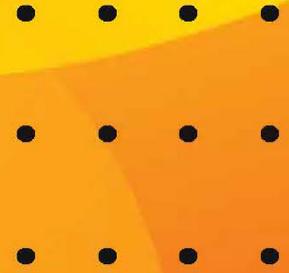




*Kementerian PPN/
Bappenas*

KERANGKA KELEMBAGAAN DALAM PROSES PENEGAKAN HUKUM DAN SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA





*Kementerian PPN/
Bappenas*

KERANGKA KELEMBAGAAN DALAM PROSES PENEGEKAN HUKUM DAN SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA

Ketua Pelaksana Kegiatan:

Direktur Hukum dan Regulasi

Prahesti Pandanwangi, S.H., Sp.N., LL.M.

Tim Penyusun:

Kementerian PPN/BAPPENAS:

Tanti Dian Ruhama, S.H., M.H.

Dian Widyaningrum, S.H.

Penulis:

Indonesia Judicial Research Society:

Adery Ardhan Saputro, S.H., LL.M.

Dio Ashar Wicaksana, S.H., M.A.

Matheus N. Siagian, S.H.

Mulki Shader, S.H., LL.M.

Rima Ameilia, M.Krim

Meyriza Violyta, S.H.

Josua Satria Collins, S.H.

Layouter:

Kementerian PPN/BAPPENAS:

Arif Azharrahman, S.H.

Daftar Isi

BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar belakang.....	1
1.2. Pertanyaan Penelitian.....	3
1.3. Ruang Lingkup Penelitian.....	3
1.4. Metodologi Penelitian.....	5
1.5. Hasil Penelitian.....	9
1.6. Pelaksana Penelitian	9
BAB II MENENGGOK KEMBALI PERENCANAAN, MONITORING, DAN EVALUASI KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DI INDONESIA.....	10
2.1. Kantor Staf Presiden Republik Indonesia.....	10
2.2. Kepolisian Republik Indonesia	18
2.2.1. Sejarah Polri	18
2.2.2. Sistem Kelembagaan Kepolisian Republik Indonesia.....	21
2.2.3. Mekanisme Penyusunan Kebijakan Polri	28
2.3. Kejaksaan Republik Indonesia.....	30
2.3.1. Sejarah Kejaksaan	30
2.3.2. Struktur Kelembagaan Kejaksaan dalam Pemerintahan di Indonesia	35
2.3.3. Tupoksi Kejaksaan dalam Perencanaan, Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pidana	37
2.4. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional).....	39
2.4.1. Sejarah Bappenas.....	39
2.4.2. Struktur Kelembagaan Bappenas dalam Pemerintahan Indonesia	44
2.4.3. Tugas Pokok dan Fungsi Kementerian Bappenas terkait Perencanaan, Monitoring, dan Evaluasi Bidang Hukum.....	46
2.4.4. Proses Perencanaan oleh Bappenas pada Bidang Hukum.....	54
2.4.5. Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan	55
2.5. Mahkamah Agung Republik Indonesia,	57
2.5.1. Sejarah Mahkamah Agung.....	57
2.5.2. Tugas dan Fungsi Mahkamah Agung	62
2.6. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Badan Pembinaan Hukum Nasional	66
2.6.1. Sejarah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia	68

2.6.2. Tugas, Fungsi, dan Organisasi Tata Lembaga Kemenkumham	73
2.6.3. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan	75
2.6.4. Badan Pembinaan Hukum Nasional.....	77
2.6.5. Perbandingan Tugas dan Fungsi Dirjen PP dan BPHN.....	79
2.7. Kementerian Koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.....	82
2.7.1. Sejarah Pembentukan Kemenko Polhukam.....	82
2.7.2. Tugas, Fungsi, dan Susunan Organisasi dari Kemenkoplhukam	89
2.7.3. Tugas, Fungsi, dan Susunan Organisasi dari Deputi Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan ...	93
BAB III DAMPAK DARI KEKOSONGAN PERENCANAAN, MONITORING, DAN EVALUASI KEBIJAKAN HUKUM PIDANA	97
3.1. Contoh Kasus I: Praperadilan dan Permasalahannya	97
3.1.1. Pengertian dan Konsep Praperadilan	97
3.1.2. Praperadilan dan Permasalahannya	98
3.2. Contoh Kasus II: Fenomena <i>Overcrowding</i> di Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan...	103
3.2.1. Situasi <i>Overcrowding</i> di Indonesia.....	103
3.2.2. Dampak <i>Overcrowding</i> terhadap Rutan dan Lapas di Indonesia.....	105
3.2.3. Penyebab <i>Overcrowding</i> di Indonesia	106
3.2.4. Permasalahan Penentuan Kebijakan <i>Overcrowding</i> dalam Sistem Peradilan Pidana	107
3.3. Contoh Kasus III: Persidangan Peradilan Pidana Selama Pandemi COVID-19.....	110
3.3.1. KUHP Tidak Mengatur Persidangan Daring	112
3.3.2. Persidangan Daring Pandemi COVID-19: Aturan dan Pelaksanaan	114
BAB IV MEMPERBANDINGKAN PROSES PERENCANAAN, MONITORING, DAN EVALUASI KEBIJAKAN HUKUM PIDANA (<i>CRIMINAL POLICY</i>) DI BEBERAPA NEGARA	117
4.1. Amerika Serikat.....	118
4.1.1. Konteks: Federalisme dan Hukum Pidana di Amerika Serikat	118
4.1.2. Aspek Kelembagaan Penyusunan Kebijakan Hukum Pidana	122
4.2. Belanda	126
4.2.1. Konteks: Penyusunan Kebijakan Pidana di Belanda	126
4.2.2. Aspek Kelembagaan Penyusunan Kebijakan Hukum Pidana	127
4.3. Perancis.....	130
4.3.1. Konteks: Penyusunan Kebijakan Pidana di Perancis.....	130
4.3.2. Aspek Kelembagaan.....	136
4.4. Jerman.....	139
4.4.1. Konteks: Penyusunan Kebijakan Pidana di Jerman.....	139

4.4.2. Aspek Kelembagaan	145
BAB V ANALISA DAN REKOMENDASI	150
5.1. Analisa dan Rekomendasi Kebijakan Hukum Pidana dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Programatik)	150
5.1.1. Pembentukan Tim Perencana Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional.....	151
5.1.2 Optimalisasi Peran Kemenpolhukam dalam Pengendalian Kebijakan Pembangunan Hukum dengan Sistem Pelaporan Berkala K/L	155
5.1.3 Pembentukan Tim Evaluasi Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional.....	158
5.2. Analisa dan Rekomendasi Kebijakan Hukum Pidana di luar Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Non-Programatik/Insidentiiil)	159
5.3. Analisa dan Rekomendasi Jangka Panjang Sistem Kebijakan Hukum Pidana dan Kerangka Kelembagaan Hukum Pidana di Indonesia	162
DAFTAR PUSTAKA	173

Daftar Gambar

Gambar 1: Peran UKP4 dalam Membantu Presiden	16
Gambar 2 : Model Perencanaan Kebijakan Hukum	155
Gambar 3: Sejarah Peraturan Perundang-Undangan Kerangka Kelembagaan Hukum Pidana Indonesia.....	165

Daftar Tabel

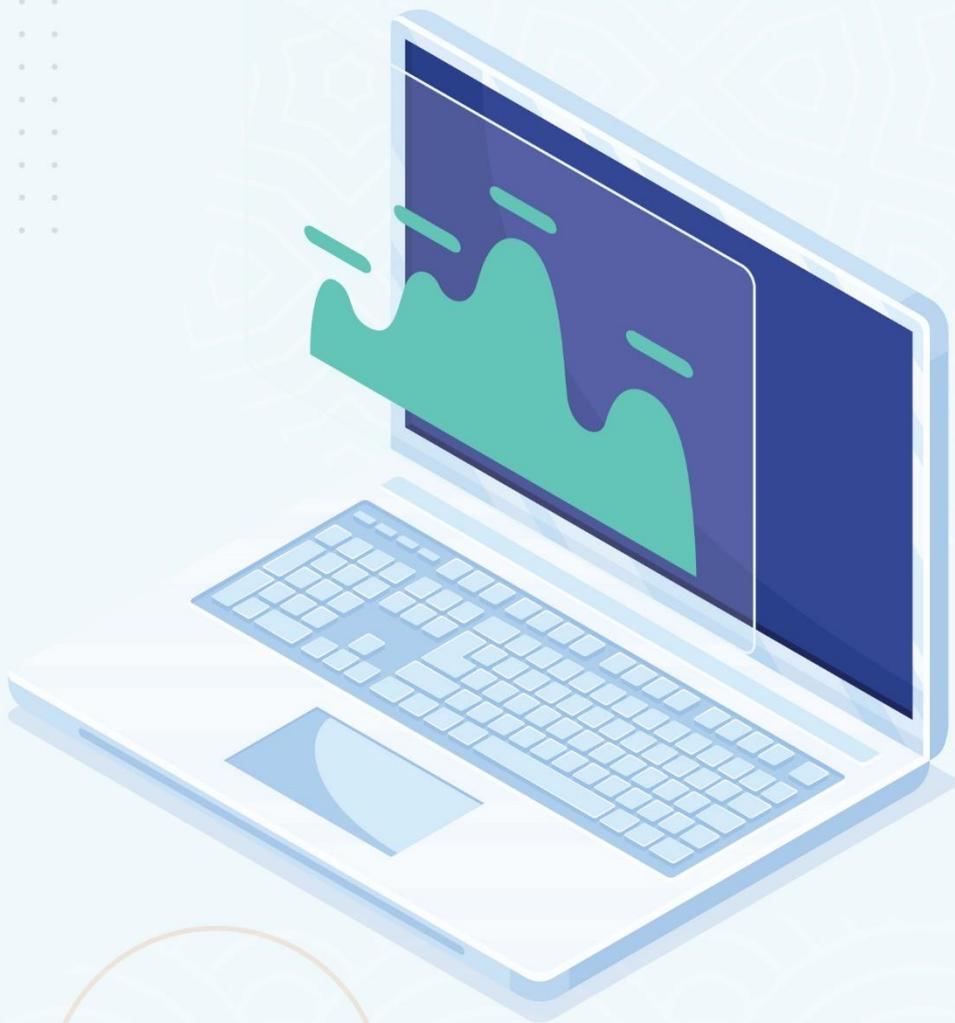
Tabel 1 : Fungsi Direktorat Hukum dan Regulasi Pada Masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo	50
Tabel 2 : Perbandingan Kewenangan Dirjen PP dan BPHN	80

Daftar Bagan

Bagan 1 : Struktur Organisasi Kementerian Hukum dan HAM RI.....	74
Bagan 2 : Struktur Organisasi Deputi Bidang Koordinasi Hukum dan HAM	95

BAB I

PENDAHULUAN



BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang

Sejak masa reformasi, berbagai upaya perbaikan bidang hukum telah banyak dilakukan, diantaranya amandemen konstitusi, perubahan berbagai macam peraturan perundang-undangan di bidang hukum dan peradilan, hingga pembentukan institusi baru seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Yudisial (KY), dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Berbagai perbaikan ini pada perkembangannya terbukti telah memberikan dampak yang positif terhadap bidang hukum di Indonesia.

Meskipun demikian, bukan berarti permasalahan sepenuhnya hilang. Dalam konteks hukum pidana misalnya, terdapat beberapa tantangan yang masih muncul, seperti kelebihan penghuni (*overcrowding*) pada rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan, banyaknya perkara yang diterima Mahkamah Agung, permasalahan pada pelaksanaan rehabilitasi pada penyalahguna narkoba, ketidakjelasan pengurusan barang bukti/benda sitaan dan barang rampasan, penyelenggaraan Sistem Peradilan Pidana Terpadu Berbasis Teknologi Informasi (SPPT-TI) yang belum optimal, dan lain sebagainya. Sementara itu, di bidang hukum perdata terdapat permasalahan salah satunya terkait pelaksanaan eksekusi putusan perkara perdata.

Salah satu tantangan terbesar dalam menyelesaikan permasalahan diatas adalah adanya sifat lintas kelembagaan dalam masing-masing isu. Sebagai contoh, permasalahan kelebihan penghuni (*overcrowding*) pada rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan, tidak bisa tuntas jika hanya dibebankan kepada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Isu ini perlu diselesaikan dari hulu hingga hilir, misalnya pentingnya reorientasi pemidanaan dalam peraturan perundang-undangan, mengefektifkan kebijakan pidana non-penjara, pembatasan penahanan pra persidangan, hingga peningkatan sarana dan prasarana.¹ Hal serupa juga berlaku pada berbagai permasalahan lainnya.

¹ Rully Novian, dkk. *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak, dan Penyelesaiannya*. (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2018). hal. 149-150.

Mengingat banyaknya lembaga yang terlibat dalam isu hukum, diperlukan adanya sinergi dalam bentuk kerjasama dan koordinasi untuk menyelesaikan tantangan yang masih terjadi itu. Namun di sisi lain, masih disadari pula bahwa faktanya saat ini, koordinasi horizontal antar instansi bidang hukum belum berjalan optimal. Setiap permasalahan di bidang hukum dan peradilan masih dipandang sebagai masalah masing-masing lembaga, dimana penyelesaian dilakukan dengan menggunakan perspektif masing-masing lembaga. Padahal, hakikatnya masing-masing lembaga merupakan bagian dari sistem hukum dan peradilan secara keseluruhan. Ketiadaan sinergi antar lembaga diatas juga menjadi gambaran mengenai ketidakjelasan politik penegakan hukum dan sistem peradilan di Indonesia.

Jika ditelusuri lebih lanjut mengenai struktur kelembagaan di bidang hukum di Indonesia, lembaga bidang hukum mengalami banyak perubahan dari waktu ke waktu baik itu sebelum maupun pasca reformasi. Perubahan yang terjadi pada dasarnya sebagai upaya mewujudkan kelembagaan yang ideal di bidang hukum agar penegakan hukum dan sistem peradilan dapat berjalan dengan sinergi dan terintegrasi. Namun demikian untuk merumuskan kerangka kelembagaan ideal yang memiliki kewenangan pengendali kebijakan hukum khususnya hukum pidana (materiil dan formil) tidaklah mudah. Hal tersebut dikarenakan antara lain: *Pertama*, terdapat cara pandang konservatif yang melihat bahwa fungsi administrasi sistem hukum sudah melekat pada masing-masing lembaga terkait. *Kedua*, penataan fungsi administrasi sistem hukum hanya dapat dilakukan jika Kepolisian maupun Kejaksaan berada dalam satu kelembagaan, dimana hal ini berpotensi menimbulkan resistensi dari kedua institusi tersebut. *Ketiga*, penataan berpotensi menjadikan sistem satu atap pada Mahkamah Agung kembali kepada sistem dua atap sebagaimana sebelum tahun 2004.

Idealnya, terdapat suatu lembaga yang diberikan peran sebagai pengendali kebijakan bidang hukum dan peradilan dan memastikan sistem hukum dapat berjalan dengan baik. Lembaga ini dibebankan tanggung jawab untuk menyusun perencanaan (*planning*) kebijakan hukum dan peradilan serta mengidentifikasi hambatan-hambatan pada implementasinya melalui pelaksanaan monitoring dan evaluasi. Dengan demikian, sistem hukum berjalan dengan sistematis dan terintegrasi, serta responsif terhadap permasalahan yang ada. Hal ini juga

diterapkan di banyak negara, dimana terdapat suatu lembaga di cabang kekuasaan eksekutif yang menjalankan fungsi tersebut diatas. Umumnya fungsi itu dilekatkan sebagai tanggung jawab dari Kementerian Kehakiman (*Ministry of Justice*). Pelaksanaan fungsi tersebut selain terlihat dalam *mission statement* dari kementerian terkait, dijabarkan pula lebih lanjut melalui struktur organisasi tata lembaga serta tugas dan fungsi. Beberapa contoh struktur kelembagaan terkait pada beberapa negara lain diperlihatkan melalui contoh kelembagaan di Amerika Serikat, Belanda, Denmark, Jerman, dan Jepang.

Banyak alternatif yang dapat dilakukan dalam merumuskan desain kelembagaan yang ideal sebagai pengendali kebijakan hukum, baik melalui penguatan kewenangan perumusan kebijakan hukum di lingkup pemerintahan (eksekutif) ataupun pada salah satu lembaga dibidang hukum yang sudah ada, atau melakukan peleburan serta pembentukan lembaga baru. Oleh karena itu, penting untuk dilakukan pengkajian lebih lanjut untuk menemukenali desain kelembagaan yang dapat berperan sebagai pengatur kebijakan penegakan hukum dan peradilan di Indonesia, khususnya pada bidang hukum pidana (materiil dan formil).

1.2. Pertanyaan Penelitian

Menggali kebutuhan atas situasi diatas maka diperlukan penelitian. Pertanyaan penelitian yang digunakan dalam memperoleh jawaban tersebut adalah:

1. Bagaimana tata kelola perencanaan, monitoring, dan evaluasi kebijakan sistem hukum pidana di Indonesia dari waktu ke waktu?
2. Bagaimana peran dari masing-masing Kementerian dan Institusi terkait tata kelola perencanaan, monitoring, dan evaluasi kebijakan hukum pidana di Indonesia?
3. Bagaimana kerangka kelembagaan dalam tata kelola perumusan perencanaan, serta monitoring dan evaluasi kebijakan dibidang hukum pidana dan peradilan di Indonesia?

1.3. Ruang Lingkup Penelitian

Objek pada penelitian ini akan berfokus pada bagaimana perencanaan, dan monitoring dan evaluasi atas kebijakan hukum pidana dilakukan, bukan pada implementasi kebijakan pidana dalam penanganan perkara. Terkait terminologi Kebijakan hukum pidana, penulis merujuk pada A. Mulder, *strafrechtspolitik* (Politik hukum pidana atau kebijakan hukum pidana), yang sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief, ialah garis kebijakan untuk menentukan:²

1. Sejauh mana pembaharuan pidana seharusnya dilakukan;
2. Bagaimana cara mencegah terjadinya tindak pidana, dan
3. Bagaimana penyidikan, penuntutan, dan peradilan dilakukan.

Definisi di atas berangkat dari pengertian “Sistem Hukum pidana” menurut Marc Ancel yang mengatakan bahwa sistem hukum pidana terdiri atas:

1. Peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya;
2. Suatu prosedur hukum pidana; dan
3. Suatu mekanisme pelaksanaan (formil pidana).³

Menurut Barda Nawawi Arief,⁴ kebijakan hukum pidana dalam arti luas dapat mencakup kebijakan di bidang hukum pidana materil, hukum pidana formal, dan hukum pelaksanaan pidana. Maka dari itu, ruang lingkup pada penelitian ini mencakup kebijakan di bidang hukum pidana materil, hukum pidana formal, dan hukum pelaksanaan pidana.

Selanjutnya terkait perencanaan, monitoring, dan evaluasi, hal ini didasarkan atas pendekatan Manajemen Berbasis Hasil atau *Result-based Management* (RBM) yang dikemukakan oleh United Nation Development Program (UNDP) tahun 2009. Berdasarkan kajian tersebut, didapatkan bahwa perencanaan, monitoring, dan evaluasi merupakan sebuah siklus yang saling berkaitan dan berkesinambungan. Dalam kebijakan sistem hukum pidana, ketiga komponen tersebut merupakan tiga tahapan besar yang harus menjadi objek

² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Semarang: Kencana, 2014), hal. 27.

³ Marc Ancel, *Social Defence a Modern Approach to Criminal Problems*, (London: Routledge & Kogan Paul, 1965), hal. 209.

⁴ Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hal. 28.

penelitian, yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran tata kelola kebijakan hukum pidana di Indonesia. Ketiga tahapan tersebut mempunyai batasan definisi sebagai berikut:

1. Perencanaan (*Planning*), didefinisikan sebagai proses pengaturan dari tujuan, pengembangan strategi, penyusunan implementasi, dan penempatan sumber daya untuk meraih tujuan tersebut.
2. Monitoring (*Monitoring*), merupakan sebuah proses yang berjalan, dimana pemangku kepentingan melakukan pengkajian rutin terhadap kemajuan yang terjadi dalam kerangka pencapaian tujuan yang direncanakan.

Evaluasi (*Evaluation*), merupakan sebuah proses penilaian yang *rigid* dan *independent* baik dari kegiatan yang sedang berjalan atau sudah selesai, untuk memastikan keberadaan mana yang mendukung atau berkontribusi pada proses meraih tujuan dan membutuhkan pembuatan kebijakan.

1.4. Metodologi Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan metodologi pengumpulan data primer melalui wawancara mendalam, diskusi kelompok terarah, serta telaah literatur atau *desk review*. Pendekatan kualitatif memiliki keterbatasan dan kelebihan tersendiri. Keterbatasan yang dimaksud adalah pendekatan ini seringkali hanya fokus pada kumpulan data yang tidak terlalu luas, sehingga sulit untuk digeneralisasi sebagai populasi sampel yang besar.⁵

Pendekatan kualitatif memiliki manfaat tersendiri untuk penelitian yang membutuhkan analisis data secara mendalam. Seperti yang disampaikan oleh Bent Flyvbjerg, suatu penelitian sosial yang baik didorong oleh permasalahan dalam penelitian itu sendiri.⁶ Mengacu terhadap permasalahan dalam penelitian ini, tujuan penelitian ini adalah melihat bagaimana permasalahan proses pembentukan kebijakan hukum di Indonesia, sehingga

⁵ Maggie Walter, *Social Research Methods*, 3rd Edition, (Oxford: Oxford University Press, 2013), hal. 744.

⁶ Bent Flyvbjerg, Five Misunderstanding about Case-Study Research, *Qualitative Inquiry*, Vol.12, No.2, 2006, hal. 242.

dapat menemukan akar permasalahan dalam proses penyusunan kebijakan hukum. Pada akhirnya, temuan dapat disusun menjadi rekomendasi untuk menentukan kementerian/lembaga mana yang dapat menjadi penentu kebijakan hukum di Indonesia.

Selain itu, penelitian ini juga menerapkan metode perbandingan hukum dengan pendekatan fungsional. Pendekatan fungsional adalah metode paling dominan dalam kajian perbandingan konstitusi maupun perbandingan hukum secara umum.⁷ Melalui pendekatan ini, peneliti dapat melihat bagaimana suatu institusi atau doktrin berjalan pada berbagai yurisdiksi.⁸ Terdapat dua hal yang menjadi pusat perhatian, pertama, bagaimana proses penyusunan kebijakan hukum pidana dilakukan di negara lain. Kedua, bagaimana struktur kelembagaan yang terlibat dalam penyusunan kebijakan hukum pidana. Kedua hal ini akan menjadi referensi untuk mengevaluasi model penyusunan kebijakan hukum pidana yang diterapkan di Indonesia saat ini.

Selanjutnya, dalam pemilihan komparator, penelitian ini menggunakan teknik studi kasus (*detailed case study*) dengan pendekatan *prototypical cases*. Dengan teknik dan pendekatan ini, sebuah penelitian hendak membandingkan validitas teori ataupun asumsi ketika diterapkan pada negara lainnya yang memiliki karakteristik serupa.⁹

Adapun variabel yang menjadi parameter dapat dibagi menjadi dua. Pertama, berdasarkan sistem pemerintahan yang dianut. Perbedaan sistem pemerintahan yang dimaksud adalah sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Variable ini dipilih

⁷ Konrad Zweigert berpandangan bahwa dasar metodologis dari perbandingan hukum adalah fungsionalitas. Untuk paparan lebih dalam mengenai metode fungsionalitas pada penelitian perbandingan hukum lihat Konrad Zweigert dan Hein Kötz. (1998). *An Introduction to Comparative Law*. transl Tony Weir, 3rd edn, Ralf Michaels. *The Functional Method of Comparative Law*, dalam Mathias Reimann dan Reinhard Zimmermann. (2019). *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press. Untuk paparan tentang metode fungsionalitas dalam perbandingan konstitusi lihat Vicki Jackson, *Comparative Constitutional Law: Methodologies*, dalam Michel Rosenfeld dan Andras Sajo, (2012). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press.

⁸ Pendekatan ini juga bisa menjawab berbagai kebutuhan, misalnya konsep apa yang lebih cocok untuk diterapkan pada suatu yurisdiksi, atau konsekuensi dari diadopsinya sebuah institusi maupun doktrin. Jackson, *Ibid*.

⁹ Ran Hirschl, "The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 53, No.1, (2005), hal. 142.

atas asumsi bahwa struktur kelembagaan dan proses penyusunan kebijakan dipengaruhi oleh model pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif suatu negara. Pada negara presidensial, penyusunan kebijakan di tingkat undang-undang didominasi oleh kekuasaan legislatif. Sedangkan pada negara parlementer, proses serupa melibatkan kedua cabang kekuasaan. Selain itu, meskipun Indonesia secara garis besar menganut sistem pemerintahan presidensial, metode penyusunan legislasinya lebih mirip pada sistem parlementer, dimana cabang kekuasaan eksekutif juga terlibat didalamnya.

Kedua, tradisi sistem hukum yang dianut. Perbedaan tradisi sistem hukum ini adalah antara sistem *civil law* dan *common law*.¹⁰ Sistem hukum *civil law* memiliki akar dari hukum romawi yang kemudian berkembang di negara-negara Eropa Kontinental. Pada masa penjajahan, sistem hukum ini juga tersebar ke penjuru dunia, termasuk ke Indonesia pada masa penjajahan Belanda. Sistem *civil law* memiliki karakteristik adanya kodifikasi hukum. Perkembangan hukum dilakukan dengan memperbaharui peraturan perundang-undangan. Sedangkan sistem hukum *common law* bersumber dari tradisi ketatanegaraan Inggris dan diterapkan pada negara jajahannya di berbagai belahan dunia. Sistem ini secara umum tidak menerapkan kodifikasi hukum, melainkan bercirikan pada keberadaan preseden dari putusan lembaga judisial. Meskipun demikian, perlu dipahami bahwa bukan berarti keberadaan undang-undang tidak diperlukan. Dalam konteks Inggris, dengan adanya ide supremasi parlemen, keputusan yang diambil oleh Lembaga legislatif juga sangat mempengaruhi perkembangan hukum.

Berdasarkan kedua variabel di atas, negara yang dipilih menjadi objek perbandingan diantaranya Belanda, Jerman, Perancis dan Amerika Serikat. Pemilihan Belanda didasarkan pada kedekatan sistem hukum *civil law* dan sejarah penerapan hukumnya di Indonesia. Berbagai ketentuan pidana yang saat ini diterapkan di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari hukum pidana Belanda di masa lampau. Selain itu, menarik pula untuk dilihat bagaimana perbedaan sistem pemerintahan yang saat ini dianut kedua negara mempengaruhi

¹⁰ [...], Common Law Civil Law Tradition. <https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2017/11/CommonLawCivilLawTraditions.pdf>, diakses pada 10 Juli 2020.

pembentukan kebijakan hukum pidana. Jerman dan Perancis dipilih karena kedua negara menerapkan sistem hukum *civil law*. Disamping itu, kedua negara mewakili sistem pemerintahan yang berbeda, yakni antara sistem parlemen dan sistem semi-presidensial. Terakhir, Amerika Serikat dipilih karena kedekatan sistem pemerintahan dengan Indonesia, yakni sistem presidensial. Selain itu, Amerika Serikat juga mewakili negara yang menerapkan sistem *common law*. Perbandingan ini diharapkan dapat memberikan referensi mengenai aspek-aspek yang diperlukan dalam mengevaluasi dan mendesain metode penyusunan kebijakan hukum pidana di Indonesia.

Berangkat dari permasalahan di atas, penelitian ini membutuhkan analisis secara mendalam terhadap dokumen yang terkait proses penyusunan kebijakan hukum saat ini dan di masa lampau. Sampel dalam penelitian ini akan mengambil dokumen dan literatur berupa:

1. Peraturan perundang-undangan mengenai struktur organisasi dan tata kerja serta tugas dan fungsi lembaga-lembaga yang mengemban fungsi penyusunan kebijakan hukum maupun proses penyusunan kebijakan hukum yang berlaku ataupun yang pernah berlaku;
2. Jurnal, buku, dan artikel ilmiah yang utamanya terkait penyusunan kebijakan hukum ataupun tata kelola organisasi;
3. Dokumen struktur kelembagaan negara lain, dimana penelitian ini akan mencoba melakukan perbandingan dengan struktur instansi maupun proses penyusunan kebijakan hukum di negara lain;
4. Artikel media cetak dan digital, dimana data-data dari dokumen ini akan mengambil informasi dan opini dari orang-orang yang penting dan memiliki kepakaran terkait isu utama penelitian ini.

Selain penelusuran dokumen, penelitian ini akan mengumpulkan data melalui metode wawancara terhadap pakar, pemangku kebijakan, atau mantan pemangku kebijakan yang terlibat dalam proses penyusunan kebijakan hukum di Indonesia. Setelah melakukan wawancara, tim peneliti akan melaksanakan kegiatan diskusi terbatas, dengan mengundang perwakilan pemerintah, akademisi, peneliti, serta kelompok masyarakat untuk verifikasi dari hasil laporan penelitian yang disusun. Tim peneliti akan melakukan finalisasi laporan,

berdasarkan masukan akhir dari diskusi terbatas. Hasil finalisasi ini akan dibahas bersama dengan seluruh anggota tim pelaksana untuk menyepakati hasil akhir penelitian.

1.5. Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini akan disusun dalam sebuah laporan akhir mengenai penyusunan kerangka kebijakan hukum Indonesia. Laporan akhir ini diharapkan dapat menjadi bahan untuk merefleksikan peluang dan tantangan penyusunan kebijakan hukum di Indonesia, khususnya pada bidang hukum Pidana. Selain itu, laporan penelitian juga diharapkan dapat menjadi masukan dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun berikutnya dan membantu pelaksanaan fungsi Bappenas dalam meningkatkan efektifitas kinerja kementerian/Lembaga yang terkait dengan penegakan hukum guna memperkuat pelaksanaan fungsi penyusunan kebijakan dimasa mendatang.

1.6. Pelaksana Penelitian

Kegiatan ini akan dilakukan secara swakelola oleh Direktorat Hukum dan Regulasi Bappenas. Tim terdiri dari Penanggung Jawab, Ketua Pelaksana, Sekretaris, Anggota Tim Pelaksana sebanyak 8 (delapan) orang, dan Tenaga Pendukung sebanyak 1 (satu) orang. Tim ini nantinya akan bekerja selama 12 (dua belas) bulan dari Januari sampai Desember 2020. Selama proses kegiatan, masing-masing anggota akan mempunyai tugas dan fungsi sesuai penjabaran dalam Surat Keputusan (SK) yang diterbitkan oleh Bappenas. Selain itu, pelaksana kegiatan ini akan dibantu pula oleh Tenaga Konsultan dengan pendidikan minimal S2 bidang Hukum sebanyak 1 (satu) orang dan seorang tenaga pendukung substansi kajian dengan pendidikan minimal S1 bidang Hukum.

BAB II

MENENGGOK KEMBALI PERENCANAAN, MONITORING, DAN EVALUASI KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DI INDONESIA



BAB II MENENGGOK KEMBALI PERENCANAAN, MONITORING, DAN EVALUASI KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DI INDONESIA

Dalam rangka menjabarkan situasi peran dari masing-masing Kementerian dan Lembaga terkait penegakan hukum dalam perencanaan, monitoring, dan evaluasi kebijakan hukum pidana, maka pada bagian ini penulis akan menguraikan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga dalam melakukan perencanaan, monitoring, dan evaluasi kebijakan hukum pidana. Terdapat 7 (tujuh) lembaga yang akan dipaparkan pada bagian ini, diantaranya Kantor Staf Presiden, Kepolisian, Kejaksaan, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Mahkamah Agung Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Badan Pembinaan Hukum Nasional, dan Kementerian Koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.

2.1. Kantor Staf Presiden Republik Indonesia

Untuk memahami mengenai Kantor Staf Presiden, penting untuk terlebih dahulu membahas cikal bakal dari lahirnya lembaga ini. Hal itu tidak dapat dilepaskan dari dibentuknya Unit Kerja Presiden yang pertama kali dibentuk pada periode pertama pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Lembaga ini dibentuk melalui Keputusan Presiden No. 17 Tahun 2006 dengan nama Unit Kerja Presiden Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP3R). Ide pembentukan UKP3R mengadopsi *the Prime Minister's Delivery Unit* di Inggris¹¹ dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja kabinet dan seluruh aparatur pemerintahan, serta mengefektifkan pencapaian sasaran kebijakan nasional.¹² UKP3R berada dibawah dan

¹¹ Michael Scharff, *Translating Vision into Action: Indonesia's Delivery Unit 2009-2012*, hal 2. <https://successfultsociety.princeton.edu/publications/translating-vision-action-indonesias-delivery-unit-2009-2012>, diakses pada 20 Juli 2020.

¹² Indonesia, Keputusan Presiden tentang Unit Kerja Presiden Pengelolaan Program Reformasi, Keppres No. 17 Tahun 2006, bagian menimbang a, b, dan c.

bertanggungjawab kepada Presiden, dan dibantu oleh Wakil Presiden dalam menjalankan tugasnya.¹³ Lembaga ini diberi keleluasaan untuk menghadiri rapat-rapat kabinet.¹⁴

Secara lebih detil, UKP3R membantu presiden dalam melakukan pemantuan, pengendalian, pelancaran dan percepatan atas pelaksanaan program dan reformasi.¹⁵ Untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut, UKP3R melakukan beberapa fungsi, diantaranya:¹⁶

- a. membantu Presiden dalam menetapkan sasaran perubahan dan prioritas pencapaian kemajuan yang harus dilakukan dalam waktu tertentu;
- b. membantu Presiden dalam menemukan kendala dalam pelaksanaan program dan reformasi serta cara mengatasinya;
- c. menampung saran dan keluhan masyarakat dan dunia usaha serta melakukan pemantauan dan analisa kelemahan pelayanan publik yang terjadi;
- d. membantu Presiden dalam menetapkan perbaikan mutu administrasi publik dan pelaksanaan program pembaruan tata kelola pemerintahan;
- e. melaksanakan fungsi-fungsi lain yang diberikan Presiden.

Terdapat lima sasaran kerja UKP3R berdasarkan Keputusan Presiden No. 17 Tahun 2006, meliputi:

- a. perbaikan iklim usaha/investasi dan sistem pendukungnya;
- b. pelaksanaan reformasi administrasi pemerintahan;
- c. peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Negara;
- d. perluasan peranan Usaha Kecil dan Menengah;
- e. perbaikan penegakan hukum

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, UKP3R tetap memperhatikan pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan oleh kementerian negara dan instansi pemerintah lainnya serta ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁷ Guna

¹³ *Ibid*, Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2.

¹⁴ *Ibid*, Pasal 5.

¹⁵ *Ibid*, Pasal 3 ayat (1).

¹⁶ *Ibid*, Pasal 4.

¹⁷ *Ibid*, Pasal 6.

menyelaraskan dan menyinkronkan prioritas program dan reformasi, UKP3R memperhatikan saran dan pertimbangan Menteri dan pimpinan instansi pemerintah terkait lainnya, yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.¹⁸ Kegiatan koordinasi ini dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dengan mengundang Menteri, pimpinan instansi terkait dan Kepala UKPPPR.¹⁹

UKP3R dipimpin oleh seorang kepala yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.²⁰ Untuk membantu tugas kepala, terdapat dua orang deputy yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Kepala melalui Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.²¹ Selain itu, terdapat 4 jenis jabatan lain, yakni Sekretariat, Biro Umum dan Administrasi, Asisten, dan Staf Ahli. Keempat jabatan ini diangkat dan diberhentikan oleh Kepala UKP3R.²² Lembaga ini memiliki masa kerja selama tiga tahun.

Meskipun secara hukum pembentukannya tidak bertentangan dengan konstitusi, kelahiran lembaga ini menimbulkan pro dan kontra karena dianggap melambangkan ketidakpercayaan Presiden terhadap menteri-menterinya. Namun polemik yang paling utama justru karena ada tentangan dari Wakil Presiden Jusuf Kalla yang merasa tidak dilibatkan dalam pembentukan lembaga ini. Hal ini menjadi sorotan di berbagai media, terutama tentang perbedaan persepsi manajemen pemerintahan antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla.²³ Selain itu, penolakan juga disebabkan diangkatnya Marsillam Simanjuntak sebagai Ketua UKP3R. Marsillam pernah mendorong pembubaran Partai Golongan Karya (Golkar), partai pendukung Wakil Presiden Jusuf Kalla.²⁴

¹⁸ *Ibid*, Pasal 7.

¹⁹ *Ibid*, Pasal 7 ayat (2).

²⁰ *Ibid*, Pasal 11 ayat (1).

²¹ *Ibid*, Pasal 11 ayat (2).

²² *Ibid*, Pasal 11 ayat (3).

²³ Juwito, Pembingkai Berita UKP3R (Unit Kerja Presiden Untuk Pengelolaan Program Dan Reformasi) Di Surat Kabar Media Indonesia Dan Jawa Pos, *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Vol. 6, No.2 (2006)*, hal 98-107.

²⁴ Michael Scharff, *Op. Cit.*, hal. 2.

Pada periode kedua pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, UKP3R diubah menjadi Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4).²⁵ Secara kedudukan, lembaga ini dibuat lebih kuat, berfungsi layaknya mata, tangan, dan telinga presiden.²⁶ Konflik antara Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana terjadi pada pembentukan UKP3R tidak terulang seiring dengan ditunjuknya Wakil Presiden Boediono, seorang ekonom profesional tanpa afiliasi partai politik.²⁷

Terdapat tiga tantangan besar yang hendak diselesaikan dengan pembentukan UKP4. Pertama, presiden tidak memiliki tim yang cukup untuk melakukan upaya *debottlenecking* terhadap pelaksanaan kebijakan. Kedua, ketiadaan sistem monitoring menyeluruh untuk mengetahui status proyek-proyek prioritas pemerintah. Ketiga, melakukan koordinasi antar kementerian. Sebelumnya kerjasama antar kementerian yang tidak berjalan dengan baik meskipun telah dibentuk Menteri koordinator.²⁸ Dalam melaksanakan tugasnya, UKP-PPP melaksanakan fungsi sebagai berikut:

1. membantu Presiden dalam mengelola pelaksanaan sinkronisasi dan konsistensi perencanaan, pemantauan, pengendalian, pelancaran, dan percepatan program pembangunan;
2. membantu Presiden dalam menetapkan unsur dan tata cara pengendalian pelaksanaan program Pemerintah, pemantauan kemajuan, dan mengusulkan langkah untuk memperlancar pelaksanaan program;
3. menampung saran dan keluhan masyarakat, melakukan pemantauan dan analisa atas kelambatan pelaksanaan program Pemerintah serta membantu untuk mengatasinya;

²⁵ Perubahan dilakukan melalui Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2009 tentang Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan. Peraturan ini kemudian kembali mengalami perubahan dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2009 tentang Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan.

²⁶ Nirarta Samadi, dalam Michael Scharff, *Op. Cit.*, hal. 3.

²⁷ Michael Scharff, *Op. Cit.*, hal. 3.

²⁸ Michael Scharff, *Op. Cit.*, hal. 3-4.

Selain melaksanakan fungsi-fungsi tersebut, UKP-PPP juga diberikan fungsi koordinasi berupa:²⁹

- a. Melaksanakan koordinasi dengan Menteri dan pimpinan Lembaga-lembaga lain;
- b. Mendapatkan informasi dan dukungan teknis dari Kementerian, Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK), Pemerintah Daerah, dan pihak lain yang terkait.

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi, Kepala UKP-PPP menghadiri sidang kabinet sesuai keperluan yang berkaitan dengan tugas, fungsi UKP-PPP.³⁰ Pelaksanaan tugas dan fungsi UKP-PPP dilaksanakan dengan tetap memperhatikan pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan oleh Kementerian Negara dan instansi Pemerintah lainnya dengan membuka kemungkinan dilakukan terobosan yang diperlukan dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.³¹ Terdapat 15 (lima belas) program proiritas unggulan yang hendak dicapai Presiden, diantaranya:

1. pemberantasan mafia hukum;
2. revitalisasi industry pertahanan;
3. penanggulangan terorisme;
4. peningkatan daya listrik dan jangkauannya;
5. peningkatan produksi dan ketahanan pangan;
6. revitalisasi industry pupuk dan industry gula;
7. penyempurnaan peraturan pertanahan dan tata ruang;
8. pembangunan infrastruktur;
9. penyediaan dana penjamin untuk Kredit Usaha Kecil, Menengah dan Usaha Mikro;
10. peningkatan efektivitas skema pembiayaan dan peningkatan investasi;
11. perumusan kontribusi Indonesia dalam isu perubahan iklim global, lingkungan, dan upaya persiapannya;

²⁹ Indonesia, Peraturan Presiden tentang Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan, Perpres No. 54 Tahun 2009, Pasal 5.

³⁰ *Ibid*, Pasal 6.

³¹ *Ibid*, Pasal 7.

12. reformasi kesehatan masyarakat;
13. penyelarasan program antara bidang pendidikan dan dunia kerja;
14. kesiapsiagaan upaya penanggulangan bencana; dan
15. peningkatan sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Struktur organisasi UKP4 terdiri dari seorang kepala, 4 orang deputi, dan tenaga profesional.³² Dalam melaksanakan tugas dan fungsi, Kepala UKP-PPP dapat membentuk tim khusus dan gugus tugas (*task force*) untuk penanganan masalah tertentu. Rincian tugas dan fungsi Deputi, Tenaga Profesional, Tim Khusus, dan Gugus Tugas (Task Force) ditetapkan oleh Kepala UKP-PPP dengan memperhatikan tugas dan fungsi UKP-PPP yang diatur dalam Peraturan Presiden ini dan peraturan perundang-undangan. Sementara untuk memberikan dukungan teknis dan administrasi, dibuat sebuah sekretariat UKP-PPP yang dipimpin oleh seorang kepala sekretariat. Kepala sekretariat UKP-PPP berada dibawah dan bertanggungjawab kepada kepala UKP-PPP dan secara administrative dikoordinasikan oleh sekretaris Menteri sekretaris negara.³³

Pada pelaksanaannya, UKP4 mendapatkan dukungan penuh dari Presiden. Untuk memimpin lembaga ini, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memilih Kuntoro Mangkusubroto, mantan kepala Badan Rehabilitas dan Rekonstruksi Aceh (BRR). Dalam memimpin lembaga ini, Kuntoro meminta kendali penuh untuk memilih dan memecat staf. Selain itu, ia juga meminta penggajian yang lebih tinggi dibandingkan pegawai negeri biasa dan mewajibkan seluruh stafnya untuk menandatangani pakta integritas. Keseluruhan hal ini ia perlukan untuk membentuk suatu tim yang kohesif dalam menjalankan tugasnya.

Pada 100 hari pertama periode kedua pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, UKP4 membantu kementerian untuk menyusun dan memprioritaskan kerangka kerja. Setelah itu, kerangka kerja ini akan dimonitoring secara berkala, termasuk dengan membuat portal online agar para pelaksana di kementerian negara dapat memberikan informasi terbaru dan

³² *Ibid*, Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 16.

³³ *Ibid*, Pasal 10.

mengunggah dokumen. Selain itu, UKP4 memiliki peran penting dalam melakukan koordinasi antar kementerian maupun dengan pemerintah daerah, dan menyusun inovasi dan inisiatif baru, serta mengelola portal pengaduan nasional.³⁴

Gambar 1: Peran UKP4 dalam Membantu Presiden



Pada perkembangan berikutnya, seiring dengan terpilihnya Presiden Joko Widodo, Lembaga UKP4 dibubarkan dan diganti dengan Unit Staf Kepresidenan. Lembaga ini merupakan lembaga nonstruktural yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Tugas dari lembaga ini adalah memberikan dukungan komunikasi politik dan pengelolaan isu strategis kepada presiden. Dalam melakukan tugasnya, Unit Staf Kepresidenan berfungsi:³⁵

- identifikasi dan analisis isu strategis;
- penyusunan rekomendasi strategi komunikasi politik dan pengelolaan isu strategis;
- pelaksanaan komunikasi politik;
- pelaksanaan monitoring dan pengelolaan isu strategis;

³⁴ Michael Scharff, *Op. Cit.*, hal. 10-13.

³⁵ Indonesia, Peraturan Presiden tentang Unit Staf Kepresidenan, Perpres No. 190 Tahun 2014, Pasal 3.

- e. pelaksanaan evaluasi serta penyusunan laporan dan rekomendasi tindak lanjut komunikasi politik dan pengelolaan isu strategis; dan
- f. pelaksanaan administrasi Unit Staf Kepresidenan.

Belum genap setahun berjalan, lembaga ini kemudian diubah menjadi Kantor Staf Presiden berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015.³⁶ Perubahan ini dilakukan guna memperkuat tugas dan fungsi Uni Staf Kepresidenan, tidak hanya memberikan dukungan komunikasi politik Kepresidenan dan pengelolaan isu strategis, melainkan pula meningkatkan kelancaran pengendalian program-program prioritas nasional.³⁷ Dalam melaksanakan tugasnya, Kantor Staf Presiden melakukan fungsi:³⁸

- a. pengendalian program prioritas nasional untuk memastikan program-program dilaksanakan sesuai visi dan misi Presiden;
- b. pemberian dukