

## PERAN PAM SWAKARSA DALAM LINGKUP FUNGSI KEPOLISIAN SEBAGAI UPAYA PEMELIHARAAN KEAMANAN DAN KETERTIBAN MASYARAKAT

Lidya Suryani Widayati

### Abstrak

*Sebagai salah satu upaya pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, dalam uji kelayakan dan kepatutan di hadapan Komisi III DPR, Calon Kapolri, Jenderal (Pol) Listyo Sigit Prabowo menyampaikan gagasannya untuk meningkatkan peran pam swakarsa. Namun mengingat keberadaan pam swakarsa pada masa lalu, gagasan ini menimbulkan pro dan kontra di masyarakat. Terkait dengan hal tersebut tulisan ini akan mengkaji bagaimana peran pam swakarsa dalam fungsi kepolisian sebagai upaya harkamtibmas. Berbeda dengan sebelumnya, pam swakarsa yang digagas Jenderal (Pol) Listyo merupakan suatu bentuk pengamanan oleh pengemban fungsi kepolisian yang diadakan atas kemauan, kesadaran, dan kepentingan masyarakat sendiri yang kemudian memperoleh pengukuhan dari Polri. Peran DPR dalam bidang pengawasan akan sangat menentukan arah kebijakan peningkatan peran pam swakarsa oleh Polri melalui pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang Polri dalam melakukan perekrutan, pelatihan, dan pengukuhan pam swakarsa.*

### Pendahuluan

Pada saat uji kelayakan dan kepatutan di hadapan Komisi III DPR pada tanggal 20 Januari 2021, Calon Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) Jenderal (Pol) Listyo Sigit Prabowo menyampaikan bahwa dalam kepemimpinan Polri PRESISI (PREdiktif, responSibilitas, dan transparanSI berkeadilan) ditekankan pentingnya kemampuan pendekatan pemolisian prediktif (*predictive policing*) agar Polri mampu menakar tingkat gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat

(kamtibmas) melalui analisa berdasarkan pengetahuan, data, dan metode yang tepat sehingga dapat dicegah sedini mungkin. Terkait dengan hal tersebut Listyo juga menyampaikan gagasannya bahwa program pemantapan kinerja pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat (harkamtibmas) diwujudkan dengan kegiatan antara lain melalui peningkatan peran pengamanan swakarsa/pam swakarsa (Listyo Sigit, 2021: 22 dan 93).

Di masa transisi rezim otoriter ke demokrasi, kehadiran pam swakarsa menjadi alat untuk membungkam suara



kritis masyarakat dan memicu konflik horizontal. Pam swakarsa yang merupakan warga sipil berhadapan dengan mahasiswa dan aktivis 1998. Koordinator Komisi untuk Orang Hilang dan Tindak Kekerasan (Kontras), Fatia Maulidiyanti mengatakan, pam swakarsa adalah aktor yang memicu pelanggaran hak asasi manusia (HAM) berat Tragedi Semanggi I dan II. Istilah ini menjadi momok dan mengorek luka masa lalu. Apalagi, dalam konteks penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu, janji pemerintah belum terealisasi. Bagi korban, gagasan menghidupkan kembali pam swakarsa akan melukai hati mereka (Kompas, 29 Januari 2021).

Made Supriatma, peneliti politik dari The Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) Yusof Ishak Institute, juga berpendapat bahwa menghidupkan kembali pam swakarsa adalah langkah mundur. Menurutnya, menghidupkan pam swakarsa sama dengan mengadu antarwarga sipil karena para pihak yang dikukuhkan Polri ini adalah warga biasa yang tidak mempunyai landasan hukum untuk menjadi penegak hukum (Narasi Newsroom, 28 Oktober 2020).

Namun Kepala Biro Penerangan Masyarakat Divisi Humas Polri Brigjen (Pol) Rusdi Hartono mengatakan, pam swakarsa yang disampaikan Kapolri berbeda jauh dengan pam swakarsa pada awal reformasi. Pam swakarsa sekarang berasal dari inisiatif dan kebutuhan masyarakat untuk menjaga keamanan dan ketertiban lingkungan yang bisa berupa satuan pengamanan (satpam), satuan sistem keamanan lingkungan (satsiskamling), hingga satuan keamanan lokal, seperti kelompok pecalang di Bali (Kompas, 29 Januari 2021).

