

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penegakan Hukum Pidana

Penegakan hukum merupakan upaya aparat yang dilakukan untuk menjamin kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum pada era modernisasi dan globalisasi saat ini dapat terlaksana, apabila berbagai dimensi kehidupan hukum selalu menjaga keselarasan dan keserasian antara moralisasi sipil yang di dasarkan oleh nilai-nilai aktual di dalam masyarakat beradap sebagai suatu proses kegiatan yang meliputi berbagai pihak termasuk masyarakat dalam kerangka pencapaian tujuan, adalah keharusan untuk melihat penegakan hukum pidana sebagai sistem peradilan pidana.¹

Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum pidana. Pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal, dan kebijakan penegakan hukum.

¹Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia, Melihat Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-batas Toleransi*, Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum, Jakarta, 1994, hal, 76.

Secara umum dilihat dari segi fungsional, pengoperasian, dan penegakan sanksi pidana dalam suatu peraturan perundang-undangan agar benar-benar dapat terwujud harus melalui beberapa tahap, yaitu:

- a. Tahap Formulasi, yaitu tahap penegakan hukum pidana in abstracto oleh badan pembuat undang-undang. Dalam tahap ini pembuat undang-undang melakukan kegiatan memilih nilai-nilai yang sesuai dengan keadaan dan situasi masa kini dan yang akan datang, kemudian merumuskannya dalam bentuk perundang-undangan untuk mencapai hasil perundang-undangan yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Tahap ini disebut Tahap Kebijakan Legislatif.
- b. Tahap Aplikasi, yaitu tahap penegakan hukum pidana (tahap penerapan hukum pidana) oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari Kepolisian hingga Pengadilan. Aparat penegak hukum bertugas menegakan serta menerapkan perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh pembuat undang-undang. Dalam melaksanakan tugas ini, aparat penegak hukum harus berpegangan teguh pada nilai-nilai keadilan dan daya guna tahap ini dapat disebut sebagai tahap yudikatif.
- c. Tahap Eksekusi, yaitu tahap penegakan (pelaksanaan) hukum secara konkret oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Dalam tahap ini aparat-aparat pelaksana pidana bertugas menegakan peraturan perundang-undangan pidana yang telah ditetapkan dalam putusan pengadilan. Dalam melaksanakan pemidanaan yang telah ditetapkan dalam putusan pengadilan, aparat-aparat pelaksana pidana itu dalam melaksanakan tugasnya harus

berpedoman kepada peraturan perundang-undangan pidana yang dibuat oleh pembuat undang-undang dan nilai-nilai keadilan suatu daya guna.

Ketiga tahap kebijakan penegakan hukum pidana tersebut terkandung tiga kekuasaan atau kewenangan yaitu, kekuasaan legislatif pada tahap formulasi, yaitu kekuasaan legislatif dalam menetapkan atau merumuskan perbuatan apayang dapat dipidana dan sanksi apa yang dapat apa yang dapat dikenakan. Pada tahap ini kebijakan legislatif ditetapkan sistem pemidanaan, pada hakekatnya merupakan sistem kewenangan atau kekuasaan menjatuhkan pidana. Yang kedua adalah kekuasaan yudikatif pada tahap aplikasi dalam menerapkan hukum pidana dan kekuasaan eksekutif pada tahap eksekusi dalam hal melaksanakan hukum pidana².

Berdasarkan uraian diatas bahwa penegakan hukum pidana merupakan suatu upaya yang diterapkan guna mencapai tujuan dari hukum itu sendiri. Tujuan pembentukan hukum tidak terlepas dari politik hukum pidana yang terdiri dari tig tahap, yaitu tahap formulasi, tahap aplikasi, dan tahap eksekusi.

Tahap-Tahap Penegakan Hukum Pidana Menurut Barda Nawawi Arief, Tahap-tahap penegakan Hukum Pidana di bagi menjadi 3 bagian ³.

- a. Tahap formulasi, yaitu penegakan hukum pidana (*in abstasco*) oleh badan pembuatan umdang-undang. Dalam tahap ini pembuat undang-undang melakukan kegiatan memilih nilai-nilai yang sesuai dengan keadaan dan situasi masa kini dan masa yang akan datang, kemudian merumuskannya

² Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Hukum dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hal, 30.

³ Barda nawawi Arief, *Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakri, Bandung, 2001, hal, 70.

dalam bentuk perundang-undangan untuk mencapai perundang-undangan yang paling baik yaitu memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Tahap ini juga disebut tahap kebijakan legislatif.

- b. Tahap aplikasi, yaitu tahap penegakan hukum pidana (tahap penerapan hukum pidana) oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai pengadilan. Aparat penegak hukum harus berpegang teguh pada nilai-nilai keadilan dan daya guna. Tahap ini disebut sebagai tahap kebijakan yudikatif.
- c. Tahap eksekutif, yaitu tahap penegakan (pelaksanaan) hukum pidana secara konkret oleh aparat pelaksana pidana. Dalam tahap ini aparat pelaksana pidana bertugas menegakan peraturan perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh pembuat undang-undang melalui penerapan pidana yang telah ditetapkan dalam menjalankan tugasnya harus berpedoman kepada peraturan perundangundangan pidana yang dibuat oleh pembuat undang-undang dan nilai-nilai keadilan serta daya guna.

Ketiga tahap penegakan hukum pidana tersebut, dilihat sebagai usaha atau proses rasional yang sengaja direncanakan untuk mencapai tujuan tertentu, jelas harus merupakan jalinan mata rantai aktifitas yang tidak terputus yang bersumber dari nilai-nilai dan bermuara pada nilai-nilai pidana dan pembedaan.

B. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum

Penegakkan hukum di Indonesia memiliki faktor guna menunjang berjalannya tujuan dari penegakan hukum tersebut, faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum di Indonesia, antara lain :

1. Faktor Hukum

Yang dimaksud dengan hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yaitu apabila dilanggar akan mendapatkan sanksi yang tegas dan nyata⁴. Sumber lain menyebutkan bahwa hukum adalah seperangkat Norma atau kaidah yang berfungsi mengatur tingkah laku manusia dengan tujuan untuk ketentraman masyarakat⁵. Hukum mempunyai jangkauan universal karena dengan hukum bias menemukan beberapa teori yang berbeda dari setiap individu⁶. Dapat disimpulkan bahwa hukum adalah suatu peraturan tertulis yang dibuat oleh pihak yang berwenang yang bersifat memaksa dan memiliki sanksi guna mengatur kehidupan masyarakat.

Hukum dilihat dari dua segi yaitu segi materiil dan segi formil. Sumber hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi kaidah hukum, terdiri atas :

- a. Perasaan hukum seseorang atau pendapat umum
- b. Agama
- c. Kebiasaan
- d. Politik hukum dari pemerintah.

13. ⁴Yulies Tina Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hal

⁵*Ibid*, hal, 13

⁶ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hal 8.

Sumber hukum formil merupakan tempat atau sumber darimana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Hal ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum itu berlaku, terdiri atas.

- a. Undang– Undang sebagai peraturan Negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, diadakan dan dipelihara oleh penguasa Negara. Undang-undang memiliki 2 arti, yaitu
 1. Undang-Undang dalam arti formil adalah setiap keputusan pemerintah yang merupakan Undang-Undang karena pembuatannya, misalnya dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan parlemen.
 2. Undang-Undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikat langsung bagi setiap penduduk.
- b. Kebiasaan adalah perbuatan manusia yang dilakukan berulang-ulang dalam hal yang sama. Apabila suatu kebiasaan tertentu diterima oleh masyarakat dan kebiasaan itu selalu berulang-ulang dilakukan sedemikian rupa, sehingga tindakan yang berlawanan dengan kebiasaan itu dirasakan sebagai pelanggaran perasaan hukum. Dengan demikian, timbullah suatu kebiasaan hukum, yang oleh pergaulan hidup dipandang sebagai hukum.
- c. Keputusan-keputusan hakim (yurisprudensi) ialah keputusan hakim terdahulu yang sering diikuti dan dijadikan dasar keputusan oleh hakim mengenai masalah yang sama.
- d. Traktat adalah dua orang mengadakan kata sepakat (consensus) tentang sesuatu hal maka mereka mengadakan perjanjian. Akibat dari perjanjian itu adalah kedua belah pihak terikat pada isi dari perjanjian yang disepakatinya.

e. Pendapat sarjana hukum yang ternama juga mempunyai kekuasaan dan berpengaruh dalam pengambilan keputusan oleh hakim. Dalam yurisprudensi terlihat bahwa hakim sering berpegang pada pendapat seorang atau beberapa sarjana hukum yang terkenal dalam ilmu pengetahuan hukum.

Hukum terbagi rata, pasti ada di setiap masyarakat di bumi ini. Seseorang yang sangat primitif atau seseorang yang sangat modern pasti memiliki hukum. Hukum tidak bisa dipisahkan dengan masyarakat tetapi hukum memiliki hubungan yang timbal balik dengan masyarakat⁷

Hukum memiliki beberapa variasi untuk dapat membedakannya dan mudah dipahami, beberapa variasi hukum, adalah :⁸

1. Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan
2. Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan
3. Hukum diartikan sebagai Norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan
4. Hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif tertulis)
5. Hukum diartikan sebagai petugas ataupun pejabat
6. Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa
7. Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan
8. Hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik
9. Hukum diartikan sebagai jalinan nilai
10. Hukum diartikan sebagai seni.

⁷Teguh Prasetyodan Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*, PustakaPelajar, Yogyakarta, 2007, hal 39.

⁸ SoerjonoSoekamto, Op-cit, 45

Untuk menemukan hukum, ada beberapa sumber yang harus diperhatikan agar hukum yang akan dibuat bisa sesuai dengan apa yang dibutuhkan dengan keadaan yang dialami. Sumber hukum dibawah ini, di nilai bisa menjadi alasan agar dapatterciptanya suatu bentuk hukum yang baik dan dapat berjalan dengan adil ditengah masyarakat. Beberapa sumber hukum, antara lain.

Hukum yang telah dibuat memiliki fungsi berguna membantu peranan berjalannya Undang-Undang tersebut kemasyarakat, seperti penerbitan peraturan, penyelesaian pertikaian dan sebagainya sehingga dapat mengiring masyarakat berkembang. Secara garis besar fungsi hukum dapat diklasifir dalam tiga tahap, yaitu :⁹

1. Fungsi hukum sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat. Hal ini dimungkinkan karena sifat dan watak hukum yang member pedoman dan petunjuk tentang bagaimana berperilaku di dalam masyarakat. Menunjukkan mana yang baik dan mana yang buruk melalui norma-normanya.
2. Fungsi hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir batin. Hukum dengan sifat dan wataknya yang antara lain memiliki daya mengikat baik fisik maupun psikologis.
3. Fungsi hukum sebagai sarana penggerak pembangunan. Salah satu daya mengikat dan memaksa dari hukum, juga dapat dimanfaatkan atau didayagunakan untuk menggerakkan pembangunan. Hukum sebagai sarana

⁹ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta' 2007, hal 154.

pembangunan merupakan alat bagi otoritas untuk membawa masyarakat kearah yang lebih maju

2. Faktor Penegak hukum

Penegak hukum di Indonesia ada beberapa jabatan untuk membantu dan mengurus faktor-faktor penegakan hukum agar maksud dan tujuan dari hukum dapat berjalan dengan baik dan adil :

Faktor-fakto penegak hukum, antara lain :

1. Pejabat kepolisian, Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) adalah yang bertanggungjawab langsung dibawah Presiden. POLRI selalu berkaitan dengan pemerintahan karena salah satu fungsi pemerintahan adalah pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, hukum, melakukan pelayanan kepada masyarakat. Namun polisi dan POLRI itu berbeda. Polisi adalah bagian dari kesatuan POLRI, Polisi juga disebut sebagai pranata umum sipil yang mengatur tata tertib dan hukum.

Di pengadilan polisi juga berfungsi sebagai penyidik yang tugasnya mencari barang bukti keterangan dari berbagai sumber baik keterangan saksi maupun saksi ahli. Adapun tugas pokok polisi adalah sebagai berikut

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat
- b. Menegakkan hukum
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.
- d. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patrol terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan

- e. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban dan kelancaran di jalan raya
 - f. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan
 - g. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional
 - h. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum
 - i. Melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa
 - j. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya
 - k. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat dan lingkungan dari gangguan ketertiban dan atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia
 - l. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh pihak dan/atau instansi yang berwenang
 - m. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingan dalam tugas kepolisian
 - n. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah
2. Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dalam pelaksanaan

putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan Undang-Undang. Sumber lain menyebutkan jaksa adalah pegawai pemerintah dalam bidang hukum yang bertugas menyampaikan dakwaan atau tuduhan didalam proses pengadilan terhadap orang yang diduga melakukan pelanggaran dalam hukum. Dalam bidang hukum pidana tugas dan wewenang jaksa dalam bidang pidana

- a. Melakukan penuntutan
- b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan dan putusan lepas bersyarat
- d. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya di koordinasikan dengan penyidik.

Sedangkan dalam bidang hukum perdata, tata usaha Negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik didalam maupun diluar pengadilan untuk dan /atau atas nama negara atau pemerintah. Selain bidang hukum pidana dan perdata, ada tugas dan wewenang lain yang diatur Undang-Undang untuk Kejaksaan, bidang tersebut termasuk ketertiban dan ketentraman umum. Dalam ketertiban dan ketentraman umum, jaksa memiliki tugas dan wewenang

1. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat
2. Pengamanan kebijakan penegakan hukum

3. Pengawasan kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara
4. Pencegahan penodaan dan /atau penyalahgunaan agama
5. Penelitian serta pengembangan hukum serta statistik kriminal

Dengan demikian seorang jaksa memegang tanggungjawab dalam tiga bidang hukum sekaligus yaitu dalam bidang pidana, perdata dan Tata Usaha Negara

3. Hakim adalah hakim agung dan hakim pada peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung serta hakim mahkamah. Selain itu, hakim adalah bagian dari suatu organ pengadilan yang dianggap memahami hukum yang diberikan kewajiban dan tanggung jawab agar hukum dan keadilan harus ditegakkan. Seorang hakim harus menegakkan keadilan baik dengan hokum secara tertulis maupun tidak tertulis (seorang hakim dilarang menolak suatu perkara dengan alasan bahwa hukumnya kurang jelas atau tidak ada) dan tidak boleh melanggar dengan asas dan peraturan peradilan berdasarkan Ketuhanan yang Maha esa

Kedudukan hakim telah diatur di dalam Undang-Undang amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2). Profesi hakim merupakan profesi hukum karena hakekatnya adalah melayani masyarakat dibidang hukum. Olehkarena itu seorang hakim dituntut memiliki moralitas yang sangat tinggi dan tanggungjawab yang tinggi. Seorang hakim memiliki tiga tugas pokok, diantaranya :

- a. Hakim bertugas membantu pimpinan pengadilan dalam membuat program kerja jangka pendek dan jangka panjang, pelaksanaan serta perorganisasiannya
- b. Melakukan pengawasan yang ditugaskan ketua untuk mengamati apakah pelaksanaan tugas telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan melaporkannya kepada pimpinan pengadilan.
- c. Melakukan tugas pengawasan dan pengamatan (KIMWASMAT) terhadap pelaksanaan putusan pidana di Lembaga pemasyarakatan dan melaporkannya kepada Mahkamah Agung.

3. Faktor Sarana dan Fasilitas

Tanpa adanya sarana dan fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya. Suatu masalah yang erat hubungannya dengan sarana dan fasilitas adalah soal efektivitas dari sanksi negatif yang diancamkan terhadap peristiwa-peristiwa pidana tertentu.

Tujuan dari adanya sanksi-sanksi tersebut adalah agar dapat mempunyai efek yang menakutkan terhadap pelanggar-pelanggar potensial maupun yang pernah dijatuhi hukuman karena pernah melakukan tindak pidana.

Sanksi negatif yang relatif berat atau diperberat saja, bukan merupakan sarana yang efektif untuk dapat mengendalikan kejahatan maupun penyimpangan

lain. Tapi, sarana ekonomis ataupun biaya daripada pelaksanaan sanksi-sanksi negatif diperhitungkan, dengan berpegang dengan cara yang lebih efektif dan efisien sehingga biaya dapat ditekan di dalam program-program pemberantasan kejahatan jangka panjang.

4. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan memiliki fungsi yang sangat besar bagi masyarakat dan manusia.

Masyarakat memiliki kebutuhan dalam bidang materiil dan spiritual. Untuk memenuhi kebutuhannya sebagian besar dipenuhi kebudayaan yang bersumber pada masyarakat itu sendiri. Tapi kemampuan manusia sangat terbatas, dengan demikian kemampuan kebudayaan yang merupakan hasil ciptaannya juga terbatas dalam memenuhi segala kebutuhan . Walaupun masyarakat mempunyai kebudayaan yang berbeda antara satu dengan lainnya, namun setiap kebudayaan memiliki sifat hakikat yang berlaku umum bagi semua kebudayaan dimana pun juga. Sifat hakikat kebudayaan itu sebagai berikut :

1. Kebudayaan terwujud dan tersalurkan lewat perilaku manusia
2. Kebudayaan telah ada terlebih dahulu mendahului lahirnya suatu generasi tertentu dan tidak habis usai generasi yang bersangkutan
3. Kebudayaan diperlukan oleh manusia dan diwujudkan tingkah lakunya.

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, oleh karena pembahasannya akan diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non materiil.

Sebagai suatu sistem, maka hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari system tersebut yang umpamanya mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban dan seterusnya. Substansi mencakup isi norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianut) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari)

5. Faktor Masyarakat

Secara umum bentuk masyarakat dapat dibedakan menjadi dua tingkatan. Pertama, masyarakat yang langsung dan spontan sedangkan yang kedua adalah masyarakat yang terorganisir dan direfleksikan. Masyarakat dengan pola yang spontan dinilai lebih kreatif baik secara pemikiran maupun pola tingkah laku sedangkan masyarakat yang terorganisir memiliki pola pikir yang baku dan banyak perencanaan yang disengaja¹⁰. Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian didalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu maka masyarakat dapat mempengaruhi kepatuhan hukumnya. Masyarakat Indonesia pada khususnya mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum.

¹⁰ Alvin S Johnson, *Sosiologi Hukum*, RinekaCipta, Jakarta, 2004, hal 194.

Terdapat kecendrungan yang besar pada masyarakat, untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasinya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses.

Masyarakat sebagai warga Negara yang memerlukan kesadaran dan kepatuhan terhadap hukum dan perundang-undangan. Undang-Undang yang bagus tidak memberikan garansi terlaksananya hukum apabila kesadaran dan kepatuhan hukum warga Negara tidak mendukung pelaksanaan Undang-Undang tersebut¹¹

C. Penjualan Sapi Betina Produktif Dan Perkembangannya

Bagi sebagian masyarakat mungkin kaget atau setidaknya takut, bingung. Mengapa ada larangan untuk menjual sapi betina produktif, malah ada sanksi pidana penjara dan denda. Padahal sapi tersebut milik dia sendiri dan dipelihara sendiri. Ancaman pidananya jelas tertuang dalam UU No. 41 tahun 2014 tentang perubahan atas UU No 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan Pasal 86 huruf b yang menyatakan “Setiap orang yang menjual ternak ruminansia besar produktif sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp 100.000.000 (Seratus Juta Rupiah) dan paling banyak Rp 300.000.000

¹¹ Ramly Hutabarat, *Persamaan Di Hadapan Hukum (Equality Before The Law) di Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985, hal 78

(Tiga ratus juta rupiah). Pasal 18 ayat 4 menyatakan “Setiap orang dilarang menyembelih ternak ruminansia kecil betina produktif atau ternak ruminansia besar betina produktif. Jadi jelas bahwa pemotongan sapi betina produktif merupakan sebuah pelanggaran Undang-Undang. Dikecualikan untuk keperluan tertentu seperti penelitian, pemuliaan, pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan, ketentuan agama dan adat istiadat, pengakhiran penderitaan hewan.

Perundangan mengenai upaya pengendalian pemotongan ternak produktif sebenarnya telah ada sejak jaman penjajahan. Perundangan tersebut terbagi dalam dua masa yaitu semasa penjajahan dan semasa kemerdekaan. Semasa penjajahan dikelompokkan lagi dalam masa penjajahan Belanda dan Jepang. Periode penjajahan Belanda merupakan masa banyak sekali peraturan perundangan yang dikeluarkan sedangkan penjajahan Jepang karena sebentar sehingga tidak sempat menerbitkan peraturan perundangan yang berhubungan dengan peternakan.

Pada tahun 1665 semasa Pemerintah VOC telah ada peraturan yang dahulu dinamakan Ordonantie (Statsblaad 1926 Nomor 226) tentang pelarangan pemotongan hewan besar betina bertanduk yang isinya berupa larangan agar siapapun tidak diperbolehkan untuk memotong kerbau, sapi dan kuda yang masih dapat menghasilkan keturunan. Pada waktu itu petinggi VOC sangat khawatir dengan banyaknya pemotongan sapi dan kerbau betina yang masih produktif di seputar daerah Batavia (kini Jakarta) yang merupakan markas besar kongsi dagang tersebut.

Larangan tersebut akhirnya direalisasikan dalam bentuk “Plakkaat” yakni pengumuman yang dituangkan dalam bentuk poster yang ditempelkan ditempat-tempat umum. Namun pada waktu itu tidak dilaporkan apakah efektif larangan tersebut karena tidak diikuti dengan hukuman bagi yang melanggarnya. Kemudian semasa periode kemerdekaan muncul 3 peraturan yang mengaturnya yaitu UU No. 6 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan (sudah dicabut), UU No. 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan dan terakhir UU No. 41 tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 18 tahun 2009.

Populasi sapi di Indonesia mengalami fluktuasi akibat kenaikan tingkat pemotongan tanpa diimbangi kenaikan kelahiran. Berbagai usaha telah dilakukan pemerintah untuk mengendalikan laju penurunan populasi sapi tanpa mengurangi pengadaan daging bagi masyarakat, misalnya meningkatkan kelahiran melalui program inseminasi buatan, menekan tingkat kematian dengan penekanan masuknya penyakit dan usaha pengendalian pemotongan sapi betina produktif¹².

Sapi betina umur produktif adalah sapi betina yang masih berada dalam masa produktif yaitu berumur kurang dari lima (5) tahun atau mempunyai gigi seri permanen di bawah empat pasang. Pemotongan sapi betina umur produktif merupakan pelanggaran, sebagaimana peraturan pemotongan hewan *Staadblad* No. 614 artikel 2 tahun 1936 tentang pelarangan pemotongan sapi betina produktif dan beberapa ordonansi yang masi digunakan di era kemerdekaan

¹² [https://jurnal.uns.ac.id, aticle,Pemotongan Sapi Betina Produktif Di Rumah Potong Hewan Di Daerah Itimewa Yogyakarta](https://jurnal.uns.ac.id/aticle/Pemotongan%20Sapi%20Betina%20Produktif%20Di%20Rumah%20Potong%20Hewan%20Di%20Daerah%20Itimewa%20Yogyakarta), Diakses Pada 26 Agustus 2020.

dimasa orde baru lahirnya UU no. 6/1967 tentang pokok-pokok peternakan dan kesehatan hewan, selanjutnya di era reformasi yang di tandai dengan lahirnya UU no, 18/2009 tentang peternakan dan kesehatan hewan¹³. Dan instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertanian Republik Indonesia No. 18 tahun 1979, No. 66/Ins/UM/3/1979 serta SK Dirjen Peternakan No. 509/kpts/Deptan/1981 yang menyebutkan berbagai syarat pemotongan hewan besar bertanduk adalah disembelih tidak dalam hubungan dengan perusahaan atau mata pencaharian, ditimpa kecelakaan berat, karena penyakit sehingga jiwanya terancam, merupakan bahaya langsung bagi keamanan orang dan barang. Peraturan-peraturan di atas yang menjamin kelestarian dan meningkatkan produksi serta mencegah menurunnya jumlah populasi ternak sapi dan kerbau tidak sesuai dengan harapan peraturan-peraturan tersebut.

¹³ Rochadi Tawaf, *industry sapi potong antara harapan dan kenyataan opini kebijakan peternakan menuju swasembada daging sapi di Indonesia, widya padjajaran, 2013*