

## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### A. Teori Penegakan Hukum

##### 1. Pengertian Hukum

Hukum sebagai padanan kata dari istilah Jerman *Recht*, istilah Perancis *Droit*, dan istilah Italia *Diritto* diartikan sebagai tata perilaku yang mengatur manusia, dan merupakan tatanan pemaksa. Ini berarti bahwa semua tatanan itu bereaksi terhadap kejadian-kejadian tertentu, yang dianggap sebagai sesuatu yang tidak dikehendaki karena merugikan masyarakat. Reaksi tersebut terutama ditujukan terhadap perilaku manusia yang merugikan ini, dengan menggunakan tindakan paksa. Pengertian ini dikemukakan oleh Hans Kelsen.<sup>33</sup> Van Doorn, sosiolog hukum Belanda seperti yang dikutip Satjipto Rahardjo,<sup>34</sup> mengutarakan bahwa:

Hukum adalah skema yang dibuat untuk menata (perilaku) manusia, tetapi manusia itu sendiri cenderung terjatuh diluar skema yang diperuntukkan baginya. Ini disebabkan faktor pengalaman, pendidikan, tradisi, dan lain-lain yang mempengaruhi dan membentuk perilakunya.

John Austin, seorang ahli filsafat dari Inggris yang dikutip Soerjono Soekanto,<sup>35</sup> mengemukakan bahwa hukum merupakan perintah dari mereka yang memegang kekuasaan tertinggi atau dari yang memegang kedaulatan. Menurut Austin, hukum adalah yang dibebankan

---

<sup>33</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Cetakan II, Diterjemahkan dari Buku Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Berkeley: University California Press, 1978), (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa2007), h. 34-37

<sup>34</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2008), h. 4

<sup>35</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), h. 34

untuk mengatur makhluk berpikir, perintah mana dilakukan oleh makhluk berpikir yang memegang dan mempunyai kekuasaan. Jadi hukum didasarkan pada kekuasaan dari penguasa. Austin beranggapan bahwa hukum yang sebenarnya yaitu hukum yang dibuat oleh penguasa bagi pengikut-pengikutnya mengandung 4 (empat) unsur, yaitu perintah, sanksi, kewajiban dan kedaulatan.

Pendapat Friedrich Karl Von Savigny, seorang pemuka ilmu sejarah hukum dari Jerman mengemukakan bahwa hukum merupakan perwujudan dari kesadaran hukum masyarakat (*Volkgeist*). Menurutnya semua hukum berasal dari adat istiadat dan kepercayaan, bukan dari pembentuk undang-undang. Pendapat ini dikutip oleh Soerjono Soekanto.<sup>36</sup>

Pendapat Rudolph Von Ihering yang juga dikutip Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa hukum merupakan suatu alat bagi masyarakat untuk mencapai tujuannya. Von Ihering menganggap hukum sebagai sarana untuk mengendalikan individu-individu, agar tujuannya sesuai dengan tujuan masyarakat dimana mereka menjadi warganya. Menurutnya hukum juga merupakan suatu alat yang dapat dipergunakan untuk melakukan perubahan-perubahan sosial.<sup>37</sup>

Hestu Cipto Handoyo mengungkapkan bahwa hukum bila ditinjau dari sudut kefilosofan adalah mempelajari sebagian dari tingkah laku manusia, yaitu tingkah laku (atau perbuatan manusia) dalam

---

<sup>36</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok*,... h. 38-39

<sup>37</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok*,... h. 41

kehidupan antar pribadi yang akibatnya diatur oleh hukum dengan menitikberatkan pada tujuan keserasian antara ketertiban dengan kebebasan/ketenteraman dan dalam pergaulan hidup itu tercakup pula dalam aspek pemenuhan kedamaian.<sup>38</sup>

## 2. Pengertian Penegakan Hukum

Hukum sebagai social engineering atau social planning berarti bahwa hukum sebagai alat yang digunakan oleh agent of change atau pelopor perubahan yang diberi kepercayaan oleh masyarakat sebagai pemimpin untuk mengubah masyarakat seperti yang dikehendaki atau direncanakan. Hukum sebagai tatanan perilaku yang mengatur manusia dan merupakan tatanan pemaksa, maka agar hukum dapat berfungsi efektif mengubah perilaku dan memaksa manusia untuk melaksanakan nilai-nilai yang ada dalam kaedah hukum, maka hukum tersebut harus disebarluaskan sehingga dapat melembaga dalam masyarakat.

Di samping pelembagaan hukum dalam masyarakat, perlu dilakukan penegakan hukum (*law enforcement*) sebagai bagian dari rangkaian proses hukum yang meliputi pembuatan hukum, penegakan hukum, peradilan serta administrasi keadilan. Satjipto Raharjo menyampaikan pendapatnya mengenai penegakan hukum (*law enforcement*) adalah pelaksanaan hukum secara konkrit dalam kehidupan masyarakat. Setelah pembuatan hukum dilakukan, maka harus dilakukan pelaksanaan konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, hal tersebut

---

<sup>38</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Univ. Atma Jaya Yogyakarta, 2008), h. 8

merupakan penegakan hukum. Namun dalam istilah lain sering disebut penerapan hukum, atau dalam istilah bahasa asing sering disebut *rechistoepassing* dan *rechtshandhaving* (Belanda), *law enforcement* dan *application* (Amerika).<sup>39</sup>

Penegakan hukum merupakan tugas eksekutif dalam struktur kelembagaan negara modern, dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif dimaksud, atau yang disebut birokrasi penegakan hukum. Eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam peraturan (hukum) sesuai dengan bidang-bidang yang ditangani (*welfare state*).

Penegakan hukum menurut pendapat Soerjono Soekanto adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup.<sup>40</sup> Dalam hal penegakan hukum di Indonesia khususnya dalam pemberantasan korupsi, Satjipto Raharjo berpandangan bahwa pada umumnya kita masih terpaku cara penegakan hukum yang konvensional, termasuk kultur. Hukum yang dijalankan berwatak liberal dan memiliki kultur liberal yang hanya menguntungkan sejumlah kecil orang (*privileged few*) di atas “penderitaan” banyak orang.<sup>41</sup> Untuk mengatasi ketidakseimbangan dan ketidakadilan itu, kita bisa melakukan langkah

<sup>39</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum*,... h. 175-183

<sup>40</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum*,... h. 3

<sup>41</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum*,... h. 142-143

tegas (*affirmative action*). Langkah tegas itu dengan menciptakan suatu kultur penegakan hukum yang beda, sebutlah kultur kolektif. Mengubah kultur individual menjadi kolektif dalam penegakan hukum memang bukan hal yang mudah.

Sudikno Mertokusumo, mengatakan bahwa hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, sehingga hukum harus dilaksanakan secara normal, damai, tetapi dapat terjadi pula pelanggaran hukum, sehingga hukum harus ditegakkan agar hukum menjadi kenyataan.<sup>42</sup> Dalam penegakan hukum mengandung tiga unsur, pertama kepastian hukum (*rechtssicherheit*), yang berarti bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku dan tidak boleh menyimpang, atau dalam pepatah meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan (*fiat justitia et pereat mundus*). Hukum harus dapat menciptakan kepastian hukum karena hukum bertujuan untuk ketertiban masyarakat. Kedua kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), karena hukum untuk manusia maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai justru karena hukumnya diterapkan menimbulkan keresahan masyarakat. Ketiga keadilan (*gerechtigheit*), bahwa dalam pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus adil karena hukum bersifat umum dan berlaku bagi setiap orang dan bersifat menyamaratakan. Tetapi hukum tidak identik dengan keadilan karena keadilan bersifat subyektif, individualistic dan tidak menyamaratakan.

---

<sup>42</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2005), h. 160-161

Penegakan hukum menurut A. Hamid S. Attamimi seperti yang dikutip Siswanto Sunarno pada hakikatnya adalah penegakan norma-norma hukum, baik yang berfungsi suruhan (*gebot, command*) atau berfungsi lain seperti memberi kuasa (*ermachtigen, to empower*), membolehkan (*erlauben, to permit*), dan menyimpangi (*derogieren, to derogate*). Lebih lanjut Siswanto Sunarno mengatakan bahwa dalam suatu negara berdasarkan atas hukum materiil atau sosial yang bertekad memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa maka penegakan hukum peraturan perundang-undangan tidak dapat dicegah.<sup>43</sup>

Andi Hamzah mengemukakan penegakan hukum disebut dalam bahasa Inggris Law Enforcement, bahasa Belanda rechtshandhaving. Beliau mengutip Handhaving Milieurecht, *Handhaving* adalah pengawasan dan penerapan (atau dengan ancaman) penggunaan instrumen administratif, kepidanaan atau keperdataan dicapailah penataan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku umum dan individual. *Handhaving* meliputi fase *law enforcement* yang berarti penegakan hukum secara represif dan fase *compliance* yang berarti preventif.<sup>44</sup>

Koesnadi Hardjasoemantri mengemukakan: Perlu diperhatikan bahwa penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan

---

<sup>43</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: PT. Sinar Grafika, 2008), h. 42

<sup>44</sup> Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), h. 48-

berbagai sanksinya, seperti sanksi administrasi, sanksi perdata, dan sanksi pidana”.<sup>45</sup> Lebih lanjut Koesnadi Hardjasoemantri mengatakan bahwa:<sup>46</sup>

Penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk ini pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak, masyarakat bukan penonton bagaimana hukum ditegakkan, akan tetapi masyarakat aktif berperan dalam penegakan hukum.

Keith Hawkins mengemukakan seperti yang dikutip Koesnadi Hardjasoemantri bahwa: Penegakan hukum dapat dilihat dari dua sistem atau strategi, yang disebut *compliance* dengan *conciliatory style* sebagai karakteristiknya dan *sanctioning* dengan *penal style* sebagai karakteristiknya.<sup>47</sup> Pendapat lain dari Milieurecht yang juga dikutip Koesnadi Hardjasoemantri mengatakan bahwa:

Penyidikan serta pelaksanaan sanksi administrasi atau sanksi pidana merupakan bagian akhir (Sluit stuk) dari penegakan hukum. Yang perlu ada terlebih dahulu adalah penegakan preventif, yaitu pengawasan atas pelaksanaan peraturan. Pengawasan preventif ini ditujukan kepada pemberian penerangan dan saran serta upaya meyakinkan seseorang dengan bijaksana agar beralih dari suasana pelanggaran ke tahap pemenuhan ketentuan peraturan.<sup>48</sup>

## **B. Teori Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan Perundang-undangan sebagai produk hukum, bukan merupakan produk politik semestinya ditempatkan sebagai norma yang digali bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia, kaya akan budaya, nilai dan pluralisme hukum. Legislatif yang merupakan representasi dari rakyat bukan

<sup>45</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000), h. 375

<sup>46</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata*,... h. 375-376

<sup>47</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata*,... h. 376

<sup>48</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata*,... h.376

lagi mempertimbangkan untung rugi atau kepentingan elite penguasa dalam menjalankan fungsinya, apakah dalam setiap fungsi pengawasan, budgeting atau legislasi. Karakteristik tersebut merupakan wujud dari negara hukum pancasila dimana pembentuk peraturan perundang-undangan memahami spirit atau filosofi yang terkandung didalamnya. Bingkai Indonesia sebagai negara hukum mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam mengawal proses pembuatan peraturan perundang-undangan setiap sidangnya di ranah legislatif menghendaki para wakil rakyat di parlemen untuk berdialog, berkomunikasi dengan rakyatnya sebagai bahan pertimbangan dalam keputusan pembuatan hukum, sehingga mencapai suatu konsensus bersama, bukan keputusan politik dan kepentingan penguasa, tanpa membuka ruang-ruang publik yang merupakan tipologi hukum responsif.<sup>49</sup> Kegagalan legislasi dalam menciptakan produk hukum yang responsif dan partisipatif akan mengakibatkan pula hilangnya makna filosofi dari cita hukum pancasila yang sebenarnya sumbernya dari akar budaya Indonesia asli. Norma hukum yang dikristalkan menjadi peraturan perundang-undangan pada akhirnya memiliki tujuan hukum yang membahagiakan rakyatnya, sehingga mampu menghadirkan produk hukum yang mengandung nilai keadilan sosial (*social justice/substantial justice*).<sup>50</sup>

Maria Farida Indrati Soeprato mengatakan bahwa: secara teoritik, istilah “perundang-undangan” (*legislation*), *wetgeving* atau *gesetgebung*

<sup>49</sup> John Kenedi, Profesi Hukum dan Kode etik profesi, *Jurnal El-Afkar*, Vol. 5, No.1 Tahun 2016

<sup>50</sup> Wahyu Nugroho, Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 10, No. 3

mempunyai dua pengertian yaitu: pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah; kedua, perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun ditingkat Daerah. Pengertian perundang-undangan dalam konstruksi UU No 12 Tahun 2011, merupakan sebuah aturan tertulis yang mengikat secara umum dan dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan pula.<sup>51</sup>

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan-perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Setiap keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.
- d. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut *dnegan algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara

---

<sup>51</sup> Maria Farida Indrati Soepapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Cet. 13*, (Yogyakarta: Kansius, 2012), h 3

lain: *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften, wet, A MvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale stater verordebingen.*<sup>52</sup>

Peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan salah satu dari bentuk norma hukum. Dalam literatur hukum dan perundang-undangan, secara umum terdapat tiga (3) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu:

1. keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*);
2. keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi (*beschikking*);
3. keputusan normatif yang disebut vonnis. Selain ketiga bentuk produk hukum diatas, juga ada bentuk peraturan yang dinamakan "*beleids regels*" (*policy rules*) ini biasanya diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi peraturan kebijaksanaan, yang sering disebut sebagai quasi peraturan.<sup>53</sup>

Kemudian menurut Sajipto Raharjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut.<sup>54</sup>

- 1) Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
- 2) Bersifat universal. Artinya, dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja.

<sup>52</sup> Maria Farida Indrati Soepapto, *Ilmu Perundang-undangan ...*, h 11

<sup>53</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media, 2006), h 1

<sup>54</sup> Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya, 2004), h 25

3) Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Menurut *Burkhardt Kreams*, bahwa salah satu bagian besar dari ilmu perundang-undangan yaitu adalah teori perundang-undangan (*Gestzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif.<sup>55</sup>

Menurut Carl J. Fredrich sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiarmo dalam *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, menyatakan Konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan:<sup>56</sup>

Suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah (*a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*).<sup>57</sup>

Sehingga konstitusionalisme dengan pembatasannya terhadap kekuasaan dan jaminan hak politik warga negara dalam konstitusi, memunculkan suasana yang demokratis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, meminimalisir tindakan represif dari penguasa kepada rakyat. Selain itu, pemerintah memiliki legitimasi yang jelas.

<sup>55</sup> Maria Farida Indrati Soeparto, *Ilmu Perundang-undangan ...*, h 8

<sup>56</sup> Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, (PT Gramedia Pustaka Utama, 2009), h. 112

Proses kejelasan dan kejernihan makna dari suatu peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu proses pembangunan hukum, di samping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum.<sup>57</sup> Sebagaimana diketahui bersama bahwa pembangunan hukum yang dilaksanakan secara komprehensif mencakup substansi hukum atau disebut isi dari peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, agar perundang-undangan yang dihasilkan dapat mencerminkan kualitas yang baik sebagai produk hukum, maka perlu memahami beberapa dasar landasan dari pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain sebagai berikut.

#### 1) Landasan Filosofis

Landasan filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi Negara Indonesia, Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum termasuk semua upaya pembaruannya.<sup>58</sup> Menurut Notonegoro, nilai-nilai Pancasila merupakan nilai dasar yang harus selalu ada dan melekat dalam kehidupan

<sup>57</sup> John Kenedi, Analisis Pidana Terhadap Perzinahan dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam, *Jurnal Nuansa: Jurnal Studi Islam dan Kemasyarakatan*, Vol 12, No.1 Tahun 2019

<sup>58</sup> M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2009), h 12-

manusia. Dengan demikian, nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila tersebut merupakan nilai moral dasar yang selalu aktual yang selalu melingkupi antara satu dengan yang lainnya dalam tindakan manusia. Sebagai cita-cita hukum bangsa dan paradigma pembangunan hukum Pancasila memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia. Pertama, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada produk hukum yang menanam benih disintegrasi. Kedua, hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan golongan kuat. Ketiga, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum). Keempat, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apa pun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan.<sup>59</sup> Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag*, *filosofische gelding*), apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtsvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), h 55

<sup>60</sup> John Kenedi, Urgensi Penegakan Hukum Dalam Hidup Berbangsa Dan Bernegara, *Jurnal El-Afkar*, Vol. 5 No.2 Tahun 2016

## 2) Landasan Yuridis

Landasan Yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.<sup>61</sup> Secara formal landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membuat peraturan tertentu, secara material, landasan yuridis segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu. Sedangkan dari segi teknis, landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membentuk peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan undang-undang.<sup>62</sup> Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan memiliki landasan yuridis (*jurdische gronslag, juridische gelding*), apabila ia mempunyai dasar hukum (*rechtsgrond*) atau legalitas terutama pada peraturan perundang-undangan lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan itu lahir.

## 3) Landasan sosiologis

Landasan sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sosiologische gronslag, sosiologische gelding*) apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat

<sup>61</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), h 24

<sup>62</sup> Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), h 78

ditaati oleh masyarakat dan tidak menjadi huruf-huruf mati belaka.<sup>63</sup> Atas dasar sosiologis inilah diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat dapat diterima dalam masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan menerima daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya. Dalam teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) di tegaskan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan masyarakat tempat hukum itu berlaku. Tegasnya bahwa dimensi sosial ini mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.<sup>64</sup>

Dalam pembentukan undang-undang, organ atau lembaga pembentuk undang-undang adalah lembaga yang diberi kewenangan legislatif oleh konstitusi. Pada prinsipnya dengan kewenangan tersebut lembaga legislatif mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang sesuai keinginannya. Namun demikian, dalam pembentukan tersebut disamping harus berlandaskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik asas formal maupun asas material, harus juga dilakukan melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>65</sup>

Keberadaan undang-undang di suatu negara mempunyai kedudukan strategis dan penting, baik di lihat dari konsepsi negara hukum, hierarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk

---

<sup>63</sup> John Kenedi, Profesi Hukum dan Kode etik profesi, *Jurnal El-Afkar*, Vol. 5, No.1 Tahun 2016

<sup>64</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan ...*, h 25

<sup>65</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan ...*, h 25

formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Sesuai dengan yang dikemukakan oleh Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya. Bagir Mananpun mengatakan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (*legislasi*) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>66</sup>

Mengingat strategis dan pentingnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, maka setiap negara akan berusaha membuat undang-undang ideal melalui proses pembentukan mulai dari proses pengusulan, pembahasan, persetujuan, hingga penetapan dan pengesahan yang dilakukan dengan prinsip *check and balances* sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki.

Berdasarkan teori peraturan perundang-undang di atas, penulis akan menggunakannya dalam penelitian, digunakan untuk menilai sejauh mana penerapan peraturan perundang-undangan tentang sampah berjalan di kota Bengkulu, serta teori peraturan perundang-undangan ini mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam menganalisa tentang berjalan atau tidaknya peraturan perundang-undangan tersebut oleh dinas bersangkutan.

---

<sup>66</sup> Maria Farida Indrati Soepapto, *Ilmu Perundang-undangan ...*, h 8

## C. Teori Implementasi

### 1. Pengertian Implementasi

Konsep implementasi semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan public selalu ditindak lanjuti dengan implementasi kebijakan.<sup>67</sup>

Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan. Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan Edwards III bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat.

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, “implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan.”<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Akib, Haedar dan Antonius Tarigan, Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya, *Jurnal Baca*, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pepabari Makassar, 2008, h 117

<sup>68</sup> Purwanto dan Sulistyastuti, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi

Menurut Agustino, “implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.”<sup>69</sup>

Ripley dan Franklin menyatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Grindle (dalam Winarno), memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.<sup>70</sup>

Menurut Syauckani, implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana

---

<sup>69</sup> Agostiono, Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn, <http://kertyawitaradya.wordpress.com>, diakses 30 Maret 2024

<sup>70</sup> Sunyoto Usman, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2004), h. 7

diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup, Pertama persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Kedua, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijaksanaan tersebut. Ketiga, bagaimana menghantarkan kebijaksanaan secara kongkrit ke masyarakat.<sup>71</sup>

Berdasarkan pandangan tersebut diketahui bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil kegiatan pemerintah.

Sedangkan menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk

---

<sup>71</sup> Syaikani, *Otonomi Dalam Kesatuan*, (Yogyakarta : Yogya Pustaka, 2004), h. 295

menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Syukur dalam Surmayadi mengemukakan ada tiga unsur penting dalam proses implementasi yaitu: (1) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan (2) target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan ditetapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan (3) unsur pelaksana (Implementor) baik organisasi atau perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.<sup>72</sup>

Implementasi melibatkan usaha dari policy makers untuk memengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (target group). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, misalnya, kebijakan pembangunan infrastruktur publik untuk membantu masyarakat agar memiliki kehidupan yang lebih baik, Sebaliknya untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa. Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.

---

<sup>72</sup> Surmayadi, Nyoman. I, *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Citra Utama, 2005), h. 79

untuk memperkaya pemahaman kita tentang berbagai variabel yang terlibat didalam implementasi.

## 2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi

Keberhasilan implementasi menurut Merile S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup:<sup>73</sup>

- 1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan.
- 2) jenis manfaat yang diterima oleh target group, sebagai contoh, masyarakat di wilayah slumareas lebih suka menerima program air bersih atau perlistrikan daripada menerima program kredit sepeda motor.
- 3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.
- 4) Apakah letak sebuah program sudah tepat. Variabel lingkungan kebijakan mencakup:
  - a. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para actor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
  - b. Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa.
  - c. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Van Meter dan van Horn menjelaskan bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik

<sup>73</sup> Buku Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Pressindo), 2002, h 21

direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.<sup>74</sup> Van Meter dan Van Horn (dalam buku Winarno), menggolongkan kebijakan-kebijakan menurut karakteristik yang berbeda yakni, jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemerintah serta dalam proses implementasi berlangsung. Unsur perubahan merupakan karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dua (2) hal:<sup>75</sup>

- a. Implementasi akan di pengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Untuk hal ini, perubahan-perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif daripada perubahan-perubahan drastis (rasional), seperti dikemukakan sebelumnya perubahan inkremental yang didasarkan pada pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidak sempurnaan sosial yang nyata sekarang ini dari pada mempromosikan tujuan sosial dari masa depan. Hal ini sangat berbeda dengan perubahan yang didasarkan pada keputusan rasional yang lebih berorientasi pada perubahan besar dan mendasar. Akibatnya peluang terjadi konflik maupun ketidak sepakatan antara pelaku pembuat kebijakan akan sangat besar.
- b. Proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakukan

---

<sup>74</sup> Buku Budi Winarno, *Teori dan Proses*, ... h 179

<sup>75</sup> Buku Budi Winarno, *Teori dan Proses*, ... h 179

progenisasi secara drastis. Kegagalan program-program sosial banyak berasal dari meningkatnya tuntutan yang dibuat terhadap struktur-struktur dan prosedur-prosedur administratif yang ada.

## **D. Teori Kepolisian Republik Indonesia**

### **1. Pengertian, Fungsi dan Wewenang Kepolisian**

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) adalah Kepolisian nasional di Indonesia, yang bertanggung jawab langsung di bawah presiden. Polri mengemban tugas-tugas kepolisian di seluruh Indonesia. Polri dipimpin oleh seorang Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri). Organisasi Polri disusun secara berjenjang dari tingkat pusat sampai ke daerah. Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia, Kepolisian adalah urusan polisi atau segala sesuatu yang bertalian dengan Polisi.<sup>76</sup> Polisi berasal dari kata Yunani yaitu Politea yang berarti seluruh pemerintahan negara kota. Polisi mengandung arti sebagai organ dan fungsi, yakni sebagai organ pemerintahan dengan tugas mengawasi, disertai paksaan agar tidak terjadi pelanggaran. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Polisi adalah: 1. badan pemerintahan yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum. 2. anggota badan pemerintah (pegawai Negara yang bertugas menjaga keamanan dsb).<sup>77</sup> Istilah Polisi menurut Raymond B. Fosdick adalah sebagai kekuatan utama untuk melindungi individu-individu dalam hak-hak hukum mereka. Menurut

<sup>76</sup> <http://krisnaptik.com/polri-4/hukum-kepolisian/hukum-kepolisian-2/>, Di akses pada tanggal 23 september 2022, Pukul 15.10 WIB

<sup>77</sup> <https://kbbi.web.id/polisi>, Di akses pada tanggal 23 september 2022, pukul 15.50 WIB

Steinmezt bahwa: untuk mengatur keamanan, pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan. Bagi mereka yang tidak menurutinya akan dihukum dan diberi nasehat. Untuk melaksanakan peraturan tersebut, pemerintah mengangkat beberapa pegawai untuk menjaga keamanan dan ketertiban umum, untuk melindungi penduduk dan harta bendanya serta untuk menjalankan peraturan-peraturan yang diadakan oleh pemerintah. Mereka yang diberi tugas tersebut disebut pegawai polisi.

Dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Pasal 1 ayat 1 menyebutkan: “Kepolisian adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Kepolisian merupakan organ pemerintahan yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan negara karena itu keberadaannya tidak dapat dipisahkan dari pemerintahan. Dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian bahwa: Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan kamtibmas, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam Pasal 4 UU No. 2 tahun 2002 bahwa: Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpelihara tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan,

pengayoman dan pelayanan masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.<sup>78</sup>

Jika dilihat secara yuridis, fungsi kepolisian berkaitan dengan kewenangan kepolisian yang berlandaskan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Kewenangan Kepolisian mencakup dalam tataran represif, preventif, dan preemtif. Tataran represif adalah dimana pada waktu melaksanakan tugas dan wewenangnya selalu mengutamakan azas legalitas, hal ini dilakukan dalam rangka penegakan hukum, sedangkan tataran preventif dan pre-emptif adalah dimana dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya selalu mengutamakan azas preventif, azas partisipatif (memberikan kesempatan terhadap peran serta masyarakat dalam melaksanakan tugasnya), dan azas subsidair (azas yang mewajibkan Polri melakukan tindakan yang perlu sebelum instansi teknis yang berwenang hadir di tempat kejadian dan selanjutnya menyerahkan kepada instansi yang berwenang).

Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 30 ayat (4) (setelah di amandemen):

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat Negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum.

---

<sup>78</sup> <http://krisnaptik.com/polri-4/hukum-kepolisian/hukum-kepolisian-2/>, Di akses pada tanggal 23 september 2022, Pukul 15.10 WIB

Berdasarkan pasal tersebut jelas prioritas Polri adalah pada penegakan hukum. Berarti tugas-tugas kepolisian lebih di arahkan kepada bagaimana cara menindak pelaku kejahatan sedangkan perlindungan dan pelayanan masyarakat merupakan prioritas kedua dari tindakan kepolisian. Beberapa peran Kepolisian dalam melaksanakan fungsinya:

1) Peran Kepolisian dalam Penegakan Hukum

Kepolisian merupakan bagian dari *Criminal Justice System* selaku penyidik yang memiliki kemampuan penegakan hukum (*represif*) dan kerjasama kepolisian internasional untuk mengantisipasi kejahatan internasional. Dalam melaksanakan perannya untuk menciptakan kepastian hukum Polri harus profesional dalam bidang hukum acara pidana dan perdata dan mampu meningkatkan kesadaran hukum masyarakat sehingga tidak terjadi korban dari tindakan kesewenang-wenangan serta harus mampu menolak suap atau sejenisnya.

2) Peran Kepolisian sebagai pengayom dan pelindung masyarakat

Peran ini diwujudkan dalam kegiatan pengamanan baik yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan maupun yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan. Peran ini diwujudkan dalam bentuk:

- a. Mampu menempatkan diri sejajar dengan masyarakat, tidak arogan dan merasa tidak lebih di mata masyarakat

- b. Mampu dan mau bekerja keras untuk mencegah dan meniadakan segala bentuk kesulitan masyarakat
- c. Mampu melindungi berdasarkan hukum dan tidak melakukan pelanggaran hukum
- d. Mampu mengantisipasi secara dini dalam membentengi masyarakat dan segala kemungkinan yang bakal mengganggu ketentraman dan ketertiban masyarakat.

### 3) Peran Kepolisian sebagai pelayan masyarakat

Peran ini menjamin ketentraman, kedamaian dan keadilan masyarakat terselenggara dengan seimbang, serasi dan selaras. Kepolisian sebagai tempat mengadu, melapor segala permasalahan masyarakat yang mengalami kesulitan perlu memberikan pelayanan.

Sebagaimana fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan dalam bidang pemeliharaan kekuasaan dan ketertiban masyarakat. Mengenai tugas dan wewenang aparat kepolisian, dicantumkan pada Bab III UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Adapun tugas pokok Kepolisian disebutkan dalam pasal 13 UU No. 2 tahun 2002 adalah:

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

Pada pasal 14 ayat (1) UU No. 2 tahun 2002 dalam menjalankan tugas pokok kepolisian, aparat polri bertugas menjalankan:

- a. Melaksanakan pengaturan penjagaan, pengawalan, dan patrol terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kenutuhan;
- b. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- c. Turut serta dalam membina hukum nasional;
- d. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- e. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- f. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- g. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensic dan psikologi keolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- h. 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;

- i. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum di tangani oleh institusi dan/atau pihak yang berwenang;
- j. Memberikan pelayanan kepada masyarakatsesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian serta;
- k. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

Pasal 15 ayat (1) berbunyi Polri secara umum berwenang:

- a. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
- b. Membantu penyelesaian perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- c. Mencegah dan menanggulangi penyakit masyarakat;
- d. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administrative kepolian;
- 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 criminal nasional;

- k. Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- l. Memberikan bantuan pengamanan pada siding pelaksanaan putusan pengadilan, kehiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
- m. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara  
Kepolisian dalam peraturan perundang-undangan lainnya berwenang:
  - a. Memberikan izin dan mengawasi kegiatan 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 terhadap 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 keamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
  - h. Melakukan kerjasama 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 dengan instansi lain;
- j. Mewakili Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
- k. Melaksanakan kewenangan lain termasuk dalam lingkup tugas kepolisian

## 2. Peran Direktorat Kepolisian Perairan Udara

Peran Direktorat Kepolisian Perairan Udara Daerah Bengkulu, telah diatur dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2021 tentang Pembentukan Unit Organisasi Tertentu Pada Kesatuan Kewilayahan Pasal 1 ayat (5), Pasal 2, dan Pasal 8.

Pasal 1 ayat (5) yang berbunyi:

Direktorat Kepolisian Perairan dan Udara yang selanjutnya disebut Ditpolairud adalah unsur pelaksana tugas pokok dalam bidang kepolisian perairan dan udara pada tingkat Polda yang berada di bawah Kapolda.

Pasal 2 yang berbunyi:

- (1) Pembentukan unit organisasi tertentu pada kesatuan kewilayahan terdiri atas:
  - a. tingkat Polda, meliputi:
    - 1. Pesawat Udara Ditpolairud;
    - 2. Batalyon Satbrimob Polda; dan
    - 3. Bidlabfor;
  - b. tingkat Polres, meliputi:
    - 1. Satpamobvit;
    - 2. Satpolairud; dan
    - 3. Unitpolsatwa Satsamapta;

- c. tingkat Polsek, meliputi:
  - 1. Unit Lantas pada Polsek tipe C dan tipe D; dan
  - 2. Unit Polair.
- (2) Bidlabfor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a angka 3, terdiri atas:
  - a. tingkat II, merupakan unit organisasi Bidlabfor baru terbentuk; dan
  - b. tingkat I, merupakan peningkatan unit organisasi Bidlabfor dari tingkat II.
- (3) Pembentukan unit organisasi tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi:
  - a. persyaratan; dan
  - b. tata cara.

Pasal 8 yang berbunyi:

Pembentukan unit organisasi Satpolairud sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b angka 2, harus memenuhi persyaratan:

- a. memiliki wilayah perairan meliputi perairan laut/sungai/muara atau danau;
- b. adanya laporan perkembangan kerawanan dan situasi Kamtibmas perairan 3 (tiga) tahun terakhir yang menunjukkan adanya peningkatan;
- c. memiliki lahan untuk markas komando dan dermaga; dan
- d. terpenuhinya anggota Polri paling sedikit 15% dari daftar susunan personel dengan keahlian, kemampuan dan keterampilan fungsi kepolisian perairan.

Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2018 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Daerah Pasal 34, Pasal 46, Lampiran XXIII Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Daerah huruf 10.<sup>79</sup>

Pasal 34 berbunyi:

- (1) Susunan organisasi Ditpolairud, meliputi:
  - a. Direktur Polairud (Dirpolairud);
  - b. Wakil Dirpolairud (Wadirpolairud);

<sup>79</sup> <https://fh.unila.ac.id/peran-polairud-dan-psdkp-dalam-upaya-penanggulangan-illegal-fishing-di-provinsi-lampung/>, diakses pada 01 Januari 2024

- c. Subbagian Perencanaan dan Administrasi (Subbagrenmin), terdiri atas:
    1. Urusan Perencanaan (Urren);
    2. Urusan Administrasi dan Tata Usaha (Urmintu); dan
    3. Urusan Keuangan (Urkeu);
  - d. Bagian Pembinaan Operasional (Bagbinopsnal), terdiri atas:
    1. Subbagian Administrasi Operasional (Subbagminopsnal); dan
    2. Subbagian Analisis dan Evaluasi (Subbagev);
  - e. Subdirektorat Penegakan Hukum (Subditgakkum), terdiri atas:
    1. Seksi Intel Perairan (Siintelair), meliputi beberapa unit;
    2. Seksi Penyidikan (Sisidik), meliputi beberapa unit; dan
    3. Seksi Tahanan dan Barang Bukti (Sitahti);
  - f. Subdirektorat Patroli Air dan Udara (Subdit Patroliairud), terdiri atas:
    1. Seksi Patroli dan Pengawasan Perairan dan Udara (Sipatwalairud), meliputi beberapa unit; dan
    2. Seksi Pembinaan Masyarakat Perairan dan Potensi Dirgantara (Sibinmasair dan Potdirga), meliputi beberapa unit;
  - g. Subdirektorat Fasilitas, Pemeliharaan dan Perbaikan (Subditfasharkan), terdiri atas:
    1. Seksi Fasilitas (Sifas); dan
    2. Seksi Pemeliharaan dan Perbaikan (Siharkan)
  - h. Kapal; dan
  - i. Pesawat Udara (Pesud).
- (2) Tugas, fungsi, struktur organisasi dan Daftar Susunan Pegawai Negeri pada Polri di Ditpolairud tercantum dalam Lampiran XXIII yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Kepolisian ini.
- Pasal 46 berbunyi:
- (1) Pembentukan dan operasionalisasi Pesud sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) huruf i yang berada di Ditpolairud Polda, dilaksanakan berdasarkan Keputusan Kapolri atas usulan Kapolda.
  - (2) Pembentukan dan operasionalisasi Bidlabfor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 yang berada di tingkat Polda Tipe A dan B, dilaksanakan berdasarkan Keputusan Kapolri atas usulan Kapolda.
  - (3) Pembentukan dan operasionalisasi Batalyon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 huruf l dan m yang berada di Satbrimob Polda, dilaksanakan berdasarkan Keputusan Kapolri atas usulan Kapolda.

## E. Teori *Siyasah Dusturiyah*

### 1. Pengertian *Siyasah Dusturiyah*

*Siyasah dusturiyah* merupakan bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.<sup>80</sup> Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Permasalahan di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>81</sup>

Abul A'la al-Maududi mendefenisikan dustur dengan: “Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara”.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2014, h 47

<sup>81</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Jakarta: Kencana, 2003, h 51

<sup>82</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat ...*, h 52

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kata-kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur* tersebut di atas.

Bila dipahami penggunaan istilah *fiqh dusturi*, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai *dustur* dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dustur* tersebut.<sup>83</sup>

Dalam *fiqh siyasah*, konstitusi disebut juga dengan “*dusturi*”. Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama.” Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster (Majusi)*. Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (*konvensi*) maupun tertulis (konstitusi). Kata *dustur* juga sudah diserap ke

---

<sup>83</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat ...*, h 53

dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara.<sup>84</sup>

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.<sup>85</sup>

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.

## **2. Ruang Lingkup dan Kajian *Siyasah Dusturiyah***

*Fiqh siyasah dusturiyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>86</sup>

<sup>84</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 177-178

<sup>85</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 177-178

<sup>86</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 47

- (1) Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
- (2) Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
- (3) Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
- (4) Persoalan *bai'at*
- (5) Persoalan *waliyul ahdi*
- (6) Persoalan perwakilan
- (7) Persoalan *ahlul halli wal aqdi*
- (8) Persoalan *wizarah* dan perbandingannya

Persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.<sup>87</sup>

Apabila dilihat dari sisi lain *fiqh siyasah dusturiyah* dapat dibagi kepada:<sup>88</sup>

- (1) Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahl al-hall wa al 'aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non-muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.
- (2) Bidang *siyasah tanfidhiyah*, termasuk di dalamnya persoalan *imamah*, persoalan *bai'ah*, *wuzarah*, *waliy al-ahdi*, dan lain-lain.
- (3) Bidang *siyasah qadha'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- (4) Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan

<sup>87</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 47-48

<sup>88</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 48

tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama yang dimainkan oleh negara dalam hal ini.

Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur'an dan Hadis. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Adapun analogi adalah melakukan metode Qiyas suatu hukum yang ada nash-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip *syari'ah* dan kehendak *syar'i* (Allah). Bila tidak ada nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al 'aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen). Kedua, tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidiyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan

dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, wilayah *al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan wilayah *al-mazhalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).<sup>89</sup>

Berdasarkan teori *siyasah duturiyah* di atas, penulis ingin menilai Terhadap Implementasi Tugas Kepolisian Dalam Pencegahan *Illegal*

---

<sup>89</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 157-158

*Fishing Terhadap Nelayan Yang Menggunakan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela Dan Pukat Tarik Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Kasus Di Direktorat Kepolisian Perairan Dan Udara Daerah Bengkulu), tentang sejauh mana kinerja dari Direktorat Kepolisian Perairan Dan Udara Daerah Bengkulu mengenai tentang Implementasi Tugas Kepolisian Dalam Pencegahan *Illegal Fishing* Terhadap Nelayan Yang Menggunakan Alat Penangka Ikan Pukat Hela Dan Pukat Tarik, serta dapat diajukan sebagai solusi yang baik mengenai tugas, fungsi dan wewenang dalam menjalankan tugas-tugas yang telah diamanahkan.*

