

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penegakan hukum merupakan upaya yang dilakukan agar berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Kedudukan hukum selalu memiliki peran dalam tatanan masyarakat, mulai tingkat yang paling sederhana sampai tingkat yang kompleks, perlunya penegakan hukum tersebut ditujukan demi terwujudnya ketertiban yang memiliki hubungan erat dengan keadaan umum masyarakat, dimana ketertiban ini merupakan syarat pokok bagi adanya masyarakat yang teratur dalam kehidupannya.

Kondisi ketentraman dan rasa aman merupakan suatu kebutuhan mendasar bagi seluruh masyarakat untuk meningkatkan mutu kehidupannya, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 28 G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka menyelaraskan perkembangan dan dinamika kehidupan masyarakat yang seirama dengan tuntutan era globalisasi dan otonomi daerah

merupakan prioritas utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana kondisi ketentraman dan ketertiban umum daerah yang kondusif merupakan suatu kebutuhan mendasar bagi seluruh masyarakat untuk meningkatkan mutu kehidupannya.

Dalam rangka menjamin penyelenggaraan tertib pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan daerah diperlukan adanya hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diletakkan dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah, sehubungan dengan hal itu maka pelaksanaan otonomi daerah diarahkan pada otonomi yang nyata dan bertanggung jawab agar dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Setiap daerah memiliki kewenangan serta tanggungjawab terhadap roda pemerintahan dan perekonomiannya dengan artian adanya hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri maka daerah berhak untuk membuat peraturan daerah. Peraturan daerah tersebut tentunya hanya berlaku dan ditegakkan dalam wilayah masing-masing daerah yang merupakan peraturan khusus di tiap-tiap daerah, namun tetap dalam batas-batas dan pengawasan dari pemerintahan pusat. Peraturan daerah tersebut harus memenuhi batas-batas kewenangan yang telah ditentukan dengan keterikatan dalam hubungannya pada pemerintah pusat yang diwujudkan dalam bentuk pengawasan pencegahan, pengawasan penanggulangan dan pengawasan umum.¹

Peraturan daerah merupakan peraturan yang memuat ciri khas setiap daerah serta penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat memuat

¹ Misdayanti, Kartasapoetra, *Fungsi Pemerintahan Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hlm 28

ketentuan pidana berupa kurungan dan denda yang dimaksudkan agar peraturan daerah tersebut memiliki sanksi bagi setiap masyarakat yang melakukan pelanggaran, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 143 UU Nomor 32 tahun 2004, yakni :

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan;
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah);
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lain.

Menurut Barda Nawawi Arif, keberadaan sanksi pidana dalam hukum administrasi pada hakikatnya merupakan perwujudan dari kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai sarana untuk menegakkan atau melaksanakan hukum administrasi, dengan kata lain merupakan bentuk fungsionalisasi, oprasionalisasi, instumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi.²

Pasal 27 ayat (1) huruf c dan e Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewajiban kepada kepala daerah untuk menegakkan peraturan perundang-undangan serta memelihara ketentraman dan

² Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm 15

ketertiban masyarakat. Untuk mewujudkan kewajiban kepala daerah tersebut maka diperlukan pembentukan satuan polisi pamong praja sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah “untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Peraturan daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk satuan polisi pamong praja”, sejalan dengan ketentuan tersebut maka diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja sebagai dasar hukum pembentukan satuan polisi pamong praja di setiap pemerintah daerah.

Satuan polisi pamong praja sebagai barisan terdepan dalam pengamanan kebijakan pemerintah daerah, juga mengemban tugas dalam penyelenggaraan ketertiban umum, dan ketentraman masyarakat dalam membantu kepala daerah untuk menciptakan suatu kondisi daerah yang tenteram, tertib, dan teratur, sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan aktivitas kegiatan dengan aman tanpa adanya hambatan dan gangguan.

Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat pada dasarnya merupakan urusan pemerintah yang kemudian di desentralisasikan kepada daerah otonom yang menyebabkan daerah dimungkinkan untuk secara mandiri melakukan teknis urusan tersebut. Besarnya urusan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan otonomi telah melahirkan beberapa peraturan daerah dan

peraturan kepala daerah sebagai sarana hukum dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, keberadaan peraturan daerah yang membebankan sanksi pidana mendorong munculnya gagasan untuk membentuk penyidik pegawai negeri sipil di lingkungan pemerintah daerah.

Pembentukan satuan polisi pamong praja sebagai bagian dari perangkat daerah dalam penegakan peraturan daerah serta penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, maka dalam menjalankan kewenangannya setiap anggota satuan polisi pamong praja yang memenuhi syarat dapat ditetapkan menjadi penyidik pegawai negeri sipil serta dapat langsung mengadakan penyidikan terhadap pelanggaran peraturan daerah dan atau peraturan kepala daerah yang dilakukan oleh warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

Adapun yang dimaksud sebagai penyidik diatur dalam Pasal 6 KUHAP menyebutkan bahwa :

- (1) Penyidik adalah :
 - a. Pejabat polisi negara Republik Indonesia;
 - b. Pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

- (2) Syarat kepangkatan pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Selanjutnya Pasal 7 KUHAP menentukan bahwa :

(1) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a karena

kewajibannya mempunyai wewenang :

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

(2) 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.

(3) Dalam melakukan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2), penyidik wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku.

Kedudukan penyidik pegawai negeri sipil dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik kepolisian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) KUHAP, sehingga dapat dikatakan bahwa tugas dan kewenangan penyidikan sesungguhnya melekat pada penyidik kepolisian, sebab kedudukan penyidik pegawai negeri sipil hanya dapat melaksanakan penyidikan terhadap undang-undang khusus yang menjadi dasar hukum dalam melaksanakan tugasnya.

Penyidik pegawai negeri sipil di lingkungan satuan polisi pamong praja sebagai perangkat aparat pelaksana penegak hukum dalam konteks menciptakan ketentraman dan ketertiban umum di daerah, yang memiliki tugas melakukan pendekatan, pengayoman, pencegahan, hingga penindakan terhadap pelanggaran peraturan daerah dan kebijakan pemerintah daerah lainnya, sehingga tidaklah berlebihan jika penyidik pegawai negeri sipil dapat dikatakan faktor terpenting dalam penegak peraturan daerah dan kebijakan pemerintah daerah lainnya.

Penyidikan terhadap tindak pidana sebagaimana diatur dalam KUHAP merupakan bagian dari sistem penegakan hukum, sistem penegakan hukum harus melihat cakupan yang luas yang terkandung dalam suatu sistem hukum. Sistem hukum memiliki cakupan yang lebih luas dari hukum itu sendiri, kata “hukum” sering mengacu hanya pada aturan dan peraturan, sedangkan sistem hukum membedakan antara aturan dan peraturan itu sendiri, serta struktur, lembaga dan proses yang mengisinya.³

Kota Bandar Lampung sebagai salah satu pemerintahan daerah di Provinsi Lampung memiliki beberapa peraturan daerah yang mengatur kehidupan masyarakat, salah satunya adalah Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila dalam Wilayah Kota Bandar Lampung, dalam peraturan daerah tersebut memberikan kewenangan kepada penyidik pegawai negeri sipil melakukan penyidikan terhadap masyarakat yang melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 tentang

³ Mahmud Mulyadi, *Criminal Policy*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2008, hlm 15

Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila dalam Wilayah Kota Bandar Lampung menyebutkan bahwa :

- (1) Selain oleh pejabat umum, penyidikan atas tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam peraturan daerah ini dapat juga dilakukan oleh penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) di lingkungan pemerintah kota yang pengangkatannya ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (2) Dalam melaksanakan tugas penyidikan, penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini, berwenang :
 - a. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
 - b. Melakukan tindakan pertama pada saat itu ditempat kejadian serta melakukan pemeriksaan;
 - c. Menyuruh berhenti seseorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal dari tersangka;
 - d. Melakukan penyidikan benda atau surat;
 - e. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
 - f. Memanggil seseorang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
 - g. Mendatangkan seorang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
 - h. Menghentikan penyidikan setelah mendapat petunjuk dari penyidik bahwa tidak terdapat bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan pidana dan selanjutnya melalui penyidik memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum, tersangka, atau keluarganya;
 - i. Mengambil tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

Terbitnya peraturan daerah tidak selamanya berjalan dengan lancar tanpa terjadi pelanggaran terhadap peraturan tersebut, peran yang cukup signifikan dalam menempatkan penyidik pegawai negeri sipil di lingkungan satuan polisi pamong praja sebagai aparat pemerintah daerah dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana pelanggaran peraturan daerah terkait dengan tugasnya dalam bidang penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat tentunya memiliki batasan-batasan dalam menjalankan kewenangannya.

Penegakan hukum terhadap peraturan daerah di Kota Bandar Lampung sebagai peraturan yang ditujukan untuk mengatur kehidupan masyarakat pada kenyataannya tidak selalu berjalan dengan baik dalam hal ini terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi penegakan peraturan daerah, diantaranya adalah faktor hukum peraturan daerah tersebut, faktor keberadaan penyidik pegawai negeri sipil sebagai aparat penegak hukum peraturan daerah, faktor sarana dan prasarana dalam hal penegakan peraturan daerah tersebut, dan faktor masyarakat sebagai subjek hukum dalam peraturan daerah.

Salah satu contoh penegakan peraturan daerah yang dirasa belum maksimal yaitu penegakan hukum terhadap larangan perbuatan prostitusi dan tuna susila yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002, penegakan peraturan daerah tersebut dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Bandar Lampung dengan cara melakukan penertiban dan keberadaan beberapa salon kecantikan di Bandar Lampung yang dijadikan sebagai tempat praktik prostitusi.⁴ Pada dasarnya Pemerintah Kota Bandar Lampung telah beberapa kali

⁴ Lampost online edisi tanggal 27 Februari 2013, diakses melalui, http://id.lampost.org_satpol_pp_bandar_lampung_razia_salon_kecantikan, diakses pada tanggal 27 April 2014

melakukan penertiban terhadap praktek prostitusi dan tuna susila di kota Bandar Lampung, namun pada kenyataannya terhadap upaya penegakan hukum peraturan daerah tersebut dirasa belum berjalan dengan baik sebab masih ditemukan adanya praktek prostitusi dan tuna susila yang *berkedok* salon kecantikan maupun adanya tempat lokalisasi yang berada di Kota Bandar Lampung.

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dan menuangkan dalam tulisan yang berbentuk tesis dengan judul “Analisis Penegakan Hukum oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Satuan Polisi Pamong Praja terhadap Pelanggaran Peraturan Daerah (Studi Pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandar Lampung)”.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dalam latar belakang maka peneliti mengangkat permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan penegakan hukum yang dilakukan penyidik pegawai negeri sipil satuan polisi pamong praja terhadap pelanggaran peraturan daerah ?
2. Apa sajakah faktor penghambat penyidik pegawai negeri sipil satuan polisi pamong praja dalam penegakan peraturan daerah ?

2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup substansi pembahasan masalah tesis ini dikaji dalam ruang lingkup kajian hukum pidana dan hukum acara pidana, khususnya tentang penegakan hukum oleh penyidik pegawai negeri sipil satuan polisi pamong praja terhadap pelanggaran peraturan daerah.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk :

- a. Mengetahui dan memahami secara jelas mengenai pelaksanaan penegakan hukum yang dilakukan penyidik pegawai negeri sipil satuan polisi pamong praja terhadap pelanggaran peraturan daerah.
- b. Mengidentifikasi faktor penghambat penyidik pegawai negeri sipil satuan polisi pamong praja dalam penegakan peraturan daerah.

2. Kegunaan Penelitian

Bertitik tolak dari tujuan penelitian atau penulisan tesis itu sendiri, penelitian ini mempunyai dua kegunaan yaitu dari sisi teoritis dan praktis, adapun kegunaan keduanya dalam penelitian ini adalah

a. Kegunaan Teoritis

Hasil penulisan ini diharapkan dapat memperluas cakrawala serta dapat menjadi bahan referensi dan dapat memberikan masukan-masukan disamping undang-undang dan peraturan perundang-undangan terkait khususnya bagi penyidik pegawai negeri sipil satuan polisi pamong praja serta masyarakat umumnya atas hasil analisis penegakan hukum oleh penyidik pegawai negeri sipil satuan polisi pamong praja terhadap pelanggaran peraturan daerah.

b. Kegunaan Praktis

Hasil penulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan teoritis dan rujukan bagi penegak hukum, masyarakat, dan pihak-pihak terkait dalam menangani pelanggaran peraturan daerah, selain itu sebagai informasi dan pengembangan teori serta tambahan kepustakaan bagi praktisi maupun akademisi.

D. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis adalah konsep-konsep yang merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti.⁵

Kebijakan penanggulangan kejahatan atau yang biasa disebut dengan istilah “*politik criminal*” dapat meliputi ruang lingkup yang cukup luas. Menurut G. Peter Hoefnagels upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan :

- a. Penerapan hukum pidana (*criminal law application*)
- b. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*)
- c. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pembedaan lewat mass media (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*)

Dengan demikian upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi dua, yaitu lewat jalur '*penal*' (hukum pidana) dan lewat jalur '*non*

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm 124.

penal' (bukan/diluar hukum pidana). Dalam pembagian G.Peter Hoefnagels tersebut diatas upaya-upaya yang disebut dalam huruf (b) dan (c) dapat dimasukkan dalam kelompok upaya *non penal*.

Secara kasar dapatlah dibedakan bahwa upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur "*penal*" lebih menitikberatkan pada sifat *repressive* (penindasan/pemberantasan/penumpasan) sebelum kejahatan terjadi, sedangkan jalur "*non penal*" lebih menitikberatkan pada sifat *preventive* (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum kejahatan terjadi. Dikatakan sebagai perbedaan kasar karena tindakan *repressive* pada hakikatnya juga dapat dilihat sebagai tindakan *preventive* dalam arti luas.⁶

Penegakan hukum pidana merupakan tugas komponen-komponen aparat penegak hukum yang tergabung dalam sistem peradilan pidana dengan tujuan untuk melindungi dan menjaga ketertiban masyarakat.

Sistem peradilan pidana dapat dikaji melalui tiga pendekatan, yaitu :

- a. Pendekatan normatif, memandang komponen-komponen aparatur penegak hukum dalam sistem peradilan pidana merupakan institusi pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang beraku, sehingga komponen-komponen ini adalah bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum.
- b. Pendekatan administrasi, memandang komponen-komponen aparatur penegak hukum sebagai suatu *management* yang memiliki mekanisme kerja, baik hubungan yang bersifat horisontal maupun hubungan yang bersifat vertikal sesuai struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut.
- c. Pendekatan sosial, memandang memandang komponen-komponen aparatur penegak hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial, hal ini memberi pengertian bahwa seluruh masyarakat ikut bertanggungjawab atas keberhasilan atau tidak terlaksananya tugas dari komponen-komponen aparatur penegak hukum tersebut.⁷

Menurut Bagir Manan, bahwa dalam sistem peradilan terpadu adalah keterpaduan antara penegak hukum. Keterpaduan dimaksudkan agar proses peradilan dapat

⁶ Sudarto, *Kapita Seseakta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm 118

⁷ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice, System Perspektif, Eksistensialisme, dan Abolisinisme)*, Bandung, 1996, hlm 17.

dijalankan secara efektif, efisien, saling menunjang dalam menemukan hukum yang tepat untuk menjamin keputusan yang memuaskan baik bagi pencari keadilan maupun menurut pandangan kesadaran, atau kenyataan hukum yang hidup dalam masyarakat pada umumnya.⁸

Penegakan hukum pidana apabila dilihat dari suatu proses kebijakan maka penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan kebijakan melalui beberapa tahap, yaitu :

1. Tahap formulasi, yaitu tahap penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang, tahap ini disebut dengan tahap legislatif.
2. Tahap aplikasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian, sampai tahap pengadilan, tahap ini disebut dengan tahap kebijakan yudikatif.
3. Tahap eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana secara konkrit oleh aparat penegak hukum, tahap ini disebut dengan tahap kebijakan eksekutif atau administratif.⁹

Menurut Sudarto, penegakan hukum dalam rangka penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiel spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual) atas warga masyarakat.

⁸ Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 93.

⁹ Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 13-14

- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil.
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overvelasting*).¹⁰

Joseph Goldstein membedakan penegakan hukum pidana menjadi 3 bagian yaitu :

1. *Total enforcement*, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturana-turan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Disamping itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan. Misalnya dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan (*klacht delicten*), ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai *area of no enforcement*.
2. *Full enforcement*, setelah ruang lingkup penegakan hukum pidana yang bersifat total tersebut dikurangi *area of no enforcement* dalam penegakan hukum ini para penegak hukum diharapkan penegakan hukum secara maksimal.
3. *Actual enforcement*, menurut Joseph Goldstein *full enforcement* ini dianggap *not a realistic expectation*, sebab adanya keterbatasan keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukannya *discretion* dan sisanya inilah yang disebut dengan *actual enforcement*.¹¹

Teori yang digunakan untuk menjawab permasalahan mengenai faktor yang mempengaruhi atau faktor penghambat dalam pelaksanaan penegakan hukum pidana adalah sebagai berikut :

- a. Faktor hukum itu sendiri;
- b. Faktor penegak hukum itu, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

¹⁰ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1997 Hlm, 44-48

¹¹ Muladi, *Op. Cit.* hlm. 256.

- d. Faktor masyarakat yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- e. Faktor kebudayaan yakni didasarkan sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasari pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.¹²

2. Konseptual

Kerangka konseptual adalah merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang akan diteliti atau di inginkan.¹³

Kerangka konseptual yang diketengahkan akan dibatasi pada konsepsi pemakaian istilah-istilah dalam penulisan ini yaitu analisis penegakan hukum oleh penyidik pegawai negeri sipil satuan polisi pamong praja terhadap pelanggaran peraturan daerah. Adapun pengertian dari istilah tersebut adalah :

- a. Analisis adalah penyelidikan dan penguraian terhadap suatu masalah untuk mengetahui keadaan yang sebenar-benarnya¹⁴
- b. Penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup¹⁵
- c. Penyidik pegawai negeri sipil adalah penyidik yang mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing

¹² *Ibid*, hlm 5

¹³ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm 132.

¹⁴ Sulchan Yasin *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1997, hlm 34.

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 3

dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik polri.¹⁶

- d. Satuan polisi pamong praja adalah bagian perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.¹⁷
- e. Pelanggaran adalah perbuatan melanggar; tindak pidana yang lebih ringan dari kejahatan.¹⁸
- f. Peraturan daerah adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.¹⁹

¹⁶ Pasal 7 Ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

¹⁷ Pasal 1 Angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja

¹⁸ Sulchan Yasin, *Op. Cit*, hlm 158

¹⁹ Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah