

2 24

PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL (PPNS)

(SEBUAH UPAYA PENEGAKAN PERATURAN DAERAH)



Nikmah Rosidah, SH, MH

PENERBIT PUSTAKA MAGISTER
SEMARANG 2012

**PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL
(PPNS)**

(SEBUAH UPAYA PENEGAKAN PERATURAN DAERAH)

NIKMAH ROSIDAH, SH. MH.

**PENERBIT PUSTAKA MAGISTER
SEMARANG 2012**

Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Nikmah,

Penyidik Pegawai Negeri Sipil
(PPNS) / Rosidah, - cet. 1 -
Semarang; Penerbit Pustaka
Magister, 2012.
vi + 104 hlm; 23 cm.
ISBN : 978-602-8259-20-0

Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta dan Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)

ISBN : 978-602-8259-20-0

Cetakan 1 : Maret 2012

Penulis: Nikmah Rosidah, SH, MH.

Penerbit: Pustaka Magister Semarang

Cv. Elangtuo Kinasih

Alamat: Jl. Pucangan timur IV/ 19 Pucangading

Telp : 024 76726367- Hp : 085 781054890

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kepada Allah Yang maha pemurah, hanya karenaNya penulisan buku ini dapat diselesaikan.

Buku **Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), Sebuah Upaya Penegakan Peraturan Daerah** merupakan hasil penelitian penulis yaitu saudara Nikmah Rosidah, SH MH, yang kemudian digubah dalam bentuk buku.

Fungsi PPNS masih belum optimal padahal landasan hukum PPNS sudah mapan, hal itu mungkin disebabkan adanya kendala-kendala sosial yang belum teratasi. Seandainya fungsi itu dilaksanakan dengan baik, akan sangat mendukung penegakkan hukum di Indonesia, terutama berkaitan dengan Peraturan Daerah.

Keberadaan aparat penegak hukum selaku penyidik di luar penyidik Polisi Negara Republik Indonesia (POLRI) antara lain diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang menyatakan: "Penyidik adalah: a. pejabat polisi negara Republik Indonesia; b. pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang". Dalam buku ini penulis berusaha untuk memaparkan mengenai manfaat PPNS dalam penegakkan Peraturan Daerah dengan tujuan untuk melihat eksistensi PPNS dalam sistem penegakan hukum di Indonesia.

Akhirnya, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak sehingga terlaksana penerbitan buku ini.

Maret, 2012

Hormat kami,

Penerbit

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
BAB I	
PENDAHULUAN.....	1
A. Peradilan Pidana di Indonesia.....	1
B. Organisasi Pegawai Negeri Sipil.....	9
BAB II	
KEBERADAAN PPNS SEBAGAI PENYIDIK PELANGGARAN PERATURAN DAERAH DI LINGKUNGAN PEMERINTAH DAERAH.....	12
A. Urgensi Keberadaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).....	12
B. Kedudukan dan Sejarah Perkembangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di Lingkungan Pemerintah Daerah.....	18
C. Tugas, Wewenang, dan Kewajiban PPNS di Lingkungan Pemerintah Daerah.....	27
BAB III	
PPNS SEBAGAI APARAT PENEGAK HUKUM BAGIAN DARI SISTEM PERADILAN PIDANA.....	32
A. PPNS dan Masalah Penegakan Hukum.....	32
B. PPNS sebagai Bagian dari Sistem Peradilan Pidana.....	43
C. Hubungan Kerja antara PPNS dengan Penyidik Polri dalam Penyelenggaraan Peradilan Pidana.....	49
BAB IV	
EFEKTIVITAS DAN EFISIENSI PENYELENGGARAAN PERADILAN PIDANA TERHADAP PELANGGARAN PERATURAN DAERAH.....	65
A. Pelaksanaan Operasi Pengkangan Peraturan Daerah.....	65

B. Pelaksanaan Pembinaan terhadap PPNS	70
C. Faktor Penghambat dan Pendukung Penegakan Peraturan Daerah oleh PPNS di Lingkungan Pemerintah Daerah	80
 BAB V	
DIMENSI SOSIAL DALAM PERADILAN PIDANA	83
A. Hukum Sebagai Subsystem Sosial	83
B. Peradilan Pidana yang Efektif dan Efisien	89
 BAB VI	
PENUTUP	94
 DAFTAR PUSTAKA	 100

BAB I PENDAHULUAN

A. Peradilan Pidana di Indonesia

Penyelenggaraan peradilan pidana dalam "pendekatan sistem" merupakan suatu rangkaian jalinan kerja¹ yang dilaksanakan oleh sub-subsistem peradilan pidana, yaitu para aparat penegak hukum pidana yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan (termasuk penasihat hukum).

Aparat penegak hukum merupakan elemen yang melaksanakan pekerjaan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) dengan berdasarkan pada nilai-nilai tertentu (peraturan perundang-undangan), mekanisme kerja (manajemen), kesatuan pandang (persepsi), dan pencapaian

¹ Menurut Barda Nawawi Arief : pengertian "sistem pemidanaan" dapat dilihat dari 2 (dua) sudut :

(1) Dalam arti luas, sistem pemidanaan dilihat dari sudut fungsional, yaitu dari sudut bekerjanya/prosesnya. Dalam arti luas ini, sistem pemidanaan dapat diartikan sebagai :

- Keseluruhan sistem (aturan perundang-undangan) untuk fungsionalisasi/operasionalisasi/ konkretisasi pidana;
- Keseluruhan sistem (perundang-undangan) yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan atau dioperasionalkan secara konkret sehingga seseorang dijatuhi sanksi (hukum) pidana.

Dengan pengertian demikian, maka **sistem pemidanaan identik dengan sistem penegakan hukum pidana** yang terdiri dari sub-sistem Hukum Pidana Materiel/ Substantif, sub-sistem Hukum Pidana Formal dan sub-sistem Hukum Pelaksanaan Pidana. Ketiga sub-sistem itu merupakan satu kesatuan sistem pemidanaan, karena tidak mungkin hukum pidana dioperasionalkan/ ditegakkan secara konkret hanya dengan salah satu sub-sistem itu.

(2) Dalam arti sempit, sistem pemidanaan dilihat dari sudut normatif/substantif, yaitu hanya dilihat dari norma-norma hukum pidana substantif. Dalam arti sempit ini, maka sistem pemidanaan dapat diartikan sebagai :

- Keseluruhan sistem (aturan perundang-undangan) untuk pemidanaan;
- Keseluruhan sistem (aturan perundang-undangan) untuk pemberian/ penjatuhan dan pelaksanaan pidana;

Barda Nawawi Arief, *Perkembangan Sistem Pemidanaan di Indonesia*, Pustaka Magister, Semarang, 2012, hal 2

tujuan.

Pengadilan misalnya, yang memeriksa perkara-perkara yang datang dari penuntut umum atau penyidik merupakan *central processing unit* (CPU) karena ia menerima masukan (*input*) dari penuntut umum atau penyidik, kemudian diproses olehnya menjadi keluaran (*output*). Keluaran itu, apabila berupa pembebasan, akan kembali ke masyarakat (yang tadi masuk melalui masukan) dan bila berupa pemidanaan (penjara atau kurungan) akan masuk ke lembaga pemasyarakatan.

Meskipun kepolisian merupakan lembaga yang melakukan kegiatan penyelidikan dan penyidikan sebagai tahap awal proses peradilan pidana, kepolisian dapat dikatakan sebagai tempat pemrosesan pula. Karena yang ia olah adalah "bahan mentah" (*Input*) yang harus diprosesnya menjadi "bahan jadi" (*output*), yaitu apakah perkara tersebut akan terus diajukan ke kejaksaan atau "dihentikan penyidikannya",² calon tersangka langsung dapat kembali ke masyarakat tanpa mengalami pemeriksaan di muka sidang pengadilan. Oleh karena itu, masing-masing subsistem itu, mempunyai perannya sendiri-sendiri. Tidak dapat dikatakan bahwa subsistem yang satu lebih berperan atau lebih dominan dari subsistem yang lain sehingga apabila terdapat upaya untuk mengkaji persoalan penegakan hukum pidana, harus pula mencakup keseluruhan subsistem peradilan pidana tersebut. Apabila persoalannya

² Dasar hukum penghentian penyidikan diatur dalam Pasal 16 huruf h Undang-undang No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara R.I. (UU Kepolisian) yang menyatakan Kepolisian berwenang untuk "mengadakan penghentian penyidikan" dan dalam Pasal 18 ayat (1) UU Kepolisian "Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri". Sebelum adanya UU Kepolisian, penghentian penyidikan diistilahkan dengan perkara-perkara yang di "binmaskan" yaitu perkara yang terjadi di lingkungan keluarga dan kasus-kasus yang tidak mempunyai dasar hukum pidana untuk diselesaikan melalui proses peradilan pidana. Lihat Kol. (Pol) M. Ridwan Hippy, "Tinjauan Sosiologis tentang Pelaksanaan Tugas Polri dalam Penegakan Hukum Pidana", Makalah Seminar Kriminologi V, (Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1986), hal. 15. :-

dikaji secara parsial, terpecah-pecah (*fragmented*), kesimpulan yang dihasilkan kurang mencerminkan gambaran persoalan secara keseluruhan.

Di samping itu, dalam Undang-Undang Dasar, Indonesia tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tetapi menganut sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) sehingga dalam membahas persoalan antar penegak hukum pidana tidak dapat dipertentangkan atau menarik garis yang tajam dari masing-masing lembaga penegak hukum pidana, melainkan mendekatinya secara integralistik bahwa antar bidang-bidang kekuasaan itu harus terjadi hubungan antar muka (*interface*) yang mencakup interaksi, interkoneksi, interrelasi, dan interdependensi.³ Salah satu persoalan koordinasi antar penegak hukum dalam kegiatan penegakan hukum adalah mengenai beragamnya aparat penyidik, antara lain sebagaimana dilaporkan oleh Harian Pagi KOMPAS.⁴ Sebagai berikut:

Sudah menjadi pemandangan umum yang biasa bagi warga ibu kota Jakarta bila di tengah suatu malam nan sepi terjadi razia atau pemeriksaan kendaraan. Di situ kemudian akan muncul aparat kepolisian, petugas DLLAJ, bahkan ada polisi militer dan aparat keamanan lainnya. Hal demikian kerap menimbulkan pertanyaan siapa sesungguhnya aparat yang berwenang menjalankan tugas penyidikan yang diamanatkan Undang-Undang No.14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Persoalan mengenai beragamnya aparat penyidik di atas sebenarnya tidak hanya terjadi di bidang lalu lintas saja, karena terdapat pula pada instansi seperti perpajakan, imigrasi, bea cukai, pemerintah daerah, dan sebagainya. Meskipun demikian, adanya beragam aparat penegak hukum baik sipil maupun militer yang dapat mengakibatkan kerancuan dalam pelaksanaan tugasnya, tetapi keberadaan masing-masing aparat diatur dalam

³ Kesimpulan Diskusi antar Dosen Hukum Pidana dan Kriminologi dalam Membahas RUU Kejaksaan RI. (Bandung: FH Unpar, 1991), hal. 9.

⁴ Harian Pagi KOMPAS, 5 Maret 1997, hal. 7.

peraturan perundang-undangan.

Keberadaan aparat penegak hukum selaku penyidik di luar penyidik Polisi Negara Republik Indonesia (POLRI) antara lain diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang menyatakan: "Penyidik adalah: a. pejabat polisi negara Republik Indonesia; b. pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang."

Dalam pasal 7 ayat (2) KUHAP selanjutnya dikatakan "Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a."

Penjelasan Pasal 7 ayat (2) KUHAP juga menjelaskan "Yang dimaksud dengan "penyidik dalam ayat ini" adalah, misalnya pejabat bea cukai, pejabat imigrasi dan pejabat kehutanan, yang melakukan tugas penyidikan sesuai dengan wewenang khusus yang diberikan oleh undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing"

Pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 27 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara RI (UU Kepolisian) juga dirumuskan, "Penyidik pegawai negeri sipil yang dapat disingkat PPNS adalah pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang berdasarkan undang-undang ditunjuk selaku penyidik dan mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana dalam lingkup undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing". Selanjutnya, dalam UU Kepolisian dinyatakan "Pengembalian fungsi Kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh (a) alat-alat kepolisian khusus (b) penyidik pegawai negeri sipil (c) bentuk-bentuk pengamanan swakarsa". [Pasal 4 ayat (1)]. "Pengembalian fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) huruf a, ' huruf b, dan huruf c melaksanakan fungsi kepolisian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing." [Pasal 4 ayat (2)] -

Pada Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU Kepolisian dikemukakan: "Yang dimaksud dengan kata "dibantu" pada ayat ini adalah dalam lingkup pelaksanaan fungsi kepolisian, tidak bersifat struktural. Huruf a: Yang dimaksud dengan alat-alat kepolisian khusus menurut Undang-Undang ini adalah alat-alat atau badan-badan pemerintahan yang oleh atau atas kuasa undang-undang diberi wewenang untuk melaksanakan fungsi kepolisian di bidangnya masing-masing."

Dari rumusan pasal-pasal undang-undang di atas terdapat perbedaan, yang mana KUHAP hanya menyatakan adanya PPNS di luar pejabat penyidik Polri seperti pejabat bea cukai, imigrasi, dan kehutanan, sedangkan UU Kepolisian membedakan antara kepolisian khusus dan PPNS, sehingga untuk pejabat bea cukai dan imigrasi dikategorikan sebagai PPNS dan pejabat kehutanan sebagai kepolisian khusus.

Meskipun terdapat perbedaan nama, tetapi pada dasarnya mempunyai fungsi yang sama, yaitu "membantu" kepolisian negara dalam lingkup pelaksanaan fungsi kepolisian dan tidak bersifat struktural. Dengan demikian keberadaan PPNS dan kepolisian khusus merupakan pelaksanaan fungsi kepolisian yang oleh atau atas kuasa peraturan perundang-undangan di beri wewenang di bidangnya masing-masing

Apabila pada departemen-departemen yang memiliki undang-undang yang mencantumkan adanya PPNS dan kepolisian khusus telah cukup rumit dalam mengkoordinasikan penyidikan dengan pejabat penyidik Polri, persoalan koordinasi dan pelaksanaan tugas dan fungsi kepolisian, serta pemanfaatan PPNS lebih rumit lagi di kalangan pemerintah daerah karena lingkup pelaksanaan fungsi kepolisian tidak hanya mencakup pada satu atau

dua peraturan perundang-undangan saja seperti PPNS yang ada di departemen, melainkan pada puluhan peraturan perundang-undangan, yaitu berupa peraturan-peraturan daerah (perda). Oleh karena itu, keberadaan PPNS di lingkungan pemerintah daerah sebenarnya telah terlebih dulu diatur dalam peraturan perundang - undangan. Sebelum adanya KUHAP dan UU Kepolisian, yaitu dalam Pasal 43 Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah berikut ini.

- (1) Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan peraturan daerah dapat dilakukan oleh alat-alat penyidik dan penuntut sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku;
- (2) Dengan peraturan pemerintah dapat ditunjuk pegawai- pegawai Daerah yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan-ketentuan peraturan daerah.

Tugas yang diemban pemerintah daerah cukup berat dalam rangka penegakan perda yang dibuat yang berkaitan dengan substansi yang diatur dalam perda seperti di bidang ketertiban, keamanan, dan kesejahteraan masyarakat. Tanpa dukungan PPNS yang profesional dan berintegritas serta ditunjang sarana dan prasarana yang memadai sulit diharapkan bahwa pemerintah daerah akan dapat melaksanakan penegakan hukum atas perda yang berlaku.

Meskipun telah mempunyai landasan yuridis yang kuat, kelembagaan serta pelaksanaan tugas dan fungsi PPNS belum mempunyai aturan yang baku karena sampai dengan sekarang belum pernah dikeluarkan peraturan pemerintah (PP) mengenai PPNS di lingkungan pemerintah daerah. Bahkan, pengangkatan PPNS baru berjalan sekitar 11 (sebelas) tahun belakangan ini, yaitu sejak dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 23 Tahun 1986 tentang Kedudukan

Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah daerah,³

PPNS di lingkungan pemerintah daerah mempunyai eksistensi dalam bidang penyidikan dalam rangka penanggulangan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh masyarakat terhadap perda yang diperlukan penegakan hukumnya. Akan tetapi, karena pengaturan kelembagaannya masih rancu sehingga keberadaan dan implementasi pelaksanaan tugas dan fungsi PPNS bervariasi antara daerah yang satu dengan yang lainnya.

Berdasarkan hasil pengamatan di Propinsi Daerah Tingkat I Lampung terdapat beberapa kelemahan yang menonjol berkaitan dengan PPNS dan pemanfaatannya berikut ini.

1. Sampai saat ini pada beberapa dinas dan instansi masih belum ada PPNS. Padahal PPNS harus sudah diadakan yang ditempatkan pada dinas atau instansi tersebut untuk menegakkan perda di bawah lingkup tugas dinas atau instansi tersebut.
2. Adanya kerancuan pelaksanaan tugas antara PPNS dengan petugas ketertiban umum (polisi pamong praja) yang melaksanakan kegiatan penegakan hukum terhadap perda secara insidental melalui razia, pemeriksaan, dan tindakan-tindakan represif lainnya.
3. Kurang adanya koordinasi baik antara PPNS di lingkungan pemerintah daerah (dinas dan instansi) maupun dengan penyidik Polri dalam kegiatan penyidikan dan penyelesaian pelanggaran hukum terhadap perda yang dilakukan oleh masyarakat.
4. Meningkatnya perbuatan melanggar hukum terhadap perda sebagai akibat kurang adanya penyelenggaraan sistem penegakan hukum perda secara terpadu sehingga menimbulkan kerugian baik bagi pemerintah daerah maupun masyarakat luas pada umumnya berupa kurang adanya

³ Pengarahan Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri pada Rapat Kerja Teknis pembina Penyidik Pegawai Negeri Sipil, (Yogyakarta, 18 September 1991), hal. 2.

kepatuhan hukum masyarakat dan sedikitnya pendapatan daerah dari penerimaan yang ditargetkan.⁶ Padahal, pada beberapa daerah lain, seperti Daerah Istimewa (DI) Yogyakarta dan Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah, keberadaan dan implementasi tugas dan fungsi PPNS menunjukkan kinerja yang cukup baik⁷ sehingga kedua daerah tersebut dapat dijadikan sebagai acuan untuk pembinaan PPNS pada daerah-daerah lainnya. Oleh karena itu, perlu diteliti manfaat PPNS di lingkungan pemerintah daerah dalam penegakan hukum terhadap perda dan perbandingan manfaat PPNS Propinsi Daerah Tingkat I Lampung dengan DI Yogyakarta dan Dati I Jawa Tengah.

Dalam usaha membahas masalah manfaat PPNS di lingkungan pemerintah daerah dalam penegakan hukum terhadap perda dan perbandingan manfaat PPNS Propinsi Daerah Tingkat I Lampung dengan DI Yogyakarta dan Dati I Jawa Tengah, maka penulis mengidentifikasi beberapa masalah penelitian sebagai berikut:

- (1) Apakah manfaat PPNS di lingkungan pemerintah daerah dalam penegakan hukum terhadap perda di Propinsi Daerah Tingkat I Lampung?
- (2) Bagaimana perbandingan manfaat PPNS Propinsi Daerah Tingkat I Lampung dengan DI Yogyakarta dan Dati I Jawa Tengah dalam penegakan hukum terhadap perda?
- (3) Apakah faktor yang mendukung dan menghambat manfaat PPNS di lingkungan pemerintah daerah dalam penegakan hukum terhadap perda

⁶ Sumbangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap APBD Propinsi Lampung Tahun 1995/1996 hanya mencapai 15%, sedangkan pada daerah-daerah di Pulau Jawa, sumbangan PAD terhadap APBD mencapai 30%. Lihat, Adius Semenguk, dan Abdulmuthalib Tahar, "Peranan Dinas Otonom Daerah TK. II Bandar Lampung Memberikan Kontribusi terhadap PAD", Bandar Lampung, Jurnal Penelitian Ilmu Hukum IUSTISIA, No. 14 tahun 1997, hal. 2

⁷ Buku Pelaksanaan Pembinaan dan Kegiatan Operasional PPNS di Propinsi DI Yogyakarta dan Propinsi Dati I Jawa Tengah Tahun 1996.

di Propinsi Daerah Tingkat I Lampung, DI Yogyakarta, dan Dati I Jawa Tengah?

B. Organisasi Pegawai Negeri Sipil

Pada hakikatnya hukum adalah sebagai sarana pengintegrasian pelbagai kepentingan (*law as an integrative mechanism*). Pengintegrasian tersebut tercermin dari karakteristik sistem peradilan pidana yaitu:

- (1) berorientasi pada tujuan (*purposive behaviour*);
- (2) keseluruhan dipandang lebih baik daripada sekedar penjumlahan bagian-bagiannya (*wholism*);
- (3) sistem tersebut berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, seperti sistem ekonomi, sosial, budaya, politik, dan hankam, serta masyarakat dalam arti luas sebagai super system (*openness*);
- (4) operasionalisasi bagian-bagiannya menciptakan sistem nilai tertentu (*transformation*);
- (5) antar bagian sistem harus cocok satu sama lain - (*interrelatedness*);
- (6) adanya mekanisme kontrol dalam rangka pengendalian secara terpadu (*control mechanism* -);
- (7) Kesimpulan Diskusi antar Dosen Hukum Pidana dan Kriminologi dalam Membahas RUU Kejaksaan⁸

Sebagai suatu sistem, peradilan pidana mempunyai perangkat struktur atau subsistem yang seharusnya bekerja secara koheren, koordinatif, dan integratif agar dapat mencapai efisiensi dan efektivitas yang maksimal. Kombinasi antara efisiensi dan efektivitas sangat penting karena belum tentu efisiensi masing-masing subsistem dengan sendirinya menghasilkan efektivitas. Fragmentasi yang bersifat mutlak pada suatu subsistem akan mengurangi fleksibilitas sistem dan pada gilirannya akan menjadikan sistem tersebut secara keseluruhan disfungsional.

⁸ op. cit., hal. 14.

Sebagai contoh, PPNS yang meningkatkan kegiatan operasi penegakan hukum berhasil meningkatkan jumlah pelanggar perda, sedangkan pengadilan yang berupaya mengefisienkan pekerjaannya cukup melakukan pemeriksaan singkat dan membuat putusan yang ternyata tidak memuaskan masyarakat pelanggar perda, sehingga mengakibatkan mereka tetap melakukan pelanggaran terhadap perda tersebut.

Dalam konteks itulah PPNS sebagai subsistem dari sistem peradilan pidana merupakan pula sub dari subsistem yang lebih besar yang proses bekerjanya tergantung pula pada sistem yang lebih besar itu. Maka, persoalannya sekarang dapat dikonstruksikan sebagai masalah "keorganisasian" dari suatu lembaga PPNS untuk memproses masukan (*input*) yang datang dari masyarakat dan mengeluarkannya (*output*) ke kejaksaan dan pengadilan. Pada saat persoalan itu dikaji dari seginya yang demikian maka metode yang terbaik untuk dipakai adalah "analisis sistem". Dengan memanfaatkan metode ini dimungkinkan untuk menguraikan keberadaan lembaga PPNS ini lebih baik dari segi struktur intern lembaga itu sendiri, ataupun lingkungannya, serta interaksi antara keduanya.

Untuk dapat memahami PPNS sebagai suatu organisasi, ia dapat diperinci ke dalam unsur-unsur sebagai berikut.³⁴

✓³⁴ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. (Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun), hal. 70.

RAGAMAN 1 : UNSUR-UNSUR ORGANISASI DAN ISINYA

Unsur-Unsur Organisasi	Yang Menjalankan
1. Orang-orang	Para pelaksana tugas
2. Teknik-teknik	Teknologi yang dipakai
3. Informasi	untuk menjalankan tugas
4. Struktur	Pengetahuan yang dipakai
5. Tujuan	untuk menjalankan tugas
	Pengaturan tugas
	Alasan bagi menjalankan tugas

Tujuan dari setiap organisasi adalah untuk mencapai sasaran yang dikehendaki dengan kualifikasi produktivitas serta kepuasan, atau gabungan dari keduanya, tergantung dari kegiatan yang dijalankan oleh organisasi yang bersangkutan, dalam hal ini lembaga PPNS. Untuk mencapai hal tersebut unsur-unsur organisasi itu harus dioperasionalkan, yang menampakkan diri dalam wujud Bergeraknya organisasi tersebut. Aktivitas untuk mengkoordinasi unsur-unsur tersebut disebut sebagai pengelolaan organisasi, aktivitas inilah yang bertanggung jawab terhadap karya, pertumbuhan dan kelangsungan hidup organisasi. Selama organisasi itu bekerja, ia berhadapan pula dengan masalah lingkungan yang harus diterima dan diperhitungkannya, berupa lingkungan-lingkungan sosial, politik, manusia, ekonomi, serta teknologi.

BAB II

KEBERADAAN PPNS SEBAGAI PENYIDIK PELANGGARAN PERATURAN DAERAH DI LINGKUNGAN PEMERINTAH DAERAH

A. Urgensi Keberadaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)

Masalah kejahatan merupakan persoalan yang telah ada sejak lama, yang muncul sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat, sehingga dapat dikatakan sama tuanya dengan peradaban umat manusia. Oleh karena itu, masalah kejahatan hampir terdapat pada setiap masyarakat, apakah pada masyarakat tradisional atau modern, masyarakat Industri maju atau miskin, masyarakat individualis atau komunal sehingga seringkali dikatakan bahwa setiap ada masyarakat pasti ada kejahatan. Di samping itu, karena terdapat klasifikasi masyarakat, kejahatan juga mempunyai jenis-jenisnya tergantung pada kondisi masyarakatnya masing-masing. Pada masyarakat tradisional dan miskin, kecenderungan jenis kejahatan berupa kejahatan konvensional, sedangkan pada masyarakat industri maju dan perkotaan lebih mengarah pada kejahatan kerah putih (*white-collar*).

Meskipun pada kejahatan konvensional dan kerah putih (*white-collar*) di dalamnya terdapat modus operandi tersendiri, kadangkala terdapat kesamaan. Misalnya, perampokan dengan senjata tajam pada suatu desa mempunyai motif yang sama dengan pemalsuan surat berharga pada suatu bursa pasar modal di kota, yaitu untuk mendapatkan uang atau barang milik orang lain.

Perkembangan pesat di bidang pembangunan, aktivitas perekonomian, politik, sosial dan budaya, yang pada gilirannya meningkatkan kesejahteraan masyarakat juga tidak terlepas dari adanya masalah-masalah sosial termasuk masalah kejahatan.

Meningkatnya kejahatan di kota-kota besar, seperti pencurian dengan

kekerasan (curas), pencurian dengan pemberatan (curat), penganiayaan, pembunuhan, dan sebagainya seperti diberitakan oleh berbagai media massa, menunjukkan kecenderungan fenomena kejahatan pada masyarakat.

Banyaknya kejahatan telah menimbulkan berbagai penelitian yang dilakukan untuk memahami masyarakat dan mencari hubungan antara masyarakat dengan kejahatan kekerasan. Penelitian-penelitian yang dilakukan kemudian menghasilkan dan mengembangkan berbagai teori tentang kejahatan, seperti keterasingan (*alienation*), keadaan tanpa norma (*anomie*), ekologis (lingkungan), dan kerusakan ikatan sosial (*lack in social bond*).

Berbagai hasil penelitian dan teori di atas, meskipun belum dapat memecahkan masalah kejahatan secara tuntas, tetapi dapat digunakan untuk menjelaskan berbagai peristiwa di atas. Misalnya, adanya keterasingan pada masyarakat kota, ketidakpatuhan (termasuk ketidakpercayaan) masyarakat terhadap norma-norma yang berlaku dalam masyarakat, kepadatan dan mobilitas penduduk, urbanisasi, daerah kumuh, dan lemahnya sosial kontrol masyarakat mengakibatkan meningkatkan kejahatan baik secara kuantitas maupun kualitas pada masyarakat.

Hasil Kongres PBB ke-8 (1990) di Havana tentang *Urban Crime* menyimpulkan beberapa faktor kondusif untuk terjadinya kejahatan di kalangan masyarakat, yaitu (1) kemiskinan, pengangguran, rendahnya tingkat pendidikan, dan perumahan yang tidak sehat (2) semakin banyaknya kegagalan warga untuk mengintegrasikan dirinya dengan masyarakat secara normal (3) semakin merenggangnya ikatan-ikatan sosial dan kekeluargaan (4) masalah emigrasi ke kota yang semakin meningkat (5) identitas kultural yang semakin tercemar (6) menurunnya kondisi perkotaan yang sehat (7) semakin meningkatnya penyalahgunaan narkotika, obat terlarang, dan alkohol (8) munculnya kejahatan terorganisasi dan (9) peranan media massa

yang kurang mendukung dan bahkan merangsang timbulnya kejahatan.

Dalam waktu belakangan ini muncul kecendrungan (trend) baru di bidang kejahatan yang dikenal dengan istilah *white-collar crime* yang berkaitan dengan aktivitas kegiatan di bidang perekonomian.

Melihat kerugian baik harta benda maupun jiwa yang ditimbulkannya sangat besar maka Perserikatan Bangsa-Bangsa berusaha mengantisipasi fenomena kejahatan ekonominya ini melalui Kongres PBB ke-6 di Caracas Venezuela tahun 1980.

Salah satu komisinya melaporkan bahwa bentuk pelanggaran atau penyalahgunaan di bidang ekonomi (*economic abuses*) termasuk perbuatan kejahatan yang sulit dijangkau oleh hukum (*offences beyond the reach of the law*) seperti pelanggaran pajak (*tax evasion*), kecurangan di bidang perkreditan dan bea cukai (*credit and customs fraud*), penggelapan dana-dana masyarakat (*embezzlement of public funds*), penyalahgunaan dana-dana masyarakat (*misappropriation of public funds*), pelanggaran terhadap peraturan keuangan (*violation of currency regulations*), spekulasi dan penipuan dalam transaksi tanah (*speculation and swindling in land transactions*), penyelundupan (*smuggling*), pelanggaran lingkungan (*environmental offences*), menaikkan harga (*overpricing*), melebihi faktur (*overinvoicing*), eksploitasi buruh (*labour exploitation*), penipuan konsumen (*consumer fraud*), ekspor dan impor barang-barang di bawah standar dan bahkan hasil-hasil produksi yang membahayakan (*export and import of substandard and even dangerously unsafe products*), dan lain-lain.

Persoalannya, mengapa kejahatan-kejahatan demikian kurang muncul misalnya dalam statistik kriminal atau pemberitaan di media massa, sehingga kurang nampak adanya upaya-upaya untuk menanggulunginya ketimbang kejahatan konvensional. Hal itu, sebagaimana dinyatakan dari hasil Kongres PBB ke-6, bentuk-bentuk kejahatan ekonomi di atas

merupakan perbuatan yang sulit dijangkau oleh hukum. Apalagi negara Indonesia sebagai negara berkembang yang sedang menata dan membangun produk-produk hukumnya mengakibatkan sebagian besar perbuatan yang dikategorikan sebagai kejahatan ekonomi seringkali dianggap "bukan" merupakan kejahatan, karena kurang diatur. Selanjutnya, masalah lainnya dalam kejahatan ekonomi menurut Muladi¹⁰ adalah sifat dari kejahatan tersebut yang biasanya dilakukan tanpa kekerasan (*nonviolent*), adanya persembunyian kenyataan (*concealment of facts*), penyesatan (*misrepresentation*), akal-akalan (*subterfuge*), dan pelakunya orang-orang intelektual (*intellectual criminals*).

Beberapa masalah di atas mengakibatkan timbulnya kendala dalam pengungkapan dan penanggulangan kejahatan ekonomi. Kendala tersebut berupa (1) kejahatan sulit dilihat (*low visibility*) (2) kejahatan sangat kompleks (*complexity*) (3) penyebaran tanggungjawab (*diffusion of responsibility*) (4) penyebaran korban yang luas (*diffusion of victimization*) (5) kendala pendektesian dan penuntutan (*detection and prosecution*) (6) peraturan yang tidak jelas (*ambiguous law*) dan (7) ambiguitas pelaku kejahatan.

Perkembangan kejahatan *white-collar* baik dalam bentuk kejahatan korporasi dan kejahatan terorganisasi dalam bidang ekonomi ini akan terus meningkat sejalan dengan berbagai perubahan dan perkembangan kegiatan ekonomi dan perdagangan yang terjadi di Indonesia.

Masyarakat Indonesia pada umumnya berkembang dari masyarakat agraris ke masyarakat industri, adanya globalisasi dan era perdagangan bebas dunia pada awal abad ke-21 menimbulkan perubahan masyarakat dengan ciri-ciri (1) kebutuhan akan modal dalam jumlah yang besar sehingga

¹⁰ Muladi, "Kejahatan Orang-orang Terhormat dan Permasalahannya Ditinjau dari Penegakan Hukum Pidana" Makalah Penataran (Semarang: Fakultas Hukum Undip, 1993), hal. 6

diperlukan usaha untuk mengumpulkan dan meletakkan pemilikan uang di tangan orang atau badan lain (2) perubahan dalam pemilikan yaitu dari milik yang dapat dilihat ke dalam kekuasaan dan hak-hak yang tidak kelihatan seperti saham dan deposito (3) terjadinya perpindahan pemilikan dari pemilikan pribadi ke pemilikan korporasi dan (4) kegiatan ekonomi yang berorientasi ke pasar.¹¹

Persoalan yang perlu diantisipasi dari masalah di atas adalah bagaimana mengendalikan arah perubahan kegiatan ekonomi dan perdagangan masyarakat tersebut tetap dapat berjalan dalam kerangka mencapai tujuan pembangunan nasional untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, tetapi bukan sebaliknya menimbulkan kerugian di kalangan masyarakat karena adanya perilaku menyimpang di bidang ekonomi.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa kurang dapat ditanggulangnya masalah kejahatan karena hal-hal berikut :

1. Timbulnya jenis-jenis kejahatan dalam dimensi baru yang meningkat dan berkembang sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya. Jenis-jenis kejahatan tersebut tidak seluruhnya dapat terjangkau oleh Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang merupakan produk peninggalan pemerintah kolonial Hindia Belanda.
2. Meningkatnya kualitas kejahatan baik dari segi pelaku dan modus operandi yang menggunakan peralatan dan teknologi canggih sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Padahal kemampuan aparat penegak hukum

✓¹¹ | I.S. Susanto, "Tinjauan Yuridis Kriminologis terhadap Kejahatan Perbankan", Makalah Seminar (Semarang: Fakul-tas Hukum Undip, 1990), hal. 4.

(khususny Polri) terbatas baik dari segi kualitas sumber daya manusia, pembiayaan, serta sarana dan prasaranya, sehingga kurang dapat menanggulangi kejahatan secara intesif

Oleh karena itu, kebijakan untuk menanggulangi masalah-masalah kejahatan di atas dilakukan dengan mengadakan peraturan perundang-undangan di luar KUHP baik dalam bentuk undang-undang pidana maupun undang-undang administratif yang bersanksi pidana, sehingga di dalam merumuskan istilah kejahatan dikenal adanya istilah tindak pidana umum, tindak pidana khusus, dan tindak pidana tertentu. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) penanganan masing-masing tindak pidana tersebut diselenggarakan oleh penyidik yang berbeda dengan hukum acara pidananya masing-masing.

Tindak pidana umum adalah tindak pidana kejahatan dan pelanggaran yang diatur di dalam KUHP yang penyidikannya dilakukan oleh Polri dengan menggunakan ketentuan yang terdapat dalam KUHAP. Tindak pidana khusus adalah tindak pidana di luar KUHP seperti Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Tindak Pidana Ekonomi, Undang-Undang Pemberantasan Kegiatan Subversi, dan sebagainya yang penyidikannya dilakukan oleh Polri, kejaksaan, dan pejabat penyidik lain sesuai dengan ketentuan-ketentuan khusus hukum acara pidana bersangkutan. Sementara itu, tindak pidana tertentu adalah tindak pidana di luar KUHP yang tidak termasuk dalam tindak pidana khusus, seperti Undang-Undang Hak Cipta, Undang-Undang Keimigrasian, Peraturan Daerah, dan sebagainya yang merupakan peraturan administrasi yang bersanksi pidana, yang penyidikannya dilakukan oleh Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dengan menggunakan ketentuan yang terdapat dalam KUHAP. Adanya pengajuan beberapa Rancangan Undang-Undang

(RUU) yang didalamnya mengandung sanksi pidana dengan penegakan hukum oleh PPNS seperti RUU Ketenagakerjaan, Hak atas Kekayaan Intelektual, dan Lingkungan Hidup menyatakan "Setiap instansi memang dimungkinkan membentuk PPNS, karena masalah yang ditangani semakin spesifik. Tetapi PPNS tidak boleh meninggalkan penyidik Polri."

Pernyataan Menteri Kehakiman tersebut menunjukkan bahwa urgensi keberadaan PPNS semakin penting dan diperlukan dalam penegakan hukum pidana, khususnya penegakan terhadap peraturan perundang-undangan dalam lingkup bidang tugasnya yang bersifat spesifik dan teknis.

B. Kedudukan dan Sejarah Perkembangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di Lingkungan Pemerintah Daerah

Keberadaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) telah ada sejak zaman pemerintah kolonial Hindia Belanda yang diatur di dalam *Het Herzene Inlands Reglement (HIR) Staatsblad* Tahun 1941 No. 44. Pasal 1 sub 5 dan 6 HIR memberikan kewenangan pejabat yang diberi tugas kepolisian preventif, sedangkan Pasal 39 sub 5 dan 6 HIR memberikan kewenangan pejabat yang diberi tugas mencari kejahatan dan pelanggaran (kepolisian represif baik yang bersifat nonyustisial maupun proyustisial)

HIR yang merupakan pembaruan dari *Inlands Reglement (IR)*, mengadakan perubahan penting dengan dibentuknya lembaga *Openbaar Ministerie* atau penuntut umum, yang dahulu ditempatkan di bawah pamong praja. Dengan perubahan ini maka *Openbaar Ministerie* atau parket (*parquet*) itu secara bulat dan tidak terpisah-pisahkan berada di bawah *Officer van Justitie* dan *Procureur General*.^{17, 4}

¹⁷ Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hal.48

Menurut Daniel S. Lev¹¹, memang sebelum berlakunya HIR kekuasaan bercabang dua. Untuk masyarakat Eropa tersedia *Officer van Justitie* yang berpendidikan hukum, mereka terorganisasi dalam sebuah *parket (parquet)* yang sangat bergengsi, yang setaraf dengan hakim dan advokat. Sedangkan jaksa Indonesia adalah pejabat rendah, dengan sedikit pengetahuan hukum pidana dan hukum acara pidana untuk orang-orang Indonesia, tetapi tunduk kepada pemerintah Residen Belanda, dan di *landraad* pada umumnya dipandang rendah oleh para hakim dan advokat yang mungkin menangani perkara. Jaksa itulah, bersama dengan para anggota pamong praja di daerah untuk sebagian besar bertindak sebagai penyidik dan penuntut umum bagi orang Indonesia.

Setelah Indonesia merdeka, kewenangan sebagai penuntut umum secara penuh berada pada lembaga kekuasaan. Meskipun demikian, mengenai kewenangan penyidikan dapat dilakukan oleh banyak lembaga seperti polisi, jaksa, polisi khusus, dan polisi pamong praja.

Keberadaan polisi khusus diatur di dalam Keputusan Presiden No. 372 Tahun 1962 yang memberikan tugas kepolisian preventif dan tugas kepolisian represif nonyustisial. Sementara itu, untuk tugas kepolisian represif proyustisial dilaksanakan oleh pejabat (PPNS) yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan HIR, sedangkan di lingkungan pemerintah daerah telah lama dikenal adanya lembaga polisi pamong praja. Karena lembaga ini pertama kali dibentuk pada tahun 1950 di Yogyakarta. Kemudian dirubah namanya menjadi pagar baya disesuaikan dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara. Selanjutnya dengan Peraturan Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah No. 1 Tahun 1963 diubah

¹¹ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesinambungan dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 1990), hal. 139.

namanya menjadi pagar praja. Terakhir dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dikembalikan namanya menjadi polisi pamong praja

Berdasarkan Peraturan Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah No. 10 Tahun 1962 ditetapkan bahwa polisi pamong praja (pagar praja) bertugas membantu para pejabat pamong praja dalam menjalankan tugasnya di bidang ketertiban dan keamanan pada umumnya dan dalam bidang pemerintahan umum yang meliputi fungsi dan tugas antara lain:

1. pelaksanaan ronda desa/kampung;
2. penjagaan kerusakan pengairan;
3. hal memungut pajak;
4. pengumpulan padi;
5. pelaksanaan usaha penyuntikan cacar, dan sejenisnya;
6. melanjutkan perintah pada lurah;
7. mengadakan kunjungan ke desa-desa dalam daerahnya;
8. usaha-usaha sensus;
9. penjagaan pelanggaran terhadap Peraturan Daerah;
10. dan lain-lain usaha yang berhubungan dengan pekerjaan pamong praja

Karena fungsi dan tugas Polisi Pamong Praja yang begitu luas, terjadi kerancuan mengenai pelaksanaan tugas Polisi Pamong Praja yang seharusnya bertindak sebagai kepolisian represif nonyustisial dengan pejabat (PPNS) sebagai kepolisian represif proyustisial. Apalagi, terhadap Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai Prajaksa (*Hulp Magistral*) bagi mereka yang telah mengikuti latihan dan mendapat brevet dari kejaksaan sebagai penyidik.¹⁴

Keberadaan Polisi Pamong Praja sebagai penyidik berakibat Polisi

¹⁴ Amir Thaib, "Peraturan Perundang-undangan yang Menjadi Dasar Hukum PPNS di Lingkungan Pemerintah Daerah" (Semarang: Biro Pemerintahan Umum Pemda Tingkat I Jawa Tengah, 1997), hal. 4.

Pamong Praja melaksanakan pula fungsi kepolisian represif proyustisial yang sama dengan tugas dan fungsi pejabat (PPNS) sebagaimana diatur dalam HIR.

Timbulnya kerancuan di atas bukan hanya karena kurang adanya kejelasan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tugas dan fungsi Polisi Pamong Praja dan pejabat (PPNS) juga disebabkan adanya "rivalitas" antara lembaga kejaksaan dan kepolisian.

Menurut analisis Daniel S. Lev,¹⁵ rivalitas antara polisi dan jaksa sebenarnya tidak hanya dalam konteks "perebutan" kekuasaan dan kewenangan dalam sistem peradilan pidana melainkan juga dalam sistem politik. Rivalitas antara polisi dan jaksa muncul dilatarbelakangi adanya perbedaan kedudukan antara polisi dan jaksa sejak masa pemerintah kolonial Hindia Belanda dan lemahnya sistem politik untuk menciptakan struktur peradilan yang kuat.

"Pertikaian" antara polisi dan jaksa adalah mengenai persoalan yang menyangkut prosedur dan wewenang melakukan penyelidikan pendahuluan (*preliminary investigations*) yang ada di tangan jaksa sebagai kelanjutan dari fungsi para *officer van justitie* pada zaman kolonial. Akan tetapi polisi berpendapat bahwa keahlian mereka untuk melakukan pengusutan jauh lebih tinggi daripada jaksa dan sehubungan dengan adanya perubahan kondisi sebagai akibat revolusi perlu dibuat suatu rumusan baru mengenai fungsi polisi. Apalagi mereka menganggap bahwa kejaksaan merupakan sekedar badan perantara antara kepolisian dan pengadilan.

Pertikaian itu mereda pada tahun 1961 dengan diundangkannya Undang-Undang Pokok Kepolisian dan Kejaksaan UU No. 13 dan No. 15 Tahun 1961) yang menentukan bahwa polisilah yang berwenang mengadakan penyelidikan pendahuluan. Namun kedua undang-undang tersebut

¹⁵ Daniel S. Lev, *Op. Cit.*, hal. 140.

mengandung ketentuan rangkap dalam upaya untuk membuat kompromi dan memberi peluang dibuatnya saling pengertian (*gentlemen's agreement*) mengenai pembagian kerja yang cocok yang dalam kenyataannya tidak mengesampingkan jaksa untuk melakukan penyidikan.

Kemenangan polisi dari pertikaian di atas menurut Daniel S. Lev¹⁶ adalah kemenangan yang pada pokoknya bersifat politik karena didukung oleh besarnya anggota kepolisian dan statusnya sebagai bagian dari angkatan bersenjata sehingga menjadi kekuatan yang tidak dapat diabaikan, meskipun Presiden Soekarno pada waktu itu mendukung pihak kejaksaan.

Persoalan itu terbuka ketika pada tahun 1959 Jaksa Agung yang baru meminta kekuasaan istimewa dari kabinet untuk memerintahkan pejabat polisi termasuk polisi militer dalam pengusutan kejahatan. Meskipun kekuasaan itu diberikan, dalam kenyataannya di lapangan polisi mengabaikannya.

Begitu pula adanya ketentuan undang-undang yang mendua di atas kemudian menjadi persoalan lebih lanjut antara polisi dengan jaksa yang menimbulkan perselisihan-perselisihan diantara mereka dalam proses penyelidikan dan penyidikan perkara pidana. Di samping itu baik kepolisian dan kejaksaan berhasil mendirikan kementeriannya masing-masing dan kemudian mendapat otonomi yang dipeliharanya dengan penuh kewaspadaan sampai terjadinya perubahan politik dari Orde Lama ke Orde Baru. Oleh karena itu, untuk mengatasi kerancuan fungsi dan tugas antara Polisi Pamong Praja dan pejabat (PPNS) diundangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang membedakan keberadaan, tugas dan fungsi antara pejabat (PPNS) dengan Polisi Pamong Praja. Pengaturan mengenai pejabat (PPNS) terdapat di dalam Pasal 43 Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 sebagai berikut:

¹⁶ *Ibid*, hal. 142

- (1) Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Peraturan Daerah dilakukan oleh alat-alat penyidik dan penuntut sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- (2) Dengan Peraturan Pemerintah dapat ditunjuk Pegawai-pegawai Daerah yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan-ketentuan Peraturan Daerah.

Adapun mengenai Polisi Pamong Praja diatur dalam Pasal 86 Undang-Undang No. 5 Tahun 1974.

- (1) Untuk membantu Kepala Wilayah dalam menyelenggarakan pemerintahan umum diadakan satuan Polisi Pamong Praja.
- (2) Kedudukan, tugas, hak, dan wewenang Polisi Pamong Praja yang dimaksud ayat (1) ditetapkan oleh Mendagri.

Ketetapan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksudkan di atas sampai saat ini masih belum diterbitkan sehingga pelaksanaan tugas Polisi Pamong Praja di daerah belum mantap. Meskipun demikian sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 pada umumnya tugas Polisi Pamong Praja melakukan tugas kepolisian preventif dan kepolisian represif nonyustisial.

Dalam melaksanakan fungsi tersebut di atas, Polisi Pamong Praja antara lain melakukan penertiban-penertiban:

1. pelanggaran perizinan.
2. kelestarian lingkungan hidup dan pemukiman.
3. ketentraman penduduk dan sarana fasilitas umum.
4. tertib lalu lintas, tertib bangunan, izin bangunan, tuna wisma, tuna warga, dan masalah-masalah sosial lainnya.¹⁷

Berlakunya Undang-Undang No. 1 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) mencabut berlakunya HIR dan

¹⁷ Amir Thalib, *Op. Cit.*, hal. 3

peraturan perundangan lain yang mengatur hukum acara pidana, dengan pengecualian sebagaimana tercantum dalam Pasal 284 KUHAP.

Meskipun masih terdapat adanya pelbagai lembaga kepolisian, KUHAP hanya mengakui Polisi Negara Republik Indonesia (Polri) dan PPNS sebagai penyidik seperti dirumuskan dalam Pasal 6 ayat (1) KUHAP yang menyatakan, "Penyidik adalah (a) pejabat polisi negara Republik Indonesia (b) pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang." Dalam Pasal 7 ayat (2) KUHAP selanjutnya dikatakan "Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf-a.

Penjelasan Pasal 7 ayat (2) KUHAP juga menjelaskan "Yang dimaksud dengan "penyidik dalam ayat ini" adalah, misalnya pejabat bea cukai, pejabat imigrasi dan pejabat kehutanan, yang melakukan tugas penyidikan sesuai dengan wewenang khusus yang diberikan oleh undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing". Dengan demikian, maka dalam hukum acara pidana Indonesia yang dapat melakukan kegiatan penyidikan (tindakan kepolisian represif proyustisial) hanyalah Polri dan PPNS. Sedangkan lembaga-lembaga kepolisian lainnya, seperti polisi pamong praja dan polisi khusus tidak diperkenankan.

Kemudian hal tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 27 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Kepolisian) yang juga merumuskan "Penyidik pegawai negeri sipil yang dapat disingkat PPNS adalah pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang berdasarkan undang-undang ditunjuk selaku penyidik, dan mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana dalam lingkup undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing". Selanjutnya

dalam UU Kepolisian dinyatakan "Pengembangan fungsi kepolisian adalah kepolisian negara Republik Indonesia yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh (a) alat-alat kepolisian khusus (b) penyidik pegawai negeri sipil (c) bentuk-bentuk pengamanan swakarsa" [Pasal 4 ayat (1)]. "Pengembangan fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c melaksanakan fungsi kepolisian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing." [Pasal 4 ayat (2)].

Pada Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU Kepolisian dikemukakan "Yang dimaksud dengan kata "dibantu" pada ayat ini adalah dalam lingkup pelaksanaan fungsi kepolisian, tidak bersifat struktural. Huruf a, Yang dimaksud dengan alat-alat kepolisian khusus menurut undang-undang ini adalah alat-alat atau badan-badan pemerintahan yang oleh atau atas kuasa undang-undang diberi wewenang untuk melaksanakan fungsi kepolisian di bidangnya masing-masing."

Pengaturan lebih lanjut mengenai PPNS terdapat di dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 27 Tahun 1983 tentang PPNS

Pasal di atas pada dasarnya menegaskan bahwa baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah hanya ada satu lembaga kepolisian, yaitu kepolisian negara. Akan tetapi dalam rangka untuk melaksanakan *single administration* yang memberikan wewenang kepada kepala daerah sebagai "penguasa tunggal" di daerahnya, maka seyogyanya lembaga kepolisian secara taktis operasional ditempatkan di bawah komando kepala wilayah (gubernur/bupati/walikota/mayor) selaku penguasa tunggal di daerah, yaitu agar dapat diciptakan "kesatuan komando" yang sesungguhnya. Hal itu tercermin dari istilah yang digunakan Pasal 10 UU Kepolisian yaitu "Kepala Daerah dapat menggunakan kepolisian negara" yang lebih tegas maknanya daripada istilah "dapat meminta bantuan".

Dalam Pasal 5 Instruksi Menteri Dalam Negeri dan Panglima

Angkatan Kepolisian No. 4 Tahun 1969 dan No. Pol. 25/Instr/Pangdak/1969 tentang Kerja sama politik polisionil dicantumkan sebagai berikut "Dalam hal bantuan Angkatan Kepolisian diminta oleh Kepala Daerah, maka *permintaan bantuan* (huruf miring dari penulis) ini diajukan kepada Panglima/Komando-komando Daerah Angkatan Kepolisian setingkat di daerah dengan menyebutkan (a) alasan-alasan, (b) bentuk bantuan yang diharapkan ¹²

Dengan demikian, dalam prakteknya kepala wilayah tidak begitu saja dapat menggunakan kepolisian negara, tetapi sebelum dapat menggunakannya, Kepala Daerah harus melalui prosedur tertentu.

Pada tahun 1984 oleh Menteri Kehakiman dikeluarkan Keputusan Menteri Kehakiman RI No. M-04-PW 07. 03 Tahun 1984 tentang Wewenang Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Kehakiman RI No. M-05-PW.07.03 Tahun 1984 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengusulan dan Pengangkatan dan Pemberhentian PPNS.

Untuk menindaklanjuti Keputusan Menteri Kehakiman tersebut, diterbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 23 Tahun 1986 tentang Kedudukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah yang mengatur mengenai Kedudukan dan Tugas, Syarat-syarat untuk Diangkat, Pengusulan, Penunjukkan dan Pengangkatan, Mutasi dan Pemberhentian, dan Bidang Penyidikan PPNS di daerah.

Keputusan Mendagri inilah yang menjadi landasan hukum dibentuknya PPNS di lingkungan pemerintah daerah sehingga keberadaan PPNS dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai penyidik terhadap pelanggaran-pelanggaran peraturan daerah terus berkembang sampai dengan

¹² Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Fungsi dan Struktur Pamang Praja* (Bandung: Alumni, 1978), hal. 139.

sekarang. Hal itu sebagaimana ditegaskan Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri, sejak dikeluarkannya Keputusan Mendagri tersebut telah diangkat sebanyak 5.074 orang PPNS yang tersebar di seluruh pemerintah daerah di Indonesia yang berperan dalam penegakan peraturan daerah sebagai salah satu upaya mewujudkan tertib hukum di tengah-tengah masyarakat. Sebaliknya, sampai pada saat ini masih belum ditentukan kelembagaannya sehingga keberadaan dan pembinaan PPNS di lingkungan pemerintah daerah, penanganannya bervariasi antara daerah yang satu dengan lainnya.¹⁹

Apalagi kemudian pada tahun 1993, Menteri Kehakiman menerbitkan Keputusan Menteri Kehakiman No. 18-PW.07.03 Tahun 1993 tentang Prosedur Pengusulan Pengangkatan, Mutasi dan Pemberhentian PPNS sehingga Keputusan Mendagri No. 23 Tahun 1986 perlu diperbarui kembali.

C. Tugas, Wewenang, dan Kewajiban PPNS di Lingkungan Pemerintah Daerah

Dari beberapa peraturan perundang-undangan yang menyebut tentang PPNS seperti KUHAP, Pedoman Pelaksanaan KUHAP, UU Pokok Pemerintahan Daerah dan RUU Kepolisian pada dasarnya merumuskan pengertian PPNS dengan unsur-unsur sebagai berikut.

1. PPNS adalah Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.
2. Wewenang khusus tersebut adalah wewenang untuk melakukan "penyidikan tindak pidana".
3. Tindak pidana yang dimaksud adalah "tindak pidana tertentu" yang menjadi lingkup bidang tugas suatu departemen atau instansi.

¹⁹ Pengarahan Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri pada Rapat Kerja Teknis Pembina Penyidik Pegawai Negeri Sipil tanggal 18 September 1996 di Yogyakarta.

4. PPNS harus memenuhi persyaratan tertentu, antara lain serendah-rendahnya pangkat Pengatur Muda Tingkat I Gol. II/b dan berijazah SLTA.
5. PPNS diangkat oleh Menteri Kehakiman setelah mendapat pertimbangan dari Kapolri dan Jaksa Agung.
6. Dalam pelaksanaan tugasnya (penyidikan), PPNS berada di bawah "koordinasi" dan "pengawasan" (korwas) penyidik Polri.

Selanjutnya mengenai tugas dan wewenang PPNS meliputi sebagai berikut.

1. Melaksanakan penyidikan terhadap pelanggaran undang-undang atau tindak pidana di bidang masing-masing.
2. PPNS mempunyai wewenang penyidikan sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya.
3. Dalam melakukan tugas sebagaimana tersebut di atas, PPNS tidak berwenang melakukan penangkapan dan atau penahanan.

Kewenangan PPNS sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di atas juga dijabarkan dalam Keputusan Menteri Kehakiman RI No. M-04-PW.07.03 Tahun 1984 tentang Wewenang PPNS sebagai berikut :

Pasal 2:

Apabila undang-undang yang menjadi dasar hukum tidak mengatur secara tegas kewenangan yang diberikannya, maka PPNS mempunyai kewenangan:

- a. menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana,
- b. melakukan tindakan pertama pada saat itu di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan,
- c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda

pengenal diri tersangka;

- d. melakukan penyitaan benda dan atau surat;
- e. mengambil sidik jari dan memotret seorang;
- f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. mengadakan penghentian penyidikan setelah mendapat petunjuk dari penyidik bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui penyidik memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya;
- i. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pasal 3

PPNS membuat berita acara setiap tindakan tentang:

- a. pemeriksaan tersangka;
- b. pemasukan rumah;
- c. penyitaan benda;
- d. pemeriksaan surat;
- e. pemeriksaan saksi;
- f. pemeriksaan di tempat kejadian; dan mengirimkannya kepada Penyidik Polri.

Adapun mengenai kewajiban PPNS adalah sebagai berikut:

- a. Sejak awal wajib memberitahukan tentang penyidikan yang dilakukannya kepada Penyidik Polri.

- b. Wajib memberitahukan perkembangan penyidikan yang dilakukannya.
- c. Meminta petunjuk dan bantuan penyidikan kepada Penyidik Polri
- d. Menyerahkan berkas hasil penyidikan kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Polri.
- e. Wajib memberitahukan tentang penghentian penyidikan yang dilakukannya kepada Penyidik Polri dan Penuntut Umum.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 23 Tahun 1986 tentang Ketentuan Umum Mengenai PPNS di Lingkungan Pemerintah Daerah menjabarkan Kedudukan dan Tugas PPNS (Pasal 2 dan 3); Syarat-syarat untuk diangkat menjadi PPNS (Pasal 4, 5 dan 6); Penunjukan dan Pengangkatan PPNS (Pasal 7 dan 8); Mutasi dan Pemberhentian (Pasal 9 dan 10); Bidang Penyidikan PPNS (Pasal 11), seperti tercantum di bawah ini.

1. PPNS berkedudukan di bawah Kepala Daerah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Wewenang PPNS melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.
2. Syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi PPNS adalah:
 - a. pegawai Negeri Sipil berpangkat serendah-rendahnya pengatur muda tingkat I (Gol. II/b) yang bertugas dalam bidang penyidikan sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing;
 - b. berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau berpendidikan khusus di bidang penyidikan atau khusus di bidang teknis operasional atau berpengalaman minimal dua tahun pada bidang teknis operasional. Dalam pengangkatan tersebut diutamakan bagi

Pegawai Negeri Sipil yang mengikuti pendidikan khusus di bidang penyidikan;

- c. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) Pegawai Negeri Sipil untuk selama dua tahun berturut-turut harus terisi dengan nilai baik;
 - d. berbadan sehat yang dinyatakan dengan keterangan dokter.
3. Kepala Daerah menunjuk nama-nama calon PPNS. Nama-nama calon dikirimkan kepada Menteri Kehakiman melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Kapofri dan Jaksa Agung. Pengangkatan PPNS oleh Menteri Kehakiman atas usul Kepala Daerah yang bersangkutan.
4. Mutasi PPNS diberitahukan oleh Kepala Daerah kepada Menteri Kehakiman melalui Menteri Dalam Negeri. Pemberhentian PPNS diusulkan oleh Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri untuk diusulkan kepada Menteri Kehakiman.
5. Bidang-bidang penyidikan PPNS hanya terbatas pada pelanggaran peraturan daerah yang telah berlaku sah dan telah diundangkan dalam Lembaran Daerah. Agar menjadi dasar hukum pengangkatan PPNS dalam Peraturan Daerah yang memuat sanksi pidana, harus memuat dua pasal yang menyangkut keberadaan dan wewenang PPNS.,

BAB III

PPNS SEBAGAI APARAT PENEGAK HUKUM BAGIAN DARI SISTEM PERADILAN PIDANA

A. PPNS dan Masalah Penegakan Hukum

PPNS yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang penyidikan merupakan salah satu aparat penegak hukum yang melaksanakan tugas penegakan hukum sebagai bagian dari penyelenggaraan sistem peradilan pidana.

Mengenai penegakan hukum Sudarto²⁰ mengatakan "Pengertian penegakan hukum dapat juga diartikan penyelenggaraan hukum oleh petugas penegak hukum dan oleh setiap orang yang berkepentingan sesuai dengan kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku".

Sementara itu, menurut Soerjono Soekanto²¹ penegakan hukum adalah "Kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah/ pandangan-pandangan menilai yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai *social engineering*) memelihara dan mempertahankan (sebagai *social control*) kedamaian pergaulan hidup."²¹

Dengan demikian penegakan hukum merupakan suatu sistem yang menyangkut penyerasian antara nilai dengan kaidah serta perilaku nyata manusia. Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau tindakan yang dianggap pantas atau seharusnya. Perilaku atau sikap tindak itu bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian.

Maka dapat dikatakan bahwa masalah penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor yang mempengaruhinya. Adapun faktor-faktor tersebut

²⁰ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 1981), hal. 112.

²¹ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum* (Bandung: Bina Cipta, 1983) hal. 2.

sebagai berikut.

1. Hukumnya sendiri, atau peraturan itu sendiri.
2. Penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Masyarakat, yakni faktor lingkungan dimana hukum tersebut diterapkan.
5. Kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.²²

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan, oleh karena merupakan essensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum. Akan tetapi di antara semua faktor tersebut, faktor penegak hukum menempati titik sentral. Hal itu disebabkan oleh karena undang-undang disusun dan dibuat oleh penegak hukum, penerapannya dilaksanakan oleh penegak hukum, demikian juga penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat luas.

Membicarakan masalah penegakan hukum di sini tidak hanya membicarakan bagaimana hukumnya, tetapi apa yang dilakukan oleh aparaturnya dalam menghadapi masalah-masalah dalam penegakan hukum. Oleh karena itu, dalam penyelesaian masalah-masalah hukum yang terjadi di masyarakat (termasuk hukum pidana), tidak seluruhnya diselesaikan melalui prosedur berdasar ketentuan hukum.

Membahas tugas dan wewenang penyidik sebagai aparaturnya penegak hukum yang menduduki urutan pertama dalam sistem peradilan pidana, juga tidak dapat terlepas dari sikap dan perilaku sebagai aparaturnya penegak hukum yang selalu mengundang perhatian masyarakat untuk mengikuti gerak-

²² *Ibid.*, hal. 4

geriknya dalam perjalanan penegakan hukum, Satjipto Rahardjo²³ dalam kaitannya dengan kegiatan Penyidik Polri sebagai penegak hukum mengemukakan sebagai berikut.

"Di antara pekerjaan-pekerjaan penegakan hukum, pekerjaan polisi adalah yang paling menarik, oleh karena di dalamnya banyak dijumpai keterlibatan manusia sebagai pengambil keputusan. Polisi pada hakikatnya bisa dilihat sebagai hukum yang hidup. Karena memang di tangan polisi itulah hukum mengalami perwujudan setidak-tidaknya di bidang hukum pidana. Apabila hukum itu bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat di antaranya dengan melawan kejahatan, maka pada akhirnya, polisi itulah yang akan menentukan apa itu yang secara konkret sebagai penegakan ketertiban, siapa-siapa yang harus ditundukkan, siapa-siapa yang harus dilindungi dan seterusnya."

Apa yang digambarkan di atas menunjukkan memang demikianlah pandangan masyarakat terhadap aparatur penegak hukum (penyidik) hal ini disebabkan ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum.

Polisi, dan demikian pula PPNS sebagai penegak hukum pidana adalah aparatur pertama dalam proses penegakan hukum, ia menempati posisi sebagai penjaga, yaitu melalui kekuasaan yang ada (*police discretion*) ia merupakan awal mula dari proses pidana. Karena keahliannya maka polisi merasa lebih tahu dalam menjalankan tugasnya. Akibatnya, dapat terjadi polisi lalu memperbesar penekanan kebijakan-kebijakan yang kurang memperhatikan ancaman hukum formal.

Hal ini akan nampak menjadi lebih sulit jika penekanan tersebut dilakukan oleh oknum sehingga masyarakat tidak segan-segan menafsirkan hal tersebut sebagai pencerminan hukum atau tindakan dari lembaganya. Apalagi jika sampai terjadi sifat prosedural hukum acara pidana (KUHP)

²³ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. (Bandung: Sinar Baru, Tanpa Tahun), hal. 95.

dipandang membatasi perkembangan polisi sebagai spesialisasi penyidikan dengan karakteristik "tidak mudah percaya", "selalu curiga", dan sebagainya.

Lembaga kepolisian dalam melaksanakan tugasnya berperan sebagai aparat penegak hukum sekaligus sebagai penjaga ketertiban dalam masyarakat. Hal itu diungkapkan oleh Jerome H. Skolnick adanya dua peranan sosial berbeda yang dituntut masyarakat atas diri polisi.

Polisi sebagai pemegang peran (*role occupant*) pada masyarakat, apabila "ketertiban" lebih ditujukan pada hal-hal yang bersifat sosiologis, sementara itu "hukum" lebih mengandung pengertian pengendalian secara rasional terhadap peraturan-peraturan dan prosedur-prosedurnya sehingga berakibat hukum dan ketertiban sering ditemui dalam posisi berlawanan, padahal polisi harus berdiri di atas keduanya, polisi ditugasi untuk mencapai tujuan sosial (ketertiban) dengan melalui metode hukum. Selain itu, masih ada lagi faktor-faktor yang akan bisa membuat semakin rumitnya pekerjaan polisi dalam kedudukannya sebagai salah satu unsur penyelenggaraan hukum (pidana) di Indonesia dan sekaligus membedakannya dari unsur-unsur penegak hukum lain. :

Faktor-faktor lain yang tak kalah pentingnya adalah polisi merupakan penyelenggara hukum yang langsung berhadapan dengan masyarakat beserta segala jenis tingkah laku dan perbuatannya, baik berupa tindak pidana maupun bukan tindak pidana. Selanjutnya jika polisi senantiasa mengembangkan suatu konsepsi hukum bukan profesional manajerial, mereka hanya akan melakukannya jika lingkungannya menurut kepatuhan dan menyediakan ganjaran atas kepatuhan itu semata-mata dengan melihat polisi hanya bertanggung jawab dalam menghadapi kriminalitas. Fungsi polisi dalam suatu lingkungan cenderung secara normatif maupun substantif mendukung gagasan efisiensi administratif, yang telah menjadi ciri tugas pekerjaan polisi. Kejadian-kejadian pelanggaran hukum umpamanya oleh

pihak polisi lebih dilihat dari segi masalah kepolisian dari pada masalah keadilan.

Hal itu antara lain karena tugas pokok dari kepolisian, yang memandang keamanan masyarakat secara langsung sebagai tugasnya. Lebih cepat seseorang yang melanggar tertib masyarakat "diamankan" lebih cepat masalah kepolisian tersebut teratasi. Dengan demikian, polisi secara perorangan maupun organisatoris akan selalu dihadapkan pada suasana tugas yang secara sadar atau tidak sadar membawa mereka pada keasyikan dalam pekerjaannya yang lebih diwarnai masalah-masalah yang melingkupi dan mungkin bukan masalah hukum, sehingga tidak dapat disangkal akan dapat mengalihkan kesadarannya dari tuntutan-tuntutan tugas utamanya dalam rangkaian tugas sistem peradilan pidana. Misalnya, polisi sering dirintangi oleh norma-norma, nilai-nilai dan kebiasaan yang berkembang di lingkungan kerjanya yang ditunjukkan oleh atasannya.

Demikian pula dalam bekerjanya polisi, setiap anggota polisi belajar berperilaku yang sesuai dengan "adicita" pekerjaannya melalui dua ciri dari pekerjaannya sehari-hari yaitu bahaya dan kekuasaan. Unsur bahaya menjadikan polisi sebagai orang yang selalu "curiga". Karena sifat pekerjaannya, membuatnya kurang mempunyai kemauan untuk berteman sebab norma-norma persahabatan dapat mempengaruhi pekerjaannya. Dengan demikian unsur bahaya telah mengasingkan polisi dalam hubungan sosial dengan kelompok penduduk yang dianggap sebagai simbol bahaya, sedangkan unsur kekuasaan memperkuat unsur bahaya dalam mengasingkan dirinya²⁴.

Demikian pula, kewenangan polisi yang terlalu luas dan menjadi kabur akan membuat beban baginya, sehingga dalam mengambil keputusan

J ²⁴ Jerome. H. Skolnick, *Justice Without Trial. Law Enforcement in Democratic Society* (New York: John Wiley & Sons, 1975) hal, 44.

mereka sering melandasi dengan faktor-faktor "nonhukum" yang diwarnai perasaan ketidakpastian. Misalnya, dapat diajukan gambaran seorang polisi yang lebih memperhatikan dan mempertimbangkan konditunya, yang dihubungkan dengan persetujuan atau ketidaksetujuan atasannya terhadap tindakannya daripada mengaitkan dengan pertanggungjawabannya melalui aturan-aturan hukum yang ada.

Kepolisian yang mempunyai fungsi antara lain menegakkan hukum, menjaga ketertiban dalam rangka dan untuk melindungi masyarakat dan membimbing masyarakat menjadi warganegara yang patuh hukum. Selain itu fungsi yang tidak kalah pentingnya adalah sebagai kekuatan sosial politik. Ia harus ikut berprestasi dalam lapangan sosial politik dalam rangka mengamankan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugasnya Polri tidak hanya melaksanakan *law enforcement* semata, tetapi melakukan pula tindakan-tindakan lain yang dapat menunjang kelancaran pelaksanaan tugasnya sebagai penegak hukum. Mengingat kekuasaan yang dimiliki polisi terlalu luas, diperlukan persyaratan-persyaratan yang harus dimiliki oleh polisi, terutama dalam hal menilai suatu perkara yang dihadapi. Sebagai contoh sebelum melaksanakan penyidikan polisi melakukan penyelidikan terlebih dahulu, sesungguhnya tindakan penyelidikan ini merupakan filter terhadap peristiwa-peristiwa yang terjadi, apakah dapat dilakukan penyidikan atau tidak. Sebagaimana dikatakan Kadri Husin²⁵, sebagai berikut.

Berdasarkan wewenang yang ada padanya, polisi dapat menilai dan menentukan suatu peristiwa sebagai tindak pidana atau bukan. Jika peristiwa tertentu dianggap sebagai tindak pidana, polisi melakukan tindakan penyidikan. Kewenangan yang dimiliki oleh polisi tersebut tidak dapat diartikan bahwa polisi boleh menggunakan hak atau

✓ ²⁵ Kadri Husin, "Sistem Peradilan Pidana Menurut KUHAP", Tesis (Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 1985), hal. 93

wewenangnya didasarkan kriteria.....

"mau atau tidak mau" , wewenang kepolisian atau *police discretion* lebih ditekankan kepada "kewajiban" menggunakan wewenangnya. Disinilah menurut hemat kami dituntut kemampuan intelektual dan pengabdian dari polisi sebagai aparat penegak hukum

Masalah diskresi yang ada pada polisi bukanlah masalah yang sangat sederhana karena dapat saja terjadi konflik kepentingan antara hukum dan masyarakat, dengan demikian dalam penggunaan diskresi harus berhati-hati, penerapannya harus dengan penuh pertimbangan dan dilakukan oleh anggota polisi yang mempunyai dedikasi dan intelektual yang tinggi.

Menyangkut masalah diskresi, Soerono Sockanto³⁶ : mengatakan "Diskresi merupakan pengambilan keputusan untuk mengatasi masalah yang dihadapi, dengan tetap berpegang pada peraturan. Walaupun ada diskresi yang memungkinkan tanpa berpegang pada peraturan, karena belum ada peraturannya"

Persoalan penggunaan diskresi seperti diuraikan di atas, dialami pula oleh polisi dalam melaksanakan tugasnya di Amerika Serikat. Diuraikan Jerome H. Skolnick, polisi yang menjalankan tugasnya dalam kerangka susunan negara demokrasi, di satu pihak dituntut untuk menjamin berjalannya "ketertiban", sedangkan di lain pihak untuk menjalankannya dalam kerangka *rule of law*. Diterimanya kedua ide tersebut, yaitu hukum dan ketertiban (*law and order*), menyebabkan timbulnya komplikasi dalam pelaksanaan penegakan hukum oleh polisi.

Hukum dan ketertiban memiliki posisi yang bertentangan karena di dalam hukum terkandung pembatasan-pembatasan terhadap tata kerja untuk mencapai ketertiban. Mengenai hal ini, secara tegas dikatakan oleh

³⁶ Soerjono Saekanta, *Polisi dan Lalu Lin-tas (Analisis Menurut Sosiologi Hukum)*. (Bandung, Mandar Maju: 1990), hal. 6,

Skolnick, "seorang polisi cenderung untuk memelihara praduga bersalah. Jika ia melakukan penahanan dan memutuskan untuk memproses seorang tersangka, seorang polisi merasa bahwa tersangka telah melakukan kejahatan sebagaimana yang disangkakan. Ia percaya bahwa sebagai "seorang spesialis dalam kejahatan" ia mempunyai kemampuan untuk membedakan antara yang bersalah dan yang tak bersalah"²⁷.

Berkaitan dengan hal tersebut, Herbert L. Packer²⁸ dengan teorinya yang dikenal *Two Models of The Criminal Process*, masing-masing adalah *Crime Control Model* dan *Due Process Model*. Di dalam *Crime Control Model* menggambarkan pemikiran perlunya efisiensi dan profesionalitas dalam pelaksanaan tugas. Karena polisi dianggap profesional dalam melaksanakan tugas, bekerjanya berdasarkan *prinsip presumption of guilt* (praduga bersalah).

Dengan kata lain, sekali terdapat petunjuk yang dapat membuktikan adanya kesalahan kepada pelaku tindak pidana, hal itu memungkinkan seseorang (pelaku tindak pidana) ditahan untuk diproses lebih lanjut. Maka, segenap langkah yang dilakukan disusun berdasarkan atas dugaan keras bahwa orang itu telah bersalah. Namun, yang jelas praduga bersalah itu dioperasikan sebelum si tersangka menjadi terdakwa.

Dari uraian tersebut, nampak adanya keterikatan para penegak hukum (polisi) dalam menterjemahkan peraturan-peraturan pada jaringan kaedah hukum yang berlaku, termasuk juga di dalamnya prinsip-prinsip dasar atau asas-asas hukum yang diakui sebagai bumper pengaman dan budaya hukum masyarakat manakala terjadi kesalahpengertian dalam menterjemahkan peraturan hukum tersebut. Dengan demikian masalah penegakan hukum tidak hanya mencakup *law enforcement*, tetapi juga *peace maintenance* karena

²⁷ Jerome H. Skolnick, *Op. Cit.*, hal. 45

²⁸ Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminal Sanction*. (Stanford: California University Press, 1968), hal. 161

pada hakikatnya penegakan hukum merupakan proses penyerasian nilai-nilai dan kaidah-kaidah dengan pola perilaku kearah pencapaian kodamaian.

Kiranya sependapat dengan Satjipto Rahardjo dalam hal ini mengatakan bahwa pekerjaan kepolisian sesungguhnya juga tidak jauh dari pekerjaan mengadili. Sebab memberikan penafsiran terhadap hukum pidana pada saat berhadapan dengan orang-orang tertentu yang melakukan perlawanan terhadap hukum, bukankah pekerjaan mengadili juga?²⁹

Berbicara mengenai penanggulangan kejahatan sebagaimana telah dikemukakan di atas mempunyai konotasi sebagai penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana atau sekaligus menggambarkan bagaimana bekerjanya hukum dalam menanggulangi kejahatan. Dalam penegakan hukum pidana mempunyai kualifikasi tertentu sehingga kita dapatkan model penegakan hukum pidana sebagaimana dibuat ragaannya oleh Joseph Goldstein³⁰ sebagai berikut.

RAGAN 2: PROGRAM PENEGAKAN HUKUM PIDANA

RAGAN 2: PROGRAM PENEGAKAN HUKUM PIDANA					
	police	prosecutor grand	judge petit jury	agencies of proba- tion parole prison pardon	
total enforcement					substan- tive law of crimes
					decisions not to enforce
full enfor- cement					
					substan- tive law of crimes

²⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*. (Bandung: Alumni, 1983), hal. 111

³⁰ Joseph Goldstein, *Criminal Justice, Law and Politics* (Massachusetts: George F. Cole, Duxburg Press, 1976), hal. 108.

Pada ragaan tersebut di atas, Goldstein membedakan penegakan hukum pidana menjadi tiga, yaitu pertama, *total Enforcement*, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan, sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan pemeriksaan pendahuluan.

Di samping itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan, misalnya dibutuhkannya aduan terlebih dulu sebagai syarat penuntutan pada delik aduan.

Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai *area of no enforcement*. Setelah ruang lingkup penegakan hukum yang bersifat total tersebut dikurangi *area of no enforce ment*, muncul bentuk penegakan hukum pidana yang kedua, yakni *full enforcement*, dalam ruang lingkup mana para penegak hukum diharapkan menegakkan hukum secara maksimal. Tetapi oleh Goldstein harapan itu dianggap *not a realistic expectation*, sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personel, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang kesemuanya ini mengakibatkan keharusan dilakukannya *discretions*. Dan yang tersisa adalah *actual enforcement*¹¹

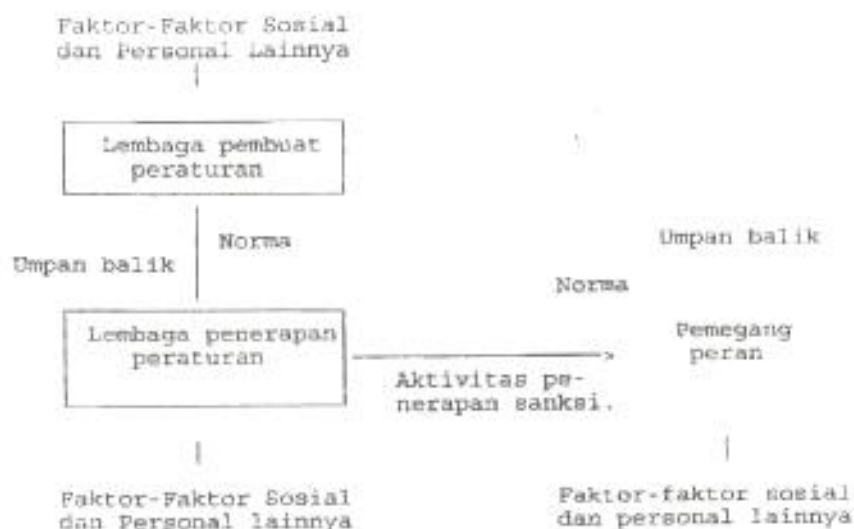
Apabila penanggulangan kejahatan dalam hal ini penegakan hukum oleh PPNS sebagai model bekerjanya hukum, menurut Satjipto Rahardjo bekerjanya hukum itu bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangan saja, melainkan juga aktivitas birokrasi pelaksanaannya. Di samping itu,

✓¹¹ Muladi dan Bfirda Nawawi Arief, "Ruang Lingkup Peuegakail Hukum Pidana dalam Konteks Politik Kriminal". Makalah Seminar Kriminologi V. (Semarang: Fakultas Hukum Undlp, 1986), hal. 12

hukum juga mempunyai legalitas yang diterima umum. Kesemuanya itu menyebabkan bahwa hukum mempunyai kelebihan dibanding dengan lembaga-lembaga lain yang terdapat dalam masyarakat, seperti pendapat umum, ekonomi, politik. Kelebihannya terletak pada kemampuannya untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai melalui organisasi dan personel yang tersusun baik, termasuk di dalamnya kekuasaan untuk memaksa.

Keadaan ini dapat dilihat dalam diagram Robert B. Seidman¹¹ sebagai berikut :

RAGAMAN 3: MODEL BEKERJANYA HUKUM



11) Dikutip dari Setjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*. (Bandung: Angkasa, 1980), hal. 27.

¹² Dikutip dari Setjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*. (Bandung: Angkasa, 1980), hal. 27.

Dari ragaan di atas tampak hal-hal sebagai berikut.

1. Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peran (*role occupant*) itu diharapkan bertindak. Setiap anggota masyarakat sebagai pemegang peran.
2. Seorang pemegang peran akan bertindak sebagai suatu respons terhadap peraturan hukum yang merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksanaannya serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.
3. Lembaga penerap peraturan (lembaga pelaksana) akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari para pemegang peran.
4. Para pembuat peraturan akan bertindak yang merupakan fungsi peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, budaya, ideologi dan lain-lainnya mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran dan lembaga penerap peraturan (lembaga pelaksana).¹³

B. PPNS sebagai Bagian dari Sistem Peradilan Pidana

Lembaga penyidikan merupakan salah satu subsistem dari sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Subsistem-subsistem lainnya adalah terdiri dari lembaga penuntutan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan.¹⁴ Oleh karena itu apabila di dalam lembaga penyidikan

¹³ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Loc. Cit

¹⁴ Dalam perkembangan sekarang mengingat perarinya yang semakin besar, lembaga pemberi bantuan hukum dapat pula dimasukkan sebagai salah satu subsistem dari

terdapat adanya Penyidik Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), maka dapat dikatakan bahwa PPNS merupakan bagian dari sistem peradilan pidana.

Sebagai suatu sistem peradilan pidana mempunyai beberapa karakteristik berikut.

1. berorientasi pada tujuan (*purposive behavior*);
2. keseluruhan dipandang lebih baik daripada sekedar penjumlahan bagian-bagiannya (*wholism*);
3. sistem tersebut berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, seperti sistem ekonomi, sosial budaya, politik dan hankam serta masyarakat dalam arti luas sebagai *super system (openness)*;
4. operasionalisasi bagian-bagiannya menciptakan sistem nilai tertentu (*transformation*);¹
5. antar bagian sistem harus cocok satu sama lain (*inter-relatedness*);
6. adanya mekanisme kontrol dalam rangka pengendalian secara terpadu (*control mechanism*).²⁾

Dalam rangka mencapai tujuan sistem peradilan pidana (jangka pendek resosialisasi, jangka menengah pencegahan kejahatan dan jangka panjang kesejahteraan sosial) lingkungan masyarakat mempunyai pengaruh yang sangat besar. Oleh karena itu sistem peradilan pidana pada hakikatnya merupakan sistem terbuka (*open system*).

La Patra menggambarkan *interface* (interaksi, interkoneksi dan

sistem peradilan pidana. Meskipun demikian, dalam praktik, keberadaan lembaga pemberi bantuan hukum masih kurang "dihargai" oleh lembaga-lembaga lain dalam sistem peradilan pidana. Hal ini karena sampai dengan sekarang masih belum terbentuk undang-undang mengenai bantuan hukum. Padahal undang-undang untuk lembaga-lembaga lainnya telah diadakan bahkan terdapat yang mengalami perubahan sesuai dengan situasi dan kondisi seperti UU Kejaksaan dan UU Kepolisian.

¹⁾ Kesimpulan Diskusi Antar Dosen-Dosen Hukum Pidana dan Kriminologi dalam Rangka Membahas Rancangan Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia, (Bandung, 4-5 Januari 1991), hal. 14

interdependensi) sistem peradilan pidana dengan lingkungannya dalam peringkat (*levels*) sebagai berikut.

Peringkat (level) 1 *society*

Peringkat (level) 2 *economics, technology, education and politics*

Peringkat (level) 3 *subsystem of criminal justice system*¹⁸

Terdapat kemungkinan apa yang dicita-citakan dan ingin dicapai dengan sistem peradilan pidana, justru menghasilkan sebaliknya sebagaimana tergambar dari pernyataan Huleman *"The criminal justice system, then, is a system which differs from most other social systems because it produces unwellfare on a large scale. Its immediate output may be imprisonment, stigmatization, dispossession and in many countries, even today death and torture."*¹⁷

Banyak contoh yang dapat dikemukakan untuk dapat menjelaskan hubungan antar peringkat maupun antar subsistem dalam suatu peringkat. Misalnya pengaruh masyarakat (*society*) sangat tampak dalam persoalan *stigmatization* yang seringkali menggagalkan keberhasilan proses resosialisasi yang telah dilaksanakan oleh lembaga pemasyarakatan.

Mengenai hal itu dikatakan Hoefnagels bahwa stigmatisasi ini pada dasarnya menghasilkan segala bentuk sanksi negatif, yang berturut-turut menimbulkan stigma lagi, karena suatu kejahatan seseorang secara resmi dipidana, ia kehilangan pekerjaannya. Selanjutnya hal tersebut menempatkannya di luar lingkungan teman-temannya dan kemudian stigmatisasi menyingkirkannya dari lingkungan orang-orang yang benar. Stigma meningkatkan sanksi negatif dan sanksi negatif tersebut memperkuat stigma.¹⁹

¹⁸ W. La Patra, *Analyzing the Criminal Justice System*. (Massachusetts: B.C. Heath & Company, Lexington Books, 1978), hal. 86.

¹⁹ Dikutip dari Muladi, "Sinkronisasi Pelaksanaan Penegakan Hukum dalam Mewujudkan Integrated Criminal Justice System", Makalah, (Yogyakarta: UGM, 1990), hal. 4.

Pengaruh aspek ekonomi terhadap sistem peradilan pidana banyak sekali. Hal ini antara lain adalah tuntutan untuk meningkatkan kecanggihan aparat penyidik kejahatan-kejahatan ekonomi untuk menghadapi *economic crimes* yang semakin meningkat kualitas dan kuantitasnya. Dalam hal ini pengaruh terhadap aspek pengaturan (*regulatory aspect*) yang menjamin *legislated environment* dalam sistem peradilan pidana sangat besar. Sebagai contoh adalah semakin menjamurnya hukum ekonomi yang ditunjang oleh sanksi pidana seperti masalah perpajakan, lingkungan hidup, hak cipta, hak paten, dan sebagainya.

Pengaruh politik juga sangat menonjol dalam sistem peradilan pidana. Sebagai contoh adalah peristiwa atau kasus-kasus "peradilan politik" yang dalam waktu belakangan ini menonjol dan kemudian banyak mendapat tanggapan dari para pakar dan kalangan masyarakat yang melihat bahwa pemerintah terlalu banyak melakukan "intervensi" dalam proses peradilan tersebut.

Aspek teknologi mulai dirasakan penting dalam sistem peradilan pidana, setelah terjadinya beberapa kasus kejahatan di bidang perbankan, perpajakan, penyelundupan, dan sebagainya yang menggunakan teknologi canggih.

Demikian pula, aspek pendidikan dirasakan sangat penting, dengan meningkatnya kuantitas kasus-kasus malapraktek di kalangan profesi. Akan terkait di sini penerapan ajaran sifat melawan hukum materiil dalam penegakan hukum pidana.³⁸

Karakteristik selanjutnya dari sistem peradilan pidana, yaitu *wholism*, mencerminkan suatu sifat dasar suatu sistem di mana hasil keseluruhan melebihi jumlah bagian-bagiannya. Bagaimana pun dinamika dan gerak perubahan yang terjadi, semuanya berlangsung dalam suatu kesatuan. Secara

³⁸ *Ibid.*, hal. 5

implisit kesatuan ini menuntut sub-optimalisasi dari tujuan bagian-bagian agar pencapaian tujuan secara keseluruhan dapat dilaksanakan dengan berhasil. Adapun karakteristik transformasi merupakan proses perubahan masukan (*input*) menjadi keluaran (*output*) yang dilakukan oleh sistem. Pada dasarnya setiap sistem, masukan yang berupa materi/informasi diolah menjadi keluaran baik berupa barang maupun jasa. Keberhasilan suatu sistem dalam pencapaian tujuannya banyak ditentukan oleh kemampuan transformasi ini. Selanjutnya, karakteristik saling ketergantungan (*interrelated*) dari bagian-bagian yang membentuk suatu kesatuan yang sistematis dan serasi merupakan aspek yang penting dari setiap sistem. Di dalam sistem dikenal konsep-konsep subsystem dan supra sistem, yang melukiskan pengertian hierarkhis dalam konsep sistem. Subsystem menggambarkan bagian-bagian dalam sistem dan supra sistem menggambarkan lingkungan di mana sistem tertentu menjadi bagian darinya. Analisis sistem dapat diarahkan kepada kaitan antara berbagai subsystem atau antar hubungan sistem dengan supra sistem, tergantung dari permasalahan yang dihadapi.

Pada akhirnya karakteristik mekanisme pengendalian merupakan alat pengarah dan penilai sampai seberapa jauh suatu sistem bergerak secara terarah dalam rangka mencapai tujuannya. Bagi suatu sistem yang bergerak dalam lingkungan yang dinamis, maka mekanisme ini perlu dikembangkan sebagai alat untuk dapat mengendalikan perilaku sistem dalam liku-liku perubahan lingkungan.

Dalam kaitannya dengan uraian tersebut di atas, bahwa pada hakikatnya dalam operasionalisasi sistem peradilan pidana melibatkan manusia, baik sebagai subyek maupun sebagai objek sehingga dapat dikatakan bahwa persyaratan utama agar sistem peradilan pidana tersebut harus bersifat rasional, sistem tersebut harus dapat memahami dan

memperhitungkan dampaknya terhadap manusia dan masyarakat manusia, baik yang berada dalam kerangka sistem maupun yang berada di luar sistem.

Sebagai suatu sistem, peradilan pidana mempunyai perangkat struktur atau subsistem yang seharusnya bekerja secara koheren, koordinatif dan integratif agar dapat mencapai efisiensi dan efektivitas yang maksimal. Kombinasi antara efisiensi dan efektivitas tersebut sangat penting, sebab belum tentu efisiensi masing-masing subsistem, dengan sendirinya menghasilkan efektivitas. Fragmentasi yang bersifat mutlak pada suatu subsistem akan mengurangi fleksibilitas sistem dan pada gilirannya bahkan akan menjadikan sistem tersebut secara keseluruhan disfungsi³⁰.

Sehubungan dengan hal itu, dikemukakan oleh Muladi, satu hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa kita tidak boleh mengharapkan terlalu besar tentang peranan sistem peradilan pidana sebagai pengendali kejahatan sebab ini hanya merupakan salah satu sarana saja dalam politik kriminal (yang bersifat penal). Sistem peradilan pidana hanya berfungsi terhadap *recorded crimes* yang menjadi masukannya. Fungsinya pun kadang-kadang tidak dapat bersifat maksimal (*total enforcement*) sebab demi menjaga keseimbangan antara ketertiban umum (*public order*) dan hak-hak individual (*individual right*) maka batas-batas penegakan hukum dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang ketat.³⁰

PPNS sebagai aparat penyidik tindak pidana dalam lingkup bidang tugasnya melaksanakan penyidikan di bawah koordinasi oleh penyidik Polri merupakan bagian dari sistem peradilan pidana karena dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bekerjasama dan berinteraksi dengan subsistem-subsistem penegak hukum lain dalam kerangka sistem peradilan pidana sebagaimana diuraikan di atas.

³⁰ Muladi, "Sinkronisasi Pelaksanaan Penegakan Hukum dalam Mewujudkan Integrated Criminal Justice System", *Op. Cit.*, hal. 6.

Meskipun PPNS mempunyai tugas dan wewenang tersendiri sesuai dengan lingkup bidang tugas dan spesialisasinya, bukan berarti PPNS merupakan subsistem yang berdiri sendiri dalam sistem peradilan pidana. Sesuai dengan keberadaannya, maka dapat dikatakan PPNS adalah bagian subsistem kepolisian sebagai salah satu subsistem peradilan pidana.

C. Hubungan Kerja antara PPNS dengan Penyidik Polri dalam Penyelenggaraan Peradilan Pidana

Laporan singkat Seminar Bersama UNAFEI Jepang Babinkumnas Departemen Kehakiman RI tentang "Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Pelanggar Hukum" di Jakarta tanggal 13-21 Januari 1984 dalam bagian Pendahuluan huruf (d) menyatakan sebagai berikut:

Penggunaan kata "sistem" dalam istilah "sistem peradilan pidana" berarti, bahwa kita menyetujui pendekatan sistemik dalam melakukan manajemen administrasi peradilan pidana kita. Ini berarti perlu adanya keterpaduan dalam langkah dan gerak masing-masing subsistem kearah tercapainya tujuan bersama. Oleh karena itu, kerja sama yang erat diantara unsur-unsur sistem adalah syarat mutlak. Pengertian ini tentunya tidak boleh mempengaruhi jalannya kasus perkara yang sedang berjalan. Kebebasan pengadilan harus tetap dihormati. Konsultasi periodik dan koordinasi bersama adalah cara yang positif untuk mencapai keterpaduan. Konsultasi dan koordinasi ini jangan hanya dilakukan pada tingkat pusat pemerintahan di Jakarta, tetapi harus pula dilaksanakan di daerah-daerah sampai unit kerja terkecil dari setiap unsur sistem. Konsultasi dan koordinasi yang dilakukan pada waktu ini di tingkat pusat antara Mahkamah Agung, Departemen Kehakiman, Kejaksaan Agung, dan Kepolisian (Mahkejapol) bertujuan menyusun bersama landasan-landasan hukum untuk memungkinkan pelaksanaan proses peradilan pidana yang terpadu.⁴⁰

Dari uraian di atas menunjukkan perlu adanya keterpaduan dalam

⁴⁰ Laporan Singkat Seminar Bersama UNAFEI Jepang Babinkumnas Departemen Kehakiman RI tentang "Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Pelanggar Hukum" tanggal 13-21 Januari 1984 dalam Mardjono Reksadiputra, *Bunga Rampai Permasalahan dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karya-nan Buku Kelima* (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1997), hal. 47. ✓

penyelenggaraan peradilan pidana agar tujuan sistem peradilan pidana dapat tercapai. Karena apabila penyelenggaraan peradilan pidana tidak dilaksanakan secara terpadu (*integrated*) akan mengakibatkan terjadinya perpecahan (*fragmentasi*) di antara unsur-unsur sistem sehingga tujuan sistem peradilan pidana tidak dapat tercapai sebagaimana mestinya.

Menurut Mardjono Reksodiputro⁴¹, apabila keterpaduan dalam bekerja sistem tidak dilakukan, ada tiga kerugian yang dapat diperkirakan:

1. kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama;
2. kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi (sebagai subsistem dari sistem peradilan pidana);
3. setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana, karena tanggung jawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi.

PPNS sebagai bagian dari sistem peradilan pidana mempunyai hubungan kerja baik dengan kepolisian, penuntut umum dan pengadilan. Ketentuan KUHAP yang mengatur hubungan kerja sama tersebut adalah sebagai berikut:

1. Hubungan kerja PPNS dengan POLRI
 - a. koordinasi dan pengawasan PPNS berada pada Polri (Pasal 7 ayat 2)
 - b. petunjuk dan bantuan Polri kepada PPNS (Pasal 107 ayat 1)
 - c. penghentian penyidikan diberitahukan kepada Polri (Pasal 109 ayat 3)
 - d. penyerahan berkas perkara kepada penuntut umum melalui Polri (Pasal 110).

⁴¹ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Kedua* (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994), hal. 142

2. Hubungan kerja PPNS dengan penuntut umum

- a. kewajiban PPNS memberitahukan telah dimulainya penyidikan kepada penuntut umum (Pasal 109 ayat 1);
- b. penghentian penyidikan diberitahukan kepada penuntut umum (Pasal 109 ayat 2);
- c. penyerahan berkas perkara hasil penyidikan kepada penuntut umum (Pasal 110 ayat 1);
- d. penyidikan tambahan berdasarkan petunjuk penuntut umum dalam hal berkas perkara dikembalikan karena kurang lengkap.

3. Hubungan kerja PPNS dengan pengadilan negeri

- a. PPNS mengadakan penggeledahan rumah harus dengan surat izin ketua pengadilan negeri (Pasal 33);
- b. PPNS mengadakan penyitaan harus dengan surat izin ketua pengadilan negeri (Pasal 38);
- c. PPNS melakukan pemeriksaan harus izin khusus dari ketua pengadilan negeri (Pasal 47);
- d. dalam acara pemeriksaan tindak pidana ringan, PPNS langsung menghadapkan terdakwa, barang bukti, saksi, ahli dan atau juru bahasa ke pengadilan negeri (Pasal 205).

Dari keseluruhan hubungan kerja di atas, meskipun PPNS mempunyai hubungan kerja dengan aparat penegak hukum lainnya, tetapi yang paling penting dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan peradilan pidana secara terpadu adalah hubungan kerja antara PPNS dengan Polri. Hal itu karena PPNS sebagai penyidik harus selalu berkoordinasi dan di bawah pengawasan Polri.

Kegiatan koordinasi merupakan suatu bentuk hubungan kerja antara Penyidik Polri dengan PPNS dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenang yang menyangkut bidang penyidikan atas dasar sendi-sendi hubungan

fungsional. Akan tetapi implementasinya seyogyanya memperhatikan hierarki masing-masing instansi.

Wujud kegiatan koordinasi dapat berupa:

1. mengatur dan menuangkannya lebih lanjut dalam keputusan/instruksi bersama,
2. mengadakan rapat-rapat berkala atau waktu-waktu tertentu yang dipandang perlu;
3. menunjuk seorang atau lebih *liaison officer* (LO) yang secara fungsional menjabat dan menangani masalah penyidik PPNS juga sebagai penghubung dengan Polri;
4. menyelenggarakan latihan atau orientasi dengan penekanan di bidang penyidikan.⁴⁷

Adapun kegiatan pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan PPNS dalam rangka pelaksanaan penyidikan untuk menjamin agar seluruh kegiatan penyidikan yang sedang dilakukan dapat dibenarkan secara material maupun formal dan berjalan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Wujud pengawasan dapat berupa:

1. pengawasan kegiatan penyidikan yang sedang dilakukan oleh PPNS serta memberikan pengarahan teknis;
2. pengarahan teknis dalam rangka pembinaan dan peningkatan kemampuan PPNS misalnya dalam rangka pendidikan dan penataran yang dilakukan masing-masing instansi;
3. penelitian berkas perkara hasil penyidikan yang dilakukan oleh PPNS dan memberikan petunjuk bila terdapat kekurangan-kekurangan untuk

⁴⁷ Letkol (Pol) K. Yani. "Kurikulum Pendidikan PPNS di Lingkungan Pemerintah Daerah"
Bahan Pelatihan Pendidikan PPNS Pemda (Jakarta: Depdagri, 1997), hal. 5.

disempurnakan.⁴¹

Dalam kaitan dengan peningkatan kemampuan PPNS dalam penegakan hukum pelanggaran peraturan daerah, antara PPNS dengan penyidik Polri harus mempunyai suatu visi yang sama mengenai penegakan hukum itu sendiri.

Konsep penegakan hukum yang diterapkan dikepolisian, dikenal bahwa timbulnya gangguan keamanan maupun ketertiban masyarakat, sebelum menjadi bentuk ancaman faktual(AF), selalu didahului dengan beberapa faktor korelatif kriminogen (FKK) terlebih dahulu dan *police hazard* (PH) yaitu keadaan atau situasi yang timbul dan dipengaruhi oleh hasta gatra, ipoleksosbudhankam, demografi, dan geografisnya. Untuk menanggulangi timbulnya kejahatan harus dicari dan menghilangkan sebab-musabab timbulnya permasalahan tersebut, dengan kata lain harus dicari dan dihilangkan akar-akar penyebab timbulnya kejahatan.

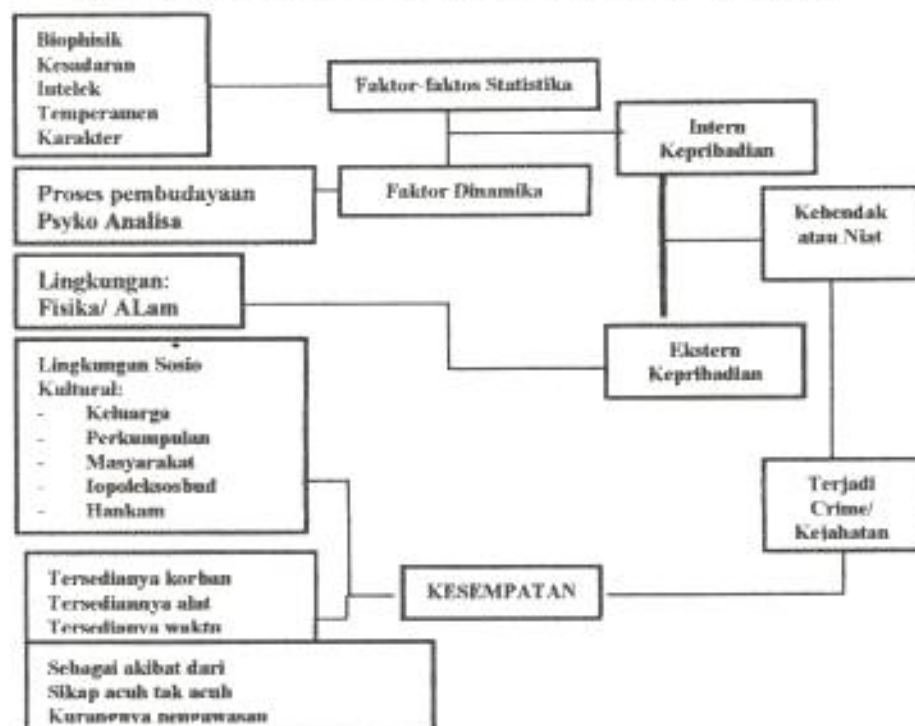
Dalam perspektif kriminologis, pengkajian mengenai kejahatan mengalami perkembangan pesat yang memunculkan berbagai teori tentang faktor-faktor penyebab kejahatan. Secara tradisional teori-teori tersebut dibedakan pada (1) teori-teori yang mencari sebab kejahatan dari aspek fisik (biologi kriminal); (2) teori-teori yang mencari sebab kejahatan dari faktor psikologis dan psikiatris (psikologi kriminal); (3) teori-teori yang mencari sebab kejahatan dari faktor sosio-kultural (sosiologi kriminal).

Masing-masing teori tersebut mempunyai kelemahan dan kelebihan tersendiri, karena persoalan kejahatan tidak mungkin dapat ditinjau dari satu aspek saja, sehingga seringkali digunakan penggabungan dari beberapa teori yang ada. Demikian pula di kalangan Polri, dalam konsep Polri, proses terjadinya kejahatan adalah "Terpadunya niat (N) dan kesempatan (K) akan

⁴¹ Ibid., hal. 5

menghasilkan kejahatan atau *crime* (C)", diuraikan dalam ragaan⁴⁴ berikut:

RAGAAN 4 : SKEMA PROSES TERJADINYA KEJAHATAN



Sumber : Pokja Mabes Polri, 1986: 13

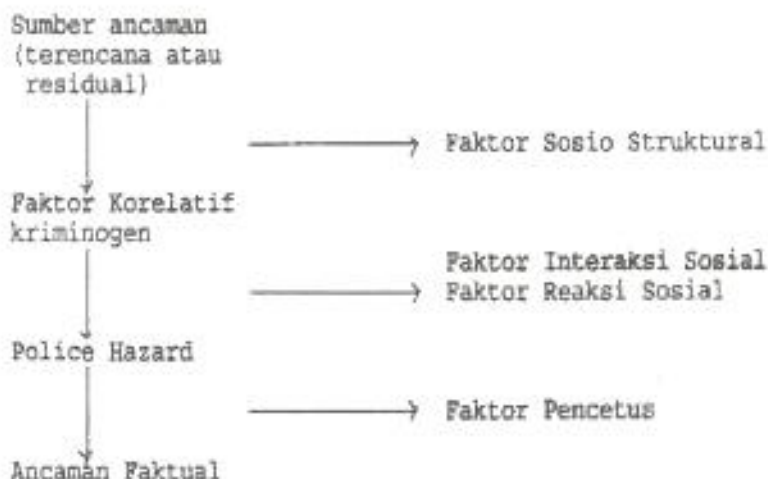
Berdasarkan ragaan di atas terlihat bahwa terdapat banyak faktor dan modus operandi dalam terjadinya kejahatan termasuk pelanggaran Peraturan Daerah. Dengan adanya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta perubahan masyarakat, terjadi pula perubahan pada faktor-faktor penyebab dan modus operandi kejahatan tersebut. Apabila pada masa lalu kejahatan dilakukan secara konvensional, maka dewasa ini telah timbul kejahatan berdimensi baru.

Dalam menanggulangi dan mengidentifikasi faktor-faktor

⁴⁴ Pokja Mabes Polri, "Peranan Statistik Kriminal dalam Penegakan Hukum Pidana", Makalah Seminar Kriminologi V (Semarang: Fakultas Hukum Undip, 1986) hal. 13.

stimulan timbulnya gangguan kamtibmas sebagaimana kejahatan yang terjadi pada umumnya, pada setiap lapisan masyarakat dapat ditemukan adanya sumber ancaman baik yang terencana atau residual, faktor sosio struktural dapat menjadi faktor stimulan sumber ancaman menjadi faktor "faktor-faktor korelatif kriminogen", faktor-faktor korelatif kriminogen menjadi *police hazard* sebagai akibat dari adanya faktor interaksi sosial dan faktor reaksi sosial dan selanjutnya *police hazard* berkembang ancaman faktual atau ancaman nyata dapat terjadi karena adanya faktor pencetus. Hal ini dapat dilihat pada ragaan ⁴⁵di bawah ini .

RAGAN V: BANGUNAN ANALISIS GANGGUAN KAMTIRMAS



29) Banusrusman (Dir. Binmas Polri), "Identifikasi Faktor-Faktor Stimulan Timbulnya Gangguan Kamtibmas dan Upaya Penanggulangannya", Makalah Seminar (Surabaya: Polda Jatim, 1990) hal. 27.

Dari ragaan tersebut proses-proses penyebab kejahatan secara

⁴⁵ Banusrusman (Dir. Binmas Polri), "Identifikasi Faktor-Faktor Stimulan Timbulnya Gangguan Kamtibmas dan Upaya Penanggulangannya", Makalah Seminar (Surabaya: Polda Jatim, 1990) hal. 27.

analitis terdapat empat faktor, yaitu faktor-faktor sosiokultural, faktor-faktor interaksi sosial, faktor-faktor pencetus, dan faktor-faktor reaksi sosial, yang diuraikan berikut ini.

1. faktor-faktor sosio-kultural adalah faktor-faktor dasar (*basic factors*) di dalam kehidupan masyarakat, baik yang menyangkut aspek budaya maupun aspek struktural yang merupakan akar gangguan kamtibmas. Faktor-faktor dasar ini antara lain berupa perubahan-perubahan sosial yang berlangsung cepat, nilai-nilai subkebudayaan, ketersediaan yang berbeda dalam kesempatan-kesempatan yang sah untuk meraih sukses dalam masyarakat, urbanisasi, dan lain-lain.
2. Faktor-faktor interaksi sosial berkaitan pada satu sisi dengan pola interaksi di dalam lingkungan sosial tertentu (keluarga, sekolah, lingkungan kerja, lingkungan ketetanggaan, lingkungan pergaulan) yang berpengaruh terhadap proses belajar kejahatan, dan pada sisi lain berkaitan dengan lemahnya pengendalian sosial (*social control*)
3. Faktor-faktor pencetus dapat menyangkut aspek-aspek situasional (seperti tekanan langsung dari situasi yang dihadapi, pola kepribadian) atau variabel di luar individu yang "merangsang" dilakukannya kejahatan (seperti provokasi korban atau penggunaan minuman keras).
4. Faktor-faktor reaksi sosial terwujud sebagai pelbagai bentuk reaksi sosial "informal" dari masyarakat seperti toleransi terhadap perilaku menyimpang, "main hakim sendiri", kesadaran hukum masyarakat, sampai ke sikap dan perilaku masyarakat yang berkaitan dengan gejala *fear of crime*, juga reaksi sosial formal yang terdiri atas sikap, tindakan dan kebijaksanaan unsur-unsur sistem peradilan pidana yang dapat menimbulkan "stigmatisasi" sehingga memberikan kontribusi bagi pembentukan karier kejahatan (misalnya ketidak-berhasilan mewujudkan reintegrasi sosial terpidana sebagai konsep dasar

pembinaan narapidana).

Upaya penanggulangan dalam mengeliminasi faktor stimulan tersebut dilakukan melalui peran Polri sebagai berikut.

- a. Sebagai alat negara penegak hukum, yang mahir, terampil dan berwibawa dengan mengutamakan usaha-usaha pencegahan dan penangkalan
- b. Sebagai pelindung, pengayom dan pembimbing masyarakat.
- c. Sebagai alat pengatur ketentuan masyarakat dari ancaman gangguan.
- d. Polri memberikan bantuan kepada masyarakat terhadap setiap masalah yang dihadapi sehingga inisiatif yang berlebihan dari masyarakat dapat dihindari.
- e. Polri harus mampu merekayasa kehidupan masyarakat sehingga segala sesuatunya berjalan sesuai dengan aturan yang telah ada.⁴⁹

Dengan demikian peran Polri dalam upaya penanggulangan gangguan kamtibmas serta mengeliminasi faktor-faktor stimulan tersebut mencakup dalam arti yang luas, yaitu sejak dari upaya represif, preventif sampai dengan tugas pre-emptif dalam arti ikut serta dalam menata kehidupan masyarakat yang berkaitan dengan masalah pembinaan kamtibmas.

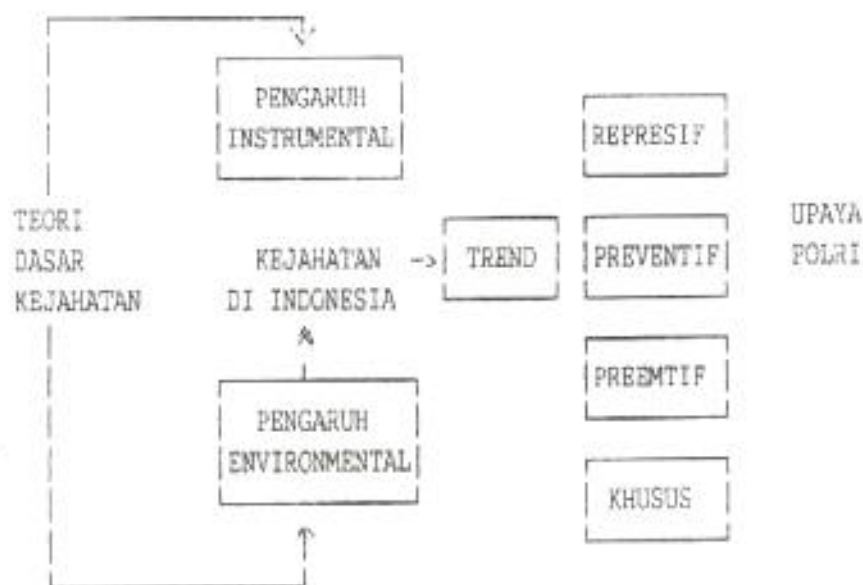
Upaya penanggulangan kriminalitas pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari strategi Binkamtibmas Polri yang pada garis besarnya mengutamakan fungsi bimbingan masyarakat sebagai senjata terdepan. Tugas fungsi binmas ini antara lain membimbing dan membina masyarakat agar terwujudnya kesadaran hukum dan kepatuhan hukum untuk mencapai tertib hukum. Apabila fungsi binmas ini telah berjalan dan ternyata masih terdapat gejala-gejala terjadinya kriminalitas, diterjunkan kemudian fungsi

⁴⁹ Ibid., hal. 28

samapta, yang bertugas menjaga, mengamati agar tidak terjadi kriminalitas. Berperannya fungsi Samapta ini telah menunjukkan bahwa faktor korelatif kriminogen (FKK) yang ada telah berubah menjadi police hazard (PH). Apabila ternyata dengan berperannya kedua fungsi tersebut, masih ternyata terjadi kriminalitas, maka fungsi reserse akan beroperasi dalam melaksanakan penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana yang terjadi, hingga kasus tersebut tuntas sampai di pengadilan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka kebijakan penanggulangan kejahatan dalam kaitannya dengan kecenderungan kejahatan apabila diragakan adalah sebagai berikut.⁴⁷

RAGAM 6: KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEJAHATAN

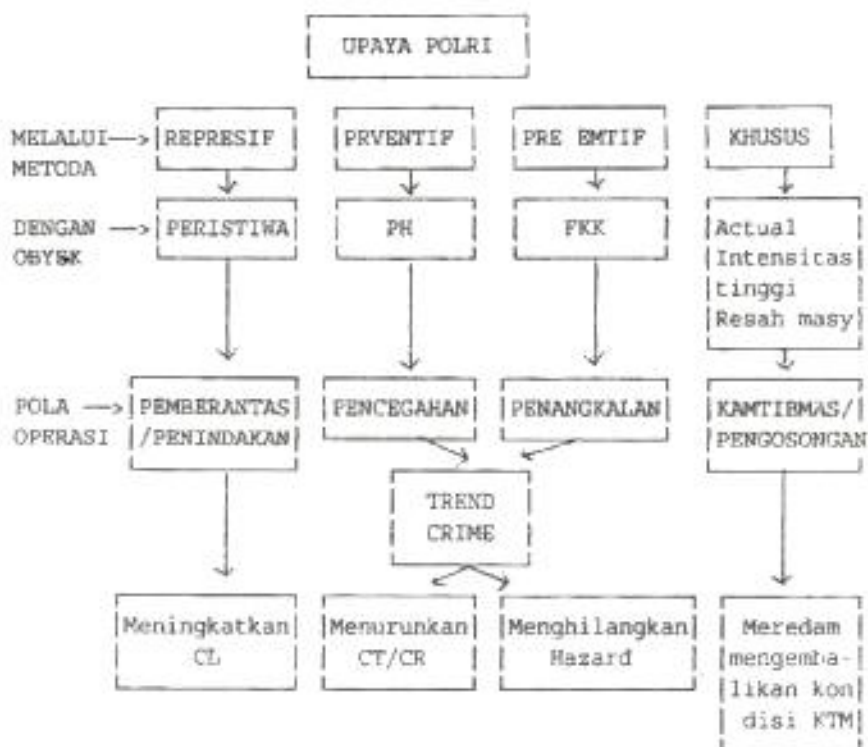


Pola penanggulangan kejahatan yang dilaksanakan Polri dapat

⁴⁷ Koenarto, "Trend Kejahatan Dan Kebijakan Perianggulan-• ganya", Bahan Ceramah Pada Seminar Kriminologi VI. (Semarang: Fakultas Hukum Undip, 1991), hal. 4.

digambarkan dalam ragaan⁴⁸ berikut ini.

RAGAAN 7: POLA PENANGGULANGAN KEJAHATAN



Dari kedua ragaan di atas, dapat dijelaskan upaya Polri dalam penanggulangan kejahatan. Berdasarkan teori-teori kriminologi, kejahatan itu tidak terlepas dari pengaruh lingkungan dan instrumen yang meliputi rekayasa masyarakat dalam mengantisipasi kejahatan. Tinjauan terhadap faktor tersebut penting untuk mengetahui pengaruhnya terhadap perkembangan gelagat kejahatan, ada tidaknya peningkatan baik kuantitas maupun kualitasnya dilihat dari pelaku, korban, waktu, tempat dan modus

⁴⁸ Ibid, hal. 21.

operandinya. Setelah mengetahui faktor korelatif kriminogen, Polri dapat melakukan penanggulangan dengan cara mengadakan kegiatan/operasi rutin dan maupun operasi khusus. Operasi rutin dapat dibedakan menjadi tiga sebagai berikut:

1. Upaya represif meliputi rangkaian kegiatan penindakan yang ditujukan ke arah pengungkapan terhadap semua kasus kejahatan yang telah terjadi, yang disebut sebagai ancaman faktual. Bentuk kegiatannya antara lain penyelidikan, penyidikan, serta upaya paksa lainnya yang disahkan menurut undang-undang.
2. Upaya preventif meliputi rangkaian kegiatan yang ditujukan untuk mencegah secara langsung terjadinya kasus kejahatan, mencakup kegiatan pengaturan, penjagaan, patroli dan pengawainan di lokasi yang diperkirakan mengandung *police hazard*, termasuk juga kegiatan pembinaan masyarakat, yang ditujukan untuk memotivasi segenap lapisan masyarakat agar dapat berpartisipasi aktif dalam upaya pencegahan, menangkal dan memerangi kejahatan.
3. Upaya pre-emptif berupa rangkaian kegiatan yang ditujukan untuk menangkal atau menghilangkan faktor-faktor kriminogen pada tahap sedini mungkin. Termasuk upaya untuk mangeliminir faktor-faktor kriminogen yang ada dalam masyarakat yang bentuk kegiatannya sangat bervariasi, mulai dari analisis terhadap kondisi wilayah berikut potensi kerawanan yang terkandung di dalamnya sampai dengan upaya koordinasi dengan setiap pihak dalam rangka mengantisipasi kemungkinan timbulnya kejahatan. Sementara itu, operasi khusus akan diterapkan bila gelagat perkembangan situasi menunjukkan kecenderungan peningkatan sampai melampaui batas toleransi kerawanan. Operasi khusus kepolisian/kamtibmas ini juga

diterapkan pada saat menghadapi masa rawan yang berdasarkan pengalaman dan pencatatan data tahun-tahun yang silam telah dapat diprediksi dan dijadwalkan dalam kalender kerawanan kamtibmas.⁴⁹

Dalam upaya pelaksanaan tugas-tugas tersebut untuk menunjang keberhasilan tugasnya tidak dapat terlepas dari peran serta masyarakat, hal tersebut sejalan dengan hasil-hasil Kongres PBB ke-6 Tahun 1980 di Caracas mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, khususnya yang berkaitan dengan tugas polisi, dikatakan dalam kongres sebagai berikut.

- a. Pertama-tama ditegaskan oleh Kongres, bahwa dukungan masyarakat sangat diperlukan untuk keberhasilan tugas-tugas polisi; ketidakpahaman masyarakat akan tujuan dan fungsi polisi disebabkan oleh adanya pengaruh atau hubungan negatif antara polisi dengan masyarakat.
- b. Sehubungan dengan hal itu perlu dikembangkan program-program dialog yang lebih luas antara polisi dengan anggota masyarakat, ini mulai penyebarluasan polisi ketengah-tengah masyarakat sampai pada usaha-usaha pendidikan masyarakat dengan penekanan pada misi, bahwa "polisi merupakan bagian tak terpisahkan dari masyarakat dan bahwa sebagian besar waktu polisi digunakan untuk tugas-tugas yang berorientasi pada pelayanan daripada tugas-tugas penegakan hukum". Perlu dikembangkan panel bersama antara polisi dengan berbagai lapisan masyarakat mengenai usaha-usaha pencegahan kejahatan, di samping adanya suatu badan/lembaga bersama yang mendiskusikan masalah-masalah yang berhubungan dengan kepentingan bersama antara polisi dengan warga

⁴⁹ Ibid., hal. 24.

masyarakat.

- c. Usaha-usaha khusus hendaknya juga dilakukan untuk membuat peka masyarakat akan keberadaan organ-organ penegak hukum dan sejauh mungkin dilakukan usaha untuk mengurangi atau meringankan prosedur penegak hukum bagi warga masyarakat dengan melakukan kunjungan kerumah-rumah atau tempat-tempat bekerja daripada memanggil atau meminta mereka untuk datang melapor ke kantor polisi.
- d. Dalam membina hubungan baik antara polisi dan masyarakat, Kongres juga menekankan pentingnya hubungan kerjasama, antara polisi dengan media komunikasi, namun Kongres juga menyoroti kelemahan media komunikasi yang dalam pemberitaannya lebih menekankan pada aspek represif, aspek-aspek yang dramatis, dan aspek kekerasan dari fungsi polisi, daripada menekankan tugas-tugas yang berorientasi pada pelayanan (*the service-oriented duties*) yang dilakukan oleh polisi. Ditegaskan oleh Kongres, bahwa pendekatan represif semata-mata akan mengasingkan atau menjauhkan masyarakat dan menyebabkan sipelanggar hukum melawan usaha-usaha persuasif dan perubahan.
- e. Mengingat sangat sentral kedudukan dan peranan masyarakat, Kongres juga menekankan bahwa "*The overall organization of society should be considered as anti criminogenic*" dan menegaskan bahwa "*Community relation were the basis for crime prevention programmers*". Oleh karena itu dipandang perlu untuk membina dan meningkatkan aktivitas "ekstra legal sistem" atau "informal sistem" yang ada di masyarakat dalam usaha-usaha penegakan hukum dan pencegahan kejahatan.

antara lain dengan organisasi (lembaga/yayasan) sosial dan keagamaan lembaga-lembaga pendidikan dan organisasi-organisasi diperlukan usaha-usaha untuk mendorong dan menumbuhkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat akan tujuan penegakan hukum dan pencegahan kejahatan.

- f. Di samping itu Kongres juga memandang perlu untuk meneliti, memaksimalkan dan mengefektifkan bentuk-bentuk tradisional yang dapat dipergunakan sebagai sarana pencegahan kejahatan. Ditegaskan oleh Kongres, bahwa *Crime Prevention and Criminal Justice* jangan dipandang sebagai suatu masalah yang terisolir (*isolated problems*) yang ditangani dengan cara-cara dan metode penanggulangan yang simplistis dan pragmenter, tetapi hendaknya dilihat sebagai serangkaian kegiatan yang kompleks dan sangat luas.
- g. Selain masyarakat harus dipandang anti criminogenic, kongres juga mengakui bahwa kecepatan perubahan masyarakat saat ini dapat menjadi faktor kriminogen, artinya timbul dan berubahnya bentuk-bentuk kriminalitas baru sering terjadi karena cepatnya perubahan-perubahan sosial, dan inilah yang dihadapi polisi saat ini. Sehubungan dengan hal ini dalam kongres dinyatakan bahwa pada umumnya polisi menangani masalah itu sebagaimana terjadi (apa adanya) dan pada saat terjadi, jadi merupakan tindakan sesaat. Menurut kongres, adalah lebih baik apabila dilakukan penilaian yang lebih luas terhadap problem semacam itu dan usaha-usaha yang diambil untuk menangani masalah itu hendaknya dalam skala dan ruang lingkup yang lebih luas. Jadi strategi yang diambil atau direncanakan, tidak untuk situasi sesaat atau jangka waktu dekat tetapi untuk program pemecahan

jangka panjang.⁵⁰

Dengan pemahaman terhadap konsep, pola kerja dan faktor-faktor penghambat pendukung pelaksanaan tugas Polri, maka PPNS diharapkan mempunyai kemampuan teknis dan fungsional yang secara dengan Penyidik Polri sehingga pelaksanaan tugas dan wewenang PPNS dalam melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah sebagai salah satu perbuatan yang dapat menimbulkan gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

⁵⁰ Barda Nawawi Arief, "Polisi Sebagai Penegak Hukum", dalam Sunarto dan Thomas Adyan (ed.), *Peningkatan Wibawa Penegakan Hukum*. (Bandar Lampung: Sagitarlus, 1987), hal. 108.

BAB IV

EFEKTIVITAS DAN EFISIENSI PENYELENGGARAAN PERADILAN PIDANA TERHADAP PELANGGARAN PERATURAN DAERAH.

Untuk mengetahui manfaat PPNS dalam penegakan peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah dapat dilihat dari adanya efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan peradilan pidana terhadap pelanggaran peraturan daerah.

Penelitian mengenai penyelenggaraan peradilan pidana yang efektif dan efisien yang dilaksanakan PPNS dalam penegakan peraturan daerah meliputi:

1. pelaksanaan operasi penegakan peraturan daerah oleh PPNS di lingkungan pemerintah daerah;
2. pelaksanaan pembinaan terhadap PPNS;
3. faktor penghambat dan pendukung penegakan peraturan daerah oleh PPNS di lingkungan pemerintah daerah.

Oleh karena itu, untuk dapat memahami bagaimana pemanfaatan PPNS dalam penegakan peraturan daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Propinsi Tingkat I Lampung, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Jawa Tengah dikemukakan temuan di bawah ini yang secara keseluruhan menjabarkan dan membahas pelaksanaan dan hambatan kegiatan di atas dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan (substansi), aparat penegak hukum (struktur), serta sarana dan prasarananya.

A. Pelaksanaan Operasi Penegakan Peraturan Daerah

Meskipun landasan hukum keberadaan PPNS telah diatur dalam

KUHAP, UU Kepolisian, dan UU Pemerintah Daerah, tetapi pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan operasi penegakan Perda pada beberapa daerah belum ada, termasuk pada Dati I Lampung dan Dati I Jawa Tengah, sehingga kedua daerah tersebut tidak memiliki pedoman pelaksanaan operasi penegakan peraturan daerah sebagaimana yang terdapat pada D.I. Yogyakarta.

Menurut responden Kepala Biro Hukum Pemda Tingkat I Lampung, pelaksanaan operasi penegakan peraturan daerah meliputi perencanaan, pelaksanaan operasi, tindak lanjut hasil operasi, evaluasi dan laporan. Tetapi mengingat pengkoordinasian/kelembagaan PPNS di Pemda Tingkat I Lampung belum terlaksana, peran PPNS dalam upaya penegakan peraturan daerah terkesan dilaksanakan tanpa pembinaan dan pengawasan, baik secara organisasi maupun operasional.

Begitu pula pelaksanaan operasi penegakan peraturan daerah pada dinas/instansi dilaksanakan tanpa terorganisasi dengan baik, seperti dikemukakan responden dari Dinas Pertambangan dan LLAJ Pemda Tingkat I Lampung. Hal itu didukung pula oleh pernyataan responden dari masyarakat (5 orang pedagang pelanggar peraturan daerah mengenai tempat berdagang dan kebersihan yang perkaranya sedang dalam proses penyidikan).

Menurut mereka proses mereka dikenakan tuduhan sebagai pelanggar peraturan daerah dilakukan secara tiba-tiba, tanpa adanya pemberitahuan atau peringatan terlebih dulu. Padahal, menurut mereka yang dikenakan tuduhan melanggar kebersihan selama ini mereka cukup rajin membersihkan lingkungan tokonya. Akan tetapi ketika pada waktu diadakan operasi, kebetulan toko-toko mereka sedang kotor karena banyak pembeli dan belum sempat membersihkannya, sedangkan mereka yang dikenakan melanggar larangan tempat berdagang karena selama ini daerah itu merupakan tempat

mereka berdagang bersama-sama dengan para pedagang lain. Namun ketika diadakan operasi, mereka saja yang tidak sempat membereskan dagangannya, sedangkan yang lain telah melarikan diri.

Demikian pula halnya pada pelaksanaan operasi penegakan peraturan daerah di lingkungan Pemda Tingkat I Jawa Tengah, belum terkoordinasi dengan baik karena tidak adanya kelembagaan dan pembinaan PPNS. Koordinasi PPNS secara administratif dan operasional menurut responden Kepala Bagian Tata Pemerintahan Pemda Tingkat I Jawa Tengah, pada PPNS Dinas Tingkat I dikoordinasikan oleh Kabag Tata Usaha Dinas Tingkat I dan PPNS Tingkat II oleh Kepala Bagian Tata Pemerintahan/ Kepala Bagian Ketertiban Setwilda Tingkat II.

Pedoman Teknis Pelaksanaan Operasi Penegakan Hukum oleh PPNS di lingkungan Pemda DI Yogyakarta, sebagaimana dikemukakan responden Kepala Biro Hukum Pemda Propinsi DIY mengatur mengenai tahap-tahap dalam kegiatan pelaksanaan operasi sebagai berikut.

a. Tahap Pengawasan Umum

Pengertian dari pengawasan umum adalah kegiatan pengawasan dan atau pengamatannya yang dilakukan oleh anggota satuan polisi pamong praja terhadap ditaatnya suatu peraturan daerah. Kewenangan pengawasan umum berlakunya peraturan daerah oleh anggota satuan polisi pamong praja didasarkan pula pada Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 33 Tahun 1990 tentang Pembinaan dan Penataan Satuan Polisi Pamong Praja dengan pertimbangan bahwa kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh anggota satuan polisi pamong praja sebagai *hulp magistraat* telah berakhir sejak tanggal 1 Agustus 1985 dengan diberlakukannya KUHAP. Oleh karena itu untuk mengoptimalkan keberadaan anggota satuan polisi pamong praja diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan umum terhadap berlakunya peraturan daerah, dengan suatu

penegasan bahwa anggota satuan polisi pamong praja yang bersangkutan tidak lagi diperkenankan melakukan penyidikan, namun hanya diberi kewenangan untuk menyampaikan laporan kejadian terhadap pelanggaran peraturan daerah di wilayahnya baik Peraturan daerah Tingkat I maupun Tingkat II kepada PPNS dari dinas/instansi yang bersangkutan. Untuk selanjutnya PPNS-lah yang akan melaksanakan penyidikan.

b. Tahap Perencanaan Umum

Pelaksanaan kegiatan operasional PPNS akan berjalan dengan efektif dan efisien apabila didahului dengan perencanaan umum yang baik dan terkoordinasi dengan memperhatikan tinjauan pelaksanaan operasi tahun yang lalu, perkiraan tentang objek peraturan daerah, perkiraan perangkat operasional serta faktor-faktor lain yang ada. Perencanaan ini harus dilakukan oleh PPNS dari dinas/instansi yang bersangkutan.

c. Tahap Pelaksanaan Operasi

Tahap ini merupakan kegiatan yang sangat menentukan sehingga persiapan-persiapan yang harus dilaksanakan dalam setiap kegiatan operasi maupun pelaksanaan operasi penegakan peraturan daerah itu sendiri harus benar-benar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan penuh rasa tanggung jawab. Koordinasi dalam tahap ini memegang peranan penting agar dapat terhindar dari kesalahan yang tidak diinginkan.

d. Evaluasi dan Laporan

Tahap ini merupakan tahap akhir dari setiap kegiatan PPNS dan menjadi kewajiban PPNS untuk selalu melakukan evaluasi atas kegiatan yang dilakukannya serta senantiasa menyampaikan laporan hasil kegiatannya kepada kepala instansi masing-masing serta Korwas PPNS/kepolisian setempat dan Tim Pembina PPNS yang ada di

dacrahnya masing-masing.

Selanjutnya menurut responden Kepala Biro Hukum Pemda DI Yogyakarta, pelaksanaan operasi penegakan peraturan daerah oleh PPNS menjadi tugas dan tanggung jawab PPNS dari dinas yang bersangkutan, dan setiap perencanaan dan pelaksanaannya selalu dikoordinasi oleh tim pembina PPNS dalam rangka pembinaan, pengawasan dan pengendalian, sedangkan secara teknis operasional di bawah korwas PPNS (penyidik Polri).

Pelaksanaan operasi peraturan daerah oleh PPNS rata-rata dilakukan 2 (dua) kali sebulan untuk PPNS tingkat I dan 1 (satu) kali sebulan untuk PPNS tingkat II untuk setiap peraturan daerah. Adapun bentuk pelaksanaannya untuk beberapa peraturan daerah yang ada baik di tingkat I maupun tingkat II telah dilakukan upaya penindakan/represif/yustisil dan untuk beberapa peraturan daerah lainnya masih bersifat pembinaan/nonyustisil. Bentuk pelaksanaan pembinaan dilakukan di dinas/instansi masing-masing, dan bila sampai dengan pemanggilan kedua tidak dipenuhi maka pelaksanaan pemanggilannya dapat dilakukan dengan bantuan penyidik Polri setempat.

PPNS dari dinas tingkat I yang telah melakukan operasi penegakan peraturan daerah baik yang bersifat pembinaan/nonyustisil maupun yang bersifat penindakan/yustisil adalah:

1. Dinas Pariwisata
2. Dinas LLAJR
3. Dinas Pendapatan Daerah
4. Dinas Peternakan
5. Dinas Perikanan
6. Dinas Tenaga Kerja
7. Biro Bina Sarekda
8. Dinas Pekerjaan Umum

9. Dinas Kesehatan
10. Dinas Pertambangan

PPNS Dinas Perkebunan dan Kehutanan belum dioperasionalkan karena sedang menunggu proses dikeluarkannya peraturan daerah yang mengatur bidang tersebut.

PPNS dari dinas/instansi tingkat II yang telah melaksanakan operasi antara lain adalah:

1. Dinas Pendapatan Daerah
2. Dinas Peternakan
3. Dinas Pekerjaan Umum
4. Dinas Tata Kota
5. Bagian Perekonomian
6. Bagian Pemerintahan
7. PPNS dari unsur polisi pamong praja, khusus mengenai peraturan daerah yang mengatur KTP dan penomoran rumah/kartu keluarga.

Di samping itu, dalam rangka pelaksanaan penegakan peraturan daerah oleh PPNS dengan sistem peradilan di tempat (operasi yustisi) telah dilaksanakan dengan menggunakan "mobil sidang keliling" yang telah dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang menunjang pelaksanaan peradilan.

B. Pelaksanaan Pembinaan terhadap PPNS

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah disebutkan bahwa Pemerintah Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Tingkat II berwenang membuat produk hukum yang terdiri dari peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Di dalam Peraturan daerah tersebut dimungkinkan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun

1974 untuk mencantumkan sanksi pidana dengan ancaman hukuman kurungan setinggi-tingginya 6 (enam) bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp50.000,00 (lima puluh ribu rupiah).

Sanksi ini dimaksudkan untuk mendukung penegakan hukumnya dan guna lebih menjamin dipatuhinya kewajiban dan larangan yang diterapkan dalam peraturan daerah. Oleh karena itu, aparat penegak hukum seperti PPNS berkewajiban untuk mengamankannya sehingga pelanggaran atas ketentuan peraturan daerah tersebut dapat dihindarkan, dan tujuan pemerintah daerah membuat peraturan daerah dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Sehubungan dengan itu agar pelaksanaan penyidikan terhadap pelanggaran peraturan daerah oleh PPNS dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta agar tujuan pelaksanaan operasi penegakan peraturan daerah oleh PPNS dapat tercapai secara optimal dan terhindar dari risiko yang tidak diinginkan perlu dirumuskan mengenai pedoman pelaksanaan pembinaan dan pedoman teknis pelaksanaan operasi penegakan peraturan daerah oleh PPNS di lingkungan pemerintah daerah.

Menurut responden dari Kepala Biro Hukum Pemerintah Daerah Tingkat I Lampung, ketentuan yang mengatur tentang Pedoman Pembinaan dan Pedoman Teknis Pelaksanaan Operasi Penegakan Peraturan Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Lampung sampai dengan sekarang belum ada. Peraturan mengenai PPNS di Propinsi Lampung yang ada adalah Peraturan Daerah No. 11 Tahun 1986 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil dalam Lingkungan Propinsi Daerah Tingkat I Lampung. Dalam Perda tersebut hanya diatur mengenai kedudukan, tugas, wewenang dan kewajiban; persyaratan penyidik; pembinaan; dan pembiayaan.

Oleh karena itu, sampai saat sekarang pola pembinaan dan pelaksanaan operasi penegakan hukum peraturan daerah dilakukan oleh Biro

Hukum Setwilda Tingkat I Lampung, hal ini mengingat Biro Hukum berdasarkan Peraturan Daerah Organisasi dan Tata Kerja Setwilda Tingkat I Lampung mempunyai tugas dan tidak dapat dipisahkan dengan penerbitan produk-produk hukum yang penegakannya dilaksanakan oleh PPNS.

Tidak adanya pedoman pembinaan dan pedoman teknis Pelaksanaan operasi penegakan peraturan daerah di lingkungan Pemda Tingkat I Lampung mengakibatkan pelaksanaan penegakan peraturan daerah belum berjalan sebagaimana mestinya, baik dari segi aparat yang menanganinya maupun penerapan sanksinya.

Menurut responden masyarakat (sebanyak 5 orang yang keseluruhannya adalah pedagang) yang melakukan pelanggaran peraturan daerah (3 orang melanggar larangan tempat berdagang dan 2 orang melanggar kebersihan) yang sedang dalam proses penyelesaian hukum atas perbuatan pelanggaran yang dilakukannya, yang menangani penyelesaian pelanggaran hukum menurut para responden dilaksanakan oleh anggota satuan polisi pamong praja.

Sedangkan penerapan hukum yang dikenakan kepada mereka hanya berupa tindakan pembinaan (*nonyustisiel*) dimana perkaranya tidak diproses melalui prosedur penyelenggaraan peradilan pidana. Penerapan hukum yang demikian itu disebabkan karena anggota satuan polisi pamong praja bukanlah PPNS, sehingga mereka tidak berwenang melakukan penyidikan dan pemrosesan lebih lanjut sesuai dengan prosedur peradilan pidana. Begitu pula penjelasan dari responden PPNS di Dinas Pertambangan Tingkat I Lampung yang menyatakan bahwa pada saat sekarang di dinasnyanya hanya ada 1 (satu) orang PPNS yang harus menangani beberapa peraturan daerah yang berkaitan dengan pertambangan se Propinsi Lampung. Akibatnya, banyak pelanggaran peraturan daerah yang kurang dapat ditanggulangi karena keterbatasan personil dan luasnya wilayah yang harus diawasi. Selain itu,

karena kurang adanya kejelasan mengenai kelembagaan PPNS baik di Sekretariat Pemda Tingkat I Lampung maupun pada dinas, mengakibatkan pembinaan, pelaksanaan operasi, pengadaan sarana dan prasarana serta pembiayaan kurang mendukung kegiatan penegakan peraturan daerah di Dinas Pertambangan Pemda Tingkat I Lampung.

Dari penjelasan responden PPNS pada di Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ) Tingkat I Lampung, saat ini di dinasny terdapat 11 orang PPNS yang melakukan tugas penegakan hukum peraturan lalu lintas.

Meskipun pelaksanaan tugas PPNS di Dinas LLAJ Tingkat I Lampung cukup berjalan dengan baik karena didukung adanya kerja sama dengan Penyidik Polri, menurut responden pola pembinaan dan pelaksanaan operasi penegakan hukum masih kurang berjalan sebagaimana mestinya karena belum adanya kelembagaan yang mengatur mengenai pembinaan dan pelaksanaan operasi pada Pemda Tingkat I Lampung.

Pelaksanaan penegakan hukum yang demikian itu menunjukkan bahwa keberadaan PPNS di lingkungan Pemda Tingkat I Lampung masih kurang bermanfaat dalam penegakan peraturan daerah yang berakibat tujuan diadakannya pembuatan peraturan daerah tersebut belum dapat mencapai hasil sebagaimana mestinya. Demikian pula, halnya dengan PPNS pada Pemerintah daerah Tingkat I Jawa Tengah. Menurut responden Biro Hukum Pemda Tingkat I Jawa Tengah yang diwakili oleh Kepala Bagian Tata Pemerintahan Pemda Tingkat I Jawa Tengah, hanya terdapat pengaturan dalam Peraturan Daerah No. 1 Tahun 1988 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah yang didalamnya mengatur tentang kedudukan, kewenangan dan kewajiban, pengangkatan, pemberhentian dan persyaratan PPNS, pembinaan dan pembiayaan.

Berbeda dengan dua daerah di atas, menurut responden Kepala Biro

Hukum Pemerintah DI Yogyakarta, terdapat beberapa peraturan daerah yang mengatur mengenai PPNS, yaitu Perda Propinsi DI Yogyakarta No. 1 Tahun 1987 tentang PPNS di Lingkungan Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta, sebagai pedoman umum pelaksanaan pembinaan dan operasional PPNS di Propinsi DI Yogyakarta; Keputusan Gubernur Kepala DI Yogyakarta No. 63/TIM/1989 tentang Tim Pembina Pelaksanaan Tugas-tugas PPNS di Lingkungan Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta yang telah diubah dan ditambah terakhir dengan Keputusan Gubernur Kepala DI Yogyakarta No. 25/TIM/1996; dan Keputusan Gubernur Kepala D.I. Yogyakarta No. 1/KPTS/1993 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Operasi Penegakan Peraturan Daerah oleh PPNS.

Untuk kebijaksanaan yang ditempuh oleh Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta dalam upaya mewujudkan pelaksanaan koordinasi antara aparat penegak hukum di Propinsi DI Yogyakarta secara mantap dan optimal dalam mengatasi permasalahan yang timbul di lapangan dalam lingkup hukum acara pidana telah dikeluarkan Keputusan Gubernur Kepala DI Yogyakarta No. 404/KPTS/1994 tentang Pembentukan Sekretariat Bersama Dilkehjapol Propinsi DI Yogyakarta. Sekretariat Bersama Dilkehjapol tersebut merupakan forum koordinasi antara aparat penegak hukum se Propinsi DI Yogyakarta dalam upaya penegakan hukum pidana di daerah, termasuk peraturan daerah yang mengandung sanksi pidana.

Hal yang menarik di sini adalah bahwa dengan mempertimbangkan terhadap pelaksanaan tugas-tugas pembinaan dan operasional PPNS di daerah, tempat kedudukan Sekretariat Bersama Dilkehjapol tersebut ditetapkan di lingkungan Kantor Gubernur Propinsi DI Yogyakarta bersama-sama dengan Sekretariat Tim Pembina PPNS Tingkat I.

Anggota Sekretariat Bersama Dilkehjapol secara berkala ataupun setiap saat apabila diperlukan mengadakan rapat/sidang dan melakukan

peninjauan lapangan sebagai bahan pertimbangan kepala-kepala instansi yang tergabung dalam Dilkehjapol.

Sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali Sekretariat Bersama Dilkehjapol menyelenggarakan pertemuan bagi kepala-kepala instansi yang tergabung dalam Dilkehjapol dalam upaya menentukan kebijaksanaan terhadap permasalahan yang timbul dalam penegakan hukum pidana, termasuk peraturan daerah yang mengandung sanksi pidana.

Dalam melaksanakan tugas Sekretariat Bersama Dilkehjapol dapat mengundang instansi atau pihak-pihak yang terkait guna memperoleh tambahan data atau informasi/keterangan yang diperlukan. Sekretariat Bersama Dilkehjapol menyelenggarakan tugas sebagai berikut.

- a. menerima, mencatat, dan menghimpun informasi dari instansi-instansi penegak hukum yang tergabung dalam Dilkehjapol;
- b. menyiapkan bahan-bahan bagi pimpinan Dilkehjapol dan merumuskan konsep-konsep kebijaksanaan dalam penegakan hukum, termasuk konsep jawaban/arahan terhadap permasalahan hukum pidana dalam bentuk suatu Rancangan Keputusan Bersama Kepala Instansi yang tergabung dalam Dilkehjapol;
- c. menyampaikan hasil perumusan pemecahan masalah penegakan hukum pidana kepada pimpinan instansi aparat penegak hukum terkait.

Sekretariat Bersama Dilkehjapol mempunyai wewenang sebagai berikut

- a. meminta dan mengumpulkan informasi permasalahan dari instansi Dilkehjapol melalui jalur/lembaga yang ada;
- b. mengundang anggota Sekretariat Bersama Dilkehjapol untuk merumuskan pemecahan terhadap permasalahan yang timbul sebagai bahan pertimbangan pimpinan instansi Dilkehjapol

dalam mengambil keputusan

Selanjutnya, mengenai Tim Pembina Pelaksanaan Tugas-tugas PPNS Propinsi DIY yang telah dibentuk pada Daerah Tingkat I juga diikuti pembentukannya oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II. Tim Pembina Pelaksanaan Tugas-tugas PPNS antara lain bertugas sebagai berikut.

- a. menyelesaikan proses administrasi PPNS/calon PPNS baik dalam rangka pendidikan, pengusulan, pengangkatan/ pemberhentian, perpanjangan KTP/PPNS-nya maupun hal-hal yang bersifat administratif dalam pelaksanaan penyidikan;
- b. melaksanakan pembinaan teknis administrasi maupun teknis yuridis terhadap pelaksanaan tugas-tugas PPNS di lapangan;
- c. melaksanakan koordinasi atas pelaksanaan tugas-tugas Tim Pembina Pelaksanaan Tugas-tugas PPNS baik Tingkat I maupun Tingkat II;
- d. menyelenggarakan koordinasi atas pelaksanaan tugas-tugas operasional PPNS Kabupaten/Kotamadya dan instansi vertikal di daerah.

Untuk membantu pelaksanaan tugas Tim Pembina Pelaksanaan Tugas-tugas PPNS, telah dibentuk Satuan Tugas (Satgas) untuk dan mempersiapkan tugas administrasi dalam mendukung fungsi pelaksanaan pengawasan dan pengendalian operasional PPNS di lapangan.

Adapun bentuk pelaksanaan kegiatan pembinaan yang telah dilakukan selama ini dalam upaya mendukung keberhasilan tugas-tugas PPNS di lapangan oleh Pemerintah Propinsi DIY antara lain sebagai berikut.

- a. Pengusulan dan pendidikan sampai dengan tahun 1997, jumlah PPNS/calon PPNS yang telah mendapat pendidikan khusus sebanyak 7 (tujuh) angkatan dengan jumlah 405 orang.

- b. Administrasi dan kesekretariatan. Kegiatan yang dilaksanakan meliputi tertib administrasi pendidikan, pengusulan/pengangkatan, pelantikan dan pengambilan sumpah, pemberhentian/ promosi/mutasi PPNS, dan perpanjangan KTP-PPNS, Penyediaan blanko/formulir dari buku register perkara.
- c. Pelaksanaan pembinaan (teknis administrasi dan teknis yuridis). Pembinaan administrasi dilaksanakan bagi semua anggota PPNS, kepala-kepala dinas/instansi yang memiliki PPNS serta Tim Pembina Pelaksanaan Tugas-tugas PPNS Tingkat II. Sementara itu, pembinaan teknis yuridis dilaksanakan khusus bagi PPNS yang bersangkutan baik secara umum maupun dalam setiap persiapan pelaksanaan operasi penegakan peraturan daerah.
- d. Orientasi dan apresiasi pelaksanaan tugas-tugas PPNS untuk memberikan arahan dan pemahaman yang sama bagi kepala-kepala dinas/ instansi yang memiliki PPNS akan arti penting keberadaan dan peranan PPNS sebagai ujung tombak pelaksanaan penegakan peraturan daerah yang menjadi dasar hukum dan kewenangannya masing-masing.
- e. Inventarisasi data objek penegakan peraturan daerah.
- f. Penyegaran PPNS (*coaching clinic*).
- g. Pembinaan teknis yuridis atas pelaksanaan tugas-tugas operasi PPNS.
- h. Rapat kerja teknis (Rakernis) dan Rakonreg serta orientasi kunjungan kerja PPNS.

Menurut responden Kepala Biro Hukum Pemda DI Yogyakarta melalui pelaksanaan operasi dan pola pembinaan penegakan peraturan daerah di lingkungan Pemerintah DI Yogyakarta sebagaimana diuraikan di atas, PPNS di lingkungan Pemerintah DI Yogyakarta telah terbukti meningkatkan kepatuhan masyarakat terhadap peraturan-peraturan daerah dan secara langsung atau tidak langsung mampu mendukung peningkatan

pendapatan asli daerah (PAD). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan peradilan pidana oleh PPNS dalam penegakan peraturan daerah telah berjalan secara efisien dan efektif.

Mengenai peran PPNS dalam mendukung peningkatan PAD, pada umumnya baik pada Pemerintah DI Yogyakarta, Pemda Jawa Tengah dan Pemda Lampung, realisasi PAD mengalami peningkatan dari tahun ke tahun sebagaimana diuraikan pada tabel berikut ini.

TABEL 1. REALISASI PAD TINGKAT I DI YOGYAKARTA, JAWA-TENGAH DAN LAMPUNG TAHUN 1993 S.D, 1997

Tahun	D.I. YOGYAKARTA	JAWA TENGAH	LAMPUNG
1993	22.369.362.472.	120.083.060.422	19.716.068.350
1994	27.985.655.471.	148.351.626.903	24.387.347.978
1995	39.080.647.803.	219.220.962.148	36.393.651.978
1996	49.251.512.250.	280.650.031.741	53.419.984.987
1997	53.497.005.125.	340.125.106.565	62.309.959.349

Sumber: Dispenda DI Yogyakarta, Jawa Tengah, dan Lampung, 1998.

Data di atas menunjukkan bahwa realisasi PAD suatu daerah tidak tergantung pada efektivitas dan efisiensi pelaksanaan operasi dan pembinaan PPNS dalam penegakan peraturan daerah, karena ternyata pada ketiga daerah penelitian, yaitu DI Yogyakarta, Jawa Tengah, dan Lampung mengalami peningkatan PAD setiap tahunnya dari tahun 1993 sampai dengan tahun 1997. Meskipun demikian, sebagaimana dikemukakan responden Kepala Biro Hukum Pemerintah DI Yogyakarta, bahwa peningkatan realisasi PAD di daerahnya didukung oleh adanya efektivitas dan efisiensi pelaksanaan operasi dan pembinaan PPNS dalam penegakan peraturan daerah.

Adapun menurut responden aparat penegak hukum, yaitu dari Kepolisian Daerah Lampung, Kejaksaan Negeri Bandar Lampung dari

Pengadilan Negeri Kelas I Tanjung-karang, apabila PPNS di lingkungan pemerintah daerah dapat didayagunakan akan meningkatkan penegakan hukum terhadap peraturan daerah.,

Akan tetapi, karena kurang jelasnya kelembagaan, pola pelaksanaan operasi dan pola pembinaan PPNS di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Lampung mengakibatkan proses peradilan pidana yang diselenggarakan oleh PPNS bekerjasama dengan aparat penegak hukum (polisi, jaksa, dan hakim) dalam penegakan peraturan daerah kurang berjalan sebagaimana mestinya. Hal itu ditunjukkan dari tidak adanya pengawasan, perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan laporan dari kegiatan PPNS dalam penegakan peraturan daerah, sehingga pelaksanaan kegiatan penegakan peraturan daerah yang dilaksanakan oleh PPNS di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Lampung tampak berjalan sendiri-sendiri, kurang terkoordinasi, dan bersifat insidental.

Bahkan, karena yang menangani pelanggaran peraturan daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Lampung adalah instansi yang tidak berwenang melakukan tindakan represif yustisi, melainkan hanya berfungsi preventif nonyustisi (khususnya aparat Polisi Pamong Praja) maka penyelenggaraan penegakan hukum kurang berjalan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Petugas-petugas yang melaksanakan kegiatan penegakan hukum tersebut tidak mempunyai wewenang melaksanakan penegakan hukum baik dari segi keahlian dan ketrampilan yuridis maupun dari segi kewenangan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, para aparat penegak hukum mengharapkan agar pola pelaksanaan operasi dan pembinaan terhadap PPNS di lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Lampung dapat dibenahi agar pelaksanaan proses peradilan pidana oleh PPNS dalam penegakan peraturan daerah dapat berjalan secara efektif dan efisien.

C. Faktor Penghambat dan Pendukung Penegakan Peraturan Daerah oleh PPNS di Lingkungan Pemerintah Daerah

1. Faktor Penghambat

Menurut responden Kepala Biro Hukum Pemda Tingkat I Lampung dan PPNS pada dinas/instansi di lingkungan Pemda Tingkat I Lampung, pada umumnya faktor penghambat penegakan peraturan daerah oleh PPNS adalah sebagai berikut.

- a. Adanya keterbatasan wewenang PPNS dalam pelaksanaan tugasnya, termasuk wewenang untuk melakukan upaya paksa.
- b. Kurangnya dukungan dari pimpinan instansi/unit kerja terhadap PPNS guna menggugah semangat para PPNS di lingkungan pemerintah daerah yang belum ada kemauan melakukan penyidikan dalam rangka penegakan peraturan daerah
- c. Kurangnya perencanaan, koordinasi dan tidak adanya petunjuk-petunjuk teknis operasional.
- d. Kurangnya penguasaan mengenai taktis dan teknis penyidikan.
- e. Kurangnya sarana dan prasarana yang menunjang operasional PPNS.
- f. Terjadinya promosi/mutasi terhadap PPNS, sehingga berakibat yang bersangkutan tidak lagi dapat mengawal/menegakkan peraturan daerah yang mengandung sanksi pidana.
- g. Masih kurangnya keberanian PPNS untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana yang terjadi, karena ada kecenderungan untuk melakukan tindakan administratif terhadap beberapa jenis tindak pidana meskipun perbuatan itu mempunyai unsur dan bukti untuk dilakukan penyidikan

Adapun faktor penghambat pelaksanaan penegakan peraturan daerah oleh PPNS di lingkungan Pemda Tingkat I Jawa Tengah adalah sebagai

berikut

- a. Terbatasnya jumlah PPNS, sehingga tidak cukup mengamankan peraturan daerah yang ada baik peraturan daerah tingkat I maupun peraturan daerah tingkat II.
- b. PPNS merangkap tugas rutin sebagai pegawai negeri sipil pada umumnya sehingga mereka tidak berkonsentrasi pada tugas dan wewenangnya selaku PPNS.
- c. PPNS tidak/belum mendapat tunjangan khusus, hanya mendapat uang saku untuk kegiatan operasional (operasi yustisi).

Pada Pemda Propinsi D.I. Yogyakarta, meskipun pendayagunaan PPNS dalam penegakan peraturan daerah telah berjalan cukup baik, namun terdapat pula beberapa faktor penghambat sebagai berikut

- a. Dari segi pendidikan, promosi/mutasi PPNS, yaitu: singkatnya waktu pendidikan, lamanya proses pengusulan/pengangkatan PPNS dan terjadinya promosi/ mutasi PPNS.
- b. Dari segi pembinaan dan korwas PPNS, yaitu: Masih adanya pemahaman dan persepsi yang kurang seragam di kalangan aparat penegak hukum lain, seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan mengenai penegakan peraturan daerah oleh PPNS;
- c. Dari segi organisasi/kelembagaan, administrasi/ kesekretariatan, perlengkapan, anggaran, dan insentif, yaitu: Belum adanya lembaga struktural yang menangani PPNS di Depdagri, kurangnya kelengkapan administrasi dan perangkat keras, anggaran operasional yang terbatas dan tidak adanya insentif/tunjangan khusus bagi PPNS.

2. Faktor Pendukung

Para responden baik di Pemda Tingkat I Lampung, Jawa Tengah dan Propinsi D.I. Yogyakarta pada umumnya menyatakan, faktor pendukung

pelaksanaan penegakan peraturan daerah oleh PPNS di lingkungan pemerintah daerah adalah sebagai berikut :

- a. Adanya peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pelaksanaan tugas dan wewenang PPNS dalam melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah. -
- b. Adanya koordinasi dan pengawasan dari Penyidik Polri terhadap PPNS di lingkungan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penyidikan dalam rangka penegakan hukum pelanggaran peraturan daerah.

BAB V

DIMENSI SOSIAL DALAM PERADILAN PIDANA

A. Hukum Sebagai Subsistem Sosial

Menurut Satjipto Rahardjo⁵¹ apabila kita sudah mulai berbicara mengenai manusia sebagai makhluk sosial serta sebagai kelanjutannya manusia yang harus melakukan hubungan-hubungan sosial, terbukalah suatu dimensi baru mengenai kebutuhan manusia itu. Dimensi ini adalah dimensi sosial dalam kehidupan manusia yang unsur-unsurnya adalah

- (1) ketertiban,
- (2) sistem sosial;
- (3) lembaga-lembaga sosial
- (4) pengendalian sosial.

Dalam kehidupan masyarakat manusia yang heterogen dan penuh dengan dinamika terdapat keteraturan yang merupakan tulang punggung dari timbulnya hubungan-hubungan sosial yang berjalan dengan tertib. Vinogradoff⁵² menyatakan adalah suatu hal yang nonsens apabila hubungan sosial itu bisa berlangsung sedang masyarakat tidak mengenal "ketertiban" (*order*).

"Sistem sosial" dapat disebut sebagai suatu cara mengorganisasi kehidupan orang dalam masyarakat melalui wadah yang disediakan masyarakat yang memungkinkan segala proses kehidupan berjalan dengan teratur. Wadah inilah yang disebut dengan "lembaga". Selanjutnya, dikatakan Satjipto Rahardjo⁵³, setiap sistem sosial memerlukan usaha dan cara-cara untuk mempertahankannya. Oleh karena itu, seiring dengan adanya sistem sosial, pada saat itu pula sistem tersebut mengembangkan cara-caranya sendiri untuk mempertahankan dirinya. Dengan kata lain, kebutuhan untuk mempertahankan diri, dan kemudian usaha-usaha yang dilakukan ke

⁵¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Alumni: Bandung, 1982), hal. 27-30.

⁵² Dikutip dari Satjipto Rahardjo, *Ibid.*, hal. 29.

arah itu adalah inheren dengan sistem sosial itu sendiri. Usaha sistem sosial untuk mempertahankan diri inilah yang disebut "pengendalian sosial".⁵³

Pengendalian sosial ini diperlukan karena dalam penyelenggaraan kehidupan bersama secara teratur berdasarkan norma-norma sosial yang ada terdapat anggota masyarakat yang berkelakuan menyimpang sehingga apabila sistem sosial itu ingin berjalan dengan baik, ia pun harus sudah bersiap dengan mekanisme untuk menghadapi kemungkinan-kemungkinan itu. Menurut Berger dan Berger⁵⁴ pada intinya, pengendalian sosial menyalurkan tingkah laku orang-orang agar sejalan dengan kemauan masyarakat.

Mekanisme ini bermacam-macam tingkatannya, mulai dari yang paling kasar seperti hukuman mati atau badan, sampai ke denda beberapa ratus rupiah. Mekanisme pengendalian ini juga bersifat informal, seperti dijauhan dari pergaulan, dipergunjingkan dan sebagainya. Secara teknis, mekanisme pengendalian sosial itu disebut "sanksi".

Norma-norma atau tatanan yang mengatur pergaulan hidup manusia itu memang bermacam-macam. Mochtar Kusumaatmadja menyebutkan tiga macam, yaitu norma hukum, kesusilaan, dan kesopanan. Satjipto Rahardjo mengemukakan tiga macam pula tetapi agak berlainan, yaitu norma kebiasaan, hukum, dan kesusilaan, sedangkan Soerjono Soekanto menyebutkan norma kepercayaan, kesusilaan, kesopanan, dan hukum.⁵⁵

Pelanggaran di bidang hukum pidana yang dikenal dengan istilah tindak pidana adalah perilaku menyimpang dari anggota masyarakat yang tidak sesuai dengan norma-norma sosial yang ada (khususnya norma hukum), yang mana agar kehidupan masyarakat menjadi teratur kembali

⁵³ Dikutip dari Satjipto Rahardjo, *Ibid.*, hal. 32.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 31.

⁵⁵ Ilii Rasjidi, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu?* (Bandung: Remadja Karya, 1985), hal. 4.

diperlukan adanya sanksi pidana bagi para pelanggarnya

Untuk dapat menerapkan sanksi pidana, maka diperlukan adanya lembaga-lembaga sosial yang menyelenggarakannya. Lembaga-lembaga ini harus mempunyai kewenangan untuk membuat dan menerapkan sanksi pidana, sebagaimana dikemukakan oleh John Austin tahun 1832 dalam bukunya yang terkenal berjudul *The Province of Jurisprudence Determined*⁵⁶ bahwa "hukum adalah keseluruhan perintah dari penguasa yang ditegakkan dengan ancaman/paksaan."

Pendapat yang mengemukakan pelaksanaan hukum oleh suatu kekuasaan yang terpusat juga dikemukakan oleh Max Weber, H.L.A. Hart, L. Pospisil, dan lain-lain. Namun agak berbeda dengan yang lain, Max Weber, meskipun mengakui bahwa ciri hukum itu terletak pada penerapannya yang dilakukan oleh suatu kekuasaan terpusat, tetapi tidak semua hukum memiliki ciri tersebut. Weber lebih mengutamakan pengertian wewenang (*authority*) sebagai intisari hukum⁵⁷.

Pendapat penting lainnya yang perlu diuraikan di sini adalah dari H.L.A. Hart⁵⁸ yang menyatakan bahwa hukum itu didukung oleh kekuasaan yang terpusat di samping mengandung kewajiban-kewajiban tertentu yang melekat secara intrinsik. Inti dari suatu sistem hukum terletak pada adanya kesatuan antara apa yang disebutnya sebagai *primary* dan *secondary* rules (aturan primer dan aturan sekunder). Dalam masyarakat yang masih sederhana orang dapat hidup hanya dengan aturan-aturan utama yang berisikan ketentuan-ketentuan informal tentang kewajiban-kewajiban yang tujuannya untuk memenuhi pergaulan hidup masyarakat. Namun, pada suatu masyarakat yang kompleks, kekuatan aturan utama itu semakin pudar,

⁵⁶ Dikutip dari Howard Davies dan David Helecraft, *Jurisprudence: Text and Commentary* (London: Buttersworth, 1991), hal. 16).

⁵⁷ Lili Rasjidi, *Op Cit.*, hal. 10.

⁵⁸ H.L.A. Hart, *The Concept of Law* (Oxford: Oxford University Press, 1961), hal. 78.

sehingga diperlukan aturan-aturan sekunder berikut ini.

- a. *Rules of recognition*, berupa ketentuan-ketentuan yang menjelaskan apa yang dimaksudkan dengan *primary rules*, dimana perlu menyusun aturan utama secara hierarkis sesuai dengan urutan kepentingannya.
- b. *Rules of change*, yaitu aturan yang mengesahkan adanya aturan utama yang baru.
- c. *Rules of adjudication*, yakni aturan yang memberikan hak-hak kepada orang perseorangan untuk menentukan apakah pada peristiwa-peristiwa tertentu suatu aturan utama dilanggar.

Oleh karena itu, untuk membahas penyelenggaraan peradilan pidana yang dilaksanakan PPNS dalam penegakan peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah tingkat I perlu difahami mengenai keberadaan hukum pidana itu sendiri yang berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial yang merupakan bagian (subsistem) dari sistem sosial sebagaimana diuraikan di atas.

Menurut L. Pospisil³⁹ hukum berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial. Untuk membedakan antara hukum dengan norma-norma lainnya dikenal adanya empat ciri hukum (*attributes of law*), yaitu sebagai berikut.

1. *Attribute of authority*, yaitu hukum merupakan keputusan-keputusan penguasa yang tujuannya untuk mengatasi segala ketegangan dan kegoncangan yang terjadi dalam masyarakat.
2. *Attribute of intention of universal application*, yaitu bahwa keputusan-keputusan mempunyai daya jangkau yang panjang untuk masa yang akan datang.
3. *Attribute of obligation*, yaitu bahwa keputusan-keputusan penguasa tersebut haruslah berisikan kewajiban-kewajiban pihak pertama

³⁹ Lili Rasjidi, Loc. Cit.

terhadap pihak kedua dan sebaliknya. Apabila tidak berisikan hal tersebut, keputusan tersebut bukan merupakan keputusan hukum.

4. *Attribute of sanction*, yaitu atribut yang menentukan bahwa keputusan-keputusan penguasa harus didukung oleh sanksi, baik berupa sanksi jasmani maupun rohani.

Peraturan-peraturan daerah yang dibuat oleh Gubernur Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD Tingkat I merupakan norma hukum sebagaimana rumusan yang dikemukakan oleh Austin, Weber, Hart, dan Pospisil di atas. Karena peraturan tersebut dibuat oleh penguasa yang mempunyai wewenang untuk membuat keputusan yang mengatur penyelenggaraan kehidupan kemasyarakatan agar berjalan tertib dan teratur, diberlakukan untuk seluruh wilayah di daerah yang bersangkutan dan dibuat untuk jangka waktu yang panjang. Peraturan-peraturan tersebut berisikan ketentuan mengenai hak dan kewajiban, serta adanya sanksi bagi para pelanggarnya.

Berbeda dengan rumusan yang dikemukakan oleh John Austin di atas, norma-norma hukum yang diadakan oleh Peraturan Daerah bukanlah sekedar suatu perintah yang bersifat memaksa sebagaimana terdapat di dalam hukum pidana pada umumnya. Peraturan Daerah lebih mengarah kepada hukum administrasi yang didalamnya terdapat sanksi baik yang bersifat administratif maupun sanksi pidana, sehingga dapat dikatakan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan administrasi yang bersanksi pidana.

Merujuk pendapat Hart mengenai aturan primer (*primary rules*) dan aturan sekunder (*secondary rules*), hukum sebagai perintah menunjukkan istilah yang kurang tepat, karena kata perintah lebih berkonotasi kepada suatu ucapan yang ditujukan kepada orang lain. Padahal hukum tidak hanya ditujukan pada orang lain, tetapi juga pada pembuat hukum (pemerintah dan

badan legislatif).

Begitu pula pada ancaman/paksaan, ternyata banyak hukum modern sekarang yang hukumnya tidak berisikan ancaman/paksaan, terutama dalam hukum perdata, hukum administrasi, dan sebagainya.

Oleh karena itu menurut Hart, pendapat Austin di atas melihat hukum dari sisi luar (*outside*) dan bukan sebagai orang dalam (*inside*). Jika hukum dilihat oleh orang-orang yang berada didalamnya, maka hukum tidak hanya merupakan ancaman/paksaan dari penguasa, melainkan karena adanya kepatuhan hukum pada masyarakat. Jadi menurut Hart terdapat aspek eksternal dan internal dari hukum.

Banyak faktor yang menyebabkan orang patuh pada hukum tanpa adanya ancaman/paksaan, tetapi faktor "kebiasaan" adalah yang paling dominan⁶⁰. Dari keseluruhan norma yang ada, meskipun masing-masing norma juga mengadakan larangan, keharusan, dan kebolehan, tetapi norma hukum yang paling lengkap mengadakan kepatuhan masyarakat, karena di samping mengadakan aturan primer juga mengadakan aturan sekunder, seperti *rules of recognition*, *rules of change*, dan *rules of adjudication*.

Perbedaan lainnya dengan hukum pidana, Peraturan Daerah dibuat berdasarkan kepentingan daerah-daerah bersangkutan dalam upaya melancarkan dan meningkatkan kegiatan pembangunan. Jadi tidak sekedar hanya sebagai sarana pengaturan ketertiban belaka.

Oleh karena itu dalam penegakan sanksi pidananya sangat tergantung pada kebutuhan daerah yang bersangkutan, apakah daerah tersebut sangat memerlukan adanya penegakan sanksi pidana terhadap peraturan daerahnya atau cukup sekedar menerapkan sanksi administrasi atau membiarkan saja pelanggaran peraturan-peraturan daerah yang ada, karena ketidakmampuan

⁶⁰ Satjipto Rahardjo juga menggunakan "kebiasaan" sebagai salah satu tatanan atau norma dari norma-norma social yang ada. Lihat Satjipto Rahardjo, Op. Cit., hal. 15.121

daerah tersebut dalam mengadakan, membiayai, dan memberikan fasilitas kepada aparat penegak hukum untuk melaksanakan penegakan hukum.

Dengan demikian, maka dapat kita lihat bahwa pada masing-masing daerah di Pemda Tingkat I Lampung, Pemda Tingkat I Jawa Tengah, dan Pemda DI Yogyakarta penyelenggaraan penegakan hukumnya dilaksanakan secara berbeda, dimana terdapat daerah yang melaksanakan penegakan hukum secara efektif dan efisien, tetapi terdapat daerah lainnya yang kurang mendayagunakan penegakan hukum.

Kurang efektifnya penegakan hukum pidana pada Daerah Tingkat I Lampung dan Daerah Tingkat I Jawa tengah mengakibatkan kepatuhan masyarakat terhadap peraturan daerah sangat rendah, yang ditunjukkan dari perilaku masyarakat yang hanya mematuhi peraturan hukum apabila sedang diadakan operasi/patroli oleh aparat penegak hukum. Sedangkan pada DI Yogyakarta kepatuhan masyarakat cukup tinggi yang ditunjukkan dengan adanya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari tahun ke tahun.

Dengan demikian peraturan daerah sebagai salah satu bagian dari hukum telah berfungsi sebagai salah satu subsistem sosial dalam melancarkan kehidupan masyarakat yang teratur dan meningkatkan penyelenggaraan pembangunan daerah.

B. Peradilan Pidana yang Efektif dan Efisien

Hukum sebagai sarana pengintegrasian pelbagai kepentingan tercermin dari karakteristik sistem peradilan pidana yang berorientasi pada tujuan; keseluruhan dipandang lebih baik daripada sekedar penjumlahan bagian-bagiannya; sistem tersebut berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, seperti sistem ekonomi, sosial, budaya, politik, dan hankam, serta masyarakat dalam arti luas sebagai *super system*; operasionalisasi bagian-bagiannya menciptakan sistem nilai tertentu/ antar bagian sistem harus

cocok satu sama lain; adanya mekanisme kontrol dalam rangka pengendalian secara terpadu.

Sebagai suatu sistem, peradilan pidana mempunyai perangkat struktur atau subsistem yang seharusnya bekerja secara koheren, koordinatif, dan integratif agar dapat mencapai efisiensi dan efektivitas yang maksimal. Kombinasi antara efisiensi dan efektivitas sangat penting, karena belum tentu efisiensi masing-masing subsistem dengan sendirinya menghasilkan efektivitas. Fragmentasi yang bersifat mutlak pada suatu subsistem akan mengurangi fleksibilitas sistem dan pada gilirannya akan menjadikan sistem tersebut secara keseluruhan disfungsi.

Dalam konteks itulah PPNS sebagai subsistem dari sistem peradilan pidana merupakan pula sub dari subsistem yang lebih besar yang proses bekerjanya tergantung pula pada sistem yang lebih besar itu. Maka, persoalannya sekarang dapat dikonstruksikan sebagai masalah "korganisasian" dari suatu lembaga PPNS untuk memproses masukan (*input*) yang datang dari masyarakat dan mengeluarkannya (*output*) ke kejaksaan dan pengadilan. Pada saat persoalan itu dikaji dari seginya yang demikian, maka metode yang terbaik untuk dipakai adalah "analisis sistem". Dengan memanfaatkan metode ini dimungkinkan untuk menguraikan keberadaan lembaga PPNS ini lebih baik dari segi struktur intern lembaga itu sendiri, maupun lingkungannya, serta interaksi antara keduanya.

Pengkajian mengenai keberadaan PPNS sebagai suatu organisasi dapat dikemukakan di sini unsur-unsur organisasi dari Satjipto Rahardjo⁶¹ berupa: (1) orang-orang; (2) teknik-teknik; (3) informasi; (4) struktur; dan (5) tujuan.

Tujuan dari setiap organisasi adalah untuk mencapai sasaran yang

⁶¹ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. (Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun), hal. 70

dikehendaki dengan kualifikasi produktivitas serta kepuasan, atau gabungan dari keduanya, tergantung dari kegiatan yang dijalankan oleh organisasi yang bersangkutan, dalam hal ini lembaga PPNS. Untuk mencapai hal tersebut maka unsur-unsur organisasi itu harus dioperasionalkan, yang menampakkan diri dalam wujud bergeraknya organisasi tersebut. Aktivitas untuk mengkoordinasi unsur-unsur tersebut disebut sebagai pengelolaan organisasi; aktivitas inilah yang bertanggungjawab terhadap karya, pertumbuhan dan kelangsungan hidup organisasi. Selama organisasi itu bekerja, ia berhadapan pula dengan masalah lingkungan yang harus diterima dan diperhitungkannya, berupa lingkungan-lingkungan sosial, politik, manusia, ekonomi serta teknologi.

Menurut responden aparat penegak hukum, yaitu dari Kepolisian Daerah Lampung, Kejaksaan Negeri Bandar Lampung dan Pengadilan Negeri Kelas I Tanjungkarang, apabila PPNS di lingkungan pemerintah daerah dapat didayagunakan akan meningkatkan penegakan hukum terhadap peraturan daerah. Hal itu sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dan Penjelasan Umum butir 3 e KUHAP yang menyatakan "Peradilan yang harus dilakukan dengan cepat, sederhana dan biaya ringan serta bebas, jujur dan tidak memihak harus diterapkan secara konsisten dalam seluruh tingkat peradilan", maka dalam acara pemeriksaan perkara di sidang pengadilan dikenal adanya Acara Pemeriksaan Biasa, Acara Pemeriksaan Singkat, dan Acara Pemeriksaan Tindak Pidana Ringan (Acara Pemeriksaan Cepat).

Pasal 205 KUHAP menyatakan "Yang diperiksa menurut acara pemeriksaan tindak pidana ringan ialah perkara yang diancam dengan pidana penjara atau kurungan paling lama 3 bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp7.500,00 (tujuh ribu lima ratus rupiah)." Selain itu, terdapat Surat Edaran Mahkamah Agung No. SE-MA/18 Tahun 1983 tanggal 8

Desember 1983 yang menyatakan: "Bahwa, apabila ada perkara yang diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp15.000,00 maka perkara tersebut termasuk perkara yang harus diperiksa menurut acara pemeriksaan tindak pidana ringan."

Dalam acara pemeriksaan cepat, penyidik atas kuasa penuntut umum dalam waktu 3 (tiga) hari sejak Berita Acara Pemeriksaan (BAP) selesai dibuat, menghadapkan terdakwa beserta barang bukti, saksi, saksi ahli dan atau juru bahasa ke sidang pengadilan. Pengadilan mengadili dengan hakim tunggal pada tingkat pertama dan terakhir, kecuali dalam hal dijatuhkan pidana perampasan kemerdekaan, terdakwa dapat minta banding.

Dengan adanya "mobil sidang keliling" yang dimiliki oleh Propinsi DIY misalnya, proses penyelenggaraan peradilan dapat berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan arahan peraturan perundang-undangan, karena penyelenggaraan peradilan demikian mempunyai beberapa keuntungan, yaitu:

- a. PPNS dapat langsung mengajukan perkara kepada hakim atas kuasa penuntut umum
- b. dalam sidang pengadilan tidak perlu dibacakan surat tuduhan,
- c. pengajuan saksi sepanjang diperlukan;
- d. administrasi/pengisian formulir sangat sederhana;
- e. waktu persidangan relatif sangat singkat;
- f. mengadili dengan hakim tunggal;
- g. mengadili pada tingkat pertama dan terakhir.

Akan tetapi pada Pemda Tingkat I Lampung dan Jawa Tengah upaya mengefektifkan dan mengefisiensikan penyelenggaraan peradilan pidana belum nampak ada, sehingga lembaga-lembaga yang menyediakan peradilan secara cepat masih kurang dipergunakan sebagaimana mestinya. Penyelenggaraan peradilan pidana masih bersifat konvensional dengan

menggunakan penyelenggaraan peradilan seperti pada acara pemeriksaan perkara biasa, sehingga keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh dengan menggunakan acara pemeriksaan cepat seperti diuraikan di atas belum dimanfaatkan secara optimal.

BAB VI PENUTUP

Timbulnya jenis-jenis kejahatan dalam dimensi baru yang meningkat dan berkembang sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat tidak seluruhnya dapat terjangkau oleh Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Meningkatnya kualitas kejahatan baik dari segi pelaku dan modus operandi yang menggunakan peralatan dan teknologi canggih kurang diimbangi dengan peningkatan kemampuan aparat penegak hukum (khususnya Polri) baik dari segi kualitas sumber daya manusia, pembiayaan, maupun sarana dan prasaranya, sehingga kurang dapat menanggulangi kejahatan secara intesif. Oleh karena itu, kebijakan untuk menanggulangi masalah-masalah kejahatan di atas dilakukan dengan mengadakan peraturan perundang-undangan di luar KUHP baik dalam bentuk undang-undang pidana maupun undang-undang administratif yang bersanksi pidana.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) penanganan masing-masing tindak pidana tersebut diselenggarakan oleh penyidik yang berbeda dengan hukum acara pidananya masing-masing. Tindak pidana umum adalah tindak pidana kejahatan dan pelanggaran yang diatur di dalam KUHP yang penyidikannya dilakukan oleh Polri dengan menggunakan ketentuan yang terdapat dalam KUHAP. Tindak pidana khusus adalah tindak pidana di luar KUHP seperti Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Tindak Pidana Ekonomi, Undang-undang pemberantasan Kegiatan Subversi, dan sebagainya yang penyidikannya dilakukan oleh Polri, kejaksaan, dan pejabat penyidik lain sesuai dengan ketentuan-ketentuan khusus hukum acara pidana bersangkutan. Adapun tindak pidana tertentu adalah tindak pidana di luar KUHP yang tidak termasuk dalam tindak pidana

khusus, seperti Undang-Undang Hak Cipta, Undang-Undang Keimigrasian, peraturan daerah, dan sebagainya yang merupakan undang-undang administrasi yang bersanksi pidana, yang penyidikannya dilakukan oleh Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dengan menggunakan ketentuan yang terdapat dalam KUHAP. Dengan demikian, urgensi keberadaan PPNS sangat penting dan diperlukan dalam penegakan hukum pidana, khususnya penegakan terhadap peraturan perundang-undangan dalam lingkup bidang tugasnya yang bersifat spesifik dan teknis.

Manfaat PPNS dalam penegakan peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah dapat dilihat dari adanya peningkatan kepatuhan masyarakat terhadap peraturan daerah yang secara langsung atau tidak langsung meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) serta efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan peradilan pidana terhadap pelanggaran peraturan daerah. Untuk dapat mencapai pemanfaatan yang optimal dari PPNS dalam penegakan Peraturan daerah, maka paling tidak perlu adanya dua macam pedoman atau pola pelaksanaan kegiatan PPNS yang meliputi: Pedoman/pola pelaksanaan pembinaan terhadap PPNS dan pedoman/pola pelaksanaan operasi penegakan peraturan daerah oleh PPNS di lingkungan pemerintah daerah.

Tidak adanya pedoman pembinaan dan pedoman teknis pelaksanaan operasi penegakan peraturan daerah di lingkungan Pemda Tingkat I Lampung mengakibatkan pelaksanaan penegakan peraturan daerah belum berjalan sebagaimana mestinya, baik dari segi aparat yang menanganinya maupun penerapan sanksinya. Demikian pula halnya dengan PPNS pada Pemerintah daerah Tingkat I Jawa Tengah. Pada Pemda Tingkat I Jawa Tengah hanya terdapat pengaturan dalam Peraturan Daerah No. 1 Tahun 1988 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah.

Berbeda dengan dua daerah di atas, pada Pemerintah DI Yogyakarta, terdapat beberapa peraturan daerah yang mengatur mengenai PPNS, yaitu Perda Propinsi DIY No 1 Tahun 1987 tentang PPNS di Lingkungan Pemerintah Propinsi DIY, sebagai pedoman umum pelaksanaan pembinaan dan operasional PPNS di Propinsi DIY; Keputusan Gubernur Kepala DIY No. 63/TIM/1989 tentang Tim Pembina Pelaksanaan Tugas-tugas PPNS di Lingkungan Pemerintah Propinsi DIY yang telah diubah dan ditambah terakhir dengan Keputusan Gubernur Kepala DIY No. 25/TIM/1996; dan Keputusan Gubernur Kepala DIY No. 1/KPTS/1993 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Operasi Penegakan peraturan daerah oleh PPNS, serta Keputusan Gubernur Kepala D.I. Yogyakarta No. 404/KPTS/1994 tentang Pembentukan Sekretariat Bersama. Dilkebjapol Propinsi D.I. Yogyakarta.

Dengan pedoman Teknis Pelaksanaan Operasi Penegakan Hukum oleh PPNS di lingkungan Pemda DI Yogyakarta, proses penyelenggaraan peradilan dapat berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan arahan peraturan perundang-undangan, karena penyelenggaraan peradilan demikian mempunyai beberapa keuntungan, yaitu PPNS dapat langsung mengajukan perkara kepada hakim atas kuasa penuntut umum, dalam sidang pengadilan tidak perlu dibacakan surat tuduhan; pengajuan saksi sepanjang diperlukan; administrasi/pengisian formulir sangat sederhana, waktu persidangan relatif sangat singkat, mengadili dengan hakim tunggal, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir.

Pada umumnya faktor penghambat penegakan peraturan daerah oleh PPNS adalah dibatasinya wewenang PPNS dalam pelaksanaan fungsi dan tugasnya, termasuk wewenang upaya paksa; kurangnya dukungan dari pimpinan instansi/unit kerja terhadap PPNS guna menggugah semangat para PPNS di lingkungan pemerintah daerah yang belum ada kemauan melakukan penyidikan dalam rangka penegakan peraturan daerah; kurangnya

perencanaan koordinasi dan tidak adanya petunjuk-petunjuk teknis operasional; kurangnya penguasaan mengenai taktis dan teknis penyidikan; kurangnya sarana dan prasarana yang menunjang operasional PPNS, terjadinya promosi/mutasi terhadap PPNS, sehingga berakibat yang bersangkutan tidak lagi dapat mengawal/menegakkan peraturan daerah yang mengandung sanksi pidana; masih kurangnya keberanian PPNS untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana yang terjadi, karena ada kecenderungan untuk melakukan tindakan administratif terhadap beberapa jenis tindak pidana meskipun perbuatan itu mempunyai unsur dan bukti untuk dilakukan penyidikan; terbatasnya jumlah PPNS, sehingga tidak cukup mengamankan peraturan daerah yang ada baik peraturan daerah tingkat I maupun peraturan daerah tingkat II; PPNS merangkap tugas rutin sebagai pegawai negeri sipil pada umumnya, sehingga mereka tidak berkonsentrasi pada tugas dan wewenangnya selaku PPNS; PPNS tidak/belum mendapat tunjangan khusus, hanya mendapat uang saku untuk kegiatan operasional (operasi yustisi).

Faktor pendukung pelaksanaan penegakan peraturan daerah oleh PPNS di lingkungan pemerintah daerah adalah adanya peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pelaksanaan tugas dan wewenang PPNS dalam melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah; adanya koordinasi dan pengawasan dari penyidik Polri terhadap PPNS di lingkungan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penyidikan dalam rangka penegakan hukum pelanggaran peraturan daerah.

Keberhasilan penegakan hukum yang dilaksanakan oleh PPNS tidak terlepas dari karakteristik sistem peradilan pidana. Sebagai suatu sistem, peradilan pidana mempunyai perangkat struktur atau subsistem yang seharusnya bekerja secara koheren, koordinatif, dan integratif agar dapat

mencapai efisiensi dan efektivitas yang maksimal. Kombinasi antara efisiensi dan efektivitas sangat penting, karena belum tentu efisiensi masing-masing subsistem dengan sendirinya menghasilkan efektivitas. Fragmentasi yang bersifat mutlak pada suatu subsistem akan mengurangi fleksibilitas sistem dan pada gilirannya akan menjadikan sistem tersebut secara keseluruhan disfungsional. Dalam konteks itulah PPNS sebagai subsistem dari sistem peradilan pidana merupakan pula sub dari subsistem yang lebih besar yang proses bekerjanya tergantung, pula pada sistem yang lebih besar itu. Pengkajian mengenai keberadaan PPNS sebagai suatu organisasi dapat dikemukakan di sini unsur-unsur organisasi berupa (1) orang-orang; (2) teknik-teknik; (3) informasi; (4) struktur, dan (5) tujuan.

Tujuan dari setiap organisasi adalah untuk mencapai sasaran yang dikehendaki dengan kualifikasi produktivitas serta kepuasan, atau gabungan dari keduanya, tergantung dari kegiatan yang dijalankan oleh organisasi yang bersangkutan, dalam hal ini lembaga PPNS. Untuk mencapai hal tersebut maka unsur-unsur organisasi itu harus dioperasionalkan, yang menampakkan diri dalam wujud bergeraknya organisasi tersebut. Aktivitas untuk mengkoordinasi unsur-unsur tersebut disebut sebagai pengelolaan organisasi. aktivitas inilah yang bertanggungjawab terhadap karya, pertumbuhan dan kelangsungan hidup organisasi. Selama organisasi itu bekerja, ia berhadapan pula dengan masalah lingkungan yang harus diterima dan diperhitungkannya, berupa lingkungan-lingkungan sosial, politik, manusia, ekonomi serta teknologi.

Hukum sebagai suatu subsistem sosial akan sangat tergantung pada pertanyaan apakah pada sistem sosial bersangkutan hukum akan diterapkan dan akan dipatuhi karena adanya ancaman/paksaan atau karena memang merupakan "kebiasaan".

Penegakan terhadap peraturan daerah yang diselenggarakan oleh

PPNS di lingkungan pemerintah daerah, akan sangat tergantung pertanyaan apakah kebutuhan daerah bersangkutan memang memerlukan keteraturan aktivitas kehidupan masyarakat dalam mendukung pelaksanaan kegiatan pembangunan.

Suatu peraturan tidak akan berlaku secara efektif dan efisien di kalangan masyarakat apabila tidak didukung oleh faktor-faktor aparat, struktur, teknik-teknik, informasi, dan tujuan untuk hal mana peraturan tersebut diberlakukan. Penegakan peraturan daerah oleh PPNS di lingkungan pemerintah daerah yang tidak memperhatikan faktor-faktor pendukung tersebut, kurang dapat berjalan sebagaimana mestinya. Tetapi sebaliknya, pada pemerintah daerah yang mendayagunakan faktor-faktor pendukung tersebut, pelaksanaan operasi dan pembinaan PPNS dalam penegakan peraturan daerah menunjukkan hasil yang cukup baik.

Penyelenggaraan peradilan pidana dalam proses penyelesaian hukum terhadap pelanggaran peraturan daerah hanya dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien, apabila terdapat pola pelaksanaan operasi dan pola pembinaan PPNS di lingkungan Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi, "Kebijakan Penanggulangan Kejahatan dengan Hukum Pidana". Masalah-Masalah hukum Fakultas Hukum Undip, No. 2-4, Th. XII, 1982.
-, "Kebijakan Penanggulangan Kejahatan dengan Hukum Pidana" dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni, 1984.
- ✓ "Polisi Sebagai Penegak Hukum", dalam Sunarto dan Thomas Adyan (ed.), *Peningkatan Wibawa Penegakan Hukum* Bandar Lampung: Sagitarius, 1987. ✓
- *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- ✓ Banarusman (Dir. Binmas Polri), "Identifikasi Faktor-Faktor Stimulan Timbulnya Gangguan Kamtibmas dan Upaya Penanggulangannya". Makalah Seminar Surabaya Polda Jatim, 1990. ✓
- ✓ Davies, Howard and David Holcroft, *Jurisprudence Texts and Commentary*. London: Buttersworth, 1991. ✓
- ✓ Goldstein, Joseph, *Criminal Justice, Law and Politics*. George F. Cole, Massachusetts: Duxburg Press, 1976. ✓
- ✓ Hamzah, Audi. *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983. → Dalam daftar pustaka Andi Hamzah (Footnote 12, Halaman 88)
- ✓ Hippy, M. Ridwan (Kol. Pol), "Tinjauan Sosiologis tentang Pelaksanaan Tugas Polri dalam Pengakuan Hukum Pidana". Makalah Seminar Kriminologi V, Semarang: Fakultas Hukum Undip, 1986. ✓
- ✓ Hoefnagels, G. Peter. *The Other Side of Criminology*. Holland: Kluwer B.V., Deventer, 1973.
- ✓ Hadisuprpto, Paulus, "Manfaat Tindakan Nonhukum dalam Menunjang Sistem Peradilan Pidana (Tinjauan dari Aspek Perundang-Undangan Pidana, Pengetahuan serta Sikap Penegak Hukum)". Tesis, Semarang: Program Pascasarjana KPK UI-Undip, 1988.

- ✓ Hart, H.L.A., *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press, 1961. ✓
- ✓ Harian Pagi Kompas, 5 Maret 1997. ✓
- Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen, *Fungsi dan Struktur Pamong Praja Bandung*: Alumni, 1978.
- ✓ Husin, Kadri, "Sistem Peradilan Pidana Menurut KUHP". Tesis. Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 1985. ✓
- ✓ Kesimpulan Diskusi antar Dosen Hukum Pidana dan Kriminologi dalam Membahas RUU Kejaksaan RI. Bandung: FH Unpar, 1991. ✓
- ✓ Koenarto, "Trend Kejahatan Dan Kebijakan Penanggulangannya", Semarang Fakultas Hukum Undip, 1991. ✓
- ✓ Lev, Daniel S, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES, 1990. ✓
- Logman, Loebby, *Sejarah Perkembangan Hukum Pidana*, Jakarta: LEBSI, 1988.
- ✓ Muladi dan Barda Mawawi Arief, "Ruang Lingkup Penegakan Hukum Pidana dalam Konteks Politik Kriminal", Makalah Seminar Kriminologi V, Semarang Fakultas Hukum Undip, 1986. ✓
- ✓ Muladi, "Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa akan Datang" Pidato Pengukuhan *Guru* besar bidang Hukum Pidana. Semarang: Fakultas Hukum Undip, 1990.
- ✓ "Sinkronisasi Pelaksanaan Penegakan Hukum dalam Mewujudkan Integrated Criminal Justice System", Makalah, Yogyakarta: UGM, 1990. ✓
- ✓ "Kejahatan Orang-orang Terhormat dan Permasalahannya Ditinjau dari Penegakan Hukum Pidana" Makalah Penataran. Semarang: Fakultas Hukum Undip, 1993. ✓
- ✓ Packer, Herbert L. *The Limits of Criminal Sanction*. California: Stanford University Press., 1968. ✓
- ✓ Patra, J.W. *Analyzing the Criminal Justice System*. Massachusetts: DC.

Heath and Company, Lexington Books, 1978.

- ✓ Pokja Mabes Polri, "Peranan Statistik Kriminal dalam Penegakan Hukum Pidana", Makalah Seminar Kriminologi V, Semarang: Fakultas Hukum Undip, 1986. ✓
- Quinley, Richard. *The Social Reality of Crime*. Boston: Little, Brown and Company, 1970.
- ✓ Rasjidi, Lili. *Filsafat Hukum. Apakah Hukum Itu?*. Bandung: Reraadja Karya, 1985. ✓
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*. Bandung: Alumni, 1977,
- ✓ *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Alumni, 1977
- *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1977.
- *Permasalahan Hukum di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1978.
- ✓ *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Bandung: Sinar Baru, tanpa tahun. ✓
- (ed) *Hukum dalam Perspektif Sosial*. Bandung: Alumni, 1981.
- ✓ *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Alumni, 1983. ✓
- *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa 1983. ✓
- *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Sinar Baru, 1985.
- ✓ *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1982. ✓
- "Pendekatan Sosiologis dalam Penyelenggaraan Hukum Pidana", Makalah Seminar Kriminologi V, Semarang: Fakultas Hukum Undip, 1986.
- Reksodiputro, Mardjono. "Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat pada Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-batas Toleransi)."

Pidato Pengukuhan Guru Besar bidang Ilmu Hukum. Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1993.

- ✓ *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Kedua*. Jakarta: PPKPH, 1995. ✓
- *Bunga Rampai Permasalahan dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Ke 11/Hri*. Jakarta: PPKPH, 1997. ✓
- ✓ **Skolnick, Jerome. H.** *Justice Without Trial. Law Enforcement in Democratic Society*, New York: John Wiley & Sons, 1975. ✓
- Soekanto, Soerjono. *Kesadaran Wukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: CV. Rajawali, 1982,
- ✓ *Penegakan Hukum*. Bandung: Bina Cipta, 1983. ✓
- ✓ dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: CV. Rajawali, 1985.
- "Pendekatan Sosiologis terhadap Penegakan Hukum", Makalah Seminar, Bandar Lampung: Fakultas Hukum Unila, 1987.
- *Sosiologi Suatu Pengantar*. Edisi Baru Keempat Jakarta, Rajawali Press, 1990.
- ✓ *Polisi dan Lalu Lintas (Analisis Menurut Sosiologi Hukum)*. Bandung: Mandar Maju, 1990. ✓
- ✓ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 1981. ✓
- ✓ Susanto, I.S., "Statistik Kriminal Sebagai Konstruksi Sosial, Penyusunan, Penggunaan dan Penyebarannya, Suatu Studi Kriminologi", Disertasi, Semarang: Fakultas Hukum Undip, 1990. ✓
- ✓ "Tinjauan Yuridis Kriminologis terhadap Kejahatan Perbankan", Makalah Seminar Semarang Fakultas Hukum Undip, 1990.
- Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri, "Pengarahan pada Rapat Kerja Teknis Pembina Penyidik Pegawai Negeri Sipil" Tanggal 18

September 1996 di Yogyakarta. ✓

- ✓ Thaib, Amir, "Peraturan Perundang-undangan yang Menjadi Dasar Hukum PPNS di Lingkungan Pemerintah Daerah". Semarang: Biro Pemerintahan Umum Pemda Tingkat I Jawa Tengah, 1997. ✓
- ✓ Yani, K. Letkol (Pol), "Kurikulum Pendidikan PPNS di Lingkungan Pemerintah Daerah" Bahan Pelatihan Pendidikan PPNS Pemda. Jakarta: Depdagri, 1997. ✓