

UPAYA NON PENAL KEPOLISIAN RESOR BULELENG DALAM MENANGANI PERJUDIAN

I Gede Widana¹, Putu Sugi Ardana², I Nyoman Gede Remaja³

Abstrak: Upaya penanggulangan tindak pidana dapat dibedakan menjadi 2, yaitu lewat jalur penal (pidana) dan jalur non penal (tanpa pidana). Upaya penanggulangan lewat jalur penal menitikberatkan pada sifat represif setelah kejahatan terjadi, sedangkan jalur non penal lebih menitik beratkan pada sifat preventif (pencegahan/ penangkalan/ pengendalian) sebelum kejahatan terjadi. Salah satu bentuk kejahatan, yang juga merupakan perbuatan yang dicela norma agama adalah perjudian. Perjudiannya *an sich* mungkin tidak secara langsung merugikan orang lain, tetapi akibat lanjutan dari judi telah terbukti dapat mendatangkan kerugian bagi masyarakat. Perjudian mendorong dilakukannya tindak pidana yang lain, seperti pencurian, perampokan. Penelitian ini membahas masalah: dasar kewenangan Kepolisian melakukan upaya-upaya non penal dalam menangani perjudian dan upaya-upaya non penal yang dilakukan Kepolisian Resor Buleleng untuk menangani perjudian. Permasalahan dalam penelitian ini didekati dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan secara yuridis sosiologis yang dimaksud adalah pendekatan permasalahan dengan mengacu kepada hukum positif, terutama peraturan perundang-undangan, dengan memperhatikan pula apa yang terjadi dalam praktek. Dasar kewenangan Kepolisian melakukan upaya-upaya non penal dalam menangani perjudian dapat dihubungkan dengan tugas dan kewenangan anggota Kepolisian sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Upaya-upaya non penal yang dilakukan Kepolisian Resor Buleleng untuk menangani perjudian di Buleleng di antaranya: menggunakan pendekatan sosial, memprakarsai dan atau ikut berpartisipasi dalam kegiatan sosial budaya, mendukung kegiatan sosial ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memanfaatkan kegiatan sosial religius, untuk menyebarluaskan kesadaran untuk tidak berjudi, dan memperketat pengawasan terhadap penjualan peralatan yang diperlukan berjudi.

Kata-kata kunci: upaya non penal, tindak pidana, perjudian.

¹ I Gede Widana, Alumni Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti.

² I Nyoman Lemes, Staf Edukatif pada Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti.

³ I Nyoman Gede Remaja, Staf Edukatif pada Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti.

PENDAHULUAN

Dalam Undang-undang Dasar 1945 dinyatakan secara tegas bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum. Hal ini berarti bahwa dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara ditegakkan supremasi hukum. Hukum menjadi aturan main yang harus diikuti seluruh komponen masyarakat. Perlu diperhatikan apa yang dikemukakan oleh Sunarjati Hartono (1982: 78) bahwa menegakkan *rule of law* belum tentu identik arti dan akibatnya dengan membangun suatu negara hukum (*rechtstaat*). *Rule of law* dapat dipakai dalam arti formil sehingga setiap negara, termasuk negara dengan sistem pemerintahan totaliter (seperti Nazi Jerman di bawah pimpinan Hitler), dapat menyatakan diri sebagai negara yang menegakan *rule of law*. *Rule of law* yang dimaksud adalah dalam arti materiil, yaitu penegakan hukum yang sesuai dengan, dan yang membawa keadilan sosial bagi masyarakat. Dengan demikian yang ditegakan dan dilaksanakan bukanlah semata-mata peraturan-peraturan yang diundangkan secara sah oleh pemerintah, tetapi dalam arti materiil kata hukum dipakai dalam arti hukum yang adil (*just law*). Dalam paham ini hukum meliputi putusan pengadilan, bahkan hukum kebiasaan (*gewooterecht*), yang berlaku di dalam masyarakat meskipun berbeda dengan hukum yang diundangkan (Hartono, 1982: 12 dan 78). *Rule of law* dalam pengertian materiil itulah yang dapat disejalkan dengan istilah supremasi hukum. Jadi yang terutama dan diutamakan adalah hukum yang membawa keadilan bagi masyarakat.

Pentingnya aturan perundang-undangan dalam negara hukum menyebabkan keberhasilan pelaksanaan peraturan perundang-undangan memiliki menjadi hal yang sangat penting. Keberhasilan implementasi suatu undang-undang di antaranya tampak dari kepatuhan masyarakat terhadap ketentuan undang-undang tersebut. Ada beberapa faktor yang menyebabkan warga-warga masyarakat mematuhi ketentuan hukum, setidaknya dapat dikembalikan pada faktor-faktor atau hal-hal sebagai berikut (Soekanto, 2004: 6).

- a. *Compliance*, yaitu penerimaan secara jelas didorong oleh imbalan dan usaha untuk menghindari hukuman yang mungkin timbul, bukan oleh pendirian-

pendirian seperti yang diinginkan oleh peraturan yang diterapkan. Kekuatan penguasa didasarkan pada alat kontrol dan sebagai konsekuensi, orang mematuhi hanya jika ada di bawah pengawasan .

- b. *Identification*, yaitu penerimaan suatu peraturan bukan karena nilai instrinsiknya tetapi karena orang-orang ingin menjadi anggota suatu grup atau memiliki hubungan dengan penguasa. Dasar kekuatan mengikat terletak pada hubungan dengan grup atau penguasa, dan penyesuaian dengan peraturan akan tergantung pada hubungan ini.
- c. *Internalization*, yaitu penerimaan peraturan secara individual karena kandungan instrinsiknya. Kandungannya sesuai dengan yang dianut oleh orang-orang.
- d. Kepentingan-kepentingan para warga masyarakat terjamin oleh wadah hukum yang ada.

Mengutip apa yang dikemukakan oleh Selo Soemardjan, Seorjono Soekanto (2004: 8) mengemukakan bahwa efektivitas ketentuan hukum berkaitan erat dengan faktor-faktor sebagai berikut.

- a. Usaha-usaha menanamkan hukum di dalam masyarakat, yaitu penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi dan metode agar warga masyarakat mengetahui, menghargai, mengakui, dan menaati hukum.
- b. Reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistem nilai-nilai yang berlaku. Artinya, masyarakat mungkin menolak atau menentang atau mungkin mematuhi hukum karena *compliance*, *identification*, *internalization*, atau kepentingan-kepentingan mereka terjamin pemenuhannya.
- c. Jangka waktu penanaman hukum, yaitu panjang atau pendeknya jangka waktu usaha-usaha menanamkan itu dilakukan dan diharapkan memberikan hasil.

Dari uraian di depan tampak bahwa dalam penegakan hukum, termasuk di dalamnya penegakan peraturan perundang-undangan, unsur penghukuman (penal) terhadap pelanggar hukum bukan merupakan satu-satunya unsur dominan. Penanaman kesadaran sebagai bentuk upaya pencegahan juga sangat penting dalam penanggulangan masalah penegakan hukum dan kejahatan.

Dengan menyitir apa yang dikemukakan oleh G.P. Hoefnagels, Barda Nawawi Arief (2005: 42) mengemukakan bahwa upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan:

- a. penerapan Hukum Pidana (*criminal law application*);
- b. pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*); dan
- c. mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pidanaan lewat media massa (*influencing views of society on crime and punishment by mass media*).

Jadi upaya penanggulangan berdasarkan pendapat tersebut dapat dibedakan menjadi 2, yaitu lewat jalur penal (pidanaan) dan jalur non penal (tanpa pidanaan). Upaya penanggulangan lewat jalur penal menitikberatkan pada sifat represif setelah kejahatan terjadi, sedangkan jalur non penal lebih menitik beratkan pada sifat preventif (pencegahan/ penangkalan/ pengendalian) sebelum kejahatan terjadi.

Dalam penjelasan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dinyatakan bahwa asas legalitas sebagai aktualisasi paradigma supremasi hukum, secara tegas dinyatakan dalam perincian kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan Hukum Acara Pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya, namun tindakan pencegahan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam hal ini setiap pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki kewenangan diskresi, yaitu kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri. Oleh karena itu, Undang-undang Kepolisian Negara mengatur pula pembinaan profesi dan kode etik profesi agar tindakan pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat dipertanggungjawabkan, baik secara hukum, moral, maupun secara teknik profesi dan terutama hak asasi manusia.

Mengenai kejahatan, Bonger dalam bukunya yang sudah menjadi klasik, menyatakan (1977: 25): “Kejahatan adalah perbuatan yang sangat anti sosial yang memperoleh tentangan dengan sadar dari negara berupa pemberian penderitaan (hukuman atau tindakan)”. Dari apa yang dikemukakan oleh Bonger dapat dinyatakan bahwa kejahatan apa pun bentuknya merupakan perbuatan yang bertentangan dengan tingkah laku sosial yang diharapkan oleh masyarakat, sehingga sangat wajar jika masyarakat menginginkan pelaku kejahatan diberi sanksi yang berat.

Salah satu bentuk kejahatan, yang juga merupakan perbuatan yang dicela norma agama adalah perjudian. Perjudiannya *an sich* mungkin tidak secara langsung merugikan orang lain, tetapi akibat lanjutan dari judi telah terbukti dapat mendatangkan kerugian bagi masyarakat. Perjudian mendorong dilakukannya tindak pidana yang lain, seperti pencurian, perampokan, dan cara pencarian uang secara tidak benar lainnya. Perjudian bahkan ditenggarai berkaitan dengan etos kerja masyarakat. Masyarakat menjadi malas bekerja keras, dan cenderung tidak dapat mengembangkan sikap hidup hemat. Meskipun demikian, upaya pencegahan dan penanggulangannya sering tidak mendapat dukungan dari sebagian anggota masyarakat. Banyak kalangan berdalih bahwa perjudian berkaitan dengan budaya setempat, adat kebiasaan dan sebagainya. Hal demikian tampak nyata dalam penanggulangan judi tajen di Bali. Meskipun secara normatif telah dianggap sebagai suatu bentuk perjudian, masalah tajen masih sering menjadi polemik di masyarakat. Masih saja ada kalangan yang menganggap tajen, lebih baik dipandang sebagai suatu bentuk budaya, yang bagaimana pun juga memiliki segi-segi positif.

Hal-hal demikian menjadi pendorong bagi penulis untuk meneliti tentang upaya pengurangan perjudian melalui upaya-upaya non penal di Kepolisian Resor Buleleng. Upaya non penal yang dimaksud dalam hal ini dapat ditempatkan sebagai tindakan pra kejadian. Jadi, sifatnya adalah preventif (pencegahan) dan pre-emptif (penangkalan).

Masalah-masalah yang dianggap relevan dalam penelitian ini adalah mengenai dasar hukum kewenangan Kepolisian melakukan upaya-upaya non penal dalam menangani perjudian dan upaya-upaya non penal apa yang dilakukan Kepolisian Resor Buleleng untuk menangani perjudian di Buleleng.

TINJUAN PUSTAKA

Istilah kebijakan dalam berasal dari istilah “*policy*” (Inggris) atau “*politiek*” (Belanda). Bertolak dari kedua istilah asing ini, maka istilah “kebijakan hukum pidana” dapat pula disebut dengan istilah “politik hukum pidana”. Dalam kepustakaan asing istilah “politik hukum pidana” ini sering dikenal dengan berbagai istilah lain “*penal policy*”, “*criminal law policy*” atau “*strafrechtspolitik*”(Arief, 2005: 24).

Untuk memahami pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dihubungkan dari politik hukum maupun dari politik kriminal.

Menurut Sudarto politik hukum adalah (1981: 159):

1. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.
2. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Sudarto (1981: 161) selanjutnya menyatakan, bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Dinyatakan juga, bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti, usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.

Dengan demikian, dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan

merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik. Pengertian demikian terlihat pula dalam definisi *penal policy* dari Marc Ancel yang secara singkat menyatakan politik hukum sebagai suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik. Dengan demikian, yang dimaksud dengan “peraturan hukum positif” (*the positive rules*) dalam definisi Marc Ancel itu jelas adalah peraturan perundang-undangan hukum pidana. Oleh karena itu, istilah *penal policy* menurut Marc Ancel adalah sama dengan istilah “kebijakan atau politik hukum pidana” (dalam Arif, 2005: 25).

Menurut A. Mulder (dalam Hamdan, 1997: 20), *strafrechtspolitik* ialah garis kebijakan untuk menentukan :

1. seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui;
2. apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
3. cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Menurut Marc Ancel (dalam Hamdan, 1997: 20) tiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari :

1. peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya,
2. suatu prosedur hukum pidana, dan
3. suatu mekanisme pelaksanaan (pidana).

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi, kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana.

Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana, oleh karena itu, sering pula dikatakan, bahwa politik atau kebijakan hukum

pidana juga merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*Law enforcement policy*).

Menurut Sunarjati Hartono (1991, 1) politik hukum Indonesia di satu pihak tidak terlepas dari realita sosial dan tradisional yang terdapat di Indonesia. Selain itu, sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas dari realita dan politik hukum internasional. Faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang dicita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoritis belaka, akan tetapi ditentukan pula oleh kenyataan-kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional.

Menurut Mulyana W. Kusumah (1981: 42-43) politik hukum nasional secara harafiah dapat diartikan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh satu pemerintah negara tertentu. Menurutnya politik hukum nasional meliputi:

1. pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten;
2. pembangunan hukum yang intinya adalah, pembangunan terhadap ketentuan hukum yang telah ada yang dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan masyarakat;
3. penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum, pembinaan anggotanya;
4. meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pengambil kebijaksanaan.

Usaha penanggulangan kejahatan lewat pembuatan undang-undang pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social defence*) dan usaha mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu, wajar pulalah apabila kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*). Kebijakan sosial (*social policy*) dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan

masyarakat. Jadi, di dalam pengertian “social policy”, sekaligus tercakup di dalamnya “social welfare policy” dan “social defence policy” (Arief, 2005: 26-27).

Dilihat dalam arti luas, kebijakan hukum pidana dapat mencakup ruang lingkup kebijakan di bidang hukum pidana materiel, di bidang hukum pidana formal dan di bidang hukum pelaksanaan pidana.

Dari uraian terdahulu dapatlah ditegaskan, bahwa pembaharuan hukum pidana (*penal reform*) merupakan bagian dari kebijakan/politik hukum pidana (*penal policy*).

Makna dan hakikat pembaharuan hukum pidana berkaitan erat dengan latar belakang dan urgensi diadakannya pembaharuan hukum pidana itu sendiri. Latar belakang dan urgensi diadakannya pembaharuan hukum dapat ditinjau dari aspek sosio-politik, sosio-filosofik, sosio-kultural atau dari berbagai aspek kebijakan (khususnya kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum). Ini berarti, makna dan hakikat pembaharuan hukum pidana juga berkaitan erat dengan berbagai aspek itu. Artinya, pembaharuan hukum pidana juga pada hakikatnya harus merupakan perwujudan dari perubahan dan pembaharuan terhadap berbagai aspek dan kebijakan yang melatarbelakangi itu. Dengan demikian, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia. Secara singkat dapatlah dikatakan, bahwa pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya harus ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*“policy-oriented approach*) dan sekaligus pendekatan yang berorientasi pada nilai (*“value-oriented approach*).

Pembaharuan hukum pidana harus dilakukan dengan pendekatan kebijakan, karena memang pada hakikatnya hanya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan atau “policy” (yaitu bagian dari politik hukum/penegakan hukum, politik hukum pidana, politik kriminal, dan politik sosial). Di dalam setiap kebijakan (*policy*)

terkandung pula pertimbangan nilai. Oleh karena itu, pembaharuan hukum pidana harus pula berorientasi pada pendekatan-nilai.

Barda Nawawi Arief (2005: 28-29) menyimpulkan bahwa makna dan hakikat pembaharuan hukum pidana sebagai berikut:

1. Dilihat dari sudut pendekatan-kebijakan :
 - a. Sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah sosial (termasuk masalah kemanusiaan) dalam rangka mencapai/menunjang tujuan nasional (kesejahteraan masyarakat dan sebagainya).
 - b. Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan);
 - c. Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum (*legal substance*) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.

2. Dilihat dari sudut pendekatan-nilai:

Pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali (“reorientasi dan reevaluasi”) nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofik dan sosio-kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif hukum pidana yang dicita-citakan. Bukanlah pembaharuan (“reformasi”) hukum pidana apabila orientasi nilai dari hukum pidana yang dicita-citakan (misalnya KUHP baru) sama saja dengan orientasi nilai dari hukum lama warisan penjajah (KUHP lama atau WvS).

METODE PENELITIAN

Permasalahan dalam penelitian ini didekati dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan secara yuridis sosiologis yang dimaksud adalah pendekatan permasalahan dengan mengacu kepada hukum positif, terutama peraturan

perundang-undangan, dengan tetap memperhatikan hal-hal nyata yang secara nyata dan faktual terjadi di masyarakat.

Dari sifat dan tujuannya penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum deskriptif. Dalam hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Abdulkadir Muhammad (2004: 50) bahwa penelitian hukum deskriptif bersifat pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) tentang keadaan hukum yang berlaku di suatu tempat tertentu dan pada saat tertentu, atau mengenai gejala yuridis yang ada, atau peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.

Penelitian ini dilaksanakan di Wilayah Hukum Kepolisian Resor Buleleng. Pemilihan lokasi penelitian dilakukan secara *purposive* (bertujuan). Tempat penelitian yang jaraknya dekat memudahkan untuk didatangi dan kemudahan untuk mengakses data menjadi bahan pertimbangan penentuan tempat penelitian. Data sekunder lebih banyak dikumpulkan dengan melaksanakan penelitian kepustakaan yang banyak Perpustakaan Universitas Panji Sakti, dan Perpustakaan Daerah Kabupaten Buleleng.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data kepustakaan dan sumber data lapangan. Dari sumber data kepustakaan, yang diteliti dengan melakukan studi pustaka/ studi dokumen diperoleh data sekunder. Dari sumber data lapangan, dengan melakukan penelitian lapangan diperoleh data primer.

Pengumpulan data primer dilakukan dengan melaksanakan wawancara. Wawancara adalah tanya jawab lisan antara dua orang atau lebih secara langsung. Daftar pertanyaan telah disiapkan, dengan tetap membuka kemungkinan memperoleh data tambahan dari informan, meskipun tidak tercantum dalam daftar pertanyaan. Dihubungkan dengan jenis wawancara, wawancara ini termasuk jenis wawancara terpimpin. Menurut Husaini Usman (2003: 59) wawancara terpimpin adalah tanya jawab yang terarah untuk mengumpulkan data yang relevan. Kelemahan wawancara jenis ini adalah kesannya seperti angket yang diucapkan, suasana kaku dan formal. Keuntungan teknik ini adalah pertanyaan sistematis sehingga mudah diolah kembali, pemecahan masalah lebih mudah, memungkinkan analisis kuantitatif atau pun kualitatif, dan kesimpulan yang diperoleh lebih reliabel.

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif. Analisis secara kualitatif ditujukan untuk memahami data dalam keberadaannya yang alamiah/ normal. Data disusun secara sistematis, tanpa dilakukan perlakuan khusus. Artinya, terhadap data yang dihimpun tidak dilakukan rekayasa, misalnya dengan perlakuan khusus terhadap aspek-aspek tertentu. Data berusaha dipahami dalam konteks nyatanya/ alamiah. Kesimpulan ditarik tanpa menggunakan pertimbangan matematis.

Menurut Soerjono Soekanto (1986: 32) pendekatan kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata. Hal yang diteliti dan dipelajari adalah obyek penelitian yang utuh, sepanjang mengenai manusia akan menyangkut sejarah hidup manusia. Dengan metode ini seorang peneliti terutama bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang ditelitinya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peraturan perundang-undangan yang terutama diacu dalam membahas tugas dan wewenang Kepolisian adalah Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Menurut Pasal 13 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

1. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
2. menegakkan hukum; dan
3. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

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

1. melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
2. menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;

3. membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundangundangan;
4. turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
5. memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
6. melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
7. melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
8. menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
9. melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
10. melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
11. memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
12. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Dalam rangka menyelenggarakan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki wewenang sebagai berikut (Pasal 15 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002):

1. Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang:
 - a. menerima laporan dan/atau pengaduan;
 - b. membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
 - c. mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
 - d. mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;

- e. mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
 - f. melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
 - g. melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
 - h. mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
 - i. mencari keterangan dan barang bukti;
 - j. menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional;
 - k. mengeluarkan surat izin dan/ atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
 - l. memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
 - m. menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.
2. Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang :
- a. memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
 - b. menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
 - c. memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor;
 - d. menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
 - e. memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
 - f. memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
 - g. memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
 - h. melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;

- i. melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait;
- j. mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
- k. melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.
- l. Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Uraian di depan menunjukkan bahwa pada dasarnya upaya non penal penanggulangan tindak pidana ditujukan pada upaya pencegahan terjadinya tindak pidana dengan melakukan berbagai tindakan pada faktor-faktor penyebab terjadinya tindak pidana tersebut. Dihubungkan dengan tugas pokok Kepolisian untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, maka kepolisian dapat melakukan berbagai upaya, termasuk upaya pencegahan agar tercipta keamanan dan ketertiban masyarakat.

Dihubungkan dengan tugas kepolisian maka tugas untuk membina masyarakat dalam meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundangundangan; turut serta dalam pembinaan hukum nasional; dan memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum; sangat berkaitan dengan upaya kepolisian melakukan pencegahan atas tindak pidana yang terjadi sebagai upaya non penal. Apalagi jika dihubungkan dengan kewenangan Kepolisian untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan timbulnya penyakit masyarakat.

Penyusunan strategi-strategi penanggulangan dan pembinaan pelanggar hukum memerlukan pemahaman yang menyeluruh dan sistematis, baik mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya kejahatan maupun tipologi kejahatan yang terdapat di masyarakat, untuk lebih memberikan arah bagi pengembangan langkah dan pola penanggulangan serta pembinaan pelanggar. Semua itu harus dilakukan

dalam rangka menumbuhkan kultur hukum, menumbuhkan kesadaran dan nilai yang menghormati tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan substantif (Kusumah, 1983: 11).

Strategi dasar dalam usaha penanggulangan kejahatan pada dasarnya meliputi (Dephankam, -:35):

1. Preventif kejahatan dalam arti yang luas, meliputi tindakan represif dan preventif, bertolak pada pemikiran bahwa penanggulangan kenakalan remaja merupakan langkah utama bagi penanggulangan kejahatan secara umum.
2. Penanggulangan kejahatan yang terarah harus meliputi tindakan preventif dan rehabilitasi sosial.
3. Usaha penanggulangan kejahatan sebaik-baiknya harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
 - a. Sistem dan organisasi Kepolisian yang baik;
 - b. Peradilan yang efektif;
 - c. Hukum dan perundangan yang berwibawa;
 - d. Koordinasi antar penegak hukum dan aparat pemerintah yang serasi;
 - e. Partisipasi masyarakat dalam penanggulangan kejahatan;
 - f. Pengawasan dan kesiagaan terhadap kemungkinan timbulnya kejahatan;
 - g. Pembinaan organisasi kemasyarakatan.

Pokok-pokok strategi penanggulangan kejahatan sebagaimana dikemukakan tersebut harus menjadi acuan bagi seluruh anggota kepolisian dalam menanggulangi kejahatan. Selain itu, dalam penanggulangan tindak pidana polisi harus memperhatikan hal-hal berikut:

1. Kebijakan kepolisian dalam usaha penanggulangan kenakalan anak-anak di Indonesia merupakan pelaksanaan *Crime Prevention* (pencegahan kejahatan). Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh. W.A. Bonger (dalam Soedjono, 1976: 116): “Kebanyakan penjahat yang sudah dewasa umumnya sudah sejak mudanya menjadi penjahat, sudah merosot kesulitannya sejak kecil. Barang siapa menyelidiki sebab-sebab kejahatan anak-anak dapat mencari tindakan-tindakan pencegahan kejahatan anak-anak yang kemudian akan

berpengaruh baik pula terhadap pencegahan kejahatan orang dewasa”. Hal ini mendapat perhatian dan diaplikasikan oleh kepolisian, dengan mendirikan Biro Anak-anak yang bertugas mencegah, menyalurkan dan membasmi kenakalan anak-anak pemuda. dan kemudian Biro anak-anak ini disempurnakan menjadi BINAPTA (Pembinaan Anak-anak, Pemuda dan Wanita).

- 2 Dasar-dasar kebijaksanaan yang ditempuh oleh kepolisian dalam rangka penanggulangan kejahatan adalah sebagai berikut:
 - a. Mencegah kejahatan adalah lebih baik dari pada mencoba mendidik penjahat menjadi baik kembali. Bonger (dalam Atmasasmita, 1983: 58) mengemukakan bahwa:”mencegah lebih baik daripada menyembuhkan penyakit, demikianlah semboyan dari ilmu pengetahuan kedokteran sejak abad pertengahan abad ke 19, berlaku sama pula dalam dunia kriminologi. Mencegah kejahatan adalah lebih baik daripada mencoba mendidik penjahat menjadi orang baik kembali, lebih baik disini juga berarti lebih mudah, lebih murah mencapai tujuannya”. Sebagaimana kejahatan dilihat dari sudut agama adalah dosa, maka telah menjadi keharusan bagi setiap umat manusia beragama untuk mengatasi setiap perbuatan yang menimbulkan kerugian baik di dunia maupun di akhirat, karena hal tersebut merupakan suatu tugas yang mulia. Jadi mencegah kejahatan ialah untuk melindungi manusia dari kejahatan sehingga kejahatan itu harus diberantas demi keadilan dan ketentraman dalam kehidupan bermasyarakat. Rupanya pendapat dan dasar penanggulangan kejahatan tersebut juga telah menjadi prinsip kepolisian dalam rangka penanggulangan kejahatan.
 - b. Penyidikan Kejahatan ditujukan demi perlindungan hak-hak asasi manusia. Penyidikan (*opsporing*) biasanya dilakukan pada tingkat pertama mencari kebenaran materiil tentang sesuatu yang terjadi itu merupakan suatu delik, siapa pelakunya, kemudian dengan bukti-bukti menurut hukum/ undang-undang dimintakan suatu vonis serta pemasyarakatannya atau penuntutan oleh para penuntut umum kemudian peradilannya oleh para hakim, baru

kemudian pelaksanaan daripada vonis hakim (eksekusi). Pelaksanaan tugas penyidikan seperti disebutkan diatas merupakan kewajiban bagi kepolisian. Sekalipun kepolisian lebih menitik-beratkan usaha-usaha preventif namun kegiatan represif dibidang penyidikan pun tak dapat diabaikan. Secara umum Marshall B. Clinard, (dalam Atmasasmita, 1983: 168-169) memberikan saran bagi penanggulangan kejahatan di negara-negara berkembang sebagai berikut: “Setiap usaha untuk ketertiban sosial yang efektif dalam jangka panjang harus didasarkan pada suatu teori mengenai prilaku manusia yang sah. Tanpa itu, sulit disarankan cara-cara untuk ketertiban sosial yang harus dilakukan dalam penegakan kejahatan dan pembinaan pelanggar hukum serta delinkuensinya”.

Berpedoman pada program-program pencegahan sebagaimana yang telah diuraikan maka yang paling utama untuk keberhasilan program penanggulangan adalah adanya dukungan masyarakat setempat di mana program itu dilaksanakan. Dukungan itu berawal dari masyarakat yang menaruh perhatian dan mempunyai kesadaran bahwa penanggulangan kejahatan adalah tugas setiap orang.

Sistem keamanan lingkungan yang dilaksanakan di Indonesia dengan disertai dengan pengembangan secara lebih terarah pada komponen-komponen sistem keamanan swakarsa, adalah merupakan suatu langkah yang secara teoritik tepat sebagai pilihan strategis dalam pencegahan dan penanggulangan kejahatan. Namun, hal ini juga perlu ditunjang oleh usaha-usaha yang melembaga di dalam proses peradilan pidana dan pemasyarakatan guna mencegah residivisme.

Penentu keberhasilan strategi penanggulangan kejahatan secara lebih mendasar terletak pada aspek-aspek struktural dan kultural. Kegiatan-kegiatan penegak hukum yang terlampau berorientasi “represif” dengan mendayagunakan monopoli atas kekerasan yang sah secara maksimal dapat beakibat ganda merusak citra penegak hukum dan menjauhkan dari tujuan-tujuan hukum yakni keadilan substantif.

Pencegahan dan penanggulangan kejahatan yang efektif senantiasa membutuhkan gagasan dan tindakan inovatif. Akan tetapi penegakan hukum yang

efektif, juga harus bertumpu pada konsep yang secara sosial dapat dipertanggungjawabkan sehingga tidak mengkondisikan timbulnya sejumlah faktor kriminogenik yang baru.

Dari uraian-uraian di depan dapat dinyatakan bahwa salah satu hal penting dalam rangka penanggulangan kejahatan adalah usaha-usaha mencegah kejahatan harus lebih diutamakan daripada usaha-usaha memperbaiki penjahat.

Sekalipun demikian, cara-cara memperbaiki penjahat pun perlu diperhatikan dan diarahkan agar bisa dicegah kejahatan-kejahatan ulangan, cara-cara tersebut oleh Sutherland (dalam Atmasasmita, 1983: 86) dinamakan sebagai metode *prevention* dan *rehabilitation* dalam usaha penanggulangan kejahatan.

Secara singkat usaha preventif yang dilakukan oleh Kepolisian Resor Buleleng untuk mencegah judi tajan sesuai hasil wawancara dengan Made Artadana dan Wayan santiasa, diantaranya:

- a. Menggunakan pendekatan sosial, dengan mengadakan penyuluhan kepada masyarakat luas, aparat pemerintahan desa dinas dan desa pakraman, dan aparat pemerintah.
- b. Memprakarsai dan atau ikut berpartisipasi dalam kegiatan sosial budaya seperti kegiatan keolahragaan, kesenian, dan sebagainya, yang dapat dijadikan forum untuk menumbuhkan kesadaran tentang keburukan judi,
- c. Mendukung kegiatan sosial ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- d. Memanfaatkan kegiatan sosial relegius, untuk menyebarluaskan kesadaran untuk tidak berjudi.
- e. Memperketat pengawasan terhadap penjualan peralatan yang diperlukan untuk sabungan ayam.

Sedangkan tindakan represif yang dapat diambil terhadap suatu tindak pidana judi di antaranya:

- a. Memperketat pengawasan terhadap judi di masyarakat.
- b. Menindak pelaku tindak pidana judi..

- c. Mendisipinkan aparat yang melibatkan diri dalam perjudian.
- d. Mengawasi pelaksanaan perjudian, dengan bekerja sama dengan aparat desa dinas dan prajuru desa pakraman.
- e. Mendata pura yang yang upacaranya disertai dengan pelaksanaan tabuh rah.

PENUTUP

Dari apa yang diuraikan di depan, sebagai hasil akhir dapat ditarik simpulan sebagai berikut ini:

1. Dasar kewenangan Kepolisian melakukan upaya-upaya non penal dalam menangani perjudian dapat dihubungkan dengan tugas dan kewenangan anggota Kepolisian sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
2. Upaya-upaya non penal yang dilakukan Kepolisian Resor Buleleng untuk menangani perjudian di Buleleng di antaranya:
 - a. Menggunakan pendekatan sosial.
 - b. Memprakarsai dan/ atau ikut berpartisipasi dalam kegiatan sosial budaya.
 - c. Mendukung kegiatan sosial ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
 - d. Memanfaatkan kegiatan sosial relegius, untuk menyebarluaskan kesadaran untuk tidak berjudi.
 - e. Memperketat pengawasan terhadap penjualan peralatan yang diperlukan berjudi.

Sehubungan dengan hasil penelitian dapat dikemukakan saran-saran sebagai berikut:

1. Hendaknya aparat penegak hukum dapat memberikan tauladan kepada masyarakat dengan menegakkan dan menerapkan serta mentaati peraturan perundang-undangan yang ada, bukan malah memberi contoh yang kurang baik, misalnya malah aktif berjudi..

2. Upaya non penal yang dilakukan Kepolisian untuk mencegah perjudian, hanya dapat berhasil apabila didukung oleh masyarakat, karena itu segenap upaya itu harus melibatkan masyarakat dan memperhitungkan kepentingan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi. 2005. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Atmasasmita, Romli. 1983. *Capita Selecta Kriminologi*. Bandung: Armico.
- Bonger, W.A. 1977. *Pengantar Tentang Kriminologi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Departemen Pertahanan Keamanan. *Pola-pola Dasar Penanggulangan Kriminalitas Di Indonesia*.
- Hamdan, M. 1997. *Politik Hukum Pidana*. Jakarta: PT Raka Grafindo Persada.
- Hartono, Sunarjati. 1982. *Apakah The Rule of Law Itu?*. Bandung: Alumni.
- _____. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.
- Kartono, Kartini. 1981. *Gangguan-gangguan Psikis*. Bandung: Sinar Baru.
- Kusumah, Mulyana W. 1981. *Aneka Permasalahan Dalam Ruang lingkup Kriminologi*. Bandung: Alumni.
- _____. 1983. *Kejahatan, Penjahat, dan Reaksi Sosial*. Bandung: Alumni.
- Martasaputra, omon. 1983. *Prinsip-prinsip Kriminologi*. Bandung: Alumni.
- Muhammad, Addulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditia Bakti.
- Saherodji, H. Hari. 1980. *Pokok-pokok Kriminologi*. Jakarta: Aksara Baru.
- Saleh, Roeslan. 1982. *Pikiran-pikiran tentang Pertanggung jawab Pidana*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soedjono, D. 1976. *Penanggulangan Kejahatan (Crime Prevention)*. Bandung: Alumni.
- Soekanto, Soerjono, dan Mamuji, Sri. 2001. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- _____. 2004. *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sudarto. 1981. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Sutherland Edwin H. dan Cressey, Donald R. 1973. *Principles of Criminology*. Disadur Momon Martasaputra. Bandung: Alumni.
- Usman, Husaini, dan Akbar, Purnomo Setiady. 2003. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta: PT Bumi Aksara.