

BAB V
PENYIDIKAN TERHADAP TINDAK PIDANA
PERDAGANGAN SATWA LANGKA

Penyidikan terhadap tindak pidana perdagangan satwa langka tidak hanya dilakukan dan merupakan tanggung jawab PPNS Departemen Kehutanan pada umumnya maupun PPNS BKSDA DKI saja, namun juga merupakan tugas dan tanggung jawab unsur kepolisian. Hal ini mengingat bahwa dalam pasal 13 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri menyebutkan bahwa tugas pokok Polri adalah

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

Kemudian dalam pasal 14 ayat (1) huruf g UU No. 2 Tahun 2002 menyebutkan, bahwa

“Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 Polri bertugas melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya”.

Dari isi pasal ini jelas terlihat bahwa Polri memiliki tugas untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana (secara umum) tanpa batasan lingkungan kuasa sepanjang masih termasuk dalam ruang lingkup hukum publik, sehingga pada dasarnya KUHAP memberikan kewenangan pada Polri untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana.

Selain itu, dalam pasal 39 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya juga menyiratkan mengenai kewenangan Polri dalam melakukan penyidikan terhadap kejahatan di bidang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Dengan kata lain, bahwa penyidik Polri juga memiliki kewenangan dalam hal penyidikan terhadap kejahatan di bidang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya sesuai dengan ketentuan KUHAP, meskipun dalam pelaksanaannya penyidik Polri dibantu oleh PPNS dari Departemen Kehutanan (BKSDA).

5.1. Penyidikan yang Dilakukan oleh Polres Metro Jakarta Timur Terhadap Tindak Pidana Perdagangan Satwa Langka di Pasar Burung Pramuka

Polres sebagai satuan kewilayahan juga memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan menurut UU No. 2 Tahun 2002, dan Keputusan Kapolri No. Pol.: KEP/ 54/ X/ 2002 tanggal 17 Oktober 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan-Satuan Organisasi Polri Pada tingkat Kewilayahan, dan telah diperbaharui dengan Surat Keputusan Kapolri No. Pol.: KEP/ 7/ I/ 2006 tanggal 31 Januari 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan-Satuan Organisasi Polri. Namun pada kenyataannya di lapangan, penyidikan terhadap tindak pidana perdagangan satwa langka tidak pernah dilakukan oleh Polres Metro Jakarta Timur. Hal ini dapat

Dalam pasal 39 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya disebutkan bahwa

“Selain Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, juga Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pembinaan konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya, diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, untuk melakukan penyidikan tindak pidana dibidang konservasi sumber daya alam dan ekosistemnya”.

Dalam UU No. 5 Tahun 1990 tersebut di atas tidak diatur mengenai tata cara penyidikan. Sehingga mengenai tata cara penyidikan diatur dalam pasal 106 s.d pasal 136 KUHAP, Surat Keputusan Kapolri No. Pol.: SKEP/ 1205/ IX/ 2000 tentang Penyidikan Tindak Pidana, dan Juknis Kapolri No.Pol.: JUKNIS/ 17/ VII/ 1991 tentang Proses Penyidikan Tindak Pidana Oleh PPNS.

Namun dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis diketahui bahwa, selama ini Polres Metro Jakarta Timur belum pernah melakukan penyidikan terhadap tindak pidana perdagangan satwa langka. Hal ini diketahui dari Laporan Tahunan Sat Reskrim Polres Metro Jakarta Timur dan Data Penanganan Kasus yang telah dikumpulkan oleh penulis. Dari dokumen-dokumen tersebut belum ditemukan adanya laporan ataupun pengaduan dari masyarakat mengenai praktik perdagangan satwa yang dilindungi. Hal ini diakui juga oleh Kapolres Metro Jakarta Timur. Kapolres Metro Jakarta Timur menyatakan bahwa

“Penyidiknnya selama empat tahun belakangan ini tidak pernah menangani kasus tindak pidana terhadap perlindungan satwa”.

Selanjutnya Kapolres menambahkan,

“Kemungkinan perdagangan satwa yang dilindungi pada pasar-pasar tersebut pasti ada, untuk itu saya tetap memerintahkan Kasat serse agar memonitor bila ada laporan tentang praktik itu pada pasar-pasar tersebut”.

Kemudian diungkapkan oleh Kapolres, bahwa

“Polres Metro Jakarta Timur masih disibukkan dengan kasus-kasus yang lebih terfokus pada penanganan tindak pidana yang menonjol serta meresahkan masyarakat serta menjadi atensi publik, seperti pencurian, kekerasan, perjudian, narkoba, dan lain-lain⁷⁴”.

Berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh Kasat Reskrim Polres Metro Jakarta Timur, juga diketahui bahwa Polres Metro Jakarta Timur tidak pernah melakukan penyidikan tindak pidana perdagangan satwa langka,

“Selama saya menjabat sebagai Kasat Reskrim belum pernah ada kasus tindak pidana terhadap perdagangan satwa langka yang ditangani oleh penyidik saya”⁷⁵.

Dari keterangan yang telah disampaikan oleh Kapolres dan Kasat Reskrim Polres Metro Jakarta Timur tersebut di atas, nyatalah bahwa selama ini Polres Metro Jakarta Timur tidak pernah melakukan penyidikan terhadap tindak pidana perdagangan satwa langka. Hal senada juga disampaikan oleh Kaur.Bin.Ops Reskrim Polres Metro Jakarta Timur yang menyatakan, bahwa

“selama ini Polres tidak pernah melakukan penyidikan tindak pidana perdagangan satwa langka”⁷⁶.

Dari aspek yuridis (terutama hukum kepolisian), Polres Metro Jakarta Timur tidak pernah melakukan penyidikan terhadap tindak pidana perdagangan satwa langka merupakan tindakan kepolisian yang salah karena mengabaikan peraturan perundangan dan perintah pimpinan. Namun terhadap tindakan yang salah ini belum ada suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh unsur pimpinan Polri (dalam hal

⁷⁴ Wawancara dengan Robinson Manurung, Kapolres Metro Jakarta Timur, 14 Maret 2008.

⁷⁵ Wawancara dengan Dahana, Kasat Reskrim Polres Metro Jakarta Timur, 14 Maret 2008.

⁷⁶ Wawancara dengan Sumbat, Kaur.Bin.Ops.Sat. Reskrim Polres Metro Jakarta Timur, 16 Maret 2008

ini, Kapolri) yang mengatur sanksi mengenai pelanggaran terhadap peraturan/kebijakan pimpinan Polri (Kapolri).

Selain itu, penulis juga menemukan bahwa selama ini tindak pidana yang berkaitan dengan konservasi sumber daya alam hayati dilakukan hanya pada tingkat Polda (Sat Reskrimsus Sumdaling Polda Metro Jaya). Dari data yang diperoleh penulis, diketahui bahwa data yang ada di Sat Reskrimsus Sumdaling Polda Metro Jaya diperoleh dari Korwas PPNS Polda Metro Jaya, dan Korwas PPNS Polda Metro Jaya memperoleh data tersebut dari BKSDA DKI Jakarta. Selain itu juga diketahui bahwa penyidikan yang dilakukan oleh Sat Reskrimsus Sumdaling berdasarkan laporan masyarakat. Dengan kata lain, tindak pidana terhadap konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya (tindak pidana perdagangan satwa langka) tidak pernah ada yang berdasarkan hasil penangkapan, atau tertangkap tangan oleh penyidik Sat Reskrimsus Polda Metro Jaya, maupun oleh penyidik Sat Reskrim Polres Metro Jakarta Timur.

Dari data yang diperoleh penulis di Sat Reskrimsus Sumdaling diketahui bahwa pada tahun 2002 sampai dengan tahun 2005 telah terjadi tindak pidana terhadap konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya sebanyak 17 (tujuh belas) kasus, dan kesemuanya berasal dari laporan polisi. Dari 17 (tujuh belas) kasus tersebut di atas hanya 6 (enam) kasus yang telah dilimpahkan ke pentuntut umum, selebihnya dilimpahkan kembali kepada BKSDA. Dari ketujuh belas kasus tersebut hanya 4 (empat) kasus yang merupakan tindak pidana perdagangan satwa langka atau satwa yang dilindungi.

Kemudian terhitung sejak tahun 2007 sampai dengan 2008 telah terjadi tindak pidana terhadap konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya sebanyak 3 (tiga) kasus. Dari jumlah tersebut di atas, hanya 2 (dua) kasus yang merupakan tindak pidana perdagangan satwa langka atau satwa yang dilindungi, dan baru 1 (satu) kasus yang selesai. Sedangkan 2 (dua) kasus lagi masih dalam proses pemberkasan. Dari keseluruhan kasus di atas, hanya terdapat 2 (dua) tersangka yang berdomisili di wilayah hukum Polres Metro Jakarta Timur, dan 2 (dua) kasus tersebut telah dilimpahkan ke penuntut umum.

Berdasarkan data yang diperoleh penulis dari Sat Reskrim Polres Metro Jakarta Timur diketahui telah terjadi sebanyak ± 11814 kasus terhitung sejak

bulan Januari 2005 sampai dengan bulan Februari 2007. Namun terhitung sejak tahun tersebut di atas, hanya sebanyak 3700 kasus yang telah diselesaikan proses penyidikannya oleh Polres Metro Jakarta Timur. Dari ± 11814 kasus itu, hanya terdapat 2 (dua) kasus yang merupakan tindak pidana terhadap lingkungan hidup, dan dari data tersebut diketahui pula bahwa kedua kasus tersebut belum selesai. Dari data yang diperoleh penulis tidak disebutkan secara rinci mengenai jenis tindak pidana lingkungan hidup tersebut.

Berdasarkan data yang diperoleh penulis dari PPNS BKSDA, diketahui bahwa terhitung sejak tahun 2005 hingga tahun 2007 telah terjadi sebanyak 82 kasus yang merupakan tindak pidana terhadap konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya (pasal 21 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1990), dan hanya 4 kasus saja yang penyidikannya dilakukan oleh penyidik Polri. Selain data-data tersebut, penulis juga memperoleh data kasus yang ditangani oleh PPNS BKSDA sejak tahun 2000 sampai dengan 2003, yaitu terdapat 20 kasus dan hanya ada 3 (tiga) kasus yang sampai pada tingkat pengadilan, selebihnya masih dalam proses penyidikan (termasuk juga 82 kasus yang telah diuraikan di atas).

5.2. Penyidikan yang Dilakukan oleh PPNS BKSDA DKI Jakarta Terhadap Tindak Pidana Perdagangan Satwa Langka Di Pasar Burung Pramuka

Berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 6187/ Kpts/ II/ 2002 tentang organisasi dan tata cara kerja Balai Konservasi Sumber Daya Alam disebutkan bahwa yang bertanggung jawab dalam pembinaan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya adalah BKSDA (Balai Konservasi Sumber Daya Alam). Untuk melakukan tugas pembinaan sumber daya alam hayati dan ekosistem yang ada di Kotamadya Jakarta Timur diserahkan kepada BKSDA DKI Jakarta.

Balai Konservasi Sumber Daya Alam DKI Jakarta ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : 6187/Kpts/II/2002 tanggal 10 Juni 2002 tentang Organisasi dan Tata Cara Kerja Balai Konservasi Sumber Daya Alam.

Sebelum menjadi BKSDA dulunya dikenal dengan nama Perlindungan dan Pelestarian Alam (PPA), selanjutnya dikenal dengan nama Unit Konservasi Sumber Daya Alam DKI Jakarta (UKSDA) dan sekarang ditingkatkan statusnya menjadi BKSDA. Kedudukan BKSDA DKI berada dan bertanggung jawab langsung kepada Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (PHA) Departemen Kehutanan.

Tugas pokok BKSDA DKI yaitu, melaksanakan pengelolaan kawasan suaka margasatwa, cagar alam, taman wisata alam dan taman buru serta memonitor perdagangan satwa yang dilindungi. Implementasi tugas pokok diatas antara lain dalam bentuk monitoring dan evaluasi kawasan, inventarisasi dan identifikasi potensi flora fauna, patroli rutin, operasi penanganan hutan fungsional dan gabungan, pengembangan kerja sama dan kemitraan dengan LSM dan instansi terkait, perlindungan pengamanan kawasan, penanganan kasus, fasilitasi penelitian dan pendidikan, pembinaan generasi muda pencinta alam, pembinaan daerah penyangga, dan Pengawasan peredaran lalu lintas flora fauna.

BKSDA Jakarta Timur selaku PPNS yang ditunjuk bertanggung jawab dalam melakukan pembinaan dan penyidikan terhadap sumber daya alam hayati dan ekosistemnya memang sudah menangani kasus tindak pidana perdagangan satwa yang dilindungi di daerah Jakarta Timur. Namun Penanganan yang dilakukan hanya sebatas menerima laporan serta memeriksa pelaku perdagangan ilegal tersebut. Selanjutnya pelaku dilepas tanpa melanjutkan proses penyidikan maupun diserahkan kepada pihak kepolisian. Hal ini sesuai dengan keterangan Kepala BKSDA yang menyatakan bahwa

”Instansi kami lebih mengutamakan upaya penyelamatan satwa, jadi kalau ada laporan adanya perdagangan satwa yang dilindungi oleh masyarakat tindakan kami hanya sebatas menerima laporan tersebut dan memeriksa pelaku maupun saksinya. Setelah itu satwa yang diperdagangkan kami amankan dan pelakunya kami lepas. Hal ini kami lakukan karena orientasi kami adalah penyelamatan satwa yang ada dan bukan menindak pelakunya. Kalau satwa yang dilindungi tersebut sudah kami amankan maka orangnya ya kami lepas”⁷⁷.

Dari data kasus dalam kurun waktu tahun 2002 sampai 2006 yang disusun oleh Balai Konservasi Sumber Daya Alam ditemukan telah terjadi sebanyak 80

⁷⁷ Wawancara dengan Samedri, Kepala BKSDA DKI Jakarta, 17 Maret 2008.

(delapan puluh) kasus pelanggaran hukum bidang perdagangan satwa liar. Namun dari sejumlah kasus tersebut tidak ada yang dilanjutkan penyidikannya sampai pada tingkat penuntutan bahkan tingkat pengadilan.

Perlindungan satwa merupakan tugas dan fungsi dari BKSDA, mengenai hal ini Ka.BKSDA menjelaskan, bahwa

”Tugas dan fungsi BKSDA DKI Jakarta adalah, (a) Penyusunan rencana, Program dan evaluasi pengelolaan Suaka Margasatwa, Cagar Alam, Taman Wisata Alam dan Konservasi Tumbuhan dan satwa liar (TSL) didalam dan diluar kawasan; (b) Perlindungan, pengamanan, dan karantina sumber daya alam didalam dan diluar kawasan; (c) Promosi dan informasi konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya; (d) Pelaksanaan bina wisata alam, cinta alam dan penyuluhan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya; (e) Kerja sama pengembangan konservasi dan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya; (f) Pelaksanaan urusan dan tata usaha dan rumah tangga”⁷⁸.

Dari tugas dan fungsi BKSDA yang disampaikan oleh Ka. BKSDA tersebut di atas, terlihat bahwa Balai Konservasi Sumber Daya Alam memiliki peran dalam hal perlindungan terhadap satwa langka dibandingkan dengan instansi lainnya. Selanjutnya Ka. BKSDA menambahkan, bahwa

”Memang BKSDA-lah yang seharusnya menjadi penggerak utama atau sebagai koordinator dalam hal perlindungan terhadap satwa namun hal tersebut belum dapat saya lakukan karena instansi kami masih dalam rangka pembenahan setelah terjadinya skandal korupsi yang dilakukan pejabat sebelumnya, di mana kepala dan hampir seluruh staf utama menjalani proses hukum dan diganti dengan pejabat yang baru”⁷⁹.

Pada kesempatan yang sama, penulis melakukan wawancara dengan salah seorang PPNS BKSDA DKI Jakarta. Dari wawancara tersebut penulis mengetahui bahwa penyidikan yang dilakukan oleh PPNS BKSDA hanya dilakukan berdasarkan adanya laporan dari masyarakat saja. Selanjutnya juga diperoleh keterangan yang menyatakan, bahwa

“Dalam hal razia maupun operasi, pihak BKSDA hanya melibatkan Polda Metro Jaya (Korwas PPNS) dan tidak pernah melibatkan Polres Metro Jakarta Timur, kecuali mendadak atau insidental”⁸⁰.

Kemudian PPNS BKSDA DKI Jakarta tersebut juga menambahkan, bahwa

⁷⁸ *Ibid*, Samedi, 17 Maret 2008.

⁷⁹ *Ibid*, Samedi, 17 Maret 2008.

⁸⁰ Wawancara dengan Burhan, PPNS BKSDA, 17 Maret 2008.

“Razia maupun operasi yang dilakukan oleh BKSDA bersifat instruksional. Jika dari operasi atau razia tersebut didapati satwa langka, maka PPNS BKSDA tidak pernah membuat surat tanda penyitaan atas satwa yang disita karena TSK kabur dan meninggalkan satwa (barang bukti) dagangannya begitu saja seketika setelah melihat adanya razia atau operasi yang dilakukan oleh BKSDA”⁸¹.

PPNS BKSDA DKI Jakarta tersebut juga menyatakan, bahwa

“PPNS BKSDA tidak pernah melaporkan setiap kegiatan razia maupun operasi dan meminta bantuan penyidikan kepada Polres Metro Jakarta Timur untuk melakukan penindakan terhadap TSK yang melarikan diri pada saat razia maupun operasi, dan BKSDA DKI juga tidak pernah meminta bantuan teknis penyidikan kepada Polres Metro Jakarta Timur, namun langsung pada Korwas PPNS Polda Metro Jaya”⁸².

Dari hasil penelitian tersebut di atas, diketahui adanya penyimpangan tindakan kepolisian yang dilakukan oleh penyidik terhadap ketentuan peraturan yang ada. Hal ini sangat disayangkan karena ternyata masih ada aparat penegak hukum yang pilih-pilih dalam menangani kasus pidana yang ada dan terjadi di wilayah hukumnya.

Selain itu juga diketahui bahwa penyidik, baik penyidik Polri maupun PPNS belum sepenuhnya menyadari peraturan perundangan yang ada yang menjadi dasar hukum tindakan kepolisian yang dilakukan berdasarkan kewenangan yang telah diberikan oleh peraturan perundangan. Hal ini dapat terjadi karena adanya kekosongan hukum, dan pengaburan hukum atau ketidakpastian hukum sebagai akibat penafsiran peraturan perundangan yang beragam.

⁸¹ *Ibid*, Burhan, 17 Maret 2008.

⁸² *Ibid*, Burhan, 17 Maret 2008.

BAB VI
FAKTOR YANG MEMPENGARUHI
PENYIDIKAN
TINDAK PIDANA PERDAGANGAN SATWA LANGKA

Pada bab-bab sebelumnya telah diuraikan seluruh hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis. Dari hasil penelitian tersebut terlihat bahwa masih banyak ketidakseimbangan antara peraturan perundangan yang ada dengan penerapannya di lapangan (antara *das sollen* dengan *das sein* tidak seimbang). Hal ini dapat terjadi sebagai akibat dari beragamnya penafsiran akan isi peraturan perundang-undangan yang ada, keterbatasan dari sumber daya manusia, *financial*, peralatan, dan juga metode yang digunakan dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana perdagangan satwa langka. Selain itu dari aspek manajerial juga terlihat adanya ketidakseimbangan antara penyidik Polri dengan PPNS dari segi perencanaan, koordinasi, dan program.

Pada bab ini akan dibahas mengenai permasalahan yang muncul dari penyidikan terhadap tindak pidana perdagangan satwa langka di Pasar Burung Pramuka oleh Polres Metro Jakarta Timur ditinjau dari aspek-aspek berikut ini

6.1. Aspek Yuridis.

Pada dasarnya hukum ada untuk mengatur hubungan yang ada dalam masyarakat sebagai akibat dari adanya kepentingan antara orang yang satu dengan orang yang lain, antara hak dan kewajiban orang yang satu dengan orang yang lain. Beberapa ahli hukum menyatakan bahwa tujuan hukum adalah untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya dengan menjamin keseimbangan antar berbagai kepentingan sehingga terwujudnya ketertiban, keadilan, dan kepastian hukum. Prof. Mr. Dr. L.J Apeldoorn menyatakan bahwa tujuan hukum ialah mengatur pergaulan hidup manusia secara damai⁸³.

Kemudian Geny menyatakan bahwa hukum bertujuan semata-mata untuk mencapai keadilan, dan selanjutnya Geny juga menyebutkan bahwa kepentingan

⁸³ *Loc.Cit. Cit*, Kansil. hlm. 57.

daya guna dan kemanfaatan merupakan unsur keadilan⁸⁴. Dengan kata lain bahwa hukum bertujuan untuk mengatur hak, kewajiban, dan kepentingan antara orang yang satu dengan orang yang lain dalam menciptakan kedamaian, ketertiban, keamanan, dan kepastian hukum dengan tetap memperhatikan rasa keadilan yang ada di masyarakat.

Aristoteles berpendapat bahwa ada 2 (dua) macam hukum, yakni hukum yang berlaku karena penetapan penguasa, dan hukum yang tidak tergantung dari pandangan manusia tentang baik-buruknya, hukum yang “asli”⁸⁵. Dengan demikian, maka nyatalah bahwa selain dari tujuan hukum di atas, hukum juga memiliki unsur-unsur⁸⁶, yaitu :

- 1). Peraturan mengenai tingkah laku manusia dalam pergaulan masyarakat.
- 2). Peraturan itu diadakan oleh badan-badan resmi yang berwajib
- 3). Peraturan itu bersifat memaksa.
- 4). Sanksi terhadap pelanggaran peraturan tersebut adalah tegas.

Menurut teori yang diungkapkan oleh H. L.A. Hart, dalam hukum terdapat dua aturan yakni *primery rules*, dan *secondery rules*. Baik *primery rules* maupun *secondary rules* keduanya merupakan pusat dari sistem hukum, dan harus ada dalam sistem hukum. *Primery rules* lebih menekankan kepada kewajiban manusia untuk bertindak atau tidak bertindak⁸⁷. Terdapat dua model *primery rules*, yaitu; pertama, adanya suatu keteraturan perilaku di dalam beberapa kelompok sosial, suatu hal yang umum dan banyak dijumpai dalam masyarakat. Kedua, aturan itu harus dirasakan sebagai suatu kewajiban oleh suatu (sebagian besar) dalam anggota kelompok sosial yang relevan⁸⁸.

Secondary rules atau disebut “aturan tentang aturan” (*rules about rules*) yang apabila dirinci meliputi; pertama, aturan yang menetapkan persisnya aturan mana yang dapat dianggap sah (*rules of recognition*). Kedua, bagaimana dan oleh siapa dapat diubah (*rules of change*), dan ketiga, bagaimana dan oleh siapa dapat dikuatkan atau dipaksa atau ditegakkan (*rules of adjudication*). Apabila ditelaah

⁸⁴ *Op.Cit*, Kansil. hlm. 44.

⁸⁵ *Ibid*, Kansil. hlm. 44.

⁸⁶ *Ibid*, Kansil. hlm. 44.

⁸⁷ Hart, H.L.A., *Concept of Law*, Oxford University Press, Oxford, 1961. hlm. 96-111.

⁸⁸ Sampford, Charles, *The Dis-order of Law, a critique of legal theory*, Basil Blackwell, 1989. hlm. 28.

lebih jauh, maka *rules of adjudication* lebih efisien, sedangkan *rules of change* bersifat sedikit kaku, sedangkan *rules of recognition* bersifat reduksionis⁸⁹.

Dari teori yang diungkapkan oleh Hart di atas, diketahui bahwa hukum bersumber dari segala apa saja yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yakni aturan-aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata. Sumber hukum dapat ditinjau dari sumber hukum materiil dan sumber hukum formal. Sumber hukum materiil dapat ditinjau dari berbagai aspek. Sedangkan sumber hukum formal antara lain adalah undang-undang, kebiasaan, keputusan-keputusan hakim, traktat, dan pendapat sarjana hukum.

Undang-undang adalah peraturan negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat diadakan dan dipelihara oleh penguasa negara⁹⁰. Undang-undang memiliki dua arti, yaitu undang-undang dalam arti formal dan undang-undang dalam arti materiil. Undang-undang dalam arti formal ialah setiap keputusan pemerintah yang merupakan undang-undang karena cara pembuatannya. Sedangkan undang-undang dalam arti materiil ialah setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikat langsung penduduk/masyarakat⁹¹.

Menurut BUYs, syarat mutlak untuk berlakunya suatu undang-undang ialah diundangkan dalam lembaran negara(LN/ Staatsblad) oleh menteri / sekretaris negara. Tanggal mulai berlakunya suatu undang-undang adalah menurut tanggal yang ditentukan dalam undang-undang itu sendiri. Jika tanggal berlakunya itu tidak disebutkan dalam undang-undang, maka undang-undang itu mulai berlaku tiga puluh hari sesudah diundangkan dalam LN, untuk Jawa dan Madura, dan untuk daerah-daerah lainnya baru berlaku 100 hari setelah pengundangan dalam LN⁹². Hal ini masih berlaku sampai dengan saat ini berdasarkan pada pasal II IS (Inlands Reglement), dan pada UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya tertuang dalam Bab XIV Ketentuan Penutup, pasal 45 yang menyatakan bahwa

⁸⁹ *Ibid*, Sampford, Charles. hlm. 26.

⁹⁰ *Ibid*, Kansil. hlm. 44-45.

⁹¹ *Ibid*, Kansil. hlm. 45.

⁹² *Ibid*, Kansil. hlm. 45.

“Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Disahkan di Jakarta pada tanggal 10 Agustus 1990”.

Dengan demikian, maka jelaslah bahwa UU No. 5 Tahun 1990 telah berlaku, baik bagi setiap warga negara Indonesia maupun bagi warga negara asing yang berada di Indonesia⁹³, sehingga jika ada seseorang yang melanggar undang-undang tersebut, ia tidak diperkenankan membela atau membebaskan diri dengan alasan tidak mengetahui akan adanya undang-undang tersebut⁹⁴.

Bila ditinjau dari ilmu negara, negara memiliki kewajiban untuk mengeluarkan peraturan-peraturan yang mengatur segala hak, kewajiban, dan kepentingan orang-orang (masyarakat/ rakyat) sebagai perwujudan diserahkan sebagian hak yang ada oleh masyarakat untuk diatur oleh negara.

Negara, dalam hal ini pemerintah memiliki kewajiban untuk membuat kebijakan, baik berupa peraturan maupun undang-undang, baik materiil maupun formil. Menurut Cesare Beccaria⁹⁵, hukum harus memiliki beberapa prinsip, yaitu;

- 1). harus ada kepastian (*certainty*),
- 2). harus membebani (*severity*), dan;
- 3). harus segera (*celerity*).

namun ternyata agar hukum memiliki kepastian, membebani pelaku tindak pidana, dan segera, tidak semudah yang dipikirkan. Hal ini karena untuk menafsirkan suatu peraturan perundang-undangan tidaklah mudah karena undang-undang merupakan aspirasi, pikiran-pikiran, ide-ide dan harapan-harapan para pembuat undang-undang yang dituangkan dalam susunan kata-kata yang dituangkan, ditulis dalam bentuk undang-undang.

Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH dalam prawacananya yang berjudul “Penafsiran Hukum Yang Progresif” pada buku *Semiotika Hukum*⁹⁶, menyatakan bahwa

“sejak hukum membuat tradisi untuk dituliskan (*written law*), maka pembacaan terhadap teks hukum menjadi masalah yang penting sekali.

⁹³ Hukum pidana menganut asas teritorial atau wilayah.

⁹⁴ *Ibid*, Kansil. hlm. 45.

⁹⁵ *Loc. Cit*, Saile, Said., dkk. hlm. 50.

⁹⁶ Susanto, Anthon Freddy, SH., MH, “*Semiotika Hukum, dari dekonstruksi teks menuju progresivitas makna*”, PT. Refika Aditama, Bandung, 2005. hlm. IX.

Sejak pembacaan teks menjadi penting sekali, maka penafsiran terhadap teks hukum tak dapat dihindarkan. Bahkan tidak berlebihan apabila kita dapat mengatakan, bahwa penafsiran hukum itu merupakan jantung hukum”.

Untuk itulah maka dalam ilmu hukum dikenal ada beberapa cara dalam menafsirkan hukum (interpretasi hukum)⁹⁷, yaitu :

- 1). Penafsiran tatabahasa (*gramatikal*) yaitu, cara penafsiran berdasarkan pada bunyi ketentuan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada arti perkataan-perkataan dalam hubungannya satu sama lain dalam kalimat-kalimat yang dipakai oleh undang-undang.
- 2). Penafsiran sahih (autentik, resmi) yaitu, penafsiran yang pasti terhadap arti kata-kata itu sebagaimana yang diberikan oleh pembentuk undang-undang.
- 3). Penafsiran historis yaitu, penafsiran dengan memperhatikan:
 - a). Sejarah hukumnya, yang diselidiki adalah maksudnya berdasarkan sejarah terjadinya hukum tersebut yang dapat dilihat dari memori penjelasan, laporan-laporan perdebatan, dan surat menyurat antar pembentuk hukum.
 - b). Sejarah undang-undangnya, yang diselidiki adalah maksud pembentuk undang-undang pada waktu membuat undang-undang.
- 4). Penafsiran sistimatis (*dogmatis*) yaitu, penafsiran yang menilik susunan yang berhubungan dengan bunyi pasal-pasal lainnya, baik dalam undnag-undang itu maupun dengan undang-undang yang lainnya.
- 5). Penafsiran nasional yaitu, penafsiran yang melihat sesuai atau tidaknya dengan sistem hukum yang berlaku.
- 6). Penafsiran *teleologis* yaitu, penafsiran dengan mengingat maksud dan tujuan dibuatnya suatu undang-undang.
- 7). Penafsiran *ekstensif* yaitu, menafsirkan dengan memperluas arti kata-kata dalam peraturan perundangan.
- 8). Penafsiran *restriktif* yaitu, penafsiran dengan membatasi atau mempersempit kata-kata dalam peraturan sehingga suatu peristiwa dapat dimasukkan dalam pengertian yang terdapat dalam undang-undang.

⁹⁷ *Loc. Cit*, Kansil. hlm. 64.

- 9). Penafsiran analogis yaitu, penafsiran pada suatu peraturan hukum dengan memberi ibarat pada kata-kata tersebut sesuai dengan asas hukumnya, sehingga suatu peristiwa yang sebenarnya tidak dapat dimasukkan, lalu dianggap sesuai dengan bunyi peraturan tersebut.
- 10). Penafsiran *a contrario* (menurut pengingkaran) yaitu, suatu cara menafsirkan undang-undang yang didasarkan pada perlawanan pengertian antara soal yang dihadapi dan soal yang diatur dalam suatu pasal undang-undang.

Ketidaksamaan dalam menafsirkan suatu perundangan pada akhirnya menimbulkan berbagai pemahaman dan penerapan terhadap suatu peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, adanya anggapan dari penyidik Polri bahwa Juklak No.Pol.: JUKLAK/ 17/ VII/ 1991 tentang Proses Penyidikan Tindak Pidana Oleh PPNS yang diterbitkan oleh Mabes Polri dan tandatangani oleh Kapolri hanya diperuntukkan bagi PPNS saja, dan masih banyak contoh-contoh lainnya.

Demikian pula halnya dengan anggapan bahwa koordinasi dan pengawasan terhadap penyidikan yang dilakukan oleh PPNS hanya berada di tingkat Mabes, dan Polda saja. Namun, meskipun secara struktur organisasi tidak terdapat badan/ biro/ unit khusus mengenai koordinasi dan pengawasan terhadap PPNS, fungsi tersebut melekat pada Sat Reskrim kesatuan kewilayahan. Hal ini pulalah yang menyebabkan PPNS BKSDA tidak pernah melibatkan penyidik Polres Metro Jakarta Timur dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana perdagangan satwa langka yang terjadi di Pasar Burung Pramuka, kecuali dalam hal yang bersifat insidental atau mendadak, maka penyidik Polres Metro Jakarta Timur baru dilibatkan. Sebagai akibatnya, penegakkan hukum terhadap tindak pidana perdagangan satwa langka tidak dapat berjalan dengan baik dan optimal.

Menurut Soerjono Soekanto, salah satu faktor yang mempengaruhi penegakkan hukum adalah perangkat peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dapat diartikan dengan undang-undang dalam arti materil, yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat

maupun daerah yang sah⁹⁸. Undang-undang dalam arti materiel tersebut mencakup;

- 1). Peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara.
- 2). Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja⁹⁹.

Undang-undang juga merupakan kebijakan publik yang diterbitkan oleh lembaga pemerintahan. Kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan yang berwenang dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan negara dan pembangunan bangsa¹⁰⁰. Polri sebagai lembaga negara yang menyelenggarakan kepentingan publik di bidang keamanan bertujuan untuk menjamin ketertiban umum dan tegaknya hukum serta terbinanya ketentraman masyarakat memiliki kewenangan tersendiri yang diatur dalam UU No. 2 tahun 2002, KUHAP, Skep Kapolri dan lainnya.

