Menurut Bappeda Kabupaten Sintang (2016:57) sebagai konsekuensi logis dari perkembangan tersebut ternyata juga menghadirkan masalah dan tantangan yang besar terutama dalam bidang keamanan dan ketertiban masyarakat. Setiap tahunnya terjadi pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi sebagai akibat tingginya arus mobilisasi penduduk yang masuk ke wilayah Kabupaten Sintang. Pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi tersebut, sangat berkaitan erat dengan persoalan-persoalan kemasyarakatan lainnya (kesejahteraan masyarakat, kecemburuan sosial, pengangguran, kriminalitas, benturan budaya dan sebagainya) yang pada gilirannya dapat menimbulkan konflik baik secara horisontal maupun vertikal serta yang bersifat manifest dan laten.

Sebagai indikator keamanan, maka statistik kriminal perlu diamati dari waktu ke waktu, karena semakin tinggi frekuensi tindak kriminal akan merupakan ancaman yang serius terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat. Adapun Jumlah Kejahatan/ Pelanggaran Menurut Jenis Kejahatan Di Kabupaten Sintang

Tahun 2016 – 2017 cukup tinggi. Adapun Jumlah Kejahatan/ Pelanggaran Menurut Jenis Kejahatan Di Kabupaten Sintang Tahun 2016 – 2017 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1. Jumlah Kejahatan/Pelanggaran Menurut Jenis Kejahatan Di Kabupaten Sintang Tahun 2016 – 2017

No.	Jenis Kejahatan / Pelanggaran	Jumlah Kasus	%
1.	Penipuan/Pemalsuan	23	7,31
2.	Pencurian Berat	67	21,27
3.	Pengrusakan	2	0,64
4.	Pengancaman	4	1,27
5.	Narkoba/Ganja/Psikotropika	8	2,54
6.	Pencurian Kendaraan Bermotor	20	6,39
7.	Penganiayaan Berat / Biasa	27	8,58
8.	Perampasan	2	0,64
9.	Kebakaran	13	4,13
10.	Penggelapan	19	6,04
11.	Perbuatan Tidak Menyenangkan	14	4,49
12.	Pengeroyokan	4	1,27
13.	Penadahan	2	0,64
14.	Perkosaan	4	1,27
15.	Pembunuhan	2	0,64
16.	Pemerasan	3	0,96
17.	Bawa Senpi Tanpa Dokumen	1	0,32
18.	Penyerobotan Tanah	3	0,96
19.	Tindak Pidana Kehutanan	28	8,89
20.	Kecelakaan lalu lintas	20	6,39
21.	J i n a h/ Melarikan Istri Orang/ Perbuatan Cabul	11	3,50
22.	Perjudian	10	3,18
23.	Alat Berat Tanpa Dokumen	2	0,64
24.	Miras	10	3,18
25.	Penyelundupan	3	0,96
26.	Penyalahgunaan BBM	11	3,50
27.	Bocorkan Naskah Ujian	1	0,32
28.	Kejahatan Yang Bahayakan Umum	1	0,32
	Jumlah	315	100,00

Sumber: Polres Sintang, 2017

Jumlah kejahatan/ pelanggaran menurut jenis kejahatan di Kabupaten Sintang Tahun 2016 – 2017 sebanyak 315 kasus. Dari jumlah tersebut, jenis kejahatan di Kabupaten Sintang Tahun 2016 – 2017 yang paling tinggi adalah pencurian berat yaitu sebanyak 67 kasus atau 21,27% dari kasus kejahatan secara keseluruhan.

Kasus kejahatan berupa pencurian berat tersebut pada umumnya terjadi di lingkungan pemukiman penduduk. Oleh karena itu, pola kemitraan antara polisi dan masyarakat dalam meminimalisir kasus tersebut dampaknya sangat dibutuhkan kehadirannya. Paradigma kepolisian yang lama, yaitu yang menitik beratkan pada pendekatan yang reaktif dan konvensional (kekuasaan) ternyata tidak efektif dalam memecahkan masalah keamanan dan ketertiban umum. Oleh karena itu, Polri didorong untuk dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan kehidupan masyarakat dengan cara merubah paradigma menuju pendekatan yang proaktif supaya mendapat dukungan publik dengan mengedepankan kemitraan dalam rangka pemecahan keamanan dan ketertiban umum.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian telah menegaskan bahwa pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Oleh karena

itu, salah satu upaya untuk menekan angka kejahatan/pelanggaran pada wilayah Polisi Resort Sintang adalah melalui pelaksanaan kemitraan antara polri dengan masyarakat. Dasar kebijakan tersebut adalah Surat Keputusan Kepala Kepolisian Negara RI Nomor POL: SKEP/737/X/2005 tentang Kebijakan Dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri.

Menurut Keputusan Kepala Kepolisian Negara RI Nomor POL : SKEP/737/ X/2005 tersebut di atas, konsep perpolisian masyarakat mencakup 2 (dua) unsur yaitu perpolisian dan masyarakat. Secara harfiah, perpolisian yang merupakan terjemahan dari kata *Policing* berarti segala hal ihwal tentang penyelenggaraan fungsi kepolisian. Dalam konteks ini Perpolisian tidak hanya menyangkut operasionalisasi (taktik/teknik) fungsi kepolisian tetapi juga pengelolaan fungsi kepolisian secara menyeluruh mulai dari tataran manajemen puncak sampai manajemen lapis bawah, termasuk pemikiran-pemikiran filsafati yang melatarbelakanginya.

Masyarakat dalam konteks perpolisian masyarakat berarti warga masyarakat atau komunitas yang berada didalam suatu wilayah kecil yang jelas batas-batasnya (*geographic-community*). Batas wilayah komunitas ini harus dilakukan dengan memperhatikan keunikan karakteristik geografis dan sosial dari suatu lingkungan dan terutama keefektifan pemberian layanan kepada warga masyarakat. Wilayah tersebut dapat berbentuk RT, RW, Desa, Kelurahan, ataupun berupa pasar/pusat belanja/mall, kawasan industri, pusat/kompleks olah raga, stasiun bus/kereta api

dan lain-lain. Dalam pengertian yang diperluas masyarakat dalam pendekatan perpolisian masyarakat diterapkan juga bisa meliputi sekelompok orang yang hidup dalam suatu wilayah yang lebih luas seperti Kecamatan bahkan Kabupaten/Kota, sepanjang mereka memiliki kesamaan kepentingan.

Sebagai suatu strategi, perpolisian masyarakat berarti, ialah model perpolisian yang menekankan kemitraan yang sejajar antara petugas polmas dengan masyarakat lokal dalam menyelesaikan dan mengatasi setiap permasalahan sosial yang mengancam keamanan dan ketertiban masyarakat serta ketentraman kebidupan masyarakat setempat dengan tujuan untuk mengurangi kejahatan dan rasa ketakutan akan kejahatan serta meningkatkan kualitas hidup warga setempat. Dalam penerapan perpolisian masyarakat sebagaimana dimaksudkan di atas, ternyata belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan, kesadaran masyarakat tentang keamanan dan ketertiban masih harus terus dibina dan ditingkatkan secara terpadu untuk menumbuhkan kembangkan sikap mental dan meningkatkan kepekaan serta daya tanggap masyarakat terhadap masalah keamanan dan ketertiban lingkungan masyarakat masing-masing dalam suatu keamanan dan ketertiban masyarakat swakarsa.

Jumlah dan Kondisi Pos Keamanan Lingkungan di Kecamatan Sungai Tebelian Tahun 2016-2017 dapat dilihat pada Tabel berikut ini:

Tabel 1.2. Jumlah dan Kondisi Pos Keamanan Lingkungan di Kecamatan Sungai Tebelian Tahun 2016-2017

No.	Desa	Jumlah Dusun	Jumlah Poskamling	Kondisi Poskamling	
				Aktif	Tidak aktif
1.	Penjernang	2	3	1	1
2.	Sarai	2	3	1	1
3.	Melayang Sari	3	4	1	2
4.	Lebak Ubah	4	4	1	3
5.	Rarai	3	4	1	3
6.	Bonet Lama	4	5	2	3
7.	Bonet Engkabang	2	2	1	1
8.	Baya Betung	4	4	1	3
9.	Nobal	3	3	2	1
10.	Solam Raya	3	3	1	2
11.	Merarai II	3	3	1	2
12.	Perembang	3	4	1	3
13.	Bancoh	3	4	1	3
14.	Gurung Kempadik	3	3	1	2
15.	Kajang Baru	3	3	1	2
16.	Merarai I	3	3	1	2
17.	Manter	4	4	2	2
18.	Ransi Dakan	3	4	1	3
19.	Sungai Ukoi	7	9	2	7
20.	Penjernang Hulu	2	2	1	1
21.	Riam Kijang	2	2	1	1
	Jumlah	66	71	25	36

Sumber: Polres Sintang, 2017

Indikasi tersebut terlihat belum semua lingkungan di Kabupaten Sintang terbentuk Sistem Pengamanan Lingkungan. Sedangkan bagi yang sudah terbentuk, banyak pula pos-pos siskamling yang sudah dibangun tapi tidak dipergunakan sebagaimana mestinya. Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Implementasi Program Kemitraan Antara Polri Dengan Masyarakat Di Kabupaten Sintang

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, Implementasi Program Kemitraan Antara Polri Dengan Masyarakat Di Kabupaten Sintang masih menghadapi permasalahan, antara lain masih cukup tingginya angka kejahatan, belum semua lingkungan di Kabupaten Sintang terbentuk Sistem Pengamanan Lingkungan. Sedangkan bagi yang sudah terbentuk, banyak pula pos-pos siskamling yang sudah dibangun tapi tidak dipergunakan sebagaimana mestinya. Sehubungan hal tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimana Implementasi Program Kemitraan Antara Polri Dengan Masyarakat Di Kabupaten Sintang?. Dari rumusan masalah tersebut, selanjutnya dijabarkan dalam sub masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kondisi organisasi pelaksana program kemitraan antara Polri dengan masyarakat di Kabupaten Sintang?
2. Bagaimanakah interpretasi para pelaksana program kemitraan antara Polri dengan masyarakat di Kabupaten Sintang?
3. Bagaimanakah implementasi program kemitraan antara Polri dengan masyarakat di Kabupaten Sintang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan masalah penelitian yang dirumuskan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi dan menganalisis

Implementasi Program Kemitraan Antara Polri Dengan Masyarakat Di Kabupaten Sintang. Secara khusus tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis kondisi organisasi pelaksana dalam implementasi program kemitraan antara Polri dengan masyarakat di Kabupaten Sintang
2. Untuk menganalisis interpretasi para pelaksana kebijakan dalam implementasi program kemitraan antara Polri dengan masyarakat di Kabupaten Sintang
3. Untuk menganalisis implementasi program kemitraan antara Polri dengan masyarakat di Kabupaten Sintang

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah studi kebijakan dalam disiplin Ilmu Administrasi Negara khususnya yang berhubungan dengan implementasi kebijakan bidang keamanan dan ketertiban.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan sebagai sumbangan pemikiran baik terhadap jajaran Polres Sintang maupun Pemerintah Daerah terhadap program peningkatan ketentraman dan ketertiban umum di Kabupaten Sintang, terutama dalam mengimplementasikan model kemitraan antara polri dengan masyarakat.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teori

##### 1. Konsep Kebijakan (*Policy*)

Kebijakan publik merupakan “*whatever governments choose to do or not to do*” segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah, yang dikerjakan ataupun yang tidak dikerjakan (Dye,1978). Selanjutnya Dye menyatakan apabila pemerintah memilih untuk melakukan kebijakan publik, maka harus mengutamakan goal (objektifnya) dan merupakan tindakan keseluruhan bukan hanya perwujudan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Dan dalam mengimplemetasikan kebijakan publik yang telah dipilih, pemerintah harus melakukan hal-hal yang menyangkut; 1) Organizational seperti pengorganisasian konflik dalam masyarakat, 2) Regulatif berupa pengaturan konflik dalam masyarakat, 3) Diskriminatif melalui pemberian reward kepada masyarakat yang telah melaksanakan atau patuh dengan kebijakan yang dibuat dan pemberian pelayanan material kepada masyarakat seperti pembangunan puskesmas di setiap desa, dan 4) Ekstraktif yaitu pemungutan uang dari masyarakat melalui pajak.

Berbeda dengan pendapat Easton, Kebijakan Publik adalah pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu dengan sah untuk

masyarakat dan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah tersebut merupakan pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Senada dengan dengan hal tersebut, kebijakan publik menurut James E Anderson (dalam Islamy, 1994) adalah kebijakan – kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, implikasi dari pengertian kebijakan publik ini adalah : 1) Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) Bahwa kebijakan tersebut berisi tindakan-tindakan pemerintah; 3) Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan; 4) Bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; 5) Bahwa kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknyanya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat memaksa (otoritatif).

Sedangkan menurut Guy Peter (1984) kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut terdapat tiga tingkat pengaruh yaitu : 1) Adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang

lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat. Selain itu keputusan ini juga dibuat oleh anggota legislatif, Presiden, Gubernur, administrator serta pressure groups, pada level ini keputusan merupakan sebuah kebijakan terapan; 2) Adanya output kebijakan. Kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, penentuan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat; 3) Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. disamping itu menurut Peter (1984) dalam pelaksanaannya kebijakan tersebut memiliki instrumen kebijakan yaitu: 1) Hukum; 2) Pelayanan/Jasa; 3) Dana; 4) Pajak dan 5) Persuasi yang digunakan bila instrumen lain gagal mempengaruhi masyarakat.

Dari beragam pendapat mengenai kebijakan publik, maka Islamy (1994) menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat. Dari pengertian tersebut dapat diimpilaksikan sebagai berikut: 1) Kebijakan publik itu bentuk pendanaannya adalah penetapan tindakan-tindakan pemerintah; 2) Kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tapi juga dilaksanakan dalam bentuk nyata; 3) Setiap kebijakan publik dilandasi

dengan maksud dan tujuan tertentu; 4) Kebijakan publik pada hakekatnya ditujukan untuk kepentingan seluruh masyarakat.

## 2. Siklus Kebijakan

Dalam memecahkan masalah yang dihadapi kebijakan publik, terdapat beberapa siklus (Dunn,1994) yaitu : penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*) dan penilaian kebijakan (*policy assesment*). Siklus tersebut dijabarkan sebagai berikut :

### 1. *Agenda Setting*

Tahap penetapan agenda kebijakan ini, yang harus dilakukan pertama kali adalah menentukan masalah publik yang akan dipecahkan. Pada hakekatnya permasalahan ditemukan melalui proses *problem structuring* . Suatu isu kebijakan dapat menjadi agenda kebijakan menurut peter (1984) bila : 1) memiliki efek yang besar terhadap masyarakat; 2) membuat analog dengan cara mengumpamakannya dengan kebijakan yang telah ada; 3) menghubungkannya dengan simbol-simbol nasional/politik; 4) terjadinya kegagalan pasar (*market failure*) ; 5) tersedianya teknologi untuk menyelesaikan masalah publik.

Menurut Dunn, *problem structuring* memiliki 4 face yaitu : pencarian masalah (*problem search*), pendefinisian masalah (*problem*

*definition*), spesifikasi masalah (*problem specification*) dan pengenalan masalah (*problem sensing*). Sedangkan metode yang dapat dilakukan untuk merumuskan masalah yaitu : analisis batasan masalah, analisis klarifikasi, analisis hirarki, sinektik dan *brainstroming*, analisis multi perspektif, analisis asumsional serta pemetaan argumentasi.

## 2. *Policy Formulation*

Menurut Peter (1984) formulasi kebijakan berarti pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, pada tahap ini para analis mulai mengaplikasikan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa sebuah pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain. Dalam menentukan pilihan kebijakan pada tahap ini dapat menggunakan analisis biaya manfaat dan analisis keputusan, dimana keputusan yang harus diambil pada posisi ketidakpastian dan keterbatasan informasi.

Pada tahap formulasi kebijakan ini, para analis harus mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan melalui prosedur *forecasting* untuk memecahkan masalah yang diikuti dengan konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan yang dipilih.

## 3. *Policy Adoption*

Tahap adopsi kebijakan merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan stakeholders. Tahap ini dilakukan

setelah melalui proses rekomendasi dengan langkah-langkah berikut (Effendi,2001):

1. Mengidentifikasi alternatif kebijakan ( policy alternative) yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu.
2. Pengidentifikasian kriteria-kriteria untuk menilai alternatif yang akan direkomendasi.
3. Mengevaluasi alternatif – alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan tersebut lebih besar dari efek negatif yang akan timbul.
4. *Policy Implementation*

Pada tahap ini suatu kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit administrasi tertentu dengan memobilisasikan sumber dana dan sumber daya lainnya, dan pada tahap ini monitoring dapat dilakukan. Menurut Godon (1986) dalam Keban (2000) implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, pada posisi ini administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang administrator mampu mengatur sumber daya, unit-unit dan metode yang dapat mendukung pelaksanaan

program, melakukan interpretasi berkaitan dengan istilah-istilah program ke dalam rencana dan petunjuk yang dapat diterima dan *feasible* serta dapat menerapkan penggunaan instrumen-instrumen, melakukan pelayanan rutin atau merealisasikan tujuan program.

Lebih lanjut Effendi (2001) mengidentifikasi bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan atau membentuk output yang jelas (*tangible*), sedangkan tugas implementasi kebijakan adalah suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil (*outcomes*) melalui aktivitas pemerintah.

#### 5. *Policy Assesment*

Tahap akhir dari pembuatan kebijakan adalah penilaian kebijakan. Dalam penilaian ini semua proses implementasi dinilai apakah sesuai dengan yang telah ditentukan sebelumnya dan pada saat ini evaluasi dapat dilakukan.

### 3. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan suatu proses yang sangat penting ketika berbicara penerapan program baik itu yang bersifat sosial atau dalam dunia pendidikan. Implementasi program merupakan langkah-langkah pelaksanaan kegiatan dalam upaya mencapai tujuan dari program itu sendiri, Jones (1996: 101-102) menyebutkan implemetasi program merupakan salah satu komponen dalam suatu kebijakan. Implementasi program merupakan upaya yang berwenang untuk

mencapai tujuan. Menurut Jones (1996: 28) ada tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program yaitu :

1. Pengorganisasian. Struktur organisasi yang jelas diperlukan dalam mengoperasikan program sehingga tenaga pelaksana dapat terbentuk dari sumber daya manusia yang kompeten dan berkualitas.
2. Interpretasi. Para pelaksana harus mampu menjalankan program sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai.
3. Penerapan atau Aplikasi. Perlu adanya pembuatan prosedur kerja yang jelas agar program kerja dapat berjalan sesuai dengan jadwal kegiatan sehingga tidak berbenturan dengan program lainnya.

Berdasarkan teori tersebut, maka dalam implementasi program kemitraan antara Polri dengan masyarakat di Kabupaten Sintang terdapat 3 (tiga) aktivitas utama yang sangat penting. Aktivitas yang pertama adalah organisasi pelaksana kebijakan yang mencakup pembentukan atau penataan kembali sumber daya, metode serta unit-unit untuk menjadikan program berjalan. Kemudian, aktivitas yang kedua adalah interpretasi aparat pelaksana kebijakan, yaitu aktivitas pelaksana kebijakan yang menafsirkan agar program (seringkali dalam hal status) menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan. Terakhir, aktivitas yang ketiga adalah aplikasi atau penerapan dari



pelaksana kebijakan yang mencakup ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran, atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan dan kelengkapan program dari kebijakan publik yang sudah ditentukan.

Menurut Thoha (1997:56) “dimensi pertama yang menjadi pokok perhatian administrasi negara adalah kebijakan publik (*public policy*)”. Oleh karena itu, dalam lingkup disiplin Ilmu Administrasi Negara, keberadaan kebijakan adalah penting. Arti penting tersebut menurut Thoha (1997:56) “karena kebijakan selain dapat menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk mengatasi isu-isu masyarakat, memahami luasnya masalah yang dihadapi oleh suatu organisasi tetapi juga dapat menentukan ruang lingkup organisasi pemerintahan”. Menurut Islamy (1988:19) “sebagai suatu konsep, kebijakan (publik) pada umumnya diartikan sebagai serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah/negara kepada seluruh anggota masyarakat yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan publik”.

Menurut Subarsono (2005:11) “pada dasarnya kebijakan (*policy*) adalah keputusan yang dianggap terbaik yang dipilih dari berbagai alternatif yang ada dalam lingkungan kontekstualnya”. Dalam pengertian ini, maka ada dua konsep esensial yang perlu dijelaskan lebih lanjut yaitu tentang pilihan terbaik dan lingkungan kontekstual. Kebijakan itu selalu dipilih dari berbagai alternatif yang ada. Dari alternatif yang ada itu kemudian dipilih yang terbaik. Terbaik bagi kepentingan masyarakat secara keseluruhan atau terbaik bagi individu. Menurut

Subarsono (2005:12) “yang pertama disebut dengan *public policy* sedangkan yang kedua disebut dengan *individual decision*”.

Konsep esensial kedua adalah bahwa kebijakan itu dipilih dalam lingkungan kontekstual. Artinya keputusan tentang alternatif yang terbaik yang dipilih itu, tidak dilihat dalam kesendiriannya, tetapi dilihat dalam lingkungan kontekstualnya yang mungkin membatasi proses implementasi dari suatu keputusan. Lingkungan kontekstual itu dapat dalam sistem kontekstual yang lebih mikro maupun makro yang mudah dideteksi yang menurut Parraw (dalam Agustino, 2006:55) disebut dengan *technological environment* maupun lingkungan yang tidak dideteksi dengan baik atau disebut *turbulence environment*”. Oleh karena itu, kebijakan yang baik adalah yang mampu melihat peluang dalam lingkungan kontekstualnya sehingga kemungkinan akan terjadinya dampak negatif sebagai akibat dari kebijakan itu dapat ditekan. Malah, kalau mungkin dampak positif ganda perlu dikembangkan, baik yang jangka pendek maupun jangka panjang sehingga akibat dari suatu kebijakan menghasilkan keuntungan ganda.

Dari uraian di atas, menurut Badjuri dan Yuwono (2003:78) “maka jelas bahwa alternatif kebijakan yang dipilih itu adalah bukannya alternatif yang *value free* tetapi yang terbatas atau *bounded* oleh lingkungan kontekstualnya”. Lingkungan kontekstual yang paling dekat membatasi adalah dalam iklim aktor dan arena (wilayah) tempat kebijakan itu akan diimplementasikan, lingkungan

struktur organisasinya, unit fungsional, iklim kerja atau unsur organisasi yang lain. Sedangkan lingkungan kontekstual yang lebih luas dapat berupa lingkungan sosial, ekonomi, kultural, legal dan politik.

Kebijakan itu sendiri mempunyai tahap-tahap tertentu mulai dari formulasi sampai kepada evaluasi. Salah satu tahap dari kebijakan adalah tahap implementasi. Implementasi kebijakan tidak hanya bersangkut paut dengan mekanisme operasional kebijakan ke dalam prosedur-prosedur birokrasi, melainkan juga terkait dengan masalah konflik keputusan, dan bagaimana suatu kebijakan itu diperoleh kelompok-kelompok sasaran. Maka untuk mencermati proses implementasi kebijakan tersebut, terlebih dahulu, perlu dipahami beberapa konsep tentang implementasi kebijakan.

Pengertian implementasi dalam kamus Webster (dalam Wahab, 1997:64) dirumuskan secara singkat bahwa "*to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means force carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)". Jika pandangan ini diikuti, maka implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (kebijakan dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan atau dekrit Presiden).

Berdasarkan pandangan tersebut dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-

badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Untuk lebih jelasnya implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan itu. Disamping itu implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan.

Dalam proses implementasi kebijakan tentunya ada beberapa kondisi yang dapat mendorong atau menghambat implementasi kebijakan. Dengan demikian, implementasi efektif memerlukan adanya seperangkat kondisi optimal, yaitu kondisi dimana para implementor harus memiliki keahlian secara profesional di dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Tidak mungkin implementasi bisa dilakukan jika kondisinya kurang optimal atau kurang ideal.

Implementasi merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan menjadi kenyataan, atau dengan kata lain penerapan perencanaan ke dalam praktik. Namun dalam hal ini, tidak semua program yang diimplementasikan dapat berlangsung dengan mulus dan efektif.

Salah satu faktor yang mempengaruhinya menurut Williams (dalam Wahab, 1997:61) disebut sebagai “*implementation capacity* dari organisasi atau kelompok organisasi atau aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* tidak lain adalah kemampuan suatu organisasi/ aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai”.

Menurut Grindle (dalam Wahab, 1997:127) menyebutkan, proses implementasi kebijakan yang efektif hanya dapat dimulai apabila : “a) tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci; b) program-program aksi telah dirancang dan; c) sejumlah dana atau biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran tersebut”. Tanpa adanya syarat-syarat tersebut, maka kebijakan negara boleh dikatakan sekedar retorika atau slogan politik belaka.

Dalam kehidupan masyarakat madani yang bercirikan demokrasi dan supremasi hukum, Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) harus mampu mengimplementasikan kebijakan yang dapat memberikan jaminan keamanan, ketertiban dan perlindungan hak asasi manusia kepada masyarakat serta dapat menunjukkan transparansi dalam setiap tindakan, menjunjung tinggi kebenaran,

kejujuran, keadilan, kepastian dan manfaat sebagai wujud pertanggung jawaban terhadap publik (akuntabilitas publik).

Untuk mencapai tujuan dan sasaran harus dipilih strategi yang tepat agar dapat meningkatkan kinerja dan mengarahkan pada visi dan misi. Strategi merupakan rencana aksi terpadu yang mencakup penetapan kebijakan dan program operasional. Strategi menjelaskan pemikiran-pemikiran secara konseptual analitis, dan komprehensif tentang langkah-langkah yg diperlukan untuk memperlancar atau mempercepat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Strategi dimaksudkan untuk mencapai hasil yang konsisten dengan visi-misi-tujuan-sasaran yang telah ditetapkan.

Menurut Badjuri dan Yuwono (2003:77) “kebijakan adalah ketentuan yang telah disepakati pihak terkait yang ditetapkan oleh pihak yang berwenang untuk dijadikan pedoman, pegangan petunjuk bagi setiap kegiatan aparatur pemerintah dan masyarakat, agar tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam upaya mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi”. Kebijakan dapat berupa regulatif seperti aturan, sistem dan prosedur maupun alokatif seperti sumber daya, dana, dan waktu. Badjuri dan Yuwono (2003:77) menyatakan kebijakan tersebut diharapkan dapat berfungsi sebagai, “(1) Memberikan petunjuk prinsip-prinsip, rambu-rambu dan signal-signal penting dalam menyusun program dan kegiatan, (2) Memberikan informasi mengenai bagaimana strategi akan dilaksanakan, (3) Memberikan keyakinan bagi pelaksana (baik aparatur pemerintah maupun

masyarakat) serta (4) Untuk kelancaran dan keterpaduan upaya mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi”.

#### 4. Model Implementasi Kebijakan

Kajian implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan, dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung (secara efektif) maka dapat dilihat dari beberapa model implementasi kebijakan.

Beberapa pandangan tentang model implementasi kebijakan yang dipengaruhi oleh ruang dan waktu, dapat ditemui dari berbagai kepustakaan, yang berusaha menggambarkan proses implementasi kebijakan untuk bisa dilaksanakan secara efektif. Misalnya pandangan yang dikemukakan Parsons (1997:463) yang membagi garis besar perkembangan model implementasi menjadi empat tahap yaitu :

Pertama, model analisis kegagalan, memandang implementasi sebagai proses interaksi antara penyusunan tujuan dengan tindakan (Pressman dan Wildavsky, 1973); implementasi sebagai politik adaptasi saling menguntungkan (MC Laughlin, 1975); implementasi sebagai bentuk permainan (Bardach, 1977).

Kedua, model rasional (*top down*) untuk mengidentifikasi faktor-faktor mana yang membuat implementasi sukses ; Van Mater dan Van Horn (1975)

memakai pandangan bahwa implementasi perlu memepertimbangkan isi atau tipe kebijakan; Hood (1976) memandang implementasi sebagai administrasi yang sempurna; Sabatier dan Mazmanian (1979) melihat implementasi dari kerangka analisisnya; Grindle (1980) memandang implementasi sebagai proses politik dan administrasi.

Ketiga, kritikan dari pendekatan *bottom-up* terhadap model pendekatan *top-down* dalam kaitannya dengan pentingnya faktor-faktor lain dan interaksi organisasi misalnya, implementasi harus memperbaiki interaksi antara pemerintah dengan warganya (Lipsky, 1971); implementasi sebagai proses yang disusun melalui konflik dan tawar menawar (Wetherley dan Lipsky, 1977); implementasi harus memakai *mutiple frameworks* (Elmore, 1978, 1979); implementasi harus dianalisis dalam konteks *institutional structures* (Hjern et al, 1978); implementasi merupakan proses alur (Smith, 1973).

Keempat, teori-teori basil sintesis (*hybrid theories*), implementasi sebagai evolusi (Majone dan Wildavsky, 1984); implementasi sebagai pembelajaran (Browne dan Wildavsky, 1984); implementasi sebagai *policy action continuum* (Lewis dan Flynn, 1978, 1979; Barrett dan Fudge, 1981); implementasi sebagai *sirkuler leadership* (Nakamura dan Smallwood, 1980); implementasi sebagai hubungan inter-organisasi (Hjern dan Porter, 1981); implementasi dan tipe-tipe kebijakan (Ripley dan Franklin, 1982); implementasi sebagai hubungan



antar organisasi (Toole dan Montjoy, 1984); implementasi sebagai teori kontingensi (Alexander, 1985); implementasi sebagai analisis kasus (Pressman dan Wildavsky, 1973; Bullock dan M. Lamb, 1986); implementasi sebagai bagian sub sistem kebijakan (Sabatier, 1986) dan implementasi sebagai manajemen sektor publik (Hughes, 1994).

Agaknya masih banyak lagi pandangan tentang model (teori) implementasi yang mungkin bisa ditemukan dalam berbagai literatur. Namun untuk keperluan penelitian ini hanya akan diuraikan teori yang lebih mendekati tema penelitian ini.

(1) Model *Top Down* yang dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian.

Sabatier dan Mazmanian (dalam Stillman, 1988:379-388) meninjau implementasi dari kerangka analisisnya. Modelnya itu dikenal dan dianggap sebagai salah satu model *top down* paling maju. Karena mereka telah mencoba mensintesis ide-ide dari pencetus teori model *top down* dan *bottom up* menjadi enam kondisi bagi implementasi yang efektif apabila ; 1) tujuan-tujuan bersifat konsisten dan jelas sehingga mereka bisa memberi standar evaluasi dan sumber yang legal; 2) teori kausal yang memadai, sehingga menjamin bahwa kebijakan memiliki teori yang akurat bagaimana melakukan perubahan; 3) struktur organisasi disusun secara legal, guna mengupayakan kepatuhan bagi pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran; 4) para implementor punya komitmen dan

keterampilan dalam menerapkan kebebasan yang dimilikinya, guna mewujudkan tujuan kebijakan; 5) dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dan kekuasaan dalam legislatif dan eksekutif ; 6) perubahan kondisi sosial ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuasaan, atau memperlemah teori kausal yang mendukung kebijakan tersebut.

Namun demikian kedua tokoh ini menyadari pula, bahwa bila kondisi-kondisi diatas terpenuhi bukan berarti ada jaminan mutlak bahwa implementasi itu akan benar-benar berjalan efektif. Ada faktor-faktor lain yang harus diperhatikan. Faktor-faktor itu disebut Sabatier dan Mazmanian "*sub optimal conditions*", yaitu kondisi dimana para legislator atau perumus kebijakan menghadapi (1) informasi yang tidak valid (2) konflik tujuan dan kompleksitas politik di legislatif (3) kesulitan melakukan aktivitas, terutama pada tataran implementasi dan evaluasi, yang disebabkan oleh masalahnya tidak jelas (4) tidak adanya dukungan dari kelompok kepentingan (5) validitas teknik dan teori yang tidak memadai.

Dalam hal ini, Sabatier dan Mazmanian mencoba memperkirakan kondisi apa yang mendorong atau menghambat implementasi kebijakan. Dengan demikian, menurut mereka implementasi efektif memerlukan adanya seperangkat kondisi optimal, yaitu kondisi dimana para implementor harus memiliki keahlian secara profesional di dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Tidak mungkin implementasi bisa dilakukan jika kondisinya kurang optimal atau kurang ideal.

Posisi model *top Down* yang diambil oleh Sabatier dan Mazmanian terpusat pada hubungan antara keputusan-keputusan dengan pencapaiannya, formulasi dengan implementasinya, dan potensi hirarkhi dengan batas-batasnya, serta kesungguhan implementor untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut. Sedangkan untuk pendekatan *bottom up* mereka mencoba memprediksi signifikansi hubungan antara para aktor yang terlibat dalam suatu kebijakan atau arena problem, dengan keterbatasan hirarkhi formal dalam kondisi hubungan dengan lingkungan di luar peraturan. Mereka melihat implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel yang berhubungan dengan ;1) karakteristik masalah; 2) struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan operasional kebijakan; 3) faktor-faktor di luar peraturan. Namun demikian, tampaknya penekanannya masih sangat tergantung pada tipologi pelaksana dan masih bersifat administrasi, dengan titik berat pada analisis hipotesis dan cara-cara untuk mencapai tujuan yang masih terpusat pada kompliansi dan kontrol yang efektif atau koordinasi. Pemikiran Sabatier dan Mazmanian menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya memenuhi apa yang telah digariskan.

## (2) Model *Bottom -up* oleh Smith.

Smith (1973;202-205) memandang implementasi sebagai proses Atau alur. Melihat proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan

atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Smith menyatakan ada empat variabel yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan; a) *idealized policy*, yaitu suatu pola interaksi yang diidealisasikan oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target group* untuk melaksanakannya; b) *target group*, yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena mereka ini banyak mendapat pengaruh dari kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola prilakunya dengan kebijakan yang dirumuskan; c) *implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; d) *Environmental factors*, yaitu unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Keempat variabel di atas tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu sering menimbulkan tekanan (*tension*) bagi terjadinya transaksi atau tawar menawar antara formulator dan implementor kebijakan

Kebaikan model pendekatan *bottom up* yang dikemukakan oleh Smith adalah, kebijakan tidak berjalan secara linier dan mekanistik (banyak faktor yang mempengaruhinya) dan memungkinkan terjadinya negosiasi serta konsensus

antara formulator, implementor dan *target group*. Kelemahannya adalah, unit birokrasi terendah sebagai pelaksana kadangkala belum siap ketika kebijakan diimplementasikan serta masih diragukan kesiapan dan kemampuannya.

### (3) Model Sintesis

Wildavsky dan Browne (dalam Lane, 1995:103) mengatakan bahwa *implemtation as learning* (implementasi sebagai proses pembelajaran),” *implementation is modelled as an endless learning process where the implementors through continuos search process come up with improved goal functions and more reliable programme technologies* “ (implementasi digambarkan sebagai proses pembelajaran terus menerus dimana para pelaksana melalui berbagai proses penelitian berkelanjutan berusaha mencari fungsi tujuan dan mengandalkan teknologi program yang lebih handal/terpercaya).

Pandangan ini memungkinkan bagi diadakannya revisi yang dilakukan secara terus menerus sepanjang proses implementasi berlangsung. Karena itu tidak ada tujuan yang sifatnya tunggal bagi proses implementasi kebijakan. Sebab setiap tahap berarti peningkatan hubungan daripada tahap-tahap sebelumnya.

Sabatier (dalam Parsons, 1997:486-488) mengemukakan bahwa, sisntesis dari dua posisi (model *top down* dan *bottom up*) dimungkinkan dengan menggunakan dinamika implementasi inter-organisasi dalam bentuk *network* seperti yang dikemukakan Hjern dan Porter (1981: 252), dimana sintesis ini

disempumakan melalui penggunaan konteks *policy subsystems* yaitu semua aktor terlibat secara interaktif satu sama lain dalam proses politik dan kebijakan serta dibatasi oleh parameter yang relatif stabil dan ditambah pula adanya kejadian di luar subsistem. Persoalan sentral dari model implementasi ini adalah kedudukannya sebagai bagian yang berkesinambungan dari pembuatan kebijakan (*on going part of policy making*) dalam *advocacy coalitions*, atau pendampingan serta interaksi para aktor kebijakan dengan segenap elemen yang ada di masyarakat.

Model ini memperhitungkan pendekatan *bottom up*, karena menekankan *network* yang menyusun implementasi. Pada saat yang sama menekankan pentingnya pertimbangan model *top down* dalam sistem, termasuk keyakinan para elit kebijakan dan dampak dari peristiwa eksternal. Implementasi dalam pengertian ini bisa dikonseptualisasikan sebagai proses pembelajaran (*learning process*) dan apabila dilakukan secara terus menerus akan dapat merubah inti kebijakan (*policy core*). Tujuannya adalah untuk menganalisis proses terjadinya pembelajaran terhadap kebijakan di kalangan *advocacy coalition* dan untuk memperkenalkan kondisi, institusional yang paling cocok atau kondusif bagi proses belajar dalam melakukan perubahan atau penyesuaian.

Kelebihan model sintesis yang berfungsi menghasilkan konsensus adalah semua aktor terlibat secara aktif dalam proses kebijakan dan terjadinya interaksi

serta pendampingan para aktor kebijakan dengan berbagai elemen di masyarakat. Kelemahannya adalah, proses interaksi dan negosiasi terjadi sepanjang waktu dan memungkinkan terjadinya reformulasi kebijakan.

Menurut Lane (1995:108), terdapat perbedaan yang cukup tajam antara model *top down* dan *bottom up*. Ia mengatakan "*top down models emphasize responsibility, bottom up models underline trust*" (model *top down* menekankan pada tanggung jawab, dan model *bottom up* menekankan pada kepercayaan). Antara kepercayaan dan tanggung jawab sama-sama dibutuhkan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, dimana proses implementasi merupakan perpaduan antara kepercayaan dan tanggung jawab. Dengan demikian, tidak ada satupun model yang benar-benar menjamin keberhasilan implementasi kebijakan secara efektif, karena masing-masing model memiliki kelebihan dan kekurangannya.

Untuk kepentingan penelitian ini, peneliti cenderung menggunakan model pendekatan sintesis, yang lebih memberikan peluang adanya negosiasi antar aktor kebijakan dan adanya keterlibatan segenap komponen masyarakat, dengan adanya kompromi yang terjadi hasil akhirnya adalah sebuah implementasi kebijakan yang lahir dari adanya konsensus bersama.

## 5. Pengertian Program

Secara umum pengertian program adalah penjabaran dari suatu rencana, dalam hal ini program merupakan bagian dari perencanaan dan sering pula diartikan bahwa program adalah kerangka dasar dari pelaksanaan suatu kegiatan. Westra (1989:236) mengatakan bahwa “program adalah rumusan yang memuat gambaran pekerjaan yang akan dilaksanakan beserta petunjuk cara-cara pelaksanaannya”. Siagian (dalam Westra 1989:124) mengatakan bahwa “penyusunan program adalah penjabaran suatu rencana yang telah ditetapkan sedemikian rupa sehingga program kerja itu memiliki ciri-ciri operasional tertentu”. Lebih lanjut di jelaskan jika suatu program yang baik harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Tujuan yang dirumuskan secara jelas.
2. Penentuan peralatan yang terbaik untuk mencapai tujuan tersebut.
3. Suatu kerangka kebijaksanaan yang konsisten atau proyek yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan program seefektif mungkin.
4. Pengukuran ongkos-ongkos yang diperkirakan dan keuntungankeuntungan yang diharapkan akan dihasilkan program tersebut.
5. Hubungan dengan kegiatan lain dalam usaha pembangunan dan program pembangunan lainnya, karena suatu program tidak dapat berdiri sendiri.
6. Berbagai upaya dibidang manajemen, termasuk penyediaan tenaga, pembiayaan, dan lain lain untuk melaksanakan program tersebut.



Ahli lainya, yaitu Jones (1996:295) berpendapat bahwa “program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan”. Lebih lanjut Jones juga menjelaskan bahwa di dalam program dibuat beberapa aspek, yaitu mengenai:

1. Tujuan kegiatan yang akan dicapai.
2. Kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan.
3. Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
4. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
5. Strategi pelaksanaan.

Melalui program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperasionalkan. Hal ini sesuai dengan pengertian program yang diuraikan oleh Korten (dalam Jones 1996:232) bahwa “*A programme is collection of interrelated project designed to harmonize and integrated various action an activities for achieving averral policy abjectives*” atau suatu program adalah kumpulan proyek-proyek yang berhubungan telah dirancang untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang harmonis dan secara integratif untuk mencapai sasaran kebijaksanaan tersebut secara keseluruhan.

Dengan demikian peneliti dapat menyimpulkan bahwa program tindakan yang didasarkan pada model teoritis yang jelas, yakni sebelum menentukan masalah sosial yang ingin diatasi dan memulai melakukan intervensi, maka sebelumnya harus ada pemikiran yang serius terhadap bagaimana dan mengapa

masalah itu terjadi dan apa yang menjadi solusi terbaik, jadi dalam menentukan suatu program harus dirumuskan secara matang sesuai dengan kebutuhan agar dapat mencapai tujuan melalui partisipasi dari pelaksana programnya.

## **6. Program Kebijakan Kemitraan Polri Dan Masyarakat**

Indonesia memiliki Kebijakan Program Pembangunan yang telah dituangkan dalam Nawa Cita Joko Widodo-Jusuf Kalla adalah untuk membangun Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu yang bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial

Ada sembilan (9) agenda pembangunan yang akan dilakukan pada tahun 2015-2019 dalam Nawa Cita Joko Widodo-Jusuf Kalla antara lain :

1. Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara;
2. Membuat pemerintah tidak absen dengan pembangunan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya;
3. Membangun indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan;
4. Menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya;

5. Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia;
6. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional;
7. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik;
8. Melakukan revolusi karakter bangsa;
9. Memperteguh ke-bhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

Bedasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa Nawa Cita yang pertama adalah “menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara”. Terkait hal tersebut, Siagian (1988:101) menyatakan “Fungsi utama negara terhadap warganya adalah negara sebagai *political state*. Sebagai *political state*, negara memainkan empat fungsi pokok, yaitu: memelihara ketertiban dan ketenangan (*maintenance of peace and order*), pertahanan dan keamanan, fungsi diplomatik, dan fungsi perpajakan”.

Dari pendapat di atas, dapat diketahui ketertiban dan ketenangan (*maintenance of peace and order*) merupakan fungsi yang sangat penting, oleh karena ketertiban dan ketenangan di dalam masyarakat tidak akan ada apabila pemerintah tidak berhasil melaksanakan fungsi ini. Hal ini disebabkan, ketentraman dan ketertiban umum adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tentram, tertib dan teratur. Untuk menunjang pelaksanaan

pembangunan di daerah secara berkesinambungan, ketentraman dan ketertiban umum merupakan kebutuhan dasar dalam melaksanakan pelayanan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Departemen Dalam Negeri RI (2002:9) “ketertiban adalah suasana yang mengarah kepada keteraturan dalam masyarakat menurut norma yang berlaku sehingga menimbulkan motivasi bekerja dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan”. Selanjutnya, pembinaan ketentraman dan ketertiban umum menurut Departemen Dalam Negeri RI (2002:10) adalah “segala usaha, tindakan dan kegiatan yang berhubungan dengan perencanaan, penyusunan, pengembangan, pengarahannya, pemeliharaan serta pengendalian dibidang ketentraman dan ketertiban umum secara berdaya guna dan berhasil guna”.

Tujuan dan pembinaan ketentraman dan ketertiban umum adalah untuk menghilangkan atau mengurangi segala bentuk ancaman dan gangguan terhadap ketentraman dan ketertiban umum di dalam masyarakat, serta menjaga agar roda pemerintahan dan peraturan perundang-undangan dapat berjalan lancar. Dengan kondisi tersebut, diharapkan pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur dalam rangka memantapkan Ketahanan Nasional.

Harus diakui, walaupun di satu sisi kewenangan di bidang keamanan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pada Kabupaten/Kota dalam kerangka otonomi daerah, namun demikian peningkatan upaya keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan tanggung jawab seluruh komponen yang ada

pada daerah yang bersangkutan, dimana dalam hal ini aparat Kepolisian atau Polri merupakan ujung tombak terdepan dalam pelaksanaan tugas tersebut. Menurut Departemen Dalam Negeri RI (2002:15) Hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pada tingkat Kabupaten, Kapolres merupakan salah satu unsur Muspida yang secara langsung maupun tidak langsung merupakan komponen pimpinan yang berperan secara aktif dalam penyelenggaraan pembangunan.
2. Pada tingkat Kecamatan, Kapolsek merupakan salah satu unsur Muspika yang dapat berperan secara aktif dalam penyelenggaraan pembangunan pada tingkat kecamatan.
3. Pada tingkat desa/kelurahan Kapospol/aparat Polri bersama perangkat desa/kelurahan merupakan aparatur yang berperan membina kehidupan masyarakat sekaligus sebagai aktor yang dapat mendorong partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan.

Bertitik tolak dari uraian tersebut, menurut Soekanto (1990:23), maka peran Polri dalam proses penyelenggaraan pembangunan daerah dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Sebagai ujung tombak pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat Polri harus dapat mendidik warga masyarakat secara persuasif akan tetapi Polri juga harus mampu mewujudkan kewibawaannya walaupun dalam menghadapi bahaya sekalipun.
2. Dalam melaksanakan pekerjaannya Polri hendaknya senantiasa bertindak secara efektif dan efisien. Orientasi pada tugas merupakan motivasi untuk selalu meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
3. Selalu meningkatkan profesionalitas. Polri yang profesional adalah Polri yang selalu memberikan jasa profesional yang diperlukan oleh warga masyarakat. Polisi yang profesional harus bekerja atas dasar (kode) etik yang diciptakan untuk mempertahankan dan mengembangkan profesi. Dengan demikian, Polri tidak hanya bertugas memberantas kejahatan, akan tetapi juga untuk mengadakan sosialisasi kepada masyarakat.

Proses reformasi yang telah dan sedang berlangsung untuk menuju masyarakat sipil yang demokratis membawa berbagai perubahan di dalam sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Polri yang saat ini sedang melaksanakan proses reformasi untuk menjadi kepolisian sipil, harus dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan kehidupan masyarakat dengan cara merubah paradigma yang menitik beratkan pada pendekatan yang reaktif dan konvensional (kekuasaan) menuju pendekatan yang proaktif dan mendapat dukungan publik dengan mengedepankan kemitraan dalam rangka pemecaban masalah-masalah sosial. Menurut Effendi (1997:23) “model penyelenggaraan fungsi kepolisian tersebut dikenal dengan berbagai nama seperti *Community Oriented Policing*, *Community Based Policing* dan *Neighbourhood Policing*, dan akhirnya populer dengan sebutan *Community Policing*”. Selanjutnya, Siagian (1988:101) menyatakan:

Fungsi memelihara ketertiban dan ketenangan (*maintenance of peace and order*) merupakan fungsi yang sangat penting, oleh karena ketertiban dan ketenangan di dalam masyarakat tidak akan ada apabila pemerintah tidak berhasil melaksanakan fungsi ini. Gangguan terhadap ketertiban dan ketenangan bias datang dari masyarakat sendiri yang terlalu menonjolkan kepentingan pribadinya dan mungkin mencari jalan termudah untuk memuaskan kebutuhannya. Gangguan itu dapat pula datang dari sumber-sumber lain.

Secara Tradisional Polri mengembangkan Program Bimbingan Masyarakat (Bimmas) dan program-program yang berkaitan dengan Sistem Keamanan Swakarsa (Siskamswakarsa). Program Siskamswakarsa dilakukan melalui Sistem

Keamanan Lingkungan (Siskamling) yang meliputi lingkungan pemukiman, lingkungan pendidikan dan lingkungan kerja sebagai bentuk-bentuk pengamanan swakarsa sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Babinkamtibmas (Bintara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat) berperan sebagai ujung tombak pelaksanaan Siskamswakarsa/Siskamling. Menurut Effendi (1997:23) “selain membawa berbagai manfaat, pola penyelenggaraan tugas Polri yang bersifat *Pre-Empyif* dengan Pendekatan Bimmas/Babinkamtibmas yang mencerminkan hubungan struktural kekuasaan dipandang perlu untuk disesuaikan untuk perkembangan masyarakat madani”.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang diuraikan di atas maka dipandang perlu untuk mengadopsi konsep *Community Policing* dan menyesuaikan dengan karakteristik dan kebutuhan masyarakat Indonesia. Tanpa mengenyampingkan kemungkinan penggunaan penterjemahan istilah yang berbeda terutama bagi keperluan akademis, secara formal oleh jajaran Polri, model tersebut diberi nama Perpolisian Masyarakat dan selanjutnya secara konseptual dan operasional disebut Polmas.

Sebagaimana diutarakan sebelumnya, Polmas bukan hanya semacam program dalam penyelenggaraan fungsi kepolisian tetapi merupakan suatu metafora yang menuntut perubahan yang mendasar ke arah personalisasi penyajian layanan kepolisian. Perubahan demikian sudah barang tentu akan

membawa konsekuensi dalam pelaksanaan tugas Polri sebagai aparat penegak hukum dalam suatu masyarakat demokratis yang menjunjung supremasi hukum seperti di Indonesia. Oleh karena itu kebijakan dasar yang harus diletakkan adalah bahwa penerapan Polmas hanya direalisasikan pada level lokal terutama lingkungan komunitas yang mencerminkan kehidupan bersama yang komunitarian.

Penerapan Polmas secara lokal tidak berarti bahwa prosesnya hanya dilakukan terbatas pada tataran operasional tetapi harus berlandaskan pada kebijakan yang komprehensif mulai dari tataran konseptual pada level manajemen puncak. Sebagai suatu pendekatan yang bersifat komprehensif maka kebijakan penerapan Polmas menyangkut bidang-bidang organisasi/kelembagaan, manajemen sumber daya manusia, manajemen logistik, dan manajemen anggaran/kcuangan serta manajemen operasional Polri.

#### **7. Tujuan dan Sasaran Kemitraan Polri dan Masyarakat**

Menurut Winardi (1992:42) "tujuan merupakan target kualitatif organisasi, sehingga pencapaian target ini dapat merupakan ukuran kinerja faktor-faktor kunci keberhasilan organisasi". Tujuan sifatnya lebih konkrit daripada misi dan mengarah pada suatu titik terang pencapaian hasil. Dengan adanya pernyataan tujuan, maka akan jelas bagi organisasi mengenai arah yang akan dituju dalam rangka mempertahankan eksistensi dimasa datang. Dengan demikian, tujuan



merupakan penjabaran secara lebih nyata dari perumusan visi dan misi yang unik dan idealistik.

Tujuan penerapan Polmas adalah terwujudnya kerjasama Polisi dan masyarakat lokal (komunitas) untuk menanggulangi kejahatan dan ketidaktertiban sosial dalam rangka menciptakan ketentraman umum dalam kehidupan masyarakat setempat. Dalam rangka mengadopsi model *Community Policing* yang sejalan dengan perkembangan masyarakat modern, sejumlah satuan kewilayahan/organisasi Polri telah/ sedang mengimplementasikan model serupa menurut versi masing-masing. Bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam *Community Policing* pada hakekatnya telah diimplementasikan Polri berdasarkan konsep sistem keamanan swakarsa/ dan pembinaan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa melalui program-program fungsi Bimmas yang sesuai dengan nilai-nilai Sosio-Kultural Bangsa Indonesia.

Winardi (1992:50) menyatakan “sasaran merupakan penjabaran dari tujuan secara terukur yang akan dicapai secara nyata dalam jangka waktu tahunan. Sasaran merupakan bagian internal dalam proses perencanaan strategis. Sasaran harus bersifat spesifik, dapat dinilai, diukur, menantang namun dapat dicapai, orientasi pada hasil dan dapat dicapai dalam periode tertentu”. Sasaran juga disertai dengan indikator kinerja sasaran.

Indikator kinerja sasaran merupakan ukuran keberhasilan dari suatu sasaran strategis organisasi yang bersifat kuantitatif atau kualitatif dan dijadikan

patokan/tolok ukur dalam menilai keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan pemerintahan dalam mencapai visi dan misi organisasi. Sehubungan dengan itu, untuk memungkinkan terbangunnya kerjasama yang menjadi tujuan Penerapan Polmas adalah “membangun Polri yang dapat dipercaya oleh warga setempat dan membangun komunitas yang siap bekerjasama dengan Polri dalam meniadakan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban serta menciptakan ketentraman warga setempat”.

#### **8. Perwujudan Kemitraan Polri dan Masyarakat**

Sebelum Konsep *Community Policing* diluncurkan terutama di negara-negara maju, penyelenggaran tugas-tugas kepolisian baik dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban maupun penegakan hukum, dilakukan secara konvensional. Polisi cenderung melihat dirinya semata-mata sebagai pemegang otoritas dan institusi kepolisian dipandang semata-mata sebagai alat negara sehingga pendekatan kekuasaan bahkan tindakan represif seringkali mewarnai pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian.

Menurut Musakabe (2001:90) “Walaupun prinsip-prinsip melayani dan melindungi (*to serve and to protect*) ditekankan, pendekatan-pendekatan yang birokratis, sentralistik, serba sama/seragam mewarnai penyajian layanan kepolisian. Gaya Perpolisian tersebut mendorong Polisi untuk mendahulukan mandat dari Pemerintah Pusat dan mengabaikan persetujuan masyarakat lokal yang dilayani”. Selain itu Polisi cenderung menumbuhkan sikap yang

menampilkan dirinya sebagai sosok yang formal, dan eksklusif dari anggota masyarakat lainnya. Pada akhirnya semua itu berakibat pada memudarnya legitimasi kepolisian di mata publik pada satu sisi, serta semakin berkurangnya dukungan publik bagi pelaksanaan tugas kepolisian maupun buruknya citra polisi pada sisi lain.

Pada awalnya, operasional Polisi merupakan Prajurit ABRI yang dalam pelaksanaan tugasnya diwarnai sikap dan tindakan yang kaku bahkan militeristik yang tidak proposional. Perpolisian semacam itu juga ditandai antara lain oleh pelaksanaan tugas kepolisian, utamanya penegakan hukum, yang bersifat otoriter, kaku, keras dan kurang peka terhadap kebutuhan rasa aman masyarakat. Di sisi lain pelaksanaan tugas kepolisian sehari-hari, lebih mengedepankan penegakan hukum utamanya untuk menanggulangi tindak kriminal. Berkaitan dengan Sistem Keamanan dan Ketertiban Masyarakat Swakarsa, Polri dibebani tugas melakukan pembinaan kamtibmas yang diperankan oleh Babinkamtibmas sebagai ujung tombak terdepan. Pendekatan demikian memposisikan Masyarakat seakan-akan hanya sebagai obyek dan polisi sebagai subyek yang serba lebih sehingga dianggap figur yang mampu menangani dan menyelesaikan segenap permasalahan kamtibmas yang dihadapi masyarakat.

Sejalan dengan pergeseran peradaban umat manusia, secara universal terutama di negara-negara maju, masyarakat cenderung semakin jenuh dengan cara-cara lembaga pemerintah yang birokratis, resmi, formal/kaku,

general/seragam dan lain-lain dalam menyajikan layanan publik. Terdapat kecenderungan bahwa masyarakat lebih menginginkan pendekatan-pendekatan yang personal dan menekankan pemecahan masalah dari pada sekedar terpaku pada formalitas hukum yang kaku. Dalam bidang penegakan hukum terutama yang menyangkut pertikaian antar warga, penyelesaian dengan mekanisme informal dipandang lebih efektif dari pada proses sistem peradilan pidana formal yang acapkali kurang memberikan peranan yang berarti bagi korban dalam pengambilan keputusan penyelesaian masalah yang dideritanya.

Menurut Musakabe (2001:56) “kondisi sebagaimana diutarakan di atas mendorong diluncurkannya program-program baru dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian terutama yang disebut *Community Policing*”. Lambat laun, *Community Policing* tidak lagi hanya merupakan suatu Program dan/atau Strategi melainkan suatu falsafah yang menggeser paradigma konvensional menjadi suatu model perpolisian baru dalam masyarakat madani. Model ini pada hakekatnya menempatkan masyarakat bukan semata-mata sebagai obyek tetapi mitra kepolisian dan pemecahan masalah (pelanggaran hukum) lebih merupakan kepentingan dari pada sekedar proses penanganan yang formal/prosedural.

## **9. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penerapan Model Kemitraan Polri dan Masyarakat**

Aktivitas implementasi kebijakan pada dasarnya bersifat kompleks karena sangat ditentukan oleh beberapa faktor. Dalam pandangan Grindle (dalam

Wibawa, 1992: 26) ada dua hal yang mempengaruhi aktivitas implementasi dalam proses politik dan administrasi yaitu:

*Contents of policy* dan *contexs of implementation*. Adapun dimaksud *contents of policy* yaitu kepentingan yang dipengaruhi (*interests affected*), tipe manfaat (*type of benefits*), derajat perubahan yang diharapkan (*extent of change envisioned*), letak pengambilan keputusan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementator*) dan sumber daya yang dilibatkan (*resources commited*). Sedangkan yang dimaksud *contexs of implementation* yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat (*power, interest and strategies of actors*), karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristic*) dan kepatuhan dan daya tanggap (*compliance and responsiveness*).

Dilain pihak, Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno 2002:109) memformulasikan 6 faktor yang mempengaruhi proses dan penampilan implementasi kebijakan yaitu :

1. Standar dan tujuan yaitu adanya kejelasan dari standar dan tujuan kebijakan yang akan dilaksanakan,
2. Sumber daya, yaitu tersedianya berbagai sumber daya yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan seperti staf, fasilitas fisik, informasi dan sebagainya
3. Komunikasi antar organisasi dan pelaksana, yaitu adanya transmisi informasi yang lancar, seimbang dan jelas antara organisasi dan pelaksana kebijakan
4. Karakteristik lembaga pelaksana, yaitu adanya ciri dan kemampuan lembaga pelaksana yang mendukung kesuksesan pelaksanaan implementasi kebijakan
5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik yaitu kondisi kondusif dari lingkungan sosial, ekonomi dan politik dimana kebijakan tersebut dilaksanakan,
6. Disposisi pelaksana yaitu adanya kesediaan dan komitmen dari pelaksana untuk mensukseskan implementasi kebijakan di lapangan.

Merujuk pada pendapat beberapa ahli di atas nyatalah bahwa aktivitas implementasi sebuah kebijakan Perpolisian Masyarakat merupakan aktivitas yang

kompleks karena ada banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan tersebut. Namun kompleksitas implementasi kebijakan publik dapat diuraikan dengan menggunakan berbagai perspektif sesuai dengan kepentingan yang hendak dicapai. Dalam konteks tulisan ini, mencoba memahami implementasi kebijakan publik dari beberapa variabel seperti organisasi pelaksana (Polri) serta masyarakat yang merupakan kelompok sasaran.

Atas dasar tantangan dan tuntutan reformasi, maka salah satu faktor kuncinya adalah kualitas sumber daya manusia aparatur negara termasuk aparatur Polri. Dikatakan demikian, karena dari berbagai kajian akademik maupun secara empirik menunjukkan, titik lemah dari upaya reformasi salah satunya berada pada aspek kualitas sumber daya manusia aparatur negara. Hal ini disebabkan, tingkat kompetensi yang dimiliki aparatur negara dirasakan masih belum sesuai harapan. Bahkan untuk beberapa hal, dapat dikatakan masih jauh dari yang diharapkan masyarakat, terutama dalam proses implementasi kebijakan publik.

Menurut Musakabe (2001:60) “Kedudukan organisasi Polri sangat penting dalam proses implementasi Model Perpolisian Masyarakat”. Karena setelah sebuah kebijakan dirumuskan dan ditetapkan maka dibutuhkan adanya suatu sistem untuk mengimplementasikannya. Melalui organisasi Polri berbagai variasi tindakan yang luas, membicarakan dan menyelenggarakan petunjuk, menyelenggarakan pendanaan, menjabarkan informasi, menganalisis permasalahan, membantu dan mempermudah personil, membuat unit-unit

operasional, mengusulkan berbagai alternatif, merencanakan, mengorganisasi dan lain-lain dapat diselenggarakan.

Effendi (1997:32) menyatakan faktor lainnya dalam organisasi adalah “Disiplin (*dicipline*) yang merupakan suatu ketaatan dan kepatuhan terhadap suatu norma, hukum, ataupun ketentuan-ketentuan lain yang berlaku harus dilakukan atas dasar kesadaran untuk melakukan sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai anggota Polri”. Dengan kata lain bahwa anggota Polri harus mampu mengendalikan diri untuk selalu melaksanakan semua aturan yang berlaku tanpa ada paksaan. Namun demikian dalam untuk mendapat anggota Polri yang disiplin tinggi perlu suatu dorongan baik dari individu anggota Polri (internal) maupun dari luar (eksternal). Dorongan kuat dari dalam timbul dari adanya suatu kesadaran individu yang kuat tentang disiplin itu sendiri. Menurut Santoso (1997:52) “hal ini memerlukan suatu peran pimpinan (*power*) dalam suatu lingkungan tertentu dalam menciptakan kondisi yang menuntut adanya kesadaran dari anggota Polri melakukan perbuatan sesuai aturan yang berlaku”. Sehingga diri anggota Polri akan mendapatkan out put rasa aman dan nyaman dalam melaksanakan tugasnya. Sedangkan dorongan kuat dari luar timbul sebagai akibat dari pengaruh luar baik dari unsur pimpinan maupun lingkungan.

Untuk menghindari adanya konflik internal dan eksternal sebagai akibat dari adanya disiplin yang kaku (mati), perlu adanya suatu kemampuan dalam kepemimpinan untuk menciptakan kondisi rasa aman dan nyaman dari anggota

Polri untuk melaksanakan tugasnya atas dasar keyakinan akan kebenaran sesuai aturan yang berlaku dengan memberikan toleransi, ruang gerak, inovasi dan kreasi dari anggota Polri, sehingga akan tercipta suatu disiplin yang luwes (fleksibel). Menurut Purnomo, (2001:57) ada beberapa langkah-langkah lain yang dapat ditempuh secara teratur dan berkesinambungan sesuai dengan norma-norma dasar keprajuritan antara lain:

- a. Penanaman kesadaran anggota Polri akan pentingnya disiplin dalam kehidupan tugas dan kemasyarakatan yang mana anggota Polri akan selalu menjadi contoh dan teladan bagi lingkungan masyarakat.
- b. Pemberian pemahaman (sosialisasi) aturan-aturan yang berkaitan dengan disiplin yang berlaku dan keluarga dengan dibarengi adanya suatu penghargaan dan hukuman (*Reward and punishment*).

Peningkatan kualitas kepemimpinan memiliki peran yang penting dan menentukan karena berfungsi sebagai titik central dalam upaya pembinaan. Oleh karena demikian, maka upaya dapat diarahkan dengan cara meningkatkan pemahaman bagi seluruh pelaku manajemen di lingkungan Polri. Dalam upaya mendukung efektifitas fungsi dan peran komando, maka pembinaan anggota Polri harus dikembangkan berdasarkan golongan baik Perwira, Bintara maupun Tamtama untuk meningkatkan fungsi dan peran masing-masing, yaitu melalui : rumusan fungsi yang jelas, tegas dan tanggung jawab serta kewenangannya serta mengembangkan pendidikan yang bersifat pengembangan umum dalam sistem pendidikan sesuai golongan. Karena itu, pola pikir anggota Polri harus mengarah pada pembentukan profesionalisme.



Menurut Purnomo (2001:57) “Aspek kesejahteraan anggota Polri pada dasarnya menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan kebutuhan kehidupan anggota Polri dan keluarga”. Perhatian dan tindakan yang sungguh-sungguh dalam memecahkan masalah kesejahteraan akan menentukan pencapaian upaya tersebut. Oleh karena itu, dapat dikembangkan cara-cara untuk meningkatkan aspek kesejahteraan melalui upaya-upaya perbaikan dan pemenuhan akan kebutuhan mendasar anggota Polri, penyediaan sarana dan prasarana umum serta perbaikan lain yang mendukung langsung moril dan kesejahteraan anggota Polri sesuai dengan kemampuan.

Menurut Efendi (1981:148) “publik eksternal bagi suatu organisasi ialah para pelanggan (*costumer*), khalayak sekitar (*community*), instansi pemerintah (*government*), pers (*press*), dan lain-lain kelompok di luar organisasi”. Selanjutnya, dijelaskan oleh Efendi (1981:148) “adapun yang dimaksudkan dengan khalayak sekitar atau *community*, ialah orang-orang yang bertempat tinggal di sekitar kompleks organisasi”.

Berdasarkan pendapat tersebut, keberadaan masyarakat sebagai obyek atau kelompok sasaran (*target group*) dari kebijakan juga membawa peranan penting dalam proses implementasi Model Perpolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri. Dukungan masyarakat sebagai kelompok sasaran kebijakan sangat diperlukan dalam proses implementasi sebuah kebijakan publik. Melalui dukungan masyarakat akan mempermudah atau memperlancar

implementasi kebijakan publik. Bentuk dukungan dimaksud dapat berupa kesediaan untuk menerima dan ikut serta secara aktif dalam implementasi kebijakan publik tersebut. Menurut Anderson (dalam Islamy, 1988:6.6) menyatakan "adanya dukungan masyarakat sangat dipengaruhi beberapa faktor seperti tingkat respek terhadap otoritas pemerintah, kesadaran dan keyakinan, sistem nilai, kepentingan pribadi, sanksi hukum dan masalah waktu". Jika berbagai faktor itu positif dalam arti baik maka tingkat dukungan masyarakat akan tinggi, begitu pula jika sebaliknya.

### **B. Penelitian Terdahulu**

Ahmadi (2005) melakukan penelitian dengan judul "Implementasi Kebijakan Kemitraan Pemerintah Kota dan Swasta Dalam Pembangunan Peremajaan Pasar Sukaramai Pekanbaru". Beberapa kesimpulan dapat ditarik dari hasil analisis implementasi kebijakan kemitraan peremajaan pasar Sukaramai, yakni: implementasi kebijakan pada 2 (dua) tahun pertama mengalami berbagai resistensi dari masyarakat (pedagang) seperti pengrusakan TPS, gugatan melalui PTUN, dan meningkatnya frekuensi unjuk rasa di gedung DPRD Pekanbaru. Peristiwa ini disebabkan oleh ketidakkonsistensian pemerintah dan swasta terhadap hasil kesepakatan dengan pedagang mengenai besaran ganti-rugi, proses dan mekanisme relokasi, kecilnya ukuran TPS serta pendekatan pembangunan yang dilakukan sehingga proses implementasi kebijakan tidak efektif. Kemudian implementasi dilanjutkan setelah sempat ditangguhkan pelaksanaannya selama 2

(dua) tahun. Meskipun demikian efektivitas implementasi diperkirakan baru mencapai 90 persen ditinjau dari penyiapan proyek, utilisasi pasar baru, dan akses pedagang lama. Di samping itu, dalam hal penempatan pasar baru telah terjadi perlakuan diskriminatif di mana pihak lain seperti Ramayan diistimewakan baik menyangkut fasilitas maupun kesempatan menempati gedung baru, sementara pedagang lama dinomorduakan. Indikasinya adalah ketika eks pedagang menggunakan fasilitas pasar (toko, kios, dan los) terpaksa merenovasinya dengan biaya sendiri. Ini berarti pedagang perlu tambahan modal jika akan menempati pasar tersebut bila tidak tersedia uang harus ditunda dahulu. Konsekuensinya, apabila pasar tidak segera dimanfaatkan maka pedagang tidak akan menerima penghasilan yang pada gilirannya berpengaruh terhadap besaran pembayaran hutang dan bunga kredit kepada Bank dan pihak pengembang. Tidak efektifnya implementasi kebijakan sebenarnya berkaitan dengan beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yakni: (1) penentuan harga jual bangunan baru yang tidak mempertimbangkan sistem kompensasi dan insentif yang seimbang, sehingga banyak pedagang lama yang keberatan dengan besarnya harga jual dan nilai insentif (diskon) yang ditawarkan oleh pihak swasta; (2) perbedaan persepsi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat terhadap tujuan dan sasaran kebijakan yang menyangkut pemahaman dan disposisi atas isi perjanjian; dan (3) konsistensi pemerintah dan swasta dalam mengimplementasikan kebijakan.

Abidin (2003) melakukan penelitian dengan judul “Program Kemitraan Rumah Sakit Umum Kabupaten Karimun”. Beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari pelaksanaan program kemitraan Rumah sakit Umum Kabupaten Karimun adalah sebagai berikut : Secara yuridis formal kemitraan yang dilakukan adalah antara Ikatan Dokter Indonesia (IDI) cabang Kabupaten Karimun dengan Mahkota Medical Centre (MMC) Malaka, Malaysia. Peran Pemerintah Kabupaten Karimun dalam hal ini adalah sebagai penggagas dan fasilitator serta mediator di antara keduanya, karena bagaimanapun Pemda mempunyai kepentingan di dalamnya. Kemitraan yang dilakukan dengan pihak MMC bertujuan untuk mempersiapkan tenaga kesehatan yang ada dengan meningkatkan kualitas individu SDM kesehatan Kabupaten Karimun melalui pelatihan yang diberikan oleh pihak MMC. Sehingga dapat dimanfaatkan pada saat pembangunan Rumah Sakit Umum Kabupaten Karimun selesai, disamping rekrutmen tenaga medis yang dibutuhkan dari luar Kabupaten Karimun. Berdasarkan pada hak dan kewajiban yang tertera dalam MoU, maka bentuk kemitraan yang dilakukan adalah *Service Contract*. Berdasarkan tujuan utamanya, menyiapkan dan meningkatkan kualitas SDM kesehatan di Kabupaten Karimun, kemitraan ini berjalan secara efektif dan efisien. Prinsip *good governance* terlihat pada kemitraan itu sendiri, dimana Pemerintah hanya berperan sebagai penggagas dan fasilitator antara IDI dan MMC, yang bermakna pada pemberdayaan masyarakat, serta pergeseran peran pemerintah dalam memberikan pelayanan kesehatan pada

masyarakat. Sosialisasi program kemitraan kepada masyarakat masih kurang, padahal opini masyarakat dapat menjadi alat kontrol yang sangat efektif bagi pemerintah. Manfaat jangka pendek yang dapat dirasakan dari kemitraan ini adalah berupa peningkatan kualitas individu SDM kesehatan di Kabupaten Karimun, serta kemudahan bagi masyarakat Kabupaten Karimun memperoleh akses informasi (rujukan) guna meningkatkan status kesehatan mereka. Sedangkan manfaat jangka panjang yang diharapkan adalah menciptakan pelayanan kesehatan yang paripurna bagi masyarakat Kabupaten Karimun.

Hardyan (2008) melakukan penelitian dengan judul Kebijakan Pengawasan Orang Asing Di Wilayah Hukum Kepolisian Resor Melawi. Dari hasil penelitian dapat diketahui, langkah-langkah pengawasan orang asing di wilayah hukum kepolisian Resor Melawi melalui Sosialisasi kebijakan belum dapat menjangkau seluruh wilayah yang ada di Kabupaten Melawi. Kegiatan Pemeriksaan Dokumen Terhadap Orang Asing di wilayah hukum kepolisian Resor Melawi Tahun 2007 dilakukan 6 (enam) bulan sekali. Penegakan Hukum/Pengamanan Dan Pengawasan Orang Asing oleh Polres Melawi dilakukan berkaitan dengan hakekat ancaman yang berhubungan dengan Orang Asing yaitu: Faktor Korelatif Kriminogen (FKK), *Police Hazard* (PH), Ancaman Faktual (AF), Penyalahgunaan hubungan Diplomatik, ataupun Melakukan perbuatan kriminal. Pola Pelaksanaan Pengawasan Orang Asing dapat bersifat preventif, represif, dan pengayom. Secara internal, faktor yang mempengaruhi

strategi kebijakan pengawasan orang asing di wilayah hukum kepolisian Resor Melawi adalah personil, sarana dan prasarana serta anggaran. Secara eksternal faktor yang mempengaruhi strategi kebijakan pengawasan orang asing di wilayah hukum kepolisian Resor Melawi adalah kondisi geografis Kabupaten Melawi yang luas dan jumlah penduduk yang cukup banyak. Faktor eksternal lainnya adalah partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat terhadap pengawasan orang asing di wilayah hukum kepolisian Resor Melawi belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Rendahnya partisipasi masyarakat tersebut, tidak terlepas dari minimnya pengetahuan mereka terhadap ketentuan dan kebijakan mengenai pengawasan orang asing.

Secara lengkap, rangkuman studi terdahulu dan posisi penelitian ini dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel.2.1. Posisi Riset Implementasi Program Kemitraan Antara Polri Dengan Masyarakat Di Kabupaten Sintang diantara Riset-Riset Terdahulu**

No	Judul/Tahun Penelitian/Lokasi	Hasil Riset	Perbedaan dan Persamaan dengan Riset ini
1	Ahmadi (2005) dengan judul "Implementasi Kebijakan Kemitraan Pemerintah Kota dan Swasta Dalam Pembangunan Peremajaan Pasar Sukaramai Pekanbaru"	Tidak efektifnya Implementasi Kebijakan Kemitraan Pemerintah Kota dan Swasta Dalam Pembangunan Peremajaan Pasar Sukaramai Pekanbaru berkaitan dengan beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yakni: (1) penentuan harga jual bangunan baru yang tidak mempertimbangkan sistem kompensasi dan insentif yang seimbang, sehingga banyak pedagang	Persamaan penelitian Ahmadi (2005) dengan penelitian ini adalah sama-sama tentang implementasi kebijakan kemitraan. Perbedaannya adalah penelitian ini difokuskan kemitraan antara Polri dan masyarakat dalam

		lama yang keberatan dengan besarnya harga jual dan nilai insentif (diskon) yang ditawarkan oleh pihak swasta; (2) perbedaan persepsi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat terhadap tujuan dan sasaran kebijakan yang menyangkut pemahaman dan disposisi atas isi perjanjian; dan (3) konsistensi pemerintah dan swasta dalam mengimplementasikan kebijakan.	meningkatkan kamtibmas.
2	Fajar Harison Abidin (2003) dengan judul "Program Kemitraan Rumah Sakit Umum Kabupaten Karimun	Secara yuridis formal kemitraan yang dilakukan adalah antara Ikatan Dokter Indonesia (IDI) cabang Kabupaten Karimun dengan Mahkota Medical Centre (MMC) Malaka, Malaysia. Peran Pemerintah Kabupaten Karimun dalam hal ini adalah sebagai penggagas dan fasilitator serta mediator. Kemitraan yang dilakukan bertujuan untuk mempersiapkan tenaga kesehatan melalui pelatihan yang diberikan oleh pihak MMC	Persamaan penelitian Fajar Harison Abidin (2003) dengan penelitian ini adalah sama-sama tentang implementasi kebijakan kemitraan. Perbedaannya adalah penelitian ini difokuskan kemitraan antara Polri dan masyarakat dalam meningkatkan kamtibmas.
3	Oscar Hardyan (2008) dengan judul Kebijakan Pengawasan Orang Asing Di Wilayah Hukum Kepolisian Resor Melawi	Langkah-langkah pengawasan orang asing di wilayah hukum kepolisian Resor Melawi melalui Sosialisasi kebijakan belum dapat menjangkau seluruh wilayah yang ada. Secara internal, faktor yang mempengaruhi strategi kebijakan pengawasan orang asing di wilayah hukum kepolisian Resor Melawi adalah personal, sarana dan prasarana serta anggaran	Persamaan penelitian Oscar Hardyan (2008) dengan penelitian ini adalah sama-sama tentang tugas dan fungsi Polri. Perbedaannya adalah penelitian ini difokuskan kemitraan antara Polri dan masyarakat dalam meningkatkan kamtibmas.

Sumber: Peneliti, 2018.

### C. Kerangka Pemikiran

Salah satu upaya untuk menekan angka kejahatan/pelanggaran pada wilayah Polisi Resort Sintang adalah melalui pelaksanaan kemitraan antara Polri

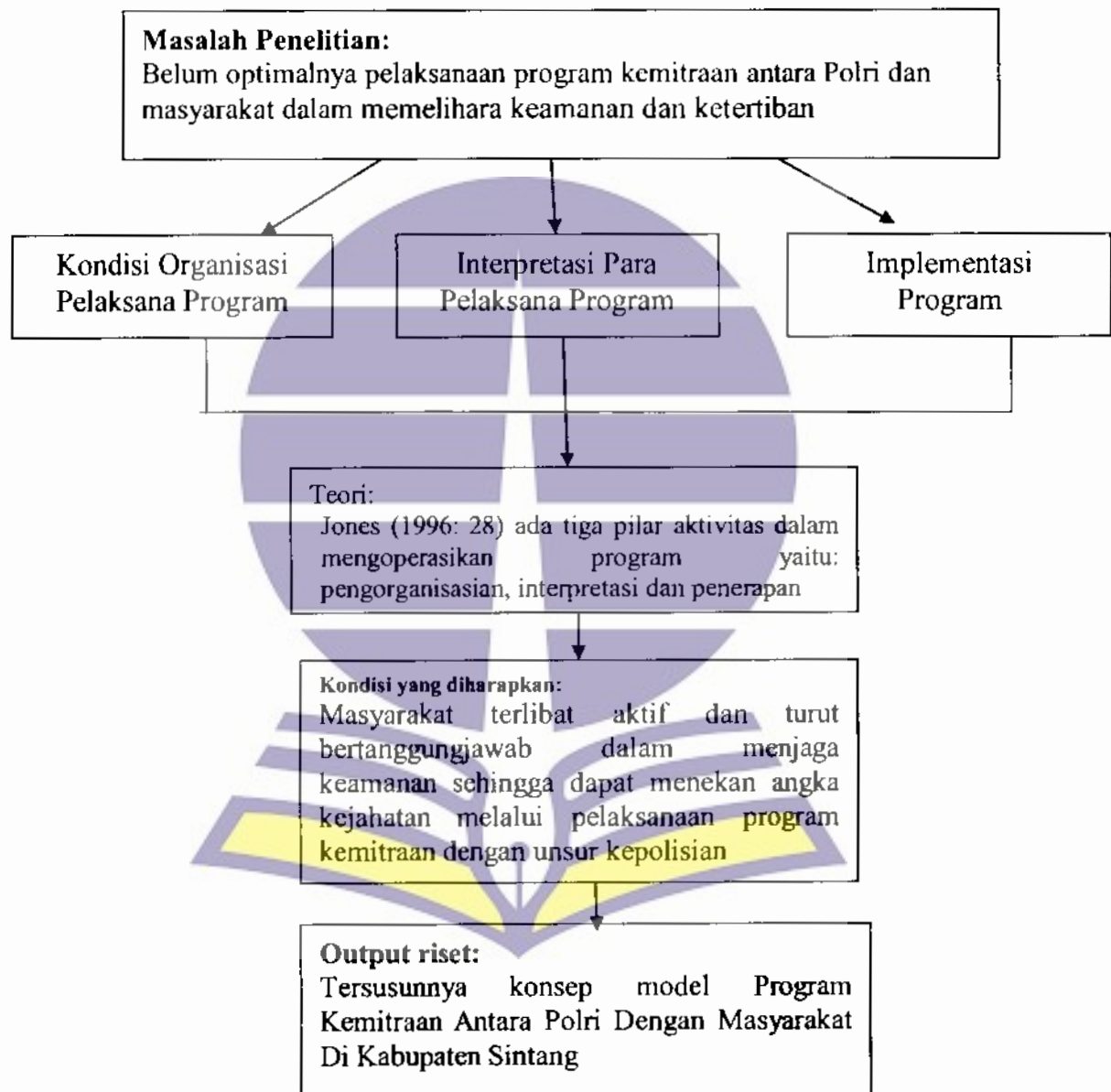
dengan masyarakat. Dasar kebijakan tersebut adalah Surat Keputusan Kepala Kepolisian Negara RI Nomor POL: SKEP/737/X/2005 tentang Kebijakan Dan Strategi Penerapan Model Perpolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri. Program kemitraan Polri dan masyarakat merupakan tindakan pencegahan yang lebih diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.

Dalam penerapan perpolisian masyarakat sebagaimana dimaksudkan di atas, ternyata belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan, kesadaran masyarakat tentang keamanan dan ketertiban masih harus terus dibina dan ditingkatkan secara terpadu untuk menumbuh kembangkan sikap mental dan meningkatkan kepekaan serta daya tanggap masyarakat terhadap masalah keamanan dan ketertiban lingkungan masyarakat masing-masing dalam suatu keamanan dan ketertiban masyarakat swakarsa.

Guna membahas permasalahan tersebut, digunakan teori Jones (1996: 28) yang menyatakan ada tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program kebijakan yaitu: pengorganisasian, interpretasi dan penerapan. Berdasarkan tinjauan teoritis tersebut di atas, maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



**Gambar 2.1.**  
**Kerangka Berfikir**



*Sumber:* Peneliti, 2019.

#### D. Operasionalisasi Konsep

- a. Program adalah rumusan yang memuat gambaran pekerjaan yang akan dilaksanakan beserta petunjuk cara-cara pelaksanaannya
- b. Implementasi program adalah suatu proses melaksanakan pekerjaan beserta petunjuk cara-cara pelaksanaannya (dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan sebagainya).
- c. Pengorganisasian program adalah pembentukan atau penataan kembali sumber daya, metode serta unit-unit untuk menjadikan Program Kemitraan Polisi dengan masyarakat berjalan.
- d. Interpretasi (*interpretation*) adalah rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan dalam Program Kemitraan Polisi dengan masyarakat.
- e. Aplikasi (*aplication*) mencakup ketentuan rutin yang disesuaikan dengan tujuan Program Kemitraan Polisi dengan masyarakat yang sudah ditentukan.
- f. Model implementasi program adalah cara atau prosedur suatu program bisa dilaksanakan secara efektif.
- g. Program Kemitraan Polisi dengan masyarakat adalah Program Bimbingan Masyarakat (Bimmas) dan program-program yang berkaitan dengan Sistem Keamanan Swakarsa (Siskamswakarsa). Program Siskamswakarsa dilakukan melalui Sistem Keamanan Lingkungan (Siskamling) yang meliputi lingkungan pemukiman, lingkungan pendidikan dan lingkungan kerja sebagai bentuk-

bentuk pengamanan swakarsa sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

- h. Tujuan Program Kemitraan Polisi dengan masyarakat adalah terwujudnya kerjasama Polisi dan masyarakat lokal (komunitas) untuk menanggulangi kejahatan dan ketidaktertiban sosial dalam rangka menciptakan ketentraman umum dalam kehidupan masyarakat setempat.



### BAB III

## METODE PENELITIAN

### A. Desain Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian ini, penulis mempergunakan desain penelitian deskriptif dengan metode analisis kualitatif. Sebagaimana disebutkan oleh Suryabrata (1983:18) bahwa :

Secara harfiah penelitian deskriptif adalah penelitian yang bermaksud untuk membuat pencandraan (deskripsi) mengenai situasi atau kejadian-kejadian. Dalam arti bahwa penelitian deskripsi adalah akumulasi data dasar dalam cara-cara deskriptif semata-mata tidak perlu mencari atau menerangkan saling hubungan, men-test, membuat ramalan atau mendapatkan makna dan implikasi walaupun penelitian yang bertujuan untuk menemukan hal-hal tersebut dapat mencakup penelitian deskriptif.

Sedangkan Muchtar (2000:127) mengungkapkan bahwa penelitian deskriptif bertujuan untuk mengungkap atau menggambarkan suatu fenomena, karakteristik, situasi atau kejadian pada suatu daerah tertentu secara sistematis faktual dan akurat sebagaimana adanya.

Tidak banyak berbeda dengan pendapat kedua penulis di atas, Singarimbun (1995:4-5) menjelaskan bahwa: "Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk pengukuran terhadap fenomena sosial tertentu, melalui pengembangan konsep dan menghimpun fakta tetapi tidak melakukan pengujian hipotesis".

Dengan demikian hakikat dari penelitian mengupayakan pemecahan masalah dengan menggambarkan kejadian-kejadian atau peristiwa-peristiwa yang ada berdasarkan fakta yang ditemukan, tanpa perlu melakukan pengujian hipotesis terhadap fenomena yang didapat selama melakukan penelitian.

Sedangkan ciri-ciri penelitian deskriptif menurut Winarno (1994:139) adalah :

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah-masalah yang aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.

Sehubungan dengan penelitian ini, penulis melakukan kegiatan yang bersifat deskriptif, menggambarkan kebijakan serta langkah-langkah yang diambil oleh Polres Sintang dalam mengimplementasikan Program Kemitraan Antara Polri Dengan Masyarakat Di Kabupaten Sintang, bagaimana latar belakang pengambilan kebijakan dimaksud, serta bagaimana pelaksanaannya di lapangan.

#### **B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan**

Dalam proses pengumpulan data, penulis menetapkan sumber informasi. Adapun sumber informasi dalam penelitian ini adalah para pihak yang terlibat dan mengetahui pelaksanaan Program Kemitraan Antara Polri Dengan Masyarakat Di Kabupaten Sintang yaitu sebagai berikut:

1. Kapolsek Sungai Tebelian. Pemilihan Kapolsek Sungai Tebelian didasarkan pada pertimbangan sebagai pelaksana lapangan kegiatan yang terkait dengan Program Kemitraan Antara Polri Dengan Masyarakat di wilayah penelitian yaitu Kecamatan Sungai Tebelian.
2. Camat Sungai Tebelian. Pemilihan Camat Sungai Tebelian didasarkan pada pertimbangan sebagai perwakilan unsur pemerintah daerah Kabupaten Sintang dan sebagai Kepala Wilayah Pemerintahan Kecamatan Sungai Tebelian.
3. Babinkamtibmas Polsek Sungai Tebelian, didasarkan pada pertimbangan sebagai tenaga petugas lapangan dari Polsek Sungai Tebelian yang ada di Desa.
4. Perwakilan Kepala Desa dan Warga Masyarakat di Kecamatan Sungai Tebelian dengan pertimbangan sebagai mitra dan sasaran pelaksanaan Program Kemitraan Antara Polri Dengan Masyarakat di wilayah penelitian yaitu Kecamatan Sungai Tebelian.

### **C. Instrumen Penelitian**

Instrumen penelitian menurut Menurut Nasir (1988:81) ”adalah alat ukur, untuk mengumpulkan data. Instrumen penelitian dapat dijadikan alat untuk menyatakan besaran atau prosentase serta lebih kurangnya dalam bentuk kuantitatif dan kualitatif, sehingga dengan menggunakan instrumen penelitian

yang dipakai tersebut berguna sebagai alat untuk mengumpulkan data maupun bagi pengukurannya". Memperhatikan tiga teknik sebagaimana dijelaskan di atas, maka instrumen (alat) yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah

1. Pedoman wawancara, yaitu susunan pertanyaan yang langsung ditanyakan kepada informan kunci dan informan lanjutan. Sejumlah pertanyaan terbuka dicantumkan dalam media ini untuk menjadi pedoman bagi peneliti dalam melakukan wawancara. Pertanyaan tersebut dapat saja berkembang sesuai dengan kondisi di lapangan.
2. Pedoman observasi untuk menjangkau data tentang situasi dan kondisi dari analisis terhadap permasalahan penelitian.
3. Dokumen, yaitu dokumen-dokumen tertulis seperti undang-undang, peraturan-peraturan, Perda dan sebagainya yang sesuai dengan ruang lingkup penelitian.

#### **D. Prosedur Pengumpulan Data**

Dalam melakukan pengumpulan data, penulis lebih memfokuskan pada pencarian data sekunder, baik yang berupa catatan-catatan, laporan-laporan, dokumen-dokumen, maupun literatur yang ada hubungannya dengan masalah penelitian ini. Dan untuk lebih mendukung keberadaan data sekunder, penulis juga menghimpun data primer.

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung, yaitu dengan cara mengutip atau mencatat dari dokumen-dokumen yang berupa data statistik, arsip, gambar, maupun grafik dari Polres Sintang ataupun sumber lainnya yang valid. Sedangkan data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik orang-orang yang telah ditetapkan menjadi responden maupun kondisi riil yang didapat langsung di lokasi penelitian dengan cara melakukan observasi dan wawancara. Dalam rangka pengumpulan data ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data antara lain sebagai berikut :

a. Teknik Observasi

Teknik ini dilakukan dengan jalan mengamati dan mencatat secara langsung di lokasi penelitian atas gejala-gejala yang ada kaitannya dengan objek yang diteliti. Sehingga melalui ini penulis berusaha mendapatkan data tentang langkah-langkah dalam kebijakan kemitraan yang telah dilaksanakan oleh Polres Sintang. Nasution (1982:122) mengemukakan bahwa :

Observasi juga dilakukan bila belum banyak keterangan dimiliki tentang masalah yang diselidiki. Observasi dilakukan untuk menjajaknya. Jadi berfungsi sebagai eksplorasi. Dari hasil ini kita dapat memperoleh gambaran yang jelas tentang masalahnya dan mungkin petunjuk-petunjuk tentang cara memecahkannya.

b. Teknik Wawancara

Teknik wawancara merupakan kegiatan tanya jawab atau interview yang dilakukan secara bebas namun terarah, dengan kata lain pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan sudah dipersiapkan sebelumnya, dan jika



diperlukan pertanyaan tersebut dapat berkembang melihat situasi dan kondisi di lapangan. Melalui teknik ini penulis dapat mengetahui lebih jauh tentang latar belakang timbulnya kebijakan yang diambil.

### c. Teknik Dokumentasi

Teknik dokumentasi merupakan pengamatan gejala dari objek yang diteliti dengan mengutip dan meneliti dokumen yang tersedia. Winarno (1994:125) mengatakan bahwa :

Pengertian dokumentasi merupakan laporan tertulis dari suatu peristiwa, yang isinya terdiri atas penjelasan dan pemikiran terhadap peristiwa dan ditulis dengan sengaja untuk menyimpan atau meneruskan keterangan mengenai peristiwa tersebut. Dengan rumusan itu kita dapat memasukkan notulen rapat, laporan panitia kerja, artikel, majalah, iklan dan lain sebagainya ke dalam dokumen.

Berdasarkan teknik ini, penulis mengambil data-data ataupun bahan-bahan dari beberapa sumber resmi, antara lain: Laporan Polres Sintang, Sintang Dalam Angka, Surat Keputusan, Peraturan Kepala Kepolisian, dan lain-lain.

### E. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini data dianalisis secara deskriptif analisis. Sehingga data penelitian yang terhimpun dideskripsikan sesuai dengan variabel-variabel yang diteliti, tanpa melakukan pengajian hubungan antar variabel melalui pengujian hipotesis. Disamping melakukan analisis, hasil penelitian

diterjemahkan dan diuraikan secara kualitatif sehingga diperoleh gambaran mengenai situasi-situasi atau peristiwa-peristiwa yang terjadi di lapangan

Menurut Sugiyono (2005:1) "analisis data kualitatif adalah analisis data yang bersifat induktif dan lebih menekankan makna daripada generalisasi". Yaitu memberikan penjelasan-penjelasan terhadap data yang disajikan melalui kalimat-kalimat yang bersifat kualitatif. Sedangkan untuk mengembangkan analisis, penulis menggunakan cara berpikir deduktif yaitu menguraikan dari hal-hal umum baru kemudian pada kesimpulan yang khusus.

