

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara hukum, maka dalam hal ini berarti bahwa di dalam Negara Republik Indonesia segala sesuatu atau seluruh aspek kehidupan diselenggarakan berdasarkan atas hukum. Dengan demikian hukum harus menjadi titik sentral orientasi strategis sebagai pemandu dan acuan semua aktivitas dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Agar hukum ditaati baik oleh individu maupun kelompok, maka diperlukan adanya institusi- institusi yang dilengkapi dengan bidang penegakan hukum, salah satu diantaranya adalah lembaga kepolisian.¹

Dilihat dari sejarah perkembangan Kepolisian Negara Republik Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan sampai pada masa reformasi terdapat keterkaitan antar sejarah perkembangan kepolisian dengan pergantian dan perubahan UUD 1945. Terdapat juga tiga peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan berpengaruh terhadap kedudukan, fungsi dan peranan kepolisian yang secara teknis juga mengatur tugas dan wewenang kepolisian antara lain Undang-Undang No 13 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berlaku sejak tanggal 30 Juni 1961 sampai dengan tanggal 7 Oktober 1961, Undang-Undang No 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian Negara Republik

¹ Untung S. Rajab, 2003, *Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan (berdasarkan UUD 1945)*, Cv. Utomo, Bandung, hlm.1.

Indonesia yang berlaku sejak tanggal 7 Oktober 1997 sampai dengan 8 Januari 2002 dan Undang-Undang No 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Indonesia yang berlaku sejak tanggal 8 Januari 2002 sampai sekarang². Undang-Undang No 16 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan undang-undang yang pertama kali mengatur secara rinci tentang tugas dan wewenang kepolisian. Lahirnya undang-undang ini merupakan tindak lanjut dari Keputusan Preddiden No 75 Tahun 1954 Tanggal 13 Maret 1954 Tentang Pembentukan Panitia Perancang UU Kepolisian. Dalam uu ini menetapkan bahwa kepolisian Negara memiliki tugas pokok dan tugas utama, sedangkan tugas tambahan sebagai Angkatan Bersenjata yang sewaktu waktu ikut berperang dengan Angkatan Bersenjata lain. Penyusunan uu ini dipengaruhi oleh kondisi negara sedang menyelesaikan revolusi dan kepolisian sebagai salah satu alat revolusi. Sejarah ini kemudian dijadikan pertimbangan dilakukan integrasi antara angkatan bersenjata dengan kepolisian³.

Undang-Undang No 13 Tahun 1961 digantikan dengan Undang-Undang No 28 1997 Tentang Polri. Materi dari undang-undang ini mengatur lebih luas tentang tugas dan wewenang kepolisian terutama tugas dan wewenangnya sebagai penegak hukum, pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat. Kedudukan dan peran fungsi kepolisian sebagai unsur Angkatan Bersenjata secara praktis berpengaruh terhadap teknis dan komando serta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan wewenangnya

² Sadjijono, 2005, *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance*, Laksbang Yogyakarta, Yogyakarta, Cetakan Kedua, hlm 73

³ *Ibid*, hlm 121

sehari hari, karena adanya pertanggungjawaban yang ganda seperti kepala kepolisian Indonesia atau Kapolri dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus bertanggung jawab kepada Presiden, Menteri Pertahanan (Menhamkam) dan Panglima Angkatan Bersenjata(Pangab). Sehingga untuk memudahkan pengawasan dan pengendalian tugas digunakan jalur komando yang lazim diterapkan dan menjadi kebijakan dalam lingkungan TNI. Sebagai bagian dari Angkatan Bersenjata maka Polri tunduk pada Undang-Undang No 26 Tahun 1997 Tentang Disiplin Militer dan Undang-Undang No 21 Tahun 1997 Tentang Peradilan Militer. Tunduknya Polri pada undang-undang yang berlaku pada lingkungan Angkatan Bersenjata dapat memberikan peluang bagi lembaga lain untuk mencampuri dan mempengaruhi tugas kepolisian yang sering menimbulkan benturan. Pada masa orde baru eksistensi kepolisian mengalami keterpurukan yang menyebabkan tidak independen dan penuh intervensi dari lembaga yang terintegrasi dalam tubuh Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Adanya peristiwa reformasi pada tahun 1998 yang mengkendaki perubahan di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk juga di bidang hukum merupakan langkah awal bagi perkembangan Polri. Melalui Intruksi Presiden No 2 Tahun 1999 Polri dipisahkan dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Sebagai tindak lanjut dari Intruksi Presiden tersebut dikeluarkan Ketetapan MPR RI No VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan antara Tni dan Polri.

Pemisahan Polri dan TNI dan rumusan peran Polri tersebut menjadi konsep dasar kekuasaan Polri dalam arti tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab Polri

dalam organisasi negara. Kepolisian dalam menjalankan kekuasaan terutama sebagai alat penegak hukum, menjaga dan memelihara keamanan, dan ketertiban masyarakat pengayom, pelindung, dan pelayan masyarakat secara kelembagaan dipimpin oleh KAPOLRI yang diangkat oleh Presiden atas saran Komisi Kepolisian Nasional dan setelah mendapat persetujuan DPR. Kekuasaan Polri dijalankan di bawah Presiden mengandung konsekuensi logis bahwa Polri dalam menjalankan kekuasaannya bertanggung jawab kepada Presiden.⁴ Reformasi juga membawa terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepolisian diantaranya lahirnya Undang-Undang No 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia menggantikan Undang-Undang No 28 Tahun 1997 Tentang Polri.

Kepolisian Negara Republik Indonesia atau Polri adalah alat negara yang mempunyai tugas dan pokok memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, melakukan penegakan hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, yang terdapat dalam Undang-Undang No 02 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sehingga Polri bertanggung jawab dalam mengupayakan, mencegah dan mengeliminasi dari setiap gejala yang mungkin muncul dan berkembang ditengah masyarakat.

Tugas Polri dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat berusaha menjaga dan memelihara akan kondisi masyarakat terbebas dari rasa ketakutan dan kekhawatiran, sehingga ada rasa kepastian dan jaminan dari segala kepentingan, serta bebas dari adanya pelanggaran norma-norma hukum. Usaha yang digunakan tersebut

⁴ *Ibid*, hlm 110

melalui upaya preventif maupun represif.⁵ Tugas dibidang preventif dilaksanakan dengan konsep dan pola pembinaan dalam wujud memberikan pengayoman, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat agar masyarakat merasa aman, tertib dan tenang tidak terganggu segala aktivitasnya. Langkah preventif adalah usaha mencegah bertemunya niat dan kesempatan berbuat jahat sehingga tidak terjadi kejahatan dan kriminalitas.⁶

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 13 mengenai tugas pokok Polri yaitu :

1. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat
2. Menegakan hukum, dan
3. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan tugas dan wewenang polisi tersebut maka ia berkewajiban menegakan hukum demi terciptanya keamanan dan ketertiban dalam masyarakat itu sendiri. Professional tindakan (prilaku) yang mencerminkan kemampuan atau kompetensi anggota sikap tanggung jawab, efektif, efisien, disiplin dan berorientasi ke masa depan dalam mengatasi perkembangan (keamanan dalam negeri) serta dilaksanakan dengan kode etik kepolisian.⁷ Polri yang saat ini harus dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan kehidupan masyarakat dengan cara

⁵ Sadjijono, 2006. *Hukum Kepolisian*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm 118.

⁶ *Ibid* , hlm 119.

⁷ Suwarni, 2009, *Prilaku Polisi*, Nusa Media, Bandung, hlm 73.

merubah paradigma yang menitik beratkan pada pendekatan yang reaktif dan konvensional (kekerasan) menuju pendekatan yang proaktif dan mendapat dukungan publik dengan mengedepankan kemitraan dalam rangka pemecahan masalah-masalah sosial.

Sejalan pergeseran peradaban umat manusia secara universal terutama di negara maju, masyarakat cenderung semakin jenuh dengan cara lembaga pemerintah yang birokratis, resmi, formal, general dan lain-lain dalam menyajikan layanan publik. Terdapat kecendrungan bahwa masyarakat lebih menginginkan pendekatan-pendekatan yang personal dan menekankan pemecahan masalah daripada terpaku pada masalah formalitas hukum yang kaku. Dalam bidang pembinaan hukum terutama yang menyangkut pertikaian antar warga, penyelesaian dengan mekanisme informal dipandang lebih aktif daripada proses peradilan pidana formal yang acapkali kurang memberikan peranan yang berarti bagi korban dalam pengambilan keputusan. Kondisi di atas mendorong diluncurkannya program baru dalam penyelenggaraan tugas kepolisian yaitu *Community Policing* (Polisi Masyarakat) tidak lagi hanya merupakan suatu program dan/atau strategi melainkan suatu falsafah yang menggeser paradigma konvensional menjadi suatu model perpolisian baru dalam masyarakat madani. Model ini pada dasarnya menempatkan masyarakat bukan semata-mata sebagai objek tetapi mitra kepolisian dan pemecahan masalah (pelanggaran hukum)

lebih merupakan kepentingan dari pada sekedar proses penanganan yang formal atau prosedural.⁸

Agar terciptanya sinegritas antara Polri dengan masyarakat maka, Polri mulai menerapkan program “ Polmas “ sejak tahun 2005, dengan diterbitkannya surat keputusan Kapolri No. Pol : SKEP/737/X/2005 Tanggal 15 Oktober 2005 Tentang Kebijakan Dan Strategi Penerapan Model Pemolisian Masyarakat dalam penyelenggaraan tugas Polri. Surat keputusan ini di lengkapi dengan Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia No 7 Tahun 2008 Tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri dan di perbaharui kembali dengan Perkap No 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat (Polmas).

Berdasarkan Pasal 5 Perkap Nomor 3 Tahun 2015 fungsi Polmas :

- a) Mengajak masyarakat melalui kemitraan dalam rangka pemeliharaan kamtibmas.
- b) Membantu masyarakat mengatasi masalah sosial dilingkungannya dalam rangka mencegah terjadinya gangguan kamtibmas.
- c) Mendeteksi, mengidentifikasi, menganalisis, menetapkan prioritas masalah, dan merumuskan pemecahan masalah kamtibmas; dan

⁸ Wahyono, 2011, “*Dinamika Fungsi Kepolisian Dan Hubungannya Dengan Program Perpolisian Masyarakat*”, *Perspektif*, Volume XVI No. 3 Tahun 2011 Edisi Mei hlm 163.

- d) Bersama masyarakat menerapkan hasil pemecahan masalah kamtibmas.

Dalam menjalankan fungsi tersebut maka berdasarkan Pasal 6, Polmas harus menjalankan strategi melalui :

- a) Kemitraan dan kerja sama dengan masyarakat atau komunitas
- b) Pemecahan masalah
- c) Pembinaan keamanan swakarsa
- d) Penitipan eksistensi FKPM kedalam pranata masyarakat tradisional
- e) Pendekatan pelayanan polri kepada masyarakat
- f) Bimbingan dan penyuluhan
- g) Patroli dialogis
- h) Intensifikasi hubungan polri dengan komunitas
- i) Koordinasi, pengawasan, dan pembinaa teknis kepolisian; dan
- j) Kerjasama dibidang kamtibmas

Agar terwujudnya fungsi dengan menjalankan strategi tersebut maka Polmas berpedoman dengan tiga model, sebagaimana yang di jelaskan dalam Pasal 9 yaitu :

- a) Model A, berupa pendayagunaan pranata sosial (tradisional dan modern)
- b) Model B, berupa intensifikasi fungsi polri dibidang pembinaan masyarakat; dan
- c) Model C, berupa pengembangan konsep polmas dari Negara jepang (koban dan *chuzaiso*), Australia, New Zealand, dan Inggris (*neighbourhood watch*) di Indonesia.

Model C yang berupa pengembangan konsep dari negara Jepang yang dikenal dengan Sistem Polisi Komunitas. Kepolisian Komunitas adalah konsep untuk memberikan rasa nyaman dan aman kepada lingkungan masyarakat dengan aktivitas kepolisian yang nyata di dalam lingkungan yang bersangkutan. Unsur terpenting dalam mewujudkan konsep tersebut adalah *koban* atau *chuzai*sho. *Koban* adalah pos polisi (*police box*). Sejarah *koban* ini cukup panjang karena sudah ada sejak zaman Meiji, yakni setelah Kepolisian Metro Tokyo diresmikan pada 1874. Dahulu hanya seorang polisi ditempatkan di *koban* untuk mengawasi dan menjaga keamanan wilayah tugasnya. Karena sukses, Pemerintah Meiji memerintahkan kepolisian wilayah lain membangun pos polisi *chuzai*sho untuk meniru konsep *koban*. Jadi, *koban* biasanya identik dengan pos polisi di kota besar, sementara *chuzai*sho identik dengan desa, pantai, dan sebagainya. Dalam perkembangannya, *koban* modern bukan hanya pos polisi secara bangunan fisik, melainkan juga sebuah konsep kegiatan kepolisian. Jika sebelumnya hanya ditempatkan seorang polisi secara bergantian, kini di *koban* atau *chuzai*sho modern ditempatkan beberapa orang petugas, seorang polisi yang tinggal menetap di wilayah tugasnya bersama dengan keluarganya, dan petugas lain yang ditugaskan secara bergantian dari kepolisian wilayah yang membawahkan *koban* atau *chuzai*sho itu. Kegiatan kepolisian *koban* adalah patroli. Polisi komunitas yang ditugaskan di *koban* biasanya melakukan kegiatan patroli naik sepeda atau jalan kaki, berbekal peta topografi, alat komunikasi radio, namun tanpa senjata apa pun, termasuk pentungan. Mereka melihat-lihat lingkungan di wilayah tugas mereka, sambil mengawasi kalau-kalau ada yang mencurigakan. Tidak jarang mereka

membantu orang yang tersesat jalan. Karena para petugas itu berjalan keliling untuk memberikan rasa aman, penduduk sering menyebutkan mereka *omawari-san* atau artinya “orang yang berkeliling atau ada di sekeliling”. Patroli tidak hanya dilakukan siang hari, tetapi juga pada dini hari. Kegiatan lain adalah kunjungan rutin tiap tahun ke rumah warga, pabrik, toko, atau kantor perusahaan di wilayah tugas. Mereka biasanya mengecek siapa saja yang tinggal di sana. Jadi, *omawari-san* diharuskan tidak hanya mengenal topografi wilayahnya, tetapi juga warganya. Kegiatan lainnya adalah penyebaran informasi kepada warga. Bersama masyarakat sekitar, *omawari-san* membentuk lembaga seperti dewan kepolisian yang menjadi forum untuk berdiskusi dan bertukar pikiran tentang pengamanan lingkungan⁹.

Sistem *Koban* ini dimasyarakatkan [Jepang](#) dengan bantuan dana pemerintah [Jepang](#) lewat bantuan JICA (*Japan International Cooperation Agency*). Di Indonesia mulai diterapkan sistem *Koban* sejak 2004 di Bekasi¹⁰. JICA (*Japan International Cooperation Agency*) adalah lembaga yang didirikan oleh pemerintah Jepang untuk membantu pembangunan di Negara-negara berkembang. Lembaga ini bertujuan untuk meningkatkan kerjasama internasional antara Jepang dan Negara lain. JICA menjadi institusi administrasi yang mandiri pada tanggal 1 Oktober 2003. Tujuan JICA ialah

⁹ <https://mataponsel.wordpress.com/tag/polisi-jepang/>. Diakses pada tanggal 27 September 2017 jam 12.05 WIB

¹⁰ <http://www.tribunnews.com/internasional/2014/10/13/sistem-koban-jepang-berhasil-turunkan-angka-kejahatan>. Diakses pada tanggal 27 September 2017 jam 12.05 WIB

untuk meningkatkan kerjasama dengan Negara-negara berkembang dan melakukan penelitian rencana dasar atau kemungkinan pelaksanaan operasi pembangunan.

JICA memulai kerjasama dengan Polri pada tahun 2002 dalam rangka mendukung reformasi polisi dalam melakukan *Pilot Project* di Bekasi. Jawa Barat. Kegiatan ini bertujuan untuk meningkatkan keahlian dan pengetahuan para personil kepolisian dalam mengatasi kejahatan dan masalah sosial di lingkungan masyarakat. Pengiriman polisi Jepang ke Indonesia dan polisi Indonesia ke Jepang untuk menjadikan polisi yang berkualitas dan mampu menyebarluaskan keahlian dan pengetahuan kepada jajaran kepolisian di berbagai wilayah di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 8, Polmas dilaksanakan oleh :

- a) Pengemban polmas; dan
- b) Bhabinkamtibmas.

Bhabinkamtibmas (Bayangkara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat) dan berdasarkan keputusan Kepolisian Negara Republik Indonesia No. Pol. KEP/ 8/ II/ 2009 Tentang Perubahan Buku Petunjuk Lapangan Kapolri No. Pol.: BUJUKLAP/ 17/ VII/ 1997 tentang sebutan Babinkamtibmas (Bintara Pembina Kamtibmas menjadi Bhabinkamtibmas (Bayangkara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat) dari tingkat kepangkatan Brigadir sampai Inspektur.

Bhabinkamtibmas melalui bentuk pamswakarsa dan penerapan model perpolisian masyarakat (*Community Policing*) antar lain dilakukan dengan melalui

penugasan anggota Polri menjadi Bhayangkara Pembina Khamtibmas yang selanjutnya disebut Bhabinkamtibmas selaku dasar acuan adalah Surat Kepala Kepolisian Republik Indonesia nomor I:B/3377IX/2011/Baharkam tanggal 29 September 2011 Tentang Penggelaran Bhabinkamtibmas di desa/kelurahan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Perkap Nomor 3 tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat (Polmas) menyatakan bahwa Bhayangkara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat yang selanjutnya disebut Bhabinkamtibmas adalah pengemban Polmas di desa/kelurahan. Dalam mengemban tugas tersebut sesuai dengan Pasal 26 ayat 1 Perkap Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat, Bhabinkamtibmas memiliki fungsi sebagai berikut:

- a. melaksanakan kunjungan/sambang kepada masyarakat untuk:
 1. mendengarkan keluhan warga masyarakat tentang permasalahan Kamtibmas dan memberikan penjelasan serta penyelesaiannya;
 2. memelihara hubungan silaturahmi/persaudaraan;
- b. membimbing dan menyuluh di bidang hukum dan Kamtibmas untuk meningkatkan kesadaran hukum dan Kamtibmas dengan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM);
- c. menyebarluaskan informasi tentang kebijakan pimpinan Polri berkaitan dengan Pemeliharaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Harkamtibmas);
- d. mendorong pelaksanaan siskamling dalam pengamanan lingkungan dan kegiatan masyarakat;

- e. memberikan pelayanan kepolisian kepada masyarakat yang memerlukan;
- f. menggerakkan kegiatan masyarakat yang bersifat positif;
- g. mengkoordinasikan upaya pembinaan Kamtibmas dengan perangkat desa/kelurahan dan pihak-pihak terkait lainnya; dan
- h. melaksanakan konsultasi, mediasi, negosiasi, fasilitasi, motivasi kepada masyarakat dalam Harkamtibmas dan pemecahan masalah kejahatan dan sosial.

Selain memiliki fungsi, Bhabinkamtibmas juga memiliki tugas pokok yang diatur dalam Pasal 27 Perkap Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat yang berbunyi:

- 1) Tugas Pokok Bhabinkamtibmas melakukan pembinaan masyarakat, deteksi dini, dan mediasi/negosiasi agar tercipta kondisi yang kondusif di desa/kelurahan.
- 2) Dalam melaksanakan tugas pokok, sebagaimana dimaksud ayat (1) Bhabinkamtibmas melakukan kegiatan:
 - a. kunjungan dari rumah ke rumah (door to door) pada seluruh wilayah penugasannya;
 - b. melakukan dan membantu pemecahan masalah (*Problem Solving*);
 - c. melakukan pengaturan dan pengamanan kegiatan masyarakat;
 - d. menerima informasi tentang terjadinya tindak pidana;
 - e. memberikan perlindungan sementara kepada orang yang tersesat, korban kejahatan dan pelanggaran;

- f. ikut serta dalam memberikan bantuan kepada korban bencana alam dan wabah penyakit;
- g. memberikan bimbingan dan petunjuk kepada masyarakat atau komunitas berkaitan dengan permasalahan Kamtibmas dan pelayanan Polri.

Pedoman pelaksanaan tugas Bhabinkamtibmas utama adalah Buku Petunjuk Laporan Tentang Bhabinkamtibmas di desa/kelurahan No Pol :BUJUKLAP/17/VII/1997 yang telah diubah dengan Keputusan Kapolri No.Pol :Kep/8/XI/2009 tanggal 24 November 2009 Tentang Perubahan Buku Petunjuk Laporan Kapolri No.Pol:BUJUKLAP/17/VII/1997 diubah lagi dengan Surat Kapolri No.Pol :Kep/618/VII/2014 yang menjadi Buku Pintar Bhabinkamtibmas tahun 2014 ,Undang-Undang No 2 tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kebijakan Dan Strategi Polri 2002-2004.

Bhabinkamtibmas memiliki peran dan fungsi yang sangat strategis dalam mewujudkan kemitraan dengan masyarakat, sehingga secara bersamaan mampu mendeteksi gejala-gejala yang dapat menimbulkan problema dalam masyarakat. Bhabinkamtibmas mempunyai peran selaku mediator, negosiator, dan fasilitator dalam penyelesaian masalah yang masih bisa di ukur berat ringan suatu kesalahan dan dapat diselesaikan dengan kesepakatan demi mufakat dan melihat hukum adat istiadat yang terdapat di daerah tersebut. Berdasarkan tugas pokok Bhabinkamtibmas adalah pengemban Polmas di desa/kelurahan maka Bhabinkamtibmas di tempatkan di

desa/kelurahan guna menekan angka kriminalitas di daerah atau desa tersebut dengan merealisasikan tugas pokok nya.

Bhabinkamtibmas di tuntut untuk menciptakan hubungan yang dekat dan saling kenal serta memberikan layanan kepada setiap warga dengan lebih menekankan pendekatan pribadi diri pada hubungan formal. Penempatan anggota Polri sebagai petugas polmas merupakan penugasan permanen dalam waktu yang cukup lama, sehingga memiliki kesempatan untuk membangun kemitraan dengan warga masyarakat di kelurahan/desa. Pemberian kewenangan dan tanggung jawab kepada Bhabinkamtibmas dan Forum Kemitraan Polisi Dan Masyarakat (FKPM) harus bersifat mandiri dan independen dalam mengambil langkah-langkah pemecahan masalah penyelesaian konflik maupun antar warga dengan polisi dan pejabat setempat¹¹

FKPM dapat sebagai wadah dalam mendiskusikan dan membahas semua permasalahan yang ada di tengah masyarakat sehingga setiap perbedaan kepentingan tidak sampai mengarah pada konflik, pertikaian dan kerusuhan. FKPM dapat sebagai sarana bagi masyarakat untuk sumber informasi dan konsultasi sehingga segala segala pertikaian dapat di mediasi dan di selesaikan dengan cara musyawarah mufakat.

Baso adalah sebuah kecamatan di Kabupaten Agam Sumatera Barat. Kecamatan ini menghubungkan dua kota yaitu sekitar 10 Kilometer dari Kota

¹¹ Hamzah Baharudin dan Masaluddin, 2010, *Konstruktivisme Kepolisian*, Pustaka Refleksi, Makassar, hlm 48.

Bukittinggi dan 15 KM dari Kota Payakumbuh. Kecamatan ini terdiri dari 5 kenagarian:

1. Koto Baru III Jorong
2. Koto Tinggi
3. Padang Tarok
4. Simarasok
5. Tabek Panjang
6. Salo

Berpedoman pada Perkap Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat, maka di Kecamatan Baso di tempatkan Bhabinkamtibmas tersebut guna untuk menjaga keamanan dan ketertiban di tengah masyarakat. Namun di Kecamatan Baso ini peran Bhabinkamtibmas belum sesuai dengan intruksi dari Perkap Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat (Polmas) bahwa di Kecamatan ini masih banyak permasalahan baik pidana maupun perdata, peranan dari Bhabinkamtibmas dapat dikatakan tidak efektif sama sekali hal ini di tandai dengan semakin maraknya tindak pidana pencurian di salah satu Kenagarian di Kecamatan Baso yaitu di Kenagarian Padang Tarok.

Banyaknya aduan atau keluhan dari masyarakat karena banyaknya terjadi kasus pencurian yang terjadi dalam waktu yang berdekatan. Salah satu contoh adalah terjadinya tindak pidana pencurian mobil yang terjadi di Jalan Raya Bukittinggi Payakumbuh Km 17 Di Jorong Salasa. Tindak pidana pencurian mobil ini terjadi

pada malam hari di saat rumah korban (TT) dalam keadaan kosong, dan selang waktu satu bulan lebih terjadi lagi curanmor pada korban yang sama.

Bertolak pada kasus itulah timbul keresahan dari warga dan melaporkan hal inilah kepada Polsek Baso, Jadi dalam arti lain bahwa peranan dari Bhabinkamtibmas di Kecamatan Baso sangatlah minim, hal ini ditandai dengan adanya kasus tindak pidana barulah adanya upaya dari Bhabinkamtibmas dengan melakukan tugas yang semestinya sehingga nantinya masyarakat mengetahui peran penting dari Bhabinkamtibmas tersebut di masyarakat. Kegiatan Bhabinkamtibmas bertujuan untuk mengupayakan terwujudnya situasi kamtibmas yang mantap dengan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat itu biasa terwujud apabila Polri terutama Bhabinkamtibmas itu langsung ke masyarakat sehingga peran Bhabinkamtibmas dapat dirasakan dan mampu meningkatkan pelayanan masyarakat.

Sehubungan dengan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk membahas dan mengkajinya, sehingga penulis kemukakan dengan judul: **”Pelaksanaan Fungsi Polisi Masyarakat (Polmas) Dalam Rangka Tugas Keamanan Dan Ketertiban Di Kenagarian Padang Tarok Kecamatan Baso Kabupaten Agam”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis kemukakan diatas ada beberapa masalah yang akan dibahas dan dikaji. Maka permasalahan yang akan diteliti adalah :

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi Polmas yang dilakukan oleh Bhabinkamtibmas dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban di Kenagarian Padang Tarok Kecamatan Baso Kabupaten Agam ?
2. Apa kendala-kendala yang dihadapi oleh Polmas dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban di Kenagarian Padang Tarok Kecamatan Baso Kabupaten Agam tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi Polmas yang dilakukan oleh Bhabinkamtibmas dalam rangka menjaga keamanan dan ketertiban di Kenagarian Padang Tarok Kecamatan Baso Kabupaten Agam.
2. Untuk mengetahui apa kendala-kendala yang dihadapi oleh Polmas (Bhabinkamtibmas) dalam menjaga keamanan dan ketertiban di Kenagarian Padang Tarok Kecamatan Baso Kabupaten Agam.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, dengan adanya penelitian ini di harapkan dapat menyumbangkan pemikiran bagi penegakan hukum pidana terutama terhadap pelaksanaan fungsi Polmas dalam rangka menjaga keamanan dan ketertiban di Kenagarian Padang Tarok Kecamatan Baso Kabupaten Agam.
2. Secara praktis, bagi perkembangan hukum diharapkan hasil penelitian dapat dijadikan sebagai pandangan dalam mewujudkan hukum yang dicita-citakan.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka teoritis

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Teori Penegakan Hukum

Teori yang dipergunakan dalam melakukan penelitian ini dan juga teori yang memiliki pengaruh terhadap isi penelitian, yaitu Teori Penegakan Hukum. Satjipto Raharjo mengemukakan bahwa penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide- ide dan konsep- konsep menjadi kenyataan. Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan- keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran- pikiran pembuat undang- undang yang dirumuskan dalam peraturan- peraturan hukum itu. Pembicaraan mengenai proses penegakan hukum ini menjangkau pula sampai kepada pembuatan hukum. Perumusan pikiran pembuat undang- undang (hukum) yang dituangkan dalam peraturan hukum yang akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.¹²

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto, secara konseptual maka inti dan arti dari penegakan hukum tersebut terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai- nilai yang dijabarkan di dalam kaidah- kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkuman penjabaran nilai terhadap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum sebagai suatu proses

¹² Satjipto Raharjo, 1983, *Masalah Penegakan Hukum; Suatu Tinjauan Sosiologis*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen kehakiman, Jakarta, hlm. 24.

yang pada hakikatnya merupakan diskresi menyangkut pembuatan keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi dan pada hakikatnya diskresi berada diantara hukum dan moral.¹³

Menurut Soerjono Soekanto, bahwa masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor- faktor yang mungkin mempengaruhinya, yaitu:¹⁴

1. Faktor Hukum (Undang- Undang).
2. Faktor penegakan hukum, yakni pihak- pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor Masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Penegakan hukum adalah suatu usaha untuk menanggulangi kejahatan secara rasional, memenuhi rasa keadilan dan berdaya guna. Dalam rangka menanggulangi kejahatan terhadap berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sarana pidana, maupun non hukum pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apabila sarana pidana dipanggil untuk menanggulangi kejahatan, berarti akan dilaksanakan politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang- undangan pidana sesuai

¹³ Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 5.

¹⁴ *Ibid*, hlm 8.

dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa- masa yang akan datang.¹⁵

Penegakan hukum sendiri harus diartikan dalam kerangka tiga konsep, yaitu sebagai berikut:

- a. Konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang ada dibelakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa terkecuali.
- b. Konsep penegakan hukum yang bersifat penuh (*full enforcement concept*) yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual
- c. Konsep penegakan hukum actual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana prasarana, kualitas sumber daya manusianya, kualitas perundang-undangnya dan kurangnya partisipasi masyarakat.¹⁶

Penegakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penanggulangan kejahatan (politik criminal).¹⁷

¹⁵ Barda Nawawi Arief, 2002, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditia Bakti, Bandung, hlm. 109.

¹⁶ Mardjo Reksodipuro, 1997, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana* Kumpulan Karangan Buku Kedua, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, hlm 120.

¹⁷ Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, hlm 8.

Kejahatan itu sendiri merupakan salah satu bentuk dari perilaku menyimpang (*deviant behavior*) yang selalu ada dan melekat (*inherent*) dalam setiap bentuk masyarakat. Kebijakan untuk melakukan penanggulangan kejahatan termasuk bidang “kebijakan kriminal”, yang mana kebijakan kriminal tidak lepas dari kebijakan yang luas, yaitu kebijakan sosial yang terdiri dari kebijakan atau upaya-upaya untuk mensejahterakan sosial dan kebijakan untuk perlindungan masyarakat.¹⁸

Kebijakan untuk memberikan perlindungan sosial (*social devence policy*) salah satunya dengan pengurangan tindak pidana atau kejahatan yang actual maupun potensial terjadi. Segala upaya menanggulangi tindak pidana kejahatan ini termasuk kedalam wilayah kebijakan kriminal (*criminal policy*).¹⁹

b. Asas-Asas Kepolisian

Dalam melaksanakan fungsi polisi untuk mencapai keadilan bagi masyarakat, maka dalam menjalankan fungsinya sebagai aparat penegak hukum, polisi wajib memahami asas-asas hukum kepolisian yang digunakan sebagai pertimbangan dalam pelaksanaan tugas. Asas-asas hukum kepolisian yang digunakan yaitu :²⁰

- a) Asas legalitas, yang berarti bahwa dalam melaksanakan tugasnya sebagai penegak hukum, polisi wajib tunduk pada hukum

¹⁸ Barda Nawawi Arief, *Op Cit*, hlm 77.

¹⁹ *Ibid*, hlm 73.

²⁰ Pudi Rahardi, 2007, *Hukum Kepolisian (professional dan reformasi polri)*, Laksbang Mediatama, Surabaya, hlm 28.

- b) Asas kewajiban, yang berarti suatu kewajiban bagi polisi dalam menangani permasalahan dalam masyarakat yang bersifat diskresi, karena belum diatur dalam hukum.
- c) Asas partisipasi, yang berarti dalam hal mengamankan lingkungan masyarakat, polisi mengkoordinasikan pengamanan swakarsa untuk mewujudkan ketaatan hukum di kalangan masyarakat.
- d) Asas preventif, yang berarti polisi selalu mengedepankan tindakan pencegahan dari pada penindakan langsung pada masyarakat.
- e) Asas subsidiaritas, yang berarti bahwa polisi dapat melakukan tugas instansi lain agar tidak menimbulkan permasalahan yang lebih besar sebelum ditangani oleh instansi yang membidangi.

2. Kerangka Konseptual

Konseptual adalah pengertian dasar yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti antara lain memuat berbagai istilah dan bahasan yang akan diungkapkan dalam penelitian. Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antar konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang akan dan ingin dipakai.²¹

a) Pelaksanaan

Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan

²¹ Soerjono Soekanto, 1986, *Penelitian hukum normative*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm 132.

setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan.

b) Fungsi

Fungsi adalah sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifat atau pelaksanaannya.

c) Pemolisian Masyarakat

Dalam Perkap No 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat (Polmas). Dalam Pasal 1 angka 2, Pemolisian Masyarakat (*Community Policing*) yang selanjutnya disingkat Polmas adalah suatu kegiatan untuk mengajak masyarakat melalui kemitraan anggota Polri dan masyarakat, sehingga mampu mendeteksi dan mengidentifikasi masalah keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas) di lingkungan serta menemukan pemecahan masalahnya.

d) Keamanan dan ketertiban

Dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia bahwa keamanan dan ketertiban adalah kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keaman, ketertiban dan tegaknya hukum serta terbinanya ketentraman yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat yang menangkal,

mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Metode penelitian yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu metode yang menuntut peneliti untuk meneliti langsung ke lapangan dengan melakukan wawancara kepada masyarakat dan melihat norma yang berlaku kemudian dihubungkan dengan fakta-fakta yang ada dari permasalahan yang ada dari permasalahan yang diteliti. Pendekatan ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara mendalam terhadap pelaksanaan fungsi Polmas yang dilakukan oleh Bhabinkamtibmas dalam menyelenggarakan tugas keamanan dan ketertiban di Kenagarian Padang Tarok Kecamatan Baso Kabupaten Agam.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, karena dengan penelitian ini diharapkan diperoleh gambaran yang menyeluruh yang berisikan laporan penelitian yang mendalam dan lengkap mengenai objek penelitian tentang pelaksanaan fungsi Polmas yang dilakukan oleh Bhabinkamtibmas dalam menyelenggarakan tugas keamanan dan ketertiban di Kenagarian Padang Tarok Kecamatan Baso Kabupaten Agam.

3. Jenis dan Sumber Data

Data data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data Primer yaitu data yang langsung diperoleh dari lapangan.

- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan yang berupa:
1. Bahan Hukum Primer yaitu bahan yang memiliki kekuatan hukum mengikat bagi setiap individu atau masyarakat yang berasal dari peraturan perundang-undangan sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
 - b. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
 - c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia
 - d. Perkap Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemolisian Masyarakat (Polmas)
 2. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang diperoleh dengan mempelajari dan memperhatikan pendapat para sarjana dan hal penelitian yang mana dihubungkan dengan pokok pembahasan dalam penulisan ini.
 3. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang diperoleh dengan mempergunakan kamus hukum dan KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia).

4. Teknik Pengumpulan Data

1. Wawancara atau *interview*

Adalah suatu metode pengumpulan data dengan melakukan komunikasi antar satu orang dengan orang lain guna untuk mendapatkan suatu informasi yang jelas dan akurat. Dalam hal ini penulis menggunakan metode wawancara semistruktur, yaitu

metode wawancara dengan telah membuat daftar pertanyaan terlebih dahulu dan kemudian akan mengembangkan pertanyaan selanjutnya dan jawaban yang akan diberikan oleh responden.

Ditinjau dari segi pelaksanaannya, wawancara dibagi dalam 3 jenis²², yaitu

1. Wawancara tidak terstruktur

Dalam wawancara tidak terstruktur, pewawancara bebas menanyakan apa saja kepada responden, namun harus diperhatikan bahwa pertanyaan itu berhubungan dengan data-data yang diinginkan.

2. Wawancara terstruktur

Dalam wawancara terstruktur, pewawancara sudah di bekali dengan daftar pertanyaan yang lengkap dan terinci.

3. Wawancara semi struktur

Dalam wawancara semi struktur, pewawancara mengkombinasikan wawancara tidak terstruktur dengan wawancara terstruktur.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode wawancara semi struktur agar mempermudah penulis dalam mewawancarai responden sehingga mendapatkan data yang di inginkan. Dalam hal wawancara ini maka penulis akan mewawancarai pihak-pihak yang terlibat seperti Bhabinkamtibmas itu sendiri, Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN), Walinagari Kenagarian Padang Tarok serta Tokoh Pemuda setempat.

2. Studi Dokumen

²² Burhan Ashofa, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 95.

Studi dokumen adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan untuk memperoleh data yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi Polmas dalam menjaga keamanan dan ketertiban di Kenagarian Padang Tarok Kecamatan Baso tersebut.

3. Observasi

Teknik observasi merupakan teknik pengumpulan data yang digunakan untuk merekam atau mengamati fenomena yang terjadi (situasi dan kondisi). Teknik ini biasanya digunakan untuk mempelajari perilaku manusia, proses kerja, dan suatu keadaan atau situasi. Teknik observasi dibagi menjadi dua macam yaitu teknik observasi langsung dan tidak langsung²³

1. Teknik observasi langsung

Teknik pengumpulan data dimana peneliti mengadakan pengamatan secara langsung atau tanpa alat terhadap gejala-gejala subjek yang diselidiki baik pengamatan itu dilakukan didalam situasi sebenarnya maupun dalam situasi buatan yang khusus diadakan.

2. Teknik observasi tidak langsung

Teknik pengumpulan data dimana peneliti mengadakan pengamatan terhadap gejala-gejala subjek yang diselidiki dengan perantara sebuah alat baik alat yang sudah ada maupun alat yang sengaja dibuat untuk keperluan yang khusus itu.

²³ Bambang Ashofa, *Op.Cit*, hlm 26.

Teknik observasi yang digunakan dalam penulisan ini ialah teknik observasi langsung yaitu dengan cara mengikuti dan mengamati kegiatan yang dilakukan oleh Bhabinkamtibmas.

