

# ***Quo Vadis* Peraturan Polri Nomor 8 Tahun 2021 dalam Pusaran Kewenangan Kejaksaan sebagai *Dominus litis***

**R. Muhamad Ibnu Mazjah**

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Adhyaksa, Jl. Margasatwa No.39, RT 1/RW 6, Jagakarsa, Jakarta Selatan  
Email: ibnu.mazjah@stih-adhyaksa.ac.id

Naskah diterima: 29 Februari 2024

Naskah direvisi: 25 April 2024

Naskah diterbitkan: 30 Juni 2024

## ***Abstract***

*The implementation of National Police Regulation Number 8 of 2021 on the Handling of Criminal Acts Based on Restorative Justice, with the prosecutor serving as the case controller (dominus litis), has the potential to create conflicts in authority within the restorative justice process, leading to disharmony in law enforcement. This article examines the position of National Police Regulation No. 8 of 2021 within the criminal justice system and explores whether the National Police has the authority to resolve criminal acts through restorative justice despite legal norms and principles indicating the prosecutor's authority as dominus litis. This research adopts normative legal methods, employing both a statutory and conceptual approach. The discussion results reveal that when conducted by the prosecutor's office, restorative justice aligns with the principle of dominus litis, wherein the authority to control and ensure effective law enforcement rests with the prosecutor's office. However, Article 109, paragraph (2) of the Criminal Procedure Code, which grants the National Police authority to halt investigations, seemingly conflicts with the prosecutor's dominus litis principle, leading to overlapping functions and authority. Therefore, the implementation of restorative justice policies necessitates synergy between law enforcement agencies. This article suggests that penal policies related to restorative justice should be more integrated into the legal framework, particularly concerning the direction of police duties and functions, adapting them to the roles and responsibilities of the prosecutor's office.*

**Keywords:** *restorative justice; National Police Regulation; dominus litis*

## **Abstrak**

Keberlakuan Peraturan Polri Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif dengan kewenangan kejaksaan sebagai pengendali perkara (*dominus litis*) berpotensi terjadi benturan kewenangan dalam pelaksanaan keadilan restoratif (*restorative justice*), yang memungkinkan terjadinya disharmoni dalam penegakan hukum. Artikel ini mengkaji bagaimana kedudukan Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 dalam perspektif sistem peradilan pidana; dan apakah Polri berwenang melakukan penyelesaian tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif, meski di sisi lain terdapat norma hukum dan asas hukum yang menunjuk kepada kewenangan kejaksaan sebagai *dominus litis*. Penyusunan artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Hasil pembahasan menyebutkan, bahwa *restorative justice* oleh kejaksaan bertumpu pada asas *dominus litis* yang bermakna bahwa kewenangan mengendalikan dan mengefektifkan penegakan hukum ada pada Kejaksaan. Tetapi Pasal 109 ayat (2) KUHP yang menjadi dasar kewenangan Polri untuk menghentikan penyidikan menjadi dasar yang kuat untuk menerapkan *restorative justice*, dalam praktik nampak tumpang tindih dengan fungsi dan kewenangan kejaksaan berdasarkan asas *dominus litis*. Oleh karena itu, dalam implementasi kebijakan *restorative justice* dibutuhkan sinergitas. Artikel ini merekomendasikan, kebijakan *penal policy* terkait pelaksanaan *restorative justice* perlu diatur lebih terintegratif dalam undang-undang terutama menyangkut arah tugas dan fungsi kepolisian dengan menyesuaikan pada kondisi tugas dan fungsi kejaksaan.

**Kata kunci:** *restorative justice; Peraturan Polri; dominus litis*

## I. Pendahuluan

Keadilan restoratif atau *restorative justice* merupakan suatu pendekatan dalam penegakan hukum yang menitikberatkan kepada terciptanya kondisi keadilan dan keseimbangan seperti posisi semula, melalui restitusi atau ganti rugi oleh pelaku kejahatan terhadap korban. Hal tersebut mengakomodasi salah satu tujuan hukum yaitu keadilan yang ditunaikan dengan cara mediasi di samping tujuan lainnya yakni kepastian hukum berbasis kemanfaatan. *Restorative justice* meliputi pemulihan hubungan antara pihak korban dan pelaku, yang dapat berupa kesepakatan bersama antara korban dan pelaku dimana pihak korban dapat menyampaikan mengenai kerugian yang dideritanya dan pelaku dapat memberikan ganti kerugian atas kerugian yang diderita oleh korban.<sup>1</sup>

Dalam proses acara pidana konvensional tentu saja penerapan *restorative justice* ini tidak dapat diterapkan dikarenakan asas legalitas/positivisme dimana bila unsur pidana telah terpenuhi tetap harus melalui persidangan yang memutuskan, walaupun antara pihak korban dan pelaku sudah terjadi perdamaian tidak serta merta menggugurkan tidak pidana.<sup>2</sup> Proses formal pidana yang lama tidak memberikan kepastian bagi pelaku dan korban tentu tidak serta merta memenuhi dan memulihkan hubungan antara korban dan pelaku, sehingga konsep *restorative justice* menawarkan proses pemulihan yang melibatkan pelaku dan korban secara langsung dalam penyelesaian masalahnya. Selaras dengan hal tersebut, masalah penting untuk mendapat atensi ialah pemahaman tentang *restorative justice* sebagai alternatif penyelesaian perkara pidana tetap harus dibedakan dengan penyelesaian perkara di luar pengadilan.<sup>3</sup>

Menurut Topo Santoso, *restorative justice* tidak sama dengan penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten proces*) atau *transactie* seperti di Belanda, atau *suspended prosecution*, dan lain sebagainya. Dengan demikian, aturan-aturan acara pidana (seperti penyelidikan, penyidikan, penuntutan, upaya paksa, penghentian perkara, pemeriksaan di pengadilan, pembuktian, putusan, upaya hukum) harus dilakukan dengan undang-undang (*wet*), tidak dapat dengan sembarang peraturan.<sup>4</sup> Hal yang juga menarik untuk dicermati adalah, terkecuali untuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA), ketentuan undang-undang baik undang-undang pidana materil maupun pidana formil belum mengatur secara eksplisit sehingga konsep *restorative justice* diterapkan melalui pendalaman dalam lingkup keilmuan pada ranah teori hukum. Dengan mendasarkan pada pendekatan teori hukum, maka validitas kebenaran pelaksanaan *restorative justice* diuji berdasarkan kepada konsep-konsep dan asas-asas yang dikenal dan berlaku dalam lingkup keilmuan hukum.

Pembahasan terkait aspek pidana materil arahnya tertuju kepada jenis-jenis tindak pidana yang memenuhi syarat untuk dilakukan upaya *restorative justice* sesuai ide dari konsep tersebut. Adapun aspek formil arahnya tertuju kepada asas legalitas berkaitan dengan hukum acara yang dapat menjadi alas hukum untuk menjadi dasar hukum penerapan *restoratif justice* dari segi kebijakan. Pembahasan mengenai aspek hukum pidana formil tidak terlepas dari sistem peradilan pidana (*Integrated Criminal Justice System*), dimana menurut Yudi Kristiana merupakan suatu sistem kekuasaan atau kewenangan menegakkan hukum, melalui kekuasaan kehakiman, di bidang hukum pidana.<sup>5</sup> Sebagai suatu sistem kekuasaan dan

1 Mirza Sahputra, "Restorative Justice as a Progressive Law in the Regulation of Indonesia", *Jurnal Transformasi Administrasi* 12, No. 1 (2022): 89.

2 *Ibid.*

3 Josephin Mareta, "Penerapan Restorative Justice Melalui Pemenuhan Restitusi pada Korban Tindak Pidana Anak", *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, No.4 (Desember 2018): 310.

4 Topo Santoso, "Sistem Peradilan Pidana, Kejaksaan dan Perkembangan Restorative Justice di Indonesia", *Materi, Simposium Nasional Komisi Kejaksaan RI dengan Tema Penguatan Peranan Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana (Masukan Terhadap Rancangan KUHAP)*, Jakarta, 8 Desember 2022, 64.

5 Syaiful Bakhri, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia dalam Perspektif Pembaruan, Teori, dan Praktik Peradilan*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2015), 141.

kewenangan, karakteristik hukum administrasi yang menonjol dan menjadi ciri dari negara hukum senantiasa menjurus terhadap pola tindakan aparat yang harus didasarkan kepada hukum. Bagi negara-negara yang memiliki ciri khas sistem hukum *civil law system*, termasuk Indonesia, hukum yang menjadi dasar bertindak dari aparat dimaksud adalah hukum administrasi yang bersifat tertulis. Tak dikecualikan dalam menerapkan konsep *restorative justice*, pola tindak aparat penegak hukum pun wajib didasarkan kepada aturan hukum meski dengan tujuan untuk mewujudkan keadilan.

