

# CATATAN HUKUM

## PENINGKATAN PENDAYAGUNAAN PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM MELAKSANAKAN TUGAS PEMBINAAN KETENTERAMAN DAN KETERTIBAN DI WILAYAH/DAERAH\*

O. Ch. Besila\*\*

### I. PENDAHULUAN

Arah dan tujuan pembangunan nasional termuat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), yaitu untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk dapat mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam satu butir dari Trilogi Pembangunan, diperlukan terciptanya stabilitas nasional yang sehat dan dimanis. Hal tersebut merupakan refleksi dari suasana tertib dan tenteram dalam kehidupan bermasyarakat.

Dalam menegakkan ketertiban dan ketenteraman tersebut diperlukan upaya penegakan tertib hukum dalam rangka memantapkan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai dan kerangka pembangunan lebih lanjut, sehingga dapat menciptakan iklim yang lebih baik dalam dinamika pembangunan masyarakat seutuhnya.

Dalam Tap MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara dirumuskan, bahwa pembangunan aparatur pemerintah diarahkan pada terciptanya aparatur yang memiliki kemampuan untuk mengayomi masyarakat dan mendukung pembangunan nasional serta ditujukan kepada pemantapan kelembagaan aparatur hukum dan peningkatan kemampuan profesional aparatnya.

Pembangunan aparatur hukum dilaksanakan melalui pembinaan profesi hukum serta pemantapan semua organisasi dan lembaga hukum agar aparatur hukum mampu

---

\* Tulisan ini merupakan penyempurnaan dari makalah yang pernah disampaikan penulis dalam rapat kerja yang diselenggarakan oleh Pemerintah Umum dan Otonomi Daerah Depdagri di Jakarta, 29-31 Mei 1991. Tulisan ini diangkat kembali, mengingat materinya masih sangat aktual dan relevan dengan permasalahan sekarang ini.

\*\* Mantan Direktur Pidana Ditjen Kumdang Depkeh; Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.\*

melaksanakan tugas kewajibannya yang mencakup penyuluhan, penerapan dan penegakan serta pelayanan hukum secara profesional dalam rangka pemantapan fungsi dan peranan hukum sebagai sarana pengatur dan pengayom masyarakat. Kualitas dan kemampuan aparat hukum harus dikembangkan melalui peningkatan kualitas manusianya, baik tingkat kemampuan profesionalnya maupun kesejahteraannya, serta didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai. Kualitas aparat hukum harus tercermin dalam sikap yang menjunjung tinggi kejujuran, kebenaran dan keadilan, bersih, berwibawa dan bertanggung jawab dalam perilaku keteladanan.

Lebih jauh lagi GBHN mengamanatkan, bahwa penerapan hukum dan penegakan hukum dilaksanakan secara tepat dan lugas tetapi manusiawi berdasarkan asas keadilan dan kebenaran dalam rangka mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum, meningkatkan tertib sosial dan disiplin nasional, mendukung pembangunan serta memantapkan stabilitas nasional yang mantap dan dinamis.

Sebelumnya, dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, juga telah disinggung, bahwa pembangunan dan pembinaan hukum diarahkan agar hukum mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang, sehingga dapatlah diciptakan ketertiban dan kepastian hukum dan memperlancar pembangunan. Dalam rangka itu perlu dilanjutkan usaha-usaha untuk: (1) peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional, dengan antara lain mengadakan pembaharuan kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat; (2) menertibkan badan-badan penegak hukum sesuai dengan fungsi dan wewenang masing-masing; (3) meningkatkan kemampuan dan kewibawaan aparat penegak hukum; (4) membina penyelenggaraan bantuan hukum untuk golongan masyarakat yang kurang mampu.

Dalam rangka melaksanakan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 di atas, pada tanggal 12 September 1979, pemerintah menyampaikan RUU tentang Hukum Acara Pidana ke DPR untuk mendapatkan persetujuan. Pada tanggal 31 Desember 1981 rancangan itu disahkan oleh Presiden RI menjadi Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 (LN No. 76, TLN No. 3209), yang lazim dikenal dengan KUHAP.

## II. SISTEM PERADILAN PIDANA DAN POLISI PAMONG PRAJA

Dengan diundangkannya KUHAP, terjadi perubahan fundamental dalam sistem peradilan pidana yang mempengaruhi pula sistem penyidikan. Perubahan fundamental tersebut antara lain :

1. Sistem peradilan pidana yang mengutamakan perlindungan hak asasi manusia di mana masyarakat dapat menghayati hak dan kewajibannya, yang dalam bidang penyidikan dinyatakan antara lain dengan menjamin hak-hak tersangka dan perlakuan terhadap tersangka secara layak dan sebagai subjek.
2. Peningkatan pembinaan sikap para petugas penegak hukum sesuai dengan wewenang dan fungsi masing-masing dengan pembinaan tugas, wewenang, dan tanggung jawab. Pembidangan tersebut tidak berarti mengotak-kotakkan tugas, wewenang, dan tanggung jawab, tetapi mengandung koordinasi dan sinkronisasi.
3. Kedudukan Polri sebagai penyidik yang mandiri tidak dapat terlepas dari fungsi penuntutan dan pengadilan, di mana terjalin adanya hubungan koordinasi fungsional dan instansisional serta adanya sinkronisasi pelaksanaan.
4. Polri sebagai penyidik utama wajib mengkoordinasikan penyidikan penjawab pegawai negeri sipil dengan memberikan pengawasan, petunjuk, dan bantuan.
5. Adanya pembatasan wewenang yang lebih sempit dan pengawasan yang lebih bagi penyidik demi penegakan hukum dan perlindungan hak asasi.
6. Kewajiban penyidik untuk memberikan perlakuan yang layak disertai kewajiban memberikan perlindungan dan pengayoman, misalnya dalam hal tersangka tidak mampu dan tidak mempunyai penasihat hukum.
7. Pembatasan wewenang dan pengetatan pengawasan terhadap penyidik, yang dilengkapi dengan pendampingan oleh pembela kepada tersangka yang diperiksa.

Perubahan fundamental tersebut menimbulkan konsekuensi diperlukannya peningkatan kemampuan secara teknis profesional dan teknis yuridis yang pada akhirnya secara umum diperlukan peningkatan pendayagunaan, khususnya terhadap PPNS.

Sehubungan dengan gerak lajunya pembangunan nasional dalam era Pelita VI, maka tugas kepala wilayah selalu wakil pemerintah pusat di daerah, praktis semakin berat, terutama dalam pembinaan ketenteraman dan ketertiban wilayah. Oleh karena itu, sebagai konsekuensinya keberadaan perangkat polisi pamong praja mempunyai arti khusus dan penting, serta mempunyai peranan cukup strategis sebagai pembantu kepala wilayah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum, khususnya di bidang ketenteraman dan ketertiban dalam masyarakat.

Keberadaan polisi pamong praja dalam rangka meningkatkan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah harus diselaraskan dengan

perkembangan gerak laju pembangunan. Untuk itu diperlukan upaya untuk meningkatkan pembinaan serta melakukan penjabaran secara tegas tugas, wewenang, dan tanggung jawab polisi pamong praja.

Dilihat dari tugas dan fungsi polisi pamong praja sebagai aparat pembantu kepala wilayah dalam menyelenggarakan pemerintahan umum di atas, maka polisi pamong praja berwenang melakukan tindakan penertiban terhadap warga masyarakat yang tidak melaksanakan ketentuan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah serta melakukan tindakan represif nonyustisial terhadap anggota masyarakat yang tidak melaksanakan kewajibannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dari kewenangan polisi pamong praja sebagaimana diuraikan tersebut, menurut hemat kami, polisi pamong praja secara materiil tidak tertutup kemungkinannya diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan selaku penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh anggota masyarakat terhadap peraturan di daerah.

Dengan demikian, PPNS yang terdiri dari polisi pamong praja dimungkinkan untuk dapat melaksanakan kewenangannya selaku penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Ayat (1-b) KUHAP dengan beberapa penyesuaian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

### III. DASAR HUKUM PNPS DAN POLISI PAMONG PRAJA

#### A. PNPS

Tugas PNPS adalah melakukan penyidikan. Menurut Pasal 1 Butir (2) KUHAP, penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Pasal 6 Ayat (1) KUHAP menyatakan, bahwa yang dimaksud dengan penyidik adalah: (a) pejabat polisi negara RI, (b) pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Kemudian dalam Pasal 7 Ayat (2) dirumuskan, bahwa 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.

Dalam hal tindak pidana telah selesai disidik oleh PPNS, maka hasil penyidikan (berita acara pemeriksaan) diserahkan kepada penuntut umum melalui penyidik

tersebut pada Pasal 6 Ayat (1) huruf a. Dalam hal melaksanakan tugas penyidikan, PPNS secara teknis yustisial di bawah koordinasi penuntut umum, sedangkan secara teknis administratif di bawah koordinasi penyidik yang sebagaimana disebut dalam Pasal 6 Ayat (1) huruf a, sehingga dalam hal penyerahan berita acara penyidik langsung di bawah koordinasi dan disampaikan ke penuntut umum melalui penyidik Polri.

