

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa negara berkewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Perlindungan yang dimaksud meliputi pula perlindungan masyarakat terhadap aktivitas kriminal dan hal-hal lain yang memberi potensi timbulnya hal itu sehingga negara berkewajiban mengadakan pencegahan dan penanggulangan kejahatan. Dewasa ini setiap kali para ahli hukum pidana membicarakan pencegahan dan penanggulangan kejahatan, hal tersebut dilakukan secara komprehensif. Artinya, masalah kriminalitas tidak lagi dapat dipahami semata-mata dari sudut pandang hukum pidana, tetapi mesti dikaitkan dengan permasalahan sosial lain. Cara pandang demikian menyebabkan masalah kejahatan dilihat sebagai suatu masalah sosial¹ yang penanganannya pun tidak semata-mata dilakukan dengan menggunakan hukum pidana, tetapi didahului oleh penegakan hukum lain (hukum perdata dari administrasi negara),² dan dilakukan pula upaya-upaya penataan institusi sosial lainnya (pendidikan, aktifitas pemuda, tenaga kerja, kesehatan dan kependudukan).³

Pandangan di atas sejalan dengan hakikat hukum pidana itu sendiri. Sudah menjadi kesepakatan para ahli bahwa hukum pidana mempunyai sifat *ultimum*

¹ March Ancel, *Social Defence; A Modern Approach to Criminal Problems*, London : Routledge and Paul Kegan, 1965, hal. 209

² Hoefnagels, *The Otherside of Criminology*, Deventer : Kluwe BV, 1973, hlm. 57

³ John Graham, *Crime Prevention Strategis in Europe and North America*, Helsinki : Helsinki Institute for Crime Prevention Affiliated with the United Nations, 1990, hal. 18-60

remedium. Loebby Loqman, misalnya, mengatakan bahwa penindakan hukum dapat dilakukan melalui hukum perdata, hukum administrasi, atau hukum pidana, dan sebaiknya penindakan melalui hukum pidana tetap sebagai “ultimum remedium”.⁴ Hukum pidana dipandang sebagai sarana paling akhir yang dapat digunakan untuk mengendalikan suatu perbuatan, setelah lapangan hukum lain dan sarana-sarana sosial lainnya tidak mampu lagi melakukannya. Sifat umum *remedium* dari hukum pidana ini dapat dilihat dari dua segi. Pada satu sisi penggunaan hukum pidana oleh pembentuk undang-undang untuk melarang dan mengancam dengan sanksi pidana suatu perbuatan sebagai tindak pidana, baru dapat dilakukan apabila perbuatan yang dicelakan tersebut benar-benar tidak dapat ditanggulangi dengan lapangan hukum lain atau sarana sosial lainnya. Pada sisi lain, penegak hukum pun pada waktu akan menegakan hukum pidana supaya bersikap selektif dan cermat. Tidaklah bijaksana apabila setiap pelanggaran hukum pidana harus diakhiri dengan dijatuhkannya sanksi pidana terhadap pembuatnya. Artinya dalam menggunakan hukum pidana kita harus bersikap menahan diri di samping teliti.⁵ Hal terakhir ini sejalan dengan asas oportunitas yang dianut hukum acara pidana Indonesia dalam mengadakan penuntutan pidana. Menurut Loebby Loqman, hal ini berarti bahwa tidak semua perkara akan diajukan ke depan pengadilan⁶ dan karena itu pula tidak dijatuhi sanksi pidana. Penuntutan pidana sebaiknya tidak dilakukan apabila dipandang tidak bermanfaat dari segi kepentingan umum. Sikap GBHN 1998 mengenai penegakan hukum,

⁴ Loebby Loqman, *Delik Politik di Indonesia*, Jakarta : Ind-Hill-Co, 1993 hal. 5

⁵ Roeslan Saleh, *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*, Jakarta ; Sinar Grafika, 1988, hlm.

⁶ Loebby Loqman, *Hukum Acara Pidana Indonesia (Suatu Ikhtisar)*, Jakarta : Datacom, 1996, hal. 22

pada umumnya mengamankan agar penerapan dan penegakan hukum dilaksanakan secara tegas, lugas, manusiawi, konsekuen, konsisten, dan tidak diskriminatif, serta berdasarkan asas keadilan dan kebenaran dalam rangka mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum, meningkatkan tertib sosial dan disiplin nasional, mendukung pembangunan, serta memelihara stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Asas keadilan dan kebenaran dalam penegakan hukum telah menjiwai sifat *ultimum remedium* hukum pidana yang dimanifestasikan dalam asas oportunitas penuntutan.

Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa ketika pencegahan dan penanggulangan kejahatan dilakukan dengan hukum pidana, hal itu semakin diarahkan untuk melakukannya dalam kerangka sistem peradilan pidana. Pendekatan baru ini menempatkan pencegahan dan penanggulangan kejahatan sebagai tujuan sistem peradilan pidana. Hal ini sejalan dengan pendapat J.W. Lapatra, yang menyatakan, bahwa "dari sistem peradilan pidana itu ada empat komponen fungsi yang satu dengan yang lainnya selalu berhubungan dan berkoordinasi, yang memiliki satu kesatuan persepsi dan satu tujuan yang sama, yaitu usaha untuk menanggulangi kejahatan."⁷ Maksudnya adalah bahwa seluruh kinerja subsistem-subsistem peradilan pidana (lembaga penyidik, lembaga penuntut umum, lembaga pengadilan, dan lembaga pelaksana pidana) di arahkan untuk terkendalinya suatu kejahatan tertentu, sampai pada batas yang dapat ditoleransi.

⁷ J.W. Lapatra, *Analyszing the Criminal Justice System*, Massachusetts : Lexinton Books, 1978 hal. 86

Konsep ini menempatkan kepolisian sebagai pusat perhatian, mengingat lembaga penyidik merupakan penjaga pintu gerbang (*gatekeepers*) sistem peradilan pidana.⁸ Pertama kali seorang pelaku kriminal "berhubungan' dengan sistem peradilan pidana, yang dihadapi mula-mula adalah subsistem kepolisian. Hal ini sejalan dengan pentahapan proses peradilan pidana oleh KUHAP, yang menurut Loebby Loqman, menempatkan kepolisian sebagai "centre figur"⁹ Apakah seseorang tersebut akan terus bergulir masuk ke dalam subsistem lain yang berakhir dengan dijatuhkannya pidana atau tidak, sangat tergantung pada keputusan-keputusan yang diambil oleh lembaga penyidik, yaitu kepolisian. Hal ini sering disebut sebagai diskresi kepolisian. Namun, perlu diingat bahwa fungsi kepolisian bukan semata-mata bersifat represif, yaitu berperan dalam proses (acara) pidana, tetapi lebih penting untuk dapat bersifat preventif. Dalam hal ini aparat kepolisian digambarkan sebagai pejabat yang tujuan pelaksanaan tugasnya untuk mencegah terjadinya kejahatan (*goal prevention office*).¹⁰ Oleh karena itu kinerja subsistem kepolisian tidak hanya diisi oleh hal-hal yang bersifat penanggulangan kejahatan, tetapi lebih penting daripada itu pencegahan kejahatan menjadi sifat yang menonjol dari subsistem tersebut.

Selain itu, salah satu karakteristik sistem peradilan pidana adalah adanya tingkat pengungkapan perkara (*clearance rate*) yang relatif tinggi. Tingkat pengungkapan perkara yang relatif tinggi ini hanya dapat terjadi apabila adanya

⁸ John Baldwin dan A. Keith Bottomley (ed), *Criminal Justice; Selected Readings*, London : Martin Robertson, 1978, hal. 35-70

⁹ Loqman, *Op. Cit.*, hal. 2

¹⁰ Linda Harvey, Penny Grishaw dan Ken Pease, "Crime Prevention Delivery : The work of Crime Prevention Officer" dalam Rod Morgan dan David J. Smit (ed), *Comog to term with policing* London : Routledge, 1989, hal. 83

efisiensi yang tinggi pula dalam subsistem kepolisian dan kerja sama masyarakat dalam penegakan hukum.¹¹ Oleh karena itu keberhasilan pencegahan dan penganggulan kejahatan melalui; pendayagunaan sistem peradilan pidana sangat ditentukan oleh kecakapan lembaga penyidik memainkan peranannya dalam sistem tersebut. Apalagi ide pembangunan sistem peradilan pidana belakangan ini lebih ditekankan pada adanya keterpaduan sistem. Meskipun diakui Muladi istilah "keterpaduan" dihadapkan pada "sistem" agak berlebihan, hal itu harus dipahami sebagai tekanan perlunya integrasi, dan koordinasi.¹² Suatu keputusan yang diambil pada waktu perkara berada pada tahap penyidikan akan mempengaruhi keputusan-keputusan lain yang akan diambil oleh subsistem-subsistem selanjutnya, sampai pelaku dikembalikan ke masyarakat. Pengembalian pelaku tindak kriminal ke masyarakat dapat terjadi pada setiap tahap proses peradilan pidana, ataupun ketika seluruh tahap proses peradilan pidana telah selesai. Baik penyidik, penuntut umum maupun hakim sewaktu-waktu dapat menghentikan proses peradilan pidana. Meskipun demikian, menurut Mardjono Reksodiputro proses peradilan pidana baru berhenti pada saat terpidana dapat dilepaskan ke masyarakat sebagai seorang warga negara yang telah menjalani pidananya secara penuh.¹³ Akibatnya, kepolisian sangat menentukan terwujudnya sistem peradilan pidana yang terpadu.

Pendekatan sistemik ini diharapkan berlaku untuk semua jenis tindak pidana, termasuk tindak pidana narkoba dan psiko aktif lain (psikotropika).

¹¹ Muladi, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Semarang : BP. Undip, 1995, hal. 5-6

¹² Ibid, hal. 1

¹³ Mardjono Reksodiputo, "Sistem Peradilan Pidana Indonesia; Melihat kepada kejahatan dan penegakan hukum dalam batas-batas toleransi", Pidato pengukuhan Guru Besar, UI, 1993

Namun, perlu diingat bahwa tindak pidana narkotika dan psikotropika terdiri atas dua kelompok tindak pidana yang mempunyai karakter yang sangat berbeda, yaitu tindak pidana peredaran gelap narkotika dan psikotropika dan tindak pidana penyalahgunaan narkotika dan psikotropika. Kebijakan yang ditetapkan dan langkah-langkah pencegahan dan penanggulangan kedua kelompok tindak pidana ini sangat khas satu sama lain. Hal demikian juga mempengaruhi peran subsistem kepolisian dalam pencegahan dan penanggulangan kejahatan ini. Subsistem kepolisian sebagai penentu apakah seorang pelaku pidana narkotika dan psikotropika akan ditangani dengan penegakan hukum pidana atau tidak, harus dengan sungguh-sungguh memperhatikan berbagai kebijakan yang ditetapkan terhadap tindak pidana tersebut sehingga dengan hati-hati dan teliti sekali dapat memberdayakan sistem peradilan pidana secara efektif dan efisien.

Salah satu hal yang perlu diingat dalam menangani tindak pidana ini misalnya, dilihat dari wujudnya penyalahgunaan narkotika dan psikotropika merupakan tindak pidana yang dalam banyak segi bersifat 'crimes without victim' ¹⁴ Artinya pada satu sisi korban dan pelaku merupakan pihak yang sama. Korban penyalahgunaan narkotika adalah mereka yang secara sukarela melakukan penyalahgunaan narkotika sehingga diperlukan efisiensi ke kepolisian dan ke masyarakat dalam mengungkap perkara penyalahgunaan narkotika dan psikotropika. Di samping itu, menjadi suatu kecenderungan akhir-akhir ini adalah peredaran gelap yang menjadi sumber dan pendorong adanya penyalahgunaan narkoba dan psikotropika memiliki dimensi "Internasional karena

¹⁴ Edwin M. Schur, *Crimes Without Victim*, New Jersey. Prentice Hall, 1965, hal. 169-179

prakteknya meliputi suatu skala yang bersifat internasional. Efektivitas pelaksanaan tugas Polri sebagai pengembangan fungsi subsistem kepolisian, menjadi tidak, dapat dilepaskan dengan pengembangan aksi universal terhadap hal ini sehingga kerjasama internasional juga menjadi ciri penting upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan narkoba dan psiko-tropika.

Pada akhirnya apakah penanganan penyalagunaan narkoba dan psikotropika dengan memberdayakan sistem peradilan pidana akan efektif atau tidak sangat ditentukan dengan bagaimana kepolisian menggunakan kekuasaan diskresi yang ada padanya, peningkatan efisiensi kerja, partisipasi masyarakat dan kerja sama internasional.

Berdasarkan uraian di atas sangat menarik untuk diteliti wewenang, tanggung jawab, dan kesiapan Polri sebagai: subsistem dari sistem peradilan pidana yang fungsinya sebagai "gatekeepers" dan "goal prevention officer", dalam pencegahan dan penanggulangan tindak pidana narkoba dan psikotropika, untuk mewujudkan sistem peradilan pidana yang terpadu.

I.2. Rumusan Masalah

Pencegahan dan penanggulangan kejahatan yang dilakukan dengan kerangka memberdayakan sistem peradilan pidana, termasuk terhadap tindak pidana narkoba dan psikotropika, menempatkan kepolisian pada posisi sentral yang menentukan keberhasilan upaya tersebut. Oleh karena itu mengkaji dan meneliti peran kepolisian dalam mewujudkan keterpaduan penanganan kriminalitas melalui sistem peradilan pidana sangat menarik untuk dilakukan.

Untuk memberi arah dan pedoman yang jelas dalam melakukan penelitian mengenai hal tersebut, secara umum penulis membuat suatu rumusan yaitu : mengapa sistem peradilan pidana terhadap tindak pidana narkoba dan psikotropika perlu pemberdayaan ?.

Secara khusus, permasalahan yang hendak dikaji oleh penulis adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana konsep pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui pemberdayaan sistem peradilan pidana?
2. Bagaimana pula kedudukan dan peran subsistem kepolisian dalam sistem peradilan pidana?
3. Dalam hal pencegahan dan penanggulangan tindak pidana narkoba dan psikotropika, bagaimana wewenang dan tanggung jawab Polri dalam berperan mewujudkan sistem peradilan pidana yang terpadu?

I.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai perlunya pemberdayaan dalam sistem peradilan pidana terhadap tindak pidana narkoba dan psikotropika

Sedangkan secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk :

- a. Memberikan gambaran seaktual mungkin mengenai konsep pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui sistem peradilan pidana.

- b. Memahami seobyektif mungkin kedudukan dan peran kepolisian dalam melakukan pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui pemberdayaan sistem peradilan pidana, dengan memfokuskan pada studi terhadap pencegahan dan penanggulangan tindak pidana narkotika dan psikotropika.
- c. Mengetahui wewenang dan tanggung jawab Polri dalam berperan dalam mewujudkan sistem peradilan pidana yang terpadu

2. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan bermanfaat dan dapat memperkaya khazanah ilmu hukum, khususnya hukum pidana. Selain itu secara praktis hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi para pengambil kebijakan dan para penegak hukum dalam mempertajam fungsinya masing-masing. Hasil penelitian ini juga dijadikan bahan utama penyusunan tugas akhir penulis pada Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum "IBLAM".

I.4. Metode Penelitian

1. Bentuk dan Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang bersifat deskriptif. Penelitian ini mencoba menjelaskan hal ihwal pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada umumnya, khususnya penyalahgunaan narkotika dan psikotropika, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan

perkembangan teori hukum yang paling mutakhir yang membangun perspektif perkembangannya pada masa mendatang.

2. Jenis Data

Berdasarkan metode penelitian yang digunakan adalah normatif, maka data yang digunakan berupa data sekunder. Data ini diperoleh melalui studi pustaka.

3. Analisis Data

Analisis data secara doktrinal dilakukan dengan memperhatikan asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, dan yurisprudensi mengenai objek penelitian.

I.5. Kerangka teori

Sebagaimana telah disinggung di muka, upaya untuk mencegah dan menanggulangi kejahatan melalui hukum pidana harus dilakukan dalam kerangka penegakan hukum secara keseluruhan. Selain itu penegakan hukum yang menyeluruh tersebut juga harus menjadi bagian penanganan masalah sosial lainnya untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, pengkajian masalah pencegahan dan penanggulangan suatu kejahatan tertentu sangat memerlukan pemahaman yang mendalam mengenai berbagai kebijakan yang digariskan terhadap kejahatan tersebut, Kebijakan inilah yang menentukan arah syariahnya penegakan hukum dari kejahatan tersebut. Hal ini dikarenakan dilihat dari segi kebijakan, kebijakan kriminal (pencegahan dan penanggulangan kejahatan) menjadi bagian dari kebijakan sosial (upaya untuk mewujudkan

kesejahteraan sosial). Kerangka teoritis demikian juga digunakan dalam pencegahan dan penanggulangan kejahatan narkoba dan psikotropika.

Pertamkali pelaku kriminal berhubungan dengan sistem peradilan pidana adalah berhadapan dengan aparat kepolisian sebagai penyidik tindak pidana. Sesuai dengan konsep keterpaduan sistem, segala tindakan yang diambil oleh lembaga penyidik dalam menangani suatu pelanggaran aturan pidana sangat berpengaruh terhadap tindakan-tindakan selanjutnya yang akan diambil oleh subsistem peradilan pidana lainnya.

Setiap subsistem peradilan pidana mempunyai kesempatan untuk menghentikan proses peradilan pidana. Bagi kepolisian hal ini dikenal sebagai diskresi kepolisian. Namun, karena kepolisian berada pada "pintu gerbang", apa yang dapat ditangani oleh subsistem lainnya adalah hasil penyaringan perkara oleh lembaga kepolisian ini. Oleh karena itu, kedudukan kepolisian dalam hal ini strategis.

I.6. Sistematika Penulisan

Tesis ini penulis bagi dalam lima bab. Bab I Pendahuluan, yang berisi antara lain mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, metodologi penelitian kerangka teori, dan sistematika penulisan.

Bab II mengemukakan dasar-dasar teori tentang pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana. Bab ini berisi antara lain, tinjauan terhadap pendekatan kebijakan terhadap penanggulangan kejahatan,

pengertian dan konsep sistem peradilan pidana, serta pemahaman atas keterpaduan sistem dalam proses peradilan pidana.

Bab III berisi suatu tinjauan terhadap kedudukan dan fungsi kepolisian dalam sistem peradilan pidana, yang terdiri atas penjelasan mengenai Polisi sebagai "gatekeepers" sistem peradilan pidana, diskreasi kepolisian dan tujuan sistem peradilan pidana, masalah "clearance rate" kejahatan dan efisiensi kepolisian serta masalah koordinasi antara kepolisian dengan kejaksaan dan lembaga lain di luar sistem peradilan pidana dalam mengendalikan kejahatan.

Bab IV membahas peran kepolisian dalam mewujudkan keterpaduan penanganan tindak pidana narkoba dan psikotropika. Berisi antara lain pembahasan mengenai berbagai kebijakan yang mesti diperhatikan Polri dalam menanggulangi kejahatan narkoba dan psikotropika, wewenang, dan tanggung jawab Polri dalam menangani tindak pidana narkoba dan psikotropika, kerja sama Polri dengan berbagai instansi terkait di di pusat maupun di daerah dalam menanggulangi tindak pidana narkoba dan psikotropika, serta tinjauan mengenai kerjasama internasional yang dilakukan dalam mengendalikan tindak pidana narkoba dan psikotropika.

Bab V merupakan bab penutup, berisi kesimpulan tentang berbagai hal yang berkaitan dengan pembahasan di atas disertai saran-saran sebagai sumbangan pemikiran guna mewujudkan penegakan hukum khususnya bidang narkoba dan psikotropika.