Akan tetapi sehubungan dengan keadaan dimana ketentuan undang-undang belum secara tegas mengatur pelaksanaan *restorative justice*, di dalam praktik telah banyak melahirkan kebijakan di institusi penegak hukum sebagai pedoman sekaligus alas hukum untuk menyelesaikan perkara pidana melalui *restorative justice*. Kejaksaan Republik Indonesia (Kejaksaan) melahirkan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 (PERJA No. 15 Tahun 2020) tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Kebijakan dalam melaksanakan tugas penegakan hukum berdasarkan keadilan *restorative justice* yang dilakukan Kejaksaan berbasis pada tugas dan kewenangan Jaksa Agung selaku penuntut umum tertinggi dalam mengaktifkan proses penegakan hukum yang diberikan oleh undang-undang dengan memperhatikan asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan, serta kewenangan dalam menetapkan dan merumuskan kebijakan penanganan perkara untuk keberhasilan penuntutan demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani.<sup>6</sup> PERJA No. 15 Tahun 2020 adalah satu langkah strategis kejaksaan dalam mengoptimalkan fungsi penegakan hukum berdasarkan *restorative justice* yang dipandang

masih belum optimal. Selain PERJA No. 15 Tahun 2020, pemberlakuan kebijakan terkait *restoratif justice* sebelumnya telah dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dalam bentuk delapan

6 Diktum huruf c Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif.

produk Peraturan Mahkamah Agung dan Surat Edaran Mahkamah Agung antara lain meliputi Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHP, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pedoman Pelaksanaan Diversi dalam Sistem Peradilan Pidana Anak, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum dan Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan dan Pecandu Narkotika ke Dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial.<sup>7</sup>

Pasca terbitnya PERJA No. 15 Tahun 2020, kebijakan *restorative justice* diikuti oleh Kepolisian Republik Indonesia (Polri) selaku institusi yang berwenang menjalankan fungsi penyidikan dalam perkara pidana dengan mengeluarkan peraturan kebijakan *restorative justice* dalam bentuk Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 (Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021) tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif. Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 mendasarkan tindakannya tersebut kepada Pasal 16, Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka kebutuhan hukum masyarakat yang memenuhi rasa keadilan semua pihak.<sup>8</sup> Kebijakan Polri dalam menangani tindak pidana dengan menyandarkan pendekatan *restorative justice* ditengarai akibat dari pengaruh iklim penegakan hukum yang kian mengalami pergeseran dari konsep *retributive justice* ke arah *restorative justice*. Di satu sisi, berbagai permasalahan sosial lainnya terjadi berkaitan

7 Lampiran Surat Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum Nomor 1691/DJU/SK/PS.00/12/2020 Tanggal 22 Desember 2020 tentang Pedoman Penerapan *Restorative Justice* di Lingkungan Peradilan Umum, 1-2.

8 Diktum huruf b Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif.

dengan penegakan hukum seperti lembaga pemasyarakatan (Lapas) dan rumah tahanan (Rutan) yang melebihi kapasitas penghuninya baik terpidana maupun tahanan (*overcapacity*).

Jika dihadapkan pada permasalahan sosial yang meliputi kondisi penegakan hukum di Indonesia dengan segala kekurangannya, kebijakan penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif melalui Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 terlihat mengakomodasi langkah penegakan hukum yang berlandaskan pada suatu ide progresif. Tetapi dalam bingkai negara hukum, segala perbuatan termasuk penegakan hukum yang bertujuan mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan termasuk dan tidak terbatas pada kebijakan penanganan tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif oleh Polri harus tetap didasarkan kepada aturan hukum yang validitasnya dapat diuji melalui suatu proses berpikir hukum. Secara teoritik, validitas dari suatu tindakan hukum yang didasarkan pada cara berpikir hukum adalah ketika tindakan tersebut bersesuaian dengan aturan hukum, konsep hukum dan pada akhirnya filsafat hukum.

Isu yang mencuat di tengah pelibatan diri kepolisian sebagai lembaga penyidik dan penyidik dibicarakan menjadi subjek penentu kebijakan terkait penanganan perkara yang tidak dilanjutkan hingga ke tahap penuntutan adalah menyangkut isu kedudukan, tugas dan kewenangannya dalam suatu penyelesaian perkara pidana. Isu tersebut bertalian erat dengan sistem peradilan pidana yang mengetengahkan suatu konsep penegakan hukum oleh lintas administrasi dan kewenangan. Dalam bekerjanya sistem peradilan pidana setiap tindakan dari masing-masing komponen yang berada di dalamnya tidak berada di ruang hampa, akan tetapi merupakan hubungan timbal balik yang dalam tahap bekerjanya itu akan saling mempengaruhi tujuan yang hendak dicapai.

Salah satu pemantik dari penulisan artikel ini adalah norma hukum sekaitan dengan eksistensi kejaksaan selaku poros penegakan hukum yang menghubungkan lembaga penyidikan dengan pengadilan. Pelaksanaan penegakan hukum berdasarkan *restorative justice*

di dalam Pasal 139 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) berbunyi “*Setelah penuntut umum menerima atau menerima kembali penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dapat dilimpahkan ke pengadilan.*” Dalam konteks sistem peradilan pidana, pasal tersebut menunjukkan bahwa *restorative justice* merupakan diskresi dari institusi kejaksaan sebagai kewenangan yang diberikan undang-undang. Dengan demikian, pelaksanaan penyelesaian perkara pidana melalui mekanisme *restorative justice* pada tahap pra ajudikasi (tahap penyelidikan hingga penuntutan) secara realitas terjadi dualisme yakni yang dilaksanakan oleh Kejaksaan dan kepolisian.

Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 adalah untuk menjawab perkembangan kebutuhan hukum masyarakat yang memenuhi rasa keadilan semua pihak. Polri diberi wewenang oleh UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI untuk merumuskan konsep baru dalam penegakan hukum pidana yang mengakomodasi norma dan nilai yang berlaku dalam masyarakat sebagai solusi sekaligus memberikan kepastian hukum terutama kemanfaatan dan rasa keadilan masyarakat.<sup>9</sup> Oleh karena itu, Polri perlu mewujudkan penyelesaian tindak pidana dengan mengedepankan keadilan restoratif yang menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula serta keseimbangan perlindungan dan kepentingan korban dan pelaku tindak pidana yang tidak berorientasi pada pemidanaan.<sup>10</sup> Namun demikian, jika dalam hal penyelesaian *restorative justice* ini tidak atau kurang dipahami secara bersama-sama sekaligus disinergikan dengan baik maka berpotensi mengganggu proses berjalannya sistem peradilan pidana, akibat terjadinya gesekan kewenangan.

Setidaknya, menurut Puteri Hikmawati et.al, penerapan keadilan restoratif, oleh aparat penegak hukum yang mendasarkan pada

9 Armunanto Hutahaean, “Penerapan Restorative Justice oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk Mewujudkan Tujuan Hukum”, *Jurnal Hukum Tora* 8, No. 2 (2022): 145.

10 *Ibid.*

peraturan internal masing-masing institusi dalam hal penyelesaian perkara pidana selain daripada perkara anak yang berdasarkan pada Undang-Undang No. 11 Tahun 2012, tidak terkoordinasi.<sup>11</sup> Meskipun beberapa aparat penegak hukum telah melakukan koordinasi penanganan perkara pidana untuk menghentikan kasus melalui keadilan restoratif, namun masih terjadi ego sektoral dan belum adanya pemahaman yang sama di antara aparat penegak hukum dalam menerapkan keadilan restoratif yang terstandar, termasuk di dalamnya penerapan keadilan restoratif oleh aparat penegak hukum berbeda-beda jenis tindak pidananya.<sup>12</sup> Kondisi yang digambarkan tersebut tentu saja memberikan penguatan untuk mengetahui lebih jauh sekaligus memberikan sebuah preskripsi atas keberlakuan dan arah Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 dihubungkan dengan pola-pola kerja dan tujuan penegakan hukum yang terintegrasi dalam suatu rantai sistem peradilan pidana.

Oleh karena itu, berdasarkan uraian di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 dalam perspektif sistem peradilan pidana sebagai instrumen administrasi dalam suatu rantai penegakan hukum?
2. Apakah Polri berwenang melakukan penyelesaian perkara tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif, meski di sisi lain terdapat norma hukum dan asas hukum yang menunjuk kepada kewenangan kejaksaan sebagai *dominus litis* (pengendali perkara)?

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah untuk:

1. mengetahui kedudukan Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 dalam perspektif sistem peradilan pidana sebagai instrumen administrasi dalam suatu rantai penegakan hukum; dan

11 Puteri Hikmawati, et. al, *Quo Vadis Penerapan Prinsip Keadilan Restoratif dalam Penegakan Hukum* (Banyumas: Pena Persada Kerta Utama, 2023), 72.

12 *Ibid.*

2. mengetahui apakah Polri berwenang melakukan penyelesaian perkara tindak pidana berdasarkan keadilan restoratif, meski di sisi lain terdapat norma hukum dan asas hukum yang menunjuk kepada kewenangan kejaksaan sebagai *dominus litis* (pengendali perkara).

Dalam penelitian ini disajikan pula beberapa penelitian terkait *restorative justice* yang telah terpublikasi sebelumnya yakni oleh Mirza Sahputra dengan judul "*Restorative Justice as a Progressive law in The Regulation of Indonesia,*" ditulis dalam Jurnal Transformasi Administrasi, Volume 12, No.1 Tahun 2022. Artikel ini membahas masalah tentang perumusan konsep *restorative justice* yang merupakan wujud hukum progresif dalam penerapan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berikutnya, artikel dengan judul "Penerapan *Restorative Justice* oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk Mewujudkan Tujuan Hukum" yang ditulis oleh Armunanto Hutahaean, dalam Jurnal Hukum tora, Volume 8, No.2, Tahun 2022. Fokus dari artikel ini membahas tentang pelaksanaan *restorative justice* oleh penyidik dalam mewujudkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi masyarakat dan permasalahan yang timbul dengan diberlakukannya *restorative justice* dalam penyelesaian perkara tindak pidana.

Adapun artikel yang diangkat dalam penulisan ilmiah ini memiliki sudut pandang yang berbeda dengan kedua artikel tersebut. Artikel ini difokuskan pada aspek kewenangan Polri dalam melaksanakan kebijakan penyelesaian perkara pidana melalui keadilan restoratif berikut menguji validitas Peraturan Polri Nomor 8 Tahun 2021 dengan konsep sistem peradilan pidana sebagai suatu instrumen administrasi dalam penegakan hukum dan konsep mengenai *restorative justice*.

## II. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif yang bertujuan untuk mencari kebenaran koherensi dari tindakan penyidik polri dalam penanganan

perkara berdasarkan keadilan restoratif melalui Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 dengan ilmu hukum dan konsep-konsep hukum, terutama konsep tentang *restorative justice* dan konsep tentang sistem peradilan pidana sebagai batu ujinya. Penelusuran berdasarkan ilmu hukum dan konsep-konsep hukum dimaksud sekaligus merupakan pendekatan dalam penelitian yang dikenal dengan pendekatan undang-undang (*statuta approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Proses pengambilan kesimpulan dihasilkan berdasarkan penalaran hukum melalui proses berpikir secara deduktif setelah terlacak berbagai ketentuan perundang-undangan dan makna yang tersirat dari konsep-konsep hukum yang diteliti.

### III. Kepastian Hukum yang Berkeadilan Sebagai Tujuan dari Sistem Peradilan Pidana

#### A. Landasan Normatif Penyusunan Suatu Kebijakan

Penyelenggaraan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan oleh pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka dan imparial adalah manifestasi dari prinsip negara hukum yang secara nyata telah diakomodasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Prinsip negara hukum yang imparial dan merdeka sudah tentu memberikan arah penegakan hukum menuju terciptanya suatu kepastian dan keadilan bagi setiap warga negara sebagai bagian yang tak terpisahkan dalam isu perlindungan hak asasi manusia (HAM) demi terwujudnya kehidupan yang bermartabat. Di dalam ranah penegakan hukum pidana, proses penyelenggaraan peradilan yang melibatkan badan lain selaku komponen peradilan pidana dilakukan melalui upaya yang dinamakan "*due process of law*".

*Due process of law* adalah proses hukum yang benar, layak, adil, patut (*fair trial*) dan menjadikan hal itu sebagai suatu prinsip yang melandasi hukum acara secara universal. Sejarah *due process of law* memang bertautan dengan sejarah HAM. Di Inggris perjuangan HAM melahirkan dokumen sejarah yang dikenal dengan *Magna*

*Charta* (1215), disusul dengan *Bill of Rights* (1689), *Declaration Des Droit De l'Home et du Citoyen* (1789), *Declaration of Independen* (1876) dan *Declaration of Human Rights* (1948). Agar perlindungan terhadap HAM dapat terlaksana secara efektif dan universal, maka prinsip-prinsip perlindungan HAM haruslah diatur secara formal dalam ketentuan hukum agar setiap orang menaati dan menghormati HAM. Hukum dan HAM berlaku mengikat terhadap setiap orang dengan juga memperhatikan keseimbangan antara hak dan kebebasan individu serta kewajiban menghormati hak asasi orang lain dalam tatanan sosialnya.<sup>13</sup>

Hukum dan HAM pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari asas negara hukum yang ide awalnya dicetuskan oleh Plato dengan memperkenalkan *Nomoi*. Plato mengatakan, penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan yang baik. Kata pengaturan menurut Plato dapat dimaknai sebagai hukum, baik dalam arti luas maupun sempit. Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas didukung oleh muridnya, Aristoteles yang menuliskan dalam buku *Politica*.

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum. Selanjutnya Aristoteles menyebutkan, ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa tekanan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.<sup>14</sup>

Konsep negara hukum yang masih samar dalam waktu yang panjang kemudian mulai muncul dan populer pada abad ke 17 sebagai

13 Rahmat Efendy Al Amin Siregar, "Due Process of Law dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia Kaitannya dengan Perlindungan HAM", *Fitrah* 01, No. 1 (Juni 2015): 37.

14 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), 2.

akibat dari situasi sosial politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme. Golongan yang pandai dan kaya ditindas oleh kaum Bangsawan dan Gereja yang menumbuhkan etatisme (*l'etat cets moi*) menginginkan suatu perombakan struktur sosial politik yang tidak menguntungkan itu, karena itu mereka mendambakan suatu negara hukum yang liberal agar setiap orang dapat dengan aman dan bebas mencari penghidupan dan kehidupan masing-masing.<sup>15</sup> Lalu pada abad ke 19 konsep tentang negara hukum muncul secara lebih nyata berkat pemikiran Immanuel Kant yang kemudian mengilhami Friedrich Julius Stahl.

Immanuel Kant mengusung negara hukum sebagai *Nachtwaker staat* (negara penjaga malam) yang bertugas menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat melahirkan konsep negara hukum liberal. Adapun Julius Stahl merumuskan negara hukum dengan empat unsur yang meliputi (1) pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, (2) negara didasarkan pada teori *trias politica*, (3) pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*), dan (4) ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechmatige overheidsdaad*).<sup>16</sup> Gagasan negara hukum yang diusung Immanuel Kant dan Julius Stahl dikenal dengan istilah negara hukum formal karena menitikberatkan penyelenggaraan negara berdasarkan pada undang-undang. Ciri dari negara hukum formal ini di dalam penyelenggaraan sebuah negara bersifat pasif. Disebut pasif karena negara tidak berperan sama sekali terhadap kehidupan masyarakatnya.

Konsep negara hukum formal dengan model negara penjaga malam yang diusung Immanuel Kant dan Julius Stahl seiring zaman mulai ditinggalkan, karena keterlibatan negara dalam mengatur warga negaranya semakin mendesak untuk dilaksanakan. Oleh karenanya, pasca

perang dunia ke II tren negara hukum mulai berkembang menuju ke arah negara hukum modern atau negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). Paradigma dalam konsep negara hukum kesejahteraan ini senyatanya telah menggeser negara hukum sebagai *Nachtwaker staat*. Konsep dalam negara hukum kesejahteraan mengusung peran negara yang lebih bersifat aktif mengatur kehidupan sosial warganya. Hal ini yang menjadi sebab perilaku negara lebih aktif menggunakan kekuasaan dan kewenangan yang ada padanya. Mengingat negara sebagai subjek merupakan realitas politik yang dijalankan oleh manusia-manusia yang selalu cenderung menyalahgunakan kewenangannya, asas negara hukum dan asas negara demokrasi menjadi isu sentral karena fokus kedua isu tersebut senantiasa tertuju pada persoalan pembatasan kekuasaan. Berpangkal tolak pada soal pembatasan kekuasaan, maka instrumen hukum yang menjadi kerangka berpikir selanjutnya adalah hukum tata negara dan hukum administrasi menurut perspektif negara hukum formal dan *welfare state* guna menjawab isu seputar topik yang dibahas karena sebagai sebuah konsep keduanya saling melengkapi dari sisi kepastian hukum dan tujuan hukum.

Di dalam praktik, ruang lingkup administrasi negara tidak melulu tertuju pada penyelenggaraan tata usaha negara di ranah kekuasaan eksekutif maupun legislatif, tetapi juga mencakup ranah kekuasaan yudikatif dimana badan-badan peradilan menjadi pelakunya. Dalam artikel ini makna tata usaha negara sebagai bentuk lain dari pemerintahan perlu diklarifikasi kembali termasuk institusi Polri selaku penyelenggara administrasi negara didasarkan pada kedudukannya yang berada di bawah eksekutif sekaligus sebagai badan lain yang terkait dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana tertuang di dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009. Terkait kedudukan Polri yang juga merupakan penyelenggara administrasi dikuatkan oleh pandangan Van Vollenhoven yang menjelaskan makna kata "pemerintahan" dalam arti luas mencakup: (1) tindakan/

15 Muhamad Thahir Azhari, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Prenada Media, 2003), 14.

16 *Ibid.*

kegiatan pemerintahan dalam arti sempit (*bestuur*); (2) tindakan/kegiatan polisi (*politie*); (3) tindakan/kegiatan peradilan (*rechtspraak*); dan (4) tindakan membuat peraturan (*regeling, wetgeving*).<sup>17</sup>

Dalam sejarah hukum Eropa Kontinental, hukum administrasi lahir sebagai konsekuensi dari konsep negara hukum liberal pada abad 19. Konsep negara hukum liberal adalah keterikatan kekuasaan pemerintah pada undang-undang (asas legalitas; *wetmatigheidsbeginselen*) dan jaminan perlindungan hak-hak asasi.<sup>18</sup> Selaras dengan asas negara hukum, kewenangan untuk melakukan suatu tindakan administrasi yang dilakukan oleh organ pemerintah atau pejabat negara dalam penyelenggaraan pemerintah harus didasarkan pada sumber kewenangan yang secara jelas diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Kejelasan sumber kewenangan itu setidaknya akan memberikan legalitas atas perbuatan administrasi pemerintahan dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Di dalam hukum administrasi, asas legalitas/keabsahan (*legaliteit beginsel/wetmatigheid van bestuur*) mencakup tiga aspek yaitu wewenang, prosedur dan substansi, artinya wewenang, prosedur, dan substansi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan (asas legalitas), karena pada peraturan perundang-undangan tersebut sudah ditentukan tujuan diberikannya wewenang kepada pejabat administrasi, bagaimana prosedur untuk mencapai suatu tujuan serta menyangkut tentang substansinya.<sup>19</sup>

Penerapan asas legalitas, diungkapkan oleh Indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan.

Berikut ini uraian Indroharto terkait kepastian hukum dan kesamaan perlakuan dimaksud:<sup>20</sup>

“Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Sementara itu, kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan lebih dahulu, dengan melihat kepada peraturan-peraturan yang berlaku, maka pada dasarnya dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan. Dengan demikian, warga masyarakat lalu dapat menyesuaikan dengan keadaan tersebut.”

Jika ditilik lebih jauh pandangan Indroharto di atas, sebenarnya menjangkau fungsi hukum secara luas yakni terciptanya ketertiban yang didasarkan kepada sikap menghormati hukum untuk menjunjung asas kepastian hukum dan penghormatan terhadap hak asasi manusia sebagai cerminan dari perilaku yang menghargai antar sesama sebagai perwujudan dari asas demokrasi. Oleh karena itu, sungguh valid jika dikatakan bahwa hukum administrasi merupakan instrumen utama yang dibutuhkan dalam menciptakan kepatuhan secara positif bagi aparat negara bahkan masyarakat. Kepatuhan secara positif dapat dimaknai sebagai kepatuhan yang dapat dilihat berdasarkan pada realitas objektif karena didasarkan pada sifat tertulisnya suatu peraturan, terlepas dari sikap batin yang menerima atau menolak suatu keberlakuan hukum.

Betapapun demikian, penyelenggaraan negara yang didasarkan pada asas legalitas di dalam dinamika kehidupan sosial dianggap sudah tidak lagi memadai. Salah satu penyebabnya adalah perkembangan hukum tertulis dinilai tidak dapat mengimbangi perkembangan masyarakat yang bergerak lebih cepat. Bagir Manan mengatakan, hukum tertulis memiliki berbagai cacat bawaan dan cacat buatan sebagaimana diungkapkan pada uraian berikut ini:

“Sebagai ketentuan tertulis (written rule)

17 Widyawati Boodiningsih, “Kedudukan, Kewenangan dan Tindakan Hukum Pemerintah”, *Bahan Ajar, Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Narotama, Surabaya, 1.

18 Philipus M. Hadjon et al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2010), 6.

19 Rio Admiral Parikesit, “Penerapan Asas Legalitas (*Legaliteit Beginsel/Wetmatigheid Bestuur*) dalam Kebijakan Sentralisasi

Pengharmonisasian Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, No. 4 (Desember 2021): 454.

20 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 2.

atau hukum tertulis (written law), peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas sekedar “moment opname” dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan. Oleh karena itu, mudah sekali aus (out of date) bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin menyempit atau dipercepat (cange). Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang dapat dipersamakan sebagai pertumbuhan deret hitung, sedangkan perubahan masyarakat bertambah seperti deret ukur. Kelambanan pertumbuhan peraturan perundang-undangan yang merupakan cacat bawaan ini dapat pula makin diperburuk oleh berbagai bentuk cacat buatan, yang timbul akibat masuk atau dimasukkannya berbagai kebijakan atau tindakan yang mengganggu peraturan perundang-undangan sebagai sebuah sistem.<sup>21</sup>

Menyimak apa yang diuraikan oleh Bagir Manan, materinya tidak kurang merupakan buah pemikiran yang dihasilkan dari konsep negara hukum modern, yang kembali lagi ditegaskan oleh Miriam Budiharjo. Miriam menyampaikan tujuan negara hukum modern tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum semata, tetapi juga mencapai keadilan sosial (*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat,<sup>22</sup> sekaligus meningkatkan kualitas hidup masyarakat agar lebih sejahtera. Akan tetapi kesejahteraan rakyat tidak dapat dilakukan begitu saja tanpa suatu fondasi yang menjadi penopang agar dalam pelaksanaannya berjalan pada jalur yang benar (*on the track*) selaras dengan cita nasional.<sup>23</sup> Mengutip Yenny Yorisca, salah satu cara menyejahterakan rakyat suatu negara adalah adanya Pembangunan nasional yang dijamin oleh hukum.<sup>24</sup>

21 Bagir Manan, “Peranan Hukum Administrasi Negara dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” dikutip oleh Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), 2.

22 Miriam Budiharjo, “Dasar-Dasar Ilmu Politik” dikutip tidak

langsung oleh Wawan Ernawan, “Hak-Hak Masyarakat Adat atas Tanah Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia”, *Lex et Societatis* III, No. 5 (Juni 2015): 65.

23 Ibnu Mazjah, *Tindak Pidana Pencucian Uang Suatu Tinjauan Preskriptif*, (Surabaya: Cipta Media Nusantara, 2023), 4.

24 Yenny Yorisca, “Pembangunan Hukum yang Berkelanjutan: Langkah Penjaminan Hukum dalam Mencapai Pembangunan

Pembangunan nasional dengan penataan hukum hakikatnya merupakan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Jika diibaratkan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat didudukkan sebagai tujuan, maka kedudukan hukum tidak kurang sebagai sarana untuk mencapai tujuan tersebut. Hal itu disebabkan hukum bertugas mensistematisasi, mengorganisasi, dan mengarahkan hak dan kewajiban termasuk seluk beluk dan fungsi administrasi negara. Mendasarkan pada tujuan itu, eksekutif selaku organ yang mengendalikan jalannya pemerintahan dalam bertindak, senantiasa mengeluarkan produk administrasi baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun peraturan kebijakan (*beleidsregel*) sebagai penguat dari tindakannya. Teruntut peraturan kebijakan, dikeluarkan atas dasar penggunaan diskresi (*freies ermessen*). Dalam praktik, antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan batasannya sangat tipis sehingga sering sekali sulit dibedakan.

Peraturan perundang-undangan merupakan hukum yang *in abstracto* atau *general norm* yang bersifat mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (general).<sup>25</sup> Secara teoritis, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yakni: (1) perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. (2) perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>26</sup> Pada akhirnya definisi dari peraturan perundang-undangan tertuang di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Undang-Undang No. 12 Tahun 2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Nasional yang Berkelanjutan”, *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, No. 1, 2020, 98.

25 SF Marbun dan Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), 94.

26 Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 1988), 3.

adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Peraturan yang dibuat oleh lembaga-lembaga haruslah dibentuk atas perintah undang-undang atau memiliki dasar atribusi,<sup>27</sup> yakni wewenang yang diberikan undang-undang kepada lembaga atau pejabat negara tertentu. Berdasarkan ide negara hukum, jika lembaga negara dan/atau pejabatnya negara ingin melaksanakan suatu tindakan hukum maka harus didasarkan pada atribusi yang ada padanya terlebih dahulu. Sementara peraturan kebijakan adalah produk tata usaha negara yang dapat dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat negara tanpa disertai dengan atribusi dengan tujuan untuk kemaslahatan. Namun demikian, peraturan kebijakan yang didasarkan pada *freies Ermessen* harus tetap sejalan dengan konsep-konsep dasar dan asas-asas hukum administrasi. Pendayagunaan *freies Ermessen* oleh pejabat pemerintahan yang dilakukan dalam rangka usaha mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan negara yakni tercapainya masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera, dalam pelaksanaannya harus mendapat pengawalan baik dari unsur-unsur yang membatasi *freies Ermessen* itu maupun penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) sebagai pendamping.

Penerapan *freies Ermessen* memiliki syarat-syarat yang patut dijunjung jika tidak ingin dikatakan sangat ketat, sehingga dalam penggunaannya tidak justru menimbulkan bentuk kesewenang-wenangan. Atas dasar itu, Sjachran Basah mengemukakan unsur-unsur *freies Ermessen* dalam suatu negara hukum, yaitu:<sup>28</sup>

- a. ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;

- b. merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- c. sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- d. sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- e. sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba.
- f. sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Sedangkan AAUPB yang disetarakan dengan *algemene beginselenn van behoorlijk bestuur* (ABBB) harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah. Dapat pula dikatakan, bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, darimana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.<sup>29</sup> Dalam praktik di Nederland, AAUPB berikut ini telah mendapatkan tempat yang jelas yakni: Asas persamaan, asas kepercayaan, asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas pemberian alasan (motivasi), larangan "*detournement de pouvoir*" (penyalahgunaan wewenang) dan larangan bertindak sewenang-wenang.<sup>30</sup>

## B. Sistem Peradilan Pidana Sebagai Instrumen Administratif dalam Penegakan Hukum

Penegakan hukum pada dasarnya merupakan suatu upaya sistemik yang dilakukan untuk menjaga keseimbangan hak dan kewajiban demi kepentingan keutuhan hidup bersama di tengah masyarakat akibat adanya kepentingan atau hak seseorang maupun kelompok yang terlanggar di satu sisi kemudian ditindaklanjuti dengan tuntutan pertanggungjawaban berdasarkan hukum di sisi yang lain. Penegakan hukum berfungsi untuk menjaga ketertiban, keadilan, kepastian, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Agar penegakan hukum berjalan sesuai dengan harapan maka upaya yang dilakukan antara lain dengan menertibkan

27 Faishal Taufiqurrahman et al., "Asas-Asas dan Norma-Norma Hukum Administrasi Negara dalam Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Kebijakan dan Keputusan", *Mimbar*

*Yustitia* 5, No. 2 (Desember 2021): 95.

28 Sjachran Basah, "Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara" dikutip oleh Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), 179.

29 Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to Indonesian Administrative Law*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), 262.

30 *Ibid.*

fungsi, tugas, dan wewenang lembaga-lembaga yang bertugas menegakkan hukum menurut proporsi ruang lingkup tugas masing-masing, serta didasarkan atas sistem kerja sama yang baik dan mendukung tujuan yang hendak dicapai.

Salah satu instrumen administratif dalam penegakan hukum di Indonesia adalah sistem peradilan pidana terpadu yang juga dikenal dengan istilah *Integrated Criminal Justice System* dengan tujuan utamanya adalah terwujudnya suatu kepastian hukum yang berkeadilan dan mengupayakan agar pelaku kejahatan jera sehingga tidak lagi melakukan kejahatannya. Sebenarnya kata “terpadu” di dalam istilah sistem peradilan pidana menjadi suatu isu yang menarik karena layaknya sebuah sistem di dalamnya tentu terdapat keterpaduan. Oleh karena itu, tak heran Muladi menjelaskan bahwa kata “terpadu” dimaksud merupakan bentuk tekanan, agar supaya integrasi dan koordinasi lebih diperhatikan,<sup>31</sup> - di dalam praktik penegakan hukum yang melibatkan aparat dari beberapa lintas administrasi sekaligus lintas kewenangan – sebab fragmentasi dalam sistem peradilan pidana nampaknya merupakan *disturbing issue* di pelbagai negara.<sup>32</sup>

Menurut Samuel Walker, paradigma yang dominan dalam sistem peradilan pidana di Amerika Serikat adalah perspektif sistem dimana administrasi peradilan terdiri atas serangkaian keputusan mengenai suatu kasus kriminal dari petugas yang berwenang dalam suatu kerangka interelasi antara aparat penegak hukum dalam rangka pembaruan hukum.<sup>33</sup> Kerangka interelasi antara aparat penegak hukum yang dimaksud Walker, tersambung sebagaimana diutarakan Mardjono Reksodiputro dengan menggunakan istilah keterkaitan antara sub sistem dari sistem peradilan pidana yakni kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan masyarakat. Keterkaitan antara sub-sistem satu dengan yang lainnya adalah seperti “bejana - berhubungan”. Setiap masalah

dalam salah satu sub-sistem akan menimbulkan dampak pada sub – sistem lainnya.<sup>34</sup>

31 Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2018), 1.

32 *Ibid.*

33 Syaiful Bakhri, *Sistem Peradilan Pidana*, 239.

34 Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana*, (Depok:

*Disturbing issue* dalam sistem peradilan pidana yang disebut Muladi satu di antaranya teridentifikasi adalah menyangkut isu kewenangan dari masing-masing lembaga yang menjadi sub-sistemnya. Kewenangan masing-masing sub sistem tersebut di dalam proses penegakan hukum pidana merupakan ranah dari hukum acara pidana. Hukum acara pidana, secara filosofis mengandung makna bahwa hukum acara merupakan pembatasan kekuasaan dan wewenang berdasarkan konstitusi melalui kewenangan dan wewenang berdasarkan undang-undang.<sup>35</sup> Hukum acara pidana dimaknai juga sebagai keseluruhan peraturan hukum yang mengatur bagaimana caranya alat-alat penegak hukum melaksanakan dan mempertahankan hukum pidana.<sup>36</sup>

Jika ditilik lebih jauh makna sistem peradilan pidana yang didasarkan kepada konstitusi maka sistem peradilan pidana hakikatnya identik dengan sistem penegakan hukum pidana. Sistem penegakan hukum pidana pada dasarnya merupakan sistem kekuasaan/kewenangan menegakkan hukum. Kekuasaan/kewenangan menegakkan hukum ini dapat diidentikkan pula dengan istilah kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman berdasarkan konstitusi Pasal 24 ayat (1) dalam operasionalisasinya diturunkan secara limitatif ke dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 48 Tahun 2009), dimana kerangka sistem peradilan pidana itu secara implisit tersirat di dalam Pasal 38 ayat (2) yang berbunyi “Fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Penyelidikan dan penyidikan;
- b. Penuntutan;
- c. Pelaksanaan putusan;
- d. Pemberian jasa hukum; dan
- e. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan.”

Di tingkat operasional dalam Pasal 38 ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009 dituliskan:

Raja Grafindo Persada, 2020), 348.

35 Rocky Marbun et al., *Kapita Selekta Penegakan Hukum (Acara) Pidana Membongkar Tindak Tuturan dan Komunikasi Instrumental Aparat Penegak Hukum dalam Praktik Peradilan Pidana*, (Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2021), 7.

36 Luhut M. P. Pangaribuan, *Hukum Acara Pidana*, (Jakarta: Djambatan, 2013), 76.

“Ketentuan mengenai badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.” Pertanyaan tentang siapa pelaksana fungsi-fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana tertuang di dalam Pasal 38 ayat (3) tersebut, jawabannya terlacak pada KUHAP dan undang-undang organik dari masing-masing lembaga dimaksud, yang tentu saja tertuju kepada UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Apabila dikorelasikan fungsi dari badan-badan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dalam lingkup penegakan hukum pidana, tindakan aparat penegak hukum itu merupakan wujud dari keputusan hukum.

Menurut Topo Santoso, keputusan-keputusan di dalam sistem peradilan pidana dibuat dalam suatu rangkaian berurutan.<sup>37</sup> Polisi melakukan penangkapan/penahanan dan pemeriksaan tersangka sebelum diserahkan kepada jaksa, selanjutnya jaksa yang kemudian membuat keputusan menentukan apakah tersangka akan diajukan ke pengadilan atau tidak.<sup>38</sup> Tindakan aparat penegak hukum yang merupakan wujud dari keputusan hukum di sini, sangat tepat apa yang diungkapkan oleh Rocky Marbun bahwa hal tersebut menjadi ruang lingkup dari asas penataan kognitif secara semantik.<sup>39</sup> Asas penataan kognitif bersandar pada logika sebagai suatu metode untuk meneliti ketepatan penalaran, sedangkan semantik sebagai kebenaran formal dari segi bahasa berperan melacak kebenaran yang tertuang di dalam suatu aturan hukum.

Beranjak kemudian yang perlu dipikirkan sehubungan dengan kegiatan kognitif dalam

lingkup penegakan hukum dimaksud adalah tindakan Polri yang melakukan langkah hukum *restorative justice* dengan mendasarkan kepada Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021.

37 Topo Santoso, *Materi*, 11.

38 *Ibid.*

39 Rocky Marbun et al., *Kapita Selekta Penegakan Hukum*, 7.

Demi menjawab pertanyaan terkait validitas Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 berdasarkan penalaran hukum, terlebih dahulu perlu dijelaskan kedudukan Polri selaku pemegang kewenangan konstitusional didasarkan pada hakikat tugas dan fungsi Korps Bhayangkara dimaksud. Merujuk kepada UUD 1945, keberadaan institusi Polri bersama-sama dengan Tentara Nasional Indonesia diatur di dalam BAB XII Pasal 30 tentang pertahanan dan keamanan negara. Selain itu, Polri memiliki kedudukan dan fungsi sebagai alat negara yang menjaga kemandirian dan ketertiban, melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.<sup>40</sup>

Mengenai fungsi Polri disebutkan di dalam Pasal 30 UUD 1945 yang menjalankan fungsi keamanan dipertegas lagi di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dimana tujuannya adalah guna mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.<sup>41</sup> Jika dihubungkan dengan sistem peradilan pidana, pengembangan fungsi Polri itu memiliki dua mata pedang dimana satu mata pedang memiliki fungsi mencegah terjadinya kejahatan dan fungsi menegakkan hukum. Dalam fungsi pencegahan, pengembangan tugas-tugas Polri terpancar pada upaya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Sementara fungsi lainnya adalah fungsi penegakan hukum. Fungsi penegakan hukum mensyaratkan polisi harus berdiri di atas peraturan hukum.<sup>42</sup> Akan tetapi, sehubungan dengan fungsi penegakan hukum dalam tataran pelaksanaan, sudah sepatutnya dipisahkan dari fungsi-fungsi pencegahan.

Pemisahan fungsi pencegahan dengan fungsi penegakan hukum tujuannya agar

40 Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

41 Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia

42 Ryanto Ulil Anshar et al., “Tugas dan Fungsi Polisi Sebagai Penegak Hukum dalam Perspektif Pancasila”, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, No. 3, 2020, 362.

tidak sampai terjadinya tumpang tindih dalam pelaksanaan kewenangan yang berpotensi menimbulkan maladministrasi terutama karena tugas penegakan hukum yang diemban Polri erat kaitannya dengan tugas-tugas kekuasaan kehakiman. Baik Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 yang menjadi pintu masuk maupun ketentuan peraturan perundang-undangan selanjutnya mempertegas kewenangan Polri yakni melakukan penyelidikan dan penyidikan perkara tindak pidana baik tindak pidana umum maupun tindak pidana khusus. Pertanyaan yang masih menggelayut adalah sehubungan dengan isu pencegahan dan penegakan hukum tentang perumusan Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 sebenarnya berada di wilayah mana? Jika perumusan Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 diberlakukan melalui pendekatan tugasnya yang berada di ranah pencegahan merupakan isu yang sejalan dengan tugas perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, masih kurang tepat. Namun jika perumusan Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 itu dipahami melalui pendekatan penegakan hukum, rasanya kurang mengakomodasi asas kepastian hukum.

Bagaimanapun pelaksanaan *restorative justice* sebagai suatu alternatif pemidanaan harus dilaksanakan dengan merujuk kepada hukum acara atau hukum formil guna menyelenggarakan atau mempertahankan peraturan-peraturan hukum materiel. Sebagaimana telah diuraikan di muka tentang asas negara hukum, hukum acara merupakan salah satu bagian inti dari suatu penyelenggaraannya sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dengan isu utama adalah pembatasan terhadap kekuasaan negara dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Begitupun dalam kerangka sistem peradilan pidana yang merupakan kerangka interelasi antara aparat penegak hukum, derap langkah dan kebijakan yang dilakukan masing-masing subsistemnya harus memikirkan eksistensi dan kewenangan subsistem lainnya guna menjaga agar jalannya sistem tersebut tetap berjalan terpadu sesuai dengan kebijakan hukum pidana yang telah ditetapkan.

Tanpa memikirkan (baca : mengabaikan) kewenangan dari subsistem peradilan pidana lainnya, maka apa yang telah dikemukakan oleh Muladi perihal munculnya fragmentasi dalam sistem peradilan pidana adalah suatu hal logis. Alih-alih menjalankan kebijakan dalam penegakan hukum melalui suatu pemikiran progresif yang terjadi justru menimbulkan gesekan dalam pelaksanaan tugas dari masing-masing lembaga. Suatu hal yang perlu mendapatkan atensi, bahwa *restoratif justice* dalam koridor hukum acara membutuhkan akuntabilitas dan transparansi sehingga tidak malah menimbulkan penyalahgunaan kewenangan oleh aparat penegak hukum, sebagaimana diungkapkan ST. Burhanuddin, "RJ itu ranum, dapat dimanfaatkan untuk mencari uang. Peluangnya ada. Perkara yang tadinya harus diselesaikan dalam sidang, melalui RJ ini dapat diputuskan di luar sidang. Tersangkanya diuntungkan. Kemudian kasus ini tidak dipersoalkan oleh korban karena ada perdamaian, ini sangat ranum untuk dimanfaatkan. Sangat mudah untuk disalahgunakan."<sup>43</sup>

### **C. Melacak Kewenangan Polri dalam Penanganan Perkara Berdasarkan Keadilan Restoratif dalam Pusaran Kewenangan Kejaksaan Sebagai Dominus Litis (Pengendali Perkara)**

Kehadiran *restorative justice* sebagai suatu alternatif pemidanaan diidentifikasi bersamaan dengan perkembangan ide mediasi penal. Mediasi penal merupakan salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan (yang biasa dikenal dengan ADR atau "*Alternative Dispute Resolution*" atau ada pula yang menyebutnya "*Appropriate Dispute Resolution*"). ADR pada umumnya digunakan di lingkungan kasus-kasus perdata, bukan untuk kasus-kasus pidana. Namun, dalam perkembangan wacana teoritik maupun pembaharuan hukum pidana di berbagai negara, ada kecenderungan kuat menggunakan mediasi

<sup>43</sup> ST Burhanudin, *Mengubah Paradigma Keadilan*, (Bandung: Marja, 2022), 21.

penal sebagai salah satu alternatif penyelesaian masalah di bidang hukum pidana.<sup>44</sup>

Konsep keadilan restoratif pertama kali diperkenalkan oleh Albert Eglash pada tahun 1977 yang mencoba membedakan tiga bentuk peradilan pidana, yakni *retributive justice*, *distributive justice*, dan *restoratif justice*.<sup>45</sup> Namun demikian, jauh sebelum Eglash memperkenalkan gagasannya, peradaban dan tradisi Arab Kuno, Yunani, Romawi Kuno, Hindustan, masyarakat Budha, Tao, dan Konfusius, sudah jauh-jauh menerapkan keadilan restoratif. Dalam masyarakat Budha, Tao, dan Konfusius, telah menerapkan keadilan restoratif dalam menyelesaikan masalah hukum melalui postulat "*he who atones is forgiven*" yang berarti "dia yang menebus, diampuni".<sup>46</sup> Dalam Islam, konsep *restoratif justice* didahului dengan sikap memaafkan. Pemaafan dalam hukum pidana Islam merupakan dasar hukum yang kuat yang diatur dalam Al-Qur'an. Ada beberapa dalil Al-Qur'an yang menguraikan tentang pemaafan di antaranya sebagai berikut:<sup>47</sup>

- 1) Qur'an Surah Al-Baqaroh ayat 178;
- 2) Qur'an Surah Asy-Syurah ayat 40;
- 3) Qur'an Surah An-Nur ayat 22;
- 4) Qur'an Surah At-Tagabun ayat 64;
- 5) Qur'an Surah Al-Maidah ayat 13; dan
- 6) Qur'an Surah Al-A'raf ayat 199;

Dalam hukum positif di Indonesia, makna pemaafan terhadap pelaku tindak pidana yang ada saat ini terbatas pada ketentuan tentang grasi yang pengaturannya merujuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Namun, pemberian grasi tidak dapat diartikan sebagai implementasi dari konsep keadilan restoratif karena prosesnya sudah mencapai putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Sementara konsep pemaafan sebagai

jiwa yang melandasi pelaksanaan *restorative justice* yang terjadi di tahap pra ajudikasi lebih tepatnya dari tahap penyelidikan hingga penuntutan terbilang minim, jika tidak ingin dikatakan belum jelas atau samar. Dengan keterbatasan hukum positif terkait hukum acara tentang pemaafan dalam sistem peradilan pidana inilah, kreasi dari aparat penegak hukum muncul dalam berbagai bentuk kebijakan.

Perspektif hukum acara pidana senantiasa berpandangan kepastian hukum dalam hal perumusan kebijakan *restorative justice* menjadi suatu isu yang mendesak dan fundamental. Ide *restorative justice* sebagai alternatif pembedaan tentu saja sangat berhubungan dengan masalah pertanggungjawaban pidana, sehingga perbincangan mengenai ada atau tidaknya perbuatan pidana dalam penyelesaian perkara melalui mekanisme *restorative justice* sudah selesai. Dalam kaitan tersebut, Suparji Ahmad menegaskan, penyelesaian perkara yang ditempuh melalui mekanisme *restorative justice*, perbuatan yang dilakukan oleh pelaku tersebut sudah selesai penuh (*voltooid*) dan dapat dibuktikan pidananya.<sup>48</sup> Disebabkan peristiwa yang terjadi itu memenuhi unsur perbuatan pidana yang *voltooid* sesuai ancaman undang-undang, maka kebijakan aparat penegak hukum dalam penyelesaian perkara pidana harus bersesuaian dengan instrumen hukum acara pidana.

Dalam hubungannya dengan perbuatan pidana yang sudah *voltooid* pada suatu fakta, peristiwa atau keadaan, juga perlu dilihat lagi ketentuan Pasal 1 angka 5 yang berbunyi "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-cara yang diatur dalam undang-undang ini." Sementara itu, Pasal 1 angka 2 yang berbunyi "penyidikan

44 Barda Nawawi Arief, *Mediasi Penal Penyelesaian Perkara di Luar Pengadilan*, (Semarang: Pustaka Magister, 2012), 3.

45 ST Burhanudin, *Keadilan Restoratif dalam Bingkai Hati Nurani*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 2021), 14.

46 *Ibid.*

47 Muhammad Muslih Hisyam, "Tinjauan Asas Pemaafan dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Indonesia pada Perkara Tindak Pidana Pembunuhan", *Indonesia Berdaya 4*, No.1 Tahun 2023, 356.

48 Suparji Ahmad, *Penguatan Peran Jaksa dalam Restorative Justice, Media Penal, Deferred Prosecution Agreement, Plea Bargaining, Materi*, Simposium Nasional Komisi Kejaksaan RI dengan Tema Penguatan Peranan Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana (Masukan Terhadap Rancangan KUHAP), Jakarta, 8 Desember 2022, 64.

adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”. Baik Pasal 1 angka 5 dan Pasal 1 angka 2 tersisip tugas dan kewenangan penyidik dan penyidik dalam hal menemukan ada tidaknya perbuatan pidana dilengkapi dengan proses penetapan tersangka.

Selanjutnya, Pasal 1 angka 6 huruf a KUHP yang berbunyi “jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap”. Kemudian Pasal 1 angka 6 huruf b “penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim”. Norma hukum di dalam KUHP yang membatasi kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan pada masing-masing institusi pada akhirnya menimbulkan relung pertanyaan apakah hal itu tidak berlaku dalam kaitannya dengan penyelesaian perkara melalui *restorative justice*? Padahal dengan menyepakati bahwa suatu perkara yang diselesaikan melalui *restorative justice* sudah *voltooid*, maka penyelesaian perkara melalui instrumen administrasi dengan menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) sepertinya menjadi tidak relevan. Hal ini didasarkan pada alasan bahwa perbuatan pidana itu memang terjadi, sehingga penyelesaian perkara melalui *restoratif justice* lebih memberat ke arah penghentian penuntutan yang merupakan ranah kewenangan dari kejaksaan.

Dalam hal penghentian penyidikan melalui *restorative justice* Polri menyandarkan norma hukum Pasal 109 ayat (2) KUHP terkait penghentian penyidikan berdasarkan frasa “demi hukum” yang kemudian dituangkan ke dalam Pasal 16 ayat (2) huruf e Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 berbunyi “...penerbitan penghentian penyidikan dengan alasan demi hukum...”. Alasan penghentian demi hukum dimaksud dapat diterima sebagai diskresi yang

dimiliki Polri untuk menentukan kebijakan dalam tugas penegakan hukum perihal perkara tersebut dapat dilanjutkan ke tahap penuntutan atau tidak. Di dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana (Peraturan Kapolri Nomor 14 Tahun 2012) makna penghentian demi hukum dibatasi berdasarkan Pasal 76 huruf c yakni pada hal-hal yang berkaitan dengan:

1. tersangka meninggal dunia;
2. perkara telah kadaluarsa;
3. pengaduan dicabut (khusus delik aduan); dan
4. tindak pidana tersebut telah memperoleh putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*nebis in idem*).

Peraturan Polri ini sebenarnya merupakan penjabaran dari norma hukum di dalam KUHP yakni:

1. Pasal 75 KUHP, yakni adanya pencabutan pengaduan dalam hal delik aduan
2. Pasal 76 KUHP, yakni perkara *nebis in idem*
3. Pasal 77 KUHP, yakni tersangka meninggal dunia
4. Pasal 78 KUHP, yakni karena alasan daluarsa

Akan tetapi Polri telah meralat kebijakan tersebut melalui penerbitan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 (Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019) tentang Pencabutan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Tahun 2012. Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 terdapat perluasan makna penghentian penyidikan yang didasarkan pada frasa demi hukum dimana bunyi dari pasalnya sebagai berikut “Penghentian penyidikan dapat dilakukan untuk memenuhi kepastian hukum, rasa keadilan dan kemanfaatan hukum”. Dengan meletakkan tafsir penyidikan dihentikan demi hukum sesuai Pasal 30 ayat (2) Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019, maka penyidikan dihentikan demi hukum dimaknai pada hal-hal yang bersifat pada tujuan hukum. Dengan memaknai penyidikan dihentikan

demokrasi hukum pada hal-hal yang bersifat tujuan hukum sebagaimana bunyi dari Pasal 30 ayat (2) Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019, maka tidak heran jika Polri menilai penanganan perkara berdasarkan keadilan restoratif sebagai bagian dari kewenangannya. Akan tetapi pertanyaan selanjutnya yang harus dijawab apakah meletakkan penafsiran penyidikan dihentikan demi hukum sebagaimana dimaksud dapat dipandang valid dalam konteks pengembangan ilmu hukum?

Sebabnya, dalam ruang dan waktu yang bersamaan terdapat asas dan norma hukum yang tak kalah kuat merujuk makna *restorative justice* sebagai bagian dari tugas dan kewenangan jaksa selaku pemegang kuasa negara di bidang penuntutan. Kejaksaan di dalam suatu rantai penegakan hukum, secara universal diakui sebagai institusi yang menjadi pengendali perkara atau sebagai pemilik perkara. Kedudukannya sebagai pengendali perkara dikenal dengan asas *dominus litis*, suatu asas yang terkandung di dalam *Guidelines on the Role of Prosecutors* yang diadopsi dari Kongres PBB ke-8 (delapan) tentang Pencegahan Tindak Pidana dan Penanganan Terhadap Para Pelaku Kejahatan, di Havana, Cuba pada tahun 1990. Dominus litis berasal dari bahasa latin, *dominus* berarti yang berarti “pemilik” dan *litis* berarti “perkara”, sehingga secara harfiah dapat diartikan jaksa sebagai pemilik atau pengendali perkara. Sebagai pemilik artinya dia berhak dan berwenang sesuai ketentuan hukum untuk menangani perkara tersebut.

Kejaksaan sebagai pengendali perkara menempati kedudukan sentral dalam penegakan hukum, karena kejaksaan bertanggung jawab dalam merumuskan dan mengendalikan kebijakan penegakan hukum agar berjalan efektif. Hal ini tidak terlepas dari kedudukannya sebagai lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, serta kewenangan lainnya berdasarkan undang-undang.<sup>49</sup> Institusi kejaksaan pula yang dapat menentukan suatu kasus dapat dinyatakan lengkap atau tidak dan menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan

ke pengadilan atau tidak.<sup>50</sup> Di dalam KUHAP, asas *dominus litis* dapat dilihat di dalam Pasal 139 sebagai landasan pijak bagi jaksa dalam hal pemberian diskresi ketika menangani suatu perkara pidana. Pasal 139 KUHAP berbunyi “Setelah penuntut umum menerima atau menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan”. Mendasarkan kepada Pasal 139 KUHAP ada kewenangan yang bersifat atributif diberikan kepada jaksa selaku komponen dari sistem peradilan pidana yang menjadi poros penghubung antara fungsi penyidikan untuk kemudian dilimpahkan ke pengadilan.

Asas *dominus litis* berdasarkan sistematika hukum kembali dikukuhkan oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021. Jika di dalam KUHAP kedudukan jaksa dan penuntut umum hanya diatur secara parsial dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya, di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 kedudukan jaksa secara institusional disebut secara gamblang sesuai bunyi Pasal 1 angka 1 yakni “...Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-Undang”. Jika tetap berpegang teguh kepada doktrin keterpaduan dalam konteks tercapainya tujuan dari sistem peradilan pidana yang salah satunya adalah menertibkan fungsi, tugas, dan wewenang komponen-komponen pelaksanaannya, penataan tugas dari masing-masing komponen-komponen tersebut berdasarkan asas kepastian hukum yang bersifat imparial harus menjadi perhatian serius. Berkenaan dengan peradilan pidana, kebijakan dan arah penegakan hukum yang akan dijalankan sehubungan dengan terjadinya suatu tindak pidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 ada pada lembaga kejaksaan yakni mencakup wewenang dan tanggung jawab dalam

6 Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021.

7 ST Burhanuddin et al., *Membedah Undang-Undang Kejaksaan “Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 2022), 13.

hal menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum, mengefektifkan penegakan hukum serta mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Bahkan selaras dengan tujuan peradilan pidana, ST Burhanuddin menegaskan bahwa hakikat dari penuntutan yang menjadi ruang lingkup dari tugas jaksa tersisip pula tanggung jawab masalah penyidikan oleh institusi penyidik yakni Kepolisian untuk kemudian dipertahankan di pengadilan.

Berikut ini kutipan pernyataan dari ST Burhanuddin: “Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 membangun sistem peradilan pidana terpadu yang mana kewenangan penyidikan dan penuntutan adalah kesatuan nafas dalam proses penuntutan yang tidak dapat dipisahkan. Penyidikan dan penuntutan bukanlah suatu proses *check and balance*. Hal ini dikarenakan segala hasil dari penyidikan, baik-buruknya, benar-salahnya, bahkan jujur bohongnya pekerjaan penyidik dalam rangka melakukan proses penyidikan, seluruhnya akan menjadi tanggung jawab penuh dari jaksa penuntut umum di persidangan untuk mempertahankan segala jenis pekerjaan penyidik. Bercermin dari sistem hukum di dunia yaitu *civil law system* di Belanda dan *common law system* di Amerika Serikat, ruang lingkup penuntutan sudah dimulai dari tahapan pengumpulan alat bukti, atau yang biasa disebut dengan penyidikan. *Check and balance* sejatinya berada di pengadilan yang merupakan ujung dari penyelesaian perkara pidana dalam menguji kebenaran atas fakta-fakta hukum yang diajukan.”<sup>51</sup>

Dengan berbagai kekurangan dan kelebihan yang ada pada sistem peradilan pidana pada saat ini, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan di bidang penuntutan, Undang-Undang No. 11 Tahun 2021 telah mengakomodasi kebijakan dalam mengendalikan dan mengefektifkan penegakan hukum ada pada institusi kejaksaan. Setidaknya tujuan dari penegakan hukum yang lebih menjamin adanya kepastian, keadilan dan kemanfaatan sedapat mungkin mampu diwujudkan melalui penerapan asas-asas dalam hukum acara pidana berkaitan dengan kewenangan jaksa di dalam undang-undang tersebut yang meliputi asas *single prosecution system*, asas *dominus litis*, dan asas oportunitas.

Kembali kepada isu terkait kebijakan Polri yang meletakkan upaya *restoratif justice* sejajar dengan tujuan hukum yakni keadilan, kepastian, dan kemanfaatan, sesungguhnya masih menyisakan pertanyaan yang harus diklarifikasi dalam konteks pengembangan disiplin ilmu hukum. Sebagaimana telah dijelaskan di depan, isu terkait kepastian hukum, termasuk menyangkut kewenangan, menuntut setiap tindakan administrasi yang dilakukan oleh organ pemerintah atau pejabat negara dalam penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada sumber kewenangan yang secara jelas diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Kejelasan sumber kewenangan itu akan memberikan legalitas atas perbuatan administrasi pemerintahan dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Asas legalitas/keabsahan yang meliputi wewenang, prosedur dan substansi dalam pelaksanaannya tetap wajib dipedomani dalam setiap tindakan administrasi, meskipun tindakan tersebut dilakukan untuk mencapai kemanfaatan hukum.

Penerapan asas legalitas, dalam tatanan sistem peradilan pidana sebagai suatu entitas penegak hukum lintas administrasi sangat dibutuhkan untuk menjamin terciptanya tertib hukum bagi masing-masing institusi maupun aparat penegak hukumnya. Terbersit ungkapan dari L.J. Van Apeldoorn, bahwa tujuan hukum ialah mengatur pergaulan hidup agar tercipta suatu ketertiban dan pada akhirnya perdamaian. Menurut Van Apeldoorn, perdamaian di antara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan manusia yang tertentu, berupa kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda, dan sebagainya. Tentu saja konsep tersebut dapat diadopsi dalam lingkup sistem peradilan pidana yang komponen di dalamnya memiliki hubungan interaksi, karena perlindungan atas kehormatan, kewenangan dan kepentingan dari masing-masing institusi terhadap institusi lainnya terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsinyapun juga merupakan unsur yang mutlak harus dipertahankan. Jika keadaan hukumnya sulit diprediksi karena tidak adanya suatu kepastian,

---

8 *Ibid*, 11.

munculnya benturan kewenangan di antara komponen sistem peradilan pidana tersebut merupakan suatu keniscayaan.

#### IV. Penutup

##### A. Simpulan

Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif merupakan produk peraturan kebijakan yang dilandasi pada semangat penegakan hukum guna mencapai tujuan-tujuan hukum. Akan tetapi penegakan hukum yang hanya dilandasi pada tujuan-tujuan hukum tanpa dukungan atau setidaknya tidaknya diimbangi oleh suatu *penal policy* sebagai unsur terpenting sistem peradilan pidana, dalam penerapannya menjadi timpang. Ketimpangan yang nampak terjadi yaitu terkait pengaturan fungsi komponen sistem peradilan pidana dalam hal ini kepolisian selaku lembaga penegak hukum yang melaksanakan fungsi penyidikan, pada celah hukum yang amat tipis menjalankan pula peran dan fungsi kejaksaan sebagai penentu kebijakan perkara pidana, sehingga menimbulkan kesan terjadinya tumpang tindih kewenangan kejaksaan yang dijalankan oleh kepolisian

Memang, dari sisi legalitas Peraturan Polri No. 8 Tahun 2021 memiliki validitas yang dapat dibenarkan oleh hukum dengan alasan kewenangan yang bersifat diskresional Polri, terlebih demi tercapainya tujuan-tujuan hukum manakala perkembangan kehidupan masyarakat bergerak kian dinamis. Hanya saja, pada kondisi dimana terjadi ketidakselarasan terkait pelaksanaan peran dan fungsi masing-masing lembaga yakni kepolisian dan kejaksaan, proses pencapaian dalam mewujudkan tujuan-tujuan hukum yang dijalankan menjadi tidak *ajeg*, bahkan justru menimbulkan akibat kontra produktif dalam penegakan hukum itu sendiri. Hal ini disebabkan, ketika mengimplementasikan penegakan hukum melalui *restorative justice* memungkinkan terjadinya disharmoni akibat dipicu oleh benturan kewenangan dan ego sektoral penegak hukum di masing-masing lembaga. Memang benar, dinamika masyarakat

yang terus berkembang menuntut Polri untuk berkreasi dalam tugasnya memenuhi harapan masyarakat guna mencapai keadilan. Namun yang juga perlu diperhatikan adalah penegasan dari sisi pengaturan undang-undang yang lebih terintegratif menyangkut isu tentang arah tugas dan fungsi kepolisian di era modern dengan menyesuaikan pada kondisi tugas dan fungsi kejaksaan di era berlakunya Undang-Undang No. 11 Tahun 2021.

##### B. Saran

Berkenaan dengan penanganan perkara berdasarkan keadilan restoratif dengan mendasarkan kepada kewenangan penyidik untuk menghentikan penyidikan demi hukum, dalam tataran pelaksanaan perlu memerhatikan aspek kepastian karena penafsiran frasa “demi hukum” yang terlalu luas dikhawatirkan menimbulkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Seiring dengan kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kewenangan akibat penafsiran norma hukum yang luas tersebut, dalam penyelesaian perkara berdasarkan keadilan restoratif, akuntabilitas, transparansi, pelibatan unsur masyarakat dan penguatan instrumen administrasi lainnya perlu diperketat berikut pemberian akses kepada publik untuk menerima informasi atas setiap penyelesaian perkara melalui sarana media massa atau sarana informasi lainnya.

Sehubungan dengan sistem peradilan pidana dimana kejaksaan sebagai pengendali perkara juga memiliki kewenangan sentral dalam pengendalian perkara, dalam jangka pendek, penyelesaian perkara berdasarkan keadilan restoratif diperlukan sinergitas, koordinasi dan penyamaan visi, sehingga ada kesinambungan dalam penanganan perkara sampai di tahap penuntutan. Koordinasi dan penyamaan visi dapat dilakukan melalui penandatanganan nota kesepahaman atau *Memorandum of Understanding* (MoU) antara kepolisian dan kejaksaan sebagai langkah awal mewujudkan suatu kepastian hukum. Sementara di dalam jangka panjang, diperlukan adanya perumusan norma hukum yang lebih jelas dan tegas terkait kewenangan masing-masing lembaga yakni

kepolisian dan kejaksaan dalam hal penyelesaian perkara berdasarkan keadilan restoratif dalam bentuk undang-undang, termasuk menyangkut pengaturan tentang tugas dan fungsi masing-masing lembaga penegak hukum secara lebih terfokus, tidak terjadi tumpang tindih serta disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat terhadap tugas dan fungsi penegak hukumnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Suparji, *Penguatan Peran Jaksa dalam Restorative Justice, Media Penal, Deferred Prosecution Agreement, Plea Bargaining, Materi*, Simposium Nasional Komisi Kejaksaan RI dengan Tema Penguatan Peranan Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana (Masukan Terhadap Rancangan KUHP), Jakarta, 8 Desember 2022.
- Anshar, Ryanto Ulil et al., "Tugas dan Fungsi Polisi Sebagai Penegak Hukum dalam Perspektif Pancasila", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, No. 3 Tahun 2020, 359 - 372.
- Arief, Barda Nawawi, *Mediasi Penal Penyelesaian Perkara di luar Pengadilan*, Semarang: Pustaka Magister, 2012.
- Atmasasmita, Romli, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2001.
- Azhari, Muhamad Thahir, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Prenada Media, 2003.
- Bakhri, Syaiful, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia dalam Perspektif Pembaruan, Teori, dan Praktik Peradilan*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Boodiningsih, Widyawati, "Kedudukan, Kewenangan dan Tindakan Hukum Pemerintah", *Bahan Ajar, Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Narotama, Surabaya.
- Burhanudin, ST, *Keadilan Restoratif dalam Bingkai Hati Nurani*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 2021.
- , ST, *Mengubah Paradigma Keadilan*, Bandung: Marja, 2022.
- Burhanuddin, ST et al., *Membedah Undang-Undang Kejaksaan "Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Pancasila, 2022.
- Effendy, Marwan, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Hadjon, Philipus M. et al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2010.
- , Philipus M. et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to Indonesian Administrative law*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Hikmawati, Puteri et. al, *Quo Vadis Penerapan Prinsip Keadilan Restoratif dalam Penegakan Hukum*, Banyumas: Pena Persada Kerta Utama, 2023.
- Hisyam, Muhammad Muslih, "Tinjauan Asas Pemaafan dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Indonesia pada Perkara Tindak Pidana Pembunuhan", *Indonesia Berdaya* 4, No.1 Tahun 2023, 353 - 359.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008.
- Huthaeen, Armunanto, "Penerapan Restorative Justice oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk Mewujudkan Tujuan Hukum", *Jurnal Hukum Tora* 8, No. 2 Tahun 2022, 140 – 148.

- Marbun, Rocky et al., *Kapita Selekta Penegakan Hukum (Acara) Pidana Membongkar Tindak Tuturan dan Komunikasi Instrumental Aparat Penegak Hukum dalam Praktik Peradilan Pidana*, Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2021.
- Marbun, SF dan Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Mareta, Josephin, "Penerapan *Restorative Justice* Melalui Pemenuhan Restitusi pada Korban Tindak Pidana Anak", *Jurnal legislasi Indonesia* 15, No. 4 (Desember 2018): 309- 319.
- Mazjah, Ibnu, *Tindak Pidana Pencucian Uang Suatu Tinjauan Preskriptif*, Surabaya: Cipta Media Nusantara, 2023.
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2018.
- Pangaribuan, Luhut M. P., *Hukum Acara Pidana*, Jakarta: Djambatan, 2013.
- Parikesit, Rio Admiral, "Penerapan Asas Legalitas (*legaliteit Beginsel/Wetmatigheid Bestuur*) dalam Kebijakan Sentralisasi Pengharmonisasian Peraturan Perundang- undangan", *Jurnal legislasi Indonesia* 18, No. 4 (Desember 2021): 450 - 459.
- Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif.
- Reksodiputro, Mardjono, *Sistem Peradilan Pidana*, Depok: Raja Grafindo Persada, 2020.
- Sahputra, Mirza, "Restorative Justice as a Progressive Law in The Regulation of Indonesia", *Jurnal Transformasi Administrasi* 12, No. 1 Tahun 2022, 87-96.
- Santoso, Topo, "Sistem Peradilan Pidana, Kejaksaan dan Perkembangan *Restorative Justice* di Indonesia", *Materi*, Simposium Nasional Komisi Kejaksaan RI dengan Tema Penguatan Peranan Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana (Masukan Terhadap Rancangan KUHAP), Jakarta, 8 Desember 2022.
- Siregar, Rahmat Efendy Al Amin, "*Due Process of law* dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia Kaitannya dengan Perlindungan HAM", *Fitrah* 01, No. 1 (Juni 2015): 35- 46.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang- undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 1988.
- Taufiqurrahman, Faishal et al., "Asas-Asas dan Norma-Norma Hukum Administrasi Negara dalam Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Kebijakan dan Keputusan", *Mimbar Yustitia* 5, No. 2 (Desember 2021): 95.
- Wawan Ernawan, "Hak-Hak Masyarakat Adat atas Tanah Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia", *lex et Societatis III*, No. 5 (Juni 2015): 65.
- Yorisca, Yenny, "Pembangunan Hukum yang Berkelanjutan: Langkah Penjaminan Hukum dalam Mencapai Pembangunan Nasional yang Berkelanjutan", *Jurnal legislasi Indonesia* 17, No. 1 Tahun 2020, 98 - 111.