Secara administrasi negara, unsur pimpinan Polri merupakan aparat negara yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan. Kebijakan tersebut merupakan kebijakan teknis operasional berupa keputusan, instruksi, maupun peraturan. Kebijakan teknis merupakan strata ketiga dalam manajemen kebijakan pada sistem administrasi NKRI. Kebijakan ini merupakan acuan dalam pencapaian sasaran tertentu dalam rangka pelaksanaan kebijakan pemerintah pada umumnya¹⁰¹. Kebijakan ini dapat berupa buku pedoman atau petunjuk manual yang digunakan dalam melaksanakan fungsi kepolisian (Polri). Sebagai sarana *social engineering*, hukum merupakan suatu sarana yang ditujukan untuk mengubah perilaku kelakuan warga masyarakat sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya¹⁰². Pengertian masyarakat di sini bisa merupakan

⁹⁸ *Loc.Cit*, Soekanto, Soerjono. hlm. 5.

⁹⁹ *Op.Cit*, Soerkanto, Soerjono. hlm. 7.

¹⁰⁰ Mustopadidjaja, AR, Manajemen Proses Kebijakan Publik, LAN 2001, 2002.

¹⁰¹ Sistem Administrasi NKRI (SANKRI), LAN.RI., Jakarta, 2003. hlm. 140.

¹⁰² Soekanto, Soerjono, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004. hlm. 135

masyarakat suatu organisasi karena masyarakat merupakan organisasi terbesar di dalam suatu negara, selain organisasi negara.

Dalam hukum kepolisian, polisi sebagai fungsi dinamakan juga polisi dalam arti materiel, sedangkan polisi sebagai organ adalah polisi dalam arti formal¹⁰³. Menurut Pokok-pokok Pikiran Rancangan Undang-undang tentang Polri, fungsi kepolisian dalam dimensi yuridis meliputi fungsi kepolisian umum, dan fungsi kepolisian khusus¹⁰⁴. Fungsi kepolisian umum dilaksanakan oleh Polri sebagai lembaga pemerintahan negara. Fungsi kepolisian khusus merupakan tugas administrasi khusus sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya. Fungsi kepolisian khusus ini dapat dibedakan lagi menjadi¹⁰⁵,

- 1). Fungsi kepolisian yudikatif, yaitu fungsi kepolisian yang khusus mengawasi, dan menegakkan tindakan-tindakan yudikatif.
- 2). Fungsi kepolisian administratif, yaitu fungsi kepolisian yang khusus untuk mengawasi dan menegakkan tindakan-tindakan administratif.

Selain fungsi kepolisian dalam dimensi hukum, juga terdapat fungsi kepolisian dalam dimensi sosiologis, yaitu berupa rumusan fungsi kepolisian yang diemban oleh badan-badan yang secara swakarsa dibentuk, tumbuh dan berkembang dalam tata kehidupan masyarakat¹⁰⁶.

Sedangkan menurut hukum kepolisian, fungsi kepolisian terbagi dalam hukum kepolisian umum yang merupakan hukum yang mengatur kepolisian yang meliputi wewenang penegakkan seluruh hukum pidana terhadap siapapun, dan hukum kepolisian khusus yang mengatur kepolisian di lingkungan subyek hukum tertentu seperti imigrasi, bea cukai, kehutanan, pamong praja, dan sebagainya. Dalam hubungan antara hukum kepolisian umum dan kepolisian khusus berlaku juga prinsip hukum "*lex specialist derogat lex generalis*"¹⁰⁷.

Dalam melakukan fungsi kepolisian secara khusus, diperlukan adanya suatu peraturan yang menjadi dasar formal bagi pelaksanaan fungsi kepolisian

¹⁰³ Menurut Soebroto Brotodiredjo, hukum kepolisian adalah hukum yang mengatur segala sesuatu mengenai kepolisian yang mengatur mengenai polisi sebagai fungsi yang menyangkut tugas dan wewenang, atau polisi sebagai organ yang menyangkut organisasi dan administrasi.

¹⁰⁴ Brotodiredjo, Soebroto, "*Pengantar Hukum Kepolisian Umum Di Indonesia*", Yuseha, Bandung, 1997. hlm. 1.

¹⁰⁵ *Op.Cit.* Brotodiredjo. hlm. 2.

¹⁰⁶ *Op.Cit.* Brotodiredjo. hlm. 44-45.

¹⁰⁷ *Op.Cit.* Brotodiredjo. hlm. 50-53.

dari aspek hukum kepolisian khusus. Sumber-sumber formal hukum kepolisian adalah¹⁰⁸,

- 1). Undang-undang;
- 2). Adat kebiasaan;
- 3). Ilmu pengetahuan;
- 4). Yurisprudensi;
- 5). Keputusan pengadilan.

Selain kelima sumber hukum formal tersebut di atas, tindakan atau sikap kepolisian yang didasarkan pada penilaian mandiri atau diskresi dalam menghadapi dan menangani suatu pelanggaran hukum dapat juga merupakan sumber hukum kepolisian, terutama yang menyangkut tugas dan wewenang kepolisian¹⁰⁹. Selain itu, kebijakan (*policy*) dan/ atau keputusan yang dikeluarkan oleh unsur pimpinan Polri juga merupakan sumber formal hukum kepolisian yang mengatur segala hal ikhwal yang menyangkut mengenai tindakan kepolisian.

Tindakan kepolisian tidak semuanya dapat disebutkan dalam undang-undang karena demikian banyak jumlahnya dan bervariasi bentuk penerapannya. Tindakan kepolisian berkaitan erat dengan wewenang yang dimiliki oleh pejabat kepolisian (pengemban fungsi kepolisian). Wewenang tersebut diberikan berdasarkan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya.

Menurut Subroto Brotodiredjo dalam bukunya yang berjudul “Pengantar Hukum Kepolisian Umum di Indonesia”, lingkup wewenang pengemban fungsi kepolisian meliputi¹¹⁰,

- 1). Matra Kawasan.

Yang dimaksud dengan matra kawasan adalah wilayah atau teritorial di mana Polri melaksanakan peran dan fungsi kepolisian. Dalam pasal 6 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002, dinyatakan bahwa

“Polri dalam melaksanakan peran dan fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 5 meliputi seluruh wilayah Indonesia”.

Penjelasan pasal 6 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 ini menyatakan bahwa

¹⁰⁸ *Op.Cit.* Brotodiredjo. hlm. 55-91.

¹⁰⁹ *Op.Cit.* Brotodiredjo. hlm. 91-92

¹¹⁰ *Op.Cit.* Brotodiredjo. hlm. 116-128.

“...Pelaksanaan fungsi Polri meliputi seluruh wilayah NKRI, sehingga setiap pejabat Polri dapat melaksanakan kewenangannya di seluruh wilayah NKRI, terutama di wilayah dia ditugaskan.

Mengenai matra kawasan ini juga disebutkan dalam UU Polri terdahulu, yakni UU No. 13 Tahun 1961, UU No. 27 Tahun 1997. Saat ini kedua UU tentang Polri tersebut sudah tidak berlaku lagi sejak diundangkannya UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri. Matra kawasan ini harus memperhatikan luas wilayah, keadaan penduduk, dan kemampuan Polri agar pelaksanaan peran dan fungsinya berlangsung efektif dan efisien.

2). Matra Manusia.

Matra manusia berarti orang-orang yang dicantumkan dalam pasal-pasal yang terdapat dalam pasal 2, 3, 4, 5, 7, dan 8 KUHPidana. Orang-orang itu adalah semua orang (WNI dan WNA) yang melakukan tindak pidana di wilayah Indonesia, semua orang yang melakukan tindak pidana di kapal Indonesia di luar wilayah RI, semua orang yang di luar wilayah RI yang melakukan makar, tindak pidana ekonomi, pemalsuan surat hutang piutang yang merugikan negara RI atau suatu daerah di Indonesia, pembajakan laut, dan lainnya.

3). Matra Ikhwal.

Matra ikhwal adalah masalah-masalah yang masuk dalam tugas kepolisian dalam undang-undang, seperti ketertiban dan keamanan masyarakat, kejahatan dan pelanggaran, dan beberapa undang-undang lainnya seperti undang-undang lalu lintas, undang-undang tentang lingkungan hidup, dan peraturan perundangan lainnya.

4). Matra Warsa.

Pengertian dari matra warsa adalah wewenang yang melekat pada tugas. Tanpa wewenang, maka tugas yang dilaksanakan tidak mempunyai dasar hukum dan rawan terhadap kemungkinan pengaduan melalui hukum bila mengganggu kepentingan orang (ketentraman, ketenangan). Tugas diberikan kepada petugas untuk waktu tertentu. Bila waktu ingin lama, maka waktu ini dibagi menjadi beberapa jam sehari. Ini berlaku juga bagi petugas kepolisian di lapangan dengan diatur secara bergilir sehingga seluruh 24 jam diisi

dengan petugas-petugas yang bekerja. Pengaturan ini dilakukan dengan peraturan-peraturan dinas, tidak di dalam undang-undang.

Berdasarkan kewenangan sebagaimana yang tertuang dalam pasal 15 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, maka pejabat kepolisian dapat melakukan tindakan kepolisian dalam rangka melaksanakan peran dan fungsinya. Sebagaimana halnya dengan hukum, maka dalam tindakan kepolisian juga memuat unsur paksaan, dalam pengertian apabila perintah atau peringatan tidak ditaati, maka dapat dilakukan upaya paksa atau dapat dipaksakan pelaksanaannya¹¹¹.

Sehingga tindakan kepolisian yang dilakukan oleh pengemban fungsi kepolisian harus memiliki dasar hukum yang kuat, namun dasar hukum tersebut masih harus dijabarkan lagi dalam bentuk kebijakan. Kebijakan tersebut dapat berbentuk surat keputusan, surat perintah, pedoman pelaksanaan, dan pedoman teknis operasional. Tindakan kepolisian yang diatur dalam kebijakan teknis operasional merupakan acuan dalam bertindak agar tindakan kepolisian yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Tanggung jawab kepolisian adalah tanggung jawab seorang pejabat kepolisian tentang tindakan kepolisiannya. Adapun tindakan kepolisian yang dianggap tidak benar adalah¹¹²

- 1). Tindakan melampaui batas wewenang, apabila pelaku bertindak di luar batas-batas kewenangannya. Dalam kewenangan terdapat asas kewajiban untuk bertindak, yang terdiri dari beberapa sub-asas yang semua tercakup dalam larangan untuk bertindak berlebih-lebihan.
- 2). Penyalahgunaan wewenang (dalam pidana disebut *onrechtmatige overheids daad*, dan dalam perdata disebut *detournement de pouvoir*). Tindakan penyalahgunaan wewenang merupakan tindakan yang bertentangan dengan tujuan yang ditentukan oleh hukum, dan tindakan yang tidak mempunyai kepentingan yang masuk akal.
- 3). Melalaikan kewajiban (*dissubordinant*). Melalaikan kewajiban di bidang kepolisian berupa tidak melaksanakan atau tidak melaksanakan dengan baik

¹¹¹ *Op.Cit.* Brotodiredjo. hlm. 97.

¹¹² *Ibid.* Brotodiredjo. hlm. 97.

kewajiban menurut atau berdasarkan peraturan hukum, atau perintah atasan yang sah menurut hukum.

Menurut bentuk pelaksanaannya, tindakan kepolisian dibagi dalam bentuk,

- 1). Tindakan fisik (dengan menggunakan kekuatan badan, dengan atau tanpa alat seperti tongkat, dan senjata api). Dalam hal menggunakan kekuatan fisik, maka kekuatan fisik tersebut tidak boleh lebih dari pada apa yang diperlukan.
- 2). Tindakan non fisik, merupakan tindakan berupa peraturan, larangan, perintah dan sebagainya. Tindakan non fisik dapat berupa tindakan preventif, antisipatif maupun pre-emptif¹¹³.

Tindakan kepolisian yang dilakukan tanpa dasar hukum yang kuat atau tanpa adanya kebijakan yang dibuat oleh unsur pimpinan Polri (sebagai pengambil keputusan dan pembuat kebijakan teknis operasional) bukanlah termasuk dalam tindakan kepolisian. Lain halnya dengan wewenang diskresi kepolisian (pasal 18 ayat (1), dan ayat (2) UU No. 2 Tahun 2002) yang dilakukan untuk kepentingan umum dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Wewenang diskresi kepolisian tersebut hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundangan serta kode etik profesi kepolisian (Peraturan Kapolri No. Pol.: 7/2006).

Diskresi kepolisian merupakan keputusan dalam bentuk tindakan yang diambil oleh petugas polisi untuk tidak melakukan tindakan hukum/mengesampingkan hukum dengan tujuan untuk kepentingan umum. Dalam menggunakan diskresi kepolisian, ada batasan-batasan yang harus diperhatikan agar tidak menjadi penyalahgunaan kewenangan ataupun korupsi. Batasan-batasan tersebut mencakup; 1). Hubungan kerja, di mana kepolisian harus dapat memperlihatkan bahwa peraturan berhubungan dengan pekerjaan dan tanggung jawab tugas polisi. 2). Konsistensi hukum, bahwa dalam penerapannya melihat asas hukum yaitu asas manfaat, asas kepastian hukum ataupun asas keadilan. 3). Konsistensi dengan misi kepolisian sebagai pelayan keamanan bagi individu, masyarakat, dan negara. 4). Penggunaan wewenang sesuai dengan kewenangan

¹¹³ *Ibid.* Brotodiredjo. hlm. 97.

reaksi sebagai petugas ataupun wewenang organisasi (bukan sewenang-wenang). 5). Dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum maupun moral, dan 6). Demi kepentingan umum, tidak adanya indikasi kepentingan pribadi ataupun organisasi¹¹⁴.

Secara yuridis, keseluruhan peraturan perundangan yang berkaitan dengan penyidikan terhadap tindak pidana perdagangan satwa langka di Pasar Burung Pramuka yang dilakukan oleh Polres Metro Jakarta Timur tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundangan lainnya. Meskipun kedudukan hukum (kebijakan/ *policy*) sedemikian pentingnya bagi tugas pemerintahan negara dan pembangunan bangsa, namun hukum dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan sebagainya, masih sebatas pada *law in the book*, atau hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*), sedangkan praktik penerapan hukum di lapangan merupakan *law in action* atau hukum positif yang berlaku (*ius constitutum*). Namunpun demikian, keberadaan kebijakan dalam bentuk keputusan yang diterbitkan oleh unsur pimpinan Polri sangat menentukan dan mempengaruhi tindakan kepolisian yang pada akhirnya sangat menentukan dan mempengaruhi penyidikan yang dilakukan oleh penyidik Polri maupun PPNS.

6.2. Aspek Manajerial.

Dari aspek manajemen diketahui bahwa manajemen penyidikan terhadap tindak pidana perdagangan satwa langka yang dilakukan oleh Polres Metro Jakarta Timur dan PPNS BKSDA DKI Jaya tidak berjalan dengan baik dan optimal. Hal ini dikarenakan kurangnya koordinasi, perencanaan, pengorganisasian, penerapan/ pelaksanaan, dan pengawasan/ kendali terhadap penyidikan tindak pidana perdagangan satwa langka di Pasar Burung Pramuka.

Pada prinsipnya, manajemen merupakan serangkaian proses mencapai tujuan dengan menggunakan orang lain dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Kegiatan manajemen meliputi perencanaan, organisasi, pelaksanaan, dan pengawasan.

¹¹⁴ “*Diskresi Kepolisian*”, Dr. Jusuf. MM, dkk, KIK.UI, Jakarta. hlm. 1.

Mengenai perencanaan, kegiatan seorang manajer adalah menyusun rencana. Menyusun rencana berarti memikirkan apa yang akan dikerjakan dengan sumber yang dimiliki. Agar dapat membuat rencana secara teratur dan logis, sebelumnya harus ada keputusan terlebih dahulu sebagai petunjuk langkah-langkah selanjutnya. Fungsi perencanaan mencakup proses merumuskan masalah, membangun strategi untuk mencapai sasaran tersebut, dan mengembangkan rencana guna memadukan dan mengoordinasikan sejumlah aktivitas¹¹⁵. Dalam hal perencanaan penyidikan tindak pidana perdagangan satwa langka, unsur pimpinan Polres Metro Jakarta Timur dan BKSDA DKI Jakarta menyusun rencana penyidikan tindak pidana perdagangan satwa langka yang dituangkan dalam keputusan atau instruksi bersama atau mengadakan rapat-rapat berkala atau waktu-waktu tertentu yang dipandang perlu, sebagaimana yang tertuang dalam Juklak Kapolri No.Pol.: JUKLAK/ 16/ VII/ 1991 tentang Mekanisme Koordinasi dan Pengawasan PPNS.

Dari segi pengorganisasian, pengorganisasian dilakukan dengan tujuan membagi suatu kegiatan besar menjadi kegiatan-kegiatan yang lebih kecil. Pengorganisasian mempermudah manajer dalam melakukan pengawasan dan menentukan orang yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas-tugas yang telah dibagi-bagi tersebut. Pengorganisasian dapat dilakukan dengan cara menentukan (1) tugas apa yang harus dikerjakan, (2) siapa yang harus mengerjakannya, (3) bagaimana tugas-tugas tersebut dikelompokkan, (4) siapa yang bertanggung jawab atas tugas tersebut, (4) pada tingkatan mana keputusan harus diambil¹¹⁶.

Dalam pengorganisasian, setiap orang mempunyai peranan dan fungsinya masing-masing, di mana setiap orang mengambil bagian dalam interaksi sosial. Orang-orang yang mengambil bagian dalam interaksi sosial dibagi ke dalam 2 (dua) golongan, yaitu aktor dan target. Dalam organisasi juga terdapat perilaku yang muncul dalam interaksi sosial. Terdapat 5 (lima) istilah dengan perilaku dalam kaitannya dengan peran, yaitu harapan, norma, wujud perilaku, penilaian, dan sanksi. Selain itu, dalam organisasi terdapat kedudukan orang-orang dalam perilaku, dan kaitan antara orang dengan perilaku¹¹⁷.

¹¹⁵ *Ibid*, <http://id.wikipedia.org/wiki/Manajemen>. Jakarta, Rabu, 13 Februari 2008.

¹¹⁶ *Ibid*, <http://id.wikipedia.org/wiki/Manajemen>. Jakarta, Rabu, 13 Februari 2008.

¹¹⁷ *Loc.Cit*, Sarwono, Sarlito Wirawan. hlm. 215.

Penyidikan tindak pidana perdagangan satwa langka dilakukan oleh dua organisasi dengan perbedaan *job description* sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing. Namun dalam hal penyidikan tindak pidana perdagangan satwa langka, kedua organisasi ini memiliki kewajiban dan wewenang yang sama menurut KUHAP secara umum, dan menurut Skep Kapolri No.Pol.: SKEP/ 1205/ IX/ 2000 tentang penyidikan tindak pidana. Dalam hal melakukan penyidikan, PPNS memiliki kewenangan terbatas, seperti adanya larangan melakukan upaya paksa berupa penangkapan dan penahanan. Selebihnya kewenangan yang dimiliki oleh PPNS BKSDA DKI Jakarta dalam hal penyidikan diatur dalam pasal 39 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Penyidik Polri melaksanakan penyidikan tidak hanya sebatas pada tindak pidana umum saja, namun juga meliputi tindak pidana khusus yang pelaksanaannya bekerja sama dengan organisasi lain. Demikian juga halnya dengan penyidikan tindak pidana perdagangan satwa langka. Penyidik Polri tidak hanya sebatas melakukan penyidikan saja, akan tetapi juga melakukan koordinasi dan pengawasan terhadap penyidikan tindak pidana perdagangan satwa langka yang dilakukan, baik oleh PPNS BKSDA DKI Jakarta, maupun PPNS departemen lainnya.

Tiap-tiap organisasi memiliki aturan, dan perilaku organisasinya sendiri-sendiri. Sehingga koordinasi menjadi sarana yang baik dalam menyatukan perbedaan-perbedaan yang ada pada masing-masing organisasi yang dapat dituangkan dalam suatu keputusan bersama atau *Memorandum of Understanding* atau akta kesepakatan (MoU).

Mengarahkan atau *actuating* adalah suatu tindakan untuk mengusahakan agar semua anggota kelompok berusaha untuk mencapai sasaran sesuai dengan perencanaan manajerial dan usaha-usaha organisasi. Jadi *actuating* artinya adalah menggerakkan orang-orang agar mau bekerja dengan sendirinya atau penuh kesadaran secara bersama-sama untuk mencapai tujuan yang dikehendaki secara efektif. Dalam hal ini yang dibutuhkan adalah kepemimpinan (*leadership*)¹¹⁸.

Dalam kaitannya dengan penyidikan, diperlukan adanya seorang

¹¹⁸ *Ibid*, <http://id.wikipedia.org/wiki/Manajemen>. Jakarta, Rabu, 13 Februari 2008.

penghubung dari masing-masing organisasi yang memiliki kemampuan kepemimpinan untuk mengarahkan tindakan penyidik agar tercapai sasaran sesuai dengan perencanaan manajerial dan usaha masing-masing organisasi. Selain itu, dalam keputusan bersama mengenai penyidikan tersebut juga harus dirincikan secara jelas mengenai *reward* dan *punishment* yang diterima oleh penyidik sehingga penyidik dari masing-masing organisasi mau bekerja dengan sendirinya secara bersama-sama, dengan penuh kesadaran.

Mengendalikan atau *controlling* adalah proses pengawasan performa organisasi untuk memastikan bahwa jalannya organisasi sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Seorang manajer dituntut untuk menemukan masalah yang ada dalam operasional organisasi, kemudian memecahkannya sebelum masalah itu menjadi semakin besar¹¹⁹. Pengendalian dalam manajemen menjadi penting karena,

- a. Adanya perubahan dalam lingkungan, merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari.
- b. Makin kompleksnya organisasi. Organisasi yang semakin luas dan sulit.
- c. Pendelegasian wewenang untuk koordinasi guna mencapai tujuan organisasi.
- d. Manusia cenderung berbuat salah. Untuk antisipasi kesalahan dan koreksi¹²⁰.

Dalam hal penyidikan, tidak cukup hanya dibentuk lembaga/ badan/ biro/ unit khusus yang melakukan pengawasan dan pengendalian penyidikan pada tingkat Polda saja. Akan tetapi juga perlu dibentuk pada tingkat Polres, dan Polsek, meskipun fungsi pengawasan dan pengendalian penyidikan melekat pada Satuan Reserse kewilayahan (Polres, Polsek). Selain di Polri, unit tersebut juga perlu dibentuk di departemen masing-masing yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan.

¹¹⁹ *Ibid*, <http://id.wikipedia.org/wiki/Manajemen>. Jakarta, Rabu, 13 Februari 2008.

¹²⁰ *Loc.Cit*, Saile, Said., dkk. hlm. 94.

6.3. Aspek Sarana dan Prasarana.

Berbicara mengenai aspek sarana dan prasarana (Sarpras), juga berbicara mengenai SDM, dukungan anggaran, dukungan peralatan, dan metode (*man, money, materiil, dan method*) yang digunakan.

Sumber Daya Manusia (*man*) merupakan aspek yang harus diperhatikan agar penyidikan yang dilakukan dapat optimal. Pada pasal 1 angka (1), (2), dan (3) Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menyatakan bahwa

“penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam KUHAP untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”.

“penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh KUHAP untuk melakukan penyidikan”.

“penyidik pembantu adalah pejabat kepolisian negara Republik Indonesia yang wewenang tertentu dapat melakukan tugas penyidikan yang diatur dalam KUHAP”.

Agar penyidikan yang dilakukan dapat berjalan optimal sesuai dengan yang diharapkan, maka diperlukan SDM yang memiliki kemampuan tertentu, yaitu kemampuan untuk mengetahui dengan pasti apakah sebuah kejahatan telah terjadi atau tidak, bagaimana terjadinya, kapan terjadinya, di mana terjadinya, siapa yang melakukan kejahatan itu, dan dalam kasus tertentu mengapa kejahatan itu terjadi.

Untuk melakukan hal ini, seorang penyidik harus memiliki kemampuan intelektual untuk mempelajari, kekerasan hati dalam menghadapi rintangan, integritas pribadi yang dapat tahan terhadap godaan fisik, emosional, dan materi. Memiliki pemahaman terhadap orang lain, proses mental mereka, budaya mereka, kebiasaan mereka, dan lingkungan mereka, memiliki pengetahuan tentang bantuan ilmu pengetahuan yang berguna dan kemampuan menggunakannya. Selain itu juga harus memiliki kemampuan untuk mencapai kesimpulan berdasarkan bukti, memiliki pemahaman tentang diri sendiri, kemampuan untuk bertahan terhadap prasangka, kesabaran untuk menunggu penilaian sampai bukti tersedia, dan

pengetahuan tentang teknik dan prosedur yang dibutuhkan dalam penyidikan kriminal¹²¹.

Agar kegiatan penyidikan dapat berlangsung optimal juga dibutuhkan dukungan anggaran (*money*). Dukungan anggaran sangat diperlukan agar program-program yang direncanakan dapat terlaksana dengan optimal. Tanpa adanya dukungan anggaran yang mencukupi, maka program-program tidak dapat dilaksanakan¹²². Bila kita melihat dari fungsi Polri, maka sesungguhnya Polri hanya berfungsi sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat dan negara semata, sedangkan penyelenggaraan dan tanggung jawab akan ketertiban dan keamanan tersebut menjadi tugas dan tanggung jawab seluruh unsur masyarakat dan pemerintah. Dengan demikian maka dapat diartikan bahwa Polri juga merupakan bagian dari sistem pemerintahan yang ada di Indonesia yang memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat, dengan pertanggungjawaban pelaksanaan fungsinya kepada masyarakat yang diwakili oleh kekuasaan politik (MPR/DPR-RI)¹²³.

Sehingga dalam melaksanakan fungsinya tersebut Polri seringkali dihadapkan pada keterbatasan dana operasional terutama dalam hal pemberian pelayanan terhadap masyarakat maupun negara. Keterbatasan jumlah anggaran yang diterima Polri mengakibatkan tidak tercakupnya kegiatan-kegiatan operasional Polri, sehingga berimplikasi pada ketepatan waktu pendistribusian kebutuhan yang diperlukan dan digunakan dalam setiap kegiatan operasional Polri yang pada akhirnya merusak mekanisme penyaluran anggaran sehingga anggaran tidak dapat digunakan secara tepat waktu dan target kinerja sulit tercapai.

Ketersediaan dan jumlah dana operasional yang dibutuhkan, direncanakan, dan dikontrol oleh suatu sistem anggaran. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan perubahan mendasar di bidang keuangan negara, termasuk reformasi di bidang penyusunan anggaran. Dengan diundangkannya Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kemudian pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 20

¹²¹ *Loc.Cit.* Bailey, William. G. hlm. 188.

¹²² Tim Penulis PTIK, *Potret Diri dan Arah Pengembangan Polri Dalam Konteks Reformasi*, PTIK Press, Jakarta, 2007. hlm. 22.

¹²³ *Ibid*, Tim Penulis PTIK. hlm. 22

Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) yang mencakup penerapan tiga pendekatan dalam penyusunan anggaran, yaitu¹²⁴ :

- a. Unifikasi anggaran, khususnya penyatuan anggaran rutin dan pembangunan.
- b. Penerapan anggaran berdasarkan kinerja.
- c. Penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah.

Dengan demikian terdapat alokasi-alokasi yang menjadi prioritas pengeluaran anggaran yang ditetapkan oleh kekuatan politik melalui peraturan perundang-undangan yang baku.

Diperkuliahan pada hari Jum'at tanggal 13 April 2007 yang lalu, Prof. Drs. Adrianus Meliala, Msi, MSc, Ph.D menyatakan bahwa *financing justice* meliputi *budget, exponditers, allocation, dan out comes*. Di mana ketersediaan anggaran selalu mempengaruhi performa dari aparat penegak hukum. Apabila ketersediaan anggarannya baik, maka performa aparat penegak hukum juga akan baik, dan hal ini juga berlaku sebaliknya. Pada saat keuangan negara memburuk maka permasalahan *financing justice* akan merebak sehingga aparat penegak hukum memiliki kecenderungan untuk :

- a. Bahwa sebagai profesional, aparat penegak hukum lebih condong pada eksekusi dalam pelaksanaan profesinya. Sehingga bukan pada kualitas pemecahan masalah kriminalitas yang menjadi orientasinya, namun lebih pada kuantitas pelaku kriminalitas yang telah berhasil ditangkap, ditahan, disidik, diadili, dan dipenjarakan.
- b. Bahwa *justice system* adalah lembaga pembelanja yang menghabiskan sumber daya (dana) yang ada. Sehingga anggaran yang dibutuhkan oleh lembaga *justice system* pada akhirnya bergantung pada kebijakan politik yang ada.
- c. Bahwa *justice system* seringkali kesulitan apabila ditanyakan *out comes* atau hasil dari pembelanjaan anggaran yang telah diberikan oleh kebijakan politik tersebut. *Justice system* lebih mudah memberikan

¹²⁴ *Ibid.*, Tim Penulis PTIK. hlm. 22-23.

jawaban pada *out put* sebagai bentuk hasil pembelanjaan anggaran yang disediakan.

Dari uraian di atas berdasarkan materi yang disampaikan pada perkuliahan tersebut dapat dilihat bahwa aparat penegak hukum (dalam hal ini Polri) pada akhirnya lebih sebagai pemadam kebakaran dalam melaksanakan tugasnya karena keterbatasan ketersediaan anggaran operasionalnya. Sehingga terdapat pula kecenderungan untuk mengabaikan kedisiplinan, bahkan kode etik guna memperoleh anggaran *non budgeter* guna membiayai kegiatan- kegiatan operasionalnya¹²⁵. Hal ini tentu saja tidak menutup peluang adanya KKN, dan bahkan mafia peradilan (yang pada umumnya berawal di Polri) dengan jalan mengenakan biaya-biaya yang tidak terdapat dalam peraturan perundang-undangan mana pun kepada masyarakat dalam hal pemberian pelayanan kepada masyarakat¹²⁶.

Bila dikaitkan dengan anggaran yang saat ini telah diberikan kepada Polri, maka yang diperlukan adalah manajemen yang baik terhadap pengalokasian dana/ anggaran yang ada tersebut bukan lagi mulai dari struktur atas ke bawah, melainkan dari struktur bawah ke atas. Hal ini karena perubahan-perubahan dan perbaikan-perbaikan yang ada saat ini hanya masih bisa dirasakan oleh struktur menengah ke atas, sedangkan dari struktur menengah ke bawah belum dapat merasakan perubahan dan perbaikan yang ada. Selain itu juga diperlukan adanya suatu lembaga eksternal audit guna mengawasi pembelanjaan anggaran Polri, dan kinerja Polri dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Bidang pengawasan dan pengendalian juga perlu menjadi perhatian kalangan kekuatan politik sebagai pengambil kebijakan dalam penentuan besarnya anggaran yang akan diberikan, sehingga penggunaan anggaran dapat menjadi tepat guna sehingga kinerja Polri dapat ditingkatkan dengan tercapainya target kinerja dan memperkecil adanya penyimpangan-penyimpangan anggaran serta penyimpangan-penyimpangan terhadap pelaksanaan kinerja Polri. Kekuatan politik juga harus memperhatikan bahwa tugas-tugas Polri tidak dapat diprediksikan atau *unpredictable* karena seiring dengan perkembangan dan perubahan sosial yang ada dan terjadi dalam struktur masyarakat. Polri juga harus

¹²⁵ *Ibid.*, Tim Penulis PTIK. hlm. 22-23.

¹²⁶ *Ibid.*, Tim Penulis PTIK. hlm. 25.

mampu membuat suatu pos anggaran yang dapat digunakan sebagai cadangan mengingat tugas-tugas yang *unpredictable* tersebut memerlukan dalam jumlah yang tidak dapat diprediksikan pula, sehingga menjadi *unlimited budget*.

Selain sumber daya manusia yang kompeten, dan dukungan anggaran yang mencukupi, penyidikan juga membutuhkan dukungan peralatan (*materiil*) yang memadai¹²⁷. Tanpa adanya dukungan peralatan yang memadai, maka proses penyidikan tidak akan optimal. Kondisi kerja yang buruk dengan peralatan yang tidak mendukung dapat membuat kualitas kinerja penyidik menjadi buruk pula. Kualitas kerja yang buruk merupakan “kontribusi” terhadap “*social disorder*”¹²⁸. Terutama pada sekarang, kerja polisi semakin banyak dan semakin sulit “seiring dengan pertumbuhan perkotaan yang sangat cepat” dan masyarakat “urban”, semakin menuntut kondisi dan peralatan kerja yang baik dan optimal, serta canggih.

Seiring dengan perkembangan jaman, kejahatan yang terjadi juga semakin beragam dengan *modus operandi* yang semakin berkembang dan beragam pula. Agar penyidikan yang dilakukan dapat optimal, dibutuhkan metode (*method*) yang sesuai dengan perubahan yang ada. Dalam hal penyidikan, undang-undang memberikan hak istimewa kepada penyidik untuk memanggil, memeriksa, menangkap, menahan, menggeledah, dan melakukan penyitaan terhadap tersangka dan barang yang dianggap berkaitan dengan tindak pidana. Selama ini, metode penyidikan yang dilakukan oleh penyidik, baik penyidikan yang dilakukan oleh penyidik Polri maupun PPNS masih menggunakan metode lama yang tertuang dalam KUHAP sebagai acuan pokoknya, dan Skep Kapolri No.Pol.: SKEP/ 1205/ IX/ 2000. Dengan semakin berkembang dan beragamnya tindak pidana, maka metode penyidikan yang selama ini digunakan dirasakan masih kurang dan tidak memadai. Sehingga penyidikan yang dilakukan juga tidak optimal.

¹²⁷ Harahap. M. Yahya, “*Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Penyidikan dan Penuntutan*”, Sinar Grafika, Jakarta, 2003. hlm. 94.

¹²⁸ *Ibid*, Harahap. M. Yahya. hlm. 94.