

BAB II

FUNGSI POLRI BINA MASYARAKAT DALAM MENANGGULANGI TINDAK PIDANA NARKOTIKA

A. Tinjauan Teori Tentang Efektifitas Hukum

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemandirian atau kemujaraban. Membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable terkait yaitu karakteristik atau dimensi dari objek sasaran yang dipergunakan²² Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu²³:

1. Faktor hukumnya sendiri (Undang-Undang),
2. Faktor penegak 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.

Teori efektivitas pengendalian sosial dalam masyarakat dianalisa dan dibedakan menjadi dua yaitu: (1) masyarakat modern, (2) masyarakat primitif, masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar yang sangat luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi

²²Barda Nawawi Arief, , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya ,Bandung, 2013, Hlm. 67

²³Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta, 2008, Hlm. 8

canggih, didalam masyarakat modern hukum yang di buat dan ditegakan oleh pejabat yang berwenang.²⁴

Kesadaran hukum dan ketaatan hukum merupakan dua hal yang sangat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan perundangundangan atau aturan hukum dalam masyarakat. Kesadaran hukum, ketaatan hukum, dan efektivitas perundang-undangan adalah tiga unsur yang saling berhubungan. Sering orang mencampurkan antara kesadaran hukum dan ketaatan hukum, padahal kedua itu meskipun sangat erat hubungannya, namun tidak persis sama. Kedua unsur itu memang sangat menentukan efektif atau tidaknya pelaksanaan perundang-undangan di dalam masyarakat.

Ketika berbicara sejauh mana efektivitas hukum maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu dimengerti atau tidak dimengerti dan ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum dimengerti dan ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.

Hukum akan mejadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegelapan maka kemungkinan terjadi pembedahan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikan.

²⁴Salim,H.S dan Erlis Septiana Nurbani, , *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Rajawali Press, Jakarta , 2013, Hlm .375

Berdasarkan teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto di atas yang menyatakan bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 faktor yaitu Faktor hukumnya sendiri (undang-undang), Faktor penegak hukum (pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum), Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, Faktor masyarakat (lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan), Faktor kebudayaan (sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup), Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada faktor yang pertama mengenai hukum atau undang-undangnya adalah Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis, Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan, Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada ²⁵.

Pada faktor kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Pada faktor ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan

²⁵, Soerjono Soekanto, *Opcit* hlm80

prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Prasarana tersebut secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah ada atau tidaknya prasarana, cukup atau kurangnya prasarana, baik atau buruknya prasarana yang telah ada.

Pada faktor yang keempat ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu : Mengerti aturan yang ada, Penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan yang, Penyebab masyarakat mematuhi aturan yang ada. Sedangkan untuk faktor yang kelima yakni mengenai kebudayaan sebagai kebiasaan yang di lakukan masyarakat mengenai perlakuan terhadap adanya suatu aturan. Hal tersebut dapat di lihat ada atau tidaknya suatu perlakuan terhadap aturan yang di jadikan kebiasaan oleh masyarakat baik kebiasaan baik atau yang bertentangan dengan aturan.

B. Tinjauan Teori Pidana Pencegahan

Kebijakan pencegahan hukum pidana terhadap masalah kemanusiaan dan masalah kemasyarakatan ini telah banyak usaha-usaha pencegahan yang dilakukan dalam berbagai cara. Salah satu usaha pencegahan dan pengendalian kejahatan itu ialah menggunakan hukum pidana dengan sanksinya berupa pidana. Penggunaan upaya hukum, termasuk hukum pidana sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum. Disamping itu, karena tujuannya adalah mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya, maka kebijakan penegakan hukum itu pun termasuk

dalam bidang kebijakan sosial, yaitu segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan.

Sebagai suatu masalah yang termasuk masalah kebijakan, maka penggunaan hukum pidana sebenarnya tidak merupakan suatu keharusan. Tidak ada absolutisme dalam bidang kebijakan, karena pada hakikatnya dalam masalah kebijakan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternative. Dengan demikian, masalah pengendalian atau penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana, bukan hanya merupakan problem sosial tetapi juga merupakan masalah kebijakan. Dilihat sebagai suatu masalah kebijakan maka ada yang mempermasalahkan apakah perlu kejahatan itu ditanggulangi, dicegah atau dikendalikan dengan menggunakan sanksi pidana.

Tetapi ada sebuah pandangan tentang adanya pidana serta hukum pidana. Adapun alasan mengenai masih perlunya hukum pidana itu menurut Roeslan Saleh adalah :²⁶

1. Perlu atau tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan; persoalannya bukan terletak pada pada hasil yang akan dicapai, tetapi dalam pertimbangan antara nilai dari hasil itu dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing.
2. Ada usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi si terhukum; dan disamping itu harus tetap

²⁶ Muladi, *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Alumni, Bandung, 2010, Hlm 152

ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukannya itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja.

3. Pengaruh pidana atau hukum pidana bukan semata-mata ditujukan pada si penjahat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat yaitu warga masyarakat yang mentaati norma-norma masyarakat.

Memperhatikan alasan-alasan di atas, maka adanya pidana dan hukum pidana dilihat dari sudut politik kriminal dan dari sudut tujuan, fungsi dan pengaruh dari hukum pidana itu sendiri. Istilah yang digunakan oleh beliau sendiri adalah masih adanya dasar susila dari hukum pidana. Dalam masalah pidana ini H.L Packer juga membicarakan pidana dengan segala keterbatasannya yaitu:²⁷

1. Sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup sekarang maupun dimasa yang akan datang, tanpa pidana
2. Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya
3. Sanksi pidana suatu ketika merupakan penjamin utama/terbaik dan suatu ketika merupakan pengancam yang utama dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat-cermat dan secara manusiawi; ia merupakan pengancam, apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa.

²⁷ *Ibid* Hlm 155

Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan hukum pidana adalah masalah penentuan:

1. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan
2. Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar

Atas dasar pernyataan diatas bahwa kebijakan kriminal merupakan bagian integral dari kebijakan sosial. Ini berarti pemecahan masalah-masalah tersebut diatas harus pula diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial yang diterapkan. Dengan demikian, kebijakan hukum pidana, termasuk pula kebijakan dalam menangani dua masalah sentral diatas, harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*). Berdasarkan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan sosial itulah kiranya Prof. Sudarto berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral yang pertama diatas yang sering disebut masalah kriminalisasi, harus diperhatikan hal-hal berikut:²⁸

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengugeran terhadapn tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan “perbuatan yang tidak dikehendaki” yaitu

²⁸ *Ibid* Hlm 161

perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spirituil) atas warga masyarakat;

3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip “biaya dan hasil” (*cost-benefit principle*)

Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*)

C. Tindak Pidana Narkotika

Pengertian Narkotika menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Narkotika adalah:

“Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman baik sintetis maupun semi sintetis yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri, dan dapat menimbulkan ketergantungan, yang dibedakan ke dalam golongan-golongan sebagaimana terlampir dalam Undang-Undang ini atau yang kemudian ditetapkan dengan Keputusan Menteri Kesehatan.”

Pemidanaan bagi Penyalahguna diatur dalam Pasal 112 dan Pasal 114 Undang-Undang No 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika.

Undang-Undang mengenai narkotika sebelum Undang-Undang No 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika ini disahkan, Negara kita mengacu pada UU No 22 tahun 1997 Tentang Narkotika dan Undang-Undang No 5 Tahun 1997 Tentang Psikotropika. Pada Undang-Undang terdahulu, jenis golongan untuk masing-masing Narkotika dan Psikotropika dipisahkan secara jelas melalui lampiran jenis golongan di tiap-tiap Undang-Undang.

Hal ini diatur pada Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No 22 Tahun 1997 Tentang Narkotika yang diikuti dengan lampiran untuk setiap jenis golongannya. Pada lampiran Undang-Undang No 22 Tahun 1997 Tentang Narkotika dinyatakan bahwa Narkotika Golongan I terdiri dari 26 jenis narkotika, sedangkan pada Undang-Undang No 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika pada bagian lampirannya terdapat 65 jenis narkotika golongan I. Penambahan pada jenis Narkotika Golongan I ini dikarenakan digabungkannya jenis Psicotropika Golongan I dan II ke dalam kategori Narkotika Golongan I. Jenis Psicotropika Golongan I dan II yang paling banyak diminati oleh para pecandu narkotika adalah jenis shabu dan ekstasi.

Maraknya penggunaan shabu dan ekstasi dikalangan masyarakat Indonesia, sehingga secara serta merta ancaman pidana yang mengatur mengenai penggunaan shabu dan ekstasi pada jenis Narkotika Golongan I semakin bertambah berat dengan keluarnya Undang-Undang No 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika ini.

Selain itu, untuk melindungi masyarakat dari bahaya penyalahgunaan Narkotika dan mencegah serta memberantas peredaran gelap Narkotika, dalam Undang-Undang No 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika diatur juga mengenai Prekursor Narkotika karena Prekursor Narkotika merupakan zat atau bahan pemula atau bahan kimia yang dapat digunakan dalam pembuatan Narkotika.

Dalam Undang-Undang ini dilampirkan mengenai Prekursor Narkotika dengan melakukan penggolongan terhadap jenis-jenis Prekursor Narkotika.

Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa Prekursor Narkotika adalah zat atau bahan pemula atau bahan kimia yang dapat digunakan dalam pembuatan Narkotika yang dibedakan dalam tabel sebagaimana terlampir dalam Undang-Undang ini. Pengertian ini diikuti dengan dikeluarkannya lampiran (2) UU No 35 Tahun 2009 tentang Narkotika mengenai golongan dan jenis prekursor itu sendiri. Hal ini sebelumnya tidak diatur dalam UU No 22 tahun 1997, namun seiring diketemukannya pabrik-pabrik pembuat narkotika yang berada di Indonesia maka peredaran prekursor menjadi penting untuk dikendalikan, hal ini juga diatur sebagaimana tercantum pada bagian VIII Undang-Undang No 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika yang membahas tentang Prekursor Narkotika (Pasal 48 sampai dengan Pasal 52).

Secara etimologis kata narkotika berasal dari kata/ bahasa Yunani yaitu '*narkoun*' yang artinya membuat lumpuh atau mati rasa. Atau disebut juga sebagai turunan dari istilah '*narkotikos*' artinya menggigil. Istilah narkotika ada hubungannya dengan kata '*narkan*'²⁹ memiliki makna menjadi kaku. Kemudian identik juga dengan kata '*narcoticum*' yang berarti obat bius.

Dalam dunia kedokteran dikenal juga istilah *narkose* atau *narkosis* yang berarti dibiuskan. Obat *narkose* yaitu obat yang dipakai untuk pembiusan dalam pembedahan. Liatur dalam bahasa Arab, bahwa narkitika adalah kegelapan. Di Amerika dikenal dengan nama *narcotic*, memiliki arti sesuatu yang dapat menghilangkan rasa nyeri dan dapat menghilangkan rasa nyeri serta dapat menimbulkan efek *stupor* (bengong), bahan-bahan pembius dan obat bius. Di

²⁹ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Islam*, Alumni : Bandung, 1986, hlm: 36, dan Dirjen Bimas Islam & Urusan Haji (BIUH), *Pandangan Islam tentang Penyalahgunaan Narkotika*, Depag RI : Jakarta, 1995, hlm: 9.

Malaysia dikenal dengan istilah *dadah*.³⁰ Bahasa Inggris mengintrodusir kata ini menjadi *narcose* atau *narcosis* yang berarti menidurkan, bisa juga sebagai arti pembiusan.

Sebelum menjadi obat–obatan yang berbahaya, pada mulanya istilah narkotika hanya diberikan pada obat-obatan yang memiliki efek membantu tidur tetapi kemudian berkembang pula pada obat-obatan perangsang (*stimulant*) yang membuat seseorang terjaga seperti *amphetamine* dan *cocaine* (Kokain). Bagi masyarakat umum istilah narkotika dipakai untuk menunjuk pada segala macam obat yang dianggap kotor, berbahaya dan *illegal*.

Secara terminologi sebagaimana dimaksud dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), narkotika adalah obat yang dapat menenangkan syaraf, menghilangkan rasa sakit, menimbulkan rasa ngantuk atau merangsang.

Sebagai zat-zat (obat) yang dapat mengakibatkan ketidaksadaran atau pembiusan dikarenakan zat-zat tersebut bekerja mempengaruhi susunan syaraf otak. Efek narkotika disamping membius dan menurunkan kesadaran, adalah mengakibatkan daya khayal/halusinasi (ganja), serta menimbulkan daya rangsang/stimulant (*cocaine*). Narkotika tersebut dapat menimbulkan ketergantungan (*dependence*).

Merujuk kepada defenisi dalam Undang–Undang No. 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika dan defenisi di atas, dapat disimpulkan bahwa narkotika merupakan obat yang berasal dari tanaman atau bahan tanaman baik yang sintesis maupun semi sintesisnya yang dapat menyebabkan penurunan atau penambahan

³⁰ Hari Sasangka, *Narkotika dan Psicotropika Dalam Hukum Pidana*, Mandar Maju , Bandung, 2003, hlm,35

kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri dan dapat menimbulkan ketergantungan.

Menurut istilah kedokteran, narkotika adalah obat yang dapat menghilangkan terutama rasa sakit dan nyeri yang berasal dari daerah viresal atau alat-alat rongga dada dan rongga perut, juga dapat menimbulkan efek stupor atau bengong yang lama dalam keadaan masih sadar serta menimbulkan adiksi atau kecanduan.³¹

Untuk melengkapi defenisi tentang narkotika ini, penulis mengutip defenis dari Smith Kline&French Clinical, memberikan definisi narkotika sebagai berikut:

“Narcotics are drug which produce insensibility or stupor due to their depressant effect on the central system. Include in this definition are opium, opium derivatives (morphine, codien, heroin) and synthetic opiates (meperidin, methadone).”

(Narkotika adalah zat-zat yang dapat mengakibatkan ketidaksadaran atau pembiusan dikarenakan zat-zat tersebut bekerja memengaruhi susunan pusat saraf. Dalam definisi narkotika ini sudah termasuk jenis candu, seperti morpin, cocain dan heroin atau zat-zat yang dibuat dari candu, seperti (meripidin dan metahdon).

Biro Bea & Cukai Amerika Serikat³², memberikan defenisi narkotika adalah:

“Candu, ganja, kokain, dan zat-zat yang bahan mentahnya diambil dari benda-benda tersebut yakni morfin, heroin, codeinhasich, cocain dan termasuk juga Narkotika yang menghasilkan zat - zat, obat - obatan, yang tergolong dalam hallucinogen dan stimulant”.

WHO sendiri memberikan definisi tentang narkotoika sebagai berikut:

³¹ Abdul Mun'im Idris et. al, *Ilmu Kedokteran Kehakiman*, PT Gunung Agung. Jakarta, 1985, hlm, 56.

³² Djoko Prakoso (et al), *Kejahatan - Kejahatan yang Merugikan dan Membahayakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm: 480.

Narkotika merupakan suatu zat yang apabila dimasukkan ke dalam tubuh akan memengaruhi fungsi fisik dan/atau psikologi (kecuali makanan, air, atau oksigen).³³

Dari beberapa definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa narkotika adalah obat atau zat yang dapat menenangkan syaraf, mengakibatkan ketidaksadaran atau pembiusan, menghilangkan rasa sakit dan nyeri, menimbulkan rasa mengantuk atau merangsang, dapat menimbulkan efek *stupor*, serta dapat menimbulkan adiksi atau kecanduan, dan yang ditetapkan oleh menteri kesehatan sebagai narkotika.

D. Dasar Hukum Bina Masyarakat

Penerapan Bina masyarakat sangat penting dalam membangun dan menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat yang kondusif, guna mendukung pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia secara optimal, penerapan pembinaan tersebut diupayakan melalui arahan kebijakan Pemolisian Masyarakat (*community Policing*) yang selanjutnya disebut Polmas adalah suatu kegiatan untuk mengajak masyarakat melalui kemitraan anggota Polri dan masyarakat, sehingga mampu mendeteksi dan mengidentifikasi permasalahan keamanan dan ketertiban masyarakat di lingkungan serta menemukan pemecahan masalahnya

Dasar hukum adanya peran Bina Masyarakat adalah:

- a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;

³³ Sutrisna Lisa. *Narkoba, Psicotropika dan Gangguan Jiwa*, Nuha Medka , Yogyakarta, 2013, hlm, 2.

- b. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor : 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri;
- c. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor. 3 Tahun 2009 tentang Sistem Operasional Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- d. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tanggal 30 September 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Satuan Organisasi pada tingkat Kepolisian Resort dan Sektor;
- e. Surat Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No.Pol.: Skep 737/X/2005 tanggal 13 Oktober 2005 tentang Kebijakan dan Strategi Penerapan Polmas dalam penyelenggaraan tugas Polri;
- f. Surat Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No.Pol.: Skep/507/X/2009 tanggal 30 Oktober 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Standar Penerapan Polmas bagi Pelaksana Polmas;
- g. Surat keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No.Pol : Skep / 558 / XI / 2009 tanggal 25 November 2009 tentang Naskah Sementara Buku Pedoman Pelaksanaan Sistem Pelaporan;
- h. Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. Pol.: Kep/8/XI/2009 tanggal 24 November 2009 tentang perubahan Buku Petunjuk Lapangan Kapolri No.Pol.: Bujuklap/17/VII/1997 tanggal 18 Juli 1997 tentang Bintara Polri Pembina Kamtibmas di Desa/Kelurahan;
- i. Surat Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor : B/3377/IX/2011 /Baharkam tanggal 29 September 2011 tentang penggelaran Bhabinkam tibmas pada setiap Desa/Kelurahan; j. ROAD MAP Reformasi Birokrasi Polri gelombang II Tahun 2010-2014 tentang Program peningkatan kualitas pelayanan publik Bidang fungsi Binmas.

Sikap Bina masyarakat di lapangan terhadap desa binaan bahwa anggota Bina masyarakat memerlukan softskill atau Pengetahuan tentang karakteristik wilayah penugasan, budaya masyarakat setempat, peraturan perundang-undangan, sosiologi masyarakat desa, Polmas, komunikasi sosial, bimbingan dan penyuluhan, kepemimpinan dan hak asasi manusia

E. Teori Peran Polri Dalam Menyelaraskan Fungsi Binmas Dengan Program Aksi Nasional P4GN

Konsep peran dalam penulisan ini adalah keikutsertaan yang diharapkan dari seseorang atau kelompok yang berhubungan dengan status atau kedudukannya dalam hal ini adalah masyarakat dalam menghadapi situasi dan kondisi lingkungannya, dengan harapan dapat menekan atau mengurangi timbulnya kejahatan, dengan memberikan perumusan bahwa yang dimaksud dengan peran mencakup paling tidak tiga hal yang mendasarinya yaitu³⁴ :

1. Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peran dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupannya,
2. Peran adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi,
3. Peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial.

Konsep peran dalam penulisan ini adalah keikutsertaan yang diharapkan dari seseorang atau kelompok yang berhubungan dengan status atau kedudukannya dalam hal ini adalah masyarakat sebagai aspek dinamis dari masyarakat dalam menghadapi situasi dan kondisi lingkungannya, dengan harapan dapat berpartisipasi dalam fungsi perlindungan masyarakat. Berdasarkan dari teori dan konsep tersebut, dikaitkan dengan peran dan tugas Polri khususnya berkaitan dengan peran Sat Binmas adalah membimbing masyarakat bagi terciptanya

³⁴Soerjono Soekanto,,*Sosiologi Suatu Pengantar*, PT. Raja Grafindo Persada ,Jakarta,1986,hlm, 236

kondisi yang menguntungkan upaya penertiban dan penegakan hukum, upaya perlindungan dan pelayanan masyarakat di desa/kelurahan

Deskripsi dari dalam teori peran menjadi 4 (empat) golongan, yaitu istilah-istiah yang menyangkut :

1. Orang-orang yang mengambil bagian dalam interaksi sosial, dapat dibagi dalam 2 (dua) golongan sebagai berikut : Aktor (*actor*, pelaku) yakni orang yang sedang berperilaku menuruti suatu peran tertentu, dan Target (sasaran) atau orang lain (*other*) yaitu orang yang mempunyai hubungan dengan aktor dan perilakunya. Aktor maupun target bisa berupa individu-individu ataupun kumpulan individu (kelompok),
2. Perilaku yang muncul dalam interaksi tersebut terdapat 5 (lima) istilah tentang perilaku dalam kaitannya dengan peran : *Expectation* (harapan), *Norm* (norma), *Performance* (wujud perilaku), *Evaluation* (penilaian) dan *sanction* (sanksi).
3. Kedudukan orang-orang dalam perilaku adalah sekumpulan orang yang secara bersama-sama/ kolektif diakui perbedaanya dari kelompok-kelompok yang lain berdasarkan sifat-sifat yang mereka miliki bersama, perilaku yang sama-sama mereka perbuat dan reaksi orang lain terhadap mereka bersama.
4. Kaitan antara orang dan perilaku, bahwa kaitan (hubungan) yang dapat dibuktikan ada atau tidak adanya dan dapat diperkirakan

kekuatannya adalah kaitan antara orang dengan perilaku dan perilaku dengan perilaku.

Hubungan teori peran ini dengan permasalahan peran Sat Binmas adalah asumsi bahwa anggota Sat Binmas adalah aktor yang berperan menjalankan tugas membina keamanan dan ketertiban masyarakat.³⁵ Sedangkan targetnya adalah masyarakat pada umumnya sebagai target pembinaan. Harapan tentang peran Sat Binmas akan secara otomatis muncul dari masyarakat bahwa Polri melalui Sat Binmas dapat melaksanakan tugas sesuai perannya dan sesuai norma atau ketentuan yang seharusnya. Undang-Undang No 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, mencantumkan tentang peran Polri. Polri adalah alat negara penegak hukum yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Kewenangan pengayoman dan sosialisasi reserse tindak pidana narkoba adalah mengupayakan agar orang terdekat atau keluarga berperan aktif dalam upaya melapor kepada penyidik Polres Narkoba Bandung untuk mendapatkan akomodasi pra penindakan dan penyidikan. Koordinasi masyarakat dengan penyidik dalam bentuk laporan seperti yang dituangkan dalam program RAN P4GN seharusnya dibuatkan peraturan pelaksanaannya melalui peraturan Kapolri yang menyelaraskan dengan aturan Inpres RAN P4GN, maka penyidik melakukan investigasi Pemeriksaan.

³⁵Kelana, Momo, *Memahami Undang-Undang Kepolisian*, PTIK Press Jakarta, 2002, hlm,5.

1. Fungsi Binmas Dalam RAN P4GN

Fungsi Bina Masyarakat penyelidik menerima “pemberitahuan” yang disertai dengan permintaan oleh pihak yang berkepentingan untuk menindak pelaku “tindak pidana aduan” Mengenai laporan atau delik aduan yang dapat diterima:

- a. Jika laporan pengaduan diajukan secara “tertulis”, harus ditandatangani oleh pelapor atau pengadu
- b. Jika laporan atau pengaduan diajukan secara “lisan” harus “dicatat” oleh penyelidik dan “ditandatangani” oleh pelapor/pengadu dan penyelidik;
- c. Jika pelapor atau pengadu tidak dapat menulis, hal itu harus dicatat dalam laporan pengaduan (Pasal 103).

Dilaksanakan oleh pembinaan ketertiban masyarakat (bintibmas yang bertugas untuk menyelenggarakan kegiatan pembinaan dan penyuluhan serta ketertiban masyarakat meliputi kegiatan pembinaan terhadap remaja, pemuda, wanita dan anak serta ketertiban sosial. dan Mengadakan koordinasi dan komunikasi dengan remaja, pemuda, wanita dan anak.

Peran Binmas dalam mencegah pencegahan terhadap peredaran gelap narkoba bukanlah tanggung jawab BNN saja, melainkan adanya penanganan tindak pidana narkoba memerlukan aksi nasional yang digalakan oleh Binmas yang memerlukan koordinasi aktif serta timbal balik yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat. Yang dimana kemitraan masyarakat dengan Polri khususnya Satuan binmas saling bekerja sama untuk mencegah kriminalitas tersebut dengan

menggunakan sistem pengamanan swakarsa. Tugas ini melewati anggota Satuan Pembinaan masyarakat yang terjun langsung ke masyarakat. Sehingga, Fungsi sat Binmas dapat melihat lebih lagi tentang situasi keamanan dan ketertiban masyarakat yang ada di wilayah Kota Bandung.

Tujuan dari fungsi Bina masyarakat dalam mencegah menegakan hukum melalui sistem pengamanan swakarsa tersebut yaitu untuk membimbing, mengatur, dan mengarahkan masyarakat pada adanya peredaran dan tindak pidana narkoba khususnya di Kota Bandung Sehingga masyarakat dapat berperan aktif membantu pelaksanaan tugas Kepolisian, khususnya dalam rangka terciptanya situasi keamanan dan ketertiban masyarakat yang kondusif, dengan begitu masyarakat akan merasa aman dan damai. Kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam bidang keamanan dan ketertiban, merupakan potensi pengamanan swakarsa yang perlu dilestarikan dan ditingkatkan guna menumbuh kembangkan sikap mental serta meningkatkan kepekaan dan daya tanggap setiap warga masyarakat dalam mewujudkan keamanan dan ketertiban dilingkungannya.

Beberapa kegiatan yang sudah dilakukan oleh anggota Polri tersebut khususnya anggota Sat Bina masyarakat contohnya seperti melakukan sambang, ibadah bersama dengan masyarakat, melakukan penanaman pohon, menjadi tamu untuk pelantikan RW, RT, ketua keamanan dilingkungan setempat, sambang, tatap muka, *door to door*, melayat, dll. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakat dan membentuk kerja sama antara anggota Polri dengan masyarakat. Anggota Sat Bina masyarakat tidak semata-mata mencari perhatian terhadap masyarakat, ketika mereka melakukan kegiatan yang terjun

langsung dengan masyarakat. Tetapi itu sudah menjadi kewajiban anggota Polri khususnya Satuan Binmas, agar keberadaan anggota Satuan Binmas bisa membantu fungsi Kepolisian lainnya dalam mengurangi angka kejahatan tindak pidana narkoba di Kota Bandung.

Ketentuan pelaksanaan kegiatan penyuluhan diatur dengan Peraturan Kapolri Nomor 21 Tahun 2007 tentang Bimbingan Penyuluhan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat dalam Pasal 1 angka 2 dijelaskan: Bimbingan penyuluhan adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk memberikan tuntunan, petunjuk, dan penerangan kepada individu atau kelompok secara terusmenerus dengan maksud agar terjadi perubahan perilaku atau sikap yang berguna bagi diri pribadi maupun kelompok atau masyarakat. Selain itu, bimbingan dan penyuluhan juga dijelaskan sebagai kegiatan memberi penerangan, arahan, dan atau mengingatkan masyarakat tentang masalah-masalah Kamtibmas dan cara-cara menghindari dan menanggulangnya. Bimbingan dan penyuluhan dapat dilakukan secara langsung dengan metode ceramah maupun diskusi, tetapi dapat juga dilakukan secara tidak langsung baik tertulis maupun media elektronik dan media budaya serta keagamaan. Peraturan yang mendukung dalam penjabaran kegiatan penyuluhan dapat dilihat pada Pasal 6 dan 7 Peraturan Kapolri Nomor 21 Tahun 2007. Pada peraturan tersebut dijelaskan mengenai metode penyuluhan dan juga unsur-unsur yang dilibatkan dalam penyelenggaraan³⁶

³⁶ *Ibid*, Jurnal akademi Kepolisian, Sabiza bahrani, Peran Sat Binmas Dalam Mencegah Tindak Pidana Anak Di wilayah Polres Pekalongan, hlm 217

Efektifitas penerapan fungsi Binmas dalam mencegah terjadinya peredaran gelap narkotik, memiliki suatu pertimbangan dalam membantu proses penyidikan, yaitu :

- a. Tahapan tindakan guna menghindarkan cara atau bentuk penyidikan yang tergesa, dan dapat menimbulkan sikap dan tingkah laku aparat penyidik kepolisian sering tergelincir kearah mempermudah dan menganggap sepele nasib seseorang yang di periksa,
- b. Dengan adanya tahapan fungsi Bina masyarakat yang di integrasikan dalam kewenangan penyelidikan akan tumbuh sikap hati dan rasa tanggung jawab hukum melaksanakan tugas penegakan hukum,
- c. Fungsi Bina masyarakat dapat menghindari cara-cara penidakan yang menjurus kepada yang mengutamakan pemerasaan pengakuan daripada menemukan keterangan dan bukti-bukti,
- d. Tujuan fungsi Bina masyarakat yang di integrasikan dalam pelaksanaan fungsi penyelidikan dan penyidikan dapat menghindari adanya pelanggaran hak asasi manusia

2. Penerapan Fungsi Binmas Dalam Agenda RAN P4GN

a. Program Desa Bersinar BNN dan Divisi Bina Masyarakat Kepolisian Kota Bandung

Desa Bersinar adalah satuan wilayah setingkat Kelurahan/ Desa yang memiliki kriteria tertentu dimana terdapat pelaksanaan program Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) yang dilaksanakan secara massif.

**b. Komitmen Satuan Polisi Bina masyarakat dengan Lapas Kelas 1
Kota Bandung**

Masuk narkoba ke kota Bandung memerlukan dukungan dari semua pihak, termasuk petugas custom bea cukai, BNN dan Polisi Bina masyarakat, seperti yang kita ketahui bahwa Polisi Bina Masyarakat Kota Bandung memiliki divisi khusus, yaitu

- 1) Bin Polmas, memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan kegiatan pembinaan kemampuan personil pelaksana polmas dan menyelenggarakan pembinaan sistem keamanan lingkungan, dan mengadakan koordinasi dan komunikasi dengan aparat desa/kecamatan beserta masyarakat.
- 2) Binkamsa, memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan kegiatan pembinaan dan pengembangan terhadap bentuk pengamanan swakarsa dalam rangka peningkatan kesadaran dan ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang – undangan serta pembinaan keamanan dan ketertiban yang kondusif.
- 3) Bintibmas, memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan kegiatan pembinaan dan penyuluhan serta ketertiban masyarakat meliputi kegiatan pembinaan terhadap remaja, pemuda, wanita dan anak serta ketertiban sosial, mengadakan koordinasi dan komunikasi dengan remaja, pemuda, wanita dan anak.

Rumah Tahanan Negara Kelas I Bandung menyelenggarakan Penguatan Integritas melalui Penyuluhan P4GN dalam rangka Deteksi Dini Pencegahan Gangguan Keamanan dan Ketertiban (Kamtib).

Kegiatan penguatan kerjasama Polisi masyarakat dan Lapas Kelas 1 Bandung dilaksanakan dalam rangka mengantisipasi perkembangan keadaan dengan munculnya narkoba jenis baru dan merupakan deteksi dini serta langkah preventif untuk mencegah terjadinya gangguan kamtib di lingkungan Rutan 1 Bandung, Kegiatan dilanjutkan dengan pemberian materi Pengenalan Narkoba Jenis Baru / *New Psychoactive Substances (NPS)* dan Modus Operandinya.

Narkoba Jenis Baru / *New Psychoactive Substances (NPS)* secara definisi adalah narkotika yang di buat sedemikian rupa, menyerupai atau melampaui efek dari substansi zat narkotika klasik tanpa menyerupai struktur zat yang sama seperti narkotika yang sudah ada. NPS sendiri terbagi kedalam empat kategori utama, yaitu : *Synthetic Cannabinoids* (Ganja Sintetik), *NPS stimulan*, *NPS Penenang* dan *NPS halusinogen*. Adapun munculnya Narkotika Jenis baru

c. Fungsi Sambang (*door to door System*)

Strategi Bina masyarakat dalam Optimalisasi Penerapan Program *Door to Door System* Kota Bandung yang diterapkan pada tindak pidana peredaran miras oplosan, perjudian, penyalahgunaan narkoba, dan tawuran antar warga, strategi yang optimal untuk melaksanakan kegiatan *door to door system*

sebagai bentuk pendekatan serta pembinaan kepada masyarakat, agar menjadi mitra kepolisian dalam menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat.

d. Test Urine

BNN dan Polisi Bina masyarakat gencar dalam menyambangi institusi negara dan swasta dalam melaksanakan Program RAN P4GN dengan mengedepankan *memorandum of understanding*, kerjasama pemeriksaan test urin pada semua pegawai, penghuni dan vendor yang bekerja di suatu institusi swasta khususnya bidang pariwisata dan perhotelan, salah satunya dengan membentuk klausula mengadakan kegiatan tes urine serta sosialisasi mengenai Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika P4GN. Sosialisasi ini bertujuan agar penghuni, pegawai dan vendor perhotelan agar dapat berkomitmen untuk memerangi narkotika dan sejenisnya. BNN berharap agar *MoU* ini diberlakukan pada seluruh sektor swasta dan BUMN agar turut andil mendukung program Pemberantasan, Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan obat-obat terlarang lainnya, dengan tidak menjadi pengguna ataupun mencegah orang di sekitar menjadi pengguna.

e. MOU K9

Unit Deteksi K9 adalah Unit Deteksi K9 pasukan anjing pelacak yang bertugas membantu BNN dalam mengungkap adanya tindak pidana narkotika.

3. Teori Perubahan Sosial Rencana Aksi Nasional (RAN)

Perubahan sosial yang melibatkan aspek struktural sebagai sasaran

perubahan, memerlukan waktu lama untuk dapat mewujudkannya. Aspek ini dapat dibedakan menjadi beberapa bagian. kelompok sosial, yang meliputi perubahan yang berkaitan dengan masalah peranan kelompok, struktur komunikasi dalam kelompok, pengaruh suatu kelompok dan keberadaan dalam suatu kelompok. Organisasi, perubahan terkait dengan adanya aspek tentang struktur organisasi, hierarki dalam organisasi, wewenang, dan produktivitasnya. Aspek, institusi, seperti perubahan yang menyangkut bidang ekonomi, politik, agama, pendidikan dan lain-lain. Komunitas, seperti stratifikasi, demografi, dan kekuasaan., masyarakat dunia (global), yaitu sehubungan dengan perubahan interaksi masyarakat internasional, seperti masalah modernisasi, globalisasi, serta alih teknologi dan pengetahuan³⁷

Strategi dinamika kelompok, yang didasari atas ide bahwa norma yang memengaruhi perilaku (individu) akan tercipta dalam interaksi kelompok. Metode dinamika kelompok menurut Cartwright harus memenuhi beberapa kriteria, yaitu: individu yang menjadi agen perubahan dan orang yang akan diubah harus memiliki "perasaan sekelompok", semakin besar pengaruh yang didesakkan kelompok terhadap anggotanya, semakin menarik kelompok itu bagi anggota-anggotanya; kelompok akan menggunakan pengaruh yang lebih besar bila kelompok sedang mencoba mengubah ciri-ciri anggotanya mendasari ketertarikan mereka terhadap kelompoknya, anggota kelompok yang

³⁷ Nanang Martono, *Sosiologi Perubahan Sosial: Perspektif Klasik, Modern, Posmodern Dan Pos Kolonial*, PT Rajawali Pers, Jakarta, 2011, 254

tertinggi gengsinya akan mendesak pengaruh terbesar; dan anggota kelompok, kecil kemungkinannya akan mengubah cara yang menyebabkan mereka menyimpang dari norma kelompok

Individu sebagai target perubahan, individu juga dapat diposisikan sebagai agen perubahan sosial (*agent of change*). Individu yang diposisikan sebagai agen perubahan ini dapat digolongkan menjadi tiga tipe. *Pertama*, tipe atau karakter individu secara umum dalam kehidupan yang normal atau kegiatan sehari-hari. Hal ini dapat ditunjukkan dalam aktivitas sehari-hari, seperti: kegiatan bekerja, istirahat, makan, tidur, berbicara, menulis, tertawa, dan sebagainya. *Kedua*, tipe manusia yang memiliki kualitas tertentu dalam masyarakat, Tipe ini mencakup manusia yang memiliki kelebihan tertentu daripada dengan manusia yang lain, seperti kelebihan dalam hal pengetahuan, keterampilan, bakat, kekuatan fisik, dan kharisma. Individu ini misalnya adalah seorang ulama, pemimpin, atau seorang pejabat pemerintah. *Ketiga*, tipe manusia yang mampu menduduki posisi tertentu dalam masyarakat. Manusia ini memiliki kesempatan atau hak dalam membuat keputusan-keputusan, seperti para penguasa, pejabat, serta manajer.

Strategi perubahan yang memanfaatkan individu sebagai agen perubahan dapat digambarkan Individu inilah yang diharapkan mampu mengubah kelompoknya secara perlahan-lahan. Untuk itu, strategi perubahan yang melibatkan individu sebagai agen perubahan, harus memilih individu yang benar memiliki pengaruh di dalam kelompok

tersebut. Satu hal yang perlu diperhatikan adalah, individu yang menduduki posisi sebagai pemimpin formal belum tentu merupakan individu yang mampu memengaruhi anggotanya. Sering kali seorang kepala desa misalnya, hanya diposisikan sebagai pemimpin simbolik dalam sebuah masyarakat desa tertentu, hanya diposisikan sebagai pemimpin administratif, sementara kepala desa tersebut kurang memiliki pengaruh di kelompoknya. Orang berpengaruh, dalam kondisi tertentu, tidak selalu diposisikan sebagai pemimpin. Penyebab kualifikasi pendidikan individu tidak memenuhi syarat untuk menduduki jabatan sebagai pemimpin formal, sehingga anggota masyarakat mengangkat seorang individu sebagai pemimpin secara formal atau secara simbolik, yang memenuhi kriteria formal³⁸

Menurut Hirschi menjelaskan bahwa kontrol sosial (social bonds) meliputi unsur-unsur:

1. *Attachment* diartikan sebagai keterikatan seseorang pada orang lain (orang tua) atau lembaga (sekolah) dapat mencegah atau menghambat yang bersangkutan untuk melakukan kejahatan
2. *Involvement* berarti bahwa frekuensi kegiatan seseorang akan memperkecil kecenderungan yang bersangkutan untuk melakukan kejahatan

³⁸ *Ibid*, hlm, 255

3. *Commitment* diartikan bahwa sebagai suatu investasi seseorang dalam masyarakat antara lain dalam bentuk pendidikan, reputasi yang baik, dan kemajuan dalam bidang wiraswasta.
4. *Belief* merupakan unsur yang mewujudkan pengakuan seseorang akan norma-norma yang baik dan adil dalam masyarakat