Selain penjelasan Rusdi Hartono, pam swakarsa sebagaimana dimaksud oleh Jenderal (Pol) Listyo Sigit Prabowo pada dasarnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia (UU tentang Polri). Terkait dengan gagasan peningkatan

peran pam swakarsa tersebut maka tulisan ini akan mengkaji bagaimana peran pam swakarsa dalam fungsi kepolisian sebagai upaya harkamtibmas.

## **Pam Swakarsa Dalam Lintasan**

### **Sejarah**

Sejak zaman kolonial Belanda hingga era reformasi, mengamankan negara dan menjaga tradisi sistem keamanan merupakan bagian dari kehidupan masyarakat Indonesia. Pada zaman kolonial Belanda, sistem keamanan yang diorganisasi oleh masyarakat telah diperkenalkan, yaitu saat sebagian besar dari orang-orang non-Eropa di kota, di"polisi"kan oleh masyarakat sendiri dengan sukarela. Penggunaan istilah ronda bahkan merupakan hasil adopsi dari bahasa Portugis yang memiliki arti berjaga, seringkali dikaitkan dengan upaya kolonial mengamankan daerah sekitarnya dengan bantuan warga setempat yang cenderung memaksa (Wirayuda dan Koko Srimulyo, 2018: 137-148).

Sebagai akibat lemahnya legalitas dan ketidakberdayaan negara sistem ini berlanjut hingga tahun 1950an. Penegakan hukum yang paralel dilakukan oleh masyarakat dan negara menimbulkan tumpang-tindih. Sistem keamanan yang paralel ini banyak diinisiasi dan dimobilisasi oleh para pemuda yang memandang diri mereka sebagai perwujudan ketertiban dan keamanan, meskipun tidak sedikit yang melakukan kekerasan politik dan perusakan rumah penduduk. Namun, pada tahun 1949, TNI mengumumkan agar dalam persoalan keamanan, setiap orang hendaknya mengikuti aturan hukum. Sedangkan pada era Orde Baru dikenal adanya hansip, linmas, dan satgas, yang masing-masing memiliki perbedaan asosiasi. Beberapa di antara sistem keamanan tersebut berhubungan dengan militer, sementara yang lain dikontrol oleh polisi atau birokrasi pemerintahan. Sistem pam swakarsa pun begitu berperan dan

semakin dipercaya masyarakat. Bahkan pada awal tahun 1980-an muncul kelompok keamanan dalam "bisnis keamanan" seperti penyewaan *bodyguard* dan penagih utang yang sering kali berasosiasi dengan praktik sistem pam swakarsa. Hingga tahun 1998, mengamankan negara dan menjaga tradisi sistem keamanan merupakan bagian dari kehidupan masyarakat Indonesia (Wirayuda dan Koko Srimulyo, 2018: 137-148).

Pada tahun 1998 terjadi peristiwa Tragedi Semanggi I yang belum terselesaikan hingga saat ini. Pada tanggal 11 dan 12 November 1998, terjadi bentrokan antara mahasiswa dan masyarakat dengan TNI, Brimob, dan pam swakarsa (Annisa Azzahra, 2002: 103-112). Aksi-aksi pengamanan terhadap negara oleh mahasiswa yang terjadi di hampir seluruh Indonesia merepresentasikan bagaimana penjaga kota sebagai representasi sistem keamanan swakarsa digantikan oleh praktik mereka (Wirayuda dan Koko Srimulyo, 2018: 137-148).

### **Peran Pam swakarsa dalam Fungsi Kepolisian**

Pam swakarsa pada dasarnya telah diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UU tentang Polri. Pasal ini menentukan bahwa pengemban fungsi kepolisian adalah Polri yang dibantu oleh: a) kepolisian khusus; b) penyidik pegawai negeri sipil; dan/atau c) bentuk-bentuk pam swakarsa. Mengenai yang dimaksud dengan fungsi kepolisian ditegaskan dalam Pasal 3 UU tentang Polri, yaitu sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Pengertian "dibantu" dalam penjelasan Pasal 3 ayat (1) adalah dalam lingkup fungsi kepolisian, bersifat bantuan fungsional, dan tidak bersifat struktural hierarkis. Sedangkan yang dimaksud

dengan "bentuk-bentuk pam swakarsa" adalah suatu bentuk pengamanan yang diadakan atas kemauan, kesadaran, dan kepentingan masyarakat sendiri yang kemudian memperoleh pengukuhan dari Polri, seperti satuan pengamanan lingkungan dan badan usaha di bidang jasa pengamanan. Bentuk-bentuk pam swakarsa memiliki kewenangan kepolisian terbatas dalam "lingkungan kuasa tempat" (*teritoir gebied/ruimte gebied*) meliputi lingkungan pemukiman, lingkungan kerja, dan lingkungan pendidikan. Contohnya adalah satuan pengamanan lingkungan di pemukiman, perkantoran, atau pertokoan.

Penjelasan Pasal 3 ayat (1) huruf c UU tentang Polri menyebutkan bahwa pengaturan mengenai pam swakarsa merupakan kewenangan Kapolri. Terkait dengan hal ini, sebelum Jenderal (Pol) Listyo Sigit Prabowo menyampaikan gagasannya, Kapolri sebelumnya, Jenderal Idham Azis menerbitkan Peraturan Polri Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pengamanan Swakarsa (Perpolri No. 4 Tahun 2020). Perpolri ini menyebutkan bahwa pam swakarsa adalah bentuk pengamanan oleh pengemban fungsi kepolisian yang diadakan atas kemauan, kesadaran, dan kepentingan masyarakat sendiri yang kemudian memperoleh pengukuhan dari Polri. Sedangkan tugas pam swakarsa disebutkan dalam Pasal 3 ayat (1) Perpolri No. 4 Tahun 2020, yaitu untuk menjaga keamanan dan ketertiban di lingkungannya secara swakarsa guna mencegah terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban.

Perpolri No. 4 Tahun 2020 juga menentukan bahwa pam swakarsa terdiri atas satuan pengamanan (satpam) dan satuan keamanan lingkungan (satkamling), serta bisa juga berasal dari pranata sosial/kearifan lokal seperti: pecalang di Bali; kelompok sadar keamanan dan ketertiban masyarakat; siswa bhayangkara; dan mahasiswa bhayangkara. Pam swakarsa yang berasal dari pranata sosial/kearifan

lokal terlebih dahulu memperoleh pengukuhan dari Kepala Korbinmas Baharkam Polri atas rekomendasi Direktur Pembinaan Masyarakat Kepolisian Daerah.

Mengenai proses pembentukannya, satpam dibentuk melalui tahapan perekrutan, pelatihan, dan pengukuhan. Calon anggota satpam berasal dari orang perseorangan dan purnawirawan TNI dan Polri yang memenuhi beberapa persyaratan yang diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7 Perpolri No. 4 Tahun 2020. Selanjutnya calon yang telah memenuhi persyaratan akan menjalani pelatihan yang diselenggarakan oleh Polri atau badan usaha jasa pengamanan yang memiliki surat izin operasional jasa pelatihan keamanan. Setelah lulus pelatihan, calon anggota satpam dikukuhkan dan diberikan: keputusan kepangkatan satpam; kartu tanda anggota satpam; dan buku riwayat anggota satpam.

Perpolri No. 4 Tahun 2020 juga menentukan bahwa satkamling dibentuk oleh masyarakat yang terdiri atas ketua (ketua) dan pelaksana satkamling. Selanjutnya satkamling yang telah dibentuk dilaporkan kepada Polri melalui kepolisian sektor untuk melaksanakan pendataan dan pembinaan. Ketua satkamling diemban oleh ketua rukun tetangga (RT), ketua rukun warga (RW), atau tokoh masyarakat yang dipilih berdasarkan kesepakatan dalam musyawarah warga. Sementara pelaksana satkamling merupakan warga setempat atau warga yang ditunjuk oleh masyarakat setempat.

Terkait dengan peran pam swakarsa, Juru Bicara Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) Poengky Indarti mengatakan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Koordinasi Pengawasan dan Pembinaan Teknis terhadap Kepolisian Khusus Penyidik Pegawai Negeri Sipil dan Bentuk-Bentuk Pengamanan Swakarsa (PP No. 43 Tahun 2012) juga telah mengatur mengenai koordinasi, pembinaan, dan

pengawasan yang dilakukan Polri terhadap pam swakarsa. PP No. 43 Tahun 2012 menyebutkan bahwa Polri melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan bersama pimpinan lembaga pemerintah atau non-pemerintah yang memiliki pam swakarsa dan semua bentuk pam swakarsa oleh masyarakat ([jurnalsecurity.com](http://jurnalsecurity.com), 29 Januari 2021).

Mengacu pada UU tentang Polri, Perpolri No. 4 Tahun 2020, dan PP No. 43 Tahun 2012, maka secara yuridis gagasan peningkatan peran pam swakarsa memiliki landasan hukum yang kuat, terlebih lagi unsur dari pam swakarsa pada dasarnya sudah ada dalam masyarakat. Selain itu, keberadaan pam swakarsa ini diharapkan dapat membantu kinerja kepolisian untuk menjaga keamanan dan ketertiban lingkungan. Terkait dengan hal ini, Pasal 1 UU tentang Polri mengandung makna bahwa potensi dan kekuatan masyarakat dapat dibina dan dikembangkan dalam menangkal, mencegah, dan mengurangi segala bentuk gangguan yang dapat meresahkan masyarakat. Oleh karena itu, pam swakarsa sebagai unsur masyarakat dapat pula ditingkatkan perannya dalam fungsi kepolisian. Sebagaimana disebutkan dalam Perpolri No. 4 Tahun 2020 bahwa untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, perlu melibatkan dan meningkatkan potensi pam swakarsa untuk membantu salah satu tugas Polri.

Selanjutnya mengenai pro kontra terhadap gagasan Jenderal (Pol) Listyo seharusnya kritik terkait dengan pam swakarsa ini dilakukan sejak dibentuknya UU tentang Polri yang sejak awal sudah mengaturnya. Bahkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Republik Indonesia (sudah dicabut dengan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002) juga telah mengatur mengenai bentuk-bentuk pam swakarsa sebagai salah satu unsur yang dapat membantu Polri mengemban fungsi kepolisian.

Hal yang terpenting dari pengaturan mengenai pam swakarsa dan gagasan untuk meningkatkan perannya adalah bagaimana agar pengawasan dan pembinaan Polri terhadap pam swakarsa dilakukan secara transparan agar tidak terulang kembali apa yang menjadi kekhawatiran sejumlah pihak, terutama aktivis HAM terkait potensi terjadinya kekerasan oleh anggota pam swakarsa seperti yang terjadi pada tahun 1998. Selain itu, perlu ada terminologi baru, baik yang diatur dalam UU tentang Polri, Perpolri No. 4 Tahun 2020, maupun PP No. 43 Tahun 2012. Dengan adanya terminologi baru diharapkan tidak ada pengaruh psikologis bagi masyarakat atas keberadaan pam swakarsa di masa lalu. Sebagaimana dalam daftar program legislasi nasional (Prolegnas) 2020-2024 maka pengaturan mengenai pam swakarsa termasuk perubahan terminologinya dapat dilakukan dalam perubahan UU tentang Polri.

### Penutup

Peran pam swakarsa sebagai upaya harkamtibnas di bawah pengawasan dan pembinaan Polri memiliki dasar hukum yang kuat, bahkan telah diatur sebelum adanya UU tentang Polri. Sebagai bentuk pengamanan oleh pengemban fungsi kepolisian, pembentukan pam swakarsa diadakan atas kemauan, kesadaran, dan kepentingan masyarakat sendiri yang kemudian memperoleh pengukuhan dari Polri. Terkait dengan kekhawatiran berbagai pihak akan terulangnya kembali bentukan pam

swakarsa di masa lalu maka perlu adanya pengawasan DPR atas kinerja Polri dalam melakukan melakukan perekrutan, pelatihan, dan pengukuhan serta pembinaan dan pengawasan terhadap pam swakarsa. Selain itu, terminologi baru diperlukan untuk menggantikan istilah pam swakarsa agar tidak ada lagi pengaruh psikologis bagi masyarakat atas keberadaan pam swakarsa di masa lalu.

### Referensi

- Azzahra, Annisa., "Analisis Tragedi Semanggi I Terhadap Upaya Penuntutan Penyelesaian Pelanggaran HAM", *Jurnal Academia Praja*, Vol. 3, No. 1, Februari 2020, hal. 103-112.
- "Kompolnas Minta Polri Transparan dalam Mengawasi Pam Swakarsa", 29 Januari 2021, <https://jurnalsecurity.com/kompolnas-minta-polri-transparan-dalam-mengawasi-pam-swakarsa/>, diakses 4 Februari 2021.
- "Listyo: Kami Ingin Bersinergi", *Republika*, Senin, 1 Februari 2021, hal. 2
- "Pam Swakarsa dan Memori Kelam Masa Lalu", *Kompas*, 29 Januari 2021, hal. 2.
- "Pam Swakarsa Dilegalkan, Peneliti: Seperti Mengadu Sesama warga Sipil", 28 Oktober 2020, *Narasi Newsroom*, <https://www.narasi.tv/narasi-newsroom/pam-swakarsa-dilegalkan-peneliti-seperti-mengadu-sesama-warga-sipil>, diakses 4 Februari 2021.
- Wirayuda, Arya W. dan Koko Srimulyo, "Praktik Sistem Keamanan Swakarsa pada Masa Pascakolonial di Jawa Timur", *Mozaik Humaniora*, Vol. 18, No. 2, 2018, hal. 137-148.

Listyo Sigit Prabowo, Transformasi Menuju Polri yang Presisi. Prediktif-Responsibilitas-Transparansi Berkeadilan, Naskah Uji Kelayakan dan Keputusan yang Disampaikan di Hadapan Komisi III DPR, 20 Januari 2021.



Lidya Suryani Widayati  
*lidya.widayati@dpr.go.id*

Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H., lahir di Plaju, 29 April 1970. Menyelesaikan pendidikan S-1 Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) pada tahun 1995, S-2 Magister Ilmu Hukum Universitas Padjajaran (UNPAD) pada tahun 2005, dan menyelesaikan Doktor Ilmu Hukum bidang Pidana dari Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2016. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku dalam 5 tahun terakhir, antara lain: *Ultimum Remedium dalam Bidang Lingkungan Hidup* (2015), *KPK Sebagai Trigger Mechanism dalam Sistem Peradilan Pidana* (2015), *Pertanggungjawaban Pidana Dokter dan Rumah Sakit (RS) Atas Terjadinya Malpraktik Medis* (2015). "Politik Hukum Pidana dalam Pengelolaan dan Pelindungan Lingkungan Hidup Untuk mendukung Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam" (2016), "Pencegahan Pendanaan Terorisme Melalui Kebijakan Pembatasan Transaksi Tunai (Less Cash Money)" (2016), "Pidana Mati Dalam RUU KUHP: Perlukah Diatur sebagai Pidana yang Bersifat Khusus?" (2016), "Tindak Pidana Penghinaan terhadap Presiden Atau Wakil Presiden: Perlukah Diatur Kembali Dalam KUHP?" (2017). *Kebijakan Kriminalisasi Kesusilaan dalam Rancangan Undang-Undang Tentang Hukum Pidana dari Perspektif Moral (Criminalization Of Decency In The Criminal Code Bill From Moral Perspectives)*, *Ujaran Kebencian: Batasan Pengertian dan Larangannya* (2018), *Kriminalisasi Perbuatan Cabul Lesbian, Gay, Biseksual, dan Transgender (LGBT)* (2018), *Kebijakan Kriminal dalam Pemberantasan Korupsi* (2019), *Penegakan Hukum terhadap Politik Uang dalam Pemilu* (2019), *Pidana Tutupan dalam RUU KUHP: dari Perspektif Tujuan Pemidanaan, Dapatkah Tercapai?* (2019), "Pencegahan dan Penanganan Perdagangan Orang di Wilayah Perbatasan" dalam buku bunga rampai "Permasalahan dan Penegakan Hukum di Wilayah Perbatasan" (2019), "Pengawasan Pelaksana Sistem Peradilan Pidana Dalam Pemberantasan Mafia Peradilan" (2019), "Politik Hukum Pidana Terhadap Penyalahgunaan Data Pribadi" dalam buku bunga rampai "Politik Hukum Pelindungan Data Pribadi" (2020).

#### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

*Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.*