

## TINJAUAN SOSIOLOGIS TERJADINYA GANGGUAN KAMTIBMAS

Oleh : Prof. DR. Soerjono Soekanto, S.H.,M.A.

### Pengantar

Pada bulan Agustus 1976 yang lalu, pernah diadakan suatu pertemuan ilmiah mengenai penggalakan atau penggairahan partisipasi masyarakat dalam rangka peningkatan pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (selanjutnya disingkat Kamtibmas). Pertemuan ilmiah yang berwujud seminar itu dilanjutkan dengan lokakarya, yang antara lain mencoba untuk merumuskan apa yang dimaksudkan dengan Kamtibmas. Perumusan itu akan dipergunakan sebagai salah satu patokan dalam tulisan ini, yang ditinjau secara sosiologis, walaupun pertemuan ilmiah dan lokakarya tersebut sudah lama berlalu.

Dalam tulisan ini akan dicoba untuk menerapkan konsep-konsep sosiologis untuk membahas terjadinya gangguan Kamtibmas. Dengan demikian akan dicoba untuk membahas masalah tersebut dengan mengikuti sistematika, sebagai berikut:

1. Kamtibmas dan Gangguan Kamtibmas
2. Derajat toleransi terhadap gangguan Kamtibmas.

### 3. Klasifikasi warga masyarakat.

Berdasarkan sistematika tersebut akan dicoba untuk mengidentifikasi masalah-masalah pokok, yang mengarah pada upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk menanggulangi persoalan-persoalan yang dihadapi.

### Kamtibmas dan Gangguan Kamtibmas.

Sebagaimana disinggung di muka, maka pertemuan ilmiah yang diadakan dalam bulan Agustus 1976 yang lalu telah mencoba untuk merumuskan apa yang disebut Kamtibmas. Rumusan itu akan dipergunakan sebagai patokan, dan berbunyi, sebagai berikut (Departemen Pertahanan-Keamanan Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia 1977).

"Kamtibmas adalah suatu keperluan hakiki masyarakat yang menghayati cita-cita tujuan dan seluruh kegiatan masyarakat untuk mewujudkan masyarakat tertib dan aman, adil dan makmur, baik materiil maupun spirituil yang pencapaiannya dilakukan bersama

oleh Pemerintah dan Rakyat melalui penyelenggaraan fungsi, kegiatan atau operasi yang ditujukan untuk menciptakan, memelihara dan meningkatkan secara berlanjut suatu situasi dan kondisi masyarakat yang mutlak diperlukan untuk menjamin dan memelihara kelangsungan kewibawaan Pemerintah dan ketertiban masyarakat dalam rangka Ketahanan Nasional yang berdasarkan ideologi Pancasila."

Menurut pasal 5 Lampiran "A" Keputusan MENHANKAM/PANGAB tanggal 13 April 1976, maka tugas pokok POLRI melaksanakan dan mengamankan kebijaksanaan di bidang HANKAMNAS dengan menyelenggarakan, yaitu: (M. Karjadi 1978).

"1) Pembinaan POLRI, baik sebagai kekuatan HANKAM maupun sebagai kekuatan Sosial, serta menyelenggarakan pembinaan teknis, Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat berdasarkan kebijaksanaan dan ketentuan MENHANKAM/PANGAB.

2) Segala usaha, kegiatan dan pekerjaan sebagai Alat Negara Penegak Hukum, terutama di bidang Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat, berdasarkan kebijaksanaan dan ketentuan MENHANKAM/PANGAB dengan mengingat Undang-Undang no. 13 tahun 1961 (Undang-Undang Pokok Kepolisian) dan Keputusan Prosedur Republik Indonesia no. 52 Tahun 1969 serta peraturan perundang-

undangan lainnya yang menyangkut perundang-undangan lainnya dan yang menyangkut tugas kepolisian."

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa gangguan Kamtibmas sebenarnya merupakan segala bentuk dan proses gangguan terhadap apa yang dirumuskan di atas. Bidang-bidang tugas pokok polisi adalah (M. Karjadi 1979):

"1) Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (KAMTIBMAS):

- a. Memelihara ketertiban dan menjamin Keamanan
- b. Mencegah dan memberantas menjalarnya penyakit-penyakit masyarakat.
- c. Memelihara keselamatan orang, benda dan masyarakat, termasuk memberi perlindungan dan pertolongan.
- d. Memelihara keselamatan Negara terhadap gangguan dari dalam.
- e. Mengusahakan ketaatan warga-warga dan masyarakat terhadap undang-undang dan peraturan-peraturan Negara.
- f. Dalam bidang peradilan mengadakan penyidikan atas kejahatan dan pelanggaran menurut ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana dan lain-lain Peraturan Negara.
- g. Mengawasi aliran-aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara.

h. Melaksanakan tugas-tugas khusus lain yang diberikan kepadanya oleh suatu peraturan Negara.

2) Pembinaan ke dalam :

a. Pengorganisasian, pendidikan, latihan dan perlengkapan.

b. Pengadaan dan pemeliharaan sarana-sarana.

c. Penyiapan anggaran.

d. Penelitian dan pengembangan taktik dan teknik pencegahan dan pemberantasan kejahatan, pemeliharaan keamanan dan penegakan hukum."

Untuk lebih menjelaskan perumusan yang agak abstrak itu, maka pembahasan mengenai gangguan Kamtibmas akan dibatasi pada peristiwa-peristiwa pidana. Oleh karena itu pertama-tama diperlukan suatu pembahasan ringkas mengenai realitas sosial kejahatan (termasuk pelanggaran).

Faktor pertama yang perlu disadari adalah, bahwa kejahatan merupakan suatu perumusan mengenai sikap tindak menyeleweng yang secara relatif ditetapkan oleh pihak-pihak yang berwenang (misalnya, organ legislatif, eksekutif ataupun yudikatif). Dengan demikian perumusan mengenai kejahatan merupakan hasil suatu proses, sehingga semakin banyak sikap tindak yang ditetapkan sebagai kejahatan, semakin banyak pula kejahatan yang ada dalam suatu masyarakat.

Faktor kedua yang perlu di-

perhatikan adalah, bahwa perumusan-perumusan tentang kejahatan merupakan definisi sikap tindak yang bertentangan dengan kepentingan masyarakat atau bagian-bagian tertentu masyarakat tersebut. Bagian-bagian tertentu tersebut pada umumnya adalah pemegang kekuasaan dan wewenang. Oleh karena itu tidaklah mustahil bahwa derajat kriminalitas yang tinggi dalam suatu masyarakat, merupakan pencerminan adanya konflik pada masyarakat tersebut. Hal ini berkaitan erat dengan kekuasaan dan wewenang untuk menerapkan serta memelihara aturan-aturan hukum pidana dalam masyarakat untuk menegakkan keadilan.

Faktor ketiga yang perlu dipertimbangkan adalah, bahwa pola sikap tindak manusia terbentuk atas dasar pengalaman hidup dalam kelompok, pola interaksi dengan sesamanya, persepsinya mengenai kehidupan bersama, dan juga kesempatan-kesempatan yang ada dalam masyarakat untuk bersikap tindak. Apabila pola sikap tindak itu tidak serasi dengan sikap tindak bagian terbesar warga masyarakat, maka ada kecenderungan untuk menggolongkan pola sikap tindak itu sebagai perilaku menyeleweng atau delik (yang artinya, kegagalan untuk mematuhi kaidah yang berlaku). Kadang-kadang sikap tindak demikian diidentifikasi sebagai kebudayaan tandingan ("counter-cul-

ture"); kebudayaan tandingan itu adalah (J. Milton Yinger: 1984).

".....a set of norms and values of a group that sharply contradict the dominant norms and values of the society of which that group is a part."

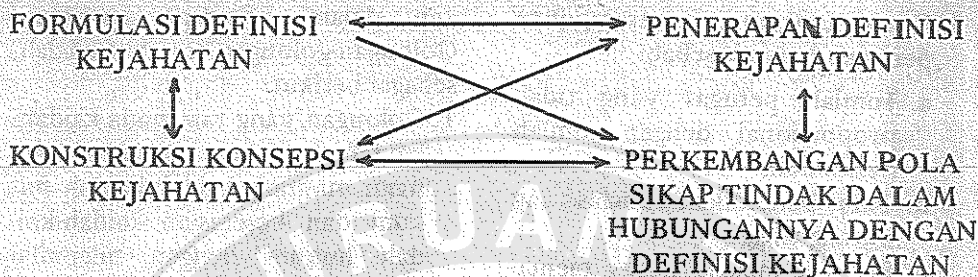
Dengan demikian, maka (j. Milton Yinger: 1984) :

"Countercultures often express opposition to exchange arrangements also, because the terms of the social bargains we strike are not simply individual, they are partly cultural. What is a "fair exchange" becomes challenged. Thus counter-cultures combine three forms of protest: direct opposition to the dominant values, but opposition also to the power structures and opposition to patterned exchanges that are entangled with those values."

Faktor keempat yang berpengaruh terhadap perumusan kejahatan atau gangguan Kamtibmas adalah, bahwa konsepsi-konsepsi mengenai kejahatan disebarluaskan dengan mempergunakan pelbagai sarana komunikasi. Konsepsi-konsepsi itu timbul dari diri manusia dan terbentuk melalui komunikasi yang merupakan suatu syarat mutlak terjadinya interaksi sosial. Apabila pihak yang mempergunakan sarana-sarana komunikasi itu

adalah mereka yang mempunyai kekuasaan yang diakui (sehingga dianggap sebagai panutan), maka faktor tersebut mempunyai pengaruh yang sangat menentukan terhadap pembentukan konsepsi diri mengenai kejahatan dan bentuk gangguan-gangguan lainnya dalam masyarakat yang bersangkutan. Namun di lain pihak perlu dicatat, bahwa kadang-kadang konsepsi-konsepsi yang disebarluaskan itu menimbulkan pandangan-pandangan yang saling bertentangan. Pertentangan pandangan mungkin timbul, apabila konsepsi-konsepsi yang disebarluaskan oleh pihak yang mempunyai wewenang, tidak dilandaskan pada faktor sosial-budaya yang telah melembaga sehingga merupakan tradisi yang kuat. Dengan demikian dapatlah dikatakan, bahwa ada kecenderungan bahwa perumusan mengenai kejahatan yang merupakan pencerminan realitas sosial dari kejahatan, ditentukan oleh perumusan dan penerapan definisi kejahatan yang dilakukan oleh pihak yang berwenang. Kecuali itu, maka hal ini juga berkaitan dengan perkembangan sikap tindak yang berhubungan dengan perumusan itu, dan konstruksi selanjutnya. Secara visual-sistematis gambarannya adalah sebagai berikut: (Soerjono Soekanto: 1988).





### Derajat toleransi terhadap gangguan Kamtibmas

Di kalangan warga masyarakat kadang-kadang timbul pendapat, bahwa kejahatan merupakan sikap tindak yang seharusnya ditanggulangi oleh pihak-pihak tertentu, misalnya polisi. Akan tetapi ada kemungkinan bahwa mengenai hal itu ada pertentangan pendapat, oleh karena sikap tindak menyeleweng dirumuskan oleh bagian-bagian tertentu masyarakat yang bersangkutan.

Ketidakserasian antara perumusan oleh pihak yang berwenang dengan persepsi masyarakat, lazimnya digambarkan sebagai toleransi terhadap terjadinya sikap tindak yang oleh pemegang kekuasaan dan wewenang dianggap sebagai penyelewengan. Keadaan semacam ini biasanya terjadi pada lapisan masyarakat rendah atau terendah. Misalnya di antara pekerja kasar di pelabuhan, perkelahian merupakan sikap tindak yang biasa, walaupun menimbulkan cedera. Apabila kejadian tersebut dilaporkan kepada polisi, misalnya, maka pelapor dianggap melakukan pe-

nyelewengan.

Toleransi juga mungkin terjadi pada kelompok-kelompok sosial tertentu, misalnya, kelompok siswa-siswa sekolah menengah di kota besar. Dalam kelompok tersebut perkelahian atau pencurian ringan dianggap sebagai sikap tindak biasa. Demikian pula halnya dengan kejadian-kejadian di lokalisasi pelacuran, tempat-tempat berjudi, dan lain sebagainya.

Di Indonesia toleransi banyak terjadi apabila warga masyarakat harus mengurus surat-surat atau dokumen-dokumen resmi yang melibatkan pembayaran sejumlah uang. Pemberian imbalan berupa uang atau fasilitas lainnya sudah dianggap sebagai sikap tindak biasa.

Adanya derajat toleransi terhadap penyelewengan tersebut mungkin terjadi, karena sebab-sebab, sebagai berikut:

1. Daya jangkau perundang-undangan sangat terbatas dan kurang mengikuti perkembangan masyarakat.
2. Heterogenitas penafsiran terhadap perundang-undangan.

3. Kurang mampu dan trampilnya penegak hukum, sebab:

- a. Jumlah petugas yang tidak proporsional dengan jumlah penduduk.
- b. Taraf pendidikan petugas yang kurang tinggi.
- c. Petugas merasa harus mematuhi instruksi tanpa memper-timbangkan faktor-faktor yang mungkin muncul dalam prak-tek.
- d. Kurangnya fasilitas pendu-kung.
- e. Kurangnya pembauran dengan warga masyarakat, oleh ka-rena persepsi bahwa keduduk-annya lebih tinggi.

4. Antipati atau sikap apatis ter-hadap penegak hukum, oleh karena pengalaman yang pahit pada waktu berurusan dengan penegak hukum, atau karena mendengar dari orang-orang lain.

5. Kekebalan institusional terhadap hukum, oleh karena timbulnya pengecualian-pengecualian bagi golongan masyarakat yang men-duduki posisi-posisi tertentu.

6. Warga masyarakat pada umum-nya kurang memahami dan me-rasakan manfaat ketaatan terha-dap kaidah-kaidah hukum, ter-utama yang berbentuk tertulis.

#### Klasifikasi warga masyarakat

Dari sudut ketaatannya pada kaidah-kaidah hukum, maka war-ga masyarakat dapat diklasifikasi-

kan dalam beberapa golongan. Golongan-golongan tersebut adalah, sebagai berikut:

1. Golongan yang taat pada kaidah-kaidah hukum, karena mema-hami manfaat kaidah-kaidah hu-kum dan keserasian kaidah-kai-dah hukum dengan nilai-nilai yang dianutnya. Ketaatan ini harus diperkuat dengan cara mempertebal kepercayaannya akan manfaat kaidah-kaidah hu-kum, baik melalui penyuluhan, pendidikan maupun pemberian teladan dari golongan panutan.

2. Golongan yang secara potensial merupakan pelanggar. Artinya, golongan ini tampaknya taat pada kaidah-kaidah hukum, akan tetapi kepatuhan itu sebenarnya sifatnya rapuh karena tergantung pada apakah penegakan kaidah-kaidah hukum diawasi atau ti-dak. Warga masyarakat golongan ini biasanya mencari kesempat-an untuk melanggar hukum, terutama apabila tidak ada pe-tugas. Walaupun ada petugas, maka mereka akan mencoba untuk melakukan hal-hal yang menyebabkan petugas tidak menindaknya, mungkin dengan men-yodorkan fasilitas-fasilitas ter-tentu. Pola preventif harus di-terapkan untuk menanggulangi masalah ini, terutama dengan menghadirkan petugas yang ko-koh integritasnya dan tidak ter-lalu lama bertugas di tempat yang sama, sehingga segi for-malitas hubungan berpudar. Me-

nurut Reiner, maka (Robert Reiner: 1985).

"Most policemen are well aware that their job has bred in them an attitude of constant suspiciousness which cannot be readily switched off."

3. Golongan yang melanggar secara nyata; apakah mereka harus ditindak ataukah cukup diberi peringatan keras? Untuk ini diperlukan patokan yang tegas; artinya, kalau pelanggaran tadi mengganggu masyarakat, maka harus ada tindakan. Akan tetapi, adakalanya warga masyarakat melakukan pelanggaran ringan yang disebabkan karena ketidakpahamannya terhadap kaidah-kaidah hukum; dalam hal ini peringatan keras sudah memadai. Karena itu ada pelbagai peranan polisi adalah (Jerome H. Skolnick: 1975).

"He may be expected to be rule enforcer, father, friend, social servant, moralist, streetfighter, marksman, and officer of the law."

Menurut Arnold P. Goldstein dan lain-lain, maka (Arnold P. Goldstein: 1979).

"Because the citizens involved are often overexcited and highly emotional, and you can't predict the treats to your safety at the time, crisis intervention is very dangerous police business . . . .

Crisis intervention disturbance calls are a major source of police deaths and injuries. They must be handled

with great care, and must be seen as anything but "routine". Your safety, your health, and your life may depend on it."

4. Golongan warga masyarakat yang telah melanggar kaidah-kaidah hukum dan menjalani hukuman. Terhadap golongan ini harus diterapkan hukuman dan pendidikan. Proporsi antara penjatuhan hukuman dengan pendidikan senantiasa harus didasarkan pada keadaan pribadi pelaku dan proyeksi kemasa depan apabila yang bersangkutan telah selesai menjalani hukuman dan kembali ke masyarakat.

5. Golongan warga masyarakat yang pernah melanggar kaidah-kaidah hukum. Masyarakat harus disiapkan untuk menerima mereka kembali, disamping usaha-usaha yang bersifat rehabilitatif terhadap bekas pelaku kejahatan. Adalah tugas penegak hukum untuk menetralisasi stigma yang diberikan oleh masyarakat kepada golongan ini.

Kiranya perlu pula mendapat perhatian bahwa sebab-sebab ke-taatan hukum atau ketidak taatan mempengaruhi penegakan hukum yang adil dan usaha untuk menangkal gangguan terhadap Kamtibmas. Warga masyarakat mungkin mentaati hukum karena beberapa sebab, misalnya :

1. Rasa takut pada akibat perbuatan melanggar hukum, yakni dijatuhkannya sanksi negatif. Da-

lam hal ini penegakan hukum harus diawasi secara ketat, sebab sanksinya yang menjadi pusat perhatian.

2. Hasrat untuk memelihara hubungan baik dengan penguasa atau petugas hukum. Kemungkinannya adalah, karena penguasa atau petugas hukum mempunyai kekuasaan nyata atau karena yang bersangkutan berwibawa sehingga dihormati.
3. Hasrat untuk memelihara hubungan baik dengan sesamanya (artinya, kelompok sosial atau komunitas). Ketaatan semacam ini tidak selalu baik, karena hukum yang diperlakukan kelompok tidak selalu adil.
4. Kepentingan-kepentingan tertentu terjamin dengan baik oleh kaidah hukum yang berlaku. Tidak jarang warga masyarakat yang mematuhi hukum karena faktor ini mempergunakan perhitungan untung-rugi ("cost and benefit").
5. Hukum yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai keadilan yang dianut. Ketaatan berdasarkan faktor ini sifatnya langgeng, karena salah satu tugas hukum adalah mencapai keadilan melalui keserasian antara kepastian hukum dengan kesebandingan hukum, sehingga tercapai suatu keadaan damai melalui keserasian antara ketertiban dengan ketentraman. Hal itu adalah ke-

sadaran hukum yang kuat maupun lemah. Menurut Kutchinsky, maka (Berl Kutchinsky: 1973).

"A 'strong legal consciousness' is sometimes considered the cause of adherence to law (sometimes it is just another words for that) while a 'weak legal consciousness' is considered the cause of crime and evil".

Manfaat klasifikasi tentatif ini adalah bagi perencanaan program-program untuk meningkatkan kesadaran hukum dan kepatuhan hukum warga masyarakat. Program-program tersebut tidak akan mungkin dilaksanakan secara seragam, oleh karena karakteristik golongan-golongan tersebut tidak sama.

Penggolongan semacam itu juga akan bermanfaat bagi para penegak hukum, agar dapat melancarkan tindakan-tindakan preventif yang tepat, sebagai penangkal gangguan terhadap Kamtibmas. Namun perlu dicatat bahwa penggolongan tersebut di atas tidak hanya berlaku bagi warga masyarakat secara umum, karena di kalangan penegak hukum sendiri juga mungkin terdapat unsur-unsur yang malahan mengganggu Kamtibmas.

## P e n u t u p

Berdasarkan penjelasan ringkas di muka dapatlah dikatakan bahwa netralisasi gangguan Kamtibmas pada dasarnya dapat dilakukan dengan terlebih dahulu meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi ter-



jadinya hal itu. Artinya, suatu usaha untuk menelaah faktor-faktor yang mungkin mempunyai pengaruh positif atau negatif.

Warga masyarakat Indonesia rata-rata beranggapan bahwa Kamtibmas adalah identik dengan petugas penegaknya. Gangguan akan timbul apabila, misalnya, sikap tindak petugas Kamtibmas tercela menurut pandangan warga masyarakat. Terhadap sikap tindak tercela itu mungkin timbul perilaku yang secara terang-terangan menentang atau mungkin secara potensial merupakan hasrat untuk melanggar. Namun di samping itu juga tidak mustahil ada warga masyarakat yang sama sekali tidak mengacuhkan aturan, karena sikap tindak

petugas yang tidak terpuji. Warga masyarakat rata-rata mempunyai harapan bahwa petugas Kamtibmas adalah orang-orang yang mempunyai ciri-ciri.

"Physical toughness, mental alertness, a long-established reputation for honesty and fair dealing, tact, kindness, courtesy and a sense of humour." (D.R. Hodges: 1987).

Sudah tentu bahwa tercapainya harapan itu tidak saja tergantung pada pendidikan formal dan lingkungan pekerjaan, akan tetapi juga pada kepribadian masing-masing dan lingkungan sosial di mana yang bersangkutan hidup sehari-hari.

#### DAFTAR PUSTAKA

Goldstein, Arnold P. et. al. *Police Crisis Intervention*. New York: Pergamon Press, 1979.

Hodges, D.R. "Improving the Image". *The Police Journal*. Volume LX, Number 3, July-September, 1987.

Karjadi, M. *Polisi. Filsafat dan Perkembangan Hukumnya*. Bogor: Politeia, 1978.

Kutchinsky, Berl. "The Legal Consciousness: A Survey of Research on Knowledge and Opinion about Law". Adam Podgorecki et. al *Knowledge and Opinion about Law*. London: Martin Robertson: 1973).

Reiner, Robert. *The Politics of the Police*. New York: St. Martin's Press, 1985.

Soerjono Soekanto. *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*. Bandung: Remaja Karya, 1988.

Skolnick, Jerome H. *Justice Without Trial*. New York: John Wiley, 1975.

Yinger, J. Milton. *Counterculture. The Promise and Peril of a World Turned Upside Down*. New York: The Free Press 1984.