

BAB III

Perspektif Negara Hukum Terhadap Fenomena Pembentukan Mekanisme Penyelesaian Perkara Pidana Melalui Peraturan Internal Lembaga Penegak Hukum

Pada bagian ini penulis akan mengulas hasil temuan wawancara yang dilakukan dengan Jaksa Fungsional pada sekretariat Jaksa Agung Pidana Umum, Erni Mustikasari¹³⁵, dan Kepala Pusat Informasi Kriminal Nasional Bareskrim Polri, Heru Dwi Pratondo¹³⁶, yang dianalisis menggunakan konsep negara hukum.

3.1. Fenomena Penyusunan Kebijakan Internal Lembaga Penegak Hukum Berdasarkan Perspektif Negara Hukum (*rule of law*)

Terdapat beberapa permasalahan yang timbul dari fenomena pembentukan peraturan internal lembaga penegak hukum, yaitu:

1. Pemahaman lembaga penegak hukum dalam memahami keadilan restoratif dalam agenda pembangunan RPJMN 2020-2024.

Salah satu isu strategis dalam agenda memperkuat stabilitas Polhukhankam dan transformasi pelayanan publik RPJMN 2020-2024 adalah penegakan hukum nasional yang berupaya untuk memperkuat dan memperbaiki dimensi pembangunan sistem peradilan, dengan menggunakan pendekatan konsep keadilan restoratif dalam memperbaiki sistem peradilan pidana. Agenda ini, menurut Erni, telah dipahami berbeda oleh lembaga penegak hukum yaitu seakan-akan setiap kebijakan yang dibentuk oleh lembaga penegak hukum dinilai harus memuat keadilan restoratif¹³⁷.

¹³⁵ Wawancara dengan Erni Mustikasari, pada 5 Juli 2022, dilakukan secara daring.

¹³⁶ Wawancara dengan Heru Dwi Pratondo, pada 28 Juli 2022, dilakukan di Pusat Informasi Kriminal Nasional Bareskrim Polri, Jakarta.

¹³⁷ Wawancara dengan Erni Mustikasari, pada 5 Juli 2022, dilakukan secara daring.

Akibat dari pemahaman lembaga penegak hukum tersebut, menurut Erni, di satu sisi hal ini membawa hal positif, yaitu masing-masing lembaga memiliki mekanisme yang memulihkan. Akan tetapi, di sisi lain, hal ini juga berkembang secara tidak sehat. Keadilan restoratif digunakan sebagai alat oleh masing-masing lembaga untuk memperkuat kewenangan masing-masing lembaga sehingga berakibat pada adanya tarik menarik kewenangan¹³⁸.

Terdapat dua fungsi dari konsep negara hukum yaitu *pertama*, untuk membatasi penggunaan kekuasaan negara yang sewenang-wenang dan tidak adil. Dalam fungsi ini negara hukum berfungsi untuk melindungi warga negara dari kekuasaan negara. *Kedua*, untuk melindungi harta benda dan kehidupan warga negara dari pelanggaran atau penyerangan oleh sesama warga negara¹³⁹.

Keadilan restoratif memandang kejahatan merupakan suatu pelanggaran interpersonal, dengan demikian pendekatan yang digunakan melibatkan pemangku kepentingan dalam suatu perkara, terutama pelaku dan korban, untuk mengatasi mencari penyelesaian atas tindak pidana yang dilakukan pelaku. Melalui kerangka keadilan restoratif tersebut, apabila dikaitkan dengan kedua fungsi konsep negara hukum, maka penggunaan konsep keadilan restoratif dalam agenda RPJMN 2020-2024 seharusnya ditujukan untuk mencapai fungsi kedua dari konsep negara hukum, yaitu untuk melindungi warga negara dari pelanggaran atau penyerangan oleh sesama warga negara.

¹³⁸ *Id.*

¹³⁹ Bedner, *supra note* 33, hlm. 50-51

Apabila agenda RPJMN 2020-2024 dipahami oleh lembaga penegak hukum sebagai alat untuk memperkuat kewenangannya, dan mengesampingkan tujuan utama yang ingin dicapai untuk kepentingan warga negara, maka hal ini perlu dikaji menggunakan konsep negara hukum. Konsep negara hukum yang berkembang di Indonesia, salah satunya adalah 12 prinsip negara hukum yang dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie, yaitu (1) supremasi hukum; (2) persamaan dalam hukum; (3) asas legalitas; (4) pembatasan kekuasaan; (5) organ-organ eksekutif independen; (6) peradilan bebas dan tidak memihak; (7) peradilan tata usaha negara; (8) peradilan tata negara; (9) perlindungan hak asasi manusia; (10) bersifat demokratis; (11) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara; dan (12) transparansi dan kontrol sosial¹⁴⁰.

Prinsip pembatasan kekuasaan dilakukan melalui penerapan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Hal ini berkaitan dengan adanya kecenderungan dari setiap kekuasaan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang. Sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton bahwa “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.*” Sehingga, untuk mencegah kesewenang-wenangan, kekuasaan harus dibatasi dengan pemisahan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat “*check and balances*”, yang dengan demikian kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan¹⁴¹.

¹⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 2004), hlm. 124-129.

¹⁴¹ *Id.*, hlm. 125.

Stephen Holmes berpendapat bahwa pembatasan kekuasaan negara justru meningkatkan efektivitas kekuasaan tersebut, karena negara seringkali merasa mereka membutuhkan lebih banyak kekuasaan yang tidak dibatasi daripada kekuasaan yang sebenarnya baik untuk mereka. Hal ini biasanya dilakukan dengan argumentasi bahwa negara perlu melindungi warga negara satu sama lain¹⁴². Menurut hemat penulis, apabila seluruh lembaga, terutama lembaga penegak hukum diberikan amanat untuk menerapkan keadilan restoratif dalam kebijakan lembaga masing-masing hal ini potensi kesewenang-wenangan dalam penerapan yang seharusnya kewenangan untuk menerapkan keadilan restoratif dibatasi.

Berdasarkan hasil wawancara penulis, menurut Erni, perlu dilakukan pengawasan horizontal antar lembaga dalam penerapan keadilan restoratif agar tidak terjadi tarik menarik kewenangan¹⁴³. Dalam penerapan keadilan restoratif di Kepolisian, Heru berpendapat bahwa perlu pengawasan ketat untuk menguji ketepatan penerapan keadilan restoratif dan terdapat kebutuhan untuk mengintegrasikan peraturan yang menerapkan keadilan restoratif dari masing-masing lembaga penegak hukum¹⁴⁴.

Salah satu ukuran penting dalam menilai efektivitas sistem hukum dalam membawa derajat ketertiban yang bermanfaat bagi hubungan sosial adalah fungsi interaksi antar elemen-elemen yang membentuk sistem hukum, atau dapat disebut “interinstitusional”¹⁴⁵. Seperti halnya kewenangan hakim yang menangani perkara

¹⁴² Bedner, *supra note* 33, 51-52

¹⁴³ Wawancara dengan Erni Mustikasari, pada 5 Juli 2022, dilakukan secara daring.

¹⁴⁴ Wawancara dengan Heru Dwi Pratondo, pada 28 Juli 2022, dilakukan di Pusat Informasi Kriminal Nasional Bareskrim Polri, Jakarta.

¹⁴⁵ Guillermo A. O'Donnell, *Why the Rule of Law Matters*, *Journal of Democracy*, Vol. 15 (4) (2004):32-46, hlm. 37

pidana akan menjadi nihil jika tidak digabungkan dengan kewenangan polisi, jaksa, dan lain-lain. Sehingga, secara horizontal, dalam sistem hukum yang demokratis tidak ada lembaga atau pejabat negara yang boleh lepas dari kontrol hukum atas keabsahan tindakannya¹⁴⁶.

Menurut hemat penulis agenda yang dimuat dalam RPJMN 2020-2024 untuk menerapkan keadilan restoratif di setiap lembaga terlalu luas dalam arti bahwa hal tersebut diagendakan kepada setiap kementerian dan lembaga. Hal ini berakibat pada masing-masing lembaga menerapkan keadilan restoratif berdasarkan kepentingan untuk meningkatkan kewenangan masing-masing lembaga. Sehingga, berdasarkan prinsip pembatasan kewenangan dalam konsep negara hukum, kewenangan untuk melakukan keadilan restoratif seharusnya dibatasi dengan tidak memberikan kewenangan secara luas ke setiap lembaga, dan perlu mekanisme kontrol untuk mengawasi penerapan konsep keadilan restoratif dalam proses penegakan hukum.

2. Ketiadaan dasar hukum untuk menerapkan keadilan restoratif dalam peraturan internal lembaga penegak hukum, yang mengakibatkan perbedaan dasar hukum yang digunakan oleh masing-masing lembaga.

Konsep keadilan restoratif belum diakomodasi dalam KUHP dan KUHP. Sehingga, dalam menerapkan konsep keadilan restoratif ke dalam peraturan internal lembaga penegak hukum, masing-masing lembaga berupaya mencari dasar hukum yang terdapat dalam hukum yang berlaku untuk dapat menjadi dasar penerapan konsep

¹⁴⁶ *Id.*

keadilan restoratif. Akibatnya, dasar hukum yang digunakan masing-masing lembaga berbeda-beda.

Kebutuhan akan legalitas formal pengaturan keadilan restoratif dalam KUHP dan KUHAP menjadi kebutuhan masing-masing lembaga penegak hukum untuk menjamin kepastian hukum dalam penerapan keadilan restoratif. Dalam wawancara penulis dengan Heru Dwi Pratondo, disampaikan bahwa peraturan internal yang dibentuk kepolisian terkait keadilan restoratif bersifat sementara untuk mengisi kekosongan hukum saat ini¹⁴⁷. Lebih lanjut menurut Heru, apabila KUHAP telah mengatur mengenai keadilan restoratif, maka peraturan internal yang dibentuk Kepolisian tidak lagi berlaku¹⁴⁸.

Prinsip supremasi hukum dalam konsep negara hukum menjelaskan bahwa terdapat pengakuan normatif dan empiris akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif merupakan pengakuan yang tercermin dalam hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian masyarakat bahwa hukum itu memang tertinggi (*supreme*)¹⁴⁹. Hal ini berkaitan dengan beberapa elemen prosedural dalam konsep negara hukum sebagaimana dijelaskan oleh Adriaan Bedner.

Pertama terdapat elemen *rule by law* bahwa hukum pada prinsipnya harus bersifat umum dalam muatannya dan harus diketahui. Hal ini berarti seseorang tidak boleh

¹⁴⁷ Wawancara dengan Heru Dwi Pratondo, pada 28 Juli 2022, dilakukan di Pusat Informasi Kriminal Nasional Bareskrim Polri, Jakarta.

¹⁴⁸ *Id.*

¹⁴⁹ Asshiddiqie, *supra note* 140, hlm. 124.

mengesampingkan pentingnya aturan berdasarkan hukum bagi pemerintah, yang juga merupakan langkah awal menuju legitimasi yang didasarkan pada pemerintahan yang legal dan rasional. Apabila negara bertindak tanpa dasar hukum, maka negara telah menumbangkan elemen ini¹⁵⁰.

Pembentukan peraturan internal lembaga penegak hukum yang menerapkan keadilan restoratif, dilakukan berdasarkan agenda RPJMN 2020-2024. Akan tetapi ketika agenda RPJMN 2020-2024 tersebut ingin dilaksanakan, namun terdapat kekosongan hukum untuk mengatur hal yang diagendakan oleh RPJMN 2020-2024, seharusnya lembaga penegak hukum dapat menggunakan rasionalitas dalam menanggapi kekosongan hukum tersebut. Seperti dengan bersinergi dengan lembaga penegak hukum lainnya untuk menyusun peraturan di tingkat yang lebih tinggi untuk membentuk norma umum penerapan keadilan restoratif, atau mendorong terlebih dahulu tercapainya revisi KUHAP agar dapat memberikan dasar hukum dalam pembentukan peraturan-peraturan pelaksana yang menerapkan konsep keadilan restoratif.

Selanjutnya, terdapat elemen tindakan negara tunduk pada hukum yang mensyaratkan adanya dasar hukum bagi setiap tindakan pemerintah (asas legalitas) dan menuntut pemerintah untuk mematuhi aturannya sendiri. Terdapat permasalahan dengan legalitas bahwa konsep terbuka seperti “kepentingan umum/bersama” dapat digunakan pemerintah sesuai dengan keinginannya sendiri¹⁵¹. Peraturan internal yang

¹⁵⁰ Bedner, *supra note* 33, hlm. 57

¹⁵¹ *Id.*

dibentuk lembaga penegak hukum berdasarkan keadilan restoratif belum memiliki dasar hukum terkait penerapan keadilan restoratif.

Dasar hukum yang digunakan berasal dari aturan hukum yang tersedia, yang menurut lembaga penegak hukum, memiliki karakteristik serupa dengan keadilan restoratif, seperti Kejaksaan menggunakan Pasal 82 KUHP sebagai dasar penerapan keadilan restoratif. Akan tetapi, berdasarkan uraian sebelumnya, penggunaan dasar hukum yang tersedia, tidak sepenuhnya tepat untuk menerapkan konsep keadilan restoratif selama hal tersebut belum diatur dalam norma umum.

Selain itu, terkait alasan kepentingan umum, menurut Heru walaupun belum terdapat dasar hukum untuk menerapkan keadilan restoratif, akan tetapi justifikasi pembentukan peraturan internal Kepolisian untuk menerapkan keadilan restoratif diperoleh dari masyarakat yang setuju dengan penerapan keadilan restoratif¹⁵². Sehingga aturan tersebut dibentuk dengan alasan menjawab kebutuhan masyarakat. Akibatnya, hal ini menimbulkan ketidakseragaman dasar hukum yang digunakan masing-masing lembaga dalam menerapkan konsep keadilan restoratif yang juga berakibat pada kepastian hukum dalam penerapannya.

Kedua elemen sebelumnya berkaitan dengan elemen legalitas formal yang berbicara tentang prediktabilitas masyarakat dalam bertindak, agar dapat memprediksi tindakan yang akan berisiko terkena sanksi¹⁵³. Terdapat beberapa hal yang dapat membantu untuk melihat keberadaan legalitas formal yaitu terkait kejelasan hukum

¹⁵² Wawancara dengan Heru Dwi Pratondo, pada 28 Juli 2022, dilakukan di Pusat Informasi Kriminal Nasional Bareskrim Polri, Jakarta.

¹⁵³ Bedner, *supra note* 33, hlm. 60

yang diatur, apakah ada hukum yang berlaku surut, stabilitas hukum, penerapan secara umum, dan aksesibilitas hukum yang dibuat¹⁵⁴. Aturan hukum yang jelas, konsisten, dan berlaku umum dapat membantu warga negara dalam merencanakan tindakannya dan dapat memprediksi bagaimana negara akan merespons.

Menurut penulis, masing-masing lembaga penegak hukum telah menyusun mekanisme dengan jelas dari segi penyusunan aturan tertulis. Akan tetapi, dengan penggunaan dasar hukum yang berbeda-beda, dan ketiadaan dasar hukum untuk menerapkan konsep keadilan restoratif, hal ini dapat membingungkan warga negara dalam hal konsistensi penerapannya dalam rangkaian proses penegakan hukum. Tidak hanya bagi warga negara, namun antara lembaga penegak hukum perbedaan mekanisme yang dibentuk dapat membingungkan dalam penerapannya.

3. Pembentukan mekanisme penyelesaian perkara dalam peraturan internal lembaga penegak hukum tanpa diikuti perubahan dalam KUHAP.

Terdapat setidaknya satu persamaan alasan Kepolisian dan Kejaksaan mengatur mekanisme penyelesaian perkara berdasarkan keadilan restoratif dalam peraturan internal, yaitu untuk mendorong percepatan pengaturan mekanisme ini di undang-undang yang lebih umum, dan untuk mempermudah masuknya ide mekanisme ini dalam revisi KUHAP.

Terkait elemen tindakan negara tunduk pada hukum, Tamanaha memberikan definisi lainnya bahwa ketika pemerintah ingin mengubah undang-undang, mereka tidak sepenuhnya bebas untuk mengubah dengan cara apapun yang mereka inginkan.

¹⁵⁴ *Id.*, hlm. 71.

Terdapat pembatasan pada kewenangan pembuatan undang-undang, dan ada hal tertentu yang tidak dapat dilakukan dengan atau atas nama hukum¹⁵⁵.

Hal ini berkaitan dengan tujuan dibentuknya peraturan internal Kejaksaan dan Kepolisian yang menerapkan keadilan restoratif untuk mengisi kekosongan hukum dan mendorong percepatan pengaturan konsep keadilan restoratif di undang-undang yang lebih umum. Akan tetapi untuk menerapkan suatu konsep baru dalam sistem hukum tidak dapat dengan bebas diterapkan dalam peraturan-peraturan internal, terutama dengan membentuk mekanisme penyelesaian perkara. Hal tersebut tetap perlu diatur terlebih dahulu dalam undang-undang yang lebih umum agar dapat memberikan kepastian hukum dalam proses penegakan hukum.

Lebih lanjut menurut Tamanaha, bahwa seringkali pejabat pemerintah tidak mematuhi hukum, ketika suatu tujuan cukup penting bagi seorang penguasa, hukum yang menghalangi tidak lebih dari ketidaknyamanan untuk dielakkan¹⁵⁶. Menurut penulis, hal ini memiliki keterkaitan dengan latar belakang pembentukan Pedoman Jaksa Agung Nomor 18 Tahun 2021, yaitu untuk optimalisasi asas oportunitas dan fungsi *dominus litis* jaksa. Kejaksaan memiliki tujuan untuk mengoptimalkan kewenangannya dalam penuntutan, yang dilakukan melalui pembentukan peraturan internal berdasarkan keadilan restoratif. Hal ini, menurut penulis, membuat samar tujuan pembentukan peraturan tersebut, apakah sepenuhnya untuk menerapkan keadilan restoratif, atau untuk memperkuat kewenangan dengan cara menerapkannya melalui agenda penerapan keadilan restoratif yang diamanatkan RPJMN 2020-2024.

¹⁵⁵ Tamanaha, *supra note* 36, hlm. 115.

¹⁵⁶ *Id.*, hlm. 117

Hal tersebut menggambarkan isu besar dari ketiadaan dasar hukum keadilan restoratif dan kaitannya dengan agenda RPJMN 2020-2024. Konstruksi agenda optimalisasi penggunaan regulasi yang tersedia dalam peraturan perundang-undangan yang mendukung keadilan restoratif, dan optimalisasi peran lembaga untuk melakukan dan mengedepankan alternatif penyelesaian sengketa, telah membuka celah untuk mengesampingkan tujuan pemulihan dalam konsep keadilan restoratif, untuk menggunakan agenda ini sebagai cara untuk memperkuat kewenangan masing-masing lembaga.

Agenda “optimalisasi penggunaan regulasi yang tersedia” di tengah kekosongan hukum terkait konsep keadilan restoratif, membuka penafsiran bebas lembaga-lembaga penegak hukum, untuk akhirnya menafsirkan secara bebas tentang pembentukan mekanisme berdasarkan keadilan restoratif, yang sesuai dengan kebutuhan masing-masing lembaga untuk memperkuat kewenangannya. Seperti dengan Kejaksaan berpandangan bahwa Kepolisian telah menggunakan diskresinya bertentangan dengan hukum dan berpengaruh terhadap kewenangan pra penuntutan yang dimiliki penuntut umum¹⁵⁷. Di sisi lain, Wakil ketua umum Ikatan Sarjana dan Profesi Kepolisian (ISPP), Sisno Adiwino, menyatakan bahwa terdapat keberatan atas revisi Undang-Undang Kejaksaan yang mengancam kewenangan Polri, dan seyogyanya harus menunggu revisi KUHAP¹⁵⁸.

Hal ini adalah sebagian dari “pertarungan” kewenangan antar lembaga penegak hukum, yang kemudian kembali terlihat setelah adanya agenda RPJMN 2020-2024.

¹⁵⁷ Wawancara dengan Erni Mustikasari, pada 5 Juli 2022, dilakukan secara daring.

¹⁵⁸ Aristo Marisi Adiputra Pangaribuan, *Menyegarkan Pendekatan Studi Hukum Acara Pidana*, Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada, Vol. 33 (2) (2021): 373-400, hlm. 394.

Menurut Ralph Rossum, proses acara pidana terdiri dari beberapa segmen yang dilakukan oleh beberapa aktor penegak hukum, yang masing-masing memiliki filosofi dan tujuan penegakan hukum yang berbeda, serta distribusi kekuasaan yang berbeda. Rossum lebih lanjut berpendapat bahwa, kemandirian penegak hukum dapat dipertemukan melalui tujuan bersama, yang hanya dapat dicapai apabila terdapat relasi yang stabil atau insentif bersama di antara mereka¹⁵⁹.

Menurut hemat penulis, dengan dibentuk berbagai peraturan internal lembaga penegak hukum yang mengatur kewenangan masing-masing lembaga, berdampak pada sinkronisasi dan kualitas aturan hukum di Indonesia apabila tidak diikuti dengan revisi KUHAP. Terdapat benturan kewenangan dari mekanisme yang dibentuk masing-masing lembaga yang juga dapat berimplikasi pada kepastian hukum warga negara dalam suatu proses penegakan hukum. Salah satu fungsi konsep negara hukum adalah untuk membatasi kesewenangan negara. Menurut Bedner, penolakan atas supremasi hukum berarti mengambil risiko terkait legitimasi internal dan eksternal suatu rezim, yang sama halnya dengan menolak demokrasi¹⁶⁰. Sehingga, menurut penulis, hal ini tetap harus diakomodasi dalam revisi KUHAP sebagai solusi.

¹⁵⁹ *Id.*, hlm. 385

¹⁶⁰ Bedner, *supra note* 33, hlm. 53.