

**PARADOKS TINDAKAN HUKUM PENYIDIK PEGAWAI  
NEGERI SIPIL DALAM SISTEM PERADILAN  
PIDANA INDONESIA**

**Sidang Terbuka**

Diajukan sebagai Bahan Sidang Terbuka Dalam Rangka Penulisan Disertasi  
Program Doktor Ilmu Hukum (Dr.)



Oleh:

**BASUKI**

**201702026212**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS JAYABAYA  
JAKARTA  
2020**

**Lembar Persetujuan**

**PARADOKS TINDAKAN HUKUM PENYIDIK PEGAWAI  
NEGERI SIPIL DALAM SISTEM PERADILAN  
PIDANA INDONESIA**

Disusun Oleh

**Basuki**

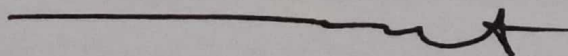
**201702026212**

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian guna memperoleh gelar Doktor dalam bidang ilmu  
Hukum pada program Doktor Ilmu Hukum di Program Pasca Sarjana Universitas Jayabaya

Telah disetujui untuk Ujian Terbuka

Pada tanggal, 19/11 - ..... 2020

**KETUA PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM**



**Prof. Dr. H. Fauzie Yusuf Hasibuan, S.H., M.H.**

**Lembar Persetujuan Promotor**

**PARADOKS TINDAKAN HUKUM PENYIDIK PEGAWAI  
NEGERI SIPIL DALAM SISTEM PERADILAN  
PIDANA INDONESIA**

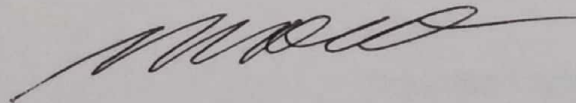
Disusun Oleh :

**Basuki**  
**201702026212**

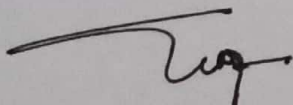
Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian Guna Memperoleh  
Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum Pada Program Doktor Ilmu Hukum di  
Program Pascasarjana Universitas Jayabaya

Telah disetujui untuk : Ujian Terbuka  
Oleh Tim Promotor

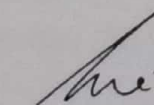
Promotor



**Prof. Dr. Muhammad Mustofa, MA.**



**Dr. Zulkarnaen Koto, S.H., M.H.**  
Ko-Promotor I



**Dr. Ramlani L. Sinaulan, S.H., M.H., M.M.**  
Ko-Promotor II

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Permasalahan penyimpangan antara peran yang diharapkan dan peran yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam menjalankan tugasnya inilah menjadi tumpang tindih. Walaupun PPNS mendapatkan kewenangan untuk menyidik berdasarkan Undang-undang yang menjadi dasar hukumnya (Pasal 6 ayat (1) huruf b), namun bukan berarti dapat mengacaukan jalannya sistem peradilan pidana yang telah ada agar tidak menimbulkan tumpang tindih dengan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik Polri, yang merupakan bagian dari sub sistem peradilan pidana. Sehingga penyidikannya terbatas sepanjang menyangkut tindak pidana yang diatur dalam undang-undang tersebut. Inilah yang menyebabkan penyelesaian dalam proses penyidikan berupa penangkapan dan penahanan merupakan bagian dari tindakan hukum.

Tindakan hukum PPNS pada dasarnya adalah tindakan yang dilakukan dalam rangka melaksanakan ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dalam rangka mengatur dan melayani kepentingan umum yang dikristalisasikan dalam peraturan

perundang-undangan yang bersangkutan.<sup>1</sup> Perilaku tumpang tindih yang dilakukan misalnya pada Putusan Pengadilan Negeri Tanjung Karang Nomor 01/Pid.Pra/2018/PN.Tjk, dimana permasalahannya adalah PPNS Badan Perikanan Lampung melakukan tindakan penyidikan tanpa adanya koordinasi dengan Penyidik Polri, bahkan secara sepihak melakukan penyitaan terhadap objek yang diduga tidak memiliki dokumen perikanan. Demikian pula pada Putusan Pengadilan Negeri Serang Nomor 5/Pid.Prap/2018/PN.Srg, Penyitaan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Stasiun Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Merak tidak sah.

Berdasarkan kedua putusan tersebut, memberi makna bahwa perilaku PPNS menyebabkan timbulnya tumpang tindih kewenangan antara PPNS dengan Penyidik Polri, yang dapat mengacaukan jalannya sistem peradilan pidana. Jika mengacu pada dimensi hubungan kerja antara PPNS dan penyidik Polri, seharusnya PPNS dalam melaksanakan tugasnya dapat berkoordinasi dengan dalam bentuk.<sup>2</sup> **Pertama**, pemberitahuan dimulainya penyidikan dalam bentuk Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP).<sup>3</sup> **Kedua**, PPNS dapat meminta kepada penyidik Polri untuk kepentingan penyidikan. Penyidik

---

<sup>1</sup> Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006. hlm. 123.

<sup>2</sup> Lihat Bab III Tentang Koordinasi Pada Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2010 Tentang Koordinasi, Pengawasan Dan Pembinaan Penyidikan Bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

<sup>3</sup> Lihat Pasal 6 ayat (3) huruf a PERKAP No. 20 Tahun 2010 yang berbunyi “menerima surat pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) oleh PPNS.”

Polri akan memberi petunjuk kepada PPNS. <sup>4</sup>Dan bantuan penyidikan<sup>5</sup> yang terdiri dari bantuan teknis<sup>6</sup>, bantuan taktis<sup>7</sup>, dan bantuan upaya paksa.<sup>8</sup>

*Ketiga*, penyerahan berkas perkara (pasal 8 ayat 3 huruf a KUHAP) yang telah disidik oleh PPNS kepada Penuntut Umum dan dilakukan melalui Penyidik Polri, seperti diatur dalam pasal 107 ayat (3) KUHAP. *Keempat*, PPNS yang memiliki kewenangan melakukan penyitaan, pelaksanaannya sesuai dengan hukum acara pidana, dengan ketentuan telah mendapatkan surat izin penyitaan dari ketua pengadilan Negeri Setempat,<sup>9</sup> namun jika PPNS yang tidak memiliki dapat meminta bantuan penyidik Polri yang akan ditujukan kepada Reskrim Polri.<sup>10</sup>

Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan bahwa penyidik Polri dapat melakukan penyidikan terhadap semua tindak pidana, sebagaimana diatur dalam pasal 14 ayat (1) huruf f Undang-undang RI Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia disebutkan kewajiban Polri untuk melakukan koordinasi, pembinaan dan pengawasan teknis terhadap PPNS.

Namun, KUHAP juga memberikan kesempatan yang sama kepada PPNS

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 8 ayat (4) PERKAP No. 20 Tahun 2010.

<sup>5</sup> Lihat Pasal 6 ayat (3) huruf b PERKAP No. 20 Tahun 2010 yang berbunyi “memberi bantuan teknis, taktis, upaya paksa dan konsultasi penyidikan kepada PPNS untuk penyempurnaan dan mempercepat penyelesaian berkas perkara.”

<sup>6</sup> Lihat Pasal 1 ayat (9) dan Pasal 8 ayat (1) PERKAP No. 20 Tahun 2010.

<sup>7</sup> Lihat Pasal 1 ayat (10) dan Pasal 8 ayat (2) PERKAP No. 20 Tahun 2010.

<sup>8</sup> Lihat Pasal 1 ayat (11) dan Pasal 8 ayat (3) PERKAP No. 20 Tahun 2010.

<sup>9</sup> Lihat Pasal 30 ayat (1) Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Manajemen Penyidikan Oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

<sup>10</sup> Lihat Pasal 30 ayat (2) PERKAP No. 6 Tahun 2010 Tentang Manajemen Penyidikan Oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil

selain Polri untuk melakukan penyidikan. Upaya mendudukkan PPNS sebagai lembaga mandiri dalam melakukan suatu tindak pidana sudah mengarah pada upaya kelembagaan akibatnya dalam praktik penegakan hukum.

Realita empiris tersebut menjadikan sebagai tantangan dengan kondisi yang diharapkan nyatanya belum selaras dengan KUHAP. Karena *pertama*, kompartemenisasi kewenangan pada sub Sistem Peradilan Pidana yang sangat rigid. *Kedua*, ketiadaan sanksi terhadap segala bentuk pelanggaran KUHAP. *Ketiga*, lemahnya sistem pengawasan secara preventif dan represif terhadap kemungkinan penyimpangan yang akan terjadi. *Keempat*, ketiadaan peraturan penatalaksanaan yang aplikatif dan implementatif. *Kelima*, masih terdapat perbedaan pandangan atau persepsi dalam menafsirkan unsur (elemen) pidana dalam peristiwa pidana.

Dengan adanya Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), diharapkan proses penegakan hukum yakni penyidikan dapat diperiksa dan diselesaikan secara cepat, tepat dan bermuara pada terungkapnya suatu peristiwa tindak pidana sesuai dengan keahliannya. PPNS diberikan kewenangan untuk membantu tugas-tugas kepolisian dalam melakukan penyidikan yang secara tegas diatur dalam KUHAP dan Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia serta ketentuan mengenai peraturan pelaksana, petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis, antara lain:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pengawasan dan Pembinaan Teknis Terhadap Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil, dan Bentuk-bentuk Pengamanan Swakarsa;
2. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang Manajemen Penyidikan Oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil; dan
3. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2010 tentang Koordinasi, Pengawasan dan Pembinaan Penyidikan Bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

Dari beberapa perundangan dan ketentuan tersebut, bahwa secara fakta keberadaan PPNS dalam proses penyidikan masuk kedalam tataran membantu, artinya bahwa fungsi, tugas dan wewenang penyidikan sesungguhnya melekat pada pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (2) KUHAP, memiliki kewenangan sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan Penyidik Polri. Namun, jika ditinjau dari kewenangannya PPNS dalam pelaksanaan tugasnya harus sesuai dengan undang-undang sebagai dasar hukum masing-masing.



PPNS dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tersebut, menuntut adanya suasana yang tertib hukum yang ditegakkan oleh seperangkat kaidah peraturan perundang-undangan yang antara lain memuat aturan dan pola perilaku-perilaku tertentu, berupa larangan-larangan, kewajiban-kewajiban dan anjuran-anjuran.<sup>11</sup> Dalam proses bekerjanya hukum, setiap anggota masyarakat dipandang, sebagai *adresat* hukum dan masyarakat diharapkan untuk bertingkah laku seperti apa yang dipandang patut oleh norma itu ataupun sebaliknya.<sup>12</sup> Chamblis dan Seidman<sup>13</sup> menyebut *adresat* hukum sebagai ‘pemegang peran’ (*roleoccupant*), yang diharapkan oleh hukum untuk memenuhi harapan-harapan tertentu sebagaimana dicantumkan di dalam peraturan-peraturan. Dengan demikian, anggota masyarakat diharapkan untuk memenuhi peran yang tertulis (*roleexpectation*).

Dengan adanya beberapa faktor yang bekerja atas PPNS tersebut sebagai pemegang peran, maka dapat saja terjadi suatu penyimpangan antara peran yang diharapkan dan peran yang dilakukan. Itu artinya, telah terjadi ketidakcocokan antara isi peraturan dan tingkah laku PPNS. Mengingat bahwa kedudukan institusi Polri sebagai Koordinator Pengawas (Korwas), sehingga menjadi hal yang kontra produktif apabila muncul pandangan bahwa PPNS

---

<sup>11</sup> Hadjon, Philipus M. *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press, 2011, hlm. 262.

<sup>12</sup> Sudarto, *Loc.cit.* hlm. 39

<sup>13</sup> Chambliss, William J., and Robert B. Seidman. *Law, order, and power*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1971, hlm. 162.

dapat berjalan sendiri dalam melakukan penyidikan tanpa perlu koordinasi dengan penyidik utama yaitu Polri. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 20 Tahun 2010 Tentang Koordinasi, Pengawasan dan Pembinaan Penyidikan Bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil, Pasal 4 ayat (3) yang berbunyi:

“Koordinasi, pengawasan dan pembinaan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat(2) dilaksanakan oleh:

- a. Pengemban fungsi Korwas PPNS Bareskrim Polri pada tingkat Mabes Polri;
- b. Pengemban fungsi Korwas PPNS Dit Reskrim pada tingkat Polda; dan
- c. Pengemban fungsi Korwas PPNS Satreskrim pada tingkat Polrestabes/Polresmetro/Polres/Polresta.”

Sesungguhnya pengangkatan PPNS secara fungsional ditujukan secara khusus untuk melakukan penyidikan pada bidang-bidang tertentu sesuai dengan Undang-undang yang menjadi dasar hukum pelaksanaan tugasnya. Namun demikian, bukan berarti PPNS merupakan suatu jabatan fungsional, artinya jika dalam konteks penegakan hukum tidak bersifat mandiri dan independen secara absolut. Hal ini dikarenakan sistem peraturan perundang-undang mengatur PPNS berada di bawah koordinasi Penyidik Polri. Walaupun, PPNS berada dalam Undang-undang khusus, akan tetapi Penyidik Polri tetap memegang kewenangan umum dalam hal melakukan penyidikan. Sistem penegakan hukum di Indonesia mensyaratkan adanya suatu penempatan posisi superioritas oleh Penyidik Polri terhadap PPNS.

Walaupun demikian, dengan adanya peraturan, perundangan dan ketentuan yang mengatur mengenai kewenangan PPNS tersebut tidak jarang muncul adanya tumpang tindih kewenangan antara PPNS dengan penyidik Polri. Dengan PPNS yang melebihi kewenangannya, mengingat bahwa PPNS hanya merupakan sub sistem dari Sistem Peradilan Pidana dan telah melampaui kewenangan utama dari Penyidik Polri dalam proses peradilan pidana. Sehingga, menjadi menarik untuk diteliti lebih jauh mengenai keabsahan dari produk hukum yang dibuat oleh PPNS sebagai dasar dilakukannya penuntutan dan putusan pengadilan.

Berdasarkan uraian-uraian diatas, jika ditelaah secara lingkup yang luas terkait dengan tugas dan tanggung jawab penyidik dalam sistem penegakan hukum di Indonesia ditemukan beberapa hal yang menjadi permasalahan. Permasalahan tidak hanya dengan institusi-institusi diluar Polri yang diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan atas suatu tindak pidana, tetapi juga ditemukannya permasalahan tumpang tindih kewenangan penyidikan antara beberapa institusi. Hal ini mengakibatkan hubungan koordinasi antar institusi PPNS dengan penyidik Polri terkesan kurang sinergi yang akan memiliki dampak pada menurunnya kredibilitas institusi penegak hukum di masyarakat.

Dengan diberikannya kewenangan khusus bagi PPNS untuk melaksanakan tugas penyidikan, diharapkan dapat membantu dan

memudahkan dalam pengungkapan suatu tindak pidana dalam melakukan penyidikan. Selain itu juga, dengan banyaknya institusi yang diberikan kewenangan khusus yakni PPNS, dapat menimbulkan potensi untuk tarik menarik kewenangan antar institusi. Hal ini akan berdampak pada terhambatnya proses penegakan hukum, jika masing-masing PPNS lebih mengedepankan ego sektoral. Berdasarkan beberapa hal tersebut, Peneliti bermaksud untuk menuangkan ke dalam penulisan ilmiah dengan judul: **“Paradoks Tindakan Hukum Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Pergeseran pemikiran mengenai negara hukum klasik menuju gagasan negara hukum modern, beranjak dari tuntutan perlindungan hukum bagi masyarakat atas praktik-praktik ekonomi liberal dengan munculnya paham ‘*laissez-faires*’ dalam bidang ekonomi. Sehingga terjadi ‘*staatsonthouding*’ sepenuhnya, pemisahan antara negara dan masyarakat. Dimana, Negara dilarang keras ikut campur dalam lapangan ekonomi dan lapangan-lapangan kehidupan sosial lainnya.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Mustafa, Bachsan. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 7.

Paradigma negara hukum kesejahteraan sebagai bentuk negara hukum modern, menempatkan warga negara ataupun orang per orang menjadi subyek hukum, yang harus dilindungi serta disejahterakan dalam segala aspek kehidupannya. Negara dalam paradigma negara kesejahteraan, menempatkan warga negara sebagai subjek, dan tidak lagi menempatkan warga negara sebagai objek. Negara mempunyai kewajiban, untuk masuk ke dalam wilayah kehidupan warganya, dalam rangka menjalankan fungsinya, melayani dan mengupayakan kesejahteraan (*bestuurszorg*).<sup>15</sup>

Hal ini juga tertuang dalam Pembukaan<sup>16</sup> Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD '45) bahwa kewajiban pemerintahan adalah menciptakan keamanan dan ketertiban didalam masyarakat, serta wajib menciptakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Selaras dengan pembukaan tersebut, pada Pasal 1 Ayat (3) UUD '45 bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Makna pada pasal tersebut merupakan negara hukum modern (*modernerechtsstaat*).

---

<sup>15</sup> Utama, Yos Johan. "Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa." 2010, hlm. 2.

<sup>16</sup> Lihat pada Alinea ke-empat Alinea 4 bahwa "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik. Tahun 1945.

Sehingga artinya adalah negara mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kedaulatan rakyat melalui pemerintahannya, dan kewajiban menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan.

Artinya, perluasan makna dari pembukaan UUD'45 merupakan konsep '*bestuurszorg*' yang bagian dari tugas *welfarestate*<sup>17</sup> yakni menyelenggarakan kesejahteraan umum. Bahwa tugas Negara adalah menjaga keamanan dalam arti luas yaitu keamanan sosial di segala lapangan kehidupan masyarakat. Dengan adanya konsep tersebut, maka negara tidak hanya memandang manusia sebagai individu, akan tetapi juga sebagai anggota atau warga dari suatu kolektivitas dan juga untuk tujuan diri sendiri.

Dengan melihat dari konsep negara kesejahteraan atau kemakmuran tersebut, maka adanya tuntutan bagi negara dengan memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat. Sehingga peran personal untuk menguasai hajat hidup rakyat banyak dihilangkan. Perkembangan inilah yang memberikan legislasi bagi negara intervensionisme pada abad ke-20. Akibatnya adalah *Staatsonhouding* tergantikan dengan *staatsbemoeyenis* artinya negara dapat ikut campur dalam semua lapangan kehidupan masyarakat. Perlunya Negara melakukan

---

<sup>17</sup> Utrecht, Ernst. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Penerbitan dan Balai Biku Indonesia, 1955, hlm. 23.

intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat.<sup>18</sup>

Dampak dari intervensi ini merupakan hal yang wajar dan mutlak, namun tetap berdasarkan atas hukum agar mencapai tertib hukum. Wujud sederhana dalam melaksanakan tertib hukum yakni dengan adanya pencegahan tindakan-tindakan kriminal. Pencegahan tersebut dapat secara *preventif* maupun secara *represif*.

Penyelenggaraan negara dalam kegiatan ketenangan dan ketertiban (*rusten orde*) yang dilengkapi dengan penyelenggaraan kepentingan umum. Selanjutnya dalam pelaksanaannya haruslah sesuai dengan keinginan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang.<sup>19</sup> Oleh karena itu, pemerintah memiliki kewajiban untuk menyusun, merancang dan membentuk suatu sistem hukum guna menunjang dan mewujudkan politik hukum dari konsep *welfarestate* tersebut.

Selain itu, dalam mewujudkan suasana tertib maka pelbagai program dan kebijaksanaan pembangunan negara perlu didukung dan ditegakkan oleh seperangkat kaidah peraturan perundang-undangan yang antara lain memuat

---

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, . *Gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia: pergeseran keseimbangan antara individualisme dan kolektivismme dalam kebijakan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi selama tiga masa demokrasi, 1945-1980-an*. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, hlm. 222.

<sup>19</sup> Wahjono, Padmo. *Indonesia, negara berdasarkan atas hukum*. Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 13-14.

aturan dan pola perilaku-perilaku tertentu, berupa larangan-larangan, kewajiban-kewajiban dan anjuran-anjuran.<sup>20</sup> Sebagaimana *norm-adressat* dari norma hukum itu sendiri adalah warga masyarakat, dan masyarakat diharapkan untuk bertingkah laku seperti apa yang dipandang patut oleh norma itu ataupun sebaliknya.<sup>21</sup>

Pandangan mengenai *norm adressat* tersebut senada dengan pendapat dari Utrecht, bahwa kepentingan yang diselenggarakan oleh peraturan hukum privat maupun kepentingan yang diselenggarakan oleh peraturan hukum publik dilindungi oleh hukum pidana, melalui suatu sanksi istimewa. Dan sanksi ini memang diperlukan, karena kadang-kadang perlu diadakan tindakan pemerintah yang lebih keras, lebih keras dibandingkan dengan sanksi-sanksi yang ada dalam hukum privat misalnya.<sup>22</sup> Oleh karena itu, pada Hukum Administrasi Negara pun dapat saja diletakan padanya sanksi pidana penjara. Peletakan sanksi pidana dalam Hukum Administrasi Negara tersebut harus bertujuan. Secara Ilmu Pengetahuan Hukum, penggunaan sanksi pidana pada ranah Hukum Administrasi Negara memunculkan jenis ranah hukum campuran, yaitu Hukum Pidana Administrasi. Sehingga, baik tujuan dari

---

<sup>20</sup> Hadjon, Philipus M., and Titiek Sri Djatmayati. "Pengantar Hukum Administrasi Indonesia." Gadjah Mada University Press Yogyakarta, 2002, hlm. 262.

<sup>21</sup> Sudarto, "Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat." Bandung, Sinar Baru, 1983, hlm. 21.

<sup>22</sup> Utrecht, Ernest. "Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana I," Bandung: UNPAD, 1958, hlm. 65.



Hukum Pidana dengan tujuan dari Hukum Administrasi Negara saling mengintervensi dan mempengaruhi dan menciptakan tujuan baru.

Dengan demikian, patut diakui bahwa sanksi pidana memiliki posisi yang sangat penting dalam Hukum Administrasi Negara dalam bentuk Hukum Pidana Administrasi, dimana pemberlakuan kaidah-kaidah atau norma-norma merupakan hal yang tiada berguna manakala ketiadaan upaya paksa berupa norma sanksi dan otoritas pemaksa, guna memastikan ketaatan dan kepatuhan bagi pihak yang menjadi *norm-adressat* dari ketentuan-ketentuan tersebut.

Oleh sebab itu, agar memastikan berjalanya ketaatan dan kepatuhan tersebut masuk kedalam proses penegakan hukum, maka akan berhadapan dengan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Sistem peradilan pidana di Indonesia berdasarkan KUHAP diletakkan di atas landasan prinsip 'diferensiasi fungsional' di antara aparat penegak hukum<sup>23</sup> sesuai dengan 'tahap proses kewenangan' yang diberikan undang-undang kepada masing-masing.<sup>24</sup> Sistem ini berlaku pada masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.<sup>25</sup> Sistem ini memiliki pendekatan yang di dalamnya terdapat sub sistem atau komponen yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan

---

<sup>23</sup> Harahap, M. Yahya. "Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Penyidikan dan Penuntutan." *PT. Sinar Grafika, Jakarta* (2000), hlm. 90.

<sup>24</sup> Kusuma, Made Adi, and Ni Ketut Supasti Darmawan. "Kedudukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Dalam Sistem Peradilan Pidana." *Kertha Wicara: Journal Ilmu Hukum*, hlm. 1-2.

<sup>25</sup> Mardjono Reksodiputro. *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*. Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994, hlm. 84.

lembaga pemasyarakatan. Namun, seiring dengan perkembangan komponen atau sub sistem tersebut ditambah dengan komponen Advokat sebagai sub sistem peradilan pidana.<sup>26</sup>

Hal tersebut sebagai upaya dalam mengantisipasi dan menanggulangi kejahatan sehingga proses penegakan hukum yang berjalan sesuai dengan harapan dalam memastikan ketaatan dan kepatuhan hukum. Akan tetapi, seiring dengan perkembangan tingkat kriminalitas dan penggunaan teknologi menjadi semakin meningkat. Oleh sebab itu berdasarkan kasus-kasus kriminalitas yang berkembang maka pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-undang di luar KUHP, seperti Undang-undang Tindak Pidana Ekonomi; Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Narkotika, Undang-undang Psicotropika, Undang-undang Anti Terorisme, Undang-undang tentang Perbankan, Undang-undang Telekomunikasi, Undang-undang Pasar Modal, Undang-undang tentang Hak Cipta, Merek dan Paten, Undang-undang tentang Kesehatan, Undang-undang tentang Perkeretaapian, Undang-undang Kehutanan, Undang-undang tentang Konservasi Sumber Daya Alam, Undang-undang Perikanan, Undang-undang tentang Cagar Budaya, Undang-undang tentang Lingkungan Hidup, Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen, Undang-undang tentang Pencegahan

---

<sup>26</sup> Lihat Penjelasan pada UU Advokat bahwa “Advokat sebagai salah satu unsur sistem peradilan merupakan salah satu pilar dalam menegakkan supremasi hukum dan hak asasi manusia.” Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat..

Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dan perundang-undangan administrasi yang bersanksi pidana lainnya.

Selanjutnya, dengan berlakunya perundang-undangan tersebut, menyebabkan adanya kewenangan pada institusi lain untuk terlibat dalam proses penyidikan di luar institusi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Sesuai dengan Pasal 6 ayat (1) KUHAP yang menegaskan bahwa “Penyidik adalah: (a) Pejabat polisi negara Republik Indonesia; (b) Pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-undang.” Sedangkan pada Pasal 1 angka 1 KUHAP juga menjelaskan bahwa “Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.”

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, maka Peneliti mengajukan beberapa rumusan masalah sebagai pembatasan pembahasan, yaitu sebagai berikut:

1. Mengapa Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam menegakkan hukum perlu berkoordinasi dengan Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia?
2. Bagaimana Batas-batas Kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam sistem peradilan pidana di Indonesia?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

- a. Untuk menjelaskan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam menegakkan hukum perlu berkoordinasi dengan Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- b. Untuk mengetahui, memahami dan menemukan hak Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.

### **2. Kegunaan Penelitian**

#### **a. Kegunaan Teoretis**

Hasil dari penelitian ini akan berguna untuk mengembangkan Ilmu Hukum Pidana khususnya yang berkaitan dengan Hukum Acara Pidana, yang dapat dijadikan landasan/acuan bagi penelitian lebih lanjut.

#### **b. Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini berguna untuk pemangku kebijakan publik sehingga dapat dijadikan landasan atau acuan dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan dalam bidang Hukum Acara Pidana.

#### **D. Keterbaharuan Penelitian**

Untuk menjaga orisinalitas penelitian ini, maka peneliti mendapatkan beberapa penelitian yang memiliki kemiripan dengan yang diteliti yakni terkait penyidik, sebagai berikut:

*Pertama*, Berlian Marpaung, Disertasi Ilmu Hukum dengan judul “Perluasan Asas Peradilan Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan Dalam Penyidikan Oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia,” Universitas Jayabaya, Jakarta.

Pada penelitian ini, Berlian Marpaung mengajukan 2 (dua) rumusan masalah yaitu:

- a. Bagaimana perluasan asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan dalam Penyidikan Kepolisian Negara Republik Indonesia?
- b. Bagaimana implementasi penyidikan menuju asas peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan dalam penyelidikan dan penyidikan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia?

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, Berlian Marpaung mengambil kesimpulan sebagai berikut:

- a. Asas peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan yang semula ada di sidang pengadilan dapat diperluas ke dalam penyelidikan dan penyidikan, hal tersebut karena asas hukum sebagai pikiran-pikiran dasar sebagai pembimbing bagi pembentukan hukum yang harus dijabarkan lebih lanjut

dan dikonkret dalam bentuk norma, yang berdaya dorong yang cukup terhadap segala persoalan hukum di dalam masyarakat.

- b. Penyidik dituntut untuk memilih dengan bijaksana bagaimana bertindak (diskresi tidak diskriminatif) dilakukan dengan melalui pilihan-pilihan dalam skala prioritas yaitu *pertama* adalah ketaatan terhadap asas kelayakan dan kegunaan dengan asas subsidiaritas; *kedua*, menerapkan konsep *restorativejustice*; dan *ketiga*, melakukan penyelidikan dan penyidikan secara progresif

***Kedua***, Jeanne DarcNoviayanti Manik. (2017). Disertasi Ilmu Hukum dengan judul “Kewenangan Khusus Penyidik Pegawai Negeri Sipil Atas Tindak Pidana Di Bidang Sumber Daya Alam Dalam Sistem Peradilan Pidana.” Universitas Brawijaya.

Pada penelitian tersebut, Jeanne DarcNoviayanti Manik mengajukan beberapa rumusan masalah sebagai pembatasan dalam penelitiannya, yaitu sebagai berikut:

- a. Apa makna kewenangan khusus PPNS atas tindak pidana di bidang sumber daya alam dalam sistem peradilan pidana?
- b. Apa urgensi PPNS sebagai penyidik tindak pidana di bidang sumber daya alam dalam sistem peradilan pidana?
- c. Bagaimanakah koordinasi antara penyidik Polri dengan PPNS atas tindak pidana di bidang sumber daya alam dalam sistem peradilan pidana?

Guna menjawab rumusan masalah tersebut, Jeanne DarcNoviayanti Manik dimana penelitiannya merupakan penelitian hukum (*Legal Research*), yang merupakan serangkaian tindakan atau proses untuk menemukan hukum disebabkan terjadinya kekosongan hukum (*vacuumnorm*), kekaburan norm (*obscuurnorm*) maupun konflik norm (*conflictornorm*) atau menemukan asas hukum, yang mengatur norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya yang berkenaan dengan norma yang mengatur kewenangan khusus penyidikan oleh PPNS atas tindak pidana di bidang sumber daya alam, maka Peneliti menarik suatu kesimpulan yaitu sebagai berikut:

- a. Makna kewenangan khusus penyidik pegawai negeri sipil atas tindak pidana di bidang sumber daya alam dalam sistem peradilan pidana adalah hak dalam pelaksanaan penyidikan tindak pidana, mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya khususnya atas tindak pidana di bidang sumber daya alam. Penyidikan dilakukan untuk vii mengetahui jenis tindak pidana sumber daya alam yang merupakan keahlian khusus PPNS di bidang sumber daya alam. Kewenangan PPNS terjadi secara atributif, yang diberikan oleh undang-undang yang secara khusus menyebutkan kewenangan khusus. PPNS telah diberikan kewenangan khusus menyidik sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya, menjadikan

sebagian PPNS di bidang sumber daya alam memiliki kewenangan yang sama dengan Polri.

- b. Urgensi PPNS sebagai penyidik tindak pidana di bidang sumber daya alam dalam sistem peradilan pidana adalah kegiatan penyidikan berdasarkan kemampuan khusus dan hasil pelatihan keterampilan teknis pada bidang sumber daya alam. Dalam kaitannya dengan tindak pidana dan keberadaan PPNS di bidang sumber daya alam telah mempunyai landasan hukum yang kuat dan telah dibekali ilmu penyidikan dan keterampilan khusus yang bersifat teknis untuk dapat menjalankan kewenangan khusus sesuai dengan peraturan perundang-undang yang mengaturnya.
- c. Koordinasi antara Penyidik Kepolisian Republik Indonesia dengan PPNS di bidang sumber daya alam dalam sistem peradilan pidana dapat dilaksanakan dalam tiga bentuk kegiatan yaitu hubungan tata cara kerja, pembinaan teknis, dan bantuan operasional penyidikan. Hubungan tata cara pelaksanaan koordinasi dan pengawasan antara Penyidik Polri dengan PPNS dilakukan dalam dua bidang yaitu bidang pembinaan dan bidang operasional. Sesuai amanat KUHAP, Penyidik Polri sebagai koordinasi dan pengawasan (Korwas) PPNS mempunyai kewajiban dan tanggung jawab memberikan bantuan penyidikan dalam rangka meningkatkan kualitas PPNS agar pelaksanaan penyidikan dapat berjalan sesuai ketentuan yang berlaku.



**Ketiga**, Tofik Yanuar Chandra, Disertasi Ilmu Hukum dengan judul: “Kedudukan Hukum *Deponering* Dengan Asas Persamaan di hadapan Hukum Dalam Penegakan Hukum Pidana di Indonesia”, Universitas Jayabaya, Tahun 2017.

Pada penelitian tersebut, Tofik Yanuar Chandra sebagai Peneliti menampilkan pembatasan permasalahan dalam bentuk rumusan masalah, yaitu sebagai berikut:

- a. Bagaimana kedudukan hukum tentang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum (*deponering*) dengan asas persamaan di hadapan hukum dalam penegakan hukum pidana di Indonesia?
- b. Bagaimana substansi pemberian kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum kepada Jaksa Agung dalam penegakan hukum pidana di Indonesia?

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, Tofik Yanuar Chandra menggunakan 3 (tiga) teori yaitu Teori Negara Hukum, Teori Sistem Hukum, dan Sistem Peradilan Pidana, untuk menganalisis dan menarik kesimpulan sebagai berikut:

- a. Kedudukan hukum *deponering* dengan asas persamaan di hadapan hukum dalam penegakan hukum pidana di Indonesia secara prinsip tujuan yang ingin dicapai adalah sejalan dengan penegakan hukum pidana di Indonesia yaitu bertujuan untuk memberikan kemanfaatan, kelayakan dan keadilan guna melindungi kepentingan masyarakat secara baik dan benar oleh

karenanya mengesampingkan perkara demi kepentingan umum itu sendiri merupakan norma hukum positif yang sejalan dengan asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi Negara Republik Indonesia Undang-undang Dasar 1945. Dengan demikian kegaduhan yang terjadi setiap kali Jaksa Agung akan menerapkan *deponering* terhadap suatu perkara tidak lagi perlu terjadi, sebab dalam penegakan hukum pidana di Indonesia terbuka ruang untuk suatu perkara pidana tidaklah selalu berakhir dengan putusan hakim, kadang kala dimungkin untuk selesai ditingkat penyidikan melalui penghentian penuntutan, pada tingkat penuntutan Jaksa Penuntut Umum mempunyai kewenangan untuk melakukan penghentian penuntutan, atau Presiden mempunyai kewenangan menghentikan suatu perkara melalui amnesti atau abolisi.

- b. Substansi pemberian kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum (*deponering*) kepada Jaksa Agung didasarkan Pasal 8 Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 32 huruf c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dan Pasal 35 huruf c Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia tidak lain sebagai perwujudan asas oportunitas yang sudah lama dikenal dan dianut dalam sistem hukum di Indonesia. Pemberian kewenangan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum kepada

Jaksa Agung tidak terlepas dari kewenangan dari lembaga kejaksaan itu sendiri sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan penuntutan (*dominus litus*).

## **E. Kerangka Pemikiran**

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa teori hukum yang berfungsi menerangkan atau menjelaskan, menilai dan memprediksi serta mempengaruhi hukum positif, yang disusun dengan memperhatikan fakta dan filsafat hukum. Adapun teori-teori yang digunakan adalah:

### **1. *Grand Theory*: Teori Sistem Peradilan Pidana**

Negara Republik Indonesia dalam sistem pemerintahan dinyatakan secara tegas adalah Negara Hukum. Sistem pemerintahan ini pun telah diatur dalam Undang-undang Dasar 1945, yakni pada penjelasan Undang-undang Dasar 1945 (sebelum diamendemen) dan terdapat pada Pasal 1 ayat (3) [setelah diamendemen]. Dengan adanya ketentuan tersebut maka akan memiliki konsekuensi dari setiap permasalahan di Indonesia, termasuk tindak pidana, harus diselesaikan sesuai dengan prosedur hukum.

Dengan demikian, untuk dapat dikatakan sebagai Negara Hukum maka salah satu syaratnya adalah dengan memiliki sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Sistem Peradilan Pidana di Indonesia mengacu

pada *Civil law*. Sederhananya, Jaksa Penuntut Umum dan Pengacara Pembela menyerahkan dokumen kepada Hakim, dan bertanggung jawab untuk menilai bukti yang diwakili dalam dokumen-dokumen tersebut. Selanjutnya akan memberikan putusan untuk memberhentikan, menghukum atau membebaskan.

Pembangunan Sistem Hukum di Indonesia Menurut Friedman<sup>27</sup> merupakan sistem yang unik karena dibangun dari proses penemuan, pengembangan, adaptasi dari beberapa sistem yang telah ada. Menurutnyanya bahwa keberhasilan penegakan hukum sangat tergantung dari substansi hukum, struktur hukum/pranata hukum dan budaya hukum. Sistem substansial sebagai penentu hukum itu dilaksanakan, hukum yang hidup (*living law*) juga termasuk dalam substansi hukum, artinya tidak hanya pengaturan dalam kitab undang-undang (*law books*).

Salah satu pengaruh dari teori Friedman adalah adanya asas legalitas. Dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) sangat memegang teguh asas legalitas, yang merupakan salah satu asas hukum pidana yang bersifat universal artinya dapat digunakan di seluruh sistem hukum di dunia modern. Asas legalitas ini secara tegas ditentukan dalam

---

<sup>27</sup> Friedman, Lawrence M. *Law and Society An Introduction*, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1977. Hal. 7.

Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek Van Strafrecht*) yaitu: “Suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan-ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada.”

Dari pasal tersebut, yurisprudensi dan menegaskan bahwa unsur dari asas legalitas itu ada empat, yaitu: (1) *lex scripta* (artinya harus dituangkan secara tertulis dalam suatu perundang-undangan); (2) *lex certa* (artinya perbuatan pidana yang dimaksud harus diuraikan unsur-unsurnya oleh undang-undang secara jelas dan lengkap); (3) *non retroaktif* (artinya seseorang hanya boleh dipidana, jika perbuatan yang dilakukannya itu memang sebelumnya telah diancamkan pidana dalam perundang-undangan, sebelum perbuatan tersebut dilakukan); dan (4) *non analogi* (dilarang menggunakan konstruksi, termasuk analogi yakni memperluas atau mempersempit berlakunya suatu peraturan).

Teori kedua yang dikemukakan oleh Friedman adalah struktur hukum/pranata hukum, teori ini berfungsi untuk melihat implementasi dari hukum yang dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum di Indonesia jika mengacu pada teori Friedman adalah sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) bersumber pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP). Dimana operasional mengacu pada ketentuan tersebut yang menganut konsep diferensiasi fungsional

(fungsi yang berbeda-beda).<sup>28</sup> Oleh sebab itu, berkaitan dengan kekuasaan hakim, dalam melaksanakan fungsinya maka komponen penegak hukum, yakni (a) Penyelidikan dan penyidikan; (b) Penuntutan; (c) Pelaksanaan putusan pengadilan, dan (d) Pemberian jasa hukum.

Selanjutnya, berdasarkan KUHAP yang termasuk dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) adalah Kepolisian, Advokat, Kejaksaan dan Pengadilan yang berpucuk pada Mahkamah Agung serta berakhir pada Lembaga Pemasyarakatan. Namun dengan adanya pembentukan lembaga-lembaga *ad hoc* di bidang penegakan hukum menjadikan sistem peradilan pidana di Indonesia menjadi tumpang tindih. Mengingat bahwa sistem peradilan pidana di Indonesia masih sesuai dengan ketentuan hukum positif yang ada.

