

## **SINERGITAS KEMITRAAN ANTARA POLRI DENGAN *PECALANG* DALAM MENJAGA KEAMANAN *DESA PAKRAMAN***

**Ni Made Liana Dewi**

Fakultas Hukum, Universitas Dwijendra

E-mail : wahanadewi80@gmail.com

### **ABSTRAK**

Keindahan dan keramahtamahan Bali dengan berbagai keunikan sosial budayanya sudah terlalu sering dibicarakan. Pulau Bali yang disebut sebagai pulau seribu pura sudah terkenal ke seluruh dunia sejak sebelumnya. Bali telah menjadi salah satu simbol pariwisata dari Indonesia dengan berbagai permasalahan yang mungkin dihadapi. Pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan wewenang kepolisian. Kontruksi sosial masyarakat Bali dalam menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat tetap eksis dan terpelihara dari dahulu sampai sekarang ini. Dilihat dari garis besarnya adapun ancaman yang dapat mengganggu situasi keamanan di Bali adalah sebagai berikut : (a) Ancaman kejahatan Narkoba, (b) Ancaman kejahatan terorisme (c) Ancaman kebiasaan korupsi, (d) Ancaman migrasi penduduk ke Bali yang tidak terkendali. Selain ancaman tersebut, Bali masih mempunyai ancaman konvensional yang selalu sulit di selesaikan hingga saat ini. Yang dimaksud adalah pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali. Kedatangan penduduk pendatang dari seluruh Indonesia dari luar Bali tidak salah, namun yang menjadi permasalahan adalah padatnya penduduk Bali yang tidak dapat dikendalikan dan melampaui batas toleransi. Akibatnya jelas dirasakan saat ini, persentase kriminalitas meningkat tajam, penjambratan, penodongan, pencurian pratima, dan pemerkosaan sudah menjadi berita biasa di Bali. Tesis ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menerapkan pendekatan sejarah, pendekatan konseptual dan pendekatan peraturan perundang-undangan dalam menganalisis permasalahan yang disebutkan diatas. Selain itu, sumber bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang dikumpulkan dengan teknik kepustakaan dan studi dokumen diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Teori-teori yang digunakan untuk membedah permasalahan tersebut adalah teori kewenangan, teori transformasi, teori rekayasa masyarakat dan teori fungsional struktural.

**Kata Kunci : *Pecalang, Sinergitas, Polri***

### **ABSTRACT**

*The beauty and hospitality of Bali with its various cultural and social uniqueness has been too often discussed. The island of Bali, which is called the Thousand Temple Island, has been famous throughout the world since before. Bali has become a symbol of tourism from Indonesia with various problems that may be faced. Community security and order building is the authority of the police. The social construction of Balinese people in maintaining public order and security still exists and is maintained from the past until now. Judging from the outline, there are threats that can disrupt the security situation in Bali are as follows: (a) Threats of narcotics crimes, (b) Threats of terrorism crimes (c) Threats of corruption habits, (d) Uncontrolled threat of population migration to Bali. In addition to these threats, Bali still has conventional threats that are always difficult to solve until now. What is meant is uncontrolled population growth. The arrival of immigrants from all over Indonesia from outside Bali is not wrong, but the problem is the density of the Balinese population who cannot be controlled and exceed the tolerance limit. The result is clearly felt today, the percentage of crime has increased sharply, snatching, muggings, pratima theft, rape and murder have become commonplace news in Bali. This thesis is a normative legal research by applying a historical approach, conceptual approach and legislation approach in analyzing the problems mentioned above. In addition, the sources of primary, secondary and tertiary legal materials collected by library techniques and document studies were processed and analyzed using qualitative descriptive methods. The theories used to dissect these problems are*

*theories of authority, transformation theory, community engineering theory and structural functional theory.*

**Keywords : Pecalang, Synergy, Police**

## **1. PENDAHULUAN**

Pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan wewenang kepolisian. Kontruksi sosial masyarakat Bali dalam menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat tetap eksis dan terpelihara dari dahulu sampai era global sekarang ini. Dilihat dari garis besarnya adapun ancaman yang dapat merusak Bali adalah sebagai berikut: (a) Ancaman kejahatan Narkoba, (b) Ancaman kejahatan terorisme (c) Ancaman kebiasaan korupsi, (d) Ancaman migrasi penduduk ke Bali yang tidak terkendali. Selain ancaman tersebut, Bali masih mempunyai dua ancaman konvensional yang selalu sulit di selesaikan hingga saat ini. Yang dimaksud adalah pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali dan masih belum terpecahkan masalah kasta di Bali. Kedatangan penduduk pendatang dari seluruh Indonesia dari luar Bali tidak salah, namun yang menjadi permasalahan adalah padatnya penduduk Bali yang tidak dapat dikendalikan dan melampaui batas toleransi. Akibatnya jelas dirasakan saat ini, persentase kriminalitas meningkat tajam, penjambretan, penodongan, pencurian pratima, pemerkosaan dan pembunuhan sudah menjadi berita biasa di Bali. (I Ketut Widia, 2002 : 50)

Sebagai salah satu langkah yang paling bijaksana yang dapat ditempuh oleh umat Hindu di Bali saat ini adalah, memperhatikan desakan urbanisasi penduduk Bali yang melebihi batas toleransi. Selain itu perhatian hendaknya lebih pada kualitas sumber daya penduduk dan ancaman globalisasi yang tidak terbandung. Masalah keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas) merupakan suatu kebutuhan dasar senantiasa diharapkan dalam melaksanakan aktifitas sehari-hari. Oleh karenanya, masyarakat sangat mendambakan adanya keyakinan akan keamanan dari segala bentuk perbuatan, tindakan dan intimidasi yang mengarah ataupun yang dapat menimbulkan hal-hal yang akan merusak tatanan kehidupan bermasyarakat, yang mungkin dilakukan oleh perorangan dan atau pihak-pihak tertentu. Adanya rasa aman dan tertib dalam kehidupan bermasyarakat akan dapat menciptakan kehidupan yang harmonis dikalangan masyarakat dan yang tidak kalah pentingnya akan dapat meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan aktifitas sehari-hari. Sebaliknya apabila kondisi lingkungan di masyarakat dihadapkan pada kondisi tidak aman akan mengganggu tatanan kehidupan bermasyarakat yang pada gilirannya pemenuhan taraf hidup akan terganggu pula dengan suasana kehidupan mencekam/penuh ketakutan seperti yang terjadi beberapa daerah tertentu dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang harus di bayar mahal dengan korban jiwa, harta dan berbagai fasilitas sarana dan prasarana. Dari kejadian tersebut yang menjadi pemicu terjadinya tindakan yang tidak diinginkan adalah masalah etnis dan politik yang mengorbankan sebagian besar masyarakat yang tidak bersalah/ tidak tahu dengan pokok permasalahan. Masih banyak permasalahan lain yang mungkin dihadapi Bali kedepannya, maka dari itu, dalam diri masyarakat

Bali sendiri perlu ditumbuhkan sikap Bela Negara. Bela negara adalah sikap dan perilaku warga negara yang dijiwai oleh kecintaannya kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam menjalin kelangsungan hidup bangsa dan negara seutuhnya. Sebagai warga negara yang baik sudah sepantasnya kita turut serta dalam bela negara dengan mewaspadaikan dan mengatasi berbagai macam ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan pada Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti para pahlawan yang rela berkorban demi kedaulatan dan kesatuan NKRI. Kemampuan berpartisipasi secara aktif dan bertanggung jawab dalam kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan kemampuan yang harus kita miliki sebagai warga negara. Bela negara mempunyai kedudukan yang amat penting dalam upaya berpartisipasi dalam usaha membela negara di lingkungan masing-masing. (Merta, 2013: 12).

Salah satu hal yang sangat penting bagi kehidupan kita adalah bela negara. Jika tidak ada negara pasti tidak akan ada ketertiban, keamanan dan keadilan. Agar hidup lebih tertib, aman dan damai maka diperlukan sebuah negara. Negara akan tegak berdiri jika dipertahankan oleh setiap warga negaranya. Ada beberapa alasan mengapa usaha pembelaan negara penting dilakukan oleh setiap warga negara Indonesia, diantaranya yaitu Untuk mempertahankan negara dari berbagai ancaman; Untuk menjaga keutuhan wilayah negara; Merupakan panggilan sejarah; Merupakan kewajiban setiap warga negara. Wujud partisipasi daerah dalam mewujudkan usaha pembelaan negara tentunya bervariasi namun tetap dalam satu tujuan yaitu untuk membela negara dari berbagai macam ancaman. Baik ancaman dari dalam maupun ancaman dari luar. Sebagai salah satu contoh daerah yang mempunyai satuan petugas keamanan daerah adalah Bali yang disebut dengan Pecalang. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) sebagai salah satu institusi yang mengemban fungsi pelayanan publik dituntut untuk mampu memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dengan menampilkan kinerja kesatuan yang profesional dan handal di bidangnya. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 13 disebutkan bahwa Polri memiliki tugas pokok yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat. Dalam era reformasi sekarang ini, tuntutan tugas Polri semakin berat sehingga tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat semakin sulit dilaksanakan, sebagai akibat dari perkembangan kejahatan yang meningkat baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Selain itu, adanya sikap kritis dari masyarakat terhadap kinerja Polri, serta tidak kalah pentingnya perubahan struktural Polri yang dulunya merupakan bagian dari institusi militer yang tergabung dalam ABRI dan sekarang berdiri sendiri sehingga banyak harapan dari masyarakat agar Polri mampu membangun postur yang ideal sebagai polisi yang berkarakter sipil dan mampu menjadi tulang punggung bangsa dalam menangani permasalahan kamtibmas. Sejak resmi memisahkan diri dari Tentara Nasional Indonesia (TNI) sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1999 dan TAP MPR Nomor 6 Tahun 2000 tentang pemisahan Polri dari TNI, yang diperkuat juga oleh TAP MPR

Nomor 7 Tahun 2000 mengenai Peran TNI dan Polri, Polri berusaha membangun *image* sekaligus paradigma baru. *Image* Polri yang semula militeristik dan cenderung represif berangsur-angsur mulai berubah dengan paradigma barunya sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat (*to serve and protect*).

Terwujudnya kesatuan pemahaman sikap dan tindakan dalam menciptakan kondisi masyarakat yang mampu menolak, menangkal dan mencegah terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat, terutama dalam mengusahakan agar masyarakat patuh terhadap peraturan-peraturan Negara serta berperan aktif dalam Binkamtibmas. Pada masyarakat Bali terdapat lembaga adat yang dapat mendukung peran kepolisian tersebut disebut *Pecalang*. Sejak awal dibentuk sekitar abad IX-X Masehi, *Pecalang* berperan menjaga keamanan dan ketertiban *desa pakraman* dari ancaman *pancabhaya*, yaitu: perbuatan mengancam jiwa seseorang (*jiwa bhaya*), ancaman karena api (*geni bhaya*), ancaman banjir (*toya bhaya*), ancaman angin (*bayu bhaya*), dan ancaman serangan dari luar desa (*ripu bhaya*). Selain itu *pecalang* juga mempunyai peran dalam menjaga keamanan pelaksanaan Upacara Agama. Karena *pecalang* tersebut mampu menciptakan kondisi rasa aman warga *desa pakraman* yang bersangkutan. Konstruksi sosial masyarakat adat Bali dalam menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat tetap eksis dan terpelihara dari dulu hingga sekarang. Keberhasilan *pecalang* dalam menjalankan tugasnya dalam mengamankan *desa pakraman* dan upacara keagamaan khususnya Hari Raya Nyepi menyebabkan *pecalang* dilirik oleh banyak kalangan, khususnya Polri. Hal ini terbukti dalam beberapa kegiatan pengamanan yang mengikutsertakan *pecalang* didalamnya. Baik yang bersifat nasional maupun internasional. *Pecalang* mampu menunjukkan eksistensinya dan tampil dalam pelaksanaan kegiatan tersebut. Kenyataan tersebut membuktikan *pecalang* juga mampu melaksanakan tugas diluar peran dan fungsinya di bidang adat dan agama. (Suastawa Dharmayuda, 1999)

Semakin berkembangnya peran yang dimiliki oleh *pecalang* dapat di akibatkan dari berbagai faktor eksternal maupun internal. Dari segi eksternal disebabkan adanya perubahan perundang-undangan tentang Kepolisian Negara Indonesia. Pada awal kemerdekaan masih menggunakan peraturan penjajah Belanda dan kemudian di Tahun 1961 pemerintah Republik Indonesia berhasil membentuk undang-undang Kepolisian Nasional, yaitu Undang-Undang No.13 tahun 1961 tentang tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kekuasaan kepolisian hanya berbasis Negara saja dan yang berbasis informal dianggap tidak ada. Dengan demikian peluang dan peran serta masyarakat tidak mempunyai tempat. Keadaan seperti ini berlangsung pada masa pemerintahan Orde Baru sampai adanya Undang-undang No.28 tahun 1997 tentang Kepolisian Republik Indonesia, yang kemudian diubah dengan Undang-undang No.2 Tahun 2002. Sejalan dengan berkembangnya masyarakat sipil (*civil society*) yang menekankan pentingnya pemberdayaan masyarakat, maka dalam Undang-undang tersebut diatur tentang partisipasi masyarakat guna membantu tugas-tugas kepolisian dalam menjaga keamanan dan ketertiban dalam masyarakat.

*Pecalang* memperoleh penguatan secara yuridis melalui pengaturan oleh *desa pakraman* dalam bentuk *awig-awig* atau dalam bentuk peraturan *desa pakraman*. Bahkan diatur dalam pasal 17 peraturan Daerah Provinsi Bali No.3 tahun 2003 tentang *desa pakraman*. Format bantuan dan dukungan masyarakat terhadap kepolisian dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara yuridis formal disebut pengamanan swakarsa. *Pecalang* sebagai salah satu sub sistem dari sistem *desa pakraman* dibentuk atas dasar kemauan, kesadaran dan kepentingan *desa pakraman* untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakatnya. Secara fungsional ditunjukkan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi *pecalang* dalam upacara adat dan keagamaan lainnya bahkan mengalami tranformasi pada tugas-tugas sosial kemasyarakatan, tidak ada satu aktifitas tanpa kehadiran *pecalang*. Bertolak dari hal tersebut dapat dianalisis bahwa secara yuridis formal *pecalang* adalah salah satu bentuk dari pengamanan swakarsa. Kini *pecalang* memperoleh penguatan secara yuridis melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali No.3 Tahun 2003 tentang *Desa Pakraman* dan Undang-Undang No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Selain itu, terjadi pula perubahan pandangan masyarakat tentang fungsi *pecalang* yang tidak hanya terbatas pada "*Dharma Agama*" tetapi juga "*Dharma Negara*" yang berarti bahwa tugas dan fungsi *pecalang* tidak hanya terbatas pada ranah adat dan agama saja, tetapi mencakup pula bidang-bidang pembangunan lainnya, yakni menjaga keamanan dan ketertiban kegiatan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya lainnya.

Faktor internal yang mendorong terjadinya transformasi *pecalang* adalah landasan filosofis masyarakat Bali, yaitu ajaran *Tri Hita Karana* yakni filosofi yang mengandung arti adanya tiga faktor yang mengandung makna untuk mencapai keharmonisan hubungan Manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa (*Parhyangan*), hubungan Manusia dengan Manusia (*Pawongan*) dan Hubungan Manusia dengan Lingkungannya (*Palemahan*). Dengan landasan filosofi tersebut masyarakat Bali bersifat fleksibel dan dinamis dalam menyikapi setiap perubahan masyarakat.

(I Ketut Widia, Nyoman Widnyani, 2002 : 21)

Karena itu pula masyarakat dapat memahami dan menerima transformasi *pecalang* sepanjang ditunjukkan untuk mencapai masyarakat yang aman, tentram dan sejahtera. Karena itu pula strategi Polri dalam mengemban fungsi tugas pokok di bidang kamtibmas maupun penegakan hukum, mendapat tanggapan yang memadai oleh *Desa Pakraman*, melalui pelibatan *pecalang* dalam berbagai aktivitas Polri.

Terjadi pula perubahan pandangan masyarakat tentang fungsi *pecalang* yang tidak hanya terbatas pada "*Dharma Agama*" tetapi juga "*Dharma Negara*" yang berarti bahwa tugas dan fungsi *pecalang* tidak hanya terbatas pada ranah adat dan agama saja, tetapi mencakup pula bidang-bidang pembangunan lainnya yakni menjaga keamanan dan ketertiban dibidang politik, ekonomi dan sosial budaya lainnya. Hal ini didukung pula oleh kenyataan bahwa *pecalang* yang semula hanya eksis di Bali, kini berkembang didaerah lainnya di luar Bali seperti Nusa Tenggara

Barat terdapat juga organisasi kemasyarakatan yakni *pecalang* yang disesuaikan dengan kondisi setempat.

Dengan demikian sinergitas kemitraan antara Polri dan *Pecalang* dalam menjaga keamanan *Desa Pakraman* perlu dikaji lebih dalam lagi. Pentingnya kajian tersebut bukan saja karena adanya pergeseran peran dan tugas *Pecalang* dari ranah adat dan agama ke ranah sosial kemasyarakatan semata, akan tetapi perlu diingat bahwa tugas keamanan diseluruh wilayah Indonesia menjadi tanggung jawab Polri dan dalam *desa pakraman* di Bali khususnya memiliki *Pecalang* sebagai salah satu lembaga pengamanan swakarsa yang bertugas menjaga keamanan suatu wilayah, maka perlu dikaji lebih dalam, agar tidak terjadi kekaburan kewenangan dalam pelaksanaantugasnya. Dilihat dari segi latar belakang *pecalang* yang semula bergerak di ranah adat saja, dengan sendirinya terkendala dengan keterampilan, teknologi, wawasan, sarana dan prasarana, serta pendanaan. Kendala-kendala tersebut semakin dapat dilihat dari semakin meningkatnya kualitas dan kuantitas gangguan keamanan dan ketertiban di lingkungan masyarakat. Dengan latar belakang pemikiran tersebut, penelitian ini akan memberi manfaat bagi pembangunan Polri ke depan yang berbasis kemitraan dengan masyarakat. Dengan semakin luas dan berkembangnya peran yang dilakukan oleh *pecalang* melewati tugas dan fungsinya di bidang adat dan agama, sementara juga di sadari pula tanpa peran aktif masyarakat, Polri dalam hal ini menemui kendala-kendala dalam pelaksanaan tugasnya khususnya di bidang Kamtibmas yang dalam hal ini diemban dalam Fungsi Teknis Binmas (Pembinaan Masyarakat).

*Awig-awig* adalah aturan yang dibuat oleh *desa pakraman* yang pada umumnya menyangkut patokan yang bertujuan memelihara ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan desa. *Desa pakraman* mempunyai potensi dan sumber daya yang menjadi modal bagi pembangunan. Potensi *desa pakraman* dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah meliputi aspek ekonomi, aspek pemerintahan, aspek sosial budaya dan aspek agama yang terintegrasi didalam *awig-awig*. Penyelenggaraan sistem pemerintahan desa berpegang pada prinsip demokrasi dan berkeadilan. (Hilman Hadikusuma, 1992 :105)

Sesuai dengan hak otonomi asli yang dimiliki oleh *desa pakraman*, penyelenggraan pemerintahan desa dilakukan oleh *prajuru desa*. Isi otonomi asli *desa pakraman* meliputi aspek yang sangat luas, namun tetap tetap berada dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Desa pakraman* merupakan wadah dari warga desa untuk melaksanakan kegiatan keagamaan. Adanya *Khayangan tiga* merupakan tempat bagi warga desa untuk melakukan berbagai kegiatan upacara dalam penyelenggaraan persembahyangan bersama bagi warga desa. Potensi yang dimiliki *desa pakraman* dapat berkembang secara terintegrasi, yang diatur dalam *awig-awig*. Peraturan Provinsi Bali No.3 Tahun 2003 tentang *Desa Pakraman* pada prinsipnya tetap berpegang pada falsafah *Tri Hita Karana*, yang meliputi unsur *Prahyangan* (hubungan manusia dengan Tuhan), *Pawongan* (hubungan manusia dengan sesama manusia) dan *Palemahan* (hubungan manusia dengan lingkungan). Tugas *pecalang* untuk mengamankan *desa pakraman* berhubungan

dengan pelaksanaan tugas adat dan agama. Secara *kodrat* manusia dalam hidupnya memerlukan rasa aman, sehingga merupakan kebutuhan hidup yang mutlak untuk terpeliharanya ketentraman dan keamanan hidup didalam masyarakat guna terselenggaranya hubungan yang lancar dan wajar diantara anggota masyarakat.

Untuk menunjang suksesnya pembangunan dalam bidang keamanan telah diatur dan melembaga dalam kehidupan masyarakat adat, seperti istilah *pecalang*, *pekemitan*, dan *pegebagan*. Dengan diaturnya masalah keamanan, khususnya fungsi *kulkul* dalam kaitannya dengan ”*panca bhaya*” berarti masalah keamanan dan ketertiban di dalam Peraturan Pemerintah Provinsi Bali, maka lembaga *pecalang* atau *jagabhaya* desa mempunyai kedudukan, fungsi, wewenang dan tugas yang penting untuk menjaga keamanan desa. Menyadari adanya bahaya yang dapat mengancam keselamatan masyarakat, maka tugas *pecalang* tidak hanya menjaga keamanan di wilayah desa, tetapi juga melakukan forum komunikasi dengan *pecalang* dari desa lainnya. Dalam menjalankan tugasnya, *pecalang* berkoordinasi dengan petugas keamanan negara. Seperti sistem keamanan lingkungan ( *siskamling* ) Hansip, keamanan tertib masyarakat ( Kamtibmas ) yang tercipta dalam rangka menciptakan suksesnya pembangunan masyarakat Indonesia pada umumnya dan masyarakat Bali pada khususnya, karena gangguan keamanan desa bisa datang pada berbagai aspek kehidupan. *Prajuru* desa bersama *pecalang* dalam menegakkan *awig-awig* secara adil dan bijaksana menjadi panutan bagi masyarakat. Hal itulah yang mendorong masyarakat untuk meningkatkan partisipasinya dan mematuhi awig-awig serta peraturan yang berlaku untuk mencapai ketertiban masyarakat.

## **2. METODE**

Adapun teori-teori yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi teori-teori yang berkenaan dengan kewenangan maupun teori-teori lain yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini yang didalamnya juga membahas mengenai kebijakan maupun pelaksanaan tugas di masyarakat

Teori Fungsional Struktural oleh Robert K Merton menilai bahwa semuasistem yang ada didalam masyarakat pada hakikatnya mempunyai fungsi tersendiri. Teori fungsional struktural mengutarakan bahwa masyarakat adalah suatu sistem sosial yang terdiri dari bagian dan struktur-struktur yang saling berkaitan dan saling membutuhkan keseimbangan, fungsionalisme struktural lebih mengacu kepada keseimbangan. (Robert K Merton 2007:8)

Teori Fungsional Struktural adalah Teori didalam sosiologi yang memandang masyarakat sebagai satu sistem yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berhubungan satu sama lain dan bagian yang satu tak dapat berfungsi tanpa ada hubungan dengan bagian yang lain. Fungsional struktural adalah sebuah sudut pandang luas dalam sosiologi dan antropologi yang berupa menafsirkan masyarakat sebagai sebuah struktur dengan bagian-bagian yang saling

berhubungan. Fungsionalisme menafsirkan masyarakat secara keseluruhan dalam hal fungsi dari elemen-elemen konstituennya, terutama norma, adat, tradisi dan institusinya.

Teori fungsional struktural juga menyatakan bahwa masyarakat terdiri dari berbagai elemen atau institusi yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan. Elemen-elemen itu antara lain ekonomi, politik, hukum, agama, pendidikan, keluarga, kebudayaan, adat istiadat dan lain-lain. Masyarakat luas akan berjalan normal jika masing-masing elemen atau institusi menjalankan fungsinya masing-masing. Demikian juga sebagai tindak lanjut pelaksanaan pengamanan di masyarakat *desa pakraman*, jika semua elemen-elemen bersatu untuk membangun dan bekerjasama untuk menciptakan situasi kamtibmas akan terwujud. Polri dalam menjalankan tugasnya untuk memberikan rasa aman kepada masyarakat *desa pakraman*, tidak dapat menjalankan tugasnya tanpa ada koordinasi dengan pemerintah daerah maupun tanpa kerjasama dengan masyarakat setempat. Polri tetap berkoordinasi dengan pemerintah daerah, tokoh masyarakat, maupun masyarakat aparat desa seperti *pecalang*. Secara hakekatnya kepolisian dan *pecalang* sesungguhnya sama-sama pengemban fungsi kepolisian. Perbedaannya, *pecalang* pengemban fungsi kepolisian dalam konteks *desa pakraman*, sedangkan kepolisian dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara formal hubungan yang terjadi antara kepolisian dan *pecalang* adalah hubungan kelembagaan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana *pecalang* berstatus membantu Polri dalam mengemban fungsi kepolisian. Sejalan dengan itu, kepolisian berkewajiban membina *pecalang*. Secara informal hubungan *pecalang* dengan kepolisian dilihat dari hubungan individu yang ditentukan oleh kepribadian dan kemampuan pihak yang berhubungan yang kemudian melahirkan kesan terhadap pihak yang berhubungan ini mempengaruhi hubungan formalnya. *Pecalang* memiliki peran penting dalam fungsi menjaga keamanan desa, sehingga harus diatur dalam Perda No. 3 Tahun 2003, tentang *Desa Pakraman*. Berangkat dari makna yang tersurat dalam Perda tersebut, dapatlah dipastikan bahwa *pecalang* adalah perangkat desa yang dibentuk dan diatur dengan Hukum Adat.

Teori Kewenangan Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai "*blote match*", sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif

dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan. (Miriam Budiardjo, 2010 :3)

Teori kewenangan / kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Teori Transformasi adalah sebuah proses perubahan secara berangsur-angsur sehingga sampai pada tahap *ultimate*, perubahan yang dilakukan dengan cara memberi respon terhadap pengaruh unsur eksternal dan internal yang akan mengarahkan perubahan dari bentuk yang sudah dikenal sebelumnya melalui proses menggandakan secara berulang-ulang atau melipatgandakan. Proses transformasi mengandung dimensi waktu dan perubahan sosial budaya masyarakat yang menempati, yang muncul melalui proses yang panjang, yang selalu terkait dengan aktifitas-aktifitas yang terjadi saat itu. (Stephanie Jill Najon, 2011:120)

Teori Rekayasa masyarakat menurut Jalaluddin Rakhmat adalah campur tangan gerak ilmiah dari visi ideal tertentu yang ditujukan untuk mempengaruhi perubahan social. Rekayasa masyarakat merupakan sebuah jalan mencapai sebuah perubahan masyarakat secara terencana. Gerakan ilmiah yang dimaksudkan disini adalah sebuah gagasan atas perubahan tingkat/taraf kehidupan masyarakat demi tercapainya kesejahteraan dan kemandirian. Masyarakat pada umumnya menginginkan adanya perubahan kearah yang lebih baik sehingga perubahan rekayasa masyarakat harus dapat dilakukan secara berkesinambungan dan terencana. Rekayasa masyarakat terjadi karena terdapat beberapa kesalahan pemikiran manusia dalam memperlakukan masalah sosial yang disebut para ilmuwan dengan sebutan *intellectual cul-de-sac* yang menggambarkan kebuntuan berpikir. Salah satu bentuk kesalahan pemikiran lainnya adalah permasalahan sosial yang kerap dikait-kaitkan dengan mitos ataupun kepercayaan manusia akan suatu gerakan abstrak yang tanpa disadari dapat merubah tatanan keidupan bermasyarakatnya.

Rekayasa masyarakat merupakan alat pemersatu bangsa yang mampu mengintegrasikan masyarakat, hal ini dikarenakan adanya tujuan yaitu perubahan ataupun mengendalikan stagnasi akibat keadaan yang telah menemui syarat sebagai masyarakat yang sejahtera. Sebagaimana kita tahu dalam sejarah Indonesia bahwa kemerdekaan diraih atas keinginan melepaskan diri dari penjajahan. (Jallaludin Rahmat, 2001 :12)

Penelitian yang dipergunakan dalam penelitian adalah penelitian normatif, Menurut Johny Ibrahim dalam bukunya "Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif", penelitian

normatif adalah menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dan penelitian hukum normatif juga mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kedekatan mengikat suatu undang-undang, serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasinya. Karena tidak mengkaji aspek terapan atau implementasi, maka penelitian hukum normatif sering juga disebut penelitian hukum teoritis. Dengan demikian, maka dengan pustaka yang nantinya dijabarkan secara deskriptif. Sehingga penelitian yuridis normatif adalah penelitian terhadap norma-norma hukum yang terdapat perundang-undangan, perjanjian/konvensi, putusan-putusan pengadilan dan pendapat-pendapat para ahli.

Bahan Hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Peraturan perundang-undangan Kepolisian Negara Republik Indonesia No.2 Tahun 2002, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/2000 tentang peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Bahan Hukum Sekunder bersumber dari penelitian kepustakaan. Termasuk dalam data sekunder meliputi buku-buku, dan dokumen resmi dari pemerintah. Dokumen resmi dari pemerintah meliputi instrumen-instrumen hukum yakni Undang-Undang Polri; didukung pula dengan sumber bahan hukum primer yakni : Undang-undang tentang pemerintahan Daerah Provinsi Bali' Selain bahan hukum primer didukung pula dengan bahan hukum sekunder, yakni tulisan ilmiah yang berkaitan dengan *desa pakraman*, artikel tentang kebudayaan dan kearifan lokal.

Teknik analisis data yang dipergunakan adalah teknik kualitatif, dimana keseluruhan data yang terkumpul baik data primer maupun data sekunder, akan diolah dan dianalisis dengan cara menyusun data secara sistematis, dihubungkan data satu dengan data lainnya, dilakukan interpretasi untuk memahami makna data dalam situasi sosial dan dilakukan penafsiran dari perspektif peneliti setelah memahami keseluruhan kualitas data. Proses analisis tersebut dilakukan secara terus menerus sejak pencairan data dilanjutkan berlanjut terus hingga pada tahap analisis. Setelah dilakukan analisis secara kualitatif kemudian data akan disajikan secara deskriptif kualitatif dan sistematis.

### **3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan wewenang kepolisian. Kontruksi sosial masyarakat Bali dalam menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat tetap eksis dan terpelihara dari dahulu sampai era global sekarang ini. Masalah keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas) merupakan suatu kebutuhan dasar senantiasa diharapkan dalam melaksanakan aktifitas sehari-hari. Oleh karenanya, masyarakat sangat mendambakan adanya keyakinan akan keamanan dari segala bentuk perbuatan, tindakan dan intimidasi yang mengarah

ataupun yang dapat menimbulkan hal-hal yang akan merusak tatanan kehidupan bermasyarakat, yang mungkin dilakukan oleh perorangan dan atau pihak-pihak tertentu. Adanya rasa aman dan tertib dalam kehidupan bermasyarakat akan dapat menciptakan kehidupan yang harmonis dikalangan masyarakat dan yang tidak kalah pentingnya akan dapat meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan aktifitas sehari-hari.

Berkaitan dengan hal tersebut maka penulis memilih judul “*Sinergitas Kemitraan Polri Dengan Pecalang Dalam Menjaga Keamanan Desa Pakraman*” dimana kiranya hal tersebut perlu dibahas sehingga pada nantinya disamping Faktor internal tersebut diatas, masyarakat juga dapat mengetahui faktor –faktor apa saja yang dapat mendorong terjadinya transformasi *pecalang*.

Terjadinya kerjasama / sinergitas antara Polri dengan *pecalang* disebabkan karena pandangan bahwa tugas *pecalang* bukan saja berkaitan dengan “*Dharma Agama*” yaitu berkaitan dengan adat (Hindu) tetapi juga yang berkaitan dengan “*Dharma Negara*” yaitu berkaitan dengan urusan Negara terutama dibidang kamtibmas. Dengan Landasan filosofis tersebut diatas *pecalang* dapat beradaptasi dengan tuntutan serta kebutuhan masyarakat dalam mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat. Namun demikian transformasi *pecalang* belum diikuti dengan pembinaan dan pengembangan keterampilan/skill, wawasan, sarana dan prasarana yang memadai, padahal tugas dan fungsi *pecalang* semakin luas dan kompleks.

Dalam Undang-Undang tentang Kepolisian yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang ketentuan Pokok Kepolisian Negara, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam UU Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan Pokok Kepolisian Negara paradigma yang digunakan adalah paradigma kekuasaan, sehingga semua kekuasaan kepolisian hanya terbatas pada kekuasaan kepolisian berbasis Negara saja. Oleh karena itu diluar kepolisian berbasis Negara, tidak terdapat ruang dan peluang partisipasi masyarakat. Dengan demikian polisi bersifat *antagonis* (dijauhi oleh masyarakat) dan bukan *protagonist* (dekat dengan masyarakat).

Di bawah UU Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, meskipun posisi Polri tetap dibawah ABRI, namun telah membuka ruang partisipasi masyarakat dalam membantu tugas Polri menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Adalah suatu realitas sosial, bahwa dengan berlakunya UU Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, *pecalang* mulai melakukan tugasnya di luar ranah adat dan agama, salah satunya turut serta dalam pengamanan Kongres PDI Perjuangan di Bali pada Tahun 1998.

Di era reformasi terjadilah perubahan paradigma Polri dari Paradigma kekuasaan menjadi paradigma moral dan akal budi serta paradigma partisipasi. Maka terjadilah reformasi instrumental, struktural, dan cultural ditubuh Polri. Bersamaan dengan itu, partisipasi masyarakat yang telah diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, mendapat pengaturan secara lebih eksplisit didalamnya. Dengan demikian pelaksanaan

tugas kepolisian tidak lagi dilakukan oleh kepolisian berbasis Negara saja, tetapi dilakukan dengan partisipasi masyarakat dalam bentuk pengamanan swakarsa, termasuk *pecalang*. Oleh karena itu di bawah UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia perkembangan *pecalang* mengalami peningkatan baik kuantitas maupun kualitasnya.

#### **4. PENUTUP**

##### **4.1 Kesimpulan**

1. Terjadinya sinergi kemitraan antara Polri dengan *Pecalang* dalam melaksanakan tugasnya menjaga keamanan masyarakat dapat dilihat dari berbagai kegiatan Polri yang mengikutsertakan keterlibatan *pecalang* (pengamanan swakarsa) didalam pelaksanaan pengamanan sesuai dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, disamping juga di dalam pengamanan di *Desa Pakraman* juga sudah sesuai dengan apa yang Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang *Desa Pakraman* mengenai *pecalang* yaitu (Satuan Tugas) keamanan tradisional masyarakat Bali yang mempunyai wewenang untuk menjaga keamanan dan ketertiban wilayah wilayah *Desa Pakraman*. Terjadinya transformasi tugas *pecalang* dari ranah adat dan agama (Hindu) ke ranah publik yang lebih luas dan kompleks meliputi sistem norma, syarat-syarat *pecalang*, wawasan *pecalang* dan tugas-tugas *pecalang*. Bahkan lebih daripada itu, peran *pecalang* memasuki aktivitas pengamanan lintas agama.
2. Pergeseran paradigma Kepolisian kepada *pecalang* merupakan transformasi tugas-tugas *pecalang*, karena di bawah UU No.2 Tahun 2002 perkembangan *pecalang* mengalami peningkatan baik kuantitas maupun kualitasnya. Dengan demikian pergeseran paradigma dalam Kepolisian dapat menjadi pendorong terjadinya transformasi tugas *Pecalang*. Pelibatan *pecalang* dalam peran menjaga kamtibmas merupakan langkah awal dalam membangun pemolisian komunitas (*communitypolicing*) sebagai gaya pemolisian yang menekankan kedekatan polisi dengan masyarakat dalam menghadapi masalah kamtibmas. Dengan demikian terdapat hubungan interaktif antara *pecalang* yang memiliki basis kultural yang kuat dengan pemolisian komunitas (*communitypolicing*), dalam bentuk pelibatan masyarakat dalam menjaga keamanan dan ketertiban.

Disamping itu terdapat juga pandangan bahwa tugas *pecalang* bukan saja berkaitan dengan “*dharma agama*” yaitu berkaitan dengan adat (Hindu) tetapi juga yang berkaitan dengan “*dharma Negara*” yaitu berkaitan dengan urusan Negara terutama dibidang kamtibmas.

##### **4.2 Saran**

Dari kesimpulan diatas, dapat dikemukakan saran-saran sebagai berikut :

1. Kepada perangkat *Desa Pekraman* agar lebih memperhatikan hak dan kewajiban *pecalang* masing-masing desa, untuk membentuk *pecalang* yang semakin profesional sesuai perkembangan jaman, lebih diperhatikan juga peningkatan keterampilan wawasan, sarana,

prasarana termasuk pendanaan bagi *pecalang* yang lebih memadai, serta dibutuhkan koordinasi dengan instansi terkait dan komponen masyarakat lainnya demi menciptakan sikantibmas *Desa Pakraman*, termasuk juga dari *Desa Pakraman* harus lebih sering membuat program penyuluhan maupun sosialisasi dengan mengundang Polri dan instansi lainnya yang terkait dengan tugas dan tanggungjawab *pecalang*. Didalam perekrutan anggota *pecalang* agar selalu berpedoman pada beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk menjadi seorang *pecalang* seperti : *Pecalang* harus mengetahui dan menguasai daerah ataupun wilayah tugasnya, mempunyai rasa keberanian karena benar dan bersikap membela yang benar secara adil, *pecalang* juga harus mempunyai kepekaan individual disamping kecerdasan dalam berpikir dan harus bisa menjadi panutan yang baik bagi masyarakat, serta hindari perbuatan yang kasar atau bersikap tidak terpuji.

2. Kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai upaya membangun partisipasi masyarakat dalam ikut mendukung tugas Polri, dimulai dari tubuh Polri sendiri sebagai pelindung, pengayom dan pelayan kepada masyarakat agar bisa menjadi contoh yang baik sehingga *pecalang* akan tertarik kearah yang positif. Asas partisipasi dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat diimplementasikan dengan baik dan diperlukan peraturan pelaksana yang mengatur lebih rinci lagi tentang mekanisme partisipasi masyarakat dalam mendukung tugas Polri, termasuk juga agar di buat secara lebih rinci dan disosialisasikan kepada masyarakat *Desa Pakraman* mengenai persyaratan menjadi *pecalang* melalui fungsi Binmas ( Pembinaan Masyarakat ) dalam struktur Kepolisian.

## 5. DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ali, Achmad, 2002, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Tinjauan Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta, PT Toko Gunung Agung TBK.
- Avery, John, 1981, *Police Force On Service*, Melbourne-Australia, Butterworths Pty Limited.
- Bachtiar, Harsja W, 1994, *Ilmu Kepolisian Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan Baru*, Jakarta, Kerjasama PTIK dan PT Gramedia Widia Sarana, 1994.
- Bakumra, Sufian Hemed, 1998, "*Kewaspadaan di Tanzania*", dalam Mark Finlay dan Ugljesa Zvekcic, *Alternatif Gaya Kegiatan Polisi Masyarakat Tinjauan Lintas Budaya*, Jakarta, Cipta Manunggal.
- Baldwin, Robert and Richard Kinsey, 2002, *Police Powers Politics (Kewenangan Polisi dan Politik)*, Kunarto (penyadur ), Jakarta, Cipta Manunggal.
- Barker, Thomes and David L. Carter, 1999 *Police Deviance (Penyimpangan Polisi) Third Edition*, Kunarto (penyadur ), Jakarta, Penerbit: Cipta Manunggal Jakarta.
- Baviek, M., Small Fry, 1984, *The Economic of Petty Fisherman in Srilangka*; Amsterdam, Free University Press.

- Bayley, David H.,1998, *The Police For The Future Polisi Masa Depan*, Jakarta, Cipta Manunggal, Kunarto (Penyadur).
- Beetham David & Kevin Boyle,2000, *Demokrasi*, Yogyakarta Kanisius.
- Bennet, I.W, 1976, *The Ecological Transition: Culture Anthropology an Human Ecology* in Science 192, N ew York, Pergamon Press Inc.
- Berger, Arthur Asa dan Mawi Marianto. Sunarto (penerjemah),2005, *Tanda-Tanda dalam Kebudayaan Kontemporer, Suatu Pengertian Semiotik*, Yogyakarta,Tiara Wacana.
- Chevigny, Paul,1969, *Police Power; Police Abuses in New York City*, New York, Avintage Books A Division of Random House.
- Christy Jr, F.T.,1982, *Hak Penggunaan Wilayah Pada Perikanan Laut, Definisi dan Kondisi Dalam Ekonomi Perikanan Dari Pengelolaan Ke Permasalahan Praktis*, jilid II, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang ketentuan Pokok Kepolisian Negara

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/2000 tentang peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia