

BAB III

PEMBAHASAN

A. Kewenangan Penyidik Tindak Pidana Narkotika Menentukan *Justice Collaborator*

Globalisasi dan pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi terutama dibidang transportasi dan telematika memungkinkan arus perpindahan lalu lintas uang, orang dan barang berlangsung dengan cepat, sehingga jarak, ruang dan waktu bukan menjadi hambatan lagi. Sebagai implikasinya, batas-batas Negara menjadi kabur sehingga membuka peluang meluasnya kejahatan transnasional yang terorganisir, salah satunya adalah perdagangan dan peredaran gelap narkotika.

Penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika saat ini sudah merupakan ancaman serius terhadap berbagai aspek kehidupan dan kelangsungan hidup berbangsa dan berdenaga. Hal ini disebabkan karena sasarannya terfokus pada kelompok generasi muda yang merupakan aset berharga bagi masa depan bangsa dan yang paling rentan terhadap penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika.

Peredaran gelap narkotika di Indonesia semula diketahui hanya sebagai wilayah transit saja, namun saat ini sudah dijadikan daerah produsen oleh sindikat kejahatan narkotika, sehingga telah mencapai pada taraf yang sangat mengkhawatirkan.⁶³ Berdasarkan hasil penelitian Badan Narkotika Nasional (BNN) bekerjasama dengan Pusat Penelitian Kesehatan Universitas Indonesia Tahun 2015 diperoleh data bahwa prevalensi penyalahgunaan narkoba di Indonesia sebesar 2,20% (dua koma dua puluh

⁶³ Wawancara dengan Kombespol Andrian Martinus S.IK, Direktur Reserse Narkoba POLDA Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 28 Januari 2017.

persen) atau sekitar 4.098.029 orang dari jumlah penduduk atau sekitar 3,2 juta orang.⁶⁴

Yogyakarta merupakan kota pendidikan, wisata dan budaya tentunya menjadi tempat tujuan menarik bagi berbagai kelompok generasi muda baik dari dalam dan luar negeri untuk tinggal di kota ini. Konsekuensi dari predikat itu, maka Yogyakarta berpotensi menjadi daerah sasaran peredaran dan penyalahgunaan narkoba. Hal ini terbukti dari data hasil pengungkapan kasus narkoba se-Indonesia, Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk 10 (sepuluh) besar daerah rawan sasaran dari perdagangan dan peredaran gelap narkoba, bahkan BNN mencatat penggunaan narkoba di Yogyakarta sebanyak 2,37 % (dua koma tiga tujuh persen) dan menempatkan Yogyakarta di urutan kelima nasional penyalahgunaan narkoba.⁶⁵

Situasi dan kondisi demikian, tentunya dapat menimbulkan kesan negatif termasuk Yogyakarta, bahkan akan berpengaruh terhadap menurunnya minat seseorang yang hendak berkunjung dan tinggal di Yogyakarta dan pada akhirnya menghambat stabilitas pembangunan daerah Propinsi DIY.

Penanganan kasus-kasus narkoba di wilayah Propinsi DIY dalam kurun waktu 2 (dua) tahun terakhir dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2016 peredaran narkoba dan penyalahgunaannya tergolong tinggi. Sebagai gambaran disajikan data penanganan kasus dan tersangka penyalahgunaan narkoba yang ditangani oleh

⁶⁴ Badan Narkotika Nasional, *Laporan Pertanggungjawaban Badan Narkotika Nasional tahun 2015* (Jakarta: Inspektur Utama Badan Narkotika Nasional, 2016), hlm. 16

⁶⁵ <http://news.metrotvnews.com/read/2015/03/09/368451/ini-10-besar-tingkat-penggunaan-narkoba-di-indonesia>, diakses pada tanggal 1 Februari 2017 pukul 13.35 WIB.

Direktorat Narkoba Polda DIY dan jajarannya dalam kurun waktu 2 tahun terakhir selama tahun 2015 sampai tahun 2016 seperti terlihat dalam tabel berikut:

Tabel 1
Data Perkara dan Tersangka Penyalahgunaan Narkotika yang Ditangani
POLDA DIY Tahun 2015

N O.	REKAPITULASI	POLDA DIY	POLRESTA YKA	POLRES SLEMAN	POLRES BANTUL	POLRES KLN PROGO	POLRES GK	JUMLAH
1	JUMLAH PERKARA							
	NARKOTIKA	78	54	50	22	12	3	219
	PSIKOTROPIK A	1	21	14	21	7	6	70
JUMLAH		79	75	64	43	19	9	289
2	JUMLAH TSK							
	NARKOTIKA	100	70	78	28	13	3	295
	PSIKOTROPI KA	1	21	14	21	7	6	70
JUMLAH		101	91	92	49	20	9	365
3	KATEGORI TSK							
	PEMAKAI	87	54	60	26	12	3	242
	PENGEDAR	16	101	49	95	38	28	327
JUMLAH		103	155	109	121	50	31	569

Tabel II
Data Perkara dan Tersangka Penyalahgunaan Narkotika yang Ditangani
POLDA DIY Tahun 2016

N O.	REKAPITULASI	POLDA DIY	POLRESTA YKA	POLRES SLEMAN	POLRES BANTUL	POLRES KLN PROGO	POLRES GK	JUMLAH
1	JUMLAH PERKARA							
	NARKOTIKA	101	49	37	11	4	1	203
	PSIKOTROPIKA		4	15	8	7	2	36
JUMLAH		101	53	52	19	11	3	239
2	JUMLAH TSK							
	NARKOTIKA	152	72	53	16	5	1	299
	PSIKOTROP IKA		4	25	8	7	2	46
JUMLAH		152	76	78	24	12	3	345
3	KTGR TSK							
	PEMAKAI	76	17	18	7	1		118
	PENEGEDAR	82	106	67	88	25	49	418
JUMLAH		158	123	85	95	26	49	536

Sumber : Dokumentasi Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta Direktorat Reserse Narkoba Tahun 2015-2016

Masalah penyalahgunaan narkotika sudah menjadi masalah nasional bahkan dalam hal tertentu narkotika berada pada titik masalah yang berskala internasional karena telah melibatkan gerbong dan jaringan antar negara (*transnasional crime*). Dalam setiap harinya tidak jarang ditemukan pemberitaan terkait narkotika dan

penyalahgunaan, tentu hal ini menunjukkan bahwa peredaran narkotika terjadi secara massif dan terselubung. Pada dasarnya dalam hal tertentu dan penggunaannya yang sesuai porsi, mengkonsumsi narkotika dapat diperbolehkan dan dianjurkan. Akan tetapi jauh dari pada itu, narkotika dijadikan ajang bisnis yang menjanjikan dan berkembang pesat.

Penegakan hukum terhadap tindak pidana narkotika telah banyak dilakukan oleh aparat penegakan hukum dan telah banyak mendapatkan putusan hakim di sidang pengadilan, bahkan sampai pada penjatuhan sanksi pidana mati. Penegakan hukum ini diharapkan mampu menjadi faktor penangkal atau penekan terhadap merebaknya peredaran perdagangan narkotika, tapi dalam kenyataan peredaran narkotika justru semakin intensif, massif dan mengakar.

POLRI sebagai salah satu aparat penegak hukum yang diberikan tugas dan kewewenangan untuk menangani penyalahgunaan tindak pidana narkotika selama ini sudah berupaya dengan semaksimal mungkin mencegah dan menindak para penyalahguna narkotika, namun demikian peredaran dan penyalahguna narkotika masih dapat kita jumpai dan bahkan pelaku hidup bebas bersama masyarakat. Sulitnya mengungkap para pelaku penyalahguna narkotika tentu tidak lepas dari sifat kejahatan tersebut, yaitu *transnasional-terorganisir*, ditambah dengan modus operandi para pelaku yang sangat rapi, sistematis, dan sulit diungkap oleh para penegak hukum. Disisi lain negara menyadari sepenuhnya bahwa pengungkapan kejahatan *transnasional-terorganisir* dibutuhkan peran serta saksi, bahkan dapat dikatakan bahwa saksi memegang peranan vital dalam mengungkap kejahatan serius

(*serious crimes*) tersebut. Mengingat pentingnya peranan saksi dalam mengungkap kejahatan *transnasional-terorganisir*, maka di beberapa negara dibuat suatu peraturan perundang-undangan yang memberi *reward* dan jaminan terhadap hak keselamatan saksi, hal ini dimaksudkan untuk mendorong seseorang yang mengetahui suatu tindak pidana kejahatan bersedia memberi keterangan dan bekerjasama dengan penegak hukum.⁶⁶

Keterbatasan alat untuk memberantas tindak pidana narkoba, baik dalam hal aturan, anggaran, dan teknis mengakibatkan pengungkapan tindak pidana narkoba terbatas pada pelaku-pelaku kecil. Artinya gerbong dan bandar besar narkoba masih dapat hidup bebas di dalam masyarakat. Lebih lanjut hambatan mengungkap tindak pidana narkoba sampai pada gerbong yang lebih besar, disampaikan oleh Kombespol Andrian Martinus S.IK bahwa penyidik tindak pidana narkoba POLDA DIY mengalami kesulitan untuk mengungkap kasus-kasus narkoba dalam skala besar dikarenakan kurangnya anggaran, sarana dan prasarana kurang memadai (alat sadap), teknis peredaran narkoba yang berubah-ubah dan **tidak semua masyarakat bersedia bekerjasama dengan aparat penegak hukum.**⁶⁷

Namun harus kita sadari bahwa, dalam penegakan hukum atas kejahatan terorganisir seperti narkoba, jarang ada informan yang berasal dari masyarakat umum. Yang sering terjadi adalah munculnya informasi dari kalangan pelaku itu

⁶⁶ Di Italia *justice collaborator* dikenal dengan istilah *pentito* atau *pentiti* yang artinya orang yang bertobat dan dalam perkembangannya berubah istilah menjadi *collaborator della giustizia*. Di Amerika Serikat dikenal dengan nama *supergrass*, *crown witness* atau *justice collaborator*.

⁶⁷ Wawancara dengan Kombespol Andrian Martinus S.IK, Direktur Reserse Narkoba POLDA Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 28 Januari 2017.

sendiri, semakin terlibat si pemberi informasi dalam kelompok kejahatan tersebut, semakin berguna pula bantuan informasi dari si informan. Orang yang berpartisipasi atau bersedia bekerjasama dengan penegak hukum dalam suatu tindak pidana yang berhubungan dengan kelompoknya, memiliki pengetahuan penting tentang struktur organisasi, metode operasi, kegiatan dan hubungan dengan kelompok lain baik lokal maupun internasional.

United National Office on Drugs and Crime (UNODC) dan *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (UNCATOC)*, berpandangan bahwa *justice collaborator* memenuhi unsur kunci sebagai entitas yang dikategorikan sebagai saksi. Di Indonesia, perlindungan penjaminan hak keselamatan saksi diatur secara konkrit didalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 atas perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Atas dasar tersebut, pengungkapan tindak pidana narkoba dikembangkan dengan melibatkan orang dalam suatu kelompok (*organised crime*) tersebut, artinya seseorang yang terlibat dalam suatu tindak pidana bersedia bekerjasama dengan aparat penegak hukum untuk mengungkap kejahatan yang dilakukan oleh kelompoknya atau kelompok lain, dengan kata lain orang tersebut disebut sebagai *justice collaborator* yaitu saksi pelaku yang bersedia bekerjasama dengan aparat

penegak hukum untuk mengungkap kejahatan terorganisasi yang melibatkan dirinya.⁶⁸

Menyadari pentingnya melibatkan saksi pelaku (*justice collaborator*), terhadap tindak pidana narkoba, maka sebagai langkah lanjut pemerintah Indonesia meratifikasi *UNCATOC* atau yang kemudian dibuat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 tentang Konvensi PBB Anti Kejahatan Transnasional Terorganisir. Kemudian pemerintah secara spesifik menginisiasi melalui penerbitan SEMA Nomor 4 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborator*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu. Langkah-langkah ini dilakukan dengan maksud memberikan posisi tegas terhadap pentingnya peran *justice collaborator* dalam mengungkap tindak pidana narkoba sampai pada level yang lebih besar. Dengan SEMA ini, hakim diminta untuk mempertimbangkan pemberian keringanan dalam pemidanaan seorang *justice collaborator*. Komitmen dari Mahkamah Agung ini akhirnya berlanjut pada lembaga-lembaga penegak hukum lainnya dengan penerbitan Peraturan Bersama (Perber).⁶⁹

⁶⁸ Baca Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborator*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu.

⁶⁹ Lihat Pasal 2 ayat (2) dan ayat (2) Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, Ketua Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban Republik Indonesia Nomor: M.HH-11.HM.03.02.th.2011, Nomor: PER-045/A/JA/12/2011, Nomor: 1 Tahun 2011, Nomor: KEPB-02/01-55/12/2011, Nomor: 4 Tahun 2011 Tentang Perlindungan Bagi Pelapor, Saksi Pelapor Dan Saksi Pelaku Yang Bekerjasama.

Mengenai dengan dikenalnya pemberian *justice collaborator* kepada terdakwa oleh hakim pengadilan, menimbulkan ketidaktepatan pemberian kewenangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia bahwa Polisi diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan. Penyidikan merupakan tahap terpenting dalam suatu proses tindak pidana, sehingga akan lebih tepat apabila pemberian kewenangan penetapan *justice collaborator* dimiliki oleh penyidik tindak pidana narkoba, khususnya penyidik POLRI. Pasalnya dengan peraturan perundang-undangan yang ada dan mengatur tentang *justice collaborator* (baca: SEMA No. 4 Tahun 2011) juga tidak tepat apabila dijadikan landasan hukum untuk penetapan seorang sebagai *justice collaborator* oleh lembaga penegak hukum lainnya seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), penyidik Badan Narkotika Nasional (BNN) dan penyidik tindak pidana narkoba POLRI, karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan, SEMA hanya sebuah peraturan yang hanya berlaku di kalangan atau lembaga penegak hukum dibawah naungan lembaga Mahkamah Agung.

Sumber kewenangan pokok atau atribusi kewenangan bukanlah kapasitas norma yang sifatnya *internal regulation* atau *beleidregels* (dalam hal ini SEMA), akan tetapi pemberian kewenangan itu ada pada kapasitas norma undang-undang yang sifatnya *general and abstrac*. Karena suatu norma yang daya ikatnya mengikat masyarakat secara umum atau yang sifatnya mempengaruhi atau mengurangi hak asasi seseorang haruslah diatur dan dirumuskan oleh norma dengan level undang-undang, bukan pada level norma dibawahnya (Peraturan Pemerintah, SEMA dan lain sebagainya). Dengan

kata lain, bagi setiap organ atau kekuasaan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, maka norma yang mejadi sumber kewenangannya haruslah berupa atribusi kewenangan secara langsung dari undang-undang sebagai sumber hukum formilnya.⁷⁰ Sedangkan undang-undang dimaknai sebagai bentuk perintah yang secara langsung diberikan oleh rakyat (melalui demokrasi perwakilan oleh DPR) kepada segenap alat kelengkapan negara (cabang-cabang kekuasaan) guna mengoperasionalkan fungsi-fungsinya untuk kemudian digunakan sebagai instrumen pengaturan bagi masyarakat. Oleh karenanya, muncul semacam *adagium* yang mengatakan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat.

Secara prinsip posisi maupun status SEMA pada khususnya dan surat edaran-edaran yang lain pada umumnya adalah sebagai dokumen tertulis yang sifatnya membimbing, menuntun, memberi arahan kebijakan, serta mengatur sesuatu pelaksanaan tugas dan pekerjaan di dalam lingkungannya sendiri.⁷¹ Bukan pada posisi atau kapasitasnya sebagai undang-undang baik dalam arti materil apalagi formil, karena secara prinsip, materi muatan yang sifatnya mengatur ataupun mengurangi hak-hak prinsip warga negara (pemidanaan, denda, vonis, pemberian kewenangan pada organ negara dan lain sebagainya) haruslah diatur dan dirumuskan dalam bentuk undang-undang, bukan pada peraturan-peraturan lainnya, atau bahkan pada level aturan kebijakan (*beleidsregels*) atau dalam hal ini adalah SEMA.

⁷⁰ Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konpres, 2006), hlm 33.

⁷¹ Jimly Asshidiqie, *Perihal undang-undang*, (Jakarta: Konpres, 2006), hlm 393.

Oleh karenanya, berdasarkan paparan di atas, penulis berkesimpulan bahwa pada dasarnya penyidik tindak pidana narkotika tidak berwenang menentukan seseorang sebagai *justice collaborator*. Penyidik tindak pidana narkotika hanya dapat membuat dan menyampaikan Berita Acara Penyidikan (BAP), tanpa dapat menganalisis preventi besar kecilnya tindak pidana. Penanganan tindak pidana narkotika seharusnya mendapat perhatian dalam legalitas cara pengungkapan dan pencegahannya seperti tindak pidana korupsi. Disadari atau tidak, tindak pidana narkotika mempunyai dampak akut terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan menyadari hal tersebut, maka seharusnya pemberian kewenangan kepada penyidik untuk terlibat dalam penekanan dan pemberantasan tindak pidana narkotika sudah layak dipertimbangkan.

Dalam beberapa kasus penyalahgunaan narkotika di Indonesia, khususnya di Yogyakarta hanya dapat menindak para pengedar dalam skala kecil. Penyidik belum dapat menindak pengedar utama, dalam hal ini para pelaku penyalahguna narkotika menggunakan modus operandi yang tidak sama dalam melancarkan setiap aksinya, dan para pelaku yang tertangkap juga sulit dimintai keterangannya untuk memberikan informasi kejahatan yang dilakukan oleh kelompoknya, dalam hal ini penyidik tidak dapat memberikan paksaan kepada pelaku walaupun ada kasus yang berpotensi untuk ditindak dan diungkap lebih lanjut karena penyidik tidak berwenang dalam hal itu.⁷² Mengungkap penyalahgunaan tindak pidana narkotika yang mempunyai jaringan

⁷² Wawancara dengan AKP. Rudi Prabowo S.IK, Kasat Narkoba Polres Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 26 Januari 2017.

kejahatan sistematis pada level yang lebih besar diperlukan untuk mencegah berbagai dampak yang diakibatkan, oleh karenanya peneliti berkehendak untuk dapat memberikan kewenangan kepada penyidik tindak pidana narkotika menentukan seorang pelaku sebagai *justice collaborator* dengan berbagai penghargaan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, tidak lain hal ini dimaksudkan untuk menekan peredaran penyalahgunaan narkotika serta memberantas jaringan pengedar narkotika pada level yang lebih besar. Dalam pembahasan berikutnya akan disampaikan secara detail terkait bebrbagai landasan pemberian kewenangan kepada penyidik tindak pidana narkotika untuk menentukan seorang pelaku sebagai *justice collaborator*.

B. Landasan Penyidik Tindak Pidana Narkotika Menentukan *Justice Collaborator*

Pemberian kewenangan terhadap seseorang atau instansi pemerintahan harus didasarkan pada kapasitas dan kebutuhannya dalam bertindak. Hal ini berkenaan dengan suatu efektifitas dan produktifitas kerja. Dalam suatu kewenangan akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi penerima kewenangan tersebut, keadaan ini selaras dengan pengertian kewenangan itu sendiri, yaitu diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang atau badan lain.⁷³ Oleh karenanya, dalam pemberian kewenangan harus dipertimbangkan dengan seksama, termasuk dalam

⁷³ Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Makasar: Pustaka Refleksi, 2010), hlm. 35.

pemberian kewenangan terhadap penyidik tindak pidana narkotika menentukan *justice collaborator*. Adapaun landasan pemberian kewenangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Landasan Filosofis

Sebagaimana diketahui, bahwa arah resmi Indonesia sebagai negara termaktub di dalam UUD NRI 1945 beserta pembukaannya, di dalam UUD NRI 1945 beserta pembukaannya itu pula terkandung ideologi Pancasila sebagai falsafah hidup dan pandangan setiap warga negara Indonesia dalam berbangsa dan bernegara. Oleh karenanya, Pancasila sebagai ideologi negara lazim disebut dengan *state fundamental norm* atau norma fundamental negara. Norma fundamental inilah yang menjiwai norma-norma yang terkandung dalam UUD NRI 1945, yang kemudian lazim disebut sebagai *grandnorm* atau norma dasar.⁷⁴ Sehingga kedua kelaziman yang ada pada UUD NRI 1945 beserta pembukaannya itu haruslah menjadi sumber dari semua tertib hukum Indonesia, baik tertib hukum dalam aspek produk pengaturan maupun tertib hukum dalam aspek sumber kewenangan (asas legalitas).

Berkenaan dengan substansi pembukaan UUD NRI 1945 tentang kewajiban negara melindungi segenap warga negaranya tersebut, maka dalam hal ini sangatlah penting untuk mempertimbangkan prinsip perlindungan sebagaimana

⁷⁴ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 23.

dimaksud dalam konteks tindak pidana narkoba. Prinsip perlindungan ini berkaitan dengan upaya menghilangkan masifnya peredaran narkoba selama ini.

Sebagaimana telah disinggung pada pembahasan sebelumnya, bahwa salah satu kendala besar yang dihadapi oleh penyidik dalam mengungkap jaringan peredaran narkoba adalah keterbatasan kewenangan bagi penyidik tindak pidana narkoba untuk menentukan *justice collaborator*, padahal pada tahap itulah mulai muncul indikasi tentang masifnya sebuah jaringan peredaran narkoba, sehingga dalam konteks menjaga kelangsungan kehidupan bangsa dan negara, keterbatasan itu menjadi kendala utama bagi penyidik tindak pidana narkoba.

Sebagai tahap dasar dan awal, tentu hasil penyelidikan dan penyidikan penyidik tindak pidana narkoba bersumber dari data-data atau gejala-gejala yang sifatnya dasar pula, sehingga pihak pertama yang paling mengerti tentang pola dasar itu sendiri adalah penyidik. Dari pola dasar itu ternyata muncul beragam permasalahan yang kompleks terkait kewenangan penyidik, salah satu permasalahannya adalah ketidakberwenangan penyidik tindak pidana narkoba dalam menentukan *justice collaborator*. Kemudian bukan tidak mungkin penegak hukum yang faham dan mengerti tentang pola dasar di dalam masifnya sistem peredaran narkoba dan tidak berdayanya menjadi muara masalah karena tidak dimilikinya kewenangan tersebut. Berkenaan dengan kendala di dalam pola dasar sebagaimana dimaksud, akan dibahas lebih lanjut pada pembahasan tentang landasan sosiologis.

Oleh karenanya, berdasarkan pada uraian di atas serta sebagai upaya melaksanakan amanat norma fundamental negara (*state fundamental norm*), maka dipandang sangat perlu diberikannya kewenangan bagi penyidik tindak pidana narkoba menentukan *justice collaborator*. Urgensi diberikannya kewenangan bagi penyidik tersebut juga bisa dilihat dari konstruksi berfikir di bawah ini.

Pertama, harus adanya kualifikasi yang seimbang antara bentuk kewenangan dengan *standart* lingkungan kerja atau cakupan kerja dari suatu fungsi atau lembaga. Dengan kata lain, antara beban kerja dengan kewenangan haruslah berbanding lurus. Tidak lazim kiranya memberikan kewenangan kepada suatu fungsi atau lembaga diluar cakupan atau lingkungan kerjanya, karena setiap fungsi atau lembaga memiliki cakupan atau lingkungan kerja yang berbeda. Contoh sederhananya adalah sebagai berikut, tidak mungkin memberikan kewenangan bagi penerbit buku untuk mengolah dan membuat kertas, karena antara penerbit dengan pabrik kertas adalah dua lingkungan kerja yang berbeda, pabrik kertas adalah lingkungan kerja atau pihak yang paling berkompeten dalam membuat dan menentukan suatu kualitas pada kertas, sedangkan penerbit adalah lingkungan kerja atau pihak yang paling berwenang dan berkompeten dalam menentukan kualitas suatu tulisan tentang mana yang layak baca dan mana yang tidak.

