

Controversy surrounding the Reestablishment of Civil Security Forces (Pam Swakarsa): a Dilemma Between Community Policing and Vigilantism

Polemik Penghidupan Kembali Pengamanan Swakarsa: Dilema antara Community Policing dan Vigilantisme

Rafi Damar Bungsadewo*, Nabila Indah Chairunnisa**, Shofiyah Adila Farhana***

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

email: *afidamarb01@gmail.com, **nabilaindahch@gmail.com, ***sofiafarhana19@gmail.com

Riwayat Artikel	Abstract
Diterima: 12 Februari 2021 Direvisi: 10 Maret 2021 Disetujui: 11 April 2021 doi: 10.22212/jp.v12i1.2148	<p>Currently, the issue of civil security forces Pam Swakarsa has been raised in public discourse and becomes the Indonesian National Police's primary program as an effort to implement community policing, a paradigm that emphasizes partnership between national police and the community as an element of voluntary security. However, the bad reputation of Pam Swakarsa in 1998 as a group of lawless vigilantes behind some of the human rights violations has posed a challenge for the police to revive Pam Swakarsa. The Indonesian Pasukan Pengamanan Swakarsa, better known as Pam Swakarsa, played an important role in securing the Special Session of the People's Consultative Assembly (MPR RI) in 1998. Historically, prior to the formation of Pam Swakarsa, voluntary security forces had been attached to the culture of the community as part of its endeavor to maintain independence as soldiers and defense lines. The current upcoming challenge for the National Police of the Republic of Indonesia is to revitalize the concept of voluntary security through PAM Swakarsa that makes no room for social and political violence the group's members and civilians without going through the proper judicial process, which goes against the values of patriotism, as well as the principles of Indonesia as a state based on the rule of law.</p> <p>Keywords: Pam Swakarsa; Voluntary Security; Civil Society; Police of the Republic of Indonesia; the State of Law.</p>

Abstrak

Saat ini, tajuk mengenai Pam Swakarsa kembali diangkat ke permukaan dan dijadikan sebagai program andalan Polri sebagai usaha untuk mengimplementasikan paradigma community policing atau paradigma kemitraan antara polisi dan masyarakat sebagai elemen pengamanan swakarsa. Akan tetapi, momok dari Pam Swakarsa pada tahun 1998 yang kerap dilekatkan dengan pasukan yang tidak terikat hukum dan sumber dari pelaku-pelaku pelanggaran HAM, menjadi halangan terbesar di dalam badan kepolisian untuk menghidupkan kembali Pam Swakarsa di tengah-tengah masyarakat. Pasukan Pengamanan Swakarsa atau Pam Swakarsa pernah memainkan peran penting di dalam mengamankan Sidang Istimewa MPR RI yang diselenggarakan pada tahun 1998 silam. Secara historis, sebelum terbentuknya Pam Swakarsa, pasukan pengamanan sukarela telah melekat menjadi kultur di dalam masyarakat sebagai bagian dari unsur masyarakat untuk mempertahankan kemerdekaan sebagai laskar-laskar dan barisan-barisan pertahanan. Menjadi tantangan selanjutnya bagi Kepolisian Republik Indonesia untuk menciptakan konsep pengamanan sukarela Pam

Swakarsa yang tidak membuka peluang bagi terjadinya kekerasan sosial dan politik antara unsur-unsur di dalam Pam Swakarsa dengan masyarakat sipil tanpa melalui proses hukum dan bertentangan dengan nilai-nilai nasionalisme dan kebangsaan serta bertentangan dengan asas Indonesia sebagai negara hukum.

Kata kunci: Pam Swakarsa; Pengamanan Sukarela; Masyarakat Sipil; Kepolisian Republik Indonesia; Negara Hukum.

Pendahuluan

Perdebatan mengenai Pengamanan Swakarsa atau yang lebih populer dengan istilah Pam Swakarsa belakangan ini kembali mencuat ke publik setelah calon tunggal Kapolri Komisaris Jenderal Polisi Listyo Sigit mengutarakan intensinya untuk menghidupkan kembali organ pengamanan masyarakat tersebut. Hal demikian diutarakannya pada tanggal 20 Januari 2021 silam saat sidang uji kelayakan dan kepatutan yang dilaksanakan di Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Calon Kapolri Listyo Sigit memasukkan poin peningkatan peran Pam Swakarsa tersebut bersama dengan beberapa poin prioritas lainnya sebagai bagian dari visinya untuk melakukan transformasi operasional Polisi Republik Indonesia (Polri). Dalam pemaparannya ia menyatakan bahwa dalam penghidupan kembali Pam Swakarsa ini akan diintegrasikan dengan perkembangan teknologi dan informasi serta fasilitas-fasilitas di Polri untuk menjamin konektivitasnya dengan aparat kepolisian.¹

Sebenarnya sebelum disinggung oleh Calon Kapolri Listyo Sigit, pada tahun 2020 silam, Polri telah mengeluarkan Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia

Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pengamanan Swakarsa (Perpol No. 4 Tahun 2020). Berbeda dengan Perpol-perpol sebelumnya yang juga menyinggung mengenai pengamanan swakarsa hanya dalam konteks yang abstrak, Perpol No. 4 Tahun 2020 menjabarkan secara terperinci mengenai “Pengamanan Swakarsa” bukan hanya dalam konteksnya yang abstrak melainkan terdefinisi dengan jelas layaknya suatu sistem lengkap dengan pembagian jenis-jenis Pengamanan Swakarsa tersebut hingga pengaturan mengenai keanggotaannya. Oleh karena itu, Perpol No. 4 Tahun 2020 ini digadang-gadang memberikan fondasi awal bagi konsepsi penghidupan kembali Pam Swakarsa yang direncanakan oleh Polri di masa mendatang.

Rencana penghidupan kembali Pam Swakarsa tersebut mendatangkan beberapa kritik terhadap Polri. Salah satunya pada rapat kerja antara Kapolri Idham Azis dengan Komisi III DPR pada 30 September 2020 lalu. Pada saat itu, Arteria Dahlan, anggota Komisi III DPR RI dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) mengingatkan bahwa Pam Swakarsa pernah dijadikan alat represi demokrasi di masa lalu. Sementara itu, Habiburokhman anggota Komisi III DPR RI dari Fraksi Gerindra menyatakan bahwa ia menentang Pam Swakarsa apabila konsep yang digunakan masih sama dengan yang digunakan pada 1998. Ia juga mempertanyakan mengapa diksi yang digunakan harus sama dengan diksi di masa lalu, yaitu “Pam Swakarsa”. Kritik dan kesangsian yang timbul dari para wakil rakyat tersebut cukup beralasan apabila mempertimbangkan rekam jejak yang dimiliki Pam Swakarsa di masa lalu.²

Pada masa lalu, tepatnya pada rangkaian demonstrasi reformasi menjelang Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat

1 DPR RI, “Live Streaming - Komisi III DPR RI Menyelenggarakan Fit and Proper Test Calon Kapolri”, Youtube Video, 20 Januari 2021, diakses 20 Januari 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=mNeDLptanA&t=11588s>

2 “Komisi Hukum DPR Kritik Pengaktifan Pam Swakarsa Oleh Polri”, Kompas, 30 September 2021, diakses 31 Januari 2021, <https://nasional.tempo.co/read/1391655/komisi-hukum-dpr-kritik-pengaktifan-pam-swakarsa-oleh-polri/full&view=ok>

(MPR), Pam Swakarsa kerap kali dibenturkan dengan demonstrasi-demonstrasi mahasiswa. Saat itu, Pam Swakarsa dibentuk dan cenderung dipergunakan untuk membendung gelombang demonstrasi mahasiswa yang tidak setuju dengan adanya Sidang Istimewa MPR. Kelompok Pam Swakarsa ini berdiri di antara massa demonstran dan aparat kepolisian. Tak jarang perbenturan antara Pam Swakarsa dengan masyarakat tersebut menimbulkan korban di dua sisi. Pada peristiwa di seputaran Jembatan Cawang misalnya dimana beberapa anggota Pam Swakarsa tewas dihajar massa sedangkan di pihak lain terdapat juga mahasiswa yang tewas.³

Noktah-noktah di masa lalu tersebut menyebabkan publik meragukan rencana penghidupan kembali Pam Swakarsa sebagai langkah yang tepat. Kritik atas isu ini tidak hanya diutarakan oleh para wakil rakyat di DPR RI. Organisasi-organisasi masyarakat pun melontarkan kritik yang serupa pada isu penghidupan kembali Pam Swakarsa. Ketua Majelis Ulama Indonesia (MUI) Cholil Nafis menyatakan bahwa pembangkitan Pam Swakarsa rawan disalahgunakan untuk melegitimasi premanisme. Pemberian kewenangan pengamanan kepada orang-orang yang tidak berkompeten menurutnya justru berakibat kontraproduktif terhadap upaya pengamanan.⁴ Sementara itu, Ketua Umum Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) dalam kesempatan yang berbeda menyatakan bahwa pembentukan Pam Swakarsa justru membuka potensi adanya gerakan garis keras yang masuk ke dalamnya dan digunakan untuk memukul gerakan kritis

masyarakat.⁵

Disisilain, Polri yang paham bahwa rencana tersebut mendapatkan sejumlah kritikan dari masyarakat, memberikan argumentasi bahwa Pam Swakarsa yang akan dibentuk sekarang berbeda dari Pam Swakarsa di masa lalu.⁶ Beberapa pihak yang mendukung rencana pengembalian Pam Swakarsa ini menilai bahwa Pam Swakarsa sejatinya adalah bagian dari *community policing* yang justru akan berdampak positif terhadap kemajuan perpolisian.⁷ Berbeda dengan perpolisian konvensional yang lebih menekankan pada penggunaan otoritas oleh kepolisian, *Community Policing* lebih menekankan pada penggunaan relasi yang baik antara kepolisian dengan masyarakat untuk memberdayakan masyarakat dalam membantu melakukan tugas-tugas kepolisian. Model pemolisian ini diharapkan akan mendekatkan kepolisian dengan masyarakat serta dapat membantu upaya demiliterisasi kepolisian. Masyarakat akan diikutsertakan dalam penjagaan keamanan sehingga nantinya, paradigma penjagaan keamanan bergeser dari yang semula terkesan sebagai manifestasi otoritas negara, menjadi kepentingan seluruh masyarakat.

Meskipun demikian, dengan tetap mempertimbangkan sejarah dari Pam Swakarsa, perlu diwaspadai apakah Pam Swakarsa ini dapat mencerminkan konsep *community policing* atau beralih menyuburkan vigilantisme. Mobilisasi anggota masyarakat untuk membantu menjalankan tugas

3 "Pam Swakarsa: Aktor atau Korban", Tempo, 23 November 1998, diakses 31 Januari 2021, <https://majalah.tempo.co/read/investigasi/97771/pam-swakarsa-aktor-atau-korban>

4 "MUI Tolak Pam Swakarsa Cemas Premanisme Dijamin Aparat", CNN Indonesia, 22 Januari 2021, diakses 31 Januari 2021, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210122111852-12-597060/mui-tolak-pam-swakarsa-cemas-p-remanisme-dijamin-aparat>

5 "Polemik Pam Swakarsa Kapolri Baru", Tempo, 23 Januari 2021, diakses 31 Januari 2021, <https://majalah.tempo.co/read/nasional/162388/ringkasan-berita-polemik-pam-swakarsa-kapolri-baru-da-n-perekutan-komponen-cadangan>

6 "Konsep Pam Swakarsa Komjen Sigit Berbeda dengan Tahun 1998", Antara, 26 Januari 2021, diakses 31 Januari 2021, <https://www.antaranews.com/berita/1968804/polri-konsep-pam-swakarsa-komjen-sigit-berbeda-de-ngan-tahun-1998>

7 "Pakar Forensik Minta Calon Kapolri Jelaskan Tujuan Penghidupan Pam Swakarsa" Merdeka, 25 Januari 2021, diakses 31 Januari 2021, <https://www.merdeka.com/peristiwa/pakar-forensik-minta-calon-kapolri-jelaskan-tujuan-menghidupkan-pam-swakarsa.html>

pemolisian harus jelas batasan-batasan serta mekanismenya. Apabila tidak, dikhawatirkan anggota masyarakat yang membantu tugas pemolisian tersebut menjadi penyebab munculnya konflik horizontal sesama masyarakat.

Apabila berkaca dari model Pam Swakarsa yang ada di awal reformasi, maka gambaran yang muncul di memori kolektif publik justru adalah vigilantisme dan bukan *Community Policing*. Dengan demikian, rencana penghidupan kembali Pam Swakarsa melalui Perpol No. 4 Tahun 2020 ini perlu dikaji, terutama terkait bagaimanakah konsep, rekrutmen, kewenangan dan akuntabilitas Pam Swakarsa yang ada saat ini. Hasil dari kajian tersebut diharapkan akan menjawab permasalahan yaitu apakah Pam Swakarsa yang sekarang ini mencerminkan *Community Policing* sebagai bagian dari transformasi Polri atau justru membuka peluang bagi vigilantisme dan berujung tidak jauh berbeda dengan Pam Swakarsa di masa silam.

Kerangka Pemikiran

Community Policing

Embrio *community policing* diprakarsai oleh Sir Robert Peel pada abad ke-19 di Inggris. Di masa itu Inggris sedang mengalami transformasi yang cukup signifikan. Kemajuan industri menyebabkan terjadinya urbanisasi besar-besaran ke kota-kota, termasuk London. Urbanisasi yang masif tersebut kemudian menimbulkan permasalahan baru ke kota London, yaitu meningkatnya pemukiman-pemukiman kumuh dan tingkat kriminalitas.⁸ Hal ini mendorong Sir Robert Peel untuk memodernisasi kepolisian pada saat itu dengan mengembangkan paradigma tugasnya dari yang semula hanya sebagai institusi yang hanya memerangi kriminalitas, melainkan

juga melangkah lebih jauh lagi ke ranah yang bersifat pencegahan dengan kooperasi dengan masyarakat.⁹

Community policing dalam pengertiannya di masa modern memiliki definisi yang beragam. Trojanowicz mendefinisikan *community policing* sebagai sebuah konsep dimana aparat kepolisian dan masyarakat bekerja sama dalam berbagai cara untuk memecahkan persoalan masyarakat berkaitan dengan kriminalitas, ketidaktertiban, dan kondisi-kondisi kemasyarakatan. Sementara itu, Peter dan Matthew Moir mengartikan *community policing* sebagai sebuah strategi yang mengikutsertakan publik sesuai peraturan yang berlaku untuk ikut dalam aktivitas-aktivitas baik bersama maupun atas nama polisi demi mencapai tujuan kepolisian.¹⁰ Di sisi lain, Wood & Bradley menjabarkan *community policing* sebagai kemitraan antara polisi dan masyarakat untuk membantu masyarakat dalam memecahkan berbagai persoalan dan kondisi sosial yang menyebabkan kriminalitas atau kriminalitas itu sendiri.¹¹ Dari berbagai definisi tersebut, dapat diambil suatu unsur pokok dari *community policing* yaitu peran serta masyarakat dalam tugas kepolisian, setidaknya yang berkaitan dengan pencegahan kriminalitas.

Berkaitan dengan penerapan *community policing*, Scott M. menjabarkan beberapa prinsip dasar yaitu¹² 1) penekanan pada pemberdayaan masyarakat dalam proses pemolisian; 2) kolaborasi yang konsisten antara polisi dan masyarakat; 3) respons kepolisian bersifat kolaboratif; 4) peranan kepolisian yang kuat dalam mengorganisir dan memobilisasi

8 Deniz Kocak, Rethinking Community Policing in International Police Reform, (London: Ubiquity Press, 2018), 17-18.

9 "Definition of Policing by Consent" Uk Government, 10 Desember 2012, diakses pada 31 Januari 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/policing-by-consent/definition-of-policing-by-consent>

10 Erlin Indarti, "Community Policing sebagai Democratic Policing: Konteks di Indonesia," Jurnal Ilmu Kepolisian 13 No. 2 (2019): 152.

11 Victor Kappeler and Larry Gaines, Community Policing: A Contemporary Perspective, (Massachusetts: Anderson Publishing, 2011), 4.

12 Kappeler and Gaines, Community Policing, 4.

masyarakat; 5) penekanan pada desentralisasi polisi dan penempatan aparat kepolisian secara berkelanjutan pada suatu masyarakat; 6) penekanan pada pembagian otoritas dalam pengambilan keputusan bersama masyarakat; 7) penekanan pada skill interpersonal petugas kepolisian; 8) melihat tugas kepolisian untuk membantu mencapai tujuan sosial. Semakin sesuai suatu sistem dengan prinsip tersebut menunjukkan semakin idealnya *community policing* yang diterapkan.

Keuntungan dari penerapan *community policing* adalah akan meningkatnya persepsi publik terhadap kepolisian.¹³ Selain itu, prinsip partisipasi masyarakat yang merupakan salah satu *core value* dalam *community policing* juga diharapkan akan membantu secara proaktif fungsi pemolisian itu sendiri, sehingga nantinya elemen-elemen masyarakat juga akan turut aktif dalam upaya-upaya pencegahan dan penanganan kriminalitas. Hal demikian akan menjadi penting apabila dipraktikkan di negara-negara dengan rasio aparat kepolisian-masyarakat yang rendah seperti di Indonesia dimana rasio polisi-masyarakat adalah 1: 750-1000 orang, jauh dari jumlah ideal 1:350 orang.¹⁴

Vigilantisme

Konsep *vigilantism* atau yang dikenal dengan Bahasa Indonesia sebagai “main hakim sendiri” berakar dari adanya kekerasan sosial dan politik dimana masyarakat menggunakan kekerasan untuk menegakkan tatanan yang sudah tertanam dalam masyarakat itu sendiri (*established order*).¹⁵ Vigilantisme adalah suatu

bentuk pelanggaran terhadap hukum karena melibatkan kekerasan meskipun tujuannya adalah benar.¹⁶ Kekerasan sosio politik yang sering timbul dalam dinamika sosial masyarakat sendiri sebetulnya dapat diidentifikasi berdasarkan pihak yang melakukan, apakah pihak terkait merupakan pihak yang berwenang atau tidak. Ketika suatu kekerasan dilakukan oleh pihak yang berwenang atau rezim pemerintah, tindakan tersebut tentu termasuk ke dalam pelanggaran. Namun, dalam beberapa situasi, aparat penegak hukum dapat melakukan kekerasan berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan, misalnya dalam situasi yang bahayanya mengancam kesatuan negara sehingga kekerasan tersebut berdasar dan selaras dengan tupoksi yang dimiliki. Berbeda ketika suatu kekerasan dilakukan oleh individu perorangan atau kelompok yang tidak memiliki kewenangan untuk berbuat kekerasan dan tidak berdasar secara yuridis, maka tindakan tersebut dapat diidentifikasi sebagai *vigilantism*.¹⁷

Menurut Johnston, fenomena vigilantisme memiliki enam elemen utama sebagai bagian dari konsepnya, yaitu; 1) *planning, premeditation, and organization*; 2) *private voluntary agency*; 3) *autonomous citizenship*; 4) *the use or threatened use of force*; 5) *reaction to crime and social deviance*; dan 6) *personal and collective security*.¹⁸ Berdasarkan elemen-elemen tersebut, maka definisi vigilantisme adalah suatu gerakan yang dilakukan oleh warga negara bukan pemerintah alias pihak swasta dengan direncanakan terlebih dahulu untuk melakukan tindakan atau ancaman kekerasan sebagai reaksi dari penyimpangan nilai-nilai yang sudah tertanam demi keamanan pribadi dan bersama.¹⁹ Tindakan vigilantisme adalah

13 Charlotte Gill, et al., “Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review” *Journal of Experimental Criminology* 10 (2014): 399-428.

14 Sarah Nuraini Siregar, “Evaluasi Sepuluh Tahun Reformasi Polri” *Jurnal Penelitian Politik* 5 No.1 (2016): 47-58

15 H. Jon Rosenbaum and Peter C. Sederberg, “Vigilantism: An Analysis of Establishment Violence”, *Comparative Politics* 6, No. 4 (July 1974): 541.

16 Heni Hendrawati dan Johny Krisnan, “Main Hakim Sendiri (Eigenrichting) dalam Perspektif Kriminologis”, *The 10th University Research Colloquium* (2019): 31.

17 Rosenbaum and Sederberg, “Vigilantism.” 541-542.

18 Les Johnston, “What Is Vigilantism?” *The British Journal of Criminology* 36, No. 2 (1996): 222-230.

19 Johnston, “What Is Vigilantism?” 222-230.

sebuah bentuk kontrol sosial yang koersif atau bersifat kekerasan.²⁰

Konsep vigilantisme dalam hukum dapat disamakan dengan *eigenrichting*. *Eigenrichting* berarti main hakim sendiri.²¹ Disebut “main hakim sendiri” dikarenakan dengan melakukan main hakim sendiri, seseorang telah mengambil alih hukum ke dalam tangannya sendiri (*taking the law into one's own hands*).²² Artinya, hukum tersebut ditegakkan tanpa adanya prosedur yang seharusnya, sebagaimana tercantum dalam hukum acara bahwa hakimlah yang berhak untuk menentukan seseorang bersalah atau tidak dan menjatuhkan putusan untuk menghukum yang bersangkutan.²³ Perbuatan main hakim sendiri juga melanggar hak asasi manusia karena hak asasi manusia seseorang yang terduga bersalah dijamin oleh KUHAP, bahwa setiap terduga bersalah tidak dapat dikatakan “bersalah” sebelum adanya putusan yang menentukan demikian (*presumption of innocence*),²⁴ sehingga perbuatan main hakim sendiri adalah perbuatan yang sangat bertentangan dengan hukum.

Secara keseluruhan, vigilantisme adalah tindakan kekerasan yang dilakukan oleh pihak yang tidak berwenang (*private agency*) yang bertujuan untuk menegakkan tatanan sosial yang sudah ada. Meskipun vigilantisme adalah reaksi yang diberikan atas suatu tindakan penyimpangan atau kejahatan dan bersifat kontrol sosial, vigilantisme tetaplah sesuatu yang melanggar hukum dan hak asasi manusia karena melibatkan kekerasan. Apalagi kekerasan tersebut tidak berdasar dan tidak sesuai dengan hukum yang berlaku.

20 David Weisburd, “Vigilantism as Community Social Control: Developing a Quantitative Criminological Model”, *Journal of Quantitative Criminology* 4, No. 2 (June 1988): 139.

21 Hendrawati, “Main Hakim.” 32.

22 Rosenbaum and Sederberg, “Vigilantism.” 542.

23 Indonesia, Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Ps. 1

24 Nur Pujayanti dan Harry Soeskandi, “Pelaku Persekusi dan Tindakan Main Hakim Sendiri”, *Mimbar Keadilan* 14, No. 28 (Agustus 2018): 242.

Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis yang dilakukan dengan menghimpun data-data kualitatif yang utamanya berasal dari sumber-sumber pustaka untuk kemudian dikaitkan dengan pokok permasalahan untuk memberikan jawaban pada penelitian ini. Sumber-sumber pustaka yang digunakan termasuk buku, jurnal, dan berita daring. Pemilihan metode penelitian tersebut dengan memperhatikan pokok dari permasalahan. Oleh sebab permasalahannya adalah penilaian konseptual terhadap penghidupan kembali Pam Swakarsa, maka dipilihlah metode deskriptif-analitis yang mengarah pada penelitian kualitatif untuk menjawab persoalan tersebut.

Sejarah Perkembangan Pam Swakarsa

Pasukan Pengamanan Swakarsa atau kerap disebut juga sebagai “Pam Swakarsa” secara historis dibentuk menjelang Sidang Istimewa MPR pada tahun 1998. Pembentukan Pam Swakarsa dilakukan melalui Mayor Jenderal TNI Purnawirawan Kivlan Zen tanpa surat perintah atau Penetapan Penugasan Pam Swakarsa dari Jenderal TNI Purnawirawan Wiranto kepada Kivlan Zen.²⁵ Pembentukan Pam Swakarsa ini dilakukan sebagai upaya untuk mengamankan Sidang Istimewa MPR RI tanggal 10-13 November 1998 dari ancaman kerusuhan massa. Berdasarkan Putusan No. 354/Pdt.G/2019/PN Jkt.Tim, Mayor Jenderal TNI Purnawirawan Kivlan Zen adalah pihak yang dihubungi oleh Wiranto pada 4 November 1998 guna mengerahkan Pam Swakarsa untuk melindungi pelaksanaan Sidang Istimewa MPR RI. Permintaan ini kemudian ditindaklanjuti

25 Mahkamah Agung Republik Indonesia, “Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur No. 354/Pdt.G/2019/PN Jk.Tim,” Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 11 Juni 2020, diakses 7 Februari 2021, <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/e8155116aad87f16fff831667bb8cfa3.html>.

dengan diadakannya rapat antara Organisasi Masyarakat Pelajar Islam Indonesia (PII), Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), Gerakan Pemuda Islam Indonesia (GPII), remaja masjid, dan organisasi-organisasi masyarakat lainnya untuk membentuk Pam Swakarsa. Hasil dari rapat tersebut adalah terkumpulnya massa untuk Pam Swakarsa sebesar 30.000 anggota yang terbagi menjadi divisi, brigade, batalyon, kompi, peleton, dan regu.²⁶

Pasukan Pam Swakarsa kemudian bergerak pada tanggal 10 November 1998 dan berpencar ke sembilan arah untuk mengamankan Gedung MPR, Jembatan Semanggi, Hotel Century, Stadion Tenis Senayan, Hotel Mulia, Gedung Basket Senayan, Departemen Kehutanan, dan Stadion Utama Senayan. Pada saat itu, Pam Swakarsa bergerak di posisi terdepan yang langsung berhadapan dengan massa. Akan tetapi, kerusuhan pecah dan merenggut korban jiwa baik dari massa kontra Sidang Istimewa MPR RI dan dari Pam Swakarsa. Hal demikian diperparah dengan terjadinya Tragedi Semanggi dan jatuhnya korban dari pihak sipil.²⁷ Akhirnya tepat pada 21 November 1998 Pam Swakarsa dibubarkan oleh Kivlan Zen²⁸ setelah sempat didesak pembubarannya oleh Deklarasi Ciganjur.²⁹

Meskipun Pam Swakarsa sebagai suatu gerakan sistem keamanan dari masyarakat baru tercatat di dalam sejarah pada tahun 1998, akan

tetapi sistem keamanan di Indonesia dengan melibatkan masyarakat sipil sesungguhnya memiliki akar historis dan budaya yang lebih panjang. Sistem keamanan swakarsa dapat dilacak hingga era kolonial ketika seperempat orang-orang non-Eropa di Batavia ditangkap oleh masyarakat sendiri secara sukarela.³⁰ Pada masa pendudukan Jepang, pasukan Jepang menyebut laskar sebagai *gyugun* yang bermakna 'pasukan sukarela.' Sistem keamanan yang bersumber dari masyarakat menguat setelah Indonesia merdeka dan belum memiliki angkatan bersenjata profesional. Laskar-laskar yang pasukannya berasal dari masyarakat secara sukarela mengambil peran dalam aksi militer dan perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Pada Agresi Militer Belanda I dan II, beberapa barisan laskar yang berasal dari masyarakat secara sukarela, terbentuk di daerah-daerah sebagai respon dari situasi Indonesia saat itu yang masih kekurangan tenaga militer. Salah satu daerah yang paling banyak memiliki barisan laskar contohnya adalah Jawa Barat dengan 18 laskar yang aktif mempertahankan wilayah dari pasukan agresi militer Belanda.³¹

Setelah berjalannya waktu dan struktur pemerintahan serta militer di Indonesia berkembang, dicetuskan kembali ide untuk memanfaatkan partisipasi masyarakat sipil di dalam pertahanan dan keamanan pada era Orde Baru.³² Sistem pertahanan ini kemudian dikenal dengan nama Sistem Keamanan Lingkungan (Siskamling) yang merupakan bagian dari program pemerintah bernama Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib). Menurut Awaloedin Djamin, yang merupakan Kapolri

26 Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur No. 354/Pdt.G/2019/PN Jk.Tim,"

27 Muhammad Adimaja, "Kilas Balik 22 Tahun Tragedi Semanggi I" CNN Indonesia, 13 November 2020, diakses 7 Februari 2021, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201113100140-12-569302/kilas-balik-22-tahun-tragedi-semanggi-i>.

28 "PAM Swakarsa: Aktor atau Korban?"

29 Deklarasi Ciganjur sendiri adalah deklarasi yang dihasilkan dari forum komunikasi antara empat tokoh politik, yaitu Amien Rais, Abdurrahman Wahid, Megawati, dan Sultan Hamengkubuwono X berkaitan dengan tekad untuk membentuk pemerintahan yang bersih dan demokratis. Lihat M.A.F Santoso, "Kontribusi Etika Islam pada Pendidikan Politik : Solusi bagi Problema Civil Society Indonesia Era Reformasi," *Jurnal Peradaban Islam Tsaqafah* 9, No.2 (2013): 233.

30 A. W. Wirayuda dan K. Srimulyo, "Praktik Sistem Keamanan Swakarsa pada Masa Pascakolonial di Jawa Timur," *Jurnal Mozaik Humaniora* 18, No. 2 (2018): 137-148.

31 Wirayuda dan Srimulyo, "Praktik Sistem Keamanan Swakarsa," 137-148.

32 J. Baker, "State of Fear: Controlling the Criminal Contagion in Suharto's New Order" *Journal Indonesia*, No. 66 (Oktober 1998): 7-43.

pada tahun 1980 dan sekaligus penggagas sistem Siskamling, niat dari diciptakannya sistem ini adalah untuk memberantas pasukan pengamanan ilegal bersumber dari masyarakat sipil yang berbentuk geng-geng dan jawara. Pasukan pengamanan ilegal ini kerap disebut juga sebagai pasukan bayaran yang mengamankan lokasi atau acara tertentu sesuai dengan pesanan.³³ Siskamling pada saat itu terdiri atas tiga bagian, yaitu satuan pengamanan atau satpam, karma atau hansip, dan ronda atau penjaga malam. Beberapa sumber berargumentasi bahwa meskipun diciptakan oleh Awaloedin Djamin, sistem ronda sesungguhnya bukanlah merupakan sistem asli dari Indonesia karena ronda itu sendiri berasal dari bahasa Portugis, dan aktivitas *ronda campesinos*, yaitu aktivitas yang memaksa warga sipil untuk terjun ke dalam aksi pertahanan dan keamanan masyarakat, juga dilakukan di Peru.³⁴

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa sistem keamanan swakarsa yang melibatkan masyarakat sipil telah ada jauh sebelum Pam Swakarsa dicetuskan pada tahun 1998. Dengan demikian, Sistem Keamanan Swakarsa tidak berhenti pada pembubaran "Pam Swakarsa" versi 1998. Hal demikian ditunjukkan pada Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) menyebutkan di Pasal 3 ayat (1) bahwa salah satu pengemban fungsi kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh kepolisian khusus, PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil), dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa. Pasal 14 ayat (1) huruf f UU No. 2 Tahun 2002 juga menyebutkan bahwa salah satu tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap

kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa. Lebih lanjut, di dalam Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Koordinasi Pengawasan Dan Pembinaan Teknis Terhadap Kepolisian Khusus Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dan Bentuk Bentuk Pengamanan Swakarsa, yang merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 14 UU No. 2 Tahun 2002, istilah Pam Swakarsa kembali dimunculkan sebagai singkatan dari 'bentuk-bentuk pengamanan swakarsa'. Pam Swakarsa di dalam pasal ini memiliki makna sebagai suatu bentuk pengamanan yang diadakan atas kemauan, kesadaran, dan kepentingan masyarakat sendiri yang kemudian memperoleh pengukuhan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia

Meskipun istilah Pam Swakarsa telah disinggung melalui PP No. 43 Tahun 2012, akan tetapi Pam Swakarsa yang dimaksud di dalam peraturan pemerintah tersebut hanyalah kerjasama sebatas koordinasi, pemberdayaan, dan pembinaan antara Kepolisian Republik Indonesia dengan Pam Swakarsa. Sehingga, tidak ada unsur tanggung jawab yang dilekatkan antara Kepolisian Republik Indonesia terhadap anggota Pam Swakarsa. Perbedaan yang signifikan antara Pam Swakarsa pada tahun 1998 dengan di era pasca reformasi merujuk pada PP No. 43 Tahun 2012 adalah pada pengakuan atas eksistensi lembaga tersebut. Pada Pasal 6 ayat (1) PP No. 43 Tahun 2012, meskipun tidak ada ikatan tanggung jawab antara Kepolisian Republik Indonesia dengan pasukan pengamanan sipil Pam Swakarsa, akan tetapi Pam Swakarsa telah diakui secara jelas dan dibatasi mencakup Siskamling dan badan usaha di bidang jasa pengamanan. Sementara itu, di tahun 1998, pembentukan Pam Swakarsa tidak didasari oleh landasan hukum apapun dan seolah, secara tidak resmi, dibentuk sebagai pasukan darurat dari kalangan sipil untuk mengawal Sidang MPR RI. Oleh

33 Baker, "State of Fear," 7-43.

34 J. Akbar, "Jangan Berpaling dari Siskamling" *Historia*, 20 Oktober 2010, diakses 8 Februari 2021, <https://historia.id/kultur/articles/jangan-berpaling-dari-siskamling-P3R4v>

karenanya, Pam Swakarsa pada tahun 1998 lebih tidak terkendali, terdiri dari puluhan organisasi masyarakat dengan beragam latar belakang, dan disusun seperti militer dengan pembagian posisi divisi hingga platoon. Perbuatan-perbuatan anarkis yang dilakukan oleh anggota Pam Swakarsa juga tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya kepada kepolisian karena tidak ada landasan hukum yang secara resmi mengakui eksistensi dari Pam Swakarsa di tahun 1998.

Pada tahun 2020, pengaturan mengenai Pam Swakarsa kembali diperinci dengan diterbitkannya Perpol No. 4 Tahun 2020 tentang Pengamanan Swakarsa. Pengaturan Pam Swakarsa di dalam Peraturan Kapolri ini diperluas dengan mencantumkan definisi terbatas dari “Pam Swakarsa” di dalam Pasal 1, yaitu pengamanan oleh pengemban fungsi kepolisian yang diadakan atas kemauan, kesadaran, dan kepentingan masyarakat sendiri yang kemudian memperoleh pengukuhan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia. Selain itu, komposisi dari Pam Swakarsa di dalam Perpol No. 4 Tahun 2020 mengalami perubahan terdiri atas satuan keamanan lingkungan, satuan pengamanan, dan pam swakarsa yang berasal dari pranata sosial/kearifan lokal seperti Pecalang di Bali, Kelompok Sadar Keamanan dan Ketertiban Masyarakat, Siswa dan Mahasiswa Bhayangkara.

Penambahan poin-poin perekrutan sebelum pengukuhan berdampak bahwa pihak yang ingin mendaftar menjadi satpam harus melewati serangkaian tes terlebih dahulu melalui Badan Usaha Jasa Pengamanan (BUJP) atau pengguna jasa satpam yang telah mendaftar sertifikat SIO dari kepolisian. Sehingga, campur tangan kepolisian dalam standarisasi satpam, tercermin dari Surat Izin Operasional (SIO) yang wajib dimiliki oleh BUJP yang ingin melakukan seleksi satpam. Hal ini berbeda dengan PP No.

43 Tahun 2012 yang hanya mewajibkan adanya pengukuhan semata bagi bentuk-bentuk pengamanan swakarsa tanpa adanya pengaturan perekrutan dan pelatihan. Selain itu, dibukanya kesempatan bagi purnawirawan untuk mendaftar menjadi satpam membuka peluang untuk menjadikan satpam tidak hanya berasal dari kalangan masyarakat sipil tetapi juga mantan anggota kepolisian dan militer.

Dari segi pengawasan, PP No. 43 Tahun 2012 mencantumkan pengawasan dilakukan bersama-sama antara Kepolisian RI dengan instansi atau lembaga yang memiliki Pam Swakarsa dan semua bentuk pengamanan swakarsa di masyarakat. Sedangkan, apabila merujuk kepada Perpol No. 4 Tahun 2020, pengawasan dan pengendalian pengamanan swakarsa secara spesifik diberlakukan hanya untuk satpam saja dan dilakukan secara tunggal oleh Kepolisian RI melalui Direktorat Pembinaan Masyarakat Korps Bina Masyarakat Badan Pemeliharaan Keamanan (Ditbinpotmas Korbinmas Baharkam) Polri untuk tingkat Markas Besar Polri, dan Direktorat Pembinaan Masyarakat (Ditbinpotmas) Polda untuk tingkat Polda. Bentuk konkrit pengawasan di dalam Pasal 34 Perpol No. 4 Tahun 2020 juga tidak dijabarkan secara spesifik, hanya dikatakan bahwa pengawasan meliputi supervisi, asistensi, dan monitoring, dan evaluasi. Berbeda dengan PP No. 43 Tahun 2012 yang secara detail menjabarkan pengawasan pengamanan swakarsa meliputi pendataan, pemberian kartu tanda anggota, pendataan senjata api, izin operasional badan usaha, dan operasionalisasi jasa pengamanan.

Pengaturan Pam Swakarsa di dalam Perpol No. 4 Tahun 2020 memiliki kemajuan dengan mencantumkan pasal mengenai sanksi. Namun, perlu dicatat bahwa bab sanksi di dalam Pasal 43 - Pasal 44 Perpol No. 4 Tahun 2020 hanya ditujukan terhadap

satpam saja dan sanksi yang diberikan hanya melingkupi sanksi administratif apabila tidak memperpanjang Kartu Tanda Anggota (KTA) satpam dan sanksi administratif apabila tidak menggunakan pakaian dan atribut satpam. Sanksi ini tidak menyentuh sama sekali adanya kemungkinan pelanggaran penyalahgunaan wewenang atau jabatan dari satpam sebagai pelaksana fungsi kepolisian. Selain itu, bab sanksi ini juga tidak mengatur suatu bentuk pertanggungjawaban apabila Satkamling dan pam swakarsa dari kearifan lokal yang telah dibina oleh Kepolisian RI melakukan penyalahgunaan kemampuan dari hasil pembinaan dan pelatihan teknis dan taktis operasional oleh Bhayangkara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Bhabinkamtibnas) dari satuan kepolisian setempat.

Dapat disimpulkan bahwa pengamanan swakarsa memiliki perkembangan dari sejak pasca reformasi hingga saat ini. Beberapa perkembangan kritis dari Pam Swakarsa yang dicetuskan pada tahun 2020 adalah adanya titik berat kolaborasi antara kepolisian dengan satpam dibandingkan dengan jenis pengamanan swakarsa lainnya sebagaimana satkamling dan pam swakarsa pranata sosial/kearifan lokal. Hal ini dapat dilihat dari adanya bab pengawasan dan sanksi yang hanya ditujukan untuk satpam saja dan. Selain itu, kewajiban menggunakan atribut serupa dengan atribut kepolisian juga hanya ditujukan untuk pam swakarsa dari pihak satpam, berikut rentang jabatan dan pengaturan pangkat yang menyerupai kepolisian mencakup manajer, supervisor, dan pelaksana dengan masing-masing hirarki jabatan terdiri atas tiga tingkatan, yaitu manajer/supervisor/pelaksana biasa hingga manajer/supervisor/pelaksana utama.

Gagasan atas Penghidupan Kembali Pam Swakarsa

Wacana pengaktifan kembali Pam Swakarsa oleh Kapolri tentunya memiliki latar belakang tersendiri. Berdasarkan tujuan dari Pam Swakarsa yang tercantum dalam Pasal 2 Perpol No. 4 Tahun 2020, Pam Swakarsa bertujuan untuk: a. memenuhi kebutuhan rasa aman dan nyaman di lingkungan perusahaan, kawasan dan/atau pemukiman; b. mewujudkan kesadaran warga masyarakat di lingkungan kawasan dan/atau pemukiman guna penanggulangan terhadap setiap kemungkinan timbulnya gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat; dan c. meningkatkan pembinaan penyelenggara dan kemampuan Pam Swakarsa dalam mengemban fungsi kepolisian terbatas di lingkungan masing-masing. Penghidupan Pam Swakarsa sebagai bagian dari pengemban fungsi kepolisian tak lepas dari adanya urgensi untuk meningkatkan keamanan dan ketertiban di wilayah negara Indonesia.³⁵

Ada beberapa poin yang dapat disorot perihal penghidupan kembali Pam Swakarsa, antara lain: *Pertama*, pembentukan Pam Swakarsa yang termaktub dalam Perpol No. 4 Tahun 2020 merupakan suatu bentuk realisasi dari pasal 3 ayat (1) huruf c UU No. 2 Tahun 2002³⁶ yang berbunyi: “(1) Pengemban fungsi kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh: a. kepolisian khusus; b. penyidik pegawai negeri sipil; dan/atau c. bentuk-bentuk pengamanan swakarsa.” Bentuk-bentuk pengamanan swakarsa adalah suatu bentuk

35 Lihat Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 4 Tahun 2020 tentang Pengamanan Swakarsa.

36 Achmad Nasrudin Yahya, “Kompolnas: Pengaktifan PAM Swakarsa Diatur Undang-Undang”, Kompas, 24 Januari 2021, diakses 8 Februari 2021 <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/24/12500381/kompolnas-pengaktifan-pam-swakarsa-diatur-undang-undang#:~:text=Dalam%20aturannya%2C%20Pam%20Swakarsa%20merupakan,tentang%20Kepolisian%20Negara%20Republik%20Indonesia.&text=Kemudian%2C%20Polri%20membuat%20aturan%20turunannya,Tahun%202020%20tentang%20Pengamanan%20Swakarsa.>

pengamanan yang diadakan atas kemauan, kesadaran, dan kepentingan masyarakat sendiri yang kemudian memperoleh pengukuhan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia yang lingkungannya meliputi lingkungan pemukiman, lingkungan kerja, atau lingkungan pendidikan. Pengamanan swakarsa sebelum dicetuskannya Perpol No. 4 Tahun 2020 sebetulnya sudah hidup di lapisan masyarakat yang berasal dari pranata sosial atau kearifan lokal seperti kelompok keamanan tradisional Pecalang di Bali, Kelompok Sadar Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Pokda Kamtibmas). Hanya saja eksistensi pengamanan swakarsa yang berasal dari pranata sosial tersebut belum terlegitimasi dengan adanya peraturan perundang-undangan yang mengakui keberadaan keempatnya. Maka dengan adanya Perpol No. 4 Tahun 2020 ini, keberadaan pengamanan swakarsa dari pranata sosial memiliki landasan dan payung hukum sendiri sehingga keberadaannya terlegitimasi.³⁷

Kedua, tantangan Polri yang semakin besar dengan dinamika masyarakat yang semakin beragam.³⁸ Polri atau Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 30 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan sebagai “alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”. Ini berarti keamanan dan ketertiban masyarakat adalah tanggung jawab kepolisian dalam situasi apapun. Namun, berdasarkan data tingkat kejahatan yang diperoleh Polri, angka kejahatan khususnya dalam era pandemi dan new normal terus meningkat³⁹

37 “Polri Beberkan Konsep Pam Swakarsa Versi Listyo Sigit Prabowo”, CNN Indonesia, 27 Januari 2021, diakses 8 Februari 2021 <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210126191759-12-598712/polri-beberkan-konsep-pam-swakarsa-versi-listyo-sigit-prabowo>

38 Dian Dewi Purnamasari, “Pam Swakarsa dan Memori Kelam Masa Lalu”, Kompas (29 Januari 2021): 2.

39 Devina Halim, “Ini Alasan Angka Kriminalitas Meningkat Pekan Lalu Menurut Polri”, Kompas, 16 Juni 2020, diakses 8 Februari 2021 <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/16/18244421/ini-alasan-angka-kriminalitas-meningkat-pekan-lalu-menurut-polri?page=all>

disebabkan oleh sektor ekonomi yang terdampak berat.⁴⁰ Belum lagi berkembangnya dinamika sosial menyebabkan pula bentuk-bentuk kejahatan baru di masyarakat.⁴¹ Kejahatan yang terus meningkat ini tentunya menimbulkan tantangan yang lebih besar untuk Polri dalam menjaga keamanan. Oleh karena itu untuk menjangkau keamanan di tiap lingkup lingkungan pemukiman atau perusahaan, Polri dapat melakukan suatu desentralisasi kekuasaan perihal keamanan kepada warga masyarakat yang menjadi bagian dari lingkup lingkungan tempat tersebut. Pengoptimalan tenaga keamanan swakarsa di lingkungan masing-masing juga dapat membantu mewujudkan kesadaran warga masyarakat terhadap potensi-potensi kejahatan yang mengancam. Nantinya, tenaga-tenaga keamanan swakarsa tersebut akan diberdayakan di bawah Kepolisian Republik Indonesia supaya lebih terlatih dalam menjaga keamanan baik di dalam maupun di luar lingkungan sendiri.⁴²

Ketiga, membantu mencegah berkembangnya kelompok-kelompok dengan kegiatan yang mengancam pertahanan negara dan mengarah ke terorisme.⁴³ Poin ketiga ini masih berkaitan erat dengan poin kedua yang berpaku pada dinamika sosial yang semakin ekstrim, dalam hal ini semakin dominannya hak atas kebebasan berserikat dan berpendapat. Indonesia dalam konstitusinya menjamin kebebasan berserikat

40 [kompas.com/read/2020/06/16/18244421/ini-alasan-angka-kriminalitas-meningkat-pekan-lalu-menurut-polri?page=all](https://nasional.kompas.com/read/2020/06/16/18244421/ini-alasan-angka-kriminalitas-meningkat-pekan-lalu-menurut-polri?page=all)

40 Dian Ayu Anggraini, “Pandemi Bikin Kesenjangan Ekonomi Hingga Kejahatan Meningkat”, Okezone, 8 Desember 2020, diakses 8 Februari 2021 <https://economy.okezone.com/read/2020/12/08/320/2323962/pandemi-bikin-kesenjangan-ekonomi-hingga-kejahatan-meningkat>

41 Habin Junaedi, Moh. Taufik Hidayat, dan Tajudin Faza, “Program Siaran Berita Kriminal Televisi sebagai Pemicu Timbulnya Modus Kejahatan Baru”, Jurnal Signal 1, No. 1 (Januari 2013): 4.

42 Lihat Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 4 Tahun 2020 tentang Pengamanan Swakarsa.

43 Purnamasari, “Pam Swakarsa.” 2.

dan berpendapat dalam berdemokrasi sebagaimana termaktub dalam pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan, “*setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*”. Ayat tersebut menjadi landasan yuridis dari terbentuknya kelompok-kelompok kecil dengan ideologi yang bervariasi di Indonesia.⁴⁴ Beberapa di antaranya memiliki ideologi yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 dan dapat mengarah ke terbentuknya jaringan terorisme. Jaringan-jaringan terorisme ini banyak yang berakar dari hubungan informal seperti rekan kerja, tetangga, atau kerabat biasa.⁴⁵ Pendayagunaan tenaga keamanan swakarsa dapat berfungsi untuk hal-hal seperti ini, yakni interaksi-interaksi kasat mata yang tidak dapat dijangkau oleh Polri sebagai pihak yang bertanggung jawab atas keamanan. Terorisme adalah sebuah kejahatan besar yang diawali oleh interaksi kecil sehingga prevensi terhadap interaksi kecil tersebut dapat dimulai dari lapisan yang terdekat, yaitu masyarakatnya sendiri. Dengan demikian, tenaga keamanan swakarsa dapat dimanfaatkan untuk membasmi tindakan terorisme dari akarnya, tentunya dengan sokongan dari pihak Polri.

Keempat, merangkul dan memberdayakan masyarakat yang termarginalisasi yang kerap disebut dengan “preman”. Tidak dapat dipungkiri, di Indonesia penggunaan jasa pengamanan tidak resmi yang melibatkan “preman” tersebut masih marak terjadi.⁴⁶ Di beberapa tempat, keberadaan “preman” masih diakui dan dianggap sebagai hal yang lumrah. Mereka kadang diposisikan sebagai pihak yang *in charge* dalam hal “pengamanan”.⁴⁷

44 Nurjannah, “Faktor Pemicu Munculnya Radikalisme Islam Atas Nama Dakwah”, *Jurnal Dakwah XIV*, No. 2 (2013): 180.

45 Sarlito Wirawan Sarwono, *Terorisme di Indonesia: Dalam Tinjauan Psikologi*, cet. 1 (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 12.

46 “Di Bawah Kuasa Preman”, *Tempo*, 1 Agustus 2020, diakses 9 Februari 2021 <https://kolom.tempo.co/read/1371381/di-bawah-kuasa-preman>

47 Ayomi Amindoni, “Preman Ikut Menata Tanah Abang? Siapa Sebenarnya Mereka?”, *BBC Indonesia*,

Mereka bertindak tanpa kewenangan, sehingga aksi-aksi mereka dapat dikategorikan sebagai tindakan vigilantis. Oleh karena itu, premanisme tersebut masih menjadi musuh terbesar bagi polisi. Salah satu solusi dari konflik premanisme ini adalah dengan merangkul “preman-preman” tersebut untuk dibina dan diarahkan pada jalur yang benar sebagai bagian dari masyarakat sehingga dapat menjadi mitra dari polisi untuk sama-sama menjaga keamanan negara dalam arti yang sebenarnya sesuai peraturan perundang-undangan. Melalui mekanisme Pengamanan Swakarsa, masyarakat yang termarginalisasi dapat dimasyarakatkan kembali untuk diberdayakan, dibina, dan dibimbing serta yang terpenting dikendalikan sesuai dengan koridor pengamanan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kendati demikian, masih banyak pihak yang merasa alasan-alasan tersebut bukanlah sesuatu yang bersifat mendesak untuk dijadikan prioritas. Banyak pihak yang merasa konsep penghidupan kembali Pam Swakarsa masih sangat abstrak dan menimbulkan banyak pertanyaan. Perihal Perpol No. 4 Tahun 2020 sebagai realisasi dari UU No. 2 Tahun 2002 dan sebagai payung hukum dari tenaga keamanan swakarsa yang berasal dari pranata sosial dan kearifan lokal juga cenderung masih dipertanyakan. Terdapat pandangan bahwa suatu kelompok keamanan swakarsa yang berasal dari pranata sosial dan kearifan lokal, umumnya tumbuh dalam masyarakat itu sendiri karena kemauan dan kesadaran masing-masing. Mereka sudah ada sejak awal sebagai organisasi mandiri yang berdiri karena kemauan sendiri sehingga walaupun tanpa ada Perpol No. 4 Tahun 2020, kelompok keamanan swakarsa tersebut sudah tahu sistem keamanan seperti apa yang ingin mereka ciptakan. Memberikan legitimasi dengan adanya payung hukum

14 November 2017, diakses 9 Februari 2021 <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-41964940>

dapat berimbang mengacaukan dinamika dari internal kelompok keamanan swakarsa itu sendiri.

Selain itu, dapat timbul beberapa pertanyaan jika Polri memutuskan untuk merekrut masyarakat swakarsa menjadi bagian dari kepolisian lantaran perubahan dinamika di masyarakat. Misalnya, apakah dengan pengintegrasian tenaga keamanan swakarsa sebagai bagian dari pengembalian fungsi kepolisian mengharuskan individu-individu tersebut harus selalu berpihak pada Polri? Bukankah kemudian akan timbul anggapan bahwa pengintegrasian tenaga keamanan swakarsa dapat meredam kritik bahkan membungkam suara dari masyarakat. Dengan bergabungnya pihak swakarsa ke dalam kepolisian bukan tidak mungkin akan membuat masyarakat semakin segan untuk menyampaikan kritik. Hal ini tentu tidak sejalan dengan falsafah negara yakni “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Dengan demikian, urgensi penghidupan kembali Pam Swakarsa dengan dalih membantu dinamika di masyarakat yang semakin ekstrim patut dikritisi lebih lanjut.

Polemik Pam Swakarsa Baru: *Community Policing* atau *Vigilantisme*?

Sebenarnya penghidupan kembali pengamanan swakarsa bukan istilah yang paling tepat. Sebab, pengamanan swakarsa sedari dulu memang tidak pernah secara yuridis hilang dari peraturan perundang-undangan di Indonesia. UU No. 2 Tahun 2002 mengatur mengenai pengamanan swakarsa sebagai pembantu pengembalian fungsi kepolisian. Pendidikan, pelatihan, pengawasan, dan pembinaan teknis pengamanan swakarsa dibebankan kepada Polri. Meskipun begitu, UU Kepolisian tidak secara tegas mengatur bentuk praktis dan Batasan-batasan dari Pam Swakarsa tersebut. Sepanjang tahun 2002 hingga tahun 2020 pengamanan swakarsa

hanya dipandang sebagai suatu metode atau bagian dari pengamanan yang dilakukan atau mengikutsertakan masyarakat. Dengan kata lain, pengamanan swakarsa dimaknai sebagai suatu konsep abstrak yang di atasnya dapat diinterpretasikan berbagai bentuk program.

Dengan demikian, sepanjang tahun 2002 hingga tahun 2020 pengamanan swakarsa di Indonesia sepadan dengan atau setidaknya diperlakukan sebagaimana paradigma *community policing* yang berada di tataran konsep atau filosofis, dan belum terkristalisasi menjadi suatu program yang baku dan terpadu. Hal ini dapat dilihat diantaranya dalam Perpol No. 23 Tahun 2007 tentang Siskamling yang mana di dalam pertimbangannya disebutkan bahwa kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam keamanan adalah potensi pengamanan swakarsa yang perlu dilestarikan dan ditingkatkan untuk keamanan dan ketertiban di lingkungan masing-masing dan bahwa sistem keamanan lingkungan adalah salah satu metode dari pengamanan swakarsa. Hal serupa juga dapat ditemukan pada pertimbangan Perpol No. 24 Tahun 2007 tentang Sistem Manajemen Pengamanan Organisasi Perusahaan/Instansi/Lembaga Pemerintah. Bahwa dalam pertimbangannya disebutkan pelibatan potensi pengamanan swakarsa untuk membantu tugas Polri yaitu dalam bentuk Satuan Pengamanan.

Pada tahun 2020, melalui Perpol No. 4 Tahun 2020 barulah terlihat untuk mengkristalisasi konsep pengamanan swakarsa menjadi bentuk-bentuk dan sistem yang terpadu. Hal demikian dapat dilihat melalui pertimbangan Perpol tersebut yang menyatakan bahwa pengaturan mengenai bentuk pengamanan swakarsa adalah kewenangan Polri yang pengelolaannya dilakukan dalam suatu sistem Pam Swakarsa. Dalam Pasal 1 Perpol tersebut, pengamanan swakarsa tidak lagi dituliskan menggunakan huruf kecil melainkan menggunakan awalan

huruf besar menjadi “Pengamanan Swakarsa” atau “Pam Swakarsa”. Hal tersebut diikuti dengan pendefinisian Pam Swakarsa secara jelas batasan-batasannya yaitu pengembanan fungsi kepolisian atas kemauan, kesadaran, dan kepentingan masyarakat sendiri yang memperoleh pengukuhan dari Polri. Dapat dicermati bahwa terdapat suatu unsur yang muncul dalam pendefinisian pengamanan swakarsa dalam Perpol baru ini, yaitu pengukuhan dari Polri. Dengan demikian semakin terlihat pengamanan swakarsa sudah mulai bergeser dari tatanan yang abstrak menjadi lebih konkrit yang berupa sistem.

Apabila dikaitkan dengan konsep *community policing*, terdapat empat segi implementasinya di masyarakat, yaitu dalam segi filosofis, segi organisatoris, segi strategis dan segi program.⁴⁸ Maka dari itu, pendefinisian pengamanan swakarsa menjadi “Pam Swakarsa” sebagaimana Perpol Pam Swakarsa dapat dilihat sebagai merambatnya paradigma pengamanan swakarsa sebagai suatu bentuk dari *community policing* di Indonesia dari yang semula dalam tataran filosofis semata menuju tataran yang lebih konkrit yaitu organisatoris hingga program. Dalam Perpol No. 4 Tahun 2020, Pam Swakarsa terbagi menjadi:

1. Satuan Pengamanan atau Satpam, diartikan diartikan sebagai satuan profesi pengembanan fungsi kepolisian terbatas non yustisial yang direkrut oleh badan usaha jasa pengamanan atau langsung oleh pengguna jasa Satpam untuk melaksanakan pengamanan dan keamanan swakarsa di lingkungan kerjanya.
2. Satuan Keamanan Lingkungan atau Satkamling, diartikan sebagai satuan masyarakat yang pengembanan fungsi kepolisian yang dibentuk oleh masyarakat atas kemauan, kesadaran, dan kepentingannya untuk mengamankan lingkungannya.
3. Pam Swakarsa dari pranata sosial/kearifan lokal

48 Kappeler and Gaines, *Community Policing*, 9.

Dalam rumusan tersebut terdapat pokok perbedaan antara Satpam dan Siskamling adalah bahwa satpam menjalankan pengamanan swakarsa karena profesinya sementara Siskamling menjalankan pengamanan swakarsa atas kebutuhannya sendiri di lingkungannya sendiri. Kemudian, selain Satpam dan Siskamling, Perpol ini juga membuka peluang terhadap bentuk Pam Swakarsa lain yaitu Pam Swakarsa berasal pranata sosial/kearifan lokal.

Berkaitan dengan Satpam, Perpol No. 4 Tahun 2020 mengatur secara lengkap mulai dari perekrutan hingga pengukuhan. Perekrutan anggota Satpam terbuka bagi perseorangan umum dan purnawirawan Polri dan TNI. Perbedaan tersebut berkaitan dengan perbedaan persyaratan rekrutmen. Calon anggota Satpam umum harus memenuhi persyaratan seperti lulus tes Kesehatan, kesamaptaaan, psikotes, berkelakuan baik (menyertakan SKCK dan tidak pernah dijatuhi pidana), berusia maksimal 50 tahun, dan syarat-syarat lainnya. Sementara itu purnawirawan Polri dan TNI lebih sedikit persyaratannya yaitu sehat jasmani dan rohani serta memiliki surat keputusan pangkat terakhir. Rekrutmen tersebut dapat dilakukan oleh perusahaan jasa pengamanan atau pengguna jasa Satpam. Untuk perekrutan melalui BJUP maka BJUP tersebut harus terlebih dahulu memenuhi beberapa persyaratan termasuk di dalamnya mendapatkan surat rekomendasi Polda setempat, surat izin operasional, memiliki pimpinan dan tenaga ahli berijazah pelatihan satpam Gada Utama. Sementara itu, bagi pengguna jasa yang langsung merekrut Satpam harus berkoordinasi dengan pejabat pengembanan fungsi pembinaan masyarakat Polri sebagai kepanjangan tangan Kapolri.

Dalam Perpol ini pelatihan dan kepangkatan Satpam juga dibuat secara lebih terstruktur dan seragam. Pelatihan Satpam dibagi menjadi tiga yaitu Gada Pratama untuk

tingkat pelaksana, Gada Madya untuk tingkat supervisor, dan Gada Utama untuk tingkatan manajer. Setiap tingkatan pelatihan tersebut memiliki persyaratan-persyaratan tersendiri. Adapun yang menyelenggarakan pelatihan tersebut tidak bisa sembarangan lembaga melain Polri sendiri atau BUJP yang memiliki Izin Operasional jasa pelatihan. Setelah mengikuti pelatihan maka anggota Satpam dikukuhkan untuk kemudian menjalankan pengamanan di wilayah kerjanya. Selain itu diatur pula mengenai pengakhiran tugas anggota Satpam hingga pengawasan serta pengendaliannya.

Selain Satpam, Perpol No. 4 Tahun 2020 juga mengatur Satkamling secara mendetail. Bahwa Satkamling dibentuk oleh masyarakat untuk kemudian dilaporkan kepada Polsek untuk didata dan dibina. Satkamling suatu wilayah diketuai oleh tokoh yang dipilih oleh warga setempat. Untuk itu, Ketua Satkamling nantinya akan memimpin penyelenggaraan keamanan dan ketertiban di lingkungan setempat dengan bertanggung jawab kepada warga masyarakat. Adapun hubungannya dengan Polri adalah bersifat pembinaan semata, lebih tepatnya pembinaan teknis yang dilakukan oleh Bhabinkamtibnas.

Apabila dikaitkan dengan prinsip *community policing*, maka dapat diambil suatu analisa sebagai berikut; Pada pengaturan mengenai Satpam dan Satkamling terlihat adanya pemberdayaan masyarakat dalam pemolisian terbatas/pemolisian non yustisial tercermin dari pelimpahan kewenangan kepada Satpam dan Satkamling untuk melaksanakan pemolisian terbatas non yustisial seperti melakukan penjagaan, melakukan koordinasi dengan Polri, melaporkan gangguan keamanan bagi Satkamling dan menyelenggarakan keamanan dan ketertiban di tempat kerja termasuk meliputi aspek fisik, personel, informasi, dan teknis bagi Satpam. Pengaturan ini telah mencerminkan

kesesuaian dengan prinsip *community policing* yang berupa pemberdayaan masyarakat dalam proses pemolisian, kolaborasi antara polisi dan masyarakat, peranan kepolisian dalam mengorganisir masyarakat. Sementara itu, terkait dengan prinsip *community policing* berupa desentralisasi pemolisian telah termanifestasi dengan keberadaan Satpam dan Satkamling itu sendiri yang memiliki *locus* di masing-masing wilayahnya, yaitu Satpam di lingkup kerja pengguna jasa, dan Satkamling di lingkup lingkungan masyarakatnya.

Kejelasan pengaturan mengenai kemitraan dari Polri dengan Satkamling dan Satpam akan menutup peluang terjadinya vigilantisme. Sebab acuan-acuan penjalanan tugas Satkamling dan Satpam sudah jelas, begitu pula dengan *locus*-nya. Dengan demikian mudah dipisahkan antara Satkamling dan Satpam yang sedang menjalankan *community policing* dengan oknum yang sedang melakukan vigilantisme. Misalnya, anggota Satkamling menangkap pelaku pencurian salah satu rumah warga di wilayahnya, kemudian anggota Satkamling tersebut melakukan pemukulan dan penganiayaan terhadap pelaku pencurian tersebut. Oleh sebab pengaturannya sudah jelas dalam Perpol No. 4 Tahun 2020 yaitu kewenangan anggota Satkamling adalah melakukan pelaporan apabila terjadi tindak kriminal, maka tindakan oknum Satkamling yang berupa penganiayaan dapat dengan tegas dipisahkan dari tugas aslinya sebagai anggota Satkamling. Dengan demikian, dapat ditarik garis secara tegas, bahwa *community policing*-nya terjadi hanya sebatas tugas yang dibebankan kepadanya saja, dalam hal ini termaktub dalam Pasal 39 Perpol No. 4 Tahun 2020. Segala hal yang tidak tertera dengan jelas dalam pasal tersebut dapat dengan mudah dikatakan sebagaikses berupa vigilantisme yang mana harus dipertanggungjawabkan secara pribadi oleh oknum Satkamling tersebut. Sehingga akuntabilitasnya menjadi jelas.

Berbeda dengan pengaturan Satpam dan Siskamling, Pam Swakarsa yang berasal dari pranata sosial tidak dijabarkan secara jelas dan tegas bentuknya, batasan-batasan tugasnya, rekrutmennya, pembinaan hingga pertanggungjawabannya. Oleh karena itu, Pam Swakarsa dari pranata sosial inilah yang harus dicermati lebih mendalam. Bahwa di dalam Pasal 3 Ayat (4) Perpol No. 4 Tahun 2020 memang disebutkan beberapa jenis-jenis konkrit dari Pam Swakarsa dari unsur pranata sosial, seperti Pecalang, KSKKB, Siswa Bhayangkara, dan Mahasiswa Bhayangkara, akan tetapi rumusan yang dipakai adalah “dapat berupa”. Dengan demikian, bentuk lain dari Pam Swakarsa unsur pranata sosial masih terbuka lebar dan belum ada batasan yang definitif

Penggunaan nomenklatur di dalam Perpol No. 4 Tahun 2020 yaitu mahasiswa bhayangkara dan siswa bhayangkara sebagai bagian dari Pam Swakarsa yang berasal dari pranata sosial juga bermasalah sebab mahasiswa dan siswa adalah istilah yang berkaitan dengan peranan seseorang dalam konteks pendidikan, yaitu pelajar. Padahal fokus dari Pam Swakarsa sebagaimana konstruksi Perpol No. 4 Tahun 2020 adalah pengamanan masyarakat berdasarkan lingkungan/*locus*, seperti Satkamling yang *locus*-nya adalah lingkungan tinggalnya dan Satpam yang *locus*-nya adalah lingkungan kerjanya. Apabila rumusannya adalah mahasiswa, maka menjadi tidak jelas dimanakah *locus*-nya sebab diksi mahasiswa dan siswa adalah diksi yang lebih berkaitan dengan peranan seseorang di komunitas pendidikan yang *locus*-nya bisa menjadi tidak terbatas. Apabila alasannya adalah untuk melakukan pengamanan swakarsa di lingkungan/*locus* sekolah atau perguruan tinggi tempat mahasiswa dan siswa tersebut belajar, maka seharusnya tugas tersebut diberikan kepada Satpam di lingkungan pendidikan tersebut alih-alih dibebankan pada mahasiswa dan

siswa yang memiliki peran pelajar. Hal ini dapat berpotensi menimbulkan ekses atau penyelewengan dari semangat awal dan konstruksi Perpol No. 4 Tahun 2020 dari yang semula pemolisian lingkungan menjadi pemolisian.

Dengan mempertimbangkan keseluruhan sistem Pam Swakarsa yang diatur di dalam Perpol No. 4 Tahun 2020, maka dapat diambil suatu pemikiran sebagai berikut; *Pertama*, konsep Satpam sebagaimana yang diatur di dalam Pam Swakarsa berkesesuaian dengan prinsip *community policing* yang menekankan kepada pelibatan komunitas untuk melakukan tugas pemolisian serta desentralisasi tugas pemolisian. Secara pengaturan, konsep Satpam dalam Perpol Pam Swakarsa telah meminimalisir terjadinya vigilantisme, sebab sudah didefinisikan secara tegas siapa yang berhak melaksanakan pengamanan di suatu lingkungan kerja serta batas tugas yang dimilikinya, yaitu pengamanan yang bersifat non yudisial. Namun demikian, bukan berarti ketentuan mengenai Satpam dalam Perpol Pam Swakarsa ini tanpa celah. Kebolehan terhadap purnawirawan TNI dan Polri di satu sisi dan sistem pangkat Satpam yang paralel dengan sistem pangkat TNI dan Polri di sisi lain membuka celah bagi oknum-oknum purnawirawan yang nakal untuk memanfaatkan jabatan relasi dan pengaruhnya yang pernah dimilikinya. Bukan tidak mungkin bila ada oknum-oknum yang memanfaatkan jabatannya yang tinggi di institusi sebelumnya untuk menjadi *patron* bagi BUJP dan perusahaan-perusahaan yang menggunakan jasanya apabila mereka terlibat pelanggaran hukum. Apabila hal demikian terjadi, justru ini menjadi kontraproduktif bagi tugas pemolisian dan pada gilirannya akan menyulitkan kepolisian sendiri dalam melakukan penegakkan hukum.

Kedua, mengenai Siskamling juga telah berkesesuaian dengan *community policing* yang

menekankan kepada pelibatan komunitas dalam tugas pemolisian. Dalam hal ini adalah warga masyarakat di suatu daerah untuk menjaga keamanan di daerah tersebut. Batasan-batasan tugas dari Satkamling yang tidak melampaui tugas Kepolisian menjaga Satkamling untuk tidak berubah menjadi vigilantisme. Namun demikian, pengaturan mengenai Satkamling juga masih membuka ruang untuk penyempurnaan. Terutama berkaitan dengan pelatihan dan pembinaan Ketua Satkamling setempat yang telah dipilih oleh masyarakat. Harus dipahami bahwa persyaratan untuk menjadi Ketua Satkamling tidak seketat persyaratan menjadi anggota Satpam seperti perlunya SKCK, batas usia, atau kesamaptan. Dengan demikian, bisa saja mereka yang terpilih menjadi Ketua Satkamling di suatu masyarakat belum memahami seutuhnya batasan tugas-tugas mereka. Apabila hal ini terjadi, maka bukan tidak mungkin justru vigilantisme lah yang terjadi. Beberapa kasus di Indonesia telah membuktikan bahwa beberapa kejadian *eigenrichting* seperti pengeroyokan, penelanjangan dan sebagainya justru dimotori oleh tokoh-tokoh masyarakat setempat itu sendiri.⁴⁹

Ketiga, mengenai Pam Swakarsa dari pranata sosial belum dapat dikatakan sejalan dengan *community policing*, sebaliknya justru membuka potensi pada vigilantisme. Terdapat beberapa alasan terkait hal tersebut. Bahwa apabila Satpam bekerja pada lingkungan kerja pengguna jasa dan Satkamling bekerja pada lingkungan masyarakat, maka Pam Swakarsa unsur pranata sosial tidak memiliki batasan *locus* yang jelas. Selain itu, Pam Swakarsa unsur pranata sosial juga tidak diperinci proses rekrutmen, latihan, pembinaan, dan pengawasannya. Bukan tidak mungkin tanpa adanya pengaturan yang rinci nantinya Pam

49 "Pak RW Penelanjangan Sejoli di Tangerang Divonis 1,5 Tahun", Detik.com 12 April 2018, diakses pada 1 Februari 2021 <https://news.detik.com/berita/d-3968131/pak-rw-penelanjangan-sejoli-di-tangerang-divonis-15-tahun>

Swakarsa justru disalahgunakan oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab untuk melakukan penekanan sosial dengan dalih menjaga keamanan. Hal ini juga membuka peluang bagi organisasi-organisasi masyarakat yang seolah mengatasnamakan diri sebagai pranata sosial di suatu daerah untuk menjadi Pam Swakarsa dan memonopoli penjagaan keamanan di daerah tersebut menurut standarnya sendiri. Apabila hal ini terjadi, maka justru akan bertentangan dengan upaya pemerintah untuk mencegah organisasi-organisasi masyarakat bertindak layaknya penegak hukum dengan menerbitkan regulasi mengenai organisasi-organisasi masyarakat yang saat ini diatur dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Alih-alih membantu meningkatkan keamanan, pranata sosial yang tidak jelas batasannya berpotensi main hakim sendiri karena merasa diberikan "otonomi" untuk itu, sesuai dengan elemen *vigilantism* oleh Johnston yaitu *autonomous citizenship*. Mereka akan merasa menegakkan hukum yang berlaku padahal perbuatannya tak beda dengan perbuatan mengambil hukum ke tangan sendiri (*taking the law into one's own hands*).⁵⁰

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa terkait Satpam dan Satkamling secara pokok sudah terdefinisi secara jelas dan tidak melanggar batas-batas penegakkan hukum yang semestinya hanya menjadi wewenang Polri. Satpam dan Satkamling hanya menjaga keamanan sebatas lingkungan kerja atau lingkungan masyarakatnya dan tindakan pemolisian yang dilakukannya bersifat non yustisial yang sejalan dengan prinsip-prinsip *community policing*. Meskipun begitu, terdapat beberapa hal yang perlu dikaji lebih jauh

50 Johnston, "What Is Vigilantism?" 222-230.

sebelum diterapkan yaitu sistem kepengkangan yang paralel dengan purnawirawan penegak hukum, dan sistem pelatihan serta pembinaan yang perlu diintensifkan bagi Satkamling. Sementara bagi Pam Swakarsa unsur pranata sosial belum dapat dikatakan memenuhi prinsip-prinsip *community policing* sebab pengaturan yang tidak rinci menimbulkan berbagai macam kemungkinan pada pelaksanaannya, termasuk kesemena-menaan yang mengarah pada vigilantisme.

Kesimpulan

Pam Swakarsa adalah kelompok keamanan yang melibatkan tenaga swakarsa yang mulanya terbentuk pada tahun 1998 sebagai pasukan untuk mengamankan Sidang Istimewa MPR RI di tahun tersebut. Akan tetapi, keterlibatan tenaga keamanan swakarsa ternyata menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia sehingga keberlakuan Pam Swakarsa pun dibubarkan. Pada tahun 2002, dengan diundangkannya UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, istilah pengamanan swakarsa muncul kembali secara abstrak sebagai pengembalian fungsi kepolisian di masyarakat. Konsep Pengamanan Swakarsa tersebut kemudian dikonkritisasi melalui Perpol No. 4 Tahun 2020. Beberapa urgensi terkait kembalinya Pam Swakarsa sebagai bagian dari fungsi kepolisian yaitu sebagai realisasi dari pasal 3 ayat (1) huruf c UU No. 2 Tahun 2002, sebagai solusi dari tantangan Polri yang semakin besar dalam dinamika masyarakat yang semakin beragam, membantu membasmi kelompok-kelompok radikal yang berakar dari lapisan di masyarakat, dan untuk merangkul dan memberdayakan masyarakat itu sendiri.

Secara umum konsep Satpam dan Satkamling yang diatur di dalam Perpol No. 4 Tahun 2020 telah sesuai dengan prinsip *community policing* yang melibatkan kemitraan komunitas swakarsa untuk melakukan tugas

kepolisian dengan batas-batas tertentu. Hanya saja, masih dibutuhkan penyempurnaan untuk menghindari adanya penyalahgunaan kekuasaan yang mengarah ke vigilantisme, seperti memperbaiki aspek pengangkatan purnawirawan TNI dan Polri sebagai bagian dari Satpam, dan intensitas pelatihan serta pembinaan bagi Satkamling. Mengenai Pam Swakarsa dari pranata sosial/kearifan lokal harus diperjelas keseluruhan pengaturannya mulai dari pendefinisian apa yang termasuk dalam pranata sosial yang boleh menjadi Pam Swakarsa, rekrutmen, pelatihan, hingga pengawasan dan evaluasi. Hal demikian untuk menutup segala celah vigilantisme. Selain itu perlu adanya mekanisme pengawasan yang manunggal untuk ketiga bentuk Pam Swakarsa tersebut, agar apabila terdapat oknum anggota Pam Swakarsa yang melenceng dari pelaksanaan tugasnya, masyarakat dapat melaporkannya dengan mudah ke penegak hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Adimaja, Muhammad. "Kilas Balik 22 Tahun Tragedi Semanggi I" *CNN Indonesia*. 13 November 2020. Diakses 7 Februari 2021. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201113100140-12-569302/kilas-balik-22-tahun-tragedi-semanggi-i>.
- Akbar, J. "Jangan Berpaling dari Siskamling" *Historia*. 20 Oktober 2010. Diakses 8 Februari 2021. <https://historia.id/kultur/articles/jangan-berpaling-dari-siskamling-P3R4v>.
- Amindoni, Ayomi. "Preman Ikut Menata Tanah Abang? Siapa Sebenarnya Mereka?" *BBC Indonesia*, 14 November 2017. Diakses 9 Februari 2021 <https://www>.

bbc.com/indonesia/majalah-41964940.

- Anggraini, Dian Ayu. "Pandemi Bikin Kesenjangan Ekonomi Hingga Kejahatan Meningkat". *Okezone*, 8 Desember 2020. Diakses 8 Februari 2021 <https://economy.okezone.com/read/2020/12/08/320/2323962/pandemi-bikin-kesenjangan-ekonomi-hingga-kejahatan-meningkat>.
- Baker, J. "State of Fear: Controlling the Criminal Contagion in Suharto's New Order" *Journal Indonesia*. No. 66 (Oktober 1998): 7-43.
- "Di Bawah Kuasa Preman". *Tempo*, 1 Agustus 2020. Diakses 9 Februari 2021 <https://kolom.tempo.co/read/1371381/di-bawah-kuasa-preman>.
- "Definition of Policing by Consent" *Uk Government*". 10 Desember 2012. Diakses 31 Januari 2021. <https://www.gov.uk/government/publications/policing-by-consent/definition-of-policing-by-consent>.
- DPR RI. "Live Streaming - Komisi III DPR RI Menyelenggarakan Fit and Proper Test Calon Kapolri". *Youtube Video*. 20 Januari 2021. Diakses 20 Januari 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=mNeDLptanA&t=11588s>.
- Gill, Charlotte *et al.* "Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review". *Journal of Experimental Criminology* 10 (2014): 399-428.
- Halim, Devina. "Ini Alasan Angka Kriminalitas Meningkat Pekan Lalu Menurut Polri". *Kompas*, 16 Juni 2020. Diakses 8 Februari 2021 <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/16/18244421/ini-alasan-angka-kriminalitas-meningkat-pekan-lalu-menurut-polri?page=all>.
- Hendrawati, Heni dan Johny Krisnan. "Main Hakim Sendiri (Eigenrichting) dalam Perspektif Kriminologis". *The 10th University Research Colloquium* (2019).
- Indarti, Erlyn. "Community Policing sebagai Democratic Policing: Konteks di Indonesia". *Jurnal Ilmu Kepolisian* 13 No. 2 (2019): 152.
- Johnston, Les. "What Is Vigilantism?" *The British Journal of Criminology* 36, No. 2 (1996): 222-230.
- Junaedi, Habin, Moh. Taufik Hidayat, dan Tajudin Faza. "Program Siaran Berita Kriminal Televisi sebagai Pemicu Timbulnya Modus Kejahatan Baru". *Jurnal Signal* 1, No. 1 (Januari 2013).
- Kappeler, Victor and Larry Gaines. *Community Policing: A Contemporary Perspective*. Masechuset: Anderson Publishing, 2011.
- Kocak, Deniz. *Rethinking Community Policing in International Police Reform*. London: Ubiquity Press, 2018.
- "Konsep Pam Swakarsa Komjen Sigit Berbeda dengan Tahun 1998". *Antara*, 26 Januari 2021. Diakses 31 Januari 2021. <https://www.antaraneews.com/berita/1968804/polri-konsep-pam-swakarsa-komjen-sigit-berbeda-de-ngan-tahun-1998>.
- "Komisi Hukum DPR Kritik Pengaktifan Pam Swakarsa Oleh Polri". *Kompas*. 30 September 2021. Diakses 31 Januari 2021. <https://nasional.tempo.co/read/1391655/komisi-hukum-dpr-kritik-pengaktifan-pam-swakarsa-oleh-polri/full&view=ok>.
- "MUI Tolak Pam Swakarsa Cemas Premanisme dijamin Aparat". *CNN Indonesia*. 22 Januari 2021. Diakses 31 Januari 2021. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210122111852-12-597060/mui-tolak-pam-swakarsa-cemas-p-remanisme-dijamin-aparat>

- Nurjannah. "Faktor Pemicu Munculnya Radikalisme Islam Atas Nama Dakwah". *Jurnal Dakwah XIV*, No. 2 (2013)
- "Pakar Forensik Minta Calon Kapolri Jelaskan Tujuan Penghidupan Pam Swakarsa". *Merdeka*. 25 Januari 2021. Diakses 31 Januari 2021. <https://www.merdeka.com/peristiwa/pakar-forensik-minta-calon-kapolri-jelaskan-tujuan-menghidupkan-pam-swakarsa.html>
- "Pak RW Penelanjang Sejoli di Tangerang Divonis 1,5 Tahun". *Detik*. 12 April 2018. Diakses 1 Februari 2021. <https://news.detik.com/berita/d-3968131/pak-rw-penelanjang-sejoli-di-tangerang-divonis-15-tahun>
- "Pam Swakarsa: Aktor atau Korban". *Tempo*, 23 November 1998. Diakses 31 Januari 2021. <https://majalah.tempo.co/read/investigasi/97771/pam-swakarsa-aktor-atau-korban>
- "Polemik Pam Swakarsa Kapolri Baru". *Tempo*. 23 Januari 2021. Diakses 31 Januari 2021. <https://majalah.tempo.co/read/nasional/162388/ringkasan-berita-polemik-pam-swakarsa-kapolri-baru-dan-perekrutan-komponen-cadangan>
- "Polri Beberkan Konsep Pam Swakarsa Versi Listyo Sigit Prabowo", *CNN Indonesia*, 27 Januari 2021. Diakses 8 Februari 2021 <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210126191759-12-598712/polri-beberkan-konsep-pam-swakarsa-versi-listyo-sigit-prabowo>
- Pujayanti, Nur dan Harry Soeskandi. "Pelaku Persekusi dan Tindakan Main Hakim Sendiri". *Mimbar Keadilan* 14, No. 28 (Agustus 2018).
- Purnamasari, Dian Dewi. "Pam Swakarsa dan Memori Kelam Masa Lalu". *Kompas* (29 Januari 2021).
- Rosenbaum, H. Jon dan Peter C. Sederberg. "Vigilantism: An Analysis of stablishment Violence". *Comparative Politics* 6, No. 4 (July 1974).
- Santoso, M.A.F. "Kontribusi Etika Islam pada Pendidikan Politik : Solusi bagi Problema Civil Society Indonesia Era Reformasi." *Jurnal Peradaban Islam Tsaqafah* 9. No.2 (2013): 233.
- Sarwono, Sarlito Wirawan. *Terorisme di Indonesia: Dalam Tinjauan Psikologi*, cet. 1. Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012.
- Simanjuntak, Rico Afrido. "YLBHI: Pam Swakarsa Seperti Mempersenjatai Masyarakat". *Sindonews*. 16 September 2020. Diakses 9 Februari 2021. <https://nasional.sindonews.com/read/166638/14/yldbhi-pam-swakarsa-seperti-mempersenjatai-masyarakat-1600250957?showpage=all>.
- Siregar, Sarah Nuraini. "Evaluasi Sepuluh Tahun Reformasi Polri". *Jurnal Penelitian Politik* 5 No.1 (2016): 47-58
- Weisburd, David. "Vigilantism as Community Social Control: Developing a Quantitative Criminological Model". *Journal of Quantitative Criminology* 4, No. 2 (June 1988).
- Wirayuda, A.W, dan K. Srimulyo. "Praktik Sistem Keamanan Swakarsa pada Masa Pascakolonial di Jawa Timur." *Jurnal Mozaik Humaniora* 18 . No. 2 (2018): 137-148.

Yahya, Achmad Nasrudin. "Kompolnas: Pengaktifan PAM Swakarsa Diatur Undang-Undang". *Kompas*, 24 Januari 2021. Diakses 8 Februari 2021 <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/24/12500381/kompolnas-pengaktifan-pam-swakarsa-diatur-undang-undang#:~:text=Dalam%20aturannya%2C%20Pam%20Swakarsa%20merupakan,tentang%20Kepolisian%20Negara%20Republik%20Indonesia.&text=Kemudian%2C%20Polri%20membuat%20aturan%20turunannya,Tahun%202020%20tentang%20Pengamanan%20Swakarsa.>