Secara teoritis, beberapa pakar hukum menguraikan mengenai makna dari sistem peradilan pidana. Sistem peradilan pidana merupakan sistem hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik

---

<sup>28</sup> Diferensiasi fungsional mengakibatkan praktek penegakan hukum oleh aparat penegak hukum menjadi terkotak-kotak dan bersifat fragmentaris karena tiap-tiap komponen penegak hukum mempunyai persepsi dan pemaknaan yang berbeda. Hal ini berdampak pada sulitnya mewujudkan sistem peradilan pidana yang terpadu dan terintegrasi karena sering terjadi benturan kepentingan dan perbedaan penafsiran diantara komponen penegak hukum sehingga produk-produk badan peradilan belum dapat memenuhi harapan masyarakat pencari keadilan. Pusat Penelitian dan Pengembangan Kejaksaan Agung RI. "Criminal Justice System di Negara Hukum Indonesia." Seminar Nasional. Selasa, 25 Mei 2010. Diakses pada <https://www.kejaksaan.go.id/berita.php?idu=3&id=651&hal=1393>

administrasi, dan sikap atau tingkah laku sosial,<sup>29</sup> dan merupakan sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga permasyarakatan.<sup>30</sup> Sistem ini juga dapat dikatakan sebagai jaringan peradilan yang menggunakan hukum pidana (hukum pidana materiil, hukum pidana formal maupun hukum pelaksanaan pidana) sebagai sarana utamanya.<sup>31</sup> Jaringan peradilan tersebut juga melakukan kerja sama yang terpadu untuk mencapai tujuan tertentu baik jangka pendek maupun jangka panjang.<sup>32</sup>

Berbeda dengan pandangan dari Arief,<sup>33</sup> bahwa hakikat dari sistem peradilan pidana identik dengan sistem penegakan hukum pidana, karena esensi dari sistem penegakan hukum adalah sistem kewenangan dalam menegakkan hukum. Sistem kewenangan ini juga identik dengan kekuasaan kehakiman. Dengan demikian, dalam sistem peradilan pidana di Indonesia yang terdiri dari 4 (empat) sub sistem yaitu Penyidikan, Penuntutan, Peradilan, dan Lembaga Pemasyarakatan. Jika dilihat dari fokus masalah dalam penelitian ini bahwa kedudukan PPNS dalam Sistem Peradilan

---

<sup>29</sup> Atmasasmita, Romli. "Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System)." *Bandung: Bina Cipta* (1996), hlm. 15.

<sup>30</sup> Mardjono Reksodiputro. *Sistem peradilan pidana Indonesia:(melihat kepada kejahatan dan penegakan hukum dalam batas-batas toleransi)*. Universitas Indonesia, 1993. hlm. 1.

<sup>31</sup> Muladi. *Kapita selekta sistem peradilan pidana*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995. Hlm. 18.

<sup>32</sup> Muhammad Rusli. "Sistem Peradilan Pidana Indonesia." *Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta* (2011). Hlm. 13.

<sup>33</sup> Barda Nawawi Arief . *Kapita Selektta Hukum Pidana tentang Sistem Peradilan Pidana Terpadu (Integrated Criminal Justice System)*. Badan Penerbit, Universitas Diponegoro, 2011. Hlm. 34-35.

Pidana masuk kedalam Sub Sistem yang menjalankan fungsi dan kewenangan penyidikan sesuai dengan Undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.

## **2. *Middle Range Theory*: Teori Kepastian Hukum**

Indonesia sebagai Negara Hukum, telah mengatur bagaimana perilaku individu dalam bermasyarakat, sehingga dapat menjadi pedoman untuk memiliki hubungan dengan masyarakat menjadi lebih baik. Pedoman tersebut bersifat umum diwujudkan dalam bentuk Undang-undang atau ketentuan-ketentuan lain. Aturan dan implementasi dari aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>34</sup>

Selanjutnya, dengan adanya kepastian hukum dapat menegaskan bahwa hukum atau peraturan tersebut ditegakkan sesuai dengan Undang-undang yang berlaku. Kepastian hukum diharapkan tidak memberikan penyimpangan dari apa yang telah ditetapkan dalam hukum. Selain itu, kepastian hukum berlaku dalam memberikan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan yang sewenang-wenang, artinya bahwa individu akan mendapatkan sesuai apa yang diharapkan dalam peristiwa hukum yang

---

<sup>34</sup> Kelsen, Hans, Bonnie Litschewski Paulson, and Stanley L. Paulson. *Introduction to the problems of legal theory*. Oxford: Clarendon Press, 1992. hlm. 1



konkret. Harapan dengan adanya kepastian hukum, akan mewujudkan masyarakat yang lebih tertib hukum.

Menurut Ashiddiqie, bahwa dengan berlakunya asas kepastian hukum memiliki jaminan bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'.<sup>35</sup> Oleh sebab itu, Radbruch menilai identitas asas kepastian hukum (*rechmatigheid*) ini dengan meninjau peristiwa hukum berdasarkan sudut pandang yuridis.<sup>36</sup>

Sedangkan Manullang,<sup>37</sup> menegaskan bahwa hal yang perlu diperhatikan dalam memahami nilai kepastian hukum yakni mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya dalam hukum positif. Terkait dengan makna kepastian hukum, Sulardi dan Wardoyo menguraikan dalam 4 (empat) hal. **Pertama**, bahwa hukum itu positif yakni perundang-undangan. **Kedua**, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta atau hukum yang ditetapkan itu

---

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, . "Gagasan negara hukum Indonesia." *Makalah Disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan*. 2011. hlm. 5.

<sup>36</sup> Mahmud, Marzuki Peter. "Pengantar Ilmu Hukum." *Kencana Pranada Media Group, Jakarta* (2008). hlm. 58.

<sup>37</sup> Manullang, E. Fernando M. *Menggapai Hukum Berkeadilan*. Penerbit Buku Kompas, 2007. hlm. 95.

pasti. **Ketiga**, bahwa kenyataan (fakta) harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan disamping mudah dilaksanakan. **Keempat**, hukum positif tidak boleh mudah berubah.<sup>38</sup>

Berdasarkan apa yang telah diuraikan diatas, peneliti memaknai asas kepastian hukum bahwa sifat dari hukum tidak boleh mudah berubah. Namun, jika melihat realitas sesuai dengan fokus yang diteliti bahwasanya PPNS seharusnya menyesuaikan dengan hukum yang berlaku sehingga tidak mengacaukan sistem peradilan pidana. Karena kepastian hukum merupakan perangkat hukum suatu negara yang memiliki kejelasan, tidak multitafsir, tidak kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, sehingga dapat menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan hukum positif yang ada.

### **3. *Applied Theory*: Teori Kewenangan**

Sebagai Negara Hukum cq Pemerintah telah memenuhi syarat sebagai negara hukum dengan memiliki sistem peradilan pidana. Kemudian dengan adanya sistem peraturan perundang-undangan sebagai kepastian hukum, sehingga Negara tidak berdasarkan kepada kekuasaan namun berdasarkan kepada hukum. Dalam hal pembatasan terhadap kekuasaan

---

<sup>38</sup> Sulardi, dan Yohana Puspitasari Wardoyo. "Kepastian Hukum, Kemanfaatan, Dan Keadilan Terhadap Perkara Pidana Anak." *Jurnal Yudisial* 8.3 (2015). hlm. 263.

tersebut, Negara c.q. Pemerintah harus memberikan kewenangan dan wewenang dalam bentuk norma hukum yang dinormatiskan.

Kewenangan atau dapat dikatakan dengan istilah wewenang. Istilah tersebut digunakan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Hadjon, adanya perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>39</sup>

Dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), wewenang merupakan bagian yang sangat penting karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang

---

<sup>39</sup> Hadjon, Philipus M. "tentang Wewenang." *Yuridika* 7.5-6 (2017). hlm. 20

adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>40</sup>

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>41</sup> Kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.<sup>42</sup>

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara Atribusi, Delegasi, maupun Mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Sedangkan kewenangan delegasi, harus ditegaskan dalam pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Dan mandat tidak terjadi

---

<sup>40</sup> Marbun, S. F. *Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia*. FH UII Press, 2011. hlm. 154

<sup>41</sup> Lotulung, Paulus Efendi. "Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik." *Bandung: Citra Aditya Bakti* (1994). hlm. 65.

<sup>42</sup> Fachruddin, Irfan. *Pengawasan peradilan administrasi terhadap tindakan pemerintah*. Alumni, 2004. hlm. 4.

pelimpahan apa pun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Brouwer berpendapat bahwa “Atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.”<sup>43</sup>

Bekerjanya kewenangan hukum berupa hak dan kewajiban, merupakan proses dialektis antara kewenangan, metode interpretasi, norma hukum dan fakta konkret guna menghasilkan keputusan yang dilaksanakan oleh otoritas publik. Jika ditelaah dari fokus masalah dalam penelitian ini bahwa kewenangan PPNS merupakan kekuasaan formal yang berasal dari Undang-undang, sedangkan wewenang merupakan hal yang memiliki spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang

---

<sup>43</sup> Hadjon, *Op. Cit*, hlm. 5

diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan kegiatan ilmiah sebagai upaya untuk mencari kebenaran yang didasarkan oleh pendapat dan hasil pengujian atas kebenaran dari temuan orang yang dianggap sebagai ahli atau dihormati. Hal ini berarti penelitian itu harus dilakukan dengan suatu metode ilmiah menurut kriteria sebagai berikut.

### **1. Metode Penelitian**

Pada penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif (*normative law research*). Dalam metode pendekatan yuridis normatif digunakan agar dapat menjelaskan atau menerangkan kepada orang lain apakah dan bagaimanakah hukumnya mengenai suatu peristiwa atau masalah tertentu<sup>44</sup> dalam hal ini adalah implementasi penegakkan hukum antara PPNS dan Penyidik POLRI. Pokok kajiannya dalam penelitian ini adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga

---

<sup>44</sup> Sunaryati, Hartono. "Penelitian Hukum di Indonesia pada akhir Abad ke-20." *Bandung: Alumni* (1994), hlm. 140.

penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>45</sup>

## 2. Jenis dan Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Dalam penelitian hukum khususnya yuridis normatif sumber penelitian hukum diperoleh dari kepustakaan bukan dari lapangan, untuk itu istilah yang dikenal adalah bahan hukum.<sup>46</sup>

Di dalam penelitian yuridis normatif menggunakan data sekunder.<sup>47</sup>

Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mempelajari literatur, tulisan ilmiah, peraturan perundang-undangan serta dokumen yang diperoleh dari instansi yang terkait dengan obyek penelitian dan permasalahan yang diteliti. Untuk memperoleh data sekunder dilakukan dengan cara studi kepustakaan.

---

<sup>45</sup> Abdulkadir, Muhammad. "Hukum dan Penelitian Hukum." *Citra Aditya Bakti, Bandung* (2004). hlm. 52.

<sup>46</sup> Marzuki, Peter Mahmud. "Metode Penelitian Hukum." *Jakarta, Kencana* (2005). hlm. 41.

<sup>47</sup> Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. "Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat." *Jakarta: Rajawali Pers* (2006). hlm. 24.

Untuk memperoleh data yang akurat, Peneliti menggunakan teknik Studi Pustaka sebagai salah satu upaya untuk memperoleh dokumen-dokumen tertulis yang terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, dan merupakan bahan hukum yang dipergunakan untuk menguraikan *grand theory* yang terdiri dari:
  1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  2. Kitab Undang-undang Acara Hukum Pidana (KUHAP);
  3. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana;
  4. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pengawasan dan Pembinaan Teknis Terhadap Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil, dan Bentuk-bentuk Pengamanan Swakarsa;
  5. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang Manajemen Penyidikan Oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil; dan
  6. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2010 tentang Koordinasi, Pengawasan dan Pembinaan Penyidikan Bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil.
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang berupa tulisan-tulisan



ilmiah di bidang hukumnya dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan *middle range theory*, antara lain seperti buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, buletin-buletin atau terbitan-terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi dan lain-lain mengenai kewenangan PPNS di Indonesia.

- c. Bahan Hukum Tersier Adalah bahan-bahan atau tulisan-tulisan yang dapat menambah penjelasan terhadap bahan hukum primer dan tersier atau menjelaskan *applied theory*, terdiri dari kamus hukum, ensiklopedi, bibliografi, berbagai terbitan yang memuat indeks hukum, artikel, kliping, kamus hukum dan lainnya.

### **3. Metode Analisis Data**

Dalam penelitian ini, analisis hukum yang digunakan adalah analisis interpretatif. Pertimbangan peneliti didasari bahwa terdapat fakta berdasarkan data primer dan sekunder bahwa kewenangan dan kewajiban PPNS untuk tetap berkoordinasi dilatari Undang-undang dan peraturan-peraturan yang terkait. Setelah bahan hukum terkumpul maka bahan hukum tersebut di analisa untuk mendapatkan konklusi, bentuk dalam teknik analisis bahan hukum adalah interpretatif.

Data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan akan

dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif. Yang dimaksud dengan analisis kualitatif dalam metode normatif kualitatif, yaitu menganalisis hasil studi pustaka ke dalam bentuk gambaran permasalahan dengan metode deduktif-induktif yaitu suatu cara menarik kesimpulan dari dalil yang bersifat umum ke khusus dan dipelajari sebagai satu kesatuan yang utuh dan sistematis.<sup>48</sup>

Dalam penelitian ini dipergunakan dengan taraf sinkronisasi pada peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan dua cara, yaitu (1) Secara vertikal, di sini yang dianalisis adalah peraturan perundang-undangan yang derajatnya berbeda yang mengatur bidang yang sama; (2) Secara horizontal, di mana yang dianalisis adalah peraturan perundang-undangan yang sama derajat dan mengatur bidang yang sama.

Hasil analisis data akan disajikan dalam bentuk dokumen atau arsip yang dianalisis disebut dengan istilah “teks”, sehingga mampu menampilkan suatu pertimbangan alas hukum (*legal reasoning*) yang diperlukan, sesuai dengan pendapat Abraham Amos, yang menyebutkan bahwa secara prinsipil, untuk menuangkan pertimbangan-alas hukum (*legal reasoning*) diperlukan sistematika, konstruksi berpikir sesuai dengan fungsi peraturan dan standarisasi cara kerja hukum yang berlaku atau yang akan sering dipraktekkan oleh badan-badan institusi peradilan sesuai predikat dan

---

<sup>48</sup> Soerjono, Soekanto. "Pengantar Penelitian Hukum." *Universitas Indonesia, Jakarta* (1986). hlm. 10.

hierarki hukum.<sup>49</sup>

#### 4. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian adalah cara mengadakan penelitian.<sup>50</sup> Sesuai dengan Jenis Penelitiannya yakni penelitian hukum normatif (yuridis normatif) dan hukum empiris (yuridis empiris), maka dapat digunakan lebih dari satu pendekatan.<sup>51</sup> Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kekuasaan dan kewenangan hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara pidana yang didasarkan kepada asas kemandirian dan independensi hakim yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pendekatan kasus (*case approach*) bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Terutama mengenai kasus-kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian, sehingga dapat diperoleh gambaran terhadap dampak dimensi penormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan dalam eksplanasi hukum, adapun peneliti menggunakan beberapa putusan

---

<sup>49</sup> Amos, Abraham. "Legal Opinion." *Jakarta: Raja Grafindo Persada* (2007). hlm. 22-23.

<sup>50</sup> Arikunto, Suharsimi. "Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek, Cet." *Ke-12. Jakarta. Rineka Cipta* (2002). hlm. 23.

<sup>51</sup> Ibrahim, Johnny. "Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, cetakan ke-6." *Malang: Bayumedia Publishing* (2012). hlm. 300.

hukum yakni Putusan Pengadilan Negeri Serang Nomor 5/Pid.Prap/2018/PN.Srg; Putusan Pengadilan Negeri Tanjungkarang Kelas IA Nomor 01/Pid.PRA/2018/PN.Tjk; Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 04/Pid.Prap/2018/PN Jkt.Pst.<sup>52</sup>

Oleh sebab itu, pendekatan dalam penelitian ini dengan menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum dengan fakta hukum yang diperoleh di lapangan yaitu tentang pelaksanaan kewenangan Penyelidik Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan pendekatan filsafat (*philosophical approach*) digunakan pada penelitian ini, oleh karena Peneliti mencoba untuk mengkaji secara lebih mendalam hingga sampai kepada tujuan hukum yaitu keadilan.

Sebagaimana diketahui bersama, dimana pembahasan mengenai keadilan merupakan bahasan yang berada dalam ruang lingkup filsafat hukum yang masih terus mengalami perkembangan dan perdebatan. Dengan sifat filsafat yang menyeluruh, mendasar, dan spekulatif, penjelajah filsafat akan mengupas isu hukum (*legal issue*) dalam penelitian normatif untuk mengupas secara mendalam. Penerapan hal tersebut dengan menemukan atau menyeleksi aturan dan fakta yang relevan sesuai dengan penelitian ini (*context of discovery*) sehingga dapat digunakan untuk

---

<sup>52</sup> Ibrahim, Johnny, *Ibid.*, hlm. 321.

melakukan analisis bahan hukum, norma hukum, sistem hukum, konsep hukum, lembaga hukum dan fungsinya.

Socrates pernah mengatakan bahwa tugas filsafat sebenarnya bukan menjawab pertanyaan yang diajukan, tetapi mempersoalkan jawaban yang diberikan. Dengan demikian penjelajahan dalam filsafat meliputi ajaran ontologis, ajaran tentang hakikat, aksiologis (ajaran tentang nilai), epistemologis (ajaran tentang pengetahuan), teleologis (ajaran tentang tujuan) untuk menjelaskan secara mendalam sejauh dimungkinkan oleh pencapaian pengetahuan manusia.

Berdasarkan ciri filsafat tersebut, dibantu dengan pendekatan (*approach*) yang tepat, seyogyanya dapat dilakukan apa yang dinamakan oleh Ziegler sebagai *Fundamental Research*, yaitu suatu penelitian yang memperoleh pemahaman yang lebih mendalam terhadap implikasi sosial dan efek penerapan suatu aturan perundang-undangan terhadap masyarakat atau kelompok masyarakat yang melibatkan penelitian terhadap sejarah, filsafat, ilmu bahasa, ekonomi serta implikasi sosial, dan politik terhadap pemberlakuan suatu aturan hukum.<sup>53</sup> Penerapan nilai fundamental dalam penelitian ini adalah dengan melihat seberapa besar implementasi peraturan terkait dengan PPNS yang dijabarkan atau diderivasi dan dielaborasi ke dalam berbagai asas hukum dan kaidah hukum yang keseluruhannya

---

<sup>53</sup> Ibrahim, Johnny *Ibid.*, hlm. 320-321.

mewujudkan sebuah sistem hukum (tata hukum). Karena Tiap kaidah hukum harus mencerminkan atau dijiwai sebuah nilai dan tata hukum mencerminkan atau bermuatan sistem nilai.

**BAB II**

**KEPASTIAN HUKUM KEWENANGAN PENYIDIK PEGAWAI NEGERI  
SIPIL (PPNS) DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA**

**A. Teori Sistem Peradilan Pidana**

Friedman yang mengungkapkan *Three elements of Legal System* atau tiga komponen dari sistem hukum, adalah:<sup>54</sup> (1) Struktur; (2) Substansi; dan (3) kultur atau budaya. Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat. Penjabaran struktur hukum menurut Friedman sebagai berikut:<sup>55</sup>

*“To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction... The structure also means how the legislature is organized... what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross-section of the legal system... a kind of still photograph, with freezes the action.”* [Terjemahan bebas: Untuk memulainya, sistem hukum memiliki struktur sistem hukum yang terdiri dari unsur-unsur seperti ini: jumlah dan ukuran pengadilan; yurisdiksinya... Struktur ini juga berarti bagaimana legislatif diorganisasikan... prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian, dan seterusnya. Struktur, dengan cara tertentu, adalah semacam potongan melintang dari sistem hukum... semacam foto diam, dengan membekukan aksinya.]

---

<sup>54</sup> Friedman, L M. *The legal system: A social science perspective*. Russell Sage Foundation, (1975). hlm. 11.

<sup>55</sup> *Ibid.* hlm. 11-12.

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya, yakni aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem itu. Intinya substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Atau menurut Friedman<sup>56</sup> penekanan dalam substansi adalah pada hukum yang hidup, bukan hanya aturan dalam buku-buku hukum. Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman<sup>57</sup> menjelaskan bahwa budaya hukum menyangkut sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum.

Sebaik apa pun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apa pun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat ke arah yang lebih baik, bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktik hukum.

---

<sup>56</sup> *Ibid.* hlm. 12.

<sup>57</sup> *Ibid.* hlm. 12-13.



Kejahatan dan hukuman adalah topik yang sangat penting dan berada di masyarakat setiap hari. Penjahat pada dasarnya memiliki empat pilihan: melakukan kejahatan, tidak melakukan kejahatan, melakukan pelanggaran yang lebih besar atau melakukan pelanggaran yang lebih ringan. Penjahat mengembangkan selera dan preferensi untuk melakukan tindak pidana. Manifestasi kejahatan tersebut yang menyebabkan ketidaksesuaian dan ketidakpatuhan terhadap peraturan ataupun kebijakan dan harus di proses lembaga peradilan.<sup>58</sup>

Penyelenggaraan tersebut merupakan tujuan untuk mewujudkan adanya keadilan. Penyelenggaraan peradilan pidana adalah sebuah kebijakan perlindungan masyarakat (*social defence policy*).<sup>59</sup> Di dalam istilah sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), kata 'sistem' merupakan suatu jaringan yang menggunakan komponen (subsistem) yang terlibat di dalamnya sebagai suatu kesatuan dan saling berhubungan (interelasi) dan saling mempengaruhi satu sama lain. Pengertian sistem tersebut juga mengandung implikasi bahwa suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan

---

<sup>58</sup> Safaat, R., et al. "Analisis Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengelolaan Sumber Daya Alam." Kerjasama Mahkamah Konstitusi Dengan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. *Pusat Penelitian Dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi Dan Komunikasi Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi* (2017). hlm. 23.

<sup>59</sup> Barama, Michael. "Model Sistem Peradilan Pidana Dalam Perkembangan." *Jurnal Ilmu Hukum* 3.8 (2016). hlm. 8.

dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya.<sup>60</sup>

Sistem Hukum dan Sistem Peradilan Pidana adalah dua terminologi yang digunakan dalam ilmu hukum. Namun demikian, keduanya, sekalipun sama-sama menggunakan istilah “sistem”, mendekati persoalan yang boleh jadi berbeda. Sekalipun menggunakan istilah “sistem”, sistem peradilan pidana menjadi bagian integral dari sistem hukum. Penggunaan istilah “sistem” di sini menunjukkan “pendekatan” atas suatu persoalan, yaitu persoalannya didekati secara “sistemik”. Dengan demikian, hukum didekati secara sistemik, dan bagian dari sistem hukum tentang pencegahan dan penyelesaian masalah tindak pidana yang didekati secara sistemik, disebut sistem peradilan pidana.<sup>61</sup>

Dalam peradilan pidana memiliki dua komponen kata, yakni ‘peradilan’ dan ‘pidana.’ Bahri<sup>62</sup> mendefinisikan peradilan adalah sesuatu yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang, mengenai tugas negara dalam rangka menegakkan keadilan guna mencapai ketertiban dan ketenteraman dalam masyarakat yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dan pidana

---

<sup>60</sup> Barama, Michael. *Ibid.* hlm. 9.

<sup>61</sup> Huda, Chairul. Penerapan Mekanisme *Small Claim Court* Dalam Sistem Hukum Nasional (Perspektif Hukum Pidana). Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, (2013). hlm. 21.

<sup>62</sup> Bahri, Zainul. "Kamus Umum Khusus Hukum dan Politik." Bandung: Angkasa (1996). hlm. 240.

memiliki arti penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu.<sup>63</sup>

Dengan demikian peradilan pidana memiliki makna sebagai mekanisme pemeriksaan perkara pidana yang bertujuan untuk menghukum atau membebaskan seseorang dari suatu tuduhan pidana. Dalam kaitannya dengan peradilan pidana, maka dalam implementasinya dilaksanakan dalam suatu sistem peradilan pidana. Mekanisme yang dimaksud pada hal tersebut, yakni bekerjanya aparat penegak hukum pidana mulai dari proses penyelidikan dan penyidikan, penangkapan dan penahanan, penuntutan dan pemeriksaan disidang pengadilan, serta pelaksanaan putusan pengadilan.

Sistem hukum pidana asalnya memiliki empat elemen substantif yaitu nilai yang mendasari sistem hukum (*philosophic*), adanya asas-asas hukum (*legal principles*), adanya norma atau peraturan perundang-undangan (*legal rules*) dan masyarakat hukum sebagai pendukung sistem hukum tersebut (*legal society*). Keempat elemen dasar ini tersusun dalam suatu rangkaian satu kesatuan yang membentuk piramida, bagian atas adalah nilai-nilai, asas hukum, peraturan perundang-undangan yang berada di bagian tengah, dan bagian bawah adalah masyarakat. Dalam hal ini pendekatan sistemik terhadap

---

<sup>63</sup> Siswanto, Heni. "Pembangunan Penegakan Hukum Pidana yang Mengefektifkan Korporasi sebagai Subjek Tindak Pidana Korupsi." *Fiat Justisia* 9.1 (2015). hlm. 7.

masalah penanggulangan tindak pidana dengan menempatkan hal itu sebagai bagian sistem sosial.<sup>64</sup>

Menurut Adji, sistem peradilan pidana di Indonesia merupakan perwujudan dari *Criminal Justice System* yang dikembangkan di Amerika Serikat dan dipelopori oleh praktisi hukum (*law enforcement officers*).<sup>65</sup> Sistem peradilan pidana ini muncul akibat dari ketidakpuasan terhadap mekanisme kerja aparat penegak hukum dan institusi penegak hukum di Amerika Serikat. Ketidakpuasan ini terbukti dari meningkatnya kriminalitas di Amerika Serikat pada tahun 1960-an.

Menurut Frase dan Weidner mendefinisikan sistem peradilan pidana adalah seperangkat lembaga hukum dan sosial untuk menegakkan hukum pidana sesuai dengan seperangkat aturan dan batasan prosedural yang ditetapkan.<sup>66</sup> Sedangkan Remington dan Ohlin mengartikan sistem peradilan pidana “sebagai pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana, dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial”.<sup>67</sup> Ditambahkan oleh

---

<sup>64</sup> Mudzakkir, *Posisi Hukum Korban Kejahatan Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, (2001). hlm. 22.

<sup>65</sup> Adji, Indriyanto Seno. *Arah Sistem Peradilan (Pidana) Terpadu Indonesia (Suatu Tinjauan Pengawasan Aplikatif dan Praktek)*. Jakarta: Komisi Hukum Nasional (2001). hlm. 19.

<sup>66</sup> Frase, Richard S., dan Robert R. Weidner. "Criminal Justice System: 2nd Edit." *Encyclopedia of Crime and Justice: 2nd Edit.* Macmillan Reference USA, (2001). hlm. 371.

<sup>67</sup> Ohlin, Lloyd E., and Frank J. Remington, eds. *Discretion in criminal justice: The tension between individualization and uniformity*. SUNY Press, (1993). hlm. 18.

Reksodipoetro bahwa sistem peradilan pidana merupakan sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.<sup>68</sup>

Berbeda dengan Muladi bahwa sistem peradilan pidana merupakan suatu jaringan peradilan yang menggunakan hukum pidana sebagai sarana utamanya, baik hukum pidana materiil, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana.<sup>69</sup> Sedikit pandangan yang berbeda dari Arief, bahwa sistem peradilan pidana pada hakikatnya identik dengan sistem penegakan hukum pidana. Sistem penegakan hukum pada dasarnya merupakan sistem kekuasaan/kewenangan menegakkan hukum. Kekuasaan/kewenangan menegakkan hukum ini dapat diidentikkan pula dengan istilah “kekuasaan kehakiman”. Oleh karena itu, Sistem Peradilan Pidana atau Sistem Penegakan Hukum Pidana (SPHP) hakikatnya juga identik dengan Sistem Kekuasaan Kehakiman di bidang Hukum Pidana (SKK-HP).<sup>70</sup>

Dalam menyelenggarakan proses sistem peradilan pidana, perlu memperhatikan peranan perundang-undangan karena akan memberikan kekuasaan pada pengambil kebijakan dan memberikan dasar hukum atas kebijakan yang diterapkan. Oleh sebab itu, terdapat beberapa asas utama yang harus diperhatikan dalam mengoperasionalkan hukum pidana. *Pertama,*

---

<sup>68</sup> Atmasasmita, Romli (1996) *loc. cit.* hlm. 15.

<sup>69</sup> Muladi (1995) *loc. cit.* hlm. 18.

<sup>70</sup> Arief, Barda Nawawi (2011), *op. cit.*, hlm. 34-35.

individu harus benar-benar merasa terjamin bahwa mekanisme sistem peradilan pidana tidak akan menyentuh mereka tanpa landasan hukum tertulis, yang sudah ada terlebih dahulu (*legality principle*).

**Kedua**, atas dasar yang dibenarkan oleh undang-undang hukum acara pidana mengenai apa yang dinamakan asas kegunaan (*expediency principle*) yang berpangkal tolak pada kepentingan masyarakat yang dapat ditafsirkan sebagai kepentingan tertib hukum (*interest of the legal order*). Atas dasar ini penuntutan memperoleh legitimasinya. **Ketiga**, asas prioritas (*priority principle*) yang didasarkan pada semakin beratnya beban sistem peradilan pidana. Hal ini bisa berkaitan dengan berbagai kategori yang sama. Prioritas ini dapat juga berkaitan dengan pemilihan jenis-jenis pidana atau tindakan yang dapat diterapkan pada pelaku tindak pidana.

Oleh sebab itu, Reksodiputro mengatakan bahwa dengan adanya sistem peradilan pidana dalam suatu masyarakat digunakan untuk dapat menanggulangi masalah kejahatan. Makna menanggulangi yakni usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat.<sup>71</sup> Reksodiputro mengatakan bahwa tujuan dari pembentukan sistem peradilan pidana merupakan suatu upaya untuk penanggulangan dan

---

<sup>71</sup> Reksodiputro, Mardjono. "Bunga Rampai Permasalahan dalam Sistem Peradilan." *Cetakan Kelima. Jakarta: Pusat pelayanan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi UI* (2007). hlm. 84.

pengendalian kejahatan yang terjadi di masyarakat, secara rinci terkait dengan tujuan dari sistem peradilan pidana sebagai berikut:<sup>72</sup>

1. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
2. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana; dan
3. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.

Atmasasmita mengatakan bahwa dengan terciptanya mekanisme kerja antar masing-masing sub-sistem guna terciptanya tolak ukur keberhasilan dalam penanggulangan kejahatan.<sup>73</sup> Selanjutnya dengan melihat dari berbagai sudut pendekatan mengenai sistem peradilan pidana di Indonesia, yaitu.<sup>74</sup>

**Pertama**, pendekatan normatif yang memandang keempat aparatur (kepolisian kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan) sebagai institusi pelaksana peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga keempat aparatur tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum semata-mata;

**Kedua**, pendekatan manajemen atau administratif yang memandang keempat aparatur penegak hukum (kepolisian kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan) sebagai suatu organisasi manajemen yang memiliki

---

<sup>72</sup> Reksodiputro, Mardjono, *Ibid*, hlm. 84-85.

<sup>73</sup> Atmasasmita, Romli (1996) *op.cit.* hlm. 16-18.

<sup>74</sup> Atmasasmita, Romli (1996) *Ibid*. hlm. 16-18.

mekanisme kerja, baik hubungan yang bersifat horizontal maupun yang bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut; dan

**Ketiga**, pendekatan sosial yang memandang keempat aparatur penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggung jawab atas keberhasilan atau ketidakberhasilan dari keempat aparatur penegak hukum tersebut dalam melaksanakan tugasnya. Sistem yang dipergunakan adalah sistem sosial.

Berkaitan mengenai fungsi dari Sistem Peradilan Pidana, maka Muladi membaginya menjadi beberapa tujuan yaitu sebagai berikut:<sup>75</sup>

1. Tujuan jangka pendek. Tujuan ini berupa resosialisasi pelaku tindak pidana dan lebih diarahkan kepada pelaku tindak pidana dan mereka yang berpotensi melakukan kejahatan, yaitu diharapkan pelaku sadar akan perbuatannya sehingga tidak melakukan kejahatan lagi. Demikian pula orang lain tidak melakukan kejahatan sehingga kejahatan semakin berkurang.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Avianti, Fransisca. *Kebijakan Perundang-Undangan Mengenai Badan Penyidik Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu di Indonesia*. Diss. Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, 2008. hlm. 49.

<sup>76</sup> Rusli, Muhammad. "Sistem Peradilan Pidana Indonesia." *Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta* (2011). hlm. 3-4.



2. Tujuan jangka menengah. Tujuan ini berupa pencegahan kejahatan demi terwujudnya suasana tertib, aman dan damai di dalam masyarakat. Tentu tujuan menengah ini akan dapat tercapai jika tujuan jangka pendek tercapai sebab tidak mungkin akan tercipta rasa aman dan damai di masyarakat jika kejahatan masih tetap terjadi<sup>77</sup>
3. Tujuan jangka panjang. Tujuan ini berupa kesejahteraan sosial agar terciptanya tingkat kesejahteraan yang menyeluruh di kalangan masyarakat. Tujuan ini adalah konsekuensi dari tujuan jangka pendek dan menengah, sehingga keberhasilannya juga tergantung pada tujuan-tujuan sebelumnya.<sup>78</sup>

Selanjutnya, Effendi menjelaskan bahwa sistem peradilan pidana memiliki dua tujuan besar, yaitu untuk melindungi masyarakat dan menegakkan hukum. Namun, ia juga menjelaskan bahwa sistem peradilan pidana memiliki beberapa fungsi penting, antara lain:<sup>79</sup> (1) Mencegah kejahatan; (2) Menindak pelaku tindak pidana dengan memberikan pengertian terhadap pelaku tindak pidana dimana pencegahan tidak efektif; (3) Peninjauan ulang terhadap legalitas ukuran pencegahan dan penindakan; (4) Putusan pengadilan untuk menentukan bersalah atau tidak bersalah terhadap orang yang

---

<sup>77</sup> Rusli, Muhammad, *Ibid.* hlm. 3-4.

<sup>78</sup> Rusli, Muhammad, *Ibid.* hlm. 3-4.

<sup>79</sup> Effendi, Tolib. "Sistem Peradilan Pidana Perbandingan Komponen dan Proses Sistem Peradilan Pidana di Beberapa Negara." *Pustaka Yustisia, Yogyakarta* (2013). hlm. 13-14.

ditahan; (5) Disposisi yang sesuai terhadap seseorang yang dinyatakan bersalah; dan (6) Lembaga koreksi oleh alat-alat negara yang disetujui oleh masyarakat terhadap perilaku mereka yang melanggar hukum pidana.

Jika melihat beberapa definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa sistem peradilan pidana mencakup beberapa sub sistem utama, yang terdiri dari satu atau lebih lembaga publik. Hal tersebut juga tertuang pada Undang-undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), maka *Het Herziene Regement* (Stbl. 1941 No. 44) di Indonesia telah dicabut. Menurut KUHAP maka dalam sistem peradilan pidana di Indonesia terdiri dari 4 (empat) sub sistem yaitu Penyidikan, Penuntutan, Peradilan, dan Lembaga Pemasyarakatan.<sup>80</sup> Hal ini juga disampaikan oleh Reksodiputro bahwa untuk mencapai tujuan dari Sistem Peradilan Pidana tersebut maka komponen-komponen di dalamnya wajib untuk bekerja sama, terutama instansi-instansi (badan-badan) dikenal dengan:<sup>81</sup> (1) Kepolisian; (2) Kejaksaan; (3) Pengadilan; dan (4) Lembaga Pemasyarakatan.

Atmasasmita menegaskan bahwa komponen sistem peradilan pidana yang lazim diakui baik dalam pengetahuan mengenai kebijakan pidana (*criminal policy*) maupun dalam lingkup praktik penegakan hukum, terdiri atas unsur Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan, serta

---

<sup>80</sup> Atmasasmita, Romli (1996) *op. cit.* hlm. 24.

<sup>81</sup> Reksodiputro, Mardjono (2007). *Op.cit.* hlm. 141.

Pembentuk Undang-undang.<sup>82</sup> Keseragaman komponen atau sub-sistem, pula diungkapkan oleh Adji yang membagi lembaga pelaksanaan sistem peradilan pidana menjadi 4 (empat) institusi, yaitu:<sup>83</sup> (1) Lembaga Kepolisian; (2) Lembaga Kejaksaan; (3) Lembaga Peradilan; dan (4) Lembaga Pemasyarakatan.

Selanjutnya Arief menjelaskan sistem peradilan pidana terpadu diimplementasikan dalam 4 (empat) sub-sistem kekuasaan, yakni kekuasaan penyidikan, kekuasaan penuntutan, kekuasaan mengadili atau menjatuhkan pidana, dan kekuasaan eksekusi atau pelaksanaan pidana.<sup>84</sup> Sebagaimana diketahui bahwa kekuasaan penyidikan dimiliki oleh Kepolisian, kekuasaan penuntutan dimiliki oleh Kejaksaan, dan kekuasaan mengadili/menjatuhkan pidana dimiliki oleh Pengadilan.

Namun, Arief tidak menjelaskan lebih rinci berkaitan dengan kekuasaan eksekusi atau pelaksanaan pidana. Apakah kekuasaan eksekusi atau pelaksanaan pidana dimiliki oleh Kejaksaan<sup>85</sup> atau dimiliki oleh Lembaga Pemasyarakatan? Karena Lembaga Pemasyarakatan, secara *de jure* dan *de*

---

<sup>82</sup> Atmasasmita, Romli (1996), *Op.cit.*, hlm. 16; unsur Pembentuk Undang-Undang dimasukkan ke dalam komponen Sistem Peradilan Pidana, dalam ruang lingkup *criminal policy*, didasarkan kepada pendapat **Nagel**. Namun **Nagel** tidak memasukkan Kepolisian sebagai salah satu komponen Sistem Peradilan Pidana.

<sup>83</sup> Adji, Indriyanto Seno (2001).*Op. cit.* hlm. 49.

<sup>84</sup> Arief, Barda Nawawi (2011).*Op.cit*, hlm. 15.

<sup>85</sup> Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang menegaskan sebagai berikut: “*Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.*”

*facto*, tidak dapat disebut sebagai institusi yang memiliki kekuasaan eksekusi/pelaksanaan pidana, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.<sup>86</sup>

Demikian pula diungkapkan oleh Rusli Muhammad, bahwa dalam pandangan Sistem Peradilan Pidana, terdapat beberapa institusi penegak hukum yang ikut mengambil peran dalam melakukan proses peradilan pidana diantaranya adalah institusi Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Pemasyarakatan.<sup>87</sup> Dari sudut pandang dunia internasional Travis mengemukakan bahwa selain terdiri dari Polisi, Jaksa, dan pengadilan, dan penjara, memasukkan lembaga masyarakat sebagai entitas<sup>88</sup> yang dijabarkan sebagai berikut.

#### 1. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri).

Polri merupakan bagian tidak terpisahkan dari fungsi dan kedudukan sebagai aparatur Negara di bawah Presiden. Polri, sebagai lembaga pemerintahan, diakui melalui politik hukum nasional memiliki kekuasaan konstitusional sebagaimana termuat Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan "*Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai*

---

<sup>86</sup> Lihat Pasal 1 angka 3 UU No. 12/1995, yang menegaskan sebagai berikut: "Yang selanjutnya disebut LAPAS adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan."

<sup>87</sup> Rusli, Muhammad (2011), *Op.cit.*, hlm. 61.

<sup>88</sup> Travis, Jeremy. "Summoning the superheroes, harnessing science and passion to create a more effective and humane response to crime." *To build a better criminal justice system* 25 (2012).hlm. 4.

*alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.”*

Yang kemudian Polri mendapat penguatan secara kewenangan atribusi melalui Pasal 2 UU No. 2/2002 yang menegaskan *“Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.”*

Menurut Pasal 13 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 bahwa Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat
- b. Menegakkan hukum
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Artinya bahwa, fungsi penegakan hukum yang dilakukan Polri berada di bawah kekuasaan eksekutif, karena institusi Polri di bawah Presiden. Kapolri sebagai Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah secara langsung di bawah Presiden dan segala pelaksanaan tugasnya dipertanggungjawabkan kepada Presiden. Fungsi penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan kepolisian adalah bagian dari pelaksanaan proses penegakan hukum pidana. Secara integral merupakan bagian dari

keseluruhan sub-sistem sistem peradilan pidana. Posisi sentralnya dalam fungsi penyidikan adalah bertindak sebagai penegak hukum. Secara konseptual, sebagai pengemban fungsi penegakan hukum institusi ini harus bersifat independen dan merdeka. Dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya harus bersifat non partisan dan imparial/tidak memihak/merdeka. Pasal 8 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak memberikan jaminan tersebut, mengingat Kepolisian RI adalah instrumen pemerintah.<sup>89</sup>

## 2. Kejaksaan.

Undang-undang Dasar 1945 secara implisit mengatur keberadaan Kejaksaan RI dalam sistem ketatanegaraan, sebagai badan yang terkait dengan kekuasaan kehakiman (vide Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 amandemen, dan UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, nomor 3 jo. pada Pasal 41 UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman).<sup>90</sup>

Tugas dan wewenang kejaksaan di bidang pidana berdasarkan pasal 30 Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 yaitu:

### a. Melakukan penuntutan

---

<sup>89</sup> Waskito, Achmad Budi. "Implementasi Sistem Peradilan Pidana Dalam Perspektif Integrasi." *Jurnal Daulat Hukum* 1, no. 1 (2018), hlm.290.

<sup>90</sup> *Ibid*, hlm. 290.

- b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana, pidana pengawasan dan keputusan lepas bersyarat
- d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan Undang-undang
- e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk tidak melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik .

Oleh karena itu, kejaksaan dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lainnya. Undang-undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) adalah lembaga eksekutif atau pemerintah, yang menyelenggarakan fungsi yudikatif dalam bidang penuntutan perkara pidana.<sup>91</sup>

### 3. Pengadilan

Secara konstitusional, susunan dan organisasi sistem peradilan Indonesia dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 24 UUD NRI 1945 Amandemen dan undang-undang organik yang mengatur kekuasaan kehakiman. Pasal 24 ayat (2) menyatakan bahwa "kekuasaan kehakiman

---

<sup>91</sup> *Ibid*, hlm. 290.

dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Menurut Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945, Mahkamah Agung merupakan puncak dari peradilan. Penegasan lebih lanjut tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bahwa Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari empat lingkungan peradilan. Mahkamah Agung sebagai puncak peradilan membawa konsekuensi adanya *one roof system* (satu atap), dalam penyelenggaraan sistem peradilan di Indonesia. Sehingga pembinaan yudisial maupun susunan organisasi, administrasi kepegawaian dan masalah finansial badan peradilan yang di bawahnya berada di Mahkamah Agung. (Pasal 13 ayat (1)).<sup>92</sup>

#### 4. Lembaga Pemasyarakatan

Lembaga Pemasyarakatan adalah instansi teknis Direktorat Jenderal Pemasyarakatan yang bertanggungjawab pelaksanaan pembinaan narapidana (warga binaan), diatur dalam Undang-undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan adalah

---

<sup>92</sup> *Ibid*, hlm. 291.



bagian dari Departemen Hukum dan Perundang-undangan. Dengan demikian Lembaga Pemasyarakatan adalah bagian dari institusi Pemerintah (eksekutif) yang menjalankan rangkaian fungsi penegakan hukum sebagai pelaksanaan pidana (eksekutor pidana). Lembaga Pemasyarakatan mempunyai kewenangan-kewenangan untuk menetapkan hukumnya terkait dengan kebijakan “pidana”. Lembaga Pemasyarakatan memiliki kewenangan yakni masa pembinaan. Dengan pemberian pelepasan bersyarat bagi narapidana diberikan dengan syarat. Bila syarat dilanggar, maka narapidana tersebut harus dibina dalam Lembaga Pemasyarakatan.

Siegel dan Senna mengatakan bahwa lembaga-lembaga yang terlibat dalam Sistem Peradilan Pidana, memiliki kewenangan dalam melakukan penangkapan, penuntutan dan pengawasan terhadap mereka yang dituduh melakukan tindak pidana.<sup>93</sup> Dengan demikian untuk menciptakan efektivitas semua komponen sistem harus bekerja secara integral dalam arti suatu sub sistem bekerja harus memperhatikan pula sub sistem yang lainnya secara keseluruhan.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Siegel, Larry J., and Joseph J. Senna. *Juvenile delinquency: Theory, practice, and law*. St. Paul: West Publishing Company, 1981. hlm. 28.

<sup>94</sup> Barama, Michael. "Model Sistem Peradilan Pidana Dalam Perkembangan." *Jurnal Ilmu Hukum* 3.8 (2016). hlm. 9.

Hal tersebut, dikarenakan sistem peradilan pidana di Indonesia memiliki beberapa tahap: *Pertama*, tahapan pra adjudikasi (sebelum persidangan) di tingkat kepolisian dan kejaksaan; *Kedua*, tahapan adjudikasi (di dalam sidang pengadilan) dan *Ketiga*, tahapan post adjudikasi (sesudah sidang pengadilan) yang dilakukan di tingkat Lembaga Perasyarakatan.

Mekanisme tersebut akan dapat bekerja jika terdapat laporan kejahatan dari masyarakat. Dan akan dilakukan proses peradilan. Kepolisian sebagai instansi pertama dalam Sistem Peradilan Pidana berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap laporan tersebut. Dan jikalau sudah cukup untuk dilakukan tahapan selanjutnya, maka berkas perkara tersebut diserahkan ke kejaksaan untuk diperiksa. Kemudian Jaksa sebagai Penuntut Umum membuat surat dakwaan atas perkara tersebut. Setelah itu Penuntut Umum melimpahkan berkas perkara disertai dengan surat dakwaan tersebut ke pengadilan untuk selanjutnya dilakukan pemeriksaan oleh hakim/majelis hakim di dalam persidangan. Berdasarkan pemeriksaan dalam persidangan, hakim akan memberikan putusan terhadap terdakwa. Jika terbukti bersalah akan dijatuhi pidana penjara dan diserahkan ke Lembaga Perasyarakatan sebagai instansi terakhir dalam Sistem Peradilan Pidana yang bertugas melakukan pembinaan terhadap narapidana.

Ini berarti bahwa sistem tidak akan bekerja secara sistematis apabila hubungan antara polisi dengan kejaksaan, antara polisi dengan pengadilan, kejaksaan dengan lembaga pemasyarakatan dengan hukum itu sendiri. Hubungan tersebut akan terikat satu sama lain setiap adanya peristiwa hukum. Ketiadaan hubungan fungsional antara sub sistem ini akan menjadikan kerawanan dalam sistem sehingga terjadinya fragmentasi dan in-efektivitas.<sup>95</sup> Suatu fungsi dan sub sistem jika mengalami fragmentasi dari sub sistem lainnya dapat menimbulkan fragmentasi yang mengurangi efektivitas dari sistem tersebut.<sup>96</sup>

Dengan adanya kata "terintegrasi" dalam sistem peradilan pidana tampaknya membingungkan karena sistem yang telah memiliki aspek terintegrasi sudah mencakup integrasi di dalamnya, dan dengan demikian kata "terintegrasi" tidak lagi diperlukan.<sup>97</sup> Namun, akan berbeda jika kata "terintegrasi" berfungsi untuk menekankan aspek integrasi dalam sistem peradilan pidana di mana kata tersebut menjadi nilai tambah karena pada kenyataannya sering terjadi ketidaktahuan antara sub-sistem peradilan pidana yang pada gilirannya menghasilkan dalam hasil yang tidak optimal.<sup>98</sup> Oleh karena itu, dalam sistem peradilan pidana, ada tiga sub-sistem hukum yang

---

<sup>95</sup> Ali, Zaidan M. *Menuju Pembaharuan Hukum Pidana*. Jakarta. Sinar Grafika (2015). hlm. 115.

<sup>96</sup> Barama, Michael (2016). *Op. cit.* hlm. 10.

<sup>97</sup> Rofiq, Ahmad, Hari Sutra Disemadi, and Nyoman Serikat Putra Jaya. "Criminal Objectives Integrality in the Indonesian Criminal Justice System." *Al-Risalah* 19, no. 2 (2019), hlm. 185.

<sup>98</sup> Pujirahayu, Esmi Warassih. *Pranata hukum: sebuah telaah sosiologis*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, (2011). hlm. 23.

harus harmonis dan saling mendukung, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Setiap sub-sistem memiliki komponennya masing-masing dan semua komponennya juga harus ramah dan mendukung satu sama lain, seperti halnya sistem pada umumnya.<sup>99</sup>

Artinya bahwa jika salah satu komponen bermasalah, tidak harmonis, dan tidak mendukung satu sama lain, baik itu antara unsur-unsur dalam bahan hukum atau dengan komponen lain yang berada di bawah struktur hukum dan budaya hukum, penegakan hukum akan menghadapi hambatan atau akan menghasilkan vonis yang tidak mencerminkan keadilan (*unrecht*). Hal yang sama juga berlaku untuk komponen-komponen struktur hukum dan budaya hukum, yang harus harmonis dan saling mendukung satu sama lain, dengan elemen-elemen di bawah sub sistem yang sama atau dengan elemen-elemen lain di bawah sub sistem lain. Misalnya, dalam struktur hukum ada berbagai unit otoritas dan institusi yang memiliki peran masing-masing dalam proses hukum, seperti Polisi, Jaksa, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Dengan demikian, antara Polisi dan Jaksa Penuntut dan sebagainya, atau antara polisi dan komponen-komponen (PPNS) di bawah substansi hukum dan budaya hukum, harus selaras dan saling mendukung.

---

<sup>99</sup> Rofiq, Ahmad, Hari Sutra Disemadi, and Nyoman Serikat Putra Jaya. *Op., cit*, hlm. 185.

Oleh sebab itu, Muladi menegaskan bahwa makna sistem peradilan pidana terpadu atau “*integrated criminal justice system*,” adalah sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan, yang dapat dibedakan dalam beberapa hal berikut ini:<sup>100</sup>

- a. Sinkronisasi struktural (*structural syincronization*)
- b. Sinkronisasi substansial (*substansial syincronization*)
- c. Sinkronisasi kultural (*cultural syincronization*)

Dengan demikian, sistem peradilan pidana di Indonesia sebagaimana diatur dalam KUHAP belum memiliki landasan pengembangan kulturenya. Dengan alasan bahwa sistem hukum mempunyai struktur yang dianalogikan sebagai mesin (karena suatu kerangka yang permanen) dari suatu sistem (dalam hal ini sistem hukum), yang berfungsi untuk menjaga proses yang berjalan sesuai dengan koridornya. Struktur tersebut dianalogikan sebagai suatu ukuran jumlah di pengadilan, yurisdiksinya (jenis perkara yang diperiksa serta hukum acara yang digunakan), termasuk di dalam struktur ini juga mengenai penataan badan legislatif.<sup>101</sup>

Jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa peradilan di Indonesia dilaksanakan secara cepat, sederhana dan biaya ringan, tetapi di dalam

---

<sup>100</sup> Waskito, Achmad Budi. *Op.,cit*, hlm. 288.

<sup>101</sup> Huda, Chairul. *Op.,cit*, hlm.32.

kenyataannya asas *the speedy administration of justice* itu belum dapat terwujud. Dengan alasan bahwa sebab tidak terwujudnya antara lain, yaitu:<sup>102</sup>

- a. Faktor ekonomi, misalnya fasilitas pengadilan yang masih sangat minim,
- b. Faktor politik, misalnya belum adanya kebijakan pemerintah untuk menambah anggaran bagi badan-badan peradilan, dan
- c. Faktor budaya, misalnya masih mengerasnya di kalangan masyarakat yang menjadi penyebab, sehingga pencari keadilan di pengadilan tidak mau mengalah meski sebenarnya ia bersalah dan sebagian besar demi gengsi masih melakukan banding dan kasasi yang kemudian pada akhirnya berdampak pada penumpukan perkara kasasi di mahkamah agung.

Selanjutnya secara komparatif dan teoritis, King membagi model sistem peradilan pidana dalam 7 (tujuh) model. Model ini dikaji dari sudut pandang teoritis dan komparatif secara implisit sebagai bentuk kebijakan aplikatif bagi hakim dalam menjatuhkan putusan. Hakikatnya, ketujuh model ini sebagai tolok ukur dari dimensi, paradigma dan nuansa masyarakat yang masih menjunjung tinggi heterogenitas, liberalisasi dan demokrasi. “Adapun 7 (tujuh) model sistem peradilan pidana yang dimaksud sebagai berikut:<sup>103</sup>

1. *Due Process Model (DPM)* Menggambarkan suatu versi yang diidealkan tentang bagaimana sistem harus bekerja sesuai dengan gagasan-gagasan

---

<sup>102</sup> Huda, Chairul. *Ibid*, hlm.32.

<sup>103</sup> Huda, Chairul. *Op., cit*, hlm.27-28.

atau sifat yang ada dalam aturan hukum. Hal ini meliputi prinsip-prinsip tentang hak-hak terdakwa, asas praduga tidak bersalah, hak terdakwa untuk diadili, persamaan di depan hukum dan peradilan.

2. *Crime Control Model (CCM)* Sistem yang bekerja dalam menurunkan atau mencegah dan mengekang kejahatan dengan menuntut dan menghukum mereka yang bersalah. Artinya lebih menjaga dan melayani masyarakat. Polisi harus berjuang melawan kejahatan.
3. *Medical Model (diagnosis, prediction and treatment selection)* Bahwa satu dari pertimbangan masing-masing tingkat adalah bagaimana yang terbaik menghadapi para individu yang melanggar hukum guna mengurangi kejahatan yang dilakukan melalui pendekatan rehabilitasi. Para polisi memiliki kekuasaan untuk memperingatkan pelanggar dan mengarahkan mereka kepada lembaga kerja sosial.
4. *Bureaucratic Model* Menekankan kejahatan harus dibongkar dan terdakwa diadili, ia harus dijatuhi hukuman dengan cepat, dan sedapat mungkin efisien. Keefektifan pelaksanaan hukuman di pengadilan menjadi suatu perhatian utama. Jika terdakwa mengaku tidak bersalah dalam suatu proses peradilan, maka penuntut dan pembela berupaya untuk mengumpulkan bukti-bukti, memanggil saksi dan menyiapkan berbagai dokumen yang diperlukan untuk keperluan pembuktian.

5. *Status Passage Model* Model ini menekankan bahwa para pelanggar harus diadili di depan umum dan dijatuhi hukuman. Hukuman perlu dijatuhkan untuk menggambarkan pencelaan moral masyarakat. Pengadilan publik dan hukuman perlu untuk menunjukkan bahwa masih terdapat nilai-nilai hukum yang kebal dari masyarakat. Hukum publik dan ungkapan pencelaan dalam rehabilitasi dapat menyebabkan perasaan malu para pelanggar.
6. *Power Model*. Bahwa sistem peradilan pidana pada dasarnya memperkokoh peranan penguasa sebagai pembuat hukum dan sekaligus menerapkannya di masyarakat. Hukum pidana dan pelaksanaannya dipengaruhi oleh kepentingan dari golongan yang dominan, seperti ras, jenis kelamin dan lain-lain.
7. *Just Desert Model (just desert and just punishment)* Setiap orang yang bersalah harus dihukum sesuai dengan tingkat kesalahannya. Terdakwa harus diperlakukan sesuai dengan hak asasinya, sehingga hanya mereka yang bersalah yang dihukum. Juga memberi ganti kerugian kepada yang bersalah.”

Namun demikian, terlepas dari aspek tersebut di atas, pada dasarnya sistem peradilan pidana di Indonesia sebagian desainnya mengacu pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Dikatakan “sebagian” karena KUHAP hanya



menekankan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia masih pada aspek represif kejahatan, dengan tekanan pengaturan pada bekerjanya aparatur sistem, penyelidik dan penyidik, penuntut umum, hakim pada pengadilan, dan advokat. Sementara itu, aspek pencegahan kejahatan (preventif), perhatian terhadap korban kejahatan, dan keterlibatan masyarakat serta kekuasaan ekstra yudisial belum menjadi perhatian.<sup>104</sup>

## B. Teori Kepastian Hukum

Pada hakikatnya dalam penyelenggaraan pemerintahan, perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan pada atas aturan atau prosedur yang berlaku yakni hukum, hal ini karena hukum merupakan ‘*goal keeper*’ keberlangsungan suatu negara berjalan secara tertib dan lancar. Menurut Kelsen hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative* (bersifat disengaja, artinya norma itu sengaja dibuat).<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Huda, Chairul. *Ibid*, hlm. 28.

<sup>105</sup> Kelsen, Hans. "Pure Theory of Law and Analytical Jurisprudence, The." *Harv. L. Rev.* 55 (1941), hlm. 44.

Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>106</sup>

Radbruch menjelaskan bahwa hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu (1). Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis; (2). Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan; dan (3). Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.<sup>107</sup>

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan kaum fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summa ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah “hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya,” dengan demikian kendatipun

---

<sup>106</sup> Mahmud Marzuki, Peter. "Pengantar Ilmu Hukum." *Jakarta: Kencana Pranada Media Group* (2008). hlm. 58.

<sup>107</sup> Radbruch, Gustav. "Statutory lawlessness and supra-statutory law (1946)." *Oxford Journal of Legal Studies* 26.1 (2006). hlm. 2.

keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantif adalah keadilan.<sup>108</sup>

Dalam mencapai tujuan hukum yang substantif tersebut, menurut Plato yang mengatakan bahwa ada baiknya untuk menghimpun aturan-aturan hukum yang berlaku dalam negara, supaya kebebasan dan keteraturan terjamin.<sup>109</sup> Untuk mencapai kepada ketaatan hukum tersebut, maka Plato lebih terkonsentrasi kepada pandangan bahwa sebuah Undang-undang harus memuat pertimbangan filosofisnya. Sehingga semua orang mampu memahami maksud Undang-undang itu, dan yang lebih penting lagi agar penguasa tidak menafsirkannya sesuai kepentingan sendiri.<sup>110</sup>

Dengan demikian, suatu kepastian hukum secara simultan pula mengkaji mengenai asas legalitas. Menurut Muladi, salah satu tujuan diadakan Asas Legalitas adalah untuk memperkuat adanya kepastian hukum.<sup>111</sup> Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi

---

<sup>108</sup> Rato, Dominikus. "Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum." *Laksbang Pressindo, Yogyakarta* (2010). hlm. 59.

<sup>109</sup> Huijbers, Theo. *Filsafat hukum dalam lintasan sejarah*. Kanisius, (1993). hlm. 24.

<sup>110</sup> Darmodiharjo, Darji. "dan Shidarta. " *Penjabaran Nilai-Nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. (1999). hlm. 90.

<sup>111</sup> Ilyas, Amir. *Asas-asas Hukum Pidana, memahami tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana sebagai syarat pembedaan*. Rangkang Education, (2012). hlm. 14.

semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* (di mana tiada kepastian hukum, di situ tidak ada hukum).<sup>112</sup>

Apeldoorn<sup>113</sup> berpendapat bahwa, kepastian hukum mempunyai dua segi. **Pertama**, mengenai soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara. **Kedua**, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya, perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.

Hukum yang di tegakkan oleh instansi penegak hukum yang disertai tugas untuk itu, harus menjamin “kepastian hukum” demi tegaknya ketertiban dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Ketidakpastian hukum, akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat, dan akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana *social disorganization* atau kekacauan sosial.<sup>114</sup>

Kepastian hukum adalah “*sicherheit des Rechts selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada empat hal yang berhubungan dengan makna

---

<sup>112</sup> Salim, H. S. *Perkembangan teori dalam ilmu hukum*. Rajawali Pres, (2010). hlm. 82.

<sup>113</sup> Shidarta. *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*. PT Repika Aditama, Bandung (2006). hlm. 82-83.

<sup>114</sup> Harahap, M. Yahya, *Loc. cit*, hlm. 76.

kepastian hukum, yaitu *pertama*, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*); *kedua*, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, ”kesopanan”; *ketiga*, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan; dan *keempat*, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.<sup>115</sup>

Namun, menurut Radbruch mengemukakan bahwa hukum sebagai gagasan kultural tidak bisa formal, tetapi harus diarahkan kepada cita-cita hukum yaitu keadilan, untuk mengisi cita keadilan itu, kita harus menoleh kepada kegunaannya sebagai unsur kedua dari cita hukum. Pengertian kegunaan hanya dapat dijawab dengan menunjukkan pada konsepsi-konsepsi yang berbeda tentang negara dan hukum. Untuk melengkapi formalitas keadilan dan relativitas kegunaan, kemanfaatan dimasukkan sebagai unsur ketiga dari cita hukum. Kegunaan menuntut kepastian hukum. Hukum harus pasti.

Tuntutan akan keadilan dan kepastian merupakan bagian-bagian yang tetap dari cita hukum, dan ada di luar pertentangan-pertentangan bagi pendapat

---

<sup>115</sup> Satjipto, Rahardjo. "Hukum dalam Jagat Ketertiban." *UKI Pers, Jakarta* (2006). hlm. 135-136.; Lihat pula dalam: Ali, Achmad. "Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence) Volume I Pemahaman Awal." *Jakarta: Kencana Prenada Media Group* (2010). hlm. 292-293.

politik. Kegunaan memberi unsur relativitas. Tetapi tidak hanya kegunaan sendiri yang relatif, hubungan antara tiga unsur dari cita hukum itu juga relatif. Keadilan dan Kepastian adalah dua nilai aksiologis di dalam hukum. Wacana filsafat hukum sering mempersoalkan kedua nilai ini seolah-olah keduanya merupakan antinomi, sehingga filsafat hukum dimaknai sebagai pencarian atas keadilan yang berkepastian atau kepastian yang berkeadilan.<sup>116</sup> Pandangan Radbruch secara umum diartikan bahwa kepastian hukum tidak selalu harus diberi prioritas pemenuhannya pada tiap sistem hukum positif, seolah-olah kepastian hukum itu harus ada lebih dulu, baru kemudian keadilan dan kemanfaatan. Radbruch kemudian meralat teorinya bahwa ketiga tujuan hukum sederajat.<sup>117</sup>

Adapun kepastian hukum menurut Mertokusumo adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.<sup>118</sup> Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan

---

<sup>116</sup> Sidharta. "Reformasi Peradilan, and Tanggung Jawab Negara: Bunga Rampai Komisi Yudisial." *Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta* (2010). hlm. 3.

<sup>117</sup> Susanto, Nur Agus. "Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST". " *Jurnal Yudisial* 7.3 (2014). hlm. 214.

<sup>118</sup> Mertokusumo, Sudikno. *Teori Hukum*. Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta (2012). hlm. 160.

tidak menyamaratakan. Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan.<sup>119</sup>

Dengan demikian, kepastian hukum dan keadilan merupakan hal yang seiring dan sejalan, tidak saling bertentangan secara diametrik sehingga keadilan menciptakan suatu kepastian hukum.<sup>120</sup> Atau sebagaimana pandangan Kusummaatmadja bahwa kepastian hukum tidak boleh dipertentangkan dengan keadilan dan keadilan tidak boleh hanya ditetapkan sesuai dengan kehendak pemegang kekuasaan, melainkan harus sesuai dengan nilai-nilai (baik) yang berkembang dalam masyarakat.<sup>121</sup> Sehingga dalam mewujudkan penyelenggaraan negara memerlukan kepastian hukum (*supremacy of law*) yang merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap warga. Pada PPNS memiliki kewenangan untuk menganalisis dan mengevaluasi hasil penegakan hukum, serta mengawasi proses penyidikan, selain tanggung jawab manajerial untuk mewujudkan kepastian hukum, merespons

---

<sup>119</sup> Mertokusumo, Sudikno, dan A. Pitlo. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti (1993), hlm. 2.

<sup>120</sup> Asnawi, M. Natsir. *Hermeneutika putusan hakim*. Yogyakarta: UII Press, (2014), hlm. 127.

<sup>121</sup> Kusummaatmadja, Mochtar. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, (1970). hlm.68.

gugatan/praperadilan, dan menjaga independensi penyidikan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, antara lain KUHAP.

### C. Teori Kewenangan

Mengkaji permasalahan kewenangan sering kali disalahartikan dengan permasalahan kekuasaan. Kedua hal tersebut bersumber dari sumber hukum yang berbeda. Sebagaimana dijelaskan oleh Budiardjo bahwa dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>122</sup>

Pada hukum publik, hubungan antara hukum dan kekuasaan sangat erat, maka seakan-akan tidak dapat dipisahkan antara keduanya. Hukum merupakan sumber kekuasaan, namun sekaligus sebagai pembatas bagi kekuasaan. Oleh karena itu tidak dapat dibenarkan apabila kekuasaan digunakan sebagai alat untuk bertindak sewenang-wenang. Supandi

---

<sup>122</sup> Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar ilmu politik*. Gramedia pustaka utama, (2003). hlm. 35-36



menjelaskan bahwa di dalam tataran praktis, orang akan cenderung ingin memiliki kekuasaan yang melebihi dari apa yang telah ditentukan.<sup>123</sup>

Berdasarkan pendapat dari Manan bahwa “kekuasaan” digambarkan sebagai hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan “wewenang” sekaligus berarti hak dan kewajiban.<sup>124</sup> Kemudian, Peneliti mengacu kepada pendapat dari Syafrudin yang menjelaskan bahwa ada perbedaan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan.<sup>125</sup>

Manan kemudian melanjutkan dengan menjelaskan bahwa kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan

---

<sup>123</sup> Subur, Dkk. *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*. Yogyakarta: Genta Press. (2014), hlm. 17.

<sup>124</sup> Manan, Bagir. *Sistim [ie Sistem] peradilan berwibawa: suatu pencarian*. FH UII Press, (2005). hlm. 72.

<sup>125</sup> Syafrudin, Ateng. "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab." *Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung* (2000). hlm. 22.

atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>126</sup> Oleh karena itu, makna antara kewenangan, wewenang dan kekuasaan adalah saling berbeda. Antara kekuasaan dan kewenangan memiliki kesetaraan posisi dalam penggunaannya, namun, istilah “wewenang” merupakan bagian-bagian tertentu dalam kata “kewenangan” tersebut.

Sedangkan kekuasaan menurut Budiardjo adalah “kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.”<sup>127</sup> Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*), jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.<sup>128</sup>

Selanjutnya, Susanti mendefinisikan bahwa kewenangan adalah otoritas (*authority*) yang dimiliki suatu lembaga untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Kewenangan merupakan wujud nyata dari kekuasaan. Kekuasaan mengandung makna kemampuan untuk mempengaruhi

---

<sup>126</sup> Manan, Bagir. "wewenang Provinsi." In *Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung*, vol. 13. 2000. hlm. 1-2.

<sup>127</sup> Budiardjo, Miriam. *Op. cit*, hlm. 35.

<sup>128</sup> Kantaprawira, Rusadi. *Hukum dan kekuasaan*. Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta (1998). hlm. 39.

tingkah laku pelaku lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku terakhir menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan.<sup>129</sup>

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaidah-kaidah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

Demikian pula menurut Atmosudirjo yang menerangkan bahwa “kewenangan” adalah apa yang disebut sebagai “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif Administratif.<sup>130</sup> Di dalam ajaran hukum keperdataan dikenal istilah subjek hukum, yaitu *de drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak dan kewajiban, yang terdiri dari manusia (*natuurlijke*) dan badan hukum privat dan badan hukum publik.

Subyek hukum mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting di dalam bidang hukum, khususnya hukum keperdataan karena subyek

---

<sup>129</sup> Susanti, Bivitri. *Semua Harus Terwakili, Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*. Jakarta: PSHK, (2000), hlm. 6.

<sup>130</sup> Atmosudirjo, S. Prajudi. *Hukum Administrasi Negara, Cet. Kesepuluh*. Jakarta: Ghalia Indonesia (1994), hlm. 78.

hukum itulah nantinya yang dapat mempunyai wewenang hukum. Dalam literatur hukum, terdapat dua macam subyek hukum, yaitu manusia dan badan hukum.<sup>131</sup> Jadi, setiap subyek hukum baik orang maupun badan hukum pada umumnya dapat mempunyai hak dan kewajiban. Sehingga kewenangan untuk dapat menyanggah hak dan kewajiban tersebutlah yang dinamakan kewenangan hukum.<sup>132</sup>

Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga Stroink dan Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.<sup>133</sup> Dalam mengkaji permasalahan mengenai kewenangan, pada tataran teori pada umumnya ahli hukum menjelaskan, terdapat 3 (tiga) jenis kewenangan, yaitu Atribusi, Delegasi dan Mandat, sebagaimana dijelaskan oleh Van Wijk.<sup>134</sup> Namun, Stroink dan Steenbeek menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan atau suatu wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang dari

---

<sup>131</sup> Salim, H. S. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*. Jakarta: Sinar Grafika (2002), hlm. 23.

<sup>132</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.cit.*, hlm. 67.

<sup>133</sup> Stroink, Frederik August Maximiliaan, and Jan Gerhard Steenbeek. *Inleiding in het staats-en administratief recht [Pengantar hukum konstitusi dan administrasi]*. Samsom HD Tjeenk Willink, (1989), hlm. 99.

<sup>134</sup> Ridwan, H. R. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada (2011). hlm. 75.

wewenang yang telah ada. Jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.<sup>135</sup>

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>136</sup> Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>137</sup>

Menurut Syafrudin ada perbedaan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*).<sup>138</sup> Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya

---

<sup>135</sup> Stroink, Frederik August Maximiliaan, and Jan Gerhard Steenbeek. (1989), hlm. 100.

<sup>136</sup> Indroharto. *Usaha memahami undang-undang tentang peradilan tata usaha negara: Buku 1. Beberapa pengertian dasar hukum tata usaha negara*. Pustaka Sinar Harapan, (1993). hlm. 65.

<sup>137</sup> Hadjon, Philipus M. (2011).*Loc., cit*, hlm. 20.

<sup>138</sup> Syafrudin, Ateng.*Op., cit*, hlm. 22.

mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>139</sup>

Sedangkan Soekanto menguraikan beda antara kekuasaan dan wewenang bahwa “setiap kemampuan untuk memengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang, yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat”.<sup>140</sup> Menurut Hidjaz, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> Lotulung, Paulus Efendi.(1994), *op. cit.* hlm. 65.

<sup>140</sup> Soerjono, Soekanto.*Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers (1980), hlm. 91-92.

<sup>141</sup> Hidjaz, M. Kamal. *Efektivitas penyelenggaraan kewenangan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia*. Makasar: Pustaka Refleksi, (2010), hlm. 35.

Bagi Ridwan, wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.<sup>142</sup> Adapun Marbun menjelaskan bahwa wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang-wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>143</sup>

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.<sup>144</sup>

Indroharto menjelaskan bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut: **Pertama**, Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan

---

<sup>142</sup> Ridwan, H. R.*Op., cit.* hlm. 71.

<sup>143</sup> Marbun, S.F. (2011).*Loc.cit.*, hlm. 198.

<sup>144</sup> Fachruddin, Irfan (2004), *Loc., cit.* hlm. 4.

perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Sedangkan Hadjon menjelaskan bahwa kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.<sup>145</sup>

*Kedua*, pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Sedangkan menurut Hadjon dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Hadjon, Philipus M. (2011).*Op., cit*, hlm. 129.

<sup>146</sup> Hadjon, Philipus M. (2011).*Op., cit*, hlm. 130.



Hadjon menambahkan bahwa “Berbicara tentang delegasi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada. Apabila kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum”.<sup>147</sup> Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.<sup>148</sup>

*Ketiga*, pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.<sup>149</sup> Sedangkan menurut Hadjon dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.<sup>150</sup> Hadjon juga menyatakan “Dalam hal mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan. Di sini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai. Dalam hal-hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa.”<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> *Ibid.*, hlm. 130.

<sup>148</sup> Ridwan, H. R. *Op., cit.* hlm. 104-105.

<sup>149</sup> Indroharto, *Op.cit.*, hlm. 68.

<sup>150</sup> Hadjon, Philipus M. (2011). *Op., cit.* hlm. 22.

<sup>151</sup> *Ibid.* hal. 131

Sejalan dengan pendapat diatas, mengenai mandat Ridwan menjelaskan bahwa mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris).<sup>152</sup>

Adapun Effendi menjelaskan sumber dan cara memperoleh kewenangan yang sah adalah sebagai berikut:<sup>153</sup>

1. Kewenangan Atributif, kewenangan atributif lazimnya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan negara oleh UUD. Istilah lain untuk kewenangan atributif adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dapat dibagi-bagikan kepada siapa pun. Dalam kewenangan atributif, pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan tersebut tertera dalam peraturan dasarnya. Adapun mengenai tanggung jawab dan tanggung

---

<sup>152</sup> Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 109.

<sup>153</sup> Effendi, Lutfi. *Pokok Pokok Hukum Administrasi*. Malang: Bayumedia Pub., (2004). hlm. 77-79.

gugat berada pada pejabat ataupun pada badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya. Ditambahkan oleh Hadjon, bahwa kewenangan atribusi melekat pada jabatan.<sup>154</sup>

2. Kewenangan Mandat, kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas. Kemudian, setiap saat si pemberi kewenangan dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan tersebut.
3. Kewenangan delegatif, kewenangan delegatif merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kewenangan mandat, dalam kewenangan delegatif, tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut atau beralih pada delegataris. Dengan begitu, si pemberi limpahan wewenang tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada azas *contrarius actus*. Oleh sebab itu,

---

<sup>154</sup> Hadjon, Philipus M. (2011). *Op.cit.*, hlm. 130.

dalam kewenangan delegatif peraturan dasar berupa peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijakan yang menyebabkan lahirnya kewenangan delegatif tersebut. Tanpa adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur pelimpahan wewenang tersebut, maka tidak terdapat kewenangan delegatif.

Namun, pada tahun 2014, nampaknya perdebatan secara akademis tersebut diatas diakhiri dengan diundangkan dan disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30/2014) yang memuat pengertian dan pengaturan mengenai kewenangan, wewenang, atribusi, delegasi dan mandat.

Pasal 1 angka 5 UU No. 30/2014 menegaskan

“Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”

Pasal 1 angka 6 UU No. 30/2014 yang menegaskan

“Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.”

Pasal 1 angka 22 UU No. 30/2014 yang menegaskan

“Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.”

Pasal 1 angka 23 UU No. 30/2014 yang menegaskan

“Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.”

Pasal 1 angka 24 UU No. 30/2014 yang menegaskan

“Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.”

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP memberikan peran utama kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk melaksanakan tugas penyelidikan dan penyidikan tindak pidana (secara umum) tanpa batasan lingkungan kuasa, sepanjang masih termasuk dalam lingkup hukum publik, sehingga pada dasarnya Kepolisian Negara Republik Indonesia oleh KUHAP diberikan kewenangan untuk melaksanakan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana. Namun demikian KUHAP masih memberikan kewenangan kepada PPNS tertentu untuk melakukan penyelidikan sesuai dengan kewenangan khusus yang diberikan oleh Undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing sehingga Penyelidikan dan penyidikan oleh PPNS tidak boleh menyeberang ke wilayah yang bukan lingkup tugasnya. Inilah salah satu perbedaan utama Penyidik Polri dengan PPNS.

#### D. Keterangan Ahli

Penegakan hukum adalah juga ukuran untuk kemajuan dan kesejahteraan suatu negara. Karena, negara-negara maju di dunia biasanya ditandai, tidak sekedar perekonomiannya maju, namun juga penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia (HAM) nya berjalan baik.<sup>155</sup> Secara konseptual arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>156</sup>

Dengan adanya PPNS yang mempunyai kewenangan bersifat khusus yang memerlukan keahlian khusus yang tidak dimiliki oleh penyidik Polri. Misal PPNS pengawasan obat dan makanan. PPNS pajak, PPNS bea-cukai. Namun dalam dimensi hukum formilnya, yang lebih ahli adalah penyidik Polri. Jadi kalau mengacu kepada KUHAP, PPNS adalah ahli yang membantu membuat terang perkara. Di dalam penegakan hukum, pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan sebab nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketenteraman titik tolaknya adalah kebebasan. Di dalam

---

<sup>155</sup> Susetyo, Heru. "Menuju paradigma keamanan komprehensif berperspektif keamanan manusia dalam kebijakan keamanan nasional Indonesia." *Lex Jurnalica* 6.1 (2008): 18066.

<sup>156</sup> Soerjono, Soekanto. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Grafindo Persada (1983), hlm. 2.

kehidupan manusia memerlukan keterikatan maupun kebebasan dalam wujud yang serasi.

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subyeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subyek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum itu melibatkan semua subyek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subyeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparat penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparat penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.<sup>157</sup>

Dalam proses bekerjanya aparat penegak hukum itu, terdapat 3 elemen penting yang mempengaruhi, yaitu:<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Asshiddiqie, Jimly. "Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia." In *Disampaikan pada acara Seminar "Menyoal Moral Penegak Hukum" dalam rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*. 2006.

<sup>158</sup> Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, Sumber: <http://www.solusihukum.com/artikel/artikel49.php>, tanggal 30 Mei 2006.

- 1). Institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya;
- 2). Budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya, dan
- 3). Perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan itu sendiri secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

Kekuatan aparat hukum dalam penegakan keadilan dengan membuktikan adanya suatu tindak pidana dalam KUHAP, salah satunya adalah mendengar keterangan dari para ahli. Walaupun para ahli tersebut tidak berada pada suatu peristiwa pidana tetapi keterangannya sangat penting bagi hakim dalam mencari kebenaran pada suatu fakta. Setiap kepatuhan hukum mensyaratkan bahwa setiap proposisi harus diuji dengan mengantisipasi konsekuensi dan kemungkinan hasilnya salah satunya adalah keterangan ahli. Yang rumit dengan para ahli adalah bagaimana menentukan siapa yang harus dipercaya dan siapa yang tidak bisa dipercaya.

Hal yang salah adalah jika mempercayai setiap ahli yang memproklamkan diri, sehingga seseorang yang mencari bantuan dari seorang



ahli harus dapat membedakan para ahli nyata dari para ahli palsu dan para ahli yang sangat andal dari para ahli yang kurang dapat diandalkan. Kriteria untuk membedakan yang dapat diandalkan dari yang tidak dapat diandalkan harus kriteria yang dapat diterapkan tanpa sepengetahuan ahli, karena seseorang yang mencari ahli yang andal tidak memiliki pengetahuan tersebut. Jika dia memiliki pengetahuan ahli sendiri, dia tidak akan membutuhkan seorang ahli.<sup>159</sup>

Oleh sebab itu kriteria ahli telah jelas diatur dalam KUHAP dan UU Polri. Seperti dalam Pasal 16 ayat (1) huruf g UU Polri yang menyebutkan kepolisian bisa mendatangkan ahli yang diperlukan dalam hubungannya pemeriksaan perkara. Sedangkan dalam perkara pidana, keterangan ahli diatur dalam Pasal 179 ayat (1) KUHAP berbunyi “Setiap orang yang diminta pendapatnya sebagai ahli kedokteran kehakiman atau dokter atau ahli lainnya wajib memberikan keterangan ahli demi keadilan.

Pasal 184 ayat (1) KUHAP yang menyatakan bahwa alat bukti yang sah dalam pengadilan pidana salah satunya adalah keterangan ahli. Lebih lanjut Pasal 186 KUHAP yang mengatakan bahwa keterangan ahli ialah apa yang seorang ahli nyatakan di sidang pengadilan. Dan Definisi keterangan ahli

---

<sup>159</sup> Dahlman, Christian, and Lena Wahlberg. “Appeal to Expert Testimony—A Bayesian Approach.” *Argument Types and Fallacies in Legal Argumentation*. Springer, Cham, 2015. Hlm 4.

menurut Pasal 1 angka 28 KUHAP adalah keterangan yang diberikan oleh seorang yang memiliki keahlian khusus tentang hal yang diperlukan untuk membuat terang suatu perkara pidana guna kepentingan pemeriksaan.

Keterangan tentang keandalan seorang ahli mengklaim bahwa fakta bahwa ahli memiliki atribut tertentu mempengaruhi keandalan pakar. Keandalan saat ini sering dianggap memiliki komponen epistemik/kognitif dan moral/motivasi. Seorang yang ahli akan memberikan keterangan secara objektif berarti ia tidak memihak. Setiap ahli yang dimintai keterangan akan berdedikasi untuk melakukan pekerjaan dengan baik yang berkomitmen untuk kebenaran dan menyelidiki fakta secara menyeluruh.<sup>160</sup>

Di ruang sidang, situasi semacam ini muncul setiap kali seorang pakar yang ditugaskan oleh salah satu pihak mengambil sikap. Pakar juga bias jika kesaksian dikaitkan dengan prestise pribadi ahli dan kedudukan sebagai ahli. Oleh sebab itu keterangan ahli dalam pemeriksaan suatu perkara pidana pada Pasal 120 KUHAP menentukan:

1. Dalam hal penyidik menganggap perlu, ia dapat minta pendapat orang ahli atau orang yang memiliki keahlian khusus.
2. Ahli tersebut mengangkat sumpah atau mengucapkan janji di muka penyidik bahwa ia akan memberi keterangan menurut pengetahuannya

---

<sup>160</sup> Dahlman, Christian, and Lena Wahlberg. Ibid. Hlm 7.

yang sebaik-baiknya kecuali bila disebabkan karena harkat serta martabat, pekerjaan atau jabatannya yang mewajibkan ia menyimpan rahasia dapat menolak untuk memberikan keterangan yang diminta.

Sedangkan menurut Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-003/J.A./2/1984, pemeriksaan ahli terhadap otentikasi tanda tangan dan tulisan yang akan digunakan sebagai alat bukti bahwa suatu tindak pidana telah terjadi, atau siapa saja yang bersalah melakukannya telah disepakati oleh Ketua Mahkamah Agung, Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai berikut :

*Pertama*, untuk tindak pidana umum dan tindak pidana khusus keterangan ahli otentikasi diberikan oleh Laboratorium Kriminal MABAK (Markas Besar Angkatan Kepolisian); *Kedua*, untuk tindak pidana militer, keterangan ahli otentikasi diberikan oleh Laboratorium Kriminil POM ABRI Polisi Militer Angkatan Bersenjata Republik Indonesia); dan *Ketiga*, untuk perkara yang bersifat koneksitas dapat diberikan oleh salah satu Laboratorium Kriminil berdasarkan kesepakatan antara unsur penegak hukum yang duduk dalam tim untuk perkara koneksitas.

Menjadi ahli pada dasarnya sama dengan menjadi saksi adalah merupakan suatu kewajiban hukum. Menolak kewajiban tersebut dapat dikenakan pidana berdasarkan ketentuan undang-undang (pasal 159 ayat (2) KUHP). Ancaman menolak kewajiban ahli terdapat dalam pasal 224 KUHP.

Dasar hukum pemanggilan seorang ahli adalah sama dengan dasar hukum pemanggilan seorang saksi, yakni pasal 146 ayat (2) dan pasal 227 KUHP.

Pemanggilan terhadap ahli dilakukan oleh penuntut umum yang memuat secara jelas tanggal, hari serta jam sidang serta untuk perkara apa ia dipanggil.

**BAB III**

**EKSISTENSI PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL (PPNS) DALAM  
SISTEM PERADILAN PIDANA**

**A. Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)**

Pemerintah telah menyusun suatu jabatan yang berfungsi sebagai pemegang otoritas untuk melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran Undang-undang yang bersifat administratif, yaitu Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Eksistensi PPNS tersebut, dalam Sistem Peradilan Pidana, diakomodir dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tersebut, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dituntut untuk bisa mencapai suasana yang tertib termasuk tertib hukum. Pembangunan negara merupakan bagian mendasar dari pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan karena hal tersebut tidak terlepas dari upaya pemberian pelayanan pada masyarakat dan para warga (*bestuurszorg*, termasuk *staatsbemoeyenis*).

Dalam rangka mewujudkan suasana tertib itu, maka pelbagai program dan kebijaksanaan pembangunan negara perlu didukung dan ditegakkan oleh seperangkat kaidah peraturan perundang-undangan yang antara lain memuat aturan dan pola perilaku-perilaku tertentu, berupa larangan-larangan,

kewajiban-kewajiban dan anjuran-anjuran. Sebagaimana *norm adressat* dari norma hukum itu sendiri adalah warga masyarakat, dan masyarakat diharapkan untuk bertingkah laku seperti apa yang dipandang patut oleh norma itu ataupun sebaliknya.<sup>161</sup>

Pada hakikatnya, terkait dengan administrasi negara telah diatur oleh hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum privat, dan sebagainya. Jadi, hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan administrasi negara.<sup>162</sup> Dalam penegakan hukum, pemberlakuan kaidah-kaidah atau norma-norma merupakan hal yang tiada berguna manakala ketiadaan upaya paksa berupa norma sanksi dan otoritas pemaksanya maka berlakunyalah Hukum Administrasi Negara dalam bentuk Hukum Pidana Administrasi. Oleh karena itu, penggunaan sanksi pidana dalam Hukum Pidana Administrasi guna memastikan ketaatan dan kepatuhan bagi pihak yang menjadi *norm adressat* dari ketentuan-ketentuan tersebut.

Sanksi pidana merupakan suatu bentuk penjatuhan hukuman diberikan oleh pihak-pihak yang memiliki otorisasi berdasarkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Jika dikaji berdasarkan jenis dan bentuk sanksi, maka spesifikasi sanksi sangat tergantung

---

<sup>161</sup> Sudarto. *Hukum dan Hukum Pidana*. Cetakan ke empat. Bandung: Alumni (1986). hlm. 21.

<sup>162</sup> Hadjon, Philipus M. (2011). *Op.cit.*, hlm. 24.

dengan ranah hukumnya. Sanksi pidana, yang merupakan ciri khas dari ranah hukum publik, yang terdiri dari 2 (dua) jenis bentuk yaitu pidana penjara dan pidana denda, namun pada umumnya ketika dikatakan sanksi pidana, maka telah terdeskripsikan dalam benak sebagai pidana penjara. Akibatnya, sanksi pidana penjara selalu diidentikkan dengan Hukum Pidana. Walaupun tidak sepenuhnya salah, namun tidak pula sepenuhnya benar.

Hal ini ditegaskan oleh Abidin dan Hamzah, bahwa Hukum Publik termasuk di dalamnya hukum pidana, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan umum. Apabila muncul suatu pelanggaran hukum, bukan orang perseorangan yang bertindak melainkan negara melalui alat-alatnya. Kepentingan pribadi berupa ganti kerugian akan dinomor duakan, yang diutamakan adalah penjatuhan sanksi berupa pidana atau tindakan.<sup>163</sup> Hal tersebut tentunya menjadi berbeda manakala perkembangan hukum telah terjadi modifikasi dengan kajian interdisipliner yang didasarkan kepada kepentingan yang lebih luas. Pemisalan yang paling tepat berkaitan dengan hal ini adalah masuknya sanksi pidana pada ranah Hukum Administrasi Negara.

Jika dilihat secara terminologi, Arief telah mengulas secara lengkap bahwa transformasi antara Hukum Pidana dengan Hukum Administrasi

---

<sup>163</sup> Abidin, Andi Zainal, and Andi Hamzah. *Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: PT. Yarsif Watampone (2010). hlm. 7.

Negara. Ditegaskan bahwa hukum pidana administrasi dapat dikatakan sebagai hukum pidana di bidang pelanggaran-pelanggaran hukum administrasi. Oleh karena itu, kejahatan/tindak pidana administrasi dinyatakan sebagai “*An offence consisting of a violation of an administrative rule or regulation and carrying with it a criminal sanction*”(terjemahan bebas: Pelanggaran yang terdiri dari pelanggaran terhadap aturan administrasi atau regulasi dan membawa sanksi pidana).<sup>164</sup>

Di samping itu, karena hukum administrasi pada dasarnya hukum mengatur atau hukum pengaturan (*regulatory rules*), yaitu hukum yang dibuat dalam melaksanakan kekuasaan mengatur/pengaturan (*regulatory powers*), maka hukum pidana administrasi sering disebut pula hukum pidana mengenai pengaturan atau hukum pidana dari aturan-aturan (*ordnung strafrecht/ordening strafrecht*). Selain itu, karena istilah “hukum administrasi” terkait juga dengan tata pemerintahan (sehingga istilah “hukum administrasi negara” sering juga disebut “hukum tata pemerintahan,” maka istilah “hukum pidana administrasi” juga ada yang menyebutnya sebagai “hukum pidana pemerintahan” sehingga dikenal pula istilah “*Verwaltungsstrafrecht*”(“*Verwaltungs*”= “administrasi/pemerintahan”) dan “*Berstuurs strafrecht*” (“*bestuur*= pemerintahan).<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Black, Henry Campbell. *A Dictionary of Law: Containing Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern; Including the Principal Terms of International, Constitutional, and Commercial Law; with a Collection of Legal Maxims and Numerous Select Titles from the Civil Law and Other Foreign Systems*. West Publishing Company, (1891). hlm. 45.

<sup>165</sup> Arief, Barda Nawawi. (2011).*Loc., cit.* hlm. 14-15.



Berdasarkan hal tersebut, untuk memenuhi kepentingan hukum di masyarakat, yang telah ditetapkan melalui perundang-undangan Hukum Administrasi Negara dengan melekatkan sanksi pidana, maka Pasal 6 ayat (1) huruf b KUHAP telah menegaskan KUHAP yang menegaskan sebagai berikut:

“Penyidik adalah:

- a. Pejabat polisi negara Republik Indonesia;
- b. Pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-undang.”

Serta melalui Pasal 1 angka 1 KUHAP dapat diketahui bahwa Penyidik Polri dan PPNS menyandang jabatan fungsional sebagai Penyidik.

Pasal 1 angka 1 KUHAP menegaskan “Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-undang untuk melakukan penyidikan. “Dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang menyebut tentang PPNS seperti KUHAP, Pedoman Pelaksanaan KUHAP, Undang-undang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Kepolisian dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 pada dasarnya merumuskan pengertian PPNS dengan unsur-unsur sebagai berikut:

- a. PPNS adalah Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-undang
- b. Wewenang khusus tersebut adalah wewenang untuk melaksanakan penyidikan tindak pidana.

- c. Tindak pidana yang dimaksudkan adalah tindak pidana tertentu yang menjadi lingkup bidang tugas suatu departemen atau instansi.
- d. PPNS harus memenuhi persyaratan tertentu, antara lain serendah-rendahnya pangkat Pengatur Muda Tingkat I Gol. II/b dan Berijazah SLTA.
- e. PPNS di angkat oleh menteri Kehakiman setelah menjabat pertimbangan dari Kapolri dan Jaksa Agung.
- f. Dalam pelaksanaan tugasnya (penyidikan) PPNS diberikan kewenangan melakukan penyidikan tanpa harus berkoordinasi dan penyidikan dengan Penyidik Polri.

Berdasarkan uraian-uraian di atas jika mengacu pada pernyataan Wahjono, jika suatu negara yang berdasarkan atas hukum mendambakan suatu tertib hukum, merupakan suatu yang wajar dan mutlak. Adapun bentuk ketertiban yang paling sederhana dan tetap merupakan suatu hal yang harus dilaksanakan ia *pencegahan tindakan-tindakan kriminal* baik secara *preventif*, maupun secara *represif*. Penyelenggaraan kegiatan *rusten orde* dikembangkan menjadi pelaksanaan keamanan dan ketertiban masyarakat, yang kemudian dilengkapi dengan penyelenggaraan kepentingan umum. Yang kemudian pada

tahap pelaksanaan tersebut haruslah sesuai dengan keinginan rakyat yang disalurkan dalam bentuk Undang-undang.<sup>166</sup>

Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas yang menjadi sendi utama negara hukum. Namun dalam keadaan tertentu, dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan dan berdasarkan pada inisiatif sendiri melalui *freies Ermessen*. Hal ini ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga negara karena dengan *freies Ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat. Menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara melalui pembangunan, tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap tindak itu haruslah dipertanggungjawabkan.<sup>167</sup>

## **B. Pengaturan Hukum Terhadap Penyidik Pegawai Negeri Sipil**

Eksistensi PPNS telah diakomodir dalam KUHAP, maka, status dari PPNS memiliki kesetaraan dan keseimbangan dengan Penyidik Polri. Namun, KUHAP kemudian memberikan pembatasan-pembatasan berupa wewenang

---

<sup>166</sup> Wahjono, Padmo. *Loc.cit.*, hlm. 13-14.

<sup>167</sup> Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo, 2012, hlm. 242.

yang bersifat kewajiban bagi PPNS. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2) KUHAP yang menegaskan

“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.”

Teks otoritatif Pasal 7 ayat (2) KUHAP tersebut mengandung makna imperatif, sehingga merupakan kewajiban bagi PPNS ketika hendak melakukan penyidikan wajib berkoordinasi terlebih dahulu kepada Penyidik Polri. Sehingga, pada titik ini, Penyidik Polri merupakan unsur pengawas dari kinerja PPNS. Adapun syarat-syarat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sebagai berikut:

- a. Masa kerja sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil paling sedikit 2 (dua) tahun;
- b. Pangkat paling rendah Pengatur Muda Tingkat I (golongan II/b);
- c. Berijazah paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas;
- d. Bertugas di bidang teknis operasional penegakan hukum;
- e. Telah mengikuti pendidikan dan pelatihan di bidang penyidikan;
- f. Setiap unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan dalam daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP3) Pegawai Negeri Sipil paling sedikit bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir berturut-turut;

- g. Sehat jasmani dan jiwa yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter dari rumah sakit pemerintah atau rumah sakit swasta; dan
- h. Mendapat pertimbangan dari Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Eksistensi PPNS sangat bergantung dengan kebutuhan yang dibawa oleh Undang-undang Khusus, dimana pada umumnya peraturan perundang-undangan tersebut merupakan perundang-undangan dalam ranah Hukum Administrasi Negara (HAN). Oleh karena itu, eksistensi PPNS tersebut mengikuti asas hukum dari Hukum Pidana Administrasi (HPA) yaitu mendukung terlaksananya aturan-aturan administratif. Sehingga, perkara dugaan tindak pidana yang ditangani oleh PPNS bukanlah merupakan tindak pidana umum, namun berupa Tindak Pidana Khusus (TPK).

Hal yang unik dalam ruang lingkup kerja PPNS tersebut rupanya memiliki perbedaan dengan ruang lingkup kerja Penyidik Polri. Ruang lingkup kerja Penyidik Polri menurut KUHAP dibagi menjadi dua bidang yaitu Penyelidikan dan Penyidikan. Sedangkan bagi PPNS, oleh karena, KUHAP tidak memperkenalkan *nomenklatur* Penyelidik PNS, maka KUHAP tidak memberikan kewenangan untuk melakukan penyelidikan. Maka, rasionalitasnya adalah seluruh gerak kerja dari PPNS dalam proses peradilan pidana adalah penyidikan.

Akibat dari kekosongan proses penyelidikan tersebut, maka Kapolri mengeluarkan 2 (dua) jenis peraturan, yaitu

- a. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang Manajemen Penyidikan Oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PERKAP No. 6/2010).
- b. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2010 tentang Koordinasi, Pengawasan dan Pembinaan Penyidikan Bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PERKAP No. 20/2010).

Guna memperkuat dasar hukum bagi eksistensi PPNS, maka Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pengawasan, Dan Pembinaan Teknis Terhadap Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil, Dan Bentuk-bentuk Pengamanan Swakarsa (PP No. 43/2012). Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) PERKAP No. 6/2010 menegaskan

“Dalam hal pengawasan, pengawasan, penelitian atau pemeriksaan membutuhkan kegiatan penyelidikan, PPNS meminta bantuan kepada Penyidik Polri.”

Sedangkan makna dari kegiatan penyelidikan tersebut dimuat dalam Pasal 8 ayat (4) a PERKAP No. 20/2010 yang menegaskan

“Bantuan konsultasi dalam rangka penyidikan yang dilakukan oleh PPNS, meliputi: teknis dan taktis penyelidikan, untuk mencari dan mengumpulkan bahan keterangan.”

Ruang lingkup penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang ini. Penyidik karena kewajibannya mempunyai wewenang menerima laporan, mencari keterangan dan barang bukti, menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri, dan mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab. Namun, antara penyelidikan dan penyidikan terdapat perbedaan, yaitu sebagai berikut:

- a. Dari segi pelaksana, pejabat penyidik terdiri dari semua anggota Polri, dan pada dasarnya pangkat dan wewenangnya berada di bawah pengawasan penyidik;
- b. Penyidik wewenangnya sangat terbatas, hanya meliputi penyelidikan atau mencari dan menemukan data atas suatu tindakan yang diduga merupakan tindak pidana. Hanya dalam hal-hal telah mendapat perintah dari pejabat penyidik, barulah penyidik melakukan tindakan yang disebut Pasal 5 ayat (1) huruf b (penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan, penyitaan dan sebagainya).<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Yahya, Harahap M.*Loc.cit.*, hlm. 109.

Dalam hal penggunaan istilah penyelidikan di dalam praktik lebih sering digunakan istilah *reserse*. Dimana tugas utamanya adalah menerima laporan dan mengatur serta menyetop orang yang dicurigai untuk diperiksa. Jadi berarti penyelidikan ini tindakan mendahului penyidikan. Kalau dihubungkan dengan teori hukum acara pidana seperti yang dikemukakan oleh Van Bemmelen, maka penyelidikan ini maksudnya ialah tahap pertama dalam tujuh tahap hukum acara pidana, yang berarti mencari kebenaran.<sup>169</sup>

Namun, penyelidikan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari bidang penyidikan. Menurut Pedoman Pelaksanaan KUHAP, penyelidikan merupakan salah satu cara atau metode atau sub daripada fungsi penyidikan yang mendahului tindakan lain, yaitu penindakan yang berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, pemeriksaan surat, pemanggilan, tindakan pemeriksaan, dan penyerahan berkas kepada penuntut umum.<sup>170</sup>

Jadi sebelum melakukan penyidikan, dilakukan lebih dulu penyelidikan oleh pejabat penyidik, dengan maksud dan tujuan mengumpulkan bukti permulaan atau bukti yang cukup agar dapat dilakukan tindak lanjut penyidikan. Di samping Penyidik Polri, Undang-undang pidana khusus tersebut memberi wewenang kepada PPNS yang bersangkutan untuk

---

<sup>169</sup> Hamzah, Andi. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Ed. Revisi Cet. 3. Jakarta: Sinar Grafika, (2004). hlm. 118.

<sup>170</sup> Yahya, Harahap M. *Op.cit.*, hlm. 101.



melakukan penyidikan. Dalam hal Pegawai Negeri Sipil yang diberi wewenang khusus oleh Undang-undang sebagai penyidik pada dasarnya mempunyai fungsi dan wewenang khusus yang bersumber pada Undang-undang pidana khusus, yang telah menetapkan sendiri pemberian wewenang penyidikan pada salah satu pasal.

Adapun wewenang yang dimiliki penyidik, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 Ayat (1) huruf b sampai dengan huruf j KUHAP, yaitu;

1. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya suatu tindak pidana;
2. Melakukan tindakan pertama pada saat ditempat kejadian;
3. Menyuruh berhenti seseorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
4. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
6. Mengambil sidik jari dan memotret seorang;
7. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
8. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
9. Mengadakan penghentian penyidikan;
10. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab;

Adapun penyidikan yang dilakukan tersebut didahului dengan pemberitahuan kepada penuntut umum bahwa penyidikan terhadap suatu peristiwa pidana telah mulai dilakukan. Secara formal pemberitahuan tersebut

disampaikan melalui mekanisme Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). Hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 109 KUHAP.

Namun kekurangan yang dirasa sangat menghambat adalah tidak ada ketegasan dari ketentuan tersebut kapan waktunya penyidikan harus diberitahukan kepada Penuntut Umum. Tiap kali penyidik melakukan tugas dalam lingkup wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 KUHAP tanpa mengurangi ketentuan dalam Undang-undang, harus selalu dibuat berita acara tentang pelaksanaan tugas tersebut.

Apabila dalam penyidikan tersebut, tidak ditemukan bukti yang cukup atau peristiwa tersebut bukanlah peristiwa pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan. Dalam hal ini apabila surat perintah penghentian tersebut telah diterbitkan maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya.

Apabila korban atau keluarganya tidak dapat menerima penghentian penyidikan tersebut, maka korban atau keluarganya, sedarah atau semenda dalam garis lurus ke atas atau ke bawah sampai dengan derajat ketiga, dapat mengajukan praperadilan kepada ketua pengadilan sesuai dengan daerah hukumnya dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mekanisme keberatan tersebut diatur dalam Pasal 77 butir a KUHAP tentang praperadilan.

Dalam hal penyidik telah selesai melakukan penyidikan, penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara tersebut kepada penuntut umum. Dan dalam hal penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan tersebut kurang lengkap, penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara tersebut kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi. Apabila pada saat penyidik menyerahkan hasil penyidikan, dalam waktu 14 hari penuntut umum tidak mengembalikan berkas tersebut, maka penyidikan dianggap selesai.

Penyidik berkewajiban memberitahukan kepada penuntut umum dalam hal penyidik telah mulai melakukan atau menghentikan penyidikan. Pada kenyataannya masih sering terjadi penuntut umum menerima berkas perkara tanpa didahului dengan pemberitahuan telah dimulainya penyidikan. Ada kalanya surat pemberitahuan tersebut dikirim kepada penuntut umum bersama-sama pengiriman berkas perkara. Selain itu, pemberitahuan penghentian penyidikan tidak disertai uraian yang jelas tentang alasan-alasan penghentian penyidikan, sehingga penuntut umum tidak dapat menarik kesimpulan apakah penghentian penyidikan tersebut sudah tetap.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> Prakoso, Djoko, and I. Ketut Murtika. *Mengenal lembaga kejaksaan di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, (1987). hlm. 48.

Sebagai pemecahannya maka di dalam Instruksi bersama Jaksa Agung RI dan Kepala Kepolisian RI No. INSTR - 006/JA/10/1981 dan No. Pol. Ins-10/X/1981 Tentang peningkatan usaha pengamanan dan kelancaran penyidikan perkara-perkara pidana ditentukan, bahwa pemberitahuan dimulainya penyidikan harus segera diberitahukan kepada penuntut umum dan pemberitahuan penghentian penyidikan harus disertai alasan-alasan yang jelas. Alasan yang jelas ini dalam hal Penuntut Umum beranggapan bahwa alasan penghentian penyidikan tidak cukup, maka seyogyanya dapat segera dikoordinasikan dengan pihak Penyidik melalui forum konsultasi.

Apabila hal tersebut tidak dapat diselesaikan dalam forum konsultasi, maka penyelesaian atas kasus tersebut dilakukan melalui mekanisme praperadilan. Praperadilan merupakan sarana yang diberikan Undang-undang kepada penyidik maupun penuntut umum untuk melakukan pengawasan secara horizontal. Pengawasan horizontal yang dimaksud adalah melakukan pengawasan atas penghentian penyidikan atau penuntutan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 80 KUHAP.

Pembatasan kegiatan penyidikan oleh PPNS sampai pada tahap pelimpahan kepada Penuntut Umum adalah dilarangnya kegiatan yang bersifat langsung. Artinya, berkas perkara atas suatu dugaan terjadinya tindak pidana yang diolah oleh PPNS tidak dapat diserahkan secara langsung kepada

Penuntut Umum, namun harus melalui Penyidik Polri.<sup>172</sup> Bahkan, dapat pula dikatakan keseluruhan administrasi penyidikan yang berkaitan dengan fungsi jabatan Penuntut Umum, maka PPNS tidak dapat langsung berhubungan dengan Penuntut Umum, melainkan harus selalu memperoleh surat pengantar dari Penyidik Polri.

Hal ini diatur dalam Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana disebutkan Pasal 6 Penyidik adalah:

- a. Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- b. Pejabat pegawai negeri yang ditunjuk secara khusus menurut Undang-undang tertentu yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan; dan
- c. Pejabat suatu lembaga yang ditunjuk secara khusus menurut Undang-undang tertentu yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan.

#### Pasal 7

- (2) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b dan huruf c karena kewajibannya mempunyai wewenang berdasarkan Undang-undang yang menjadi dasar hukumnya.
- (3) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal (6) huruf b dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berkoordinasi dengan penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a.
- (4) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b dan huruf c dalam melaksanakan upaya paksa dapat meminta bantuan penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a.

---

<sup>172</sup> Pasal 9 ayat (2) huruf a PP No. 43/2012, jo Pasal 37 ayat (1) PERKAP No. 6/2010, jo Pasal 6 ayat (3) huruf c PERKAP No. 20/2010.

Ketentuan lebih lanjut mengenai PPNS tersebut diatur dalam beberapa peraturan pelaksana, petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis, khusus mengenai PPNS, yaitu antara lain:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pengawasan dan Pembinaan Teknis Terhadap Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil, dan Bentuk-Bentuk Pengamanan Swakarsa;
2. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2010 tentang Manajemen Penyidikan Oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil; dan
3. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2010 tentang Koordinasi, Pengawasan dan Pembinaan Penyidikan Bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

PPNS dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (2) KUHAP, memiliki kewenangan sesuai dengan Undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan Penyidik Polri.

Pengaturan lebih lanjut terdapat dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan

Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (PP No. 58/2010) yang menegaskan

“Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut pejabat PPNS adalah pegawai negeri sipil tertentu sebagaimana dimaksud dalam KUHAP, baik yang berada di pusat maupun daerah yang diberi wewenang khusus oleh Undang-undang.”

Wewenang khusus yang dimaksud adalah wewenang penyidikan sesuai dengan Undang-undang sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan tugasnya masing-masing. Hal tersebut menegaskan bahwa fungsi, tugas dan wewenang penyidikan sesungguhnya melekat pada pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, sedangkan PPNS adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas dan wewenang khusus untuk melaksanakan penyidikan sesuai dengan Undang-undang yang menjadi dasar hukum dalam melaksanakan tugasnya.<sup>173</sup>

Demikian pula, jika diperhatikan penjelasan dari Pasal 7 ayat (2) KUHAP yang menegaskan bahwa

“Yang dimaksud dengan ‘penyidik dalam ayat ini’ adalah misalnya pejabat bea dan 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.”

Di Indonesia saat ini, keberadaan PPNS ada pada 17 kementerian yang dibawahnya ada 32 Direktorat Jenderal, 8 Badan dan 1 Lembaga dengan

---

<sup>173</sup> Firdaus. "Eksistensi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam Struktur Pemerintahan Daerah." *Jurnal Dinamika Hukum* 13, no. 1 (2013):, hlm. 149.

84 Undang-undang sebagai dasar hukum kewenangan PPNS untuk melakukan penyidikan tindak pidana tertentu yang di atur dalam Undang-undang tersebut. Jumlah PPNS seluruhnya 17.755 orang yang terdiri dari PPNS kewilayahan 9.952 orang dan PPNS pusat sebanyak 7.803 orang Kementerian/Lembaga dan Badan. Namun demikian, tidak semua PPNS memiliki kewajiban untuk melakukan koordinasi dengan Penyidik Polri sebagaimana diamanahkan oleh Pasal 7 ayat (2) KUHAP. Sebagaimana dijelaskan oleh Biro Koordinator dan Pengawasan (KORWAS) PPNS sebagai berikut:<sup>174</sup>

- a. PPNS yang mempunyai **otoritas penyidikan** dan wajib melaporkan kasusnya kepada Jaksa Penuntut Umum (JPU) **melalui** Penyidik Polri (Biro/Sie Korwas PPNS), antara lain:

**Tabel 3.1. Otoritas Penyidikan PPNS Melalui Penyidik POLRI**

No.	Institusi
1.	Direktorat Penegakan Hukum Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan (Ditjen Pajak);
2.	Biro Peraturan Undang-undang dan Penindakan Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi Kementerian Perdagangan (Bappebti);

<sup>174</sup> Bagian Pengawasan Penyidikan (Rowassidik) Biro Koordinator dan Pengawasan (Korwas) PPNS. *Analisa dan Evaluasi Kegiatan Pengawasan Penyidikan Kepada PPNS Pada Tahun 2018*. Jakarta: Bareskrim Polri. (Maret 2019), hlm. 7-11.



No.	Institusi
3.	Direktorat Metrologi Direktorat Jenderal Perlindungan Konsumen dan Tertib Niaga Kementerian Perdagangan (penyidikan TP sesuai UU Metrologi menyangkut Tipiring);
4.	Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Pos dan Informatika Kementerian Komunikasi dan Informatika (Ditjen PPI);
5.	Direktorat Jenderal Sejarah Kepurbakalaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;
6.	Direktorat Keamanan Penerbangan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan;
7.	Direktorat Keamanan Perkeretaapian Direktorat Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan;
8.	Direktorat Jenderal Sumber Daya dan Perangkat Pos Kementerian Komunikasi dan Informatika (Ditjen SDPPI);
9.	Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Badan Pengawas Pasar Modal yang dilebur ke OJK belum dapat melakukan penyidikan terhadap UU Pasar Modal secara keseluruhan karena terbentur permasalahan status kewenangan anggota Polri sebagai penyidik pada OJK.

- b. PNS yang mempunyai **otoritas penyidikan** dan melaporkan kasusnya langsung kepada JPU **tidak melalui** Penyidik Polri (Biro/Sie Korwas PPNS), antara lain:

**Tabel 3.2. Otoritas Penyidikan PPNS Tidak Melalui Penyidik**

**POLRI**

No.	Institusi
1.	Direktorat Penyidikan dan Penindakan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Kementerian Keuangan (Ditjen Bea Cukai);

No.	Institusi
2.	Direktorat Penyidikan dan Penindakan Keimigrasian Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan Ham (Ditjen Imigrasi);
3.	Direktorat Penanganan dan Pelanggaran Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan (Ditjen PSDKP);
4.	Badan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan (BKIPMKHP).

- c. PPNS yang kewenangan penyidikan selain Penyidik Polri dan wajib melaporkan kasusnya kepada JPU melalui Penyidik Polri (Biro/Sie Korwas PPNS), antara lain:

**Tabel 3.3. PPNS Yang Kewenangan Penyidikan Selain Penyidik  
Polri Melalui Penyidik Polri**

No.	Institusi
1.	Direktorat Penyidikan dan Penyelesaian Sengketa Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum dan Ham (Ditjen KI);
2	Direktorat Pengawasan Barang Beredar dan Jasa Direktorat Jenderal Perlindungan Konsumen dan Tertib Niaga Kementerian Perdagangan (Dit. PBBJ Ditjen PKTN);
3.	Direktur Penegakan Hukum Pidana Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Ditjen Gakkum LHK khusus UU KSDA dan UU Kehutanan);
4.	Direktorat Pembinaan Pengusahaan Ketenagalistrikan Direktorat Jenderal Ketenagalistrikan Kementerian Energi Sumber Daya Mineral (Ditjen Ketenagalistrikan);

No.	Institusi
5.	Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi Kementerian Energi Sumber Daya Mineral (Ditjen Migas);
6.	Direktorat Jenderal Mineral dan Batu Bara Kementerian Energi Sumber Daya Mineral (Ditjen Minerba);
7.	Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan (Ditjen Hubdar);
8.	Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan (Ditjen Hubla);
9.	Direktorat Keamanan Informasi Direktorat Jenderal Aplikasi dan Informatika Kementerian Komunikasi dan Informatika;
10.	Direktorat Jenderal Kesehatan Masyarakat Kementerian Kesehatan (Ditjen Kesmas);
11.	Direktorat Jenderal Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Kementerian Kesehatan (Ditjen P2P);
12.	Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan Kementerian Kesehatan (Ditjen Yankes);
13.	Direktorat Jenderal Kefarmasian dan Alat Kesehatan Kementerian Kesehatan (Ditjen Farmasi dan Alkes);
14.	Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan dan Keselamatan dan Kesehatan Kerja (Ditjen Binawas K4);
15.	Pusat Penyidikan Obat dan Makanan Badan Pengawas Obat dan Makanan (Pusdik BDPOM);
16.	Sekertariat Jenderal Kementerian Perindustrian;
17.	Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian;
18.	Direktorat Jenderal Tanaman Pangan Kementerian Pertanian;
19.	Direktorat Jenderal Holtikultura Kementerian Pertanian;
20.	Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian;

No.	Institusi
21.	Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian;
22.	Badan Karantina Pertanian Kementerian Pertanian;
23.	Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian;
24.	Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial;
25.	Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas)
26.	Direktorat Jenderal Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (Ditjen P2R Kemen ATR/BPN)

- d. PPNS yang kewenangan penyidikan selain Penyidik Polri dan melaporkan kasusnya kepada JPU tidak melalui Penyidik Polri (Biro/Sie Korwas PPNS), antara lain:

**Tabel 3.4. PPNS Yang Kewenangan Penyidikan Selain Penyidik**

**Polri Tidak Melalui Penyidik Polri**

No.	Institusi
1.	Direktur Penegakan Hukum Pidana Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Ditjen Gakkum LHK khusus UU Lingkungan Hidup);
2.	Badan Narkotika Nasional (BNN).

- e. PPNS yang tidak diberikan kewenangan penyidikan oleh Undang-undang, antara lain:

**Tabel 3.5. PPNS Yang Tidak Diberikan Kewenangan Penyidikan**

No.	Institusi
1)	Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga kerja Indonesia (BNP2TKI);
2)	Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum (UU tih dihapuskan, PPNS tdk ada kewenangan).

- f. PPNS pada kewilayahan baik yang bertanggung jawab kepada Instansi pemerintah tingkat pusat maupun bertanggung jawab kepada pemerintah daerah masing-masing tetap bertumpu pada Undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan melaporkan penanganan perkara kepada Seksi Korwas PPNS Polda masing-masing, meliputi:

**Tabel 3.6. Kewilayahan PPNS Melaporkan Perkara Kepada**

**KORWAS**

No	PPNS	Instansi
1.	Kantor Wilayah DJP	Ditjen Pajak
2.	Kantor Wilayah BC	Ditjen Bea Cukai
3.	Kantor Imigrasi	Ditjen Imigrasi
4.	Kantor Wilayah Hukum dan HAM	Kemenkumham

No	PPNS	Instansi
5.	Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan	Badan POM
6.	Balai Perlindungan & Pengawasan Hutan Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Kemen LHK
7.	Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam	Kemen LHK
8.	Balai Monitoring Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit	Kemenkominfo
9.	Badan Pemberdayaan Perempuan	Kemen PP & PA
10.	Badan Narkotika Nasional Provinsi	Pemda
11.	Dinas Polisi Pamong Praja	Pemda
12.	Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset (Pajak Daerah)	Pemda
13.	Dinas Pekerjaan Umum (Bina Marga, Cipta Karya & Pengairan)	Pemda
14.	Dinas Lingkungan Hidup	Pemda
15.	Dinas Pertanian	Pemda
16.	Dinas Kelautan dan Perikanan	Pemda
17.	Dinas Kehutanan	Pemda
18.	Dinas Perlindungan Sumber Daya Alam	Pemda
19.	Dinas Perkebunan	Pemda
20.	Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga	Pemda
21.	Dinas Kebudayaan	Pemda
22.	Dinas Pariwisata	Pemda

<b>No</b>	<b>PPNS</b>	<b>Instansi</b>
23.	Dinas Sosial	Pemda
24.	Dinas Kesehatan	Pemda
25.	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Pemda
26.	Dinas Energi Sumber Daya Mineral	Pemda
27.	Dinas Tata Ruang & Pemukiman	Pemda
28.	Dinas Perhubungan	Pemda
29.	Dinas Komunikasi dan Informatika	Pemda
30.	Dinas Perindustrian	Pemda
31.	Dinas Perdagangan	Pemda
32.	Dinas Perikanan	Pemda
33.	Dinas Perindag UPTD Metrologi	Pemda
34.	Dinas Koperasi dan UMKM	Pemda
35.	Badan Kerjasama dan Penanaman Modal	Pemda
36.	Badan Perpustakaan dan Kearsipan Daerah (Bapusipda)	Pemda
37.	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	Pemda
38.	Dan lain-lain (sesuai struktur pemerintahan otonomi masing-masing)	

### C. Penyelidik Pegawai Negeri Sipil Sebagai Sub-sistem Peradilan Pidana

Berdasarkan asas praduga tak bersalah yang dimiliki KUHAP dengan sendirinya memberi pedoman kepada aparat penegak hukum untuk mempergunakan prinsip *aquisatuir* dalam setiap pemeriksaan dan bukan menggunakan prinsip *inquisatuir*. Dimana dalam prinsip *inquisatuir*, terdakwa/tersangka ditempatkan sebagai objek yang dapat diperlakukan sewenang-wenang.

Oleh karena itu yang penting dalam pemeriksaan adalah bagaimana mengupayakan agar orang yang diperiksa dapat menceritakan segala sesuatu yang diketahuinya dengan perasaan bebas dan merasa tidak dipengaruhi, dan selanjutnya dapat diarahkan dengan pertanyaan untuk meluruskan antara keterangannya dengan fakta-fakta yang ada atau melengkapi keterangan yang sudah ada.

Dalam melaksanakan tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan harus memenuhi syarat, yaitu sebagai berikut:<sup>175</sup>

1. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
2. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
3. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;

---

<sup>175</sup> Prakoso, Djoko. *Polri sebagai penyidik dalam penegakan hukum*. Jakarta: Bina Aksara, (1987). hlm. 30.



4. Pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa;
5. Menghormati hak asasi manusia.

Cara pemeriksaan di muka penyidik ditinjau dari segi hukum, antara lain:<sup>176</sup>

- a). Jawaban atau keterangan yang diberikan tersangka kepada penyidik, diberikan tanpa tekanan dari siapa pun juga dan dengan bentuk apa pun juga.
- b). Penyidik mencatat dengan seteliti-telitinya keterangan tersangka. Semua yang diterangkan tersangka tentang apa yang sebenarnya telah dilakukan sehubungan dengan tindak pidana yang disangkakan kepadanya, dicatat oleh penyidik dengan seteliti-telitinya. Maka, pencatatan tersebut harus sesuai dengan rangkaian kata-kata yang dipergunakan tersangka. Keterangan tersangka tersebut haruslah dicatat dalam berita acara pemeriksaan oleh penyidik yang kemudian ditandatangani oleh tersangka.
- c). Jika tersangka bertempat tinggal diluar wilayah wewenang penyidik, maka pemeriksaan dilakukan oleh penyidik sesuai dengan wilayah wewenangnya.

---

<sup>176</sup> Yahya, Harahap M. (2000), *Op.cit.*, hlm. 136.

d). Tersangka yang tidak dapat hadir di hadapan penyidik. Menurut ketentuan Pasal 113 KUHAP yang menyebutkan bahwa jika seorang tersangka atau saksi yang dipanggil memberi alasan yang patut dan wajar bahwa ia tidak dapat datang kepada penyidik yang melakukan pemeriksaan, penyidik itu datang ke tempat kediamannya.

Dalam hal untuk melindungi kepentingan umum maka Untuk pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri. Namun penerapan menurut penilaiannya sendiri tersebut hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.<sup>177</sup>

Sedangkan penjelasan dari Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia disebutkan sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan “bertindak menurut penilaiannya sendiri” adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta risiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum.”

Terkait dengan rangkaian penyelesaian peradilan pidana terdiri atas beberapa tahapan. Suatu proses penyelesaian peradilan dimulai dari adanya

---

<sup>177</sup> Kepolisian Negara Republik Indonesia. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

suatu peristiwa hukum, misalnya seorang wanita yang tasnya diambil secara paksa oleh seorang remaja. Deskripsi di atas merupakan suatu peristiwa hukum. Namun untuk menentukan apakah peristiwa hukum itu merupakan suatu tindak pidana atau bukan haruslah diadakan suatu penyelidikan. Jalur untuk mengetahui adanya suatu tindak pidana adalah melalui:<sup>178</sup>

1. Pengaduan, yaitu pemberitahuan disertai permintaan oleh pihak yang berkepentingan kepada pejabat yang berwenang untuk menindak menurut hukum seseorang yang telah melakukan tindak pidana aduan yang merugikan (pasal 1 butir 25 KUHAP)
2. Laporan, yaitu pemberitahuan yang disampaikan oleh seseorang karena hak atau kewajiban berdasarkan Undang-undang kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadinya peristiwa pidana (Pasal 1 butir 24 KUHAP)
3. Tertangkap tangan, yaitu tertangkapnya seseorang pada waktu sedang melakukan tindak pidana, atau dengan segera sesudah beberapa saat tindak pidana itu dilakukan, atau sesaat kemudian diserukan oleh khalayak ramai sebagai orang yang melakukannya atau apabila sesaat kemudian padanya ditemukan benda yang diduga keras telah dipergunakan untuk melakukan

---

<sup>178</sup> Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia. 2010. Alur Peradilan Pidana. MaPPI-Fakultas Hukum Universitas Indonesia dalam <https://docplayer.info/29767511-Alur-peradilan-pidana.html>. [diakses 05 Januari 2020].

tindak pidana itu yang menunjukkan bahwa ia adalah pelakunya atau turut melakukan atau membantu melakukan tindak pidana itu.

Menurut pasal 1 butir 5 KUHAP, penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur oleh dalam Undang-undang. Adapun pihak yang berwenang untuk melakukan penyelidikan menurut pasal 4 KUHAP adalah setiap pejabat polisi negara Republik Indonesia.

Dalam melaksanakan penyelidikan, penyidik memiliki kewajiban dan kewenangan. Penyidik karena kewajibannya memiliki kewenangan antara lain sebagai berikut:

1. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana; (Pasal 5 KUHAP)
2. Mencari keterangan dan barang bukti;(Pasal 5 KUHAP)
3. Menyuruh berhenti seorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri; (Pasal 5 KUHAP)
4. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung-jawab.  
(Pasal 5 KUHAP)
5. Atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan berupa:

- a. Penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan dan penahanan;
  - b. Pemeriksaan dan penyitaan surat;
  - c. Mengambil sidik jari dan memotret seorang;
  - d. Membawa dan menghadapkan seseorang pada penyidik. (pasal 5 KUHAP)
6. Penyidik membuat dan menyampaikan laporan hasil pelaksanaan tindakan sebagaimana tersebut diatas. (Pasal 5 KUHAP)
  7. Untuk kepentingan penyelidikan, penyidik atas perintah penyidik berwenang melakukan penangkapan. (Pasal 16 ayat (1) KUHAP)

Apabila setelah melalui tahap penyelidikan dapat ditentukan bahwa suatu peristiwa merupakan suatu peristiwa pidana, maka dilanjutkan dengan tahap penyidikan. Menurut Pasal 1 butir 2 KUHAP bahwa yang dimaksud dengan penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang diatur dalam Undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Pihak yang berwenang melakukan penyidikan menurut pasal 6 KUHAP adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia dan pejabat pegawai

negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-undang.

Penyidik karena kewajibannya memiliki kewenangan sebagai berikut:

- a. Menerima-laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana; (Pasal 7 KUHAP)
- b. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian; (Pasal 7 KUHAP)
- c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka ; (Pasal 7 KUHAP)
- d. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan; (Pasal 7 jo pasal 131 KUHAP)
- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat; (Pasal 7 jo pasal 132 ayat 2,3,4,5 KUHAP)
- f. Mengambil sidik jari dan memotret seorang; (Pasal 7 KUHAP)
- g. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi; (Pasal 7 KUHAP)
- h. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara; (Pasal 7 jo. pasal 132 ayat 1 jo. pasal 133 ayat 1 KUHAP)
- i. Mengadakan penghentian penyidikan; (Pasal 7 KUHAP)
- j. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

- k. Dalam melakukan tugasnya penyidik wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku. (Pasal 7 ayat (3) KUHAP)
- l. Membuat berita acara tentang pelaksanaan tindakan.(Pasal 8 ayat 1 KUHAP)
- m. Penyidik menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum. (Pasal 8 ayat 2 KUHAP)
- n. Penyerahan berkas perkara dilakukan:
  - 1. Pada tahap pertama penyidik hanya menyerahkan berkas perkara;
  - 2. Dalam hal penyidikan sudah dianggap selesai, penyidik menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum. (pasal 8 ayat 3 KUHAP)
- o. Berita acara dibuat untuk setiap tindakan tentang :
  - a. Pemeriksaan tersangka;
  - b. Penangkapan;
  - c. Penahanan;
  - d. Penggeledahan;
  - e. Pemasukan rumah;
  - f. Penyitaan benda;
  - g. Pemeriksaan surat;

- h. Pemeriksaan saksi;
- i. Pemeriksaan di tempat kejadian;
- j. Pelaksanaan penetapan dan putusan pengadilan;
- k. Pelaksanaan tindakan lain sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang ini. (pasal 75 KUHAP)
- p. Melakukan penyidikan tambahan, jika penuntut umum mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum. (Pasal 110 ayat (2) KUHAP)
- q. Atas permintaan tersangka atau terdakwa, penyidik dapat mengadakan penangguhan penahanan dengan atau tanpa jaminan uang atau jaminan orang, berdasarkan syarat yang ditentukan. (Pasal 31 ayat 1 KUHAP)
- r. Karena jabatannya hakim sewaktu-waktu dapat mencabut penangguhan penahanan dalam hal tersangka atau terdakwa melanggar syarat yang sudah ditentukan. (Pasal 31 ayat (2) KUHAP)
- s. Melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum, jika penuntut umum mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi. (Pasal 110 ayat (3) KUHAP)
- t. Dalam hal seorang disangka melakukan suatu tindak pidana sebelum dimulainya pemeriksaan oleh penyidik, penyidik wajib memberitahukan kepadanya tentang haknya untuk mendapatkan bantuan hukum atau bahwa



ia dalam perkaranya itu wajib didampingi oleh penasihat hukum. (Pasal 114 KUHAP)

Ketika melaksanakan penyelidikan dan penyidikan, para aparat penegak hukum melakukan suatu upaya paksa, yaitu serangkaian tindakan untuk kepentingan penyidikan yang terdiri dari penangkapan, penahanan, penyitaan, penggeledahan dan pemeriksaan surat.

1. Penangkapan, menurut pasal 1 butir 20 KUHAP, penangkapan adalah suatu tindakan penyidik berupa pengkekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam Undang-undang
2. Penahanan, menurut pasal 1 butir 21 KUHAP, penahanan adalah penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik atau penuntut umum atau hakim dengan penetapannya, dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam Undang-undang.
3. Penyitaan, menurut pasal 1 butir 16 KUHAP, penyitaan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mengambil alih dan atau menyimpan dibawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak, berwujud dan atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyidikan, penuntutan dan peradilan.

4. Penggeledahan rumah, menurut pasal 1 butir 17 KUHAP, penggeledahan rumah adalah tindakan penyidik untuk memasuki rumah tempat tinggal dan tempat tertutup lainnya untuk melakukan tindakan pemeriksaan dan atau penyitaan dan atau penangkapan dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang.
5. Penggeledahan badan, menurut pasal 1 butir 18 KUHAP, penggeledahan badan adalah tindakan penyidik untuk mengadakan pemeriksaan badan dan atau pakaian tersangka untuk mencari benda yang diduga keras ada pada badannya atau dibawanya serta, untuk disita.

Para penyidik kemudian menuangkan hasil penyidikan tersebut ke dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP). BAP ini kemudian diserahkan oleh penyidik kepada penuntut umum untuk dipelajari dan diteliti kelengkapannya sebagai dasar untuk membuat surat dakwaan. Menurut pasal 38 KUHAP, penuntut umum mengembalikan BAP tersebut kepada penyidik apabila penuntut umum menilai bahwa BAP tersebut belum lengkap.

Pengembalian tersebut disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi oleh penyidik dalam waktu 14 hari setelah penerimaan berkas. Apabila penuntut umum menilai bahwa BAP tersebut telah lengkap, maka penuntut umum kemudian akan membuat surat dakwaan dan dilanjutkan ke tahap penuntutan.

#### **D. Tindakan Hukum Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Terhadap Perundang-undangan Yang Bersifat Hukum Administrasi Negara**

Pelaksanaan tugas dan fungsi Penyelidik/ Penyidik Polri, dalam konteks Hukum Administrasi Negara, maka jika dilihat dari bentuk atau jenis kegiatan terdapat dua macam kegiatan, yaitu perbuatan hukum yang bersifat yuridis (*administratiefrechtelijke rechtshandelingen*) dan perbuatan yang bersifat non yuridis.<sup>179</sup> Demikian pula Marbun dan Mahfud membagi bentuk aktivitas pejabat pemerintahan menjadi dua macam, yaitu *rechtshandelingen* (perbuatan hukum) dan *feitelijke handelingen* (bukan perbuatan hukum).<sup>180</sup>

Perbuatan yang didasarkan kepada hukum (*administratiefrechtelijke rechtshandelingen*), diartikan sebagai perbuatan subyek hukum yang diberi akibat hukum oleh kaidah tertentu, dan timbulnya akibat hukum ini memang dikehendaki oleh subyek hukum sebagai pelaku perbuatan tersebut. Sedangkan perbuatan yang tidak didasarkan oleh hukum (*feitelijke handelingen*) atau perbuatan berdasarkan kenyataan, diartikan sebagai perbuatan yang dilakukan oleh subyek hukum yang menimbulkan akibat hukum tertentu, dan akibat hukum tersebut tidak dikehendaki atau tidak diniatkan oleh subyek hukum

---

<sup>179</sup> Atmosudirjo, S. Prajudi, (1994).*Loc.cit.*, hlm. 74.

<sup>180</sup> Marbun, S. F., and Moh. Mahfud MD. *Pokok-pokok hukum administrasi negara*. Yogyakarta: Liberty, (1987), hlm. 68.

pelaku perbuatan tersebut.<sup>181</sup> Dalam Penelitian ini tidak dibahas mengenai *feitelijke handelingen*.

Terhadap istilah “perbuatan pemerintah” tersebut, terdapat perbedaan penggunaan terminologi. Sadjijono lebih menggunakan terminologi “tindakan pemerintah (*bestuurs handeling*)” yang membaginya menjadi tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandeling*) dan tindakan berdasarkan fakta/nyata atau bukan berdasarkan hukum (*feitelijke handeling*).<sup>182</sup> Artinya bahwa Sadjijono mempersamakan antara tindakan pemerintahan dengan perbuatan pemerintah.

Dengan demikian, “Pemerintah” dalam hal ini adalah berkaitan dengan subjek hukum dalam ruang lingkup hukum publik. Artinya, makna “Pemerintah” berkaitan kedudukannya dalam konsep kekuasaan sebagaimana hubungannya dengan konsep pemisahan kekuasaan. Sehingga makna “Pemerintah” merupakan representatif dari kekuasaan eksekutif.

Adapun makna dari “pemerintahan” dapat dipahami melalui dua pengertian, yaitu dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), dan dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan

---

<sup>181</sup> Kusumaatmadja, Mochtar, and B. Arief Sidharta. *Pengantar ilmu hukum: suatu pengenalan pertama ruang lingkup berlakunya ilmu hukum*. Bandung: Alumni, (2000). hlm. 86-87.

<sup>182</sup> Sadjijono, H. *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Laksbang PRESSindo (2008). hlm. 84.

pemerintahan.<sup>183</sup> Di lihat dari jenis pekerjaan yang dilakukan oleh aparatur negara, fungsi pemerintahan memiliki cakupan yang lebih luas lagi, terutama di dalam wawasan negara kesejahteraan (*welfare state*) yang tujuan utamanya adalah kesejahteraan umum, dan fungsi kepolisian menjadi salah satu bagian dari pemetaan terhadap fungsi-fungsi pemerintah.<sup>184</sup>

Sedangkan yang dimaksud dengan fungsi pemerintahan, secara normatif, ditegaskan dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 30/2014 yang menjelaskan “*Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.*” Dengan demikian, makna “pemerintahan” merupakan pelaksanaan fungsi yang menjadi hak dan kewajiban dari Pemerintah dalam konteks pelaksanaan negara hukum kesejahteraan guna mencapai tujuan bernegara.

Berdasarkan hal tersebut, maka Pemerintah sebagai subyek hukum publik dikaji dari sisi kedudukan hukumnya dalam sistem hukum yang berlaku. Dengan demikian, berdasarkan kedudukannya, maka Pemerintah memiliki dua jenis perbuatan hukum atau perbuatan yang berdasarkan hukum (*administratief rechtelijke rechtshandelingen*), yaitu: perbuatan hukum menurut hukum publik

---

<sup>183</sup> Hadjon, Philipus M. (2011)., *Op.cit.*, hlm. 6.

<sup>184</sup> Atmosudirjo, S. Prajudi. (1994), *Loc.cit.*, hlm. 73-74.

dan perbuatan hukum menurut hukum privat.<sup>185</sup> Dalam Penelitian ini, Peneliti tidak akan membahas perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) dalam ranah hukum privat, namun akan dikonsentrasikan kepada *administratief rechtelijke rechtshandelingen* dalam hukum publik.

Terhadap alasan tersebut, *administratief rechtelijke rechtshandelingen* dalam ranah hukum publik terdapat dua jenis ajaran yaitu *eenzijdige publiek rechtelijkehandeling* (perbuatan hukum publik bersegi satu) dan *tweezijdige publiek rechtelijkehandeling* (perbuatan hukum publik bersegi dua). Sesuai dengan pernyataan Ridwan bahwa Pemerintah dalam pergaulan hukum sering kali tampil dengan “*twee petten*” (dua kepala), yaitu sebagai wakil dari jabatan (*ambt*) yang tunduk pada hukum publik dan sebagai wakil dari badan hukum (*rechtspersoon*) yang tunduk pada hukum privat.<sup>186</sup>

Menurut Marbun, menjelaskan *eenzijdige publiek rechtelijkehandeling* (perbuatan hukum publik bersegi satu) artinya hukum publik itu lebih merupakan kehendak satu pihak saja yaitu Pemerintah. Sedangkan *tweezijdige publiek rechtelijkehandeling* (perbuatan hukum publik bersegi dua) adalah adanya hukum publik yang bersegi dua atau adanya perjanjian menurut hukum publik.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> Marbun, S. F., and Moh. Mahfud MD. *Op.cit.* hlm 88.

<sup>186</sup> Ridwan, H. R. (2011), *Loc.cit.*, hlm. 69.

<sup>187</sup> Marbun, S. F. *Hukum Administrasi Negara I*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada (2012), hlm. 150-151; *Tweezijdige publiekrechtelijke handeling* (perbuatan hukum publik bersegi dua) dicontohkan dengan adanya perjanjian antara Pemerintah dengan swasta yang tunduk pada

Sehingga dapat disimpulkan bahwa tindakan hukum pemerintah atau tindakan pemerintahan (*bestuurs handeling*) merupakan bagian dari perbuatan hukum atau perbuatan yang berdasarkan hukum (*administratief rechtelijke rechtshandelingen*). Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, jika Peneliti mengaitkan dengan fokus penelitian bahwa pada hakikatnya mengkaji letak kedudukan hukum dari Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), yang notabene secara dogma diakui sebagai komponen dari Sub-Sistem Peradilan Pidana di Indonesia, telah terjadi pergeseran cara pandang terhadap PPNS sebagai subjek hukum publik.

Sebagai suatu sistem peradilan pidana mempunyai beberapa karakteristik berikut.<sup>188</sup>

- a. Berorientasi pada tujuan (*purposive behavior*)
- b. Keseluruhan dipandang lebih baik daripada sekedar penjumlahan bagian-bagiannya (*wholism*).
- c. Sistem tersebut berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, seperti sistem ekonomi, sosial budaya, politik dan hankam serta masyarakat dalam arti luas sebagai *super system (operasi)*.

---

peraturan hukum publik, misalnya penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia dengan dikeluarkan satu *beschikking*.

<sup>188</sup> Ketaren, Siti Maimana Sari, Alvi Syahrin, Madiasa Ablisar, and Muhammad Hamdan. "Peranan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (Ppns) Perpajakan dan Penyidik Polri dalam Penanganan Tindak Pidana Perpajakan." *USU Law Journal* 1, no. 2 (2013). hlm. 62.

- d. Operasionalisasi bagian-bagiannya menciptakan sistem nilai tertentu (*transformation*)
- e. Antar bagian sistem cocok satu sama lain (*interrelatedness*). Adanya mekanisme kontrol dalam rangka pengendalian secara terpadu (*controlmechanism*)

Sebagai suatu sistem, peradilan pidana mempunyai perangkat struktur atau sub sistem 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 sub sistem, dengan sendirinya menghasilkan efektivitas. Fragmentasi yang bersifat mutlak pada satu sub sistem akan mengurangi fleksibilitas sistem dan pada gilirannya bahkan akan menjadikan sistem tersebut secara keseluruhan difungsional.

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 bekerja sama dan berinteraksi dengan subsistem-subsistem penegak hukum lain dalam kerangka sistem peradilan pidana sebagaimana diuraikan di atas. Meskipun PPNS mempunyai tugas dan wewenang tersendiri sesuai dengan lingkup bidang tugas dan spesialisasinya, bukan berarti PPNS merupakan sub sistem yang berdiri sendiri dalam sistem peradilan pidana.



Sesuai dengan keberadaannya, maka dapat dikatakan PPNS adalah bagian sub sistem kepolisian sebagai salah satu sub sistem peradilan pidana. PPNS sebagai bagian dari sistem peradilan pidana mempunyai hubungan kerja baik dengan kepolisian, penuntut umum dan pengadilan.

## **BAB IV**

### **PRAKTIK PENEGAKAN HUKUM PIDANA PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL (PPNS) DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA**

Sebagaimana telah diketahui dalam bab-bab sebelumnya bahwa Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) merupakan salah satu sub di dalam sistem peradilan pidana. Oleh sebab itu, hal terpenting selanjutnya adalah mengupas bagaimana PPNS dalam melakukan penyidikan sesuai dengan kewenangannya sehingga terwujudnya penegakan hukum yang menuju kepada tujuan hukum. Pada bab sebelumnya diantaranya telah membahas mengenai praktik penyidikan berdasarkan putusan pengadilan serta dasar hukum yang digunakan oleh PPNS dalam melakukan penyidikan. Di dalam pembahasan pada Bab ini, akan mengurai mengenai PPNS dengan Penyidik Polri dalam sistem peradilan pidana di Indonesia sebagai bentuk penegakan hukum dan tidak terjadinya tumpang tindih wewenang. Selanjutnya akan membahas mengenai hak PPNS dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.

## **A. Kasus-kasus Praktik Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Dalam Penyidikan**

Untuk memperkaya pemahaman dan pembahasan mengenai optimalisasi peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dalam melakukan penyidikan, maka dalam poin ini akan diuraikan terlebih dahulu tentang bagaimana prosedural PPNS dalam sistem peradilan yang dikemukakan pada realitas dari beberapa hasil putusan pengadilan. Hal ini dilakukan sebagaimana telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya bahwa PPNS sebagai salah satu bagian dari sistem peradilan pidana yang memegang peranan penting dalam mengungkap suatu peristiwa hukum di lingkungannya masing-masing. Adapun tiga putusan pengadilan yang digunakan sebagai praktik PPNS dalam melakukan penyidikan yang telah berjalan sebagai berikut.

### **1. Pengadilan Negeri Serang**

#### **Para Pihak**

Dalam Putusan Pengadilan Negeri Serang Nomor 5/Pid.Prap/2018/PN.Srgtetanggal 20 Agustus 2018, yang menjadi Pemohon pada perkara ini adalah Andy Prasetyo, David Soesanto, dan IustinusVedrinne Susanto.Dan pihak Termohon adalah Menteri Kelautan Dan Perikanan RI cq. Kepala Badan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu Dan Keamanan Hasil Perikanan Kelas II Banten

cq. Kepala Stasiun Karantina Ikan, Pengendalian Mutu Dan Keamanan Hasil Perikanan Merak. termohon adalah pegawai pada Stasiun Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Merak dan merupakan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) pada Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia.

**Objek Perkara.**

Di dalam peristiwa hukum yang menjadi obyek pemeriksaan Praperadilan adalah tindakan Penyitaan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) pada Stasiun Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Merak setelah adanya Surat Perintah Penyidikan Nomor: Sprin.Sidik.01/PPNS/44.0/III/2018 tertanggal 27 Maret 2018 dan Surat Perintah Penyidikan Nomor: Sprin.Sidik.02/PPNS /44.0./IV/2018 tertanggal 9 April 2018.

**Duduk Perkara.**

Bahwa para pemohon mengemukakan sebagai berikut:

a> Pada awalnya para pemohon Praperadilan ini secara bersama-sama membeli ikan *pangasiussp* (ikan patin) di tanjung pinang dari Sdr. Teuku Mohd Arifin yang kemudian ikan tersebut dapat diambil di pelabuhan Tanjung Buton pada tanggal 17 Desember 2017.

b> Sdr. Teuku Mohd Arifin menjamin atas ikan tersebut telah legal dengan memberikan Surat Keterangan Lalulintas Ikan/Produk Perikanan Nomor: P8/KI-D3/43.0.08/XII/2017/00305 tanggal 14 Desember 2017 yang ditandatangani oleh Petugas Karantina Stasiun Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Kelas I Batam, untuk jenis ikan *Pangasius SP* (ikan patin) dengan jumlah ikan seberat 43.000 Kg. yang mana dalam Surat Keterangan Lalulintas Ikan/ Produk Perikanan tersebut menyatakan bahwa media pembawa (ikan *pangasius SP*/ ikan dori/ ikan patin) tersebut telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku sehingga dapat dilalulintaskan ke area tujuan.

c> Sdr. Teuku Mohd Arifin juga menyatakan bahwa ikan *pangasius SP*/ikan dori/ikan patin tersebut aman untuk dijual dan telah memiliki surat-surat ijin yang diperlukan dengan disaksikan oleh Pihak Bea Cukai, TNI dan Kepolisian yang ada bersama Sdr. Teuku saat penyerahan ikan kepada para pemohon Praperadilan ini dan dari pelabuhan Tanjung Buton, barang berupa ikan tersebut di angkut menggunakan 3 (tiga) unit mobil Truk Thermoking untuk menuju Jakarta. Truk Thermoking Pertama telah tiba di Jakarta tanpa adanya permasalahan.

- d> Namun, Truk kedua dan ketiga setibanya di Pelabuhan Merak mengalami masalah dengan pihak termohon yang merupakan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dari Stasiun Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan (SKIMPMKHP) Merak.
- e> Pada saat kapal laut yang mengangkut mobil berisi fillet ikan dori tersebut sampai di Pelabuhan Merak, kedua mobil truk Thermoking yang mengangkut barang berupa Fillet ikan *Pangasius SP*/Ikan Dori/Ikan Patin seberat 29.000 Kg milik para pemohon tersebut ditangkap oleh termohon.
- f> Proses penangkapan yang dilakukan oleh termohon terjadi pada saat mobil tersebut masih berada di atas kapal dan belum keluar serta turun dari kapal penyeberangan tersebut, akan tetapi termohon langsung melakukan penangkapan dengan alasan diduga kedua mobil yang membawa barang hasil perikanan tersebut tanpa izin sehingga perlu dilakukan pemeriksaan oleh termohon terhadap barang berupa Fillet ikan *Pangasius SP*/Ikan Dori/Ikan Patin.
- g> Dalam proses pemeriksaan berupa pengeledahan oleh termohon terhadap barang yang ada pada kedua truk Thermoking tersebut, termohon melakukannya tanpa dihadiri/disaksikan oleh para pemohon selaku pemilik barang dan tanpa persetujuan para pemohon.

h> Selanjutnya dilakukan pemeriksaan dan ditemukan barang berupa Fillet ikan *Pangasius SP*/Ikan Dori/Ikan Patin seberat 29.000 Kg yang tanpa dilengkapi dokumen berupa sertifikat kesehatan ikan dari negara/area asal ikan akan tetapi hanya dilengkapi dengan Surat Keterangan Lalulintas Ikan/Produk Perikanan Nomor: P8/KI-D3/43.0.08/XII/2017/00305 tanggal 14 Desember 2017 dan Surat Jalan untuk barang berupa Fillet ikan *Pangasius SP*/Ikan Dori/Ikan Patin.

i> Kemudian termohon melakukan Penahanan Sementara terhadap kedua Truk yang bernomor polisi B.9641.BEU dan B.9672.BEU yang mengangkut barang berupa Fillet ikan *Pangasius SP*/Ikan Dori/Ikan Patin milik para pemohon seberat 29.000 Kg dengan keterangan bahwa barang berupa fillet ikan tersebut tidak dilengkapi sertifikat kesehatan ikan dari negara/area asal dan mengeluarkan Surat Penahanan Sementara Nomor: P5/KI-D10/440/III/2018/000003 yang dibuat dan ditandatangani petugas yang bernama Arisdianur Heriyandi, S.ST.PI dengan NIP: 197602252005021001 tertanggal 24 Maret 2018.

**Putusan Pengadilan.**

Hasil putusan dikabulkan dengan mengadili dan menolak eksepsi termohon yang diputuskan pada tanggal 07 September 2018.

Adapun dalam pokok perkara amar putusan sebagai berikut. **Pertama**, Putusan mengabulkan permohonan Pra Peradilan Para Pemohon untuk sebagian; **Kedua**, putusan menyatakan penyitaan yang dilakukan oleh Termohon sebagaimana yang tertuang dalam Berita Acara Penyitaan tertanggal 27 Maret 2018 tidak sah menurut hukum, dengan segala akibat hukumnya; dan **Ketiga**, menghukum Termohon untuk mengembalikan:

1. Fillet Ikan Dori Beku / Pangasius SP sebanyak 29.080 kg;
2. 2 (dua) lembar Surat jalan tanggal 24 Maret 2018;
3. 1 (satu) lembar foto copy Berita Acara Pengembalian Barang Bukti, tanggal 23 Maret 2018;
4. 1 (satu) lembar foto copy Surat Keterangan lalu Lintas Ikan /Produk Perikanan Nomor: P8/KI-D3/43.0.08/XII/2017/000305;
5. Kepada Para Pemohon;1 (satu) lembar foto copy STNK dengan Nomor Polisi B 9641 BEU dan B 9672 BEU;
6. Kepada yang berhak;
  - a. 1 (satu) lembar Surat Penahanan Sementara (KI-D10) Nomor P5|KI-D10/44.0/III/2018/000001, tanggal 24 Maret 2018;



- b. 1 (satu) lembar Surat Nomor B 101/44/TU.210/III/2018 tanggal 26 Maret 2018 perihal permohonan penitipan barang;
- c. 1 (satu) lembar Surat Perintah Pencacahan dan Penitipan Media Pembawa Nomor 01/SP.CAH.TIP/ WASDALIN /44.0/III/2018, tanggal 26 Maret 2018;
- d. 1 (satu) lembar Berita Acara Pencacahan Nomor 1/PENCACAHAN/ WASDALIN/44.0/III/2018, tanggal 26 Maret 2018;
- e. 1 (satu) lembar Berita Acara Penitipan Media Pembawa tanggal 26 Maret 2018;

### **Analisa Putusan Pengadilan**

Terkait dengan tindakan Penyidikan yang dilakukan termohon, diketahui bahwa termohon tidak berkoordinasi dengan Koordinator Pengawas (KORWAS) dari Kepolisian Daerah Banten. Dengan tidak dilakukannya koordinasi dengan Koordinator Pengawas (KORWAS) Kepolisian Daerah Banten oleh termohon dalam ranah Penyidikan, maka tindakan Penyidikan yang dilakukan oleh termohon tidak sah karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan di atas.

Berdasarkan dalil yang dikemukakan oleh para pemohon, maka termohon memberikan jawaban, dimana menurut termohon telah melakukan koordinasi dengan Koordinator Pengawas (KORWAS) dari Kepolisian Daerah Banten dalam bentuk pelaksanaan rapat koordinasi yang dilaksanakan pada tanggal 29 Maret 2018 di Kantor Stasiun KIPM Merak. Jawaban dari termohon tersebut dengan mempertunjukkan bukti-bukti berupa foto-foto pada saat melakukan koordinasi dengan KORWAS Polda Banten. Selain itu, berdasarkan foto-foto pada saat melakukan koordinasi tersebut, Hakim Tunggal Praperadilan sependapat dengan termohon bahwa dalil Para pemohon tidak terbukti, dan termohon telah melaksanakan koordinasi tersebut sesuai amanah dari KUHAP.

Artinya bahwa dari putusan tersebut, hakim sesuai dengan Pasal 7 ayat (2) jo. Pasal 6 ayat (1) huruf b KUHAP bahwa Penyidikan yang dilakukan oleh PPNS Stasiun Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Merak menjadi tidak sah. Hal ini juga Penyidikan yang dilakukan oleh PPNS tersebut tidak sesuai dengan Putusan Mahkamah Konsultasi(MK) Nomor: 130/PUU-XIII/2015. Dimana dalam dari lima pasal yang diuji, MK hanya mengabulkan Pasal 109 ayat (1) KUHAP yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat sepanjang surat perintah dimulainya

penyidikan (SPDP) wajib diserahkan penyidik kepada para pihak paling lambat 7 hari setelah terbitnya surat perintah penyidikan.

Bahwa dalam Pasal 109 ayat (1) KUHAP bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa ‘penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum’ tidak dimaknai penyidik wajib memberitahukan dan menyerahkan SPDP penyidikan kepada penuntut umum, terlapor, dan korban/pelapor dalam waktu paling lambat 7 hari setelah dikeluarkannya surat perintah penyidikan.

Kemudian dalam Penyitaan yang dilakukan PPNS atas fillet Ikan Dori Beku/ Pangasius sp sebanyak 29.000 Kg milik para pemohon juga tidak sah karena tidak sesuai dengan Pasal 38 KUHAP Jo. Pasal 39 KUHAP Jo. Pasal 30 Peraturan Kepala Kepolisian R.I No. 6 Tahun 2010 tentang Manajemen Penyidikan oleh PPNS, yang berbunyi:

**Pasal 38 KUHAP**

- (1) Penyitaan hanya dapat dilakukan oleh penyidik dengan surat izin ketua pengadilan negeri setempat.
- (2) Dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak bilamana penyidik harus segera bertindak dan tidak mungkin untuk mendapatkan surat izin terlebih dahulu, tanpa mengurangi ketentuan ayat (1) penyidik dapat melakukan penyitaan hanya atas benda bergerak dan untuk itu wajib segera melaporkan kepada ketua pengadilan negeri setempat guna memperoleh persetujuannya.

**Pasal 39 KUHAP**

- (1) Yang dapat dikenakan penyitaan adalah:

- a. Benda atau tagihan tersangka atau terdakwa yang seluruh atau sebagian diduga diperoleh dan tindak pidana atau sebagai hasil dan tindak pidana;
  - b. Benda yang telah dipergunakan secara langsung untuk melakukan tindak pidana atau untuk mempersiapkannya;
  - c. Benda yang dipergunakan untuk menghalang-halangi penyidikan tindak pidana;
  - d. Benda yang khusus dibuat atau diperuntukkan melakukan tindak pidana;
  - e. Benda lain yang mempunyai hubungan langsung dengan tindak pidana yang dilakukan.
- (2) Benda yang berada dalam sitaan karena perkara perdata atau karena pailit dapat juga disita untuk kepentingan penyidikan, penuntutan dan mengadili perkara pidana, sepanjang memenuhi ketentuan ayat (1).

Pasal 30 Peraturan Kepala Kepolisian R.I No. 6 Tahun 2010

- (1) PPNS yang mempunyai kewenangan melakukan penyitaan, pelaksanaannya sesuai dengan hukum acara pidana, dengan ketentuan sebagai berikut:
- a. Surat permintaan izin penyitaan kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat dibuat oleh PPNS dengan tembusan Penyidik Polri;
  - b. Sebelum surat permintaan izin penyitaan dikirim kepada Ketua pengadilan negeri setempat, PPNS dapat minta pertimbangan kepada Penyidik Polri tentang alasan perlunya dilakukan penyitaan;
  - c. Surat permintaan izin penyitaan sebagaimana dimaksud pada huruf b, ditandatangani oleh atasan PPNS selaku penyidik, dalam hal atasan PPNS bukan penyidik, surat permintaan ditandatangani oleh PPNS diketahui oleh atasan PPNS;
  - d. Setelah surat izin penyitaan dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan setempat, Penyidik mengeluarkan surat perintah penyitaan yang ditandatangani oleh atasan PPNS selaku penyidik, apabila atasannya bukan penyidik, penandatanganan dilaksanakan oleh PPNS dan diketahui oleh atasannya; dan
  - e. Dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak segera dilakukan penyitaan, setelah dilakukan penyitaan wajib segera melaporkan kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat guna memperoleh persetujuan.

- (2) Dalam PPNS yang tidak mempunyai kewenangan melakukan penyitaan, meminta bantuan kepada Penyidik Polri dengan ketentuan sebagai berikut:
- a. Surat permintaan bantuan penyitaan ditujukan kepada pejabat Reskrim Polri setempat dengan melampirkan laporan kejadian dan laporan kemajuan penyidikan perkara;
  - b. Sebelum PPNS meminta bantuan secara tertulis kepada Penyidik Polri sebagaimana dimaksud pada huruf a, permintaan dapat didahului secara lisan dengan menyebutkan/menjelaskan kasus dan identitas tersangka;
  - c. Surat permintaan bantuan penyitaan memuat antara lain:
    - (1) Sasaran penyitaan;
    - (2) Uraian singkat kasus yang terjadi;
    - (3) Pasal yang dilanggar; dan
    - (4) Pertimbangan perlunya dilakukan penyitaan.
  - d. Surat permintaan bantuan penyitaan ditanda tangani oleh atasan PPNS selaku penyidik, dalam hal atasan PPNS bukan penyidik, maka surat permintaan ditandatangani oleh PPNS, diketahui oleh atasan PPNS;
  - e. Dalam hal Penyidik Polri mengabulkan permintaan bantuan penyitaan maka diberitahukan keputusannya kepada PPNS;
  - f. Pelaksanaan penyitaan dilakukan oleh Penyidik Polri;
  - g. Menyerahkan hasil penyitaan beserta administrasi penyidikannya kepada PPNS dengan berita acara penyerahan dalam rangka penyidikan lebih lanjut; dan
  - h. Administrasi penyidikan kegiatan bantuan penyitaan, dibuat oleh Penyidik Polri.

## **2. Pengadilan Negeri Tanjung Karang**

### **Para Pihak**

Putusan Pengadilan Negeri Tanjungkarang Kelas IA Nomor 01/Pid.PRA/2018/PN.Tjk tertanggal 21 Maret 2018 telah menerima, memeriksa dan mangadili perkara pemohonan praperadilan telah menjatuhkan putusan sebagai berikut dalam perkara antara Andy

Prasetyo, David Soesanto, dan IustinusVedrinne Susanto sebagai Pemohon Praperadilan terhadap Menteri Kelautan dan Perikanan RI cq. Kepala Badan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan cq Kepala Stasiun Karantina ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Kelas I Lampung, sebagai Termohon Praperadilan.

**Duduk Perkara.**

1. Pada awalnya para pemohon secara bersama-sama membeli ikan Pangasius SP (kan patin) di Tanjung Pinang dari seorang yang bernama Sdr. Teuku Mohd Arifin dan dapat diambil di Pelabuhan Tanjung Buton pada tanggal 17 Desember 2017.
2. Sdr. Teuku Mohd Arifin menjamin surat in atas kan tersebut telah legal dengan memberikan Keterangan Lalulintas Ikan Produk Perikanan Nomor P&/KI-03/43 0.08/XI/2017/00305 tanggal 14 Desember 2017 yang ditandatangani oleh Petugas Karantina Stasiun Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Kelas I Batam, untuk jenis ikan Pangasius SP (ikan patin) dengan jumlah berat ikan seberat 43.000 Kg.
3. Yang mana dalam Surat Keterangan Lalulintas Ikan/Produk Perikanan tersebut menyatakan bahwa media pembawa (ikan

Pangasius SPIKAN donivkanpaṭin) tersebut telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku sehingga dapat dilalulintaskan ke area tujuan.

4. Sdr. Teuku Mohd Arifin juga menyatakan bahwa ikan Pangasius SPikandori ikan patin tersebut aman untuk dijual dan telah memiliki surat-surat ijin yang diperlukan dengan disaksikan oleh Pihak Bea Cukai, TNI dan Kepolisian (menurut keterangan Teuku Mohd Arifin) yang ada bersama Sdr. Teuku saat itu.
5. Barang berupa ikan tersebut di angkut dengan menggunakan 3 (tiga) mobil Truk Thermoking untuk menuju Jakarta. Truk Thermoking Pertama berangkat pada tanggal 17 Desember 2017 sedangkan untuk Truk Thermoking kedua dan ketiga berangkat pada tanggal 18 Desember 2017 dikarenakan Truk Thermoking Kedua dan Ketiga datang terlambat. Truk Thermoking pertama telah tiba di Jakarta tidak terdapat permasalahan.
6. Namun terhadap Truk Thermoking Kedua dan Ketiga tiba di Pelabuhan Bakauheni, pada saat melapor ke Petugas Karantina Mutu dan Keamanan Hasil Stasiun Karantina Ikan, Pengendalian oleh malah Bundwe Karantina SKIPMKHP Kelas Lampung dan ditahan Perikanan (SKIPMKHP) Kelas (termohon) Petugas Surat Penahanan Sementara Nomor P5/KI-D10 diberikan

24.0.03/XI/2017/9 tanggal 20 Desember 2017, dengan jumlah sebanyak 30.000 Kg.

7. Kemudian oleh petugas Karantina dari Stasiun Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan (SKIPMKHP) Kelas 1 Lampung (termohon) menyatakan akan membawa sample ikan Pangasius SPikandori/ikan patin tersebut ke ke Bogor guna dilakukan pengecekan (uji lab) dan dijanjikan hasil laboratorium akan diberitahukan Oleh karena kejadian tersebut, Truk pada tanggal 04 Januari 2018. Kedua dan Ketiga dibawa oleh petugas dari Pelabuhan Bakauheni ke Stasiun Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan (SKIPMKHP) Kelas I Lampung.
8. pemohon I pada tanggal 23 Desember 2017 telah dilakukan pemeriksaan (Berita Acara Pemeriksaan/BAP) oleh PPNS Karantina Ikan SKIPMKHP Kelas I Lampung (termohon) dengan Laporan Kejadian Nomor LK.01/PPNS/24.0/XI1/2017 tanggal Desember 2017 dan Surat Perintah Penyidikan Nomor Sprint Sidik 02/PPNS/24.0/XII/2017 tanggal 20 Desember 2017.
9. Selanjutnya pada tanggal 23 Desember 2017 termohon mengintimidasi dan memaksa para pemohon untuk menandatangani surat pernyataan tertanggal 23 Desember 2017 yang diketahui oleh



termohon, yang intinya menyatakan terhadap dan disaksikan fillet ikan Pangasius SP ikan dori/ikan patin sebanyak + 30.330 Kg yang dikemas dalam 3.033 kardus bersedia/tidak keberatan apabila “diserahkan ke Negara (dibagikan ke masyarakat atau dimusnahkan)”.

10. Bahwa para pemohon telah diundang oleh Kepala Stasiun Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil, Perikanan Kelas I dengan Surat Nomor 200/24.0/TU.330/11/2018 tanggal 07 Februari 2018, perihal: Penyelesaian penanganan kasus fillet ikan dori, yang hanya dikirim melalui aplikasi Whatsapp saja.
11. Selanjutnya para pemohon kembali dipanggil oleh Kepala Stasiun Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil, Perikanan Kelas Lampung dengan Surat Nomor 275/24.0/TU 330/ 1/2018 tanggal 26 Februari 2018, perihal undangan untuk menindaklanjuti penyelesaian kasus fillet ikan Patin.
12. TERMONON melakukan tindakan penyitaan terhadap 30.000 Kg ikan Pangasius SP ikan dori/ikan patin milik para pemohon yang berada dalam 2 (dua) truk Thermoking tertanggal 20 Desember 2017, termohon tidak pernah memperlihatkan Surat Perintah maupun Surat Ijin untuk melakukan Penyitaan yang dibuat

dan ditandatangani oleh Ketua Pengadilan Negeri Tanjungkarang.

Tindakan penyitaan yang dilakukan termohon diketahui bahwa termohon tidak berkoordinasi dengan penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia.

13. termohon melakukan tindakan penahanan dan penyitaan terhadap 30.000 Kg ikan Pangasius SP ikan dori/ikan patin beserta 2 Truk Thermoking, termohon tidak pernah menunjukkan Surat atau dokumen yang membuktikan termohon telah berkoordinasi dengan penyidik pejabat polisi negara Republik Indonesia.

#### **Putusan Pengadilan.**

Hasil putusan pengadilan yakni menolak eksepsi termohon untuk seluruhnya. Sedangkan dalam pokok perkara, amar putusan sebagai berikut: **Pertama**, mengabulkan permohonan praperadilan para pemohon untuk sebahagian; **Kedua**, menyatakan penyitaan yang dilakukan termohon atas filet ikan Dori beku (*Pangasius Sp*) sebanyak + 30.000 (tiga puluh ribu) Kg milik para pemohon tidak sah sesuai pasal 38 KUHAP Jo 39 KUHAP jo. Pasal 30 Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia No,6 Tahun 2010 tentang Manajemen Penyidikan oleh PPNS dengan segala akibat hukumnya; **Ketiga**, menghukum termohon untuk mengembalikan filet ikan Dori beku (*Pangasius Sp*)

sebanyak + 30.000 (tiga puluh ribu) Kg kepada para pemohon;  
**Keempat**, menolak tuntutan lain dan selebihnya; dan **Kelima**  
membebani Termohon untuk membayar biaya perkara praperadilan ini  
sebesar: NIHIL;

#### **Analisa Putusan Pengadilan.**

Setelah melalui proses pembuktian, maka menurut Hakim/Pengadilan tindakan dalam kerangka ranah hukum formil pidana telah terjadi dan telah dilakukan oleh Termohon di dalam perkara *a quo*, sebab jika Termohon mendalilkan masih melakukan Tindakan Penahanan Ikan dalam rangka Tindakan Karantina jika tindakan tersebut dihubungkan dengan ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Karantina Ikan,<sup>189</sup> maka perbuatan Termohon telah menabrak peraturan yang ada serta implikasinya telah melanggar hak-hak Para Pemohon.

Jika dilihat dari rangkaian fakta-fakta dari bukti surat Para Pemohon dan bukti surat Termohon serta keterangan saksi dan keterangan ahli maka tindakan yang dilakukan oleh kedua belah seperti tersebut di atas Termohon bukanlah lagi dalam rangka Tindakan

---

<sup>189</sup> Pasal 10 berbunyi: (1) Pemeriksaan yang dilakukan setelah Media Pembawa diturunkan dari alatangkut yang tidak dilengkapi dengan Sertifikat Kesehatan dari Negara atau Area asal dan dokumen lain yang dipersyaratkan sebagai kewajiban tambahan, dilakukan penahanan paling lama 3 (tiga) hari; (2) Apabila dalam kurun waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) kelengkapan dokumen tidak dapat dipenuhi, maka terhadap Media Pembawatersebut dilakukan penolakan; (3) Apabila dalam waktu 3 (tiga) hari setelah penolakan, Media Pembawa tersebut tidak dikirim kembali, maka terhadap Media Pembawa tersebut dilakukan pemusnahan

Penahanan Ikan Dalam Rangka Karantina Ikan, karena selain bertentangan dengan PP 15 Tahun 2002, juga PPNS dari pihak Termohon sudah melakukan kegiatan-kegiatan sebagaimana yang di atur di dalam Pasal 30 Undang Undang Nomor 16 Tahun 1992, yakni mengumpulkan bukti-bukti terhadap adanya pelanggaran Pasal 5 Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 9 dari Undang-undang Nomor 16 Tahun 1992.

Secara hukum *materilquodnon* jika seandainya yang dilakukan oleh para pemohon termohon memang ada perbuatan pidana sebagaimana yang disinyalir oleh termohon, sesungguhnya memang memiliki hak untuk melaksanakan kewenangannya tersebut, dan secara yuridis dapat dibenarkan, akan tetapi dalam menegakkan hukum materiil tersebut, Termohon di dalam *deuprocessoflaw* haruslah juga memperhatikan ketentuan-ketentuan hukum formil;

Dengan melihat *Deu process of law* tersebut selaku Penyidik i.c. PPNS maka aturan hukum formil sebagaimana ditentukan oleh KUHAP haruslah dipedomani, seperti antara lain sebagaimana telah ditentukan di dalam Pasal 38 ayat 1 KUHAP jo Peraturan Kepala Polisi R.I Nomor 6 Tahun 2010;

Pasal 38 ayat 1 KUHAP berbunyi:

“Penyitaan hanya dapat dilakukan oleh Penyidik dengan surat izin ketua Pengadilan Negeri setempat.”

Sedangkan Pasal 30 ayat (1a) Peraturan Kepala Kepolisian RI

Nomor 6 Tahun 2010 (PERKAP Nomor 6 Tahun 2010) menyebutkan:

“(1) PPNS mempunyai kewenangan melakukan penyitaan pelaksanaannya sesuai dengan hukum acara pidana, dengan ketentuan sebagai berikut:

b. Surat permintaan izin penyitaan kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat dibuat oleh PPNS dengan tembusan Penyidik Polri;”

Selain itu juga, terdapat fakta ternyata Termohon mengambil alih dan atau menyimpan dibawah penguasaannya (Penyitaan) Filet ikan barang milik Para Pemohon lebih dari 80 (delapan puluh) hari, dan di dalam persidangan Termohon tidak dapat membuktikan bahwa di dalam melakukan tindakannya tersebut Termohon dalam perkara *a quo* telah mendapat izin dan atau persetujuan dari Ketua Pengadilan Negeri setempat;

### **3. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat**

#### **Para Pihak**

Pada Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 04/Pid.Prap/2018/PN Jkt.Pst, yang menjadi Pemohon adalah Rusma Yul Amwar. Adapun sebagai Termohon adalah Direktur Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan, c/q Direktur Penegakan Hukum Pidana c/q Kepala Sub. Direktorat Penyidikan Perusakan Lingkungan, Pembakaran Hutan dan Lahan cq Penyidik Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI.

#### **Duduk Perkara**

1. Pemohon mengetahui dirinya ditetapkan sebagai Tersangka S-51/PHP-1/PPNS/2017 Tanggal 01 November 2017 Perihal Pemberitahuan, yang didasarkan kepada Surat Nomor: S.PDP-03/PHP-1/PPNS/2017 Tanggal 18 September 2017 Perihal: Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan tindak pidana dibidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berupa perusakan lingkungan hidup.
2. Melakukan Penyidikan tindak pidana usaha/kegiatan tidak mempunyai izin lingkungan yang diduga dilakukan oleh Sdr Drs. RusmaYul Anwar, M.Pd.,dkk. di Nagari Mandeh Kecamatan Koto XI Tarusan Kab. Pesisir Selatan, Provinsi Sumatera Barat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98, Pasal 109 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
3. Menurut Pemohon, termohon telah salah dan keliru menetapkan pemohon sebagai Tersangka dalam kasus tersebut karena yang melakukan usaha diatas lokasi /lahan yang diduga telah melanggar perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dimaksud adalah bukan diri pemohon.
4. Oleh karena, lokasi atau lahan tersebut adalah milik CV SEMESTA MANDEH, suatu badan usaha yang didirikan

berdasarkan Akta Pendirian Perseroan Komanditer CV. Semesta Mandeh Nomor 34 Tanggal 09 Agustus 2016 dibuat dan ditandatangani di hadapan Ny.Enyda, SH, M.Kn, Notaris di Kabupaten di Kabupaten Pesisir Selatan.

5. Menurut ketentuan Lampiran PPNSLH : A.6 bagian III Administrasi Penyidikan halaman 46 Peraturan Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penyidikan Tindak Pidana Dibidang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Penyidikan hanya ditujukan kepada Kepala Kejaksaan dan Kepala Surat Pemberitahuan Dimulainya Kepolisian RI.
6. pemohon menolak dan membantah keabsahan Surat Perintah Tanggal Penyidikannya Nomor: SP.05.Dik/PHP-1/PPNS/2017 15 September 2017, karena Penyidiknya hanya terdiri dari unsur Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI saja. Oleh karena, menurut pemohon, seharusnya penegakan hukum pidana dalam dugaan terjadinya tindak pidana lingkungan hidup diselenggarakan oleh termohon secara terpadu bersama-sama dengan unsur Kepolisian Negara RI dan Kejaksaan RI.
7. Sehingga, dalam pandangan pemohon, Surat Perintah Penyidikannya tersebut, adalah tidak sah dan haruslah dinyatakan

batal karena bertentangan dengan ketentuan pada Pasal 95 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menegaskan “Dalam rangka penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup, dapat dilakukan penegakan hukum terpadu antara penyidik pegawai negeri sipil, kepolisian dan kejaksaan di bawahkoordinasi menteri.”, sebagaimana telah diubah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi nomor: 18/PUU-XII/2014.

8. Terhadap dalil-dalil pemohon di atas, maka menurut termohon bahwa permohonan tersebut tidak tepat karena Termohon telah melalui tahapan proses Penyelidikan(Pulbaket) sampai tahapan proses penyidikan sehingga telah diperoleh 2 (dua) alat yang cukup untuk menetapkan Pemohon sebagai Tersangka, sebagaimana yang diperintahkan oleh Undang-undang.
9. Menurut termohon, pada tanggal 21 Juni 2017 keluar Nota Dinas Nomor ND. 470/PPSAPP/GKH.0/6/2017 tentang Penyampaian Berkas Pengaduan Kawasan Mandeh, Kabupaten Pesisir Selatan, Sumatera Barat dari Direktur Pengaduan, Pengawasan dan Sanksi Administrasi kepada Direktur Penegakan Hukum Pidana.
10. Termohon telah melakukan proses Pengumpulan Bahan Keterangan / Pulbaket di lokasi wisata Bahari Terpadu Mandeh



dengan dasar Surat Perintah Tugas Nomor SP.Gas. 16/PHP-1/PPNS/2017 tanggal 2 Agustus 2017 (bukti T-7), dimana hasil kegiatan proses Pengumpulan Bahan Keterangan /Pulbaket di Kawasan Wisata Bahari Terpadu Mandeh yang diduga kuat telah mengalami perusakan lingkungan hidup, hasil dari pulbaket tersebut dituangkan dalam Benta Acara Pengumpulan Ba Keterangan /Pulbaket bahan keterangan.

11. Menurut termohon, bahwa dalam Putusan MK Nomor 18/PUU-XII/2014 menyatakan dalam rangka penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup dilakukan penegakan hukum terpadu antara PPNS, Kepolisian dan kejaksaan di bawah koordinasi Menteri, hal ini telah sesuai dengan apa yang dilakukan oleh Termohon karena Termohon dibawah koordinasi Menteri.
12. Oleh karena itu, menurut termohon yang dimaksud dengan pengertian dikoordinasi oleh Menteri adalah dimaksudkan agar setiap penegakan hukum dilaksanakan oleh Kepolisian dan Kejaksaan harus senantiasa dilakukan di bawah koordinasi Menteri Lingkungan hidup dan Kehutanan, sementara itu penegakan hukum yang dilakukan oleh PPNS Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), secara otomatis sudah berada di bawah koordinasi Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

13. Dengan demikian, menurut termohon, berdasarkan uraian-uraian diatas, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di Kementerian Lingkungan Hidup Kehutanan Republik Indonesia memiliki kewenangan atributif berdasarkan Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana; dan Undang-undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, untuk melakukan penyidikan.

### **Putusan Pengadilan**

Sesuai dengan tanggal putusan tanggal 28 Maret 2018, bahwa status putusan ditolak. Dimana dalam eksepsi (1) Menolak Eksepsi Termohon untuk seluruhnya; dan (2) Menyatakan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat berwenang memeriksa dan mengadili perkara Perdata No. 150/Pdt.G/2017/PN.Jkt.Pst. Sedangkan dalam pokok perkara, hakim memberikan putusan bahwa (1) Menolak Permohonan Pemohon Praperadilan untuk seluruhnya; dan (2) Membebaskan biaya perkara kepada Pemohon sebesar Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah).

### **Analisa Putusan Pengadilan**

Berdasarkan perdebatan di atas, Majelis Hakim menjelaskan dalam pertimbangannya, bahwa Penyelidikan yang dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup menganut Asas "*lex specialis derogatlex generalis*" kembali ke tindak pidana tertentu di bidang

lingkungan hidup dan kehutanan yang kewenangannya oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan didasarkan pada Undang-undang Khusus, yaitu Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup tetapi apabila hukum acara tidak diatur di dalamnya maka bisa menggunakan KUHAP sebagai dasar penyidikannya.

Menurut Majelis, sebagai Penyidik PNS telah melakukan Penyelidikan dan Penyidikan sebagaimana dalam Pasal 98 sampai dengan Pasal 109 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sehingga mekanisme penegakan hukum yang digunakan adalah Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan aturan-aturan yang terdapat di dalam KUHAP, dimana kemudian dari Penyidikan tersebut telah terjadi suatu tindak pidana di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang kemudian dilakukan pemeriksaan terhadap orang-orang tersebut sebagai Saksi untuk pemeriksaan berkas perkara termohon sebagai Tersangka, hal ini juga berdasarkan keterangan yang diperoleh dari pemohon.

Berdasarkan uraian tersebut, menurut Hakim Praperadilan, termohon selaku Penyidik PPNS, dalam menetapkan status di atas

pemohon sebagai Tersangka, telah sesuai dengan prosedur di dalam KUHAP maupun Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup penanganan tindak pidana tertentu di bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, karena Penetapan status Tersangka terhadap diri pemohon tersebut berdasarkan pada adanya bukti permulaan yang cukup, yang termohon peroleh dari Hasil Penyidikan dengan melakukan pemeriksaan terlebih dahulu terhadap saksi-saksi dan Pemohon, juga adanya bukti-bukti surat, serta pemohon telah pula didengar keterangannya dan juga pemohon telah diperiksa untuk diambil keterangannya, hal ini menurut Hakim Praperadilan bahwa Pemohon dapat dikategorikan sebagai calon Tersangka sebagaimana yang dimaksudkan termohon dalam menentukan status terhadap diri Pemohon sebagai Tersangka berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 21/PUU- XI/2014 tanggal 28 April 2015.

**B. Koordinasi Penegakan Hukum Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Dengan Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia**

Apabila dicermati dari beberapa putusan pengadilan negeri pada bab sebelumnya bahwa dalam menjalankan wewenangnya mengenai memeriksa

dan memutus permohonan praperadilan. Peneliti menemukan bahwa permasalahan hukum acara pidana dalam kaitannya dengan tindakan hukum Penyidik, bukan hanya mengenai pelaksanaan prosedur beracara oleh Penyidik Polri ataupun Penuntut Umum dari Kejaksaan. Namun, berlaku pula ketentuan-ketentuan tersebut terhadap Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang eksistensinya diakui secara normatif baik oleh KUHAP maupun oleh perundang-undangan yang membentuknya berdasarkan kebutuhan atas pelaksanaan fungsi pemerintahan dari kekuasaan eksekutif.

Hal tersebut sebagaimana tersirat dalam Pasal 7 ayat (2) KUHAP yang menegaskan bahwa Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing. Pasal 7 ayat (2) KUHAP tersebut pula mengandung norma hukum yang bersifat imperatif, sebagaimana termuat dalam frasa “.....dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a”.

Jika dilihat dari aspek yuridiksi terkadang batas kewenangan berbagai lembaga tidak terlalu jelas atau bahkan bertumpang tindih. Keadaan ini diperparah lagi dengan berkembangnya egoisme sektoral dan lemahnya

koordinasi, sehingga tidak jarang suatu masalah mondar mandir dilontar dari lembaga yang satu kepada yang lain, tanpa ada kepastian penyelesaiannya.<sup>190</sup>

Beberapa hal yang selalu menjadi topik utama sehubungan dengan proses penegakan hukum tersebut adalah masalah tidak memuaskan atau bahkan bias dikatakan buruknya kinerja sistem dan peradilan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum, yang disebabkan oleh karena kurangnya pengetahuan dan kemampuan, atau bahkan kurangnya ketulusan dari masyarakat pencari keadilan, selain tentunya disebabkan karena adanya korupsi, kolusi dan nepotisme dalam proses beracara di lembaga peradilan pada umumnya dan penyidikan pada khususnya.

Masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut ialah:<sup>191</sup> 1) Faktor hukum itu sendiri; 2) Faktor dari penegak hukum; 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; 4) Faktor masyarakat; 5) Faktor Budaya.

Kelima faktor tersebut tidaklah berdiri sendiri, namun harus berjalan secara simultan dan terintegrasi. Sehingga proses penegakan hukum tidak

---

<sup>190</sup> Mahendra Oka, A. A. "Permasalahan dan Kebijakan Penegakan Hukum." *Jurnal Legislasi Indonesia* 1, no. 4 (2004).

<sup>191</sup> Soerjono, Soekanto (1980), *Loc.cit.*, hlm. 14.

berjalan secara parsial. Dalam proses bekerjanya aparaturnya penegak hukum itu, terdapat 3 elemen penting yang mempengaruhi, yaitu:<sup>192</sup>

- 1). Institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya;
- 2). Budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya, dan
- 3). Perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan itu sendiri secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

Pengertian penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pada nilai-nilai keadilan yang terkandung didalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi

---

<sup>192</sup> Asshiddiqie, Jimly. (2006), *Loc.cit.*

dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.

Oleh sebab itu, penerjemahan perkataan "*Law enforcement*" ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan "Penegakan Hukum" dalam arti luas dapat pula digunakan istilah "Penegakan Peraturan" dalam arti sempit. Perbedaan antara formalitas aturan hukum yang tertulis dengan cakupan nilai keadilan yang dikandungnya ini bahkan juga timbul dalam bahasa Inggris sendiri dengan dikembangkannya istilah "*the rule of law*" atau dalam istilah "*the rule of law and not of a man*" versus istilah "*the rule by law*" yang berarti "*the rule of man by law.*"

Dalam istilah "*the rule of law*" terkandung makna pemerintahan oleh hukum, tetapi bukan dalam artinya yang formal, melainkan mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya. Karena itu, digunakan istilah "*the rule of just law*". Dalam istilah "*the rule of law and not of man*", dimaksudkan untuk menegaskan bahwa pada hakikatnya pemerintahan suatu negara hukum modern itu dilakukan oleh hukum, bukan oleh orang. Istilah sebaliknya adalah "*the rule of man by law*" yang dimaksudkan sebagai pemerintahan oleh orang yang menggunakan hukum sekedar sebagai alat kekuasaan belaka.<sup>193</sup>

---

<sup>193</sup> *Ibid.*



Namun demikian, dalam konteks penegakan hukum pidana, khususnya pada aspek penerapan suatu norma hukum dalam perundang-undangan, menjadi sangat bergantung kepada pola-pola penafsiran terhadap fakta konkret. Dimana suatu penegakan hukum, merupakan upaya untuk menilai atau menafsirkan norma hukum yang secara bersamaan menerapkannya terhadap dugaan tindak pidana yang terjadi.

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subyeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subyek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum itu melibatkan semua subyek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subyeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum itu, apabila

diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.<sup>194</sup>

Sehingga, dalam praktik peradilan pidana yang berkaitan dengan kewenangan dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) melaksanakan kegiatan berupa tindakan hukum penyidikan yang dimiliki oleh beberapa institusi pemerintahan berdasarkan perundang-undangan yang membentuknya. Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) KUHAP bahwa penyidik yang melakukan fungsi penyidikan adalah misalnya pejabat bea dan 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.

Mengacu kepada penjelasan norma hukum tersebut, maka seorang PPNS memiliki dua posisi dalam praktik peradilan pidana, yaitu *pertama*, sebagai pejabat publik di bidang administratif, dan *kedua*, secara *ex-officio* sebagai aparat penegak hukum dalam ranah pra-adjudikasi. Sehingga, jika mengacu kepada pemaknaan terhadap Teori Penegakan Hukum, maka PPNS memiliki dua kewajiban dalam melakukan penalaran dan argumentasi hukum terhadap kewenangannya yaitu kapan saat bertindak sebagai pejabat pemerintahan dan kapan saat bertindak sebagai aparat penegak hukum dalam Hukum Pidana.

---

<sup>194</sup> *Ibid.*

Kegiatan penegakan hukum merupakan kegiatan yang bertujuan untuk menyasikan hubungan nilai-nilai yang terkandung dalam norma-norma hukum yang pada hakikatnya merupakan kegiatan penafsiran/interpretasi hukum, dan sekaligus menerapkan serta mewujudkan hasil penafsirannya sebagai sikap tindak untuk mencapai tujuan perundang-undangan yang mengatur pelanggaran atas norma hukum tersebut. Sehingga, dalam melakukan penafsiran tersebut, PPNS terbentur kepada kemampuan dalam mengkonvergensi antara ilmu hukum dengan basis keilmuannya baik secara individual maupun secara kolektif yang tersandera dalam budaya hukum institusi.

Ketidakmampuan tersebut terdeskripsikan dari berbagai pengajuan permohonan praperadilan yang dilakukan oleh pihak yang ditarik oleh PPNS sebagai terlapor atau bahkan tersangka, sebagaimana termuat dalam berbagai putusan pengadilan negeri yang memeriksa dan memutus perkara permohonan praperadilan. Kesalahan dalam melakukan penafsiran terhadap kewenangan yang diberikan kepada PPNS terdeskripsikan dalam Putusan Pengadilan Negeri Tanjung Karang Nomor 01/Pid.PRA/2018/PN.Tjk tertanggal 21 Maret 2018.

Bertitik tolak dari jabatan *ex-officio* dari PPNS tersebut, sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Negeri Tanjung Karang Nomor 01/Pid.PRA/2018/PN.Tjk, dimana PPNS Karantina melakukan tindakan

kumulatif yaitu menggabungkan tindakan administratif bersamaan dengan tindakan upaya paksa berupa penyitaan. Fakta hukum yang terungkap dalam Putusan Pengadilan Negeri Tanjung Karang Nomor 01/Pid.PRA/2018/PN.Tjk adalah ketiadaan koordinasi dengan Penyidik Polri.

Yang menarik adalah argumentasi hakim, walaupun tidak menyinggung mengenai fungsi koordinasi antara PPNS dengan Korwas Polri, yang menegaskan bahwa Termohon terbukti telah melakukan tindakan mengambil alih dan atau menyimpan dibawah penguasaannya (Penyitaan) Fillet Ikan barang milik Para Pemohon, secara tidak sah dan telah melanggar Pasal 38 KUHAP *jo* 39 KUHAP *jo* Pasal 30 Peraturan Kepala Kepolisian RI Nomor 6 Tahun 2010 tentang Manajemen Penyidikan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PERKAP No. 6/2010).

Pasal 30 PERKAP No. 6/2010 secara menyebutkan adanya 2 (dua) jenis kewenangan dalam melakukan penyitaan oleh PPNS, yaitu *pertama*, PPNS dengan kewenangan melakukan penyitaan (*vide* Pasal 30 ayat (1)), dan *kedua*, PPNS dengan tidak memiliki kewenangan melakukan penyitaan (*vide* Pasal 30 ayat (2)). Namun demikian, kedua jenis kewenangan tersebut merupakan kewenangan bersyarat, yaitu keduanya membutuhkan koordinasi dan bantuan dari Penyidik Polri (*vide* Pasal 30 ayat (1) huruf a *jo*. Pasal 30 ayat (2) huruf a PERKAP No. 6/2010)

Yang menjadi pokok permasalahan dari tindakan hukum tersebut adalah bagaimana PPNS Karantina melakukan penafsiran terhadap Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan (UU No. 16/1992) yang menegaskan

“Selain penyidik pejabat polisi negara Republik Indonesia, juga pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pembinaan karantina hewan, ikan, dan tumbuhan, dapat pula diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang karantina hewan, ikan, dan tumbuhan.”

Letak permasalahannya adalah dengan cara bagaimana PPNS Karantina melakukan argumentasi melalui pola penafsiran terhadap frasa “....*dapat pula diberi wewenang khusus*....” dimana, frasa tersebut dimaknai sebagai argumentasi yang disandarkan kepada asas *Lex specialis derogat legi generalis*. Sehingga, wewenang khusus tersebut tidak memperoleh sentuhan dari suatu penafsiran terhadap konsep kewenangan itu sendiri. Oleh karena, setelah frasa “....*dapat pula diberi wewenang khusus*....” tersebut disambung dengan frasa “....*sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang karantina hewan, ikan, dan tumbuhan*.”

Berdasarkan frasa kedua tersebutlah, maka guna memaknai frasa “....*dapat pula diberi wewenang khusus*....”, hendaknya dimaknai dengan tidak meninggalkan makna yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (2) KUHAP. Ketidakmampuan melakukan penafsiran tersebut terjadi pula dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 04/Pid.Prap/2018/PN.Pst, yang mana fokus perdebatan dalam proses praperadilan ini adalah berkaitan dengan pemaknaan terhadap 95 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No. 32/2009) yang menegaskan

*“Dalam rangka penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup, dapat dilakukan penegakan hukum terpadu antara penyidik pegawai negeri sipil, kepolisian, dan kejaksaan di bawah koordinasi Menteri.”*

Menurut Peneliti, ketidakmampuan tersebut bersumber dari kesalahpahaman terhadap perubahan norma hukum dalam Pasal 95 ayat (1) UU No. 32/2009 oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 18/PUU-XII/2014 tertanggal 21 Januari 2015 (Putusan MK No. 18/2014) yang menghapus kata “dapat” dalam Pasal 95 ayat (1) UU No. 32/2009. Sehingga, bunyi lengkap dari norma hukum pada Pasal 95 ayat (1) UU No. 32/2009 yang menegaskan

Dalam rangka penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup, termasuk tindak pidana lain yang bersumber dari pelanggaran undang-undang ini, dilakukan

penegakan hukum terpadu antara penyidik pegawai negeri sipil, kepolisian, dan kejaksaan di bawah koordinasi Menteri.”

Mengacu kepada Putusan MK No. 18/2014 tersebut, maka eksistensi dari pelaksanaan fungsi penegakan hukum dalam konteks UU No. 32/2009, oleh PPNS tidak bersifat absolut. Walaupun memang jika dikaji secara sistematis, norma-norma hukum dalam KUHAP, menunjukkan adanya ketidakabsolutan dari PPNS, sehingga Putusan MK No. 18/2014 justru memperkuat presuposisi (asumsi) dari Peneliti dan menjadi postulat.

Namun demikian, patutlah dicermati pertimbangan hukum dari Hakim Tunggal Praperadilan pada Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 04/Pid.Prap/2018/PN.Pst, yang menegaskan sebagai berikut: “Penyidik PNS telah melakukan Penyelidikan dan Penyidikan sebagaimana dalam Pasal 98 sampai dengan Pasal 109 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sehingga mekanisme penegakan hukum yang digunakan adalah Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan aturan-aturan yang terdapat di dalam KUHAP, dimana kemudian dari Penyidikan tersebut telah terjadi suatu tindak pidana di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang kemudian dilakukan pemeriksaan terhadap orang-orang tersebut sebagai Saksi untuk pemeriksaan berkas perkara

Termohon sebagai Tersangka, hal ini juga berdasarkan keterangan yang diperoleh dari pemohon.”

Bahkan, Hakim Tunggal Praperadilan pada Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 04/Pid.Prap/2018/PN.Pst secara tegas dalam pertimbangan hukumnya menegaskan bahwa PPNS telah sesuai dengan Putusan MK No. 21/2014 dalam menetapkan Pemohon Praperadilan sebagai Tersangka. Dengan demikian, baik Hakim maupun PPNS telah gagal dalam mengakses makna dari Putusan MK No. 18/2014, yaitu sistem koordinasi antara PPNS, Penyidik Polri, dan Kejaksaan terhadap dugaan Tindak Pidana Lingkungan Hidup.

Ketidakmampuan melakukan penafsiran dalam konteks penegakan hukum, pun terjadi dalam Putusan Pengadilan Negeri Serang Nomor 5/Pid.Prap/2018/PN.Srg tertanggal 20 Agustus 2018. Dimana, melalui permohonan praperadilan yang telah diajukan dengan dalil ketiadaan koordinasi antara PPNS Karantina dengan Korwas Polri dibantah dengan dalil sebagai berikut: “Termohon telah melakukan koordinasi dengan Koordinator Pengawas (KORWAS) dari Kepolisian Daerah Banten dalam bentuk pelaksanaan rapat koordinasi yang dilaksanakan pada tanggal 29 Maret 2018 di Kantor Stasiun KIPM Merak, dengan mempertunjukkan bukti-bukti berupa foto-foto pada saat melakukan koordinasi dengan Korwas Polda Banten.”



Walaupun Hakim Tunggal pada Putusan Pengadilan Negeri Serang Nomor 5/Pid.Prap/2018/PN.Srg tetanggal 20 Agustus 2018 menyetujui bahwa penyitaan yang dilakukan oleh PPNS Karantina Serang adalah tidak sah berdasarkan KUHAP, namun demikian, dalil Pemohon yang mempertanyakan asas yang paling dasar dalam proses penyidikan oleh PPNS berupa koordinasi dengan Korwas Polri yang tidak diterapkan, telah diabaikan oleh Hakim.

Menurut Peneliti, menarik untuk dikaji adalah dalil dari Termohon yang berargumentasi melalui bukti berupa foto-foto pada saat melakukan koordinasi dengan Korwas Polda Banten. Maka, derivasi pertanyaannya adalah apakah bukti berupa foto-foto pada saat melakukan koordinasi dengan Korwas Polda Banten merupakan representasi dari Pasal 7 ayat (2) KUHAP?

Berdasarkan hal tersebut peneliti mengacu pada Pasal 9 ayat (2) huruf h Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Koordinasi, Pengawasan, Dan Pembinaan Teknis Terhadap Kepolisian Khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil, Dan Bentuk-bentuk Pengamanan Swakarsa (PP No. 43/2012) yang menegaskan bahwa Koordinasi di bidang operasional penyidikan dilaksanakan dengan cara menghadiri rapat berkala yang diselenggarakan oleh PPNS.

Apabila mengacu kepada Pasal 9 ayat (2) huruf h PP No. 43/2012 tersebut, maka dalil-dalil dari PPNS Karantina yang menghadirkan alat bukti berupa foto-foto pada saat rapat koordinasi dengan Korwas Polri, seolah-olah

telah memenuhi persyaratan formil yang diamanahkan oleh KUHAP. Namun demikian, baik Hakim dan PPNS Karantina telah mengabaikan Pasal 9 ayat (2) mulai dari huruf (a) hingga huruf (i) dari PP No. 43/2012. Artinya, dalam proses penegakan hukum, PPNS Karantina demikian pula PPNS dari institusi lain, melakukan ketidaktepatan interpretasi terhadap kewenangan atributif yang diberikan melalui KUHAP.

Mengacu kepada fakta-fakta persidangan pada tahapan proses memeriksa dan memutus permohonan praperadilan dalam konteks praktik peradilan pidana di atas, maka ketidakmampuan PPNS melakukan interpretasi atas kewenangannya dalam melakukan fungsi penegakan hukum tersebut, justru merugikan bagi tujuan bernegara yang telah dituangkan melalui politik perundang-undangan.

Hal tersebut disebabkan karena dalam mewujudkan politik hukum ke dalam sistem hukum mengalami ketersebaran norma-norma hukum di berbagai peraturan perundang-undangan. Sehingga, membutuhkan kemampuan interpretasi hukum yang baik untuk mampu membuat suatu keputusan berbasis argumentasi hukum, sebagai konsekuensi dari penegakan hukum itu sendiri. Oleh karena itu, PPNS hendaknya tidak terjebak dalam paradigma positivistik yang hanya mengacu kepada perundang-undangannya sendiri, namun pula mengacu kepada eksistensi norma hukum lain yang saling bersinggungan.

Namun pada sisi lain, pemikiran yang positivistik demikian pun merupakan suatu jenis *fallacy* (kesesatan berpikir) dalam konstruksi logika hukum. Oleh karena, secara jelas Pasal 2 KUHAP menegaskan “Undang-undang ini berlaku untuk melaksanakan tata cara peradilan dalam lingkungan peradilan umum pada semua tingkat peradilan.” Dan dalam Pasal 3 KUHAP yang menegaskan “Peradilan dilakukan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.” Artinya, KUHAP itu sendiri menganut Asas Legalitas yang *rigid* sebagaimana diinginkan oleh Positivisme Hukum itu sendiri.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut, artinya bahwa dalam sistem peradilan pidana (*criminaljusticesystem*), penyidik mempunyai peranan penting dan merupakan ujung tombak tugas pencarian kebenaran materiil karena melalui proses penyidikan sejatinya upaya penegakan hukum mulai dilaksanakan. Hal yang perlu diperhatikan adalah apabila dilihat dari tugas dan fungsi PPNS dalam rangka penegakan hukum dan apabila memperhatikan dari segi kewenangan pengangkatan, perpindahan, dan hal-hal lain, PPNS termasuk dalam kategori urusan Bidang Yustisi.

Sistem peradilan pidana yang digariskan KUHAP merupakan “sistem terpadu” (*integratedcriminaljustiucsystem*). Sistem terpadu tersebut diletakkan di atas landasan prinsip “diferensiasi fungsional” di antara aparat penegak hukum sesuai dengan “tahap proses kewenangan” yang diberikan

undang-undang kepada masing-masing. Artinya bahwa antara PPNS dan Penyidik POLRI memiliki batasan-batasan yang harus di sinkronisasi antara keduanya.

Menurut Manan, keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan bergantung pada penerapan dan penegakannya, apabila penegakan hukum tidak berjalan dengan baik, peraturan perundang-undangan bagaimanapun sempurnanya tidak atau kurang memberikan arti sesuai dengan tujuannya, penegakan hukum merupakan dinamisator peraturan perundang-undangan.<sup>195</sup>

Hal ini berarti keberadaan PPNS dan Penyidik POLRI diperlukan sekali dalam rangka penegakan hukum untuk mendorong setiap upaya ketertiban hukum sebagaimana dikehendaki dalam Pembukaan UUD 1945.

Namun menurut Tholib, dengan diberikannya wewenang penyidikan kepada PPNS untuk melaksanakan tugas, di satu sisi akan memudahkan dalam pengungkapan suatu tindak pidana.<sup>196</sup> Namun, di sisi lain dengan banyaknya institusi penyidik ini berpotensi menimbulkan tumpang tindih dan tarik menarik kewenangan antar institusi, terlebih lagi apabila masing-masing institusi penyidik mengedepankan ego sektoral, yang dapat berujung pada

---

<sup>195</sup> Manan, Bagir. "Pembinaan Hukum Nasional." *disampaikan untuk kuliah umum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung* (2000).

<sup>196</sup> Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. "Eksistensi PPNS mewujudkan Criminal Justice System." 26 Juni 2018. Diakses pada <https://portal.ahu.go.id/id/detail/75-berita-lainnya/1933-ditjen-ahu-eksistensi-ppns-mewujudkan-criminal-justice-system>

terhambatnya proses penegakan hukum. Jika melihat dari Undang-undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian, bahwa Penyidik Pegawai Negeri Sipil adalah salah satu pengemban fungsi kepolisian yang membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dan melaksanakan kewenangan berdasarkan Undang-undang masing-masing.

Sebagaimana diketahui prinsip koordinasi antara penyidik pegawai negeri sipil dengan penyidik Kepolisian Republik Indonesia landasan utamanya ialah dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, yang bunyinya adalah:

“Penyidik Pegawai Negeri Sipil mempunyai wewenang sesuai dengan Undang-Undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada dibawah koordinasi dan pengawasan penyidik Kepolisian Republik Indonesia”.

Berdasarkan literatur hukum, maka konsep ‘koordinasi’ dalam konteks Hukum Acara Pidana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 7 PP No. 43/2012 yang menjelaskan sebagai berikut:

“Koordinasi adalah suatu hubungan kerja yang menyangkut bidang fungsi kepolisian atas dasar sendi-sendi hubungan fungsional dengan mengindahkan tugas dan kewenangan masing-masing.”

KUHAP tidak memberikan definisi mengenai kata ‘koordinasi’, sehingga, pemahaman mengenai kata “koordinasi” dipandang sebagai suatu konsep umum semata. Akibatnya, PPNS sering kali menggunakan

penafsirannya terhadap kata ‘koordinasi’ dengan meminjam konsep dari bidang ilmu lain, yang bukan ilmu hukum. Padahal, semenjak pemurnian ilmu pengetahuan menjadi *trend* pada masa pencerahan dan *aufklarung*, masing-masing pengetahuan melakukan pemurnian diri dan menjadi ilmu pengetahuan yang mandiri. Akibatnya, setiap ilmu pengetahuan yang mandiri melakukan dua hal, yaitu *pertama*, menciptakan *nomenklatur* yang berbeda sebagai pembeda dengan *genusbegrip* (ajaran umum) nya, dan *kedua*, menggunakan *nomenklatur* yang sama namun mengandung makna yang berbeda.

Dengan demikian, pola kerja PPNS adalah dalam kerangka melaksanakan fungsi kepolisian. Hal ini tentunya akan semakin merumitkan pola penafsiran terhadap konsep fungsi trikotomi yang terdiri dari fungsi penegakan hukum, fungsi pemerintahan dan fungsi kepolisian, yang berhadapan dengan pemaknaan atas konsep ‘kewenangan’ dalam Hukum Administrasi Negara. Fungsi kepolisian dalam hal koordinasi sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 7 ayat (2) KUHAP), ditandai dengan dimulainya proses penyidikan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 21 ayat (1) PERKAP No. 6/2010 yang menegaskan

“Dalam hal dimulainya penyidikan, PPNS wajib terlebih dahulu memberitahukan dimulainya penyidikan kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Polri dengan surat pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP), kecuali undang-undang menentukan lain.”

Pasal 21 ayat (1) PERKAP No. 6/2010 tersebut di atas, menunjukkan suatu makna bahwa momen koordinasi antara PPNS dengan Korwas Polri adalah semenjak munculnya suatu keyakinan berbasis kepada penafsiran berkaitan dengan status perkara yang sedang diperiksa masuk ke dalam ranah penyidikan. Secara imperatif, surat pemberitahuan mengenai penyidikan akan dimulai kepada Penuntut Umum, harus diserahkan kepada Penyidik Polri bersamaan dengan SPDP-nya, dan Penyidik Polri yang memiliki kewajiban untuk mengirimkan kepada Penuntut Umum. Makna tersebut, menurut Peneliti, muncul berasal dari frasa “...kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Polri...”.

Adapun fungsi kepolisian dalam pelaksanaan koordinasi di bidang operasional penyidikan diatur dalam Pasal 9 ayat (2) PP No. 43/2012 yang menegaskan sebagai berikut:

“Koordinasi di bidang operasional penyidikan dilaksanakan dengan cara:

- a. Menerima surat pemberitahuan dimulainya penyidikan dari PPNS serta meneruskan kepada Penuntut Umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Merencanakan kegiatan dalam rangka pelaksanaan penyidikan bersama sesuai kewenangan masing-masing;
- c. Memberikan bantuan teknis, taktis, tindakan upaya paksa, dan konsultasi penyidikan kepada PPNS;
- d. Menerima berkas perkara hasil penyidikan dari PPNS dan meneruskan kepada Penuntut Umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- e. Menghadiri atau menyelenggarakan gelar perkara yang ditangani oleh PPNS;
- f. Menerima pemberitahuan mengenai penghentian penyidikan dari PPNS dan diteruskan ke Penuntut Umum;
- g. Tukar menukar data dan informasi mengenai dugaan tindak pidana yang penyidikannya dilakukan oleh PPNS; dan
- h. Menghadiri rapat berkala yang diselenggarakan oleh PPNS.”

Apabila diperhatikan jalinan teks di atas, maka dapatlah disimpulkan bahwa setiap tindakan hukum yang diputuskan oleh PPNS, tidak ada satu pun tindakan tanpa koordinasi dengan Penyidik Polri. Tentunya, hal tersebut memunculkan pertanyaan, mengapa KUHAP mewajibkan PPNS untuk berkoordinasi dengan Penyidik Polri?

Guna menjawab permasalahan tersebut, maka Peneliti akan menarik kembali dari landasan yang paling mendasari pembentukan KUHAP itu sendiri yaitu landasan filosofis, landasan historis, landasan yuridis, dan landasan sosiologis.

Peristiwa pembacaan terhadap KUHAP sering kali mengalami disorientasi. Oleh karena, baik akademisi maupun praktisi Hukum Pidana secara tidak sadar mengabaikan ranah *praxis* (teori yang berdaya guna) dalam praktik peradilan pidana. Sehingga, selalu saja fokus kajian diarahkan kepada kesepakatan pemahaman terhadap norma-norma yang terkandung dalam pasal-pasal. Akibatnya, eksistensi Konsiderans Menimbang dalam peraturan



perundang-undangan menjadi terabaikan. Padahal, dalam Konsiderans Menimbang itulah terpancar *wessenchau* (tujuan diundangkannya) yang seharusnya menjadi basis utama konstruksi argumentasi dan penalaran hukum.

Apabila Peneliti mencermati rangkaian kata dalam teks yang termuat pada Konsiderans Menimbang huruf (a) KUHAP yang menegaskan bahwa setidaknya Negara Republik Indonesia didirikan atas dasar asas negara hukum yang berbasis kepada Pancasila dan UUD NRI 1945, dengan memiliki dua tujuan utama yaitu *pertama*, perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia, dan *kedua*, jaminan atas asas *equality before the law* (persamaan kedudukannya di hadapan hukum). Terpenuhinya atas tujuan tersebut dibebankan kepada seluruh warga negara termasuk pemerintah itu sendiri, tidak ada pengecualian.

Guna menjamin keterpenuhan gagasan tersebut di atas, maka menjadi suatu basis dari penyusunan sistem pembangunan hukum nasional, adalah sangat penting untuk mbingkainya dalam konteks kepastian hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan (*vide* Konsiderans Menimbang huruf (b) dan huruf (d) KUHAP). Dengan demikian, eksistensi KUHAP sebagai bagian dari strategi pembangunan hukum nasional, memberikan pedoman (*guidence*) untuk mencapai tujuan yang lebih bersifat *praxis* yaitu *pertama*, masyarakat menjadi sadar akan hak dan kewajibannya sebagai suatu entitas dalam Sistem Peradilan Pidana, dan *kedua*, dengan diundangkannya KUHAP tersebut ditujukan untuk membina sikap para pelaksana penegak

hukum sesuai fungsi dan wewenang masing-masing dengan berbasis kepada 5 (lima) konsep yaitu penegakan hukum, keadilan, hak asasi manusia, ketertiban, dan kepastian hukum yang merupakan pilar dari negara hukum berdasarkan UUD NRI 1945 (*vide* Konsiderans Menimbang huruf (c) KUHAP). Artinya, negara tidak hanya melaksanakan tanggung jawab untuk menciptakan suatu sistem hukum acara pidana yang emansipatoris kepada masyarakat, namun pula harus mampu melaksanakan pembinaan sikap dari Aparat Penegak Hukum (APH) itu sendiri sebagai entitas dari Sistem Peradilan Pidana.

Apabila dilihat dari uraian tersebut maka makna ‘koordinasi’ dan ‘PPNS’, dengan menimbang huruf (c) KUHAP dengan memfokuskan kepada frase “....pembinaan ‘sikap’ para pelaksana penegak hukum....”. Hal inilah yang merupakan *missing link* dari Hukum Acara Pidana, yaitu dengan mengandaikan begitu saja tematisasi ‘sikap’ melalui eksternalisasi fungsi dan wewenang, yang dalam konteks Hukum Administrasi Negara diwujudkan dengan istilah “tindakan hukum”, dan dalam Hukum Pidana diwujudkan dalam bentuk ‘keputusan’ Penyidik. Namun demikian, terhadap kata ‘sikap’ itu sendiri, Ilmu Hukum tidak memiliki konsep mengenai apa yang dimaksud dengan sikap, dan yang lebih penting lagi adalah Ilmu Hukum tidak memiliki komponen dari suatu kata ‘sikap’ sebagai sebuah konsep.

Apabila meneliti kewenangan yang dibebankan kepada Polri, mencerminkan pengaruh pergeseran paradigma dari *polizeistaat* menuju

konsepsi negara hukum liberal/formal (*nachwachtersstaat*/ negara sebagai penjaga malam) kemudian bergeser pada negara hukum formal (*formelrechtsstaat*) dan kemudian menjadi negara hukum materiil (*materielrechtsstaat*) hingga akhirnya pada ide negara kemakmuran (*welvarstaat*) atau negara yang mengabdikan kepada kepentingan umum (*socialservicestate* atau *socialeverzorgingsstaat*).

Penguatan kelembagaan Polri, pada prinsipnya telah dilakukan melalui diundangkannya UU No. 5/2014 yang memasukkan Anggota Polri sebagai Aparatur Sipil Negara dengan keahlian khusus. Yang sebelumnya pula telah ditetapkan dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 2/2002 dengan menegaskan

“Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia.”

Demikian pula dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (untuk selanjutnya disebut “UU No. 28/1999”) pada Pasal 1 angka 1 yang menegaskan

“Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Terhadap fungsi-fungsi tersebut merupakan konsekuensi logis dari dianutnya konsep *welfarestate*, maka demikian pula fungsi kepolisian sebagai bagian dari fungsi pemerintahan, dimana Sibuea menjelaskan negara hukum material merupakan negara hukum yang sangat kompleks. Negara hukum material bukan hanya berurusan dengan masalah pemberian jaminan kepada individu supaya dapat menjalankan hak-hak politisnya sehingga hanya mengandung aspek yang tidak kompleks seperti negara hukum formal/liberal, tetapi juga meliputi berbagai aspek, yaitu politik, sosial, budaya, dan ekonomi yang bersifat sangat kompleks. Kompleksitas dari negara hukum material tersebut, menjadikan suatu negara hukum bukan hanya sebagai penjaga malam, namun turut serta pula dalam penyelenggaraan ekonomi nasional sebagai pembagi jasa-jasa, penengah bagi berbagai kelompok yang bersengketa, dan ikut aktif dalam berbagai bidang kehidupan lainnya.<sup>197</sup>

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka adalah menjadi sangat penting untuk melakukan tindakan preventif terhadap keluasan dan kemampuan seorang Penyidik untuk menafsirkan, memutuskan, dan bertindak melalui suatu mekanisme pengontrolan sikap. Sebagaimana dijelaskan oleh Skinner bahwa perilaku manusia terjadi menurut hukum yang disebut *behavior can be controlled* dan perilaku tersebut tidak ditentukan oleh pilihan individual.<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> Sibuea, Hotma P. *Asas negara hukum, peraturan kebijakan, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik*. Jakarta: Erlangga (2010). hlm. 37-38.

<sup>198</sup> AP.Radiyah. *Sosiologi Komunikasi*. Makasar: Alauddin University Press (2012), hlm. 6.

Artinya, sikap tindak Penyidik bukan menjadi pilihan dalam dirinya sendiri, namun terjadi pemodelan dan pengontrolan makna tunggal oleh institusinya.

Berdasarkan hal tersebut, maka tidaklah heran ketika untuk menjadi seorang Penyidik Polri berdasarkan Pasal 2A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (PP No. 58/2010) mensyaratkan agar seorang calon Penyidik Polri untuk mengikuti dan lulus pendidikan pengembangan spesialisasi fungsi reserse kriminal.

Hal yang berbeda dengan PPNS, jika Penyidik Polri memperoleh pendidikan pengembangan spesialisasi fungsi reserse kriminal, maka berdasarkan Pasal 3A ayat (1) PP No. 58/2010, hanya mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan di bidang penyidikan. Oleh karena itulah, Polri kemudian mengeluarkan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dan Latihan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PERKAP No. 26/2011). Sehingga, bagi calon Penyidik Polri mendapat pendidikan di Pusat Pendidikan Reserse Kriminal Polri, sedangkan calon PPNS mendapat pendidikan di Diklat PPNS. Artinya, untuk menjadi seorang PPNS harus mendapatkan pendidikan dari Polri terlebih dahulu, yang kurikulumnya pun disusun oleh Polri. Bahkan,

untuk menjadi PPNS, harus mendapatkan rekomendasi dari Kabareskrim Polri yang ditujukan kepada Kementerian Hukum dan HAM (*vide* Pasal 30 ayat (1) PERKAP No. 26/2011).

Berdasarkan konstruksi argumentasi Peneliti di atas, maka PPNS memang memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan hukum berupa penyidikan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana atas perundang-undangan yang masuk dalam ruang lingkup Hukum Administrasi Negara (HAN). Namun demikian, kewenangan dalam melakukan penegakan hukum tersebut bukanlah berada dalam ruang hampa (nihilistis). Oleh karena, mulai dari semenjak pembentukan PPNS hingga pendidikan dan pelatihan PPNS tidak bersifat mandiri dan absolut, dan masih di bawah pengawasan dari Polri sebagai institusi Penegakan Hukum.

Berbasis kepada konstruksi sistem peradilan, baik secara filosofis, yuridis, maupun doktrin, maka dapatlah ditegaskan bahwa PPNS dalam menjalankan kewenangannya melalui fungsi penegakan hukum merupakan *quasi* Penegak Hukum. Sehingga, adalah wajar kemudian dari rangkaian norma-norma hukum yang ada bahkan sampai kepada Putusan MK No. 18/2014, menunjukkan adanya perintah yang imperatif kepada PPNS untuk tetap melakukan koordinasi melalui Korwas Polri atau Penyidik Polri semenjak

adanya PPNS hendak memulai proses penyidikan tersebut. Oleh karena itu, konsep koordinasi yang ada dalam KUHAP bersifat *mandatory* (wajib).

Ketika Peneliti menarik argumentasi tersebut di atas dan kemudian dikaitkan dengan pertimbangan hukum dalam Putusan MK No. 21/2014 yang menjelaskan sebagai berikut:

“Bahwa untuk memenuhi maksud dan tujuan yang hendak ditegakkan dan dilindungi dalam proses praperadilan adalah tegaknya hukum dan perlindungan hak asasi manusia sebagai tersangka/terdakwa dalam pemeriksaan penyidikan dan penuntutan (vide pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan Nomor 65/PUU-IX/2011, bertanggal 1 Mei 2012, juncto putusan Mahkamah Nomor 78/PUU-XI/2013, bertanggal 20 Februari 2014), serta dengan memperhatikan nilai-nilai hak asasi manusia yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan perlindungan hak asasi manusia yang termaktub dalam Bab XA UUD 1945, maka setiap tindakan penyidik yang tidak memegang teguh prinsip kehati-hatian dan diduga telah melanggar hak asasi manusia dapat dimintakan perlindungan kepada pranata praperadilan, meskipun hal tersebut dibatasi secara limitatif oleh ketentuan Pasal 1 angka 10 juncto Pasal 77 huruf a KUHAP.”

maka, dapatlah disimpulkan bahwa pelanggaran terhadap perintah Pasal 7 ayat (2) KUHAP dan peraturan pelaksanaannya merupakan pelanggaran terhadap prinsip kehati-hatian. Oleh karena itu, pelanggaran terhadap Pasal 7 ayat (2) KUHAP merupakan pelanggaran hukum acara pidana dalam ranah prajudikasi sebagai objek pemeriksaan dalam permohonan praperadilan. Dalam petunjuk pelaksanaan No. Pol: JUKLAK/37/ VII/1991 tentang Hubungan

Kerja Antara Polri dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang dimaksudkan untuk mewujudkan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi di dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan peranannya masing-masing dalam rangka pelaksanaan penyidikan dibidang tindak pidana.

Hubungan tata cara pelaksanaan koordinasi dan pengawasan terhadap Pegawai Negeri Sipil dilakukan dalam dua bidang yaitu bidang pembinaan dan bidang operasional. Di bidang pembinaan, hubungan kerja secara fungsional dalam rangka pelaksanaan koordinasi dilaksanakan langsung oleh satuan reserse. Hubungan kerja ini dilaksanakan secara horizontal fungsional dengan tidak menutup kemungkinan hubungan yang bersifat diagonal antara Polri dan Penyidik.

Mekanisme pelaksanaan koordinasi dan pengawasan yang dilakukan Penyidik Polri terhadap PPNS sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1981, yaitu:

- a. Untuk kepentingan penyidikan, penyidik pada Polri memberikan petunjuk kepada PPNS dan memberikan bantuan penyidikan yang diperlukan (Pasal 107 ayat (1));
- b. Dalam hal suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana sedang dalam penyidikan oleh PPNS dan kemudian ditemukan bukti yang kuat untuk diajukan kepada penuntut umum, PPNS melaporkan hal itu kepada Penyidik Polri (Pasal 107 ayat (2));



- c. Dalam hal tindak pidana telah selesai disidik oleh PPNS, ia segera menyerahkan hasil penyidikannya kepada penuntut umum melalui Penyidik Polri (Pasal 107 ayat (3));
- d. Dalam hal penghentian penyidikan karena tidak terdapat cukup bukti, atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana, atau penyidikan dihentikan demi hukum yang dilakukan oleh PPNS, pemberitahuan mengenai hal itu segera disampaikan kepada penyidik dan penuntut umum (Pasal 109 ayat (3)).

Pengaturan lebih lanjut mengenai kewajiban Polri untuk melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap PPNS sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) huruf f Undang-undang No. 2 Tahun 2002, kemudian pada Pasal 16 ayat (1) huruf k Polri mempunyai wewenang untuk memberikan petunjuk dan bantuan penyidikan PPNS, serta menerima hasil penyidikan PPNS untuk diserahkan kepada penuntut umum.

### **C. Hak dan Batasan-batasan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia**

Untuk mencermati mengenai hak Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), peneliti mengurai kegiatan yang harus dilakukan dalam penyidikan, maka sebelumnya harus melakukan penyelidikan oleh PPNS, dengan maksud dan tujuan mengumpulkan bukti permulaan atau bukti yang cukup agar dapat

dilakukan tindak lanjut penyidikan. Namun, penyelidikan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari bidang penyidikan. Menurut Pedoman Pelaksanaan KUHAP, penyelidikan merupakan salah satu cara atau metode atau sub dari pada fungsi penyidikan yang mendahului tindakan lain, yaitu penindakan yang berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, pemeriksaan surat, pemanggilan, tindakan pemeriksaan, dan penyerahan berkas kepada penuntut umum.<sup>199</sup>

Dengan melihat ruang lingkup penyelidikan yang merupakan serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Penyidik karena kewajibannya mempunyai wewenang menerima laporan, mencari keterangan dan barang bukti, menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri, dan mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

Dalam Pasal 1 angka 5 KUHAP, memberikan pengertian terhadap penyelidikan sebagai berikut:

“Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.”

---

<sup>199</sup>Yahya, Harahap M. (2000).*Loc.cit.*, hlm. 101.

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) KUHAP, untuk kepentingan penyelidikan, penyidik atas perintah penyidik dapat melakukan penangkapan. Namun untuk menjamin hak-hak asasi tersangka, perintah penangkapan tersebut harus didasarkan pada bukti permulaan yang cukup.<sup>200</sup>

Dalam hal penggunaan istilah penyelidikan di dalam praktik lebih sering digunakan istilah reserse. Dimana tugas utamanya adalah menerima laporan dan mengatur serta menyetop orang yang dicurigai untuk diperiksa. Jadi berarti penyelidikan ini tindakan mendahului penyidikan. Kalau dihubungkan dengan teori hukum acara pidana seperti yang dikemukakan oleh Van Bemmelen, maka penyelidikan ini maksudnya ialah tahap pertama dalam tujuh tahap hukum acara pidana, yang berarti mencari kebenaran.<sup>201</sup>

Menurut Harahap, tindakan penyelidikan lebih dapat disamakan dengan tindakan pengusutan sebagai usaha mencari dan menemukan jejak berupa keterangan dan bukti-bukti sesuatu peristiwa yang diduga merupakan tindak pidana. Sedangkan yang melakukan tugas penyelidikan adalah penyidik yang di atur dalam Pasal 1 angka 4 KUHAP, yaitu:<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Republik Indonesia.Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (LN No. 76 Tahun 1981,TLN No. 3258)

<sup>201</sup> Hamzah, Andi. (2004), *Loc., cit.* hlm. 118.

<sup>202</sup> Republik Indonesia.Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (LN No. 76 Tahun 1981,TLN No. 3258)

“Penyelidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penyelidikan.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) KUHAP, untuk kepentingan penyelidikan, penyelidik atas perintah penyidik dapat melakukan penangkapan. Namun untuk menjamin hak-hak asasi tersangka, perintah penangkapan tersebut harus didasarkan pada bukti permulaan yang cukup. Namun untuk menjamin hak-hak asasi tersangka, perintah penangkapan tersebut harus didasarkan pada bukti permulaan yang cukup. Alat bukti yang sah berdasarkan pasal 184 ayat (1) adalah: a. keterangan saksi; b. keterangan ahli; c. surat; d. petunjuk; e. keterangan terdakwa.

Dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019, pasal 25 ayat (1) penetapan tersangka berdasarkan paling sedikit 2(dua) alat bukti yang didukung barang bukti dan ayat (2) Penetapan tersangka sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan melalui mekanisme gelar perkara, kecuali tertangkap tangan. Penyelidikan yang dilakukan penyelidik dalam hal ini tetap harus menghormati asas praduga tak bersalah (*presumption of Innocence*) sebagaimana disebutkan dalam penjelasan umum butir 3c KUHAP. Penerapan asas ini tidak lain adalah untuk melindungi kepentingan hukum dan hak-hak tersangka dari kesewenang-

wenangan kekuasaan para aparat penegak hukum. Selanjutnya kesimpulan hasil penyelidikan ini disampaikan kepada Penyidik.<sup>203</sup>

Apabila didapati tertangkap tangan, tanpa harus menunggu perintah penyidik, penyelidik dapat segera melakukan tindakan yang diperlukan seperti penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan dan penyitaan. Selain itu penyelidik juga dapat melakukan pemeriksaan surat dan penyitaan surat serta mengambil sidik jari dan memotret atau mengambil gambar orang atau kelompok yang tertangkap tangan tersebut. Selain itu penyelidik juga dapat membawa dan menghadapkan orang atau kelompok tersebut kepada penyidik. Dalam hal ini Pasal 105 KUHAP menyatakan bahwa dalam melaksanakan penyelidikan, penyelidik dikoordinasi, diawasi dan diberi petunjuk oleh penyidik.

Penyidikan adalah suatu istilah yang dimaksudkan sejajar dengan pengertian *opsporing* (Belanda) dan *investigation* (Inggris) atau *penyiasatan* atau *siasat* (Malaysia), KUHAP sendiri memberikan pengertian dalam Pasal 1 angka 2, KUHAP, memberikan pengertian terhadap penyidikan sebagai berikut:

“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

---

<sup>203</sup> Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia. (2010).*Loc., cit.*

membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.”

Dan yang melakukan tugas penyidikan adalah penyidik yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 KUHAP, yaitu:

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

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas dan didasari atas Pasal 6 KUHAP maka diketahui bahwa terdapat 2 (dua) macam badan yang dibebani wewenang penyidikan, yaitu sebagai berikut:

- 1). Pejabat polisi negara Republik Indonesia.
- 2). Pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

Pekerjaan polisi sebagai penyidik dapat dikatakan berlaku di santero dunia. Kekuasaan dan wewenang (*power and authority*) polisi sebagai penyidik luar biasa penting dan sangat sulit. Terutama di Indonesia, di mana polisi memonopoli penyidikan hukum pidana umum. Wewenang polisi untuk menyidik meliputi kebijaksanaan polisi (*politie bleid; police discretion*) sangat

sulit. Membuat pertimbangan apa yang di ambil dalam saat yang sangat singkat pada penangkapan pertama suatu delik.<sup>204</sup>

Antara penyelidikan dan penyidikan terdapat perbedaan, yaitu sebagai berikut:

- a). Dari segi pelaksana, pejabat penyidik terdiri dari semua anggota Polri, dan pada dasarnya pangkat dan wewenangnya berada di bawah pengawasan penyidik;
- b). Penyidik wewenangnya sangat terbatas, hanya meliputi penyelidikan atau mencari dan menemukan data atas suatu tindakan yang diduga merupakan tindak pidana. Hanya dalam hal-hal telah mendapat perintah dari pejabat penyidik, barulah penyidik melakukan tindakan yang disebut Pasal 5 ayat (1) huruf b (penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan, penyitaan dan sebagainya).<sup>205</sup>

Di samping Penyidik Polri, undang-undang pidana khusus tersebut memberi wewenang kepada pejabat pegawai negeri sipil yang bersangkutan untuk melakukan penyidikan. Dalam hal Pegawai Negeri Sipil yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang sebagai penyidik pada dasarnya mempunyai fungsi dan wewenang khusus yang bersumber pada undang-

---

<sup>204</sup> Hamzah, Andi.(2004).*Op.cit.*, hlm. 79.

<sup>205</sup> Yahya, Harahap M. (2000)*Op.cit.*, hlm. 109.

undang pidana khusus, yang telah menetapkan sendiri pemberian wewenang penyidikan pada salah satu pasal.

Adapun wewenang yang dimiliki penyidik, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 7 Ayat (1) huruf b sampai dengan huruf j KUHAP, yaitu;

1. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya suatu tindak pidana;
2. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
3. Menyuruh berhenti seseorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
4. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
6. Mengambil sidik jari dan memotret seorang;
7. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
8. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
9. Mengadakan penghentian penyidikan;
10. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab;

Penyidikan yang dilakukan tersebut didahului dengan pemberitahuan kepada penuntut umum bahwa penyidikan terhadap suatu peristiwa pidana telah mulai dilakukan. Secara formal pemberitahuan tersebut disampaikan melalui mekanisme Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). Hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 109 KUHAP. Namun kekurangan yang



dirasa sangat menghambat adalah tidak ada ketegasan dari ketentuan tersebut kapan waktunya penyidikan harus diberitahukan kepada Penuntut Umum. Tiap kali penyidik melakukan tugas dalam lingkup wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 KUHAP tanpa mengurangi ketentuan dalam undang-undang, harus selalu dibuat berita acara tentang pelaksanaan tugas tersebut.

Apabila dalam penyidikan tersebut, tidak ditemukan bukti yang cukup atau peristiwa tersebut bukanlah peristiwa pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan. Dalam hal ini apabila surat perintah penghentian tersebut telah diterbitkan maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya.

Apabila korban atau keluarganya tidak dapat menerima penghentian penyidikan tersebut, maka korban atau keluarganya, sedarah atau semenda dalam garis lurus ke atas atau ke bawah sampai dengan derajat ketiga, dapat mengajukan praperadilan kepada ketua pengadilan sesuai dengan daerah hukumnya dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mekanisme keberatan tersebut diatur dalam Pasal 77 butir a KUHAP tentang praperadilan.

Dalam hal penyidik telah selesai melakukan penyidikan, penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara tersebut kepada penuntut umum. Dan dalam hal penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan tersebut kurang lengkap, penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara tersebut kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi. Apabila pada saat penyidik menyerahkan hasil penyidikan, dalam waktu 14 hari penuntut umum tidak mengembalikan berkas tersebut, maka penyidikan dianggap selesai.

Penyidik berkewajiban memberitahukan kepada penuntut umum dalam hal penyidik telah mulai melakukan atau menghentikan penyidikan. Pada kenyataannya masih sering terjadi penuntut umum menerima berkas perkara tanpa didahului dengan pemberitahuan telah dimulainya penyidikan. Ada kalanya surat pemberitahuan tersebut dikirim kepada penuntut umum bersama-sama pengiriman berkas perkara. Selain itu, pemberitahuan penghentian penyidikan tidak disertai uraian yang jelas tentang alasan-alasan penghentian penyidikan, sehingga penuntut umum tidak dapat menarik kesimpulan apakah penghentian penyidikan tersebut sudah tetap.<sup>206</sup>

Sebagai pemecahannya maka di dalam Instruksi bersama Jaksa Agung RI dan Kepala Kepolisian RI No. INSTR - 006/JA/10/1981 dan No. Pol. Ins-10/X/1981 Tentang peningkatan usaha pengamanan dan kelancaran

---

<sup>206</sup> Prakoso, Djoko, and I. Ketut Murtika. (1987), *Loc., cit.* hlm. 48.

penyidikan perkara-perkara pidana ditentukan, bahwa pemberitahuan dimulainya penyidikan harus segera diberitahukan kepada penuntut umum dan pemberitahuan penghentian penyidikan harus disertai alasan-alasan yang jelas. Alasan yang jelas ini dalam hal Penuntut Umum beranggapan bahwa alasan penghentian penyidikan tidak cukup, maka seyogyanya dapat segera dikoordinasikan dengan pihak Penyidik melalui forum konsultasi.

Apabila hal tersebut tidak dapat diselesaikan dalam forum konsultasi, maka penyelesaian atas kasus tersebut dilakukan melalui mekanisme praperadilan. Praperadilan merupakan sarana yang diberikan undang-undang kepada penyidik maupun penuntut umum untuk melakukan pengawasan secara horizontal. Pengawasan horizontal yang dimaksud adalah melakukan pengawasan atas penghentian penyidikan atau penuntutan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 80 KUHAP.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) PERKAP No. 6/2010 menegaskan “Dalam hal pengawasan, pengawasan, penelitian atau pemeriksaan membutuhkan kegiatan penyelidikan, PPNS meminta bantuan kepada Penyidik Polri.” Sedangkan makna dari kegiatan penyelidikan tersebut dimuat dalam Pasal 8 ayat (4) a PERKAP No. 20/2010 yang menegaskan “Bantuan konsultasi dalam rangka penyidikan yang dilakukan oleh PPNS, meliputi:

teknis dan taktis penyelidikan, untuk mencari dan mengumpulkan bahan keterangan.”

Pembatasan kegiatan penyidikan oleh PPNS sampai pada tahap pelimpahan kepada Penuntut Umum adalah dilarangnya kegiatan yang bersifat langsung. Artinya, berkas perkara atas suatu dugaan terjadinya tindak pidana yang diolah oleh PPNS tidak dapat diserahkan secara langsung kepada Penuntut Umum, namun harus melalui Penyidik Polri.<sup>207</sup> Bahkan, dapat pula dikatakan keseluruhan administrasi penyidikan yang berkaitan dengan fungsi jabatan Penuntut Umum, maka PPNS tidak dapat langsung berhubungan dengan Penuntut Umum, melainkan harus selalu memperoleh surat pengantar dari Penyidik Polri.

#### Pasal 7

- (2) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b dan huruf c karena kewajibannya mempunyai wewenang berdasarkan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya.
- (3) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal (6) huruf b dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berkoordinasi dengan penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a.
- (4) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b dan huruf c dalam melaksanakan upaya paksa dapat meminta bantuan penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a.

---

<sup>207</sup> Pasal 9 ayat (2) huruf a PP No. 43/2012, jo Pasal 37 ayat (1) PERKAP No. 6/2010, jo Pasal 6 ayat (3) huruf c PERKAP No. 20/2010.

Dalam upaya menciptakan sinkronisasi dan keharmonisan dalam pelaksanaan penyidikan oleh PPNS, pemerintah telah menetapkan hal-hal sebagai berikut:

a. Pengangkatan dan Pemberhentian PPNS. Penyidik mempunyai peranan penting dalam proses penegakan hukum pidana, kinerja penyidik berpengaruh besar dalam proses penanganan perkara pidana, sehingga perlu diatur tingkat kinerja dan profesionalitas penyidik dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenangnya. Untuk meningkatkan kinerja dan profesionalitas PPNS, PP No. 58 Tahun 2010 pada Pasal 3A s.d. Pasal 3J mengatur mengenai persyaratan seorang pegawai negeri sipil (PNS) untuk dapat diangkat dan diberhentikan menjadi PPNS. Persyaratan PNS untuk dapat diangkat sebagai pejabat PPNS, harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- 1) Masa kerja sebagai pegawai negeri sipil paling singkat 2 (dua) tahun;
- 2) Berpangkat paling rendah penata muda/golongan iii/a;
- 3) Berpendidikan paling rendah sarjana hukum atau sarjana lain yang setara;
- 4) Bertugas di bidang teknis operasional penegakan hukum;
- 5) Sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter pada rumah sakit pemerintah;

- 6) Setiap unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan dalam daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan pegawai negeri sipil paling sedikit bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir; dan
  - 7) Mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan di bidang penyidikan.
- b. Pimpinan kementerian atau lembaga pemerintah non-kementerian yang membawahi PNS yang bersangkutan mengajukan nama calon yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana disebutkan diatas kepada Kepala Polri untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan di bidang penyidikan.
  - c. Selain memenuhi persyaratan di atas, calon pejabat PPNS harus mendapat pertimbangan dari Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Jaksa Agung Republik Indonesia.
  - d. Pengangkatan calon pejabat PPNS dilakukan oleh Menteri (dhi. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia) atas usul dari pimpinan kementerian atau lembaga pemerintah non-kementerian yang membawahi PNS tersebut.
  - e. Wewenang pengangkatan oleh Menteri dapat dilimpahkan kepada pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.
  - f. Sebelum menjalankan jabatannya, calon pejabat PPNS wajib dilantik dan mengucapkan sumpah atau menyatakan janji sesuai agamanya dan diberikan kartu tanda pengenal yang dikeluarkan oleh Menteri.<sup>40</sup>

- g. Untuk pemberhentian Pejabat PPNS dapat dilakukan karena diberhentikan sebagai PNS, tidak lagi bertugas di bidang teknis operasional penegakan hukum, dan atas permintaan sendiri secara tertulis.
- h. Pemberhentian pejabat PPNS diusulkan oleh pimpinan kementerian atau lembaga pemerintah non-kementerian yang membawahi pejabat PPNS kepada Menteri disertai dengan alasannya.
- i. Surat keputusan pemberhentian pejabat PPNS dikeluarkan oleh Menteri dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya surat pengusulan pemberhentian.

Jika diperhatikan ketentuan Pasal 7 ayat (1) KUHAP terlebih jika dihubungkan dengan beberapa bab dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), seperti Bab V (Penangkapan, Penahanan, Penggeledahan, Penyitaan, dan Pemeriksaan Surat) serta Bab XIV (Penyidikan), ruang lingkup wewenang dan kewajiban penyidik adalah sangat luas. Dimana Ruang lingkup wewenang yang masuk dalam proses penyidikan antara lain:

1. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya suatu tindak pidana;
2. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;

3. Menyuruh berhenti seseorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal dari tersangka;
4. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
6. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
7. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
8. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungan dengan pemeriksaan perkara;
9. Mengadakan penghentian penyidikan;
10. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Dengan memperhatikan ruang lingkup wewenang di atas tidak dapat disangkal lagi bahwa proses penyidikan sejatinya bukan proses yang sederhana, karena itu tidak setiap institusi dapat melaksanakannya. Apalagi hanya dilakukan oleh institusi yang tugas pokoknya sejatinya bukan sebagai penyidik karena dikhawatirkan dapat menimbulkan kesalahan prosedural yang berpotensi menyebabkan terlanggarnya hak asasi seseorang. Dilibatkannya PPNS, yang sejatinya merupakan bagian dari institusi eksekutif, dalam proses penyidikan tindak pidana lebih banyak dilatar belakangi kondisi faktual di



lingkungan internal Polri yang mana Polri masih memiliki berbagai kekurangan sumber daya, di antaranya:<sup>208</sup>

a. Sumber Daya Manusia.

Harus diakui bahwa sampai sekarang kondisi sumber daya manusia Polri masih menghadapi kendala, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Belum seimbang rasio antara jumlah anggota Polri dan masyarakat berdampak pada minimnya personil Polri yang memiliki kualifikasi sebagai penyidik, sedangkan secara kuantitas, masih banyak anggota Polri yang belum memahami materi (substansi) kasus pidana tertentu. Misalnya, pemahaman tentang keimigrasian, kepabeanan, ketenagakerjaan, dan sebagainya. Oleh karena itu, keterlibatan PPNS dalam penyidikan suatu tindak pidana tertentu sejatinya merupakan upaya mengatasi kendala tersebut. Namun demikian, dalam tataran taktis dan teknis penyidikan kendali tetap ada pada aparat Polri sebagai penyidik utama.

b. Sarana Prasarana

Dalam kasus-kasus tertentu, institusi Polri belum memiliki sarana prasarana penyidikan yang relatif memadai dibandingkan dengan PPNS.

Misalnya untuk penindakan kasus kepabeanan tentunya diperlukan sarana

---

<sup>208</sup> Gultom, Elisatris. *Eksistensi Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dalam Proses Penegakan Hukum Di Indonesia*. Diakses pada. <https://elisatris.wordpress.com/kedudukan-ppns-dalam-penegakan-hukum/>.

prasarana kapal motor dengan kualifikasi khusus, sementara aparat Polri belum memiliki kapal dengan kualifikasi tersebut sehingga memerlukan bantuan dari Bea dan Cukai. Hal yang sama terjadi pula pada penyidikan tindak pidana *illegal fishing*, hingga sekarang sarana prasarana pendukung penyidikan yang dimiliki Polri masih belum memadai sehingga membutuhkan keterlibatan PPNS.

c. Anggaran

Sebagaimana diketahui bersama anggaran yang dialokasikan khusus untuk melakukan penyidikan suatu tindak pidana relatif kecil dibandingkan kebutuhan riil, apalagi jika lokasi penyidikan saling berjauhan dan melintasi batas wilayah. Karena itu, keterlibatan PPNS dalam melakukan penyidikan diharapkan dapat meminimalisir kendala anggaran.

Dengan memperhatikan pada beberapa kendala di atas, dapat dijelaskan bahwa pelibatan PPNS dalam tugas-tugas penyidikan tidak pada tataran taktis dan teknis penyidikan karena sudah sejak semula instansi tersebut dibentuk hanya untuk membantu aparat Polri dalam melakukan penyidikan, sehingga upaya melembagakan PPNS sebagai lembaga mandiri dalam melakukan tugas penyidikan dikhawatirkan akan berdampak pada tercederanya proses penegakan hukum.

Dalam kaitannya dengan perkara pidana, mekanisme pemeriksaan perkara berjalan dengan bertindakya PPNS penyidik, Kejaksaan, dan

akhirnya Hakim di pengadilan. Menurut pandangan yang dogmatis penyelenggaraan atas hukum pidana berpusat dan berpucuk di pengadilan, pengadilan satu-satunya instansi yang mengkongkritkan hukum dalam kejadian yang khusus yang dihadapi dalam keputusannya. Sebaliknya menurut pandangan fungsional kedudukan instansi-instansi pendukung hukum pidana tersebut sejajar.

Suatu instansi dalam mewujudkan hukum pidana yang dalam urutan kedudukan di belakang, dalam menjalankan fungsinya pada hakikatnya tergantung pada apa yang di diberikan instansi yang di mukanya. Jadi kegiatan dalam penyelesaian perkara (sebagian besar) tergantung dari perkara yang diberikan oleh Kepolisian, Pengadilan juga hanya dapat memeriksa perkara yang diajukan oleh Kejaksaan, inilah yang dinamakan dengan *control negatif*. Instansi-instansi tersebut masing-masing menetapkan hukum dan wewenangnya, pandangan penyelenggaraan tata hukum demikian disebut dengan “model kemudi” (*stuur model*).

Rangkaian penyelesaian peradilan pidana terdiri atas beberapa tahapan. Suatu proses penyelesaian peradilan dimulai dari adanya suatu peristiwa hukum, misalnya seorang wanita yang tasnya diambil secara paksa oleh seorang remaja. Deskripsi di atas merupakan suatu peristiwa hukum. Namun untuk menentukan apakah peristiwa hukum itu merupakan suatu tindak

pidana atau bukan haruslah diadakan suatu penyelidikan. Jalur untuk mengetahui adanya suatu tindak pidana adalah melalui:<sup>209</sup>

1. Pengaduan, yaitu pemberitahuan disertai permintaan oleh pihak yang berkepentingan kepada pejabat yang berwenang untuk menindak menurut hukum seseorang yang telah melakukan tindak pidana aduan yang merugikan (pasal 1 butir 25 KUHAP)
2. Laporan, yaitu pemberitahuan yang disampaikan oleh seseorang karena hak atau kewajiban berdasarkan undang-undang kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadinya peristiwa pidana (Pasal 1 butir 24 KUHAP)
3. Tertangkap tangan, yaitu tertangkapnya seseorang pada waktu sedang melakukan tindak pidana, atau dengan segera sesudah beberapa saat tindak pidana itu dilakukan, atau sesaat kemudian diserukan oleh khalayak ramai sebagai orang yang melakukannya atau apabila sesaat kemudian padanya ditemukan benda yang diduga keras telah dipergunakan untuk melakukan tindak pidana itu yang menunjukkan bahwa ia adalah pelakunya atau turut melakukan atau membantu melakukan tindak pidana itu.

Menurut pasal 1 butir 5 KUHAP, penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyelidikan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan

---

<sup>209</sup> Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia.(2010).*Op., cit.*

penyidikan menurut cara yang diatur oleh dalam Undang-Undang. Adapun pihak yang berwenang untuk melakukan penyelidikan menurut pasal 4 KUHAP adalah setiap pejabat polisi negara Republik Indonesia.

Dalam melaksanakan penyelidikan, penyidik memiliki kewajiban dan kewenangan. Penyidik karena kewajibannya memiliki kewenangan antara lain sebagai berikut:

1. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana; (Pasal 5 KUHAP)
2. Mencari keterangan dan barang bukti;(Pasal 5 KUHAP)
3. Menyuruh berhenti seorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri; (Pasal 5 KUHAP)
4. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung-jawab.  
(Pasal 5 KUHAP)
5. Atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan berupa:
  - a. Penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan dan penahanan;
  - b. Pemeriksaan dan penyitaan surat;
  - c. Mengambil sidik jari dan memotret seorang;

d. Membawa dan menghadapkan seseorang pada penyidik. (pasal 5 KUHAP)

6. Penyelidik membuat dan menyampaikan laporan hasil pelaksanaan tindakan sebagaimana tersebut diatas. (Pasal 5 KUHAP)
7. Untuk kepentingan penyelidikan, penyelidik atas perintah penyidik berwenang melakukan penangkapan. (Pasal 16 ayat (1) KUHAP)

Apabila setelah melalui tahap penyelidikan dapat ditentukan bahwa suatu peristiwa merupakan suatu peristiwa pidana, maka dilanjutkan dengan tahap penyidikan. Menurut Pasal 1 butir 2 KUHAP bahwa yang dimaksud dengan penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Pihak yang berwenang melakukan penyidikan menurut pasal 6 KUHAP adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia dan pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Penyidik karena kewajibannya memiliki kewenangan sebagai berikut:

1. Menerima-laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana; (Pasal 7 KUHAP)

2. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian; (Pasal 7 KUHAP)
3. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka ; (Pasal 7 KUHAP)
4. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan; (Pasal 7 jo pasal 131 KUHAP)
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat; (Pasal 7 jo pasal 132 ayat 2,3,4,5 KUHAP)
6. Mengambil sidik jari dan memotret seorang; (Pasal 7 KUHAP)
7. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi; (Pasal 7 KUHAP)
8. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara; (Pasal 7 jo pasal 132 ayat 1 jo pasal 133 ayat 1 KUHAP)
9. Mengadakan penghentian penyidikan; (Pasal 7 KUHAP)
10. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.
11. Dalam melakukan tugasnya penyidik wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku. (Pasal 7 ayat (3) KUHAP)
12. Membuat berita acara tentang pelaksanaan tindakan.(Pasal 8 ayat 1 KUHAP)

13. Penyidik menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum. (Pasal 8 ayat 2 KUHAP)
14. Penyerahan berkas perkara dilakukan:
  - a. Pada tahap pertama penyidik hanya menyerahkan berkas perkara;
  - b. Dalam hal penyidikan sudah dianggap selesai, penyidik menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum. (pasal 8 ayat 3 KUHAP)
15. Berita acara dibuat untuk setiap tindakan tentang :
  - a. Pemeriksaan tersangka;
  - b. Penangkapan;
  - c. Penahanan;
  - d. Penggeledahan;
  - e. Pemasukan rumah;
  - f. Penyitaan benda;
  - g. Pemeriksaan surat;
  - h. Pemeriksaan saksi;
  - i. Pemeriksaan di tempat kejadian;
  - j. Pelaksanaan penetapan dan putusan pengadilan;



- k. Pelaksanaan tindakan lain sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. (Pasal 75 KUHAP)
16. Melakukan penyidikan tambahan, jika penuntut umum mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum. (Pasal 110 ayat (2) KUHAP)
17. Atas permintaan tersangka atau terdakwa, penyidik dapat mengadakan penangguhan penahanan dengan atau tanpa jaminan uang atau jaminan orang, berdasarkan syarat yang ditentukan. (Pasal 31 ayat 1 KUHAP)
18. Karena jabatannya hakim sewaktu-waktu dapat mencabut penangguhan penahanan dalam hal tersangka atau terdakwa melanggar syarat yang sudah ditentukan. (Pasal 31 ayat (2) KUHAP)
19. Melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum, jika penuntut umum mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi. (Pasal 110 ayat (3) KUHAP)
20. Dalam hal seorang disangka melakukan suatu tindak pidana sebelum dimulainya pemeriksaan oleh penyidik, penyidik wajib memberitahukan kepadanya tentang haknya untuk mendapatkan bantuan hukum atau bahwa ia dalam perkaranya itu wajib didampingi oleh penasihat hukum. (Pasal 114 KUHAP)

Ketika melaksanakan penyelidikan dan penyidikan, para aparat penegak hukum melakukan suatu upaya paksa, yaitu serangkaian tindakan untuk kepentingan penyidikan yang terdiri dari penangkapan, penahanan, penyitaan, penggeledahan dan pemeriksaan surat.

1. Penangkapan. Menurut pasal 1 butir 20 KUHAP, penangkapan adalah suatu tindakan penyidik berupa pengkekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang
2. Penahanan. Menurut pasal 1 butir 21 KUHAP, penahanan adalah penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik atau penuntut umum atau hakim dengan penetapannya, dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang.
3. Penyitaan. Menurut pasal 1 butir 16 KUHAP, penyitaan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mengambil alih dan atau menyimpan dibawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak, berwujud dan atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyidikan, penuntutan dan peradilan.
4. Penggeledahan rumah. Menurut pasal 1 butir 17 KUHAP, penggeledahan rumah adalah tindakan penyidik untuk memasuki rumah tempat tinggal dan

tempat tertutup lainnya untuk melakukan tindakan pemeriksaan dan atau penyitaan dan atau penangkapan dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang.

5. Penggeledahan badan. Menurut pasal 1 butir 18 KUHAP, penggeledahan badan adalah tindakan penyidik untuk mengadakan pemeriksaan badan dan atau pakaian tersangka untuk mencari benda yang diduga keras ada pada badannya atau dibawanya serta, untuk disita.

Para penyidik kemudian menuangkan hasil penyidikan tersebut ke dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP). BAP ini kemudian diserahkan oleh penyidik kepada penuntut umum untuk dipelajari dan diteliti kelengkapannya sebagai dasar untuk membuat surat dakwaan. Menurut pasal 38 KUHAP, penuntut umum mengembalikan BAP tersebut kepada penyidik apabila penuntut umum menilai bahwa BAP tersebut belum lengkap. Pengembalian tersebut disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi oleh penyidik dalam waktu 14 hari setelah penerimaan berkas.

Apabila penuntut umum menilai bahwa BAP tersebut telah lengkap, maka penuntut umum kemudian akan membuat surat dakwaan dan dilanjutkan ke tahap penuntutan. Namun, kegiatan penyidik dapat dibatasi dengan adanya Pengadilan Praperadilan yang dijadikan sebagai instrumen hukum dalam melakukan pengawasan terhadap aparat penegak hukum.

Sebagaimana diketahui, sebelum berlakunya Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209, tanggal 31 Desember 1981), maka hukum acara pidana sebagai pedoman peradilan umum adalah HIR (*Het Herziene Indonesisch Reglement*) Stb. Tahun 1941 Nomor 44 yang merupakan produk hukum pada masa kolonial dengan berbagai multi aspek pada zamannya, sudah barang tentu terdapat kendal-kendala, kelemahan-kelemahan, kekurangan-kekurangan serta menguntungkan pihak penjajah, bahkan mengabaikan perlindungan akan hak asasi manusia, ketidakpastian hukum dan keadilan.<sup>210</sup>

Dalam HIR tidak diatur mengenai ketentuan perihal praperadilan, dalam perkembangan selanjutnya di dalam KUHAP telah diatur tentang ketentuan-ketentuan praperadilan seperti yang tercantum dalam Pasal 1 butir 10 dan Bab X, Bagian Kesatu dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 KUHAP dan Pasal 95 sampai dengan Pasal 97 ayat (3) KUHAP. Dalam HIR tidak diatur mengenai ketentuan perihal praperadilan, dalam perkembangan selanjutnya di dalam KUHAP telah diatur tentang ketentuan-ketentuan praperadilan seperti yang tercantum dalam Pasal 1 butir 10 dan Bab X, Bagian Kesatu dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 KUHAP dan Pasal 95 sampai dengan Pasal 97 ayat

---

<sup>210</sup> Suparmono, R. *Praperadilan dan penggabungan perkara gugatan ganti kerugian dalam KUHAP*. Bandung: Mandar Maju, (2003), hlm. 2.

(3) KUHAP. ketiadaan lembaga sejenis praperadilan sebagaimana dalam KUHAP tersebut.

Soeparmono menjelaskan hal tersebut dapatlah dimaklumi. Oleh karena, HIR diciptakan dalam suasana zaman kolonial Belanda, yang pada dasarnya produk hukum serta perangkat-perangkat sarananya dibentuk sedemikian rupa sehingga menguntungkan pihak yang berkuasa, dalam hal ini pihak penjajah.<sup>211</sup> Gagasan lembaga praperadilan lahir dari inspirasi yang bersumber dari Habeas Corpus dalam peradilan Anglo Saxon, yang memberikan jaminan fundamental terhadap hak asasi manusia terhadap hak kemerdekaan.<sup>212</sup>

Pangaribuan menjelaskan bahwa meski konsep ini merupakan adopsi dari *habeas corpus*, hakim dalam praperadilan cenderung tidak efektif untuk mengawasi penyidik atau penuntut umum, khususnya di dalam penggunaan kewenangan upaya paksa. praperadilan berbeda dengan *habeas corpus* yang sudah dikenal luas.<sup>213</sup> Praperadilan berbeda dengan *magistrates* atau *Justice of the Piece*, meski lembaga praperadilan memiliki kewenangan untuk

---

<sup>211</sup> *Ibid*, hlm.8.

<sup>212</sup> Hikmawati, Puteri. "Eksistensi Hakim Komisaris Dalam Sistem Peradilan Pidana (Analisis terhadap RUU tentang Hukum Acara Pidana)." *Kajian* 18, no. 1 (2016), hlm 21.

<sup>213</sup> Pangaribuan, Luhut MP. *Lay judges dan hakim ad hoc: suatu studi teoritis mengenai sistem peradilan pidana Indonesia*. Universitas Indonesia, Fakultas Hukum, Pascasarjana, (2009)., hlm. 11.

menentukan sah tidaknya suatu upaya paksa, seperti penangkapan dan penahanan.<sup>214</sup>

Sedangkan Nasution menjelaskan ketika rezim oritarian Orde Baru berkuasa, tidaklah mungkin menerapkan konsep pengawasan dari atas, seperti tercermin dari konsep hakim komisaris. Hakim pada saat itu adalah bagian tak terpisahkan dari alat kekuasaan pemerintah—Ketua Mahkamah Agung bagian dari menteri kabinet, secara administratif peradilan di bawah Departemen Kehakiman, seperti halnya kejaksaan dan kepolisian, sehingga tidaklah mungkin ada pengawasan yang objektif dari hakim terhadap institusi penyidik.

Oleh karenanya dipilihlah model pengawasan dari bawah, yang dilakukan oleh tersangka/terdakwa atau penasihat hukumnya, dengan mengadopsi konsep habeas corpus yang diwujudkan dalam bentuk lembaga praperadilan.<sup>215</sup> Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud Praperadilan adalah pemeriksaan pendahuluan atas suatu perkara.<sup>216</sup> Sedangkan menurut ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), arti yang dimaksud dengan Praperadilan dalam pengertian umum telah dicantumkan dalam Bab I. Ketentuan Umum, Pasal 1 butir 10 KUHAP, yaitu:

---

<sup>214</sup> *Ibid.*, hlm. 183-184.

<sup>215</sup> Eddyono, et al. *Praperadilan di Indonesia: teori, sejarah dan praktiknya*. Institute for Criminal Justice Reform, (2014), hlm. 5.

<sup>216</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Revisi. *Jakarta, Sinar Grafika* (2005).

*“Praperadilan adalah wewenang Pengadilan Negeri untuk memeriksa dan memutuskan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini, tentang:*

- a. Sah atau tidaknya suatu penangkapan dan/atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka;*
- b. Sah atau tidaknya penghentian penyelidikan dan/atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan;*
- c. Permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.”*

Dengan demikian, persoalan praperadilan telah menjadi wewenang Pengadilan Negeri seperti kewenangan yang lainnya dalam memeriksa dan memutuskan perkara pidana dan perdata. Persoalan praperadilan telah menjadi bagian dari tugas-tugas dan wewenang Pengadilan Negeri yang tidak boleh ditangani oleh pengadilan dalam lingkungan pengadilan lain.<sup>217</sup> Hanya saja dan perlu perhatian, bahwa macam proses acara praperadilan bukanlah sebagian dari tugas memeriksa dan memutuskan perkara tindak pidananya itu sendiri, sehingga putusan praperadilan bukanlah merupakan tugas dan fungsi

---

<sup>217</sup> Suparmono, R. (2003), *Loc. cit.*, hlm. 12.

untuk menangani suatu tindak pidana (pokok) yang berupa memeriksa dan memutuskan perkara tindak pidana yang berdiri sendiri sebagai putusan akhir.

Jika demikian, putusan praperadilan walaupun yang mencakup sah atau tidaknya suatu penghentian penyidikan atau penuntutan, juga bukan merupakan atau yang dapat digolongkan sebagai putusan akhir walaupun dapat dimintakan banding. Putusan akhir mengenai hal tersebut ada pada Pengadilan Negeri.<sup>218</sup> Tugas praperadilan di Indonesia terbatas. Dalam Pasal 78 KUHAP yang berhubungan dengan Pasal 77 KUHAP dikatakan bahwa yang melaksanakan wewenang pengadilan negeri memeriksa dan memutuskan tentang berikut:<sup>219</sup>

- a. Sah tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan;
  - b. Ganti kerugian dan/atau rehabilitasi bagi seseorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan, adalah praperadilan.
- Praperadilan dipimpin oleh hakim tunggal yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan Negeri dan dibantu oleh seorang panitera.

Dalam Pasal 79, 80, dan 81 diperinci tugas praperadilan itu meliputi tiga hal pokok, yaitu sebagai berikut:

*Pasal 79 KUHAP:*

---

<sup>218</sup> *Ibid*, hlm. 13

<sup>219</sup> Hamzah, Andi. (2004), *Loc., cit.* hlm. 185-186



*Permintaan pemeriksaan tentang sah atau tidaknya suatu penangkapan atau penahanan diajukan oleh tersangka, keluarga atau kuasanya kepada Ketua Pengadilan Negeri dengan menyebutkan alasannya;*

*Pasal 80 KUHAP:*

*Permintaan untuk memeriksa sah atau tidaknya suatu penghentian penyidikan atau penuntutan dapat diajukan oleh penyidik atau penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan kepada Ketua Pengadilan Negeri dengan menyebutkan alasannya;*

*Pasal 81 KUHAP:*

*Permintaan ganti kerugian dan/atau rehabilitasi akibat tidak sahnya penangkapan atau penahanan atau akibat sahnya penghentian penyidikan atau penuntutan diajukan oleh tersangka atau pihak ketiga yang berkepentingan kepada Ketua Pengadilan Negeri dengan menyebutkan alasannya.*

Berdasarkan ketentuan diatas tersebut maka terlihat wewenang dari praperadilan adalah sebagai berikut:<sup>220</sup>

---

<sup>220</sup> Yahya, Harahap M.(2003),*Op.*, cit hlm. 5-8

1). Memeriksa dan Memutuskan Sah atau Tidaknya Upaya Paksa. Inilah

wewenang pertama yang diberikan undang-undang kepada praperadilan.

Memeriksa dan memutus sah atau tidaknya:

a. Penangkapan;

b. Penahanan.

Artinya, seorang tersangka yang dikenakan tindakan penangkapan, penahanan, penggeledahan atau penyitaan, dapat meminta kepada Praperadilan untuk memeriksa sah atau tidaknya tindakan yang dilakukan penyidik kepadanya. Tersangka dapat mengajukan pemeriksaan kepada Praperadilan, bahwa tindakan penahanan yang dikenakan pejabat penyidik bertentangan dengan ketentuan Pasal 21 KUHAP. Atau penahanan yang dikenakan sudah melampaui batas waktu yang ditentukan Pasal 24.

2). Memeriksa Sah atau Tidaknya Penghentian Penyidikan atau Penghentian Penuntutan.

Apakah selamanya penghentian penyidikan atau penuntutan sudah tepat dan benar menurut ketentuan undang-undang? Mungkin saja alasan penghentian ditafsirkan secara tidak tepat. Bisa juga penghentian sama sekali tidak beralasan. Atau penghentian itu dilakukan untuk kepentingan pribadi pejabat yang bersangkutan.

Untuk itu terhadap penghentian penyidikan, undang-undang memberi hak kepada penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan untuk mengajukan pemeriksaan kepada Praperadilan tentang sah atau tidaknya penghentian penyidikan tersebut. Demikian pula sebaliknya.

3). Memeriksa Tuntutan Ganti Rugi.

Pasal 95 mengatur tentang tuntutan ganti kerugian yang diajukan tersangka keluarganya atau penasihat hukumnya kepada Praperadilan. Tuntutan ganti kerugian diajukan tersangka berdasarkan alasan:

- a. Karena penangkapan atau penahanan yang tidak sah;
- b. Atau oleh karena penggeledahan atau penyitaan yang bertentangan dengan ketentuan hukum dan undang-undang;
- c. Karena kekeliruan mengenai orang yang sebenarnya mesti ditangkap, ditahan atau diperiksa.

4). Memeriksa Permintaan Rehabilitasi.

Praperadilan berwenang memeriksa dan memutuskan permintaan rehabilitasi yang diajukan tersangka, keluarganya atau penasihat hukumnya atas penangkapan atau penahanan tanpa dasar hukum yang ditentukan undang-undang. Atau rehabilitasi atas kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan, yang perkaranya tidak diajukan ke

sidang pengadilan. Dan tentang masalah rehabilitasi akan diuraikan tersendiri.

5). Praperadilan Terhadap Tindakan Penyitaan.

Bertitik tolak dari asumsi kemungkinan terjadinya penyimpangan di luar batas surat izin yang diberikan Ketua Pengadilan Negeri, terhadap penggeledahan dan penyitaan pun dapat diajukan ke praperadilan.

Acara praperadilan untuk ketiga hal tersebut diatas, ditentukan beberapa hal sebagai berikut:

- 1). Dalam waktu tiga hari setelah diterimanya permintaan, hakim yang ditunjuk menetapkan hari sidang.
- 2). Dalam memeriksa dan memutuskan tentang sah atau tidaknya penangkapan atau penahanan, sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penuntutan, permintaan ganti kerugian dan/atau rehabilitasi akibat tidak sahnya penangkapan atau penahanan, akibat sahnya penghentian penyidikan atau penuntutan dan ada benda yang disita yang tidak termasuk alat pembuktian, hakim mendengar keterangan baik tersangka atau pemohon maupun dari pejabat yang berwenang.
- 3). Pemeriksaan tersebut dilakukan secara cepat dan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari hakim harus sudah menjatuhkan putusannya.

- 4). Dalam hal suatu perkara sudah mulai diperiksa oleh Pengadilan Negeri, sedangkan pemeriksaan mengenai permintaan kepada praperadilan belum selesai maka permintaan tersebut gugur.
- 5). Putusan praperadilan pada tingkat penyidikan tidak menutup kemungkinan untuk mengadakan pemeriksaan praperadilan lagi pada tingkat pemeriksaan oleh penuntut umum, jika untuk itu diajukan permintaan baru. Semua yang disebutkan dalam butir 1 sampai dengan 5 ini diatur dalam Pasal 82 ayat (1) KUHAP.
- 6). Putusan hakim dalam acara pemeriksaan peradilan dalam ketiga hal tersebut diatas harus memuat dengan jelas dasar dan alasannya. (Pasal 82 ayat (2) KUHAP)

Dalam sub bab ini perlulah kiranya peneliti sampaikan pula mengenai gugurnya sebuah pemeriksaan praperadilan. Bahwa pemeriksaan praperadilan bisa gugur. Artinya, pemeriksaan praperadilan dihentikan sebelum putusan dijatuhkan. Atau pemeriksaan dihentikan tanpa putusan. Hal ini diatur dalam Pasal 82 ayat (1) huruf d KUHAP, yang berbunyi sebagai berikut:

“Acara pemeriksaan praperadilan untuk hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79, Pasal 80 dan Pasal 81 ditentukan sebagai berikut:

dalam hal suatu perkara sudah mulai. diperiksa oleh pengadilan negeri, sedangkan pemeriksaan mengenai permintaan kepada pra peradilan belum selesai, maka permintaan tersebut gugur;”

Memperhatikan ketentuan diatas maka gugurnya pemeriksaan praperadilan terjadi :

1. Apabila perkaranya telah diperiksa oleh Pengadilan Negeri, dan
2. Pada saat perkaranya diperiksa Pengadilan Negeri, pemeriksaan praperadilan belum selesai.

Itulah yang menyebabkan gugurnya pemeriksaan permintaan praperadilan. Apabila perkara pokok telah diperiksa Pengadilan Negeri, sedang praperadilan belum menjatuhkan putusan, dengan sendirinya permintaan praperadilan gugur. Ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya penjatuhan putusan yang berbeda. Oleh karena itu, lebih tepat pemeriksaan praperadilan dihentikan dengan jalan menggugurkan permintaan, dan sekaligus semua hal yang berkenaan dengan perkara itu di tarik ke dalam kewenangan Pengadilan Negeri untuk menilai dan memutusnya.<sup>221</sup>

Namun, semenjak adanya Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 21/PUU-XII/2014 tanggal 28 April 2015, telah memperluas objek dari Praperadilan dengan menambahkan Penetapan Tersangka, Penyitaan, dan Penggeledahan. Adapun pertimbangan hukum dari Majelis Hakim Konstitusi tersebut adalah sebagai berikut:<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Yahya, M. Harahap, *Op. cit.*, hlm. 20-21.

<sup>222</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, hlm. 101-105

“Sistem yang dianut dalam KUHAP adalah akusatur, yaitu tersangka atau terdakwa diposisikan sebagai subjek manusia yang mempunyai harkat, martabat, dan kedudukan yang sama di hadapan hukum. Dalam rangka melindungi hak tersangka atau terdakwa, KUHAP memberikan mekanisme kontrol terhadap kemungkinan tindakan sewenang-wenang penyidik atau penuntut umum melalui pranata praperadilan.

Bahwa hakikat keberadaan pranata praperadilan adalah sebagai bentuk pengawasan dan mekanisme keberatan terhadap proses penegakan hukum yang terkait erat dengan jaminan perlindungan hak asasi manusia, sehingga pada zamannya aturan tentang praperadilan dianggap sebagai bagian dari mahakarya KUHAP. Namun demikian, dalam perjalanannya ternyata lembaga praperadilan tidak dapat berfungsi secara maksimal karena tidak mampu menjawab permasalahan yang ada dalam proses pra-ajudikasi. Fungsi pengawasan yang diperankan pranata praperadilan hanya bersifat post facto sehingga tidak sampai pada penyidikan dan pengujiannya hanya bersifat formal yang mengedepankan unsur objektif, sedangkan unsur subjektif tidak dapat diawasi pengadilan. Hal itu justru menyebabkan praperadilan terjebak hanya pada hal-hal yang bersifat formal dan sebatas masalah administrasi sehingga jauh dari hakikat keberadaan pranata praperadilan.

Bahwa untuk memenuhi maksud dan tujuan yang hendak ditegakkan dan dilindungi dalam proses praperadilan adalah tegaknya hukum dan perlindungan hak asasi manusia sebagai tersangka/terdakwa dalam pemeriksaan penyidikan dan penuntutan (vide pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan Nomor 65/PUU-IX/2011, bertanggal 1 Mei 2012, juncto putusan Mahkamah Nomor 78/PUU-XI/2013, bertanggal 20 Februari 2014), serta dengan memperhatikan nilai-nilai hak asasi manusia yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan perlindungan hak asasi manusia yang termaktub dalam Bab XA UUD 1945, maka setiap tindakan penyidik yang tidak memegang teguh prinsip kehati-hatian dan diduga telah melanggar hak asasi manusia dapat dimintakan perlindungan kepada pranata praperadilan, meskipun hal tersebut dibatasi secara limitatif oleh ketentuan Pasal 1 angka 10 juncto Pasal 77 huruf a KUHAP. Padahal, penetapan tersangka adalah bagian dari proses penyidikan yang di dalamnya kemungkinan

terdapat tindakan sewenang-wenang dari penyidik yang termasuk dalam perampasan hak asasi seseorang.”

Putusan MK No. 21/2014, walaupun telah memperluas objek praperadilan yaitu dengan menambahkan penetapan tersangka-pengeledahan-penyitaan, namun pada hakikatnya tidak hendak menegaskan bahwa itu adalah suatu bentuk limitatif yang baru. Oleh karena, secara *a contrario*, meskipun ditentukan secara limitatif dalam Pasal 77 KUHP, namun apabila terjadi pelanggaran terhadap Asas Kehati-hatian maka merupakan objek praperadilan.

Pembaharuan Hukum Acara Pidana, khususnya terhadap praperadilan, terus mengalami perkembangan-perkembangan. Misalnya dengan munculnya larangan mengajukan praperadilan bagi Tersangka yang melarikan diri atau masuk dalam Daftar Pencarian Orang (DPO), sebagaimana termuat dalam Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2018 tentang Larangan Pengajuan Praperadilan Bagi Tersangka Yang Melarikan Diri Atau Sedang Dalam Status Daftar Pencarian Orang (DPO) tertanggal 23 Maret 2018 [SEMA No. 1/2018].

SEMA No. 1/2018 tersebut memuat 3 (tiga) jenis hukum acara, yaitu:

1. Larangan bagi Tersangka yang melarikan diri atau dalam status DPO untuk mengajukan permohonan Praperadilan;



2. Jenis putusan yang harus dijatuhkan adalah permohonan praperadilan tidak dapat diterima; dan
3. Tidak ada upaya hukum atas putusan tersebut.

Perkembangan lainnya adalah dicabutnya norma hukum dalam Pasal 83 ayat (2) KUHAP sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 65/PUU-IX/2011 tertanggal 1 Mei 2012 [Putusan MK No. 65/2011], dimana dalam *motivering vonnis*-nya ditegaskan sebagai berikut:<sup>223</sup>

“Menimbang bahwa menurut Mahkamah, untuk memperlakukan sama antara tersangka/terdakwa dan penyidik serta penuntut umum dalam Pasal 83 ayat (2) KUHAP tersebut terdapat dua alternatif yaitu: (1) memberikan hak kepada tersangka/terdakwa untuk mengajukan permohonan banding; atau (2) menghapuskan hak penyidik dan penuntut umum untuk mengajukan permohonan banding. Menurut Mahkamah, oleh karena filosofi diadakannya lembaga praperadilan sebagai peradilan yang cepat, untuk memberikan perlakuan yang sama terhadap tersangka/terdakwa dan penyidik serta penuntut umum maka yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 adalah pemberian hak banding kepada penyidik dan penuntut umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (2) KUHAP. Dengan meniadakan hak banding kepada kedua pihak dimaksud maka pengujian konstusionalitas Pasal 83 ayat (2) KUHAP beralasan menurut hukum, sedangkan permohonan Pemohon mengenai pengujian konstusionalitas Pasal 83 ayat (1) KUHAP tidak beralasan menurut hukum.”

---

<sup>223</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 65/PUU-IX/2011 tertanggal 1 Mei 2012, hlm. 30.

Perkembangan yang lain dari Praperadilan adalah berkaitan dengan Pasal 82 ayat (1) huruf d KUHAP menegaskan

“Dalam hal suatu perkara sudah mulai diperiksa oleh pengadilan negeri, sedangkan pemeriksaan mengenai permintaan kepada pra peradilan belum selesai, maka permintaan tersebut gugur.”

Perdebatan mengenai semenjak kapan permohonan praperadilan dinyatakan gugur berhenti pada saat keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-XIII/2015 tanggal 09 November 2016 [Putusan MK No. 102/2015] yang mengubah dan menambah norma hukum dalam Pasal 82 ayat (1) huruf d KUHAP tersebut menjadi

“Dalam hal suatu perkara sudah mulai diperiksa oleh pengadilan negeri, sedangkan pemeriksaan mengenai permintaan kepada pra peradilan belum selesai, maka permintaan tersebut gugur ketika pokok perkara telah dilimpahkan dan telah dimulai sidang pertama terhadap pokok perkara atas nama terdakwa/pemohon praperadilan.”

Namun, sebelum adanya Putusan MK No. 102/2015 tersebut, Pasal 82 ayat (1) huruf b, c, dan d telah diajukan *judicial review* melalui Mahkamah Konstitusi, sebagaimana termuat di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 78/PUU-XI/2013 tertanggal 20 Februari 2014 [Putusan MK No. 78/2013] yang menyatakan dalam amar putusannya “Menyatakan menolak permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya.” Yang menarik dalam pertimbangan hukum yang dikonstruksikan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 78/2013 adalah menyatakan permohonan Para Pemohon

bukanlah mengenai pengujian konstiusional norma, namun merupakan implementasi norma dalam praktik peradilan. Sedangkan pada Putusan MK No. 102/2015, Mahkamah Konstitusi mengakui bahwa Pasal 82 ayat (1) KUHAP sering kali disalah tafsirkan dalam praktik hukum. Mahkamah berpendapat Pasal 82 ayat (1) huruf d KUHAP telah nyata-nyata multitafsir sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Berdasarkan uraian-uraian diatas, maka hak Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sebagai pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang ditunjuk selaku penyidik berdasarkan peraturan perundang-undangan dan mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana dalam lingkup undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing. Dimana Peraturan perundangan yang dimaksud tergantung tugas pokok dan fungsi dari Lembaga terkait. Sebagai contoh PPNS kehutanan diatur dalam Undang-undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dan PPNS untuk Telematika diatur oleh Undang-undang Informasi dan Transaksi Elektronik. Kewenangan dari PPNS sebenarnya beragam, tergantung dari Undang-undang yang mengatur PPNS tersebut sesuai dengan keahliannya di lingkungan Kementerian dan Lembaga.

Namun pada beberapa Undang-undang, PPNS diberi kewenangan yang cukup besar. Seperti pada Pasal 43 Ayat (5) Undang-undang Informasi dan Transaksi Elektronik, bahwa PPNS bidang Informasi dan Transaksi

Elektronik berhak menerima laporan, melakukan pemanggilan, melakukan pemeriksaan terhadap orang dan alat bukti, melakukan penggeledahan, melakukan penyegelan dan penyitaan, mengadakan bantuan tenaga ahli dan mengadakan penghentian penyidikan. dan dalam ayat (6) dijelaskan dengan ketentuan ketua pengadilan tinggi setempat dapat melakukan penangkapan.

Atau seperti PPNS pada Kementerian Perhubungan atau Dinas Perhubungan di tingkat Provinsi. Berdasarkan ketentuan Pasal 259 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Jalan Raya (“UU LLAJ”) penyidikan terhadap tindak pidana lalu lintas dan angkutan jalan juga dapat dilakukan oleh PPNS tertentu yang diberi kewenangan khusus. PPNS lalu lintas memiliki kewenangan yang diatur dalam Pasal 262 ayat (1) UU LLAJ. Kewenangan PPNS lalu lintas dilakukan di Terminal dan/atau tempat alat penimbangan yang dipasang secara tetap (Pasal 262 ayat [2] UU LLAJ).

Pelaksanaan kewenangan PPNS lalu lintas dapat dikatakan bersifat subordinatif dengan penyidik Kepolisian, hal ini terlihat dari ketentuan bahwa apabila PPNS lalu lintas ingin melakukan razia kendaraan maka harus didampingi oleh penyidik Kepolisian (Pasal 266 ayat [4] UU LLAJ) serta dalam melaksanakan kewenangannya, PPNS lalu lintas wajib berkoordinasi dengan penyidik Kepolisian (Pasal 263 ayat [2] UU LLAJ).

Oleh sebab itu, perlunya penguatan dari segi regulasi yang khusus mengatur aspek pembinaan terhadap Pejabat PPNS di seluruh Indonesia, mengingat Pejabat PPNS memiliki ranah kewenangan yang berbeda-beda maka peran pembinaan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi diharapkan dapat terlaksana di masing-masing instansi.<sup>224</sup> Selanjutnya, hak dan kewenangan PPNS selaku penyidik dapat bisa di minimalisasi dengan adanya pengadilan peradilan. Ini dimaksudkan jikalau adanya potensi penyalahgunaan wewenang oleh PPNS. Hal ini sesuai dengan Ketentuan Umum, Pasal 1 butir 10 KUHAP.

---

<sup>224</sup> Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. “*Agar Lebih Efektif, Perlu Ada Penguatan Regulasi PPNS.*” 29 September 2017. Diakses pada <https://portal.ahu.go.id/id/detail/75-berita-lainnya/1705-agar-lebih-efektif-perlu-ada-penguatan-regulasi-ppns>

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dari bab-bab sebelumnya, maka Peneliti mengemukakan kesimpulan guna menjawab rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Dalam menjalankan penyidikan PPNS wajib mengikuti norma hukum yang berlaku karena merupakan cerminan kepastian hukum demikian juga kewajiban berkoordinasi dengan Koordinator Pengawas sebagai persyaratan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis (13 Jimly Asshiddiqie, 2004, “Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia”, Kerjasama MK RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas HUKUM UI, Jakarta, h. 125).
2. Pegawai Negeri Sipil tertentu yang oleh Undang-undang diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan sesuai undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing merupakan subordinasi dari lembaga eksekutif tidak masuk yang dalam System Peradilan Pidana Indonesia karenanya dengan tegas KUHAP mengatur bahwa hubungan PPNS dibawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polri.

(adanya undang undang yang setingkat tidak mewajibkan berkoordinasi dengan Korwas Polri menjadikan munculnya suatu kondisi dari sejumlah proposisi yang dijadikan dasar dalam menarik kesimpulan yang diakui kebenarannya tapi bertolak belakang dari suatu pernyataan yang akan menghasilkan suatu konflik atau kontradiksi, sehingga perlunya sinkronisasi dan harmonisasi secara vertikal dan horisontal terhadap KUHAP antara lain :

- Definisi koordinasi disebutkan secara jelas dan konkrit sehingga tidak menimbulkan beragam interpretasi;
- Ditambahkan bahwa tidak melaksanakan koordinasi dengan Korwas Polri merupakan objek praperadilan;

## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka Peneliti mengajukan saran-saran kepada Pembuat Undang-undang agar melakukan sinkronisasi secara vertikal maupun horizontal terhadap KUHAP sebagai berikut:

1. Dalam rangka pembangunan hukum di Indonesia, :
  - ditambahkan definisi dan mekanisme koordinasi secara jelas dan konkret sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang keliru;
  - Pasal 1 angka 10 *jo* Pasal 77 KUHAP ditambahkan kalimat “Tidak melaksanakan koordinasi dengan Korwas Polri merupakan objek

praperadilan” dalam rangka mengedepankan asas kehati-hatian sehingga masyarakat yang merasa dilanggar haknya dapat melakukan upaya hukum berupa gugatan praperadilan.

2. Dalam hal penegakan hukum, dalam KUHAP definisi Penyidik Pembantu adalah pejabat PNS tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan secara terintegrasi melakukan penyidikan dengan Penyidik Polri.