Kedua, Anggapan umum mengatakan bahwa tindak pidana narkoba masuk dalam kategori *extra ordinary crime*, yakni suatu tindak pidana khusus yang

berbeda dengan tindak pidana pada umumnya. Kekhususan ini bukan hanya karena tindak pidana narkoba diatur secara terpisah dari KUHP, namun lebih karena hasil identifikasi atas cara kerja maupun dampaknya yang bersifat sistemik dengan skala internasional. Label kekhususan yang dilekatkan pada tindak pidana narkoba ini haruslah diikuti beragam konsekuensi yang sifatnya khusus pula, khusus dalam hal pencegahan maupun penanganan.

Oleh karena itu, berkenaan dengan label “khusus” dalam tindak pidana narkoba ini, dengan proses penalaran yang wajar dapat dikatakan bahwa sesuatu yang dilabeli atau dikategorikan khusus maka bentuk pencegahan dan penangannya haruslah khusus pula. Tidak lazim kiranya sesuatu yang dilabeli atau dikategorikan khusus namun bentuk pencegahan dan penangannya sama atau selevel dengan standar pencegahan dan penangannya pada umumnya (biasa).

Hal di atas penting untuk dikemukakan dalam rangka memberikan asumsi dasar bahwa “kekhususan” di dalam label tindak pidana narkoba haruslah berbanding lurus dengan bentuk pencegahan dan penangannya, yakni bentuk pencegahan dan penanganan yang khusus. Oleh karenanya, dalam konteks pembahsan tesis ini salah satu bentuk pencegahan dan penanganan khusus tersebut adalah diberikannya kewenangan bagi penyidik tindak pidana narkoba untuk menentukan *justice collaborator*. Kewenangan sebagaimana dimaksud dipilih sebagai salah satu opsi dalam bentuk pencegahan dan penanganan tindak

pidana narkoba dengan didasarkan pada beberapa hasil telaah sebagaimana akan diuraikan pada pembahasan selanjutnya mengenai landasan sosiologis.

Sejauh ini kewenangan sebagaimana dimaksud telah sedikit diberikan ruang oleh SEMA No. 4 Tahun 2011 Tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku Yang Bekerjasama (*Justice Collaborator*) Di Dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu, hal ini menjadi masalah tersendiri dalam hal sumber kewenangan. Namun kewenangan itu masih terbatas pada kewenangan hakim saja, tidak untuk organ atau institusi lain (POLRI). Keadaan ini memunculkan permasalahan dari aspek asas legalitas yang dapat dipermasalahkan dalam hal sumber kewenangan ketika itu dijadikan dasar atau sumber kewenangan bagi penyidik tindak pidana narkoba menentukan *justice collaborator*.

Padahal dalam konteks negara hukum asas legalitas merupakan unsur pokok yang harus ada dari setiap kebijakan maupun ketentuan negara melalui organ-organnya, tidak terkecuali penyidik tindak pidana narkoba.⁷⁵ Oleh karenanya, permasalahan dari aspek asas legalitas ini merupakan satu kesatuan konsep berfikir dalam upaya pencegahan dan penanganan khusus dalam tindak pidana narkoba yang akan penulis uraikan lebih detail dalam pembahasan landasan yuridis sebagai berikut.

⁷⁵ S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2012), hlm 95.

2. Landasan Yuridis

Narkotika dan dampak yang ditimbulkan sudah menjadi masalah akut di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sudah sepatutnya narkotika diberi perhatian lebih, layaknya kejahatan luar biasa lainnya (*extra ordinary crime*). Di Indonesia pengaturan tentang narkotika di atur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, dimana undang-undang tersebut memuat perihal pengertian narkotika, macam-macam narkotika, sanksi penyalahguna narkotika, dan cara penanganan korban penyalahguna narkotika dan penindakan terhadap para pelaku penyalahguna.

Dalam konteks tertentu, undang-undang tersebut membawa angin segar terhadap penegakan hukum penyalahgunaan narkotika dan ancaman serius bagi para pelaku. Pasalnya undang-undang narkotika yang berlaku sekarang dinilai tegas terhadap para pelaku penyalahguna dengan kata lain tidak ada pengampunan bagi penyalahguna narkotika yang terbukti.⁷⁶ Namun demikian, sifat tindak pidana atau kejahatan akan selalu berkembang dengan berbagai modus operandi yang lebih canggih sehingga keberadaan undang-undang narkotika mengalami keterlambatan disamping kualitas sumber daya manusia aparat penegak hukum.

Seperti yang telah disinggung di atas, bahwa kejahatan narkotika merupakan kejahatan transnasional-serius sehingga perlu penanganan ekstra terhadap tindak

⁷⁶ Wawancara dengan Kombespol Andrian Martinus S.IK, Direktur Reserse Narkoba POLDA Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 28 Januari 2017.

pidana tersebut. Berpandangan pada penanganan tindak pidana narkoba di beberapa negara, bahwa penanganan kejahatan tersebut tidak cukup bersandar pada ketegasan hukum dan aparat penegak hukum semata, namun dalam penanganannya yang komprehensif diperlukan keterlibatan para pelaku sebagai saksi (*justice collaborator*) dan bersedia bekerja sama dengan aparat penegak hukum untuk menindak para pelaku pada level yang lebih besar.

Pada dasarnya, kebijakan hukum pidana Indonesia telah menyadari pentingnya langkah-langkah di atas yaitu pemerintah telah menerbitkan SEMA No. 4 Tahun 2011 sebagai acuan bagi para penegak hukum untuk menentukan seorang pelaku sebagai *justice collaborator*, diharapkan dengan diterbitkannya SEMA tersebut aparat penegak hukum dapat menekan peredaran narkoba yang semakin intensif dan massif. Namun, dalam hierarki peraturan perundang-undangan bahwa SEMA bukan merupakan aturan yang dapat berlaku umum. Jangkauan keberlakuannya terbatas pada lingkup internal subjek penerbitnya, sehingga dengan kata lain SEMA tidak mempunyai daya ikat terhadap penegak hukum selain Mahkamah Agung dan lembaga penegak hukum di bawahnya.

Menyadari pentingnya langkah-langkah penanganan massif terhadap tindak pidana narkoba, maka pengaturan perihal kewenangan penentuan seorang pelaku sebagai *justice collaborator* seharusnya dimuat dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 sebagai induk legalitas penanganan tindak pidana narkoba, sejauh ini tidak ditemukan bahwa penyidik tindak pidana narkoba berwenang menetapkan seorang pelaku sebagai *justice collaborator*. Hal inilah yang

dimaksud keterlambatan hukum pidana dalam mengantisipasi langkah-langkah yang komperhensif. Pemberian kewenangan penentuan *justice collaborator* kepada penyidik dipandang penting dan tepat, karena kebijakan pidana sampai saat ini masih memberikan kewenangan kepada hakim untuk menilai dan menentukan seseorang sebagai *justice collaborator*. Semua orang paham, bahwa proses penyidikan adalah tahapan terpenting dalam menentukan arah suatu tindak pidana, karena dalam tahap ini pula hak-hak seorang tersangka akan dinilai, sehingga dirasa tepat apabila kewenangan penentuan *justice collaborator* dimiliki oleh penyidik tindak pidana narkoba.

3. Landasan Sosiologis

Telah menjadi anggapan umum bagi penyelidik dan penyidik POLRI tentang massif dan terorgansirnya jaringan peredaran narkoba saat ini, dalam proses penyidikan acap kali penyidik menjumpai potensi tentang adanya sasi mahkota yang bisa menjadi peran *justice collaborator*. Peran itu dapat di konkretkan dengan menjadikan mereka yang bukan pelaku utama (pengguna) sebagai umpan balik yang akan membawa pada putaran para pengedar dan bahkan bandar, umpan balik itu hanya akan bisa terealisasi jika pada tahap awal penyidikan mereka diberikan peran sebagai *justice collaborator*.

Pentingnya status *justice collaborator* bagi para pengguna di tahap awal penyidikan ini adalah karena dua hal, berkenaan dengan **efisiensi waktu serta efektifitas kerja**. Dengan segera ditetapkannya sebagai *justice collaborator* maka para pengguna narkoba (tersangka) akan lebih kooperatif dalam bekerja sama,

karena mereka telah mengetahui bahwa akan adanya pengurangan atau peringanan terhadap ancaman hukuman bagi mereka. Dengan keadaan tersebut, maka akan mempermudah dan mempercepat penyidik untuk segera mengambil tindakan dengan memberikan umpan tersebut pada jaringan peredaran mereka.

Beda halnya ketika status *justice collaborator* ini menunggu putusan dari hakim dalam putusan akhirnya (vonis). Ada semacam rasa keragu-raguan dan ketakutan yang muncul dari para pengguna (umpan) ini ketika diberitahukan bahwa kerja sama mereka ini akan berdampak positif, yakni ditetapkannya sebagai *justice collaborator*. Ketakutan itu muncul karena mereka beranggapan bahwa akan adanya ancaman dari pengedar atau bandar, para pengguna ini takut ketika mereka berperan dalam membongkar jaringan akan berdampak negatif bagi kehidupan dan keamanan mereka. Tekanan psikis itu diperparah dengan keragu-raguan mereka pada hasil persidangan oleh hakim yang ternyata tidak menetapkan mereka sebagai *justice collaborator*. Kemungkinan yang juga patut dipertimbangkan adalah, bahwa sangat mungkin para pengedar dan bandar ini akan melarikan diri atau menghilangkan barang bukti ketika mereka mengetahui salah satu pelanggannya tertangkap. Tahapan penyidikan, penuntutan, persidangan dan putusan adalah serangkaian waktu yang cukup lama bagi mereka (pengedar dan bandar) untuk melarikan diri atau menghilangkan barang bukti atau juga mengkonduisikan jaringan peredaran mereka.

Di sisi lain, penyidik tindak pidana narkoba tidak berwenang menetapkan seorang pelaku sebagai *justice collaborator* karena kendala kewenangan. Sehingga

penyidik tidak mampu meyakinkan para pengguna bahwa dengan bekerja sama secara kooperatif maka akan ada pengurangan dan juga keringanan terhadap ancaman hukuman bagi mereka, sehingga masalah kewenangan menjadi problem yang patut dipertimbangkan. Keadaan seperti itulah yang sering nampak pada tahap penyidikan dalam tindak pidana narkotika, sehingga dirasa sangat perlu diberikannya kewenangan kepada penyidik tindak pidana narkotika untuk menetapkan *justice collaborator*.

Keadaan yang juga patut dipertimbangkan pula adalah, ketika jaringan dengan skala besar sebenarnya telah terdeteksi baik pola maupun cara kerjanya melalui para pelaku yang telah ditahan, namun karena kendala kewenangan penyidik tidak dapat menetapkan pelaku tersebut sebagai *justice collaborator*, padahal peluang untuk masuk ke dalam jaringan itu sangatlah besar. Pelaku yang telah ditahan tersebut tidak akan serta merta secara kooperatif bekerja sama dengan penyidik karena alasan keragu-raguan sebagaimana telah terurai di atas. Keragu-raguan tersebut disebabkan tidak lain dan tidak bukan oleh ketidakberwenangan penyidik dalam menetapkan *justice collaborator*. Karena kewenangan tersebut sampai saat ini hanya terbatas menjadi kewenangan hakim. Serta banyak hal lainnya yang tentunya hanya akan nampak pada tahap dasar penyidikan maupun penyelidikan.

Keterbatasan alat untuk memberantas tindak pidana narkotika, baik dalam hal aturan, anggaran, dan teknis mengakibatkan pengungkapan tindak pidana narkotika terbatas pada pelaku-pelaku kecil. Padahal bentuk atau bahan mentah untuk menelisik lebih dalam terkait hal itu berada pada tahapan penyidikan, hakim

dalam tahap persidangan menerima bahan jadi yang secara materiil bahan jadi itu diolah dan ditentukan oleh hasil penyidikan.

Keadaan di atas dapat digambarkan secara sederhana dengan dianalogikan pada ajaran tentang pola keterkaitan antara hukum materiil dengan hukum formil. Jika dikatakan bahwa hukum formil adalah produk jadi dari hukum positif dalam bentuk serangkaian peraturan perundang-undangan (UU, PP, Perpres, dan lain sebagainya), maka sangatlah penting untuk mengidentifikasi dan menentukan tentang hukum materiilnya yang bersumber dari pandangan hidup bangsa serta beragam keteraturan-keteraturan yang terpola di dalam masyarakat, karena dari hukum materiil (bahan mentah) inilah hukum formil diproses dan diberlakukan. Pendek kata, sangatlah penting untuk menentukan kelayakan dari bahan mentah (hukum materiil) sebelum bahan mentah ini diproses dan menjadi produk jadi yang dapat digunakan sesuai fungsinya (dalam hal ini hukum formil).

Uraian di atas hendak mengatakan bahwa penyidikan sebagai tahap dasar dalam mengungkap suatu tindak pidana (dalam hal ini tindak pidana narkoba) haruslah dilengkapi dengan berbagai instrumen yang mampu menjamin kualitas atau kelayakan dari suatu hasil penyidikan, karena tahap dasar atau bahan mentah (materiil) inilah yang akan menentukan pula kualitas serta kelayakan putusan. Kualitas serta kelayakan itu dapat dilihat dari paparan mengenai efisiensi waktu serta efektifitas kerja, karena dalam menjalankan tugasnya sebagai aparat penegak hukum, POLRI tidak terbatas pada penanganan tindak pidana semata. Artinya,

disamping sebagai aparat penegak hukum, POLRI juga mempunyai tugas preventif kepada masyarakat.

Dalam konteks penentuan *justice collaborator* hakim dapat dikatakan sebagai pihak yang memakai bahan jadi (formil) yang kualitas serta kelayakannya sangat ditentukan oleh tahap dasar penyidikan (materiil). Oleh karenanya, dalam rangka menjamin kualitas atau kelayakan hasil penyidikan dalam konteks tindak pidana narkotika, maka sangatlah penting diberikannya kewenangan bagi penyidik tindak pidana narkotika untuk menetapkan *justice collaborator*. Karena dari tahap dasar inilah potensi tentang peran *justice collaborator* akan tergambar dan teridentifikasi secara komprehensif.

