

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bertolak pada “pemikiran mengenai fungsi hukum nasional”, “sistem hukum selalu terdiri dari sejumlah komponen yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lain”.¹ Hukum adalah “merupakan pelindung bagi kepentingan individu agar ia tidak diperlakukan semena-mena, dan dipihak lain hukum merupakan pelindung bagi masyarakat dan negara agar tidak seorang pun melanggar ketentuan-ketentuan yang telah disepakati bersama”.² “Peranan hukum sebagai sarana untuk mengubah masyarakat, mempunyai peranan penting terutama dalam perubahan-perubahan yang dikehendaki atau perubahan-perubahan yang direncanakan”.³

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum harus dapat berlangsung secara normal, damai dan tanpa adanya pelanggaran hukum. Hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan, sehingga pada akhirnya hukum menjadi kenyataan. Ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan dalam penegakan hukum yaitu : adanya kepastian

¹ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, PT. Citra Aditya Bakti, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 174.

² Ali Yuswandi, *Penuntutan, Hapusnya Kewenangan Menuntut Dan Menjalankan Pidana*, CV Pedoman Ilmu Jaya, Jakarta, 1995, hlm. 1.

³ Otje Salman & Anthon F. Susanto, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, P.T Alumni, Bandung, 2004, hlm. 88.

hukum, kemanfaatan, dan keadilan.⁴

Selanjutnya, Sistem peradilan pidana yang digariskan KUHAP merupakan “sistem terpadu” (*integrated criminal justice system*). Sistem terpadu tersebut diletakkan di atas landasan prinsip “*diferensiasi fungsional*” antara aparat penegak hukum sesuai dengan “tahap proses kewenangan” yang diberikan undang-undang kepada masing-masing. Berdasarkan kerangka landasan dimaksud, aktifitas pelaksanaan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), merupakan “fungsi gabungan” (*collection of function*) dari Legislator, Polisi, Jaksa, Pengadilan, dan Penjara, serta badan yang berkaitan, baik yang ada di lingkungan pemerintahan atau di luarnya. Tujuan pokok “gabungan fungsi” dalam kerangka sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) untuk “menegakkan, melaksanakan (menjalankan)”, dan “memutuskan hukum pidana.

Setiap penegak hukum pasti mempunyai kedudukan dan peranan, hal itu senada dengan yang diungkapkan Soerjono Soekanto bahwa: Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (status) dan peranan (*role*). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan atau *role*.⁵

⁴ Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993, hlm. 1-2.

⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan hukum*, Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2002, hlm.13.

Berdasarkan pendapat di atas apabila dikaitkan dengan polisi, maka sebagai aparat penegak hukum, Polisi di dalam tugasnya selalu memiliki kedudukan dan peranan. Hal tersebut seperti pendapat yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dalam Utari,⁶ bahwa “Polisi sebagai aparat penegak hukum, dalam perspektif sosiologis, selalu memiliki apa yang disebut dengan status dan role. Status melahirkan role, artinya kedudukan yang ia miliki menyebabkan adanya hak-hak dan kewajiban tertentu. Inilah yang disebut wewenang. Kalau hak, merupakan wewenang untuk berbuat, maka kewajiban merupakan beban atau tugas.

Peranan polisi dalam penegakkan hukum dapat ditemukan di dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa “Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah: Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; Menegakkan ; dan Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Dari uraian-uraian tersebut, ditinjau dari segi tugas maka Polri sebagai suatu institusi, dalam rangka menegakkan hukum khususnya hukum pidana disamping menggunakan pendekatan represif juga pendekatan preventif yang bertujuan untuk menjaga ketertiban dan penegakkan hukum. Tugas-tugas polisi bersifat preventif dilaksanakan mencegah, mengatur atau melakukan tindakan-tindakan yang berupa usaha, kegiatan demi terciptanya keamanan, ketertiban, kedamaian dan ketenangan didalam masyarakat. Usaha-usaha yang

⁶ Indah, Sri Utari, , *Persepsi Polisi terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Konteks Penegakan Di Poltabes Semarang*. Tesis, UNDIP, Semarang, 1997. hlm. 99.

dilakukan polisi itu berupa kegiatan patroli, penyuluhan, pantauan dan pertolongan pada masyarakat dimana bila dikaitkan dengan undang-undang disebut dengan pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat. Tugas-tugas preventif ini lebih berorientasi pada kesejahteraan masyarakat umum. Sementara itu, tugas polisi yang bersifat represif lebih berorientasi pada penegakkan hukum pidana yang berupa menindak terhadap para pelanggar untuk selanjutnya diproses dalam sistem peradilan pidana sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku baik dalam KUHAP maupun peraturan perundang-undangan lainnya.

Kaitannya dengan tugas preventif kepolisian yang bersifat mencegah terjadinya suatu tindakan kriminal, dalam institusi Polri khususnya dilingkungan Kepoliisian Daerah diwujudkan berupa Direktorat Pembinaan Masyarakat (Ditbinmas), yang mana berdasarkan Pasal 1 butir 22 Peraturan Kapolri Nomor 22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Daerah, dinyatakan bahwa “Direktorat Pembinaan Masyarakat yang selanjutnya disingkat Ditbinmas adalah unsur pelaksana tugas pokok pada tingkat Polda yang berada di bawah Kapolda”. Lebih lanjut, pada Pasal 156 ayat (2) Peraturan Kapolri Nomor 22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Daerah, tugas dari Ditbinmas adalah “menyelenggarakan pembinaan masyarakat yang meliputi kegiatan Polmas, ketertiban masyarakat dan kegiatan koordinasi, pengawasan dan pembinaan terhadap bentuk pengamanan swakarsa, Kepolisian Khusus

(Polsus), serta kegiatan kerja sama dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat”.

Secara substansi keberadaan Dit Binmas telah didukung oleh peraturan yang memadai, namun apabila dikaitkan dengan pendapat Soerjono Soekanto kaitannya dengan faktor-faktor yang menentukan efektifitas hukum, maka yang menjadi pertanyaan apakah tugas dari preventif Ditbinmas betul-betul telah dilaksanakan sebagaimana digariskan oleh hukum yang berlaku, apakah prasarana yang ada telah mendukung dalam proses penegakkan hukum oleh Dit binmas. Selain itu yang tak kalah penting adalah bagaimana kesadaran hukum dan budaya hukum masyarakat dalam hal merespon upaya-upaya preventif yang dilakukan oleh Ditbinmas. Sebagaimana diketahui bahwa Kepolisian selalu identik dengan fungsi serse dan lalu lintas, dimana hampir jarang ditemui suatu kegiatan penyuluhan hukum atau kegiatan-kegiatan Dit binmas sebagaimana Pasal 156 ayat (2) Peraturan Kapolri Nomor 22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Daerah, tugas dari Ditbinmas, yang meliputi menyelenggarakan pembinaan masyarakat, kegiatan Polmas, ketertiban masyarakat dan kegiatan koordinasi, pengawasan dan pembinaan terhadap bentuk pengamanan swakarsa, Kepolisian Khusus (Polsus), serta kegiatan kerja sama dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Pada hal tugas-tugas yang diemban Ditbinmas senyatanya adalah tugas preventif yang memang sangat penting dalam rangka mengantisipasi adanya tindakan kriminalitas serta terganggunya kamtibmas dimasyarakat.

Berangkat dari permasalahan tersebut, tentunya tugas preventif penegakkan hukum bukan hanya menjadi tanggung jawab kepolisian (Ditbinmas) semata, karena akan melibatkan seluruh komponen-komponen serta stake holder yang ada, karena fakta yang terjadi walaupun telah ada fungsi preventif Kepolisian yang dilakukan oleh Ditbinmas, masih saja terdapat kasus-kasus kriminal di wilayah hukum Polda Jabar. Hal tersebut dapat terlihat dalam kasus yang terjadi sejak Tahun 2013 sampai dengan Tahun 2015, dimana untuk kasus pencurian berat tindak pidana yang terjadi adalah sebanyak 21 kasus, pencurian dengan kekerasan 15 kasus, curanmor 8 kasus, penganiayaan 8 kasus, penipuan 53 kasus, penggelapan 63 kasus, pembunuhan 2 kasus, pekosaan 6 kasus dan tindak pidana yang melibatkan ibu dan anak sebanak 1 kasus.⁷

Data tersebut merupakan data yang telah duhimpun oleh DitreskrimUm Polda Jabar, tidak termasuk kasus-kasus yang menjadi pemberitaan dimedia, yang terjadi didaerah terpencil serta yang memang tidak pernah ditangani dikepolisian. Berdasarkan pada kasus tersebut di atas, tentunya menjadi cerminan bagi kepolisian untuk mengantisipasi tindakan kriminal yang terjadi. Karena faktanya dengan adanya tidakan criminal yang terjadi merupakan salah satu indicator bagi tugas preventif kepolisian belum berjalan secara maksimal. Tentunya, adanya tindakan kriminal yang kadang tanpa dapat diprediksi, harus mampu diantisipasi dan ditanggulangi oleh segenap komponen bangsa termasuk dalam hal ini selaku Kepolisian

⁷ Data Tindak Pidana Umum Yang Menonjol, Sumber :Ditreskrimum Polda Jabar.

khususnya Ditbinmas selaku pelaksana tugas preventif Kepolisian dalam mencegah terjadinya tindakan criminal.

Sehubungan dengan luasnya tugas dan fungsi yang diberikan kepada Ditbinmas Polda Jabar, maka penulis perlu dan tertarik untuk mengkaji dan membahas suatu permasalahan hukum dalam bentuk tesis dengan judul **“PENINDAKAN DIREKTORAT PEMBINAAN MASYARAKAT (DIT BINMAS) POLDA JABAR BANDUNG DALAM MENCEGAH TERJADINYA TINDAKAN KRIMINALITAS DIHUBUNGAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2002 TENTANG KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan Latar Belakang Penelitian tersebut di atas, maka terdapat beberapa permasalahan yang dapat penulis kemukakan sebagai Identifikasi Masalah, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penindakan Ditbinmas Polda Jabar dalam rangka mencegah tindakan kriminalitas dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ?
2. Kendala- kendala apa yang terjadi dalam hal pencegahan tindakan kriminalitas oleh Ditbinmas Polda Jabar di wilayah Jawa Barat?
3. Bagaimanakah upaya dalam rangka memaksimalkan Penindakan Ditbinmas sehingga dapat mencegah tindakan kriminalitas?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis penindakan Ditbinmas Polda Jabar Bandung dalam mencegah tindakan kriminalitas dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis kendala- kendala apa yang terjadi dalam hal pencegahan tindakan kriminalitas oleh Ditbinmas Polda Jabar di wilayah Jawa Barat.
3. Untuk mengkaji dan menganalisis upaya dalam rangka memaksimalkan peran Ditbinmas sehingga dapat mencegah tindakan kriminalitas.

D. Kegunaan Penelitian

Melalui bagian ini selanjutnya dapat ditentukan bahwa kegunaan penelitian ini terbagi dalam 2 (dua) kegunaan yaitu :

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan dalam perkembangan ilmu Hukum Pidana, Hukum Kepolisian, Hukum Acara Pidana khususnya mengenai penindakan Ditbinmas Polda Jabar dalam rangka mencegah terjadinya tindakan kriminalitas dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

- a. Tesis ini diharapkan memberikan suatu masukan kepada kalangan Kepolisian khusus Anggota Polri terkait dengan penindakan Ditbinmas Polda Jabar dalam rangka mencegah terjadinya tindak kriminalitas dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- b. Tesis ini diharapkan dapat menjadi sebuah kontribusi ide atau pemikiran yang dapat dijadikan bahan pengetahuan bagi siapa saja yang memerlukan. Khususnya kalangan Magister Hukum UNPAS dan perguruan tinggi lainnya serta masyarakat pada umumnya yang ingin mengetahui lebih lanjut tentang penindakan Ditbinmas Polda Jabar dalam rangka mencegah terjadinya tindak kriminalitas dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia adalah negara hukum dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka, hal itu tercermin dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke-4, yang menyatakan : “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Negara mempunyai hak untuk membuat pengaturan untuk mewujudkan rasa aman, dan mencegah timbulnya anarki dalam masyarakat, maka diperlukan alat negara untuk mencapai tujuan tersebut, yang dalam hal ini adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagaimana

ketentuan Pasal 30 aya (4) UUD 45 amandemen, yang menyatakan bahwa “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”.

Perincian kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia secara tegas menyatakan bahwa kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lain yang mengaturnya. Namun, tindakan pencegahan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas). Berkaitan dengan tugas dan wewenang Polri, dalam Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dinyatakan bahwa :

Pasal 13

Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. Menegakkan hukum; dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 14

Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas :

- a. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;

- c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- f. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap Kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- g. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- h. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- i. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- j. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
- k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, dalam penanggulangan terhadap tindak pidana diperlukan adanya suatu sistem peradilan pidana yang mempunyai makna *integrated criminal justice system* yaitu sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan yang dapat dibedakan dalam :⁸

1. Sinkronisasi struktural (*structural sinchronization*) adalah keserempakan dan keselarasan dalam kerangka hubungan antar lembaga hukum;

⁸ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, 1995, hlm. 2.

2. Sinkronisasi substansial (*substansial sinchronization*) adalah keserempakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap, dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalanya sistem peradilan pidana;
3. Singkronisasi kultural (*cultural sinchronization*) adalah keserempakan pandangan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif.

Menurut Romli Atmasasmita, sistem peradilan pidana yang bercirikan kebersamaan dan kerjasama yang tulus ikhlas tersebut di atas adalah sistem peradilan pidana yang sejalan dengan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia.⁹

Dalam kehidupan bermasyarakat muncul suatu aturan yang disebut dengan norma atau kaidah yang hidup dalam lingkungan masyarakat, namun seiring dengan berjalannya waktu, norma atau kaidah yang hidup di lingkungan masyarakat tersebut dirasakan sudah tidak mencukupi kebutuhan dalam kehidupan bermasyarakat, maka dibutuhkan suatu hukum tertulis yang bersifat mengikat dan memaksa. Peraturan yang dikeluarkan oleh Negara tersebut bersifat memaksa karena mempunyai sanksi dalam setiap pelanggaran yang dilakukan baik oleh individu maupun kelompok, hal yang berkaitan dengan sanksi ini tercakup dalam hukum pidana yang muncul dalam bentuk suatu pembedaan.

⁹ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana*, Binacipta, Bandung, 1996, hlm. 26.

Salah satu persoalan yang diatur dalam hukum pidana adalah mengenai pidana dan pemidanaan, yang meliputi tentang penjatuhan jenis pidana (*strafsoort*) yang dikehendaki, penentuan berat ringannya pidana yang dijatuhkan (*strafmaat*) serta bagaimana pidana itu dilaksanakan merupakan bagian dari suatu sistem pemidanaan.

L.H.C. Hullsman dalam Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa:¹⁰

“Sistem pemidanaan (*the sentencing system*) adalah aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi pidana dan pemidanaan (*the statutory rules relating to penal sanctions and punishment*)”.

Barda Nawawi Arief menambahkan bahwa:¹¹

“Apabila pengertian pemidanaan diartikan secara luas sebagai suatu proses pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim, maka dapatlah dikatakan bahwa sistem pemidanaan mencakup keseluruhan ketentuan perundang-undangan yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan atau dioperasionalkan secara konkret sehingga seseorang dijatuhi sanksi (hukum pidana)”.

Hal tersebut berarti semua aturan perundang-undangan mengenai Hukum Pidana Substantif, Hukum Pidana Formal dan Hukum Pelaksanaan Pidana dapat dilihat sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan.

Selanjutnya, menurut Barda Nawawi Arief :¹²

¹⁰ L.H.C. Hullsman, dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*, Edisi Kedua, Cetakan Keempat, Kencana Prenademia Group, Jakarta, 2014, hlm.119.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, hlm. 119-120

“Bertolak dari pengertian di atas, maka apabila aturan perundang-undangan (*the statutory rules*) dibatasi pada hukum pidana substantif yang terdapat dalam KUHP, dapatlah dikatakan bahwa keseluruhan ketentuan dalam KUHP, baik berupa aturan umum (Buku I) maupun aturan khusus mengenai tindak pidana (Buku II dan III) pada hakikatnya merupakan satu kesatuan sistem pemidanaan.”
Kemudian, apabila pemidanaan ditinjau dari segi orientasinya,

terdapat 2 (dua) macam teori pemidanaan, yaitu: ¹³

1. Teori absolut (pembalasan), yaitu teori yang berorientasi ke belakang berupa pembalasan yang setimpal atas perbuatan yang dilakukan; dan
2. Teori relatif (tujuan), yaitu teori yang berorientasi ke depan berupa penyembuhan luka, baik luka individual maupun luka sosial. Mengutip pendapat Muladi dan Barda Nawawi Arief, maka di dalam masyarakat modern, tampaknya ada kecenderungan untuk mengarah pada teori gabungan.

Berkaitan dengan tujuan pemidanaan, menurut Muladi dan Barda Nawawi Arief, dinyatakan bahwa: ¹⁴

“Pidana bukan merupakan suatu alat untuk mencapai suatu tujuan, melainkan mencerminkan keadilan (*uitdrukking van de gerechtigheid*)”.

Jadi, terdapat dua sisi/sasaran/aspek pokok dalam tujuan pemidanaan sebagai kepentingan yang hendak dilindungi secara berimbang yaitu kepentingan masyarakat dan kepentingan individu, yang dalam hal ini adalah pelaku. Hal demikian ini mencerminkan perwujudan dari asas monodualistis sekaligus individualisasi pidana guna mengakomodasi tuntutan tujuan

¹³ *Ibid*, hlm. 120

¹⁴ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, PT. Alumni, Bandung, 2010, hlm. 11-12

pemidanaan yang sedang berkembang dewasa ini. Oleh karena itu, dapatlah dilihat bahwa perkembangan tujuan pidana dan pemidanaan tidak lagi hanya terfokus pada upaya untuk menderitakan, akan tetapi sudah mengarah pada upaya perbaikan-perbaikan ke arah yang lebih manusiawi. Sementara itu tujuan pemidanaan sendiri harus berdasarkan pada keadilan.

Pada setiap negara yang menganut paham negara hukum, terlihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Bahwa hukum yang bertujuan mulia itu baru dapat terwujud dengan baik, bilamana memenuhi 5 (lima) faktor sebagaimana dikemukakan Soerjono Soekanto, yaitu :¹⁵

1. Hukumnya, peraturan perundang-undangan memenuhi syarat yuridis, sosiologis, dan filosofis ;
2. Penegak hukumnya, misalnya betul-betul telah melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagaimana digariskan oleh hukum yang berlaku ;
3. Fasilitasnya, misalnya prasarana yang mendukung dalam proses penegakkan hukumnya;
4. Kesadaran hukum masyarakat, misalnya warga masyarakat tidak main hakim sendiri;
5. Budaya hukumnya, misalnya perlu ada syarat yang tersirat, ketika terjadi suatu peristiwa yaitu adanya budaya malu dan budaya rasa bersalah bilamana seseorang melakukan pelanggaran terhadap hukum-hukum yang berlaku.

Kelima faktor di atas seharusnya secara serentak dipenuhi dalam pelaksanaan hukum-hukum yang berlaku, hal ini berarti bahwa hukum tersebut berlaku efektif.

¹⁵ Soerjono Soekanto, Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, CV. Rajawali, Jakarta, 1982. hlm. 1-2

Dalam pembahasan undang-undang, harus diketahui dasar berlakunya undang-undang atau hukum yang baik agar ditaati secara spontan bukan dengan paksaan. Biasanya ada 3 (tiga) dasar, yaitu mempunyai dasar berlakunya secara:¹⁶yuridis (*juridische gelding*); sosiologis (*sociologische gelding*); dan filosofis (*filosofische gelding*). Tentunya, Peraturan perundang-undangan yang baik harus mengandung ketiga unsur tersebut. Cara mendekati hukum atau peraturan perundang-undangan secara formal, sudah tentu akan melihat unsur *yuridis* sebagai hal yang sangat esensial. Begitu pula halnya yang melihat hukum sebagai gejala sosial akan melihat unsur *sosiologis* sebagai hal yang sangat esensial, sedangkan yang menggunakan tolak ukur kebaikan hukum dari sisi *rechtssidee*, tentu akan menganggap bahwa aspek *filosofis* merupakan hal yang sangat esensial.

Terlepas dari perbedaan titik pandang tersebut, ketiga unsur di atas memang penting, sebab setiap pembuatan peraturan perundang-undangan berharap agar kaidah yang tercatum dalam perundang-undangan itu adalah sah secara hukum (*legal-validity*) dan berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang.

Pada umumnya kesadaran hukum dihubungkan dengan ketaatan hukum atau efektifitas hukum. Menurut Soerjono Soekanto terdapat 4 (empat) indikator kesadaran hukum yang masing-masing merupakan suatu tahapan

¹⁶ Dudu Duswara Machmudin, *Pengantar Ilmu Hukum (Sebuah Sketsa)*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2003, hlm, 84.

dari tahapan berikutnya, yaitu: Pengetahuan hukum; Pemahaman hukum; Sikap hukum; dan Pola perilaku hukum.¹⁷

Selanjutnya, menyangkut kesadaran hukum Menurut Otje Salman bahwa pada umumnya kesadaran hukum dikaitkan dengan ketaatan hukum atau efektivitas hukum. Dengan lain perkataan, kesadaran hukum menyangkut masalah apakah ketentuan hukum tertentu benar-benar berfungsi atau tidak dalam masyarakat.¹⁸

Indonesia secara normatif-konstitusional adalah negara berdasarkan hukum, atau yang sering disebut sebagai negara hukum. Ditengah-tengah itu, Polri merupakan salah satu pilar yang penting, karena badan tersebut mempunyai peranan yang sangat penting dalam penegakan hukum di Indonesia. Era Reformasi telah melahirkan paradigma baru dalam segenap tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang ada dasarnya memuat koreksi terhadap tatanan lama dan penyempurnaan kearah tatanan Indonesia baru yang lebih baik. Paradigma baru tersebut antara lain supermasi hukum, hak azasi manusia, demokrasi, transparansi dan akuntabilitas yang diterapkan dalam praktek penyelenggara pemerintahan negara termasuk didalamnya penyelenggaraan fungsi Kepolisian.

Menurut Johan Stephant Putter dalam Warsito Hadi Utomo, bahwa sebaiknya tugas Polisi jangan lagi menjadi urusan pemeliharaan kesejahteraan akan tetapi harus dibatasi pada usaha-usaha penolakan bahaya yang mengancam masyarakat atau individu.¹⁹

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005. hlm. 166.

¹⁸ Otje Salman & Anthon F Susanto, *Op., Cit*, hlm. 53.

¹⁹ Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian Di Indonesia*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2005, hlm. 88.

Penegakan hukum, penjagaan keamanan dan ketertiban masyarakat serta pelayanan dan pengayoman masyarakat adalah tugas pokok polisi sebagai profesi mulia, yang aplikasinya harus berakibat pada asas legalitas, undang-undang yang berlaku dan hak azasi manusia. Dengan kata lain harus bertindak secara professional dan memegang kode etik secara ketat dan keras, sehingga tidak terjerumus kedalam perilaku yang dibenci masyarakat.

Pertumbuhan kepolisian dewasa ini telah berubah doktrinnya, menjadi "*friends partners and dependers of citizen*", dalam arti polisi sebagai bagian tak terpisahkan dari masyarakat dari pada urusan kekuasaan negara. Pekerjaan polisi yang berhadapan langsung dengan masyarakat itu berkualitas penuh, sehingga tidak hanya bisa dikatakan, bahwa mereka berhadapan dengan rakyat, melainkan lebih dari itu berada ditengah-tengah rakyat.

Salah satu tantangan yang dihadapi polisi dalam pelaksanaan tugas kesehariannya adalah adanya kesenjangan masyarakat atas tugas-tugas polisi. seharusnya dengan kenyataan yang terjadi ditengah-tengah masyarakat, polisi melakukan sejumlah tindakan-tindakan sesuai tugas dan wewenang yang diberikan dalam pengertian bahwa kepolisian harus menjalankan tugas dan wewenangnya setiap waktu meliputi pelayanan masyarakat, menjaga ketertiban dan keamanan serta penegakan hukum.

Berdasarkan data Ditreskrimum Polda Jabar, diketahui bahwa jumlah tindakan kriminal di Wilayah Hukum Polda Jabar cukup menonjol, hal tersebut dapat terlihat dalam kasus yang terjadi pada kurun waktu Tahun 2013 sampai Tahun 2015 yang diuraikan pada tabel sebagai berikut:

Tabel 1
Data Tindak Pidana Umum Yang Menonjol

JENIS TINDAK PIDANA	Tahun 2013	Tahun 2014	Tahun 2015	Total Tindak Pidana
Pencurian Berat	15	5	1	21
Pencurian Dengan Kekerasan,	4	5	6	15
Pencurian Kendaraan Bermotor	4	4	0	8
Penganiayaan	5	2	1	8
Penipuan	38	12	3	53
Penipuan dan Penggelapan	42	13	8	63
Pembunuhan	0	2	0	2
Perkosaan	3	2	1	6
TP yang melibatkan ibu dan anak	0	1	0	1

Sumber: Ditreskrim Polda Jabar.

Adanya kasus sebagaimana di atas, tentunya Kepolisian dengan segala kewenangan yang dimilikinya mempunyai kewajiban untuk melakukan upaya yang bersifat preventif maupun represif dalam rangka melakukan penegakkan hukum terhadap tindak pidana yang terjadi sesuai dengan kewenangannya.

Berkaitan dengan kewenangan, Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintah.

Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu bidang tertentu saja.²⁰ Jadi, kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Selain itu, wewenang bisa juga merupakan suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan undangundang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.

Menurut Indroharto, dinyatakan bahwa :

Sifat wewenang pemerintahan antara lain *expres simplied*, yaitu jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak). Misalnya, membuat suatu peraturan dan dapat pula bersifat konkrit dalam bentuk suatu keputusan atau suatu rencana, misalnya membuat suatu rencana tata ruang serta memberikan nasehat.²¹

Selain itu, menurut Indiharto, dikenal juga kewenangan yang bersifat fakultatif, yaitu:

Apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat dipergunakan. Jadi badan/pejabat tata usaha negara tidak wajib menggunakannya, karena masih ada pilihan (alternatif) dan pilihan itu hanya dapat dilakukan apabila keadaan atau hal-hal yang ditentukan dalam peraturan dasarnya dipenuhi.²²

Untuk mengetahui apakah wewenang itu bersifat fakultatif atau tidak, tergantung kepada peraturan dasarnya. Sedangkan wewenang pemerintah yang bersifat terikat (*gebondenbestuur*) yaitu, apabila peraturan dasarnya menentukan isi suatu keputusan yang harus diambil secara terinci, sehingga pejabat tata usaha negara tersebut tidak dapat berbuat lain kecuali

²⁰ S.F. Marbun, Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

²¹ Indroharto, Usaha Memahami Undang Undang Tentang Tata Usaha Negara, Sinar Harapan, Jakarta, 1989, hlm.70.

²² *Ibid.*

melaksanakan ketentuan secara harfiah seperti dalam rumusan peraturan dasarnya.

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu: Untuk menerapkan dan menegakkan hukum; Ketaatan yang pasti; Perintah; Memutuskan; Pengawasan; Yurisdiksi; atau kekuasaan.²³ Wewenang lembaga penegak hukum (Polri) diperoleh secara atributif, yakni diatur dalam peraturan perundang-undangan, oleh karena itu, tindakan dalam penegakan hukum melekat tanggungjawab dan konsekuensi hukum, artinya setiap tindakan yang dilakukan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Mengingat begitu luasnya ruang lingkup tugas dan wewenang Kepolisian, maka berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2010 tentang Susunan dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia, diatur mengenai pembagian tugas-tugas Kepolisian dan susunan organisasi baik dari mulai Kepolisian Sektor maupun Markas Besar (Mabes), sebagai amanat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa “Susunan organisasi dan tata kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia disesuaikan dengan kepentingan pelaksanaan tugas dan wewenangnya yang diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden”. Selanjutnya kaitannya dengan Dit Binmas, mengacu pada Pasal 1 butir 22 Peraturan Kapolri Nomor 22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Daerah,

²³ Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori HUKUM Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 185.

dinyatakan bahwa “Direktorat Pembinaan Masyarakat yang selanjutnya disingkat Ditbinmas adalah unsur pelaksana tugas pokok pada tingkat Polda yang berada di bawah Kapolda”.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian *deskriptif-analitis*. Menurut Soerjono Soekanto dikatakan, bahwa : “Penelitian yang bersifat *deskriptif-analitis*, dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala tertentu. Maksudnya adalah untuk mempertegas hipotesa, agar dapat memperluas teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru”.²⁴ Peneliti menggunakan jenis penelitian *deskriptif-analitis* karena menggambarkan serta menganalisis fakta-fakta yang sesuai dengan identifikasi masalah secara sistematis dan faktual tentang peranan Ditbinmas Polda Jabar Bandung dalam rangka mencegah terjadinya tindak kriminalitas dengan teori-teori hukum dan praktik dari pelaksanaan penerapan doktrin-doktrin Hukum Pidana, Hukum Kepolisian, Hukum Pemerintahan Daerah, Hukum Administrasi Negara, Hukum Administrasi Daerah dalam penerapannya di Indonesia, dikaitkan dengan perkembangan hukum di masa datang.

2. Metode Pendekatan

²⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm 10.

Metode yang digunakan dalam ini adalah pendekatan yuridis normatif, yang mana menurut Soerjono Soekanto,²⁵ pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3. Tahap Penelitian

Sehubungan dengan pendekatan yuridis normatif yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan merupakan tahap penelitian utama, sedangkan penelitian lapangan merupakan hanya bersifat penunjang terhadap data kepustakaan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian tentang peranan Dit bin mas Polda Jabar dalam rangka mencegah terjadinya tindakan kriminalitas dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam mengumpulkan data dilakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan peranan Dit bin mas Polda Jabar Bandung dalam rangka mencegah terjadinya tindakan kriminalitas, seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2010 tentang Susunan dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia, Peraturan

²⁵ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13-14.

Kapolri Nomor 22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Daerah dilengkapi dengan data lain yang berasal dari hasil kajian atau pendapat pakar dalam berbagai literature yang ada, baik berupa buku, makalah, hasil seminar, surat kabar, internet dan bahan- bahan kepustakaan lainnya.

5. Analisis Data

Penarikan kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dilakukan dengan metode analisis yuridis kualitatif, yaitu mengkualifikasikan permasalahan yang terjadi berkenaan dengan peran Ditbinmas Polda Jabar dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka mencegah terjadinya tindakan kriminalitas serta masalah-masalah secara sistematis kemudian dianalisis dengan tidak menggunakan rumus-rumus matematis dan angka-angka statistika. Data yang sudah terkumpul dianalisis secara sistematis dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dikaji secara menyeluruh (holistik) dan terintegrasi, dengan menggunakan konstruksi hukum, penafsiran hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Pada proses penelitian ini, analisis data yang dipergunakan adalah analisis *yuridis kualitatif*, yaitu data diperoleh kemudian disusun secara sistematis, untuk mencapai kejelasan masalah tentang peran Ditbinmas Polda Jabar dalam rangka mencegah terjadinya tindakan kriminalitas dihubungkan dengan Undang-

Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

6. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian merupakan pendukung dalam melengkapi data. dilaksanakan pada:

1) Lokasi Kepustakaan

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung;
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung;

2) Lokasi Lapangan

- a. Kepolisian Daerah Jawa Barat.