Kewajiban penyidik untuk segera melakukan tindakan penyidikan yang diperlukan, bilamana ia sendiri yang mengetahui atau telah menerima laporan, baik hal tersebut berasal dari penyidikan dengan atau tanpa disertai berita acara, maupun laporan ataupun pengaduan seseorang yang mengalami, melihat, menyaksikan, dan atau menjadi korban peristiwa yang merupakan tindak pidana (Pasal 106, 108).

Dalam hal PPNS tertentu tersebut yang menangani perkaranya, maka sejak laporan/pengaduan diterimanya, ia wajib memberitahukannya kepada penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Ayat (1) huruf a dan kemudian oleh penyidik yang dimaksud oleh Pasal 6 Ayat (1) huruf a diteruskan kepada penuntut umum [Pasal 103 Ayat (2) dan (3) KUHAP].

Dalam rangka koordinasi dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (2), maka PPNS tertentu diwajibkan untuk melaporkan penyidik Polri terhadap proses penyidikan yang dilakukannya dan bukti-bukti yang diketemukan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada penuntut umum melalui penyidik Polri.

## **B. Polisi Pamong Praja**

Dalam Keputusan Mendagri tertanggal 7 Januari 1982 (Bab Menimbang Sub a) ditegaskan, bahwa untuk melaksanakan Pasal 86 UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, perlu disusun peraturan pemerintah yang mengatur kedudukan, tugas, hak, dan wewenang polisi pamong praja. Ketentuan dalam keputusan tersebut merupakan pengejawantahan dari Pasal 86 Ayat (2) UU No. 5 Tahun 1974.

Dalam kenyataannya, kedudukan, tugas, dan wewenang sebagaimana dimaksud oleh Keputusan Mendagri di atas tidak diatur dengan peraturan pemerintah, tetapi dengan Instruksi Mendagri No. 33, tanggal 24 Desember 1990 tentang Organisasi dan Tata Kerja. Terlepas dari substansi instruksi tersebut, secara teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, materi muatan dan bentuknya tidak selaras sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 86 Ayat (2) UU No. 5 Tahun 1974.

Dasar pembentukan Instruksi Mendagri di atas adalah Pasal 91 Huruf (d) UU No. 5 Tahun 1974 yang berbunyi: "Selama belum ditetapkan peraturan pelaksanaan dimaksud dalam huruf c pasal ini, maka diikuti instruksi, petunjuk atau pedoman yang ada atau yang akan diadakan oleh Menteri Dalam Negeri sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini." Dari ketentuan di atas, jelas bahwa Pasal 91 ini berlaku hanya mengisi kekosongan hukum selama peraturan pemerintah belum lahir sebagai yang dijaminatkan oleh Pasal 86 Ayat (2) UU No. 5 Tahun 1974.

Mengenai kedudukan dan status polisi pamong praja sebagaimana dirumuskan dalam Instruksi Mendagri No. 33 Tahun 1990 (Angka A Lampiran I) dinyatakan, bahwa satuan polisi pamong praja mempunyai kedudukan sebagai perangkat dekonsentrasi dan merupakan unsur pelaksana wilayah. Pada Angka 2 dari instruksi itu, dinyatakan bahwa anggota satuan polisi pamong praja mempunyai status sebagai pegawai negeri sipil. Lebih lanjut juga dirumuskan, bahwa polisi pamong praja mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan penertiban dan melakukan tindakan represif dan yustisiil.

Ketentuan di atas dapat dikaitkan dengan Pasal 43 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1974, yang berbunyi: "Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan-ketentuan peraturan daerah, dilakukan oleh alat-alat penyidik dan penuntut umum dengan peraturan perundangan yang berlaku." Selanjutnya dalam Ayat (2)-nya berbunyi: "Dengan peraturan daerah dapat ditunjuk pegawai-pegawai daerah yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan-ketentuan peraturan daerah." Dari ketentuan tersebut, yang menjadi masalah adalah: apakah Pasal 43 di atas dapat diartikan sebagai ketentuan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 86 Ayat (1) jo. Instruksi Mendagri di atas? Hal ini mengingat, bahwa dalam Pasal 86 Ayat (1) dan Instruksi Mendagri tersebut dinyatakan, bahwa polisi pamong praja membantu kepala wilayah dan pemerintahan umum, sedangkan yang dimaksud oleh Pasal 43 adalah memuat ketentuan penunjukan pegawai daerah yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran peraturan daerah.

Adapun dalam Instruksi Mendagri (Huruf d, yang mengatur perihal jenjang karir) antara lain dinyatakan, bahwa pengangkatan terhadap PNPS hendaknya diprioritaskan dari anggota polisi pamong praja di setiap tingkat wilayah pemerintahan. Agar secara yuridis formil perlu perumusan dan pengaturan secara tegas; hak dan wewenang dari polisi pamong praja yang telah berat tugasnya, ialah membantu kepala wilayah dalam pemerintahan, maka untuk menghindari adanya kseimpangsiuran penafsiran, hendaknya segera dikeluarkan peraturan pemerintah, sehingga Pasal 86 Ayat (1) dan (2) merupakan *umbrella act* dari peraturan pemerintah yang hendak disusun itu.

#### IV. LINGKUP TUGAS DAN WEWENANG

Berdasarkan Pasal 7 Ayat (2) UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, dinyatakan bahwa penyidik sebagaimana dalam Pasal 6 Ayat (1) Huruf b mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik tersebut dalam Pasal 6 Ayat (1) Huruf a. Juga ditegaskan, bahwa dalam melakukan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dan (2), penyidik wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku.

Dari ketentuan pasal tersebut, secara tegas ditentukan bahwa tugas dan kewenangan penyidik pegawai negeri sipil diatur berdasarkan undang-undang yang menjadi dasar hukum pendelegasian kewenangannya, karena masing-masing unit mempunyai tugas pokok tersendiri. Dalam Instruksi Mendagri dirumuskan tugas dan fungsi polisi pamong praja sebagai berikut:

1. Membantu kepala wilayah dalam menyelenggarakan pemerintahan umum terutama di bidang pembinaan ketenteraman dan ketertiban di wilayah.
2. Mengawasi ketaatan anggota masyarakat terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan keputusan kepala wilayah/daerah serta pengaturan perundangan lainnya yang menjadi tugas kepala wilayah.
3. Melakukan koordinasi dengan aparat ABRI dan aparat ketertiban lainnya di wilayah masing-masing, apabila dipandang perlu.
4. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala wilayah sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

Selanjutnya, dinyatakan dalam instruksi itu, bahwa untuk melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud di atas, satuan polisi pamong praja mempunyai wewenang sebagai berikut:

1. Melakukan tindakan penertiban terhadap perbuatan-perbuatan warga masyarakat yang tidak melaksanakan ketentuan dalam peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.
2. Melakukan tindakan represi nonyustisial terhadap anggota masyarakat yang tidak melaksanakan kewajiban sesuai ketentuan yang berlaku.

Dari uraian di atas tampak bahwa tugas dan wewenang polisi pamong praja sebagai pembantu kepala wilayah pada dasarnya bersumber pada wewenang kepala wilayah dalam bidang pengaturan, dan sifat kewenangan kebijaksanaan kepala wilayah tersebut dapat berbentuk preventif dan represif.

## V. KETERKAITAN PPNS DENGAN INSTANSI LAIN

Keputusan Mendagri tentang PNPS di lingkungan pemerintah daerah didasarkan pada Keputusan Mendagri No. 23 Tahun 1986. Dalam Bab V Pasal II keputusan tersebut dinyatakan, bahwa bidang-bidang penyidikan yang dilakukan penyidikannya oleh PNPS, baik pada propinsi Dati I maupun pada kabupaten/kotamadya Dati II, hanya terbatas pada pelanggaran yang diatur dalam peraturan daerah yang telah berlaku sah dan telah diundangkan dalam lembaran daerah.

Dengan terbatasnya wewenang PNPS tersebut, dikandung maksud untuk bekerja sama dengan pihak penyidik umum (kepolisian) karena pihak PNPS tidak berwenang melakukan penangkapan dan penahanan, bahkan pengeledahan/penyitaan. Hal ini telah didukung oleh peraturan perundangan di mana koordinasi dari PNPS ini tetap ada di tangan penyidik umum [Pasal 6 Ayat (1-a) KUHAP].

## VI. PENUTUP

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat jelas bahwa perlu ada pengaturan secara tegas mengenai kedudukan, hak, dan wewenang polisi pamong praja dalam peraturan perundang-undangan, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 86 Ayat (2) UU No. 5 Tahun 1974. Di samping itu, disarankan agar perlu diatur lebih lanjut mengenai kedudukan, tugas, hak, dan wewenang polisi pamong praja dalam suatu rancangan peraturan pemerintah dengan memperhatikan masukan dan pokok-pokok pikiran yang berasal dari berbagai lapisan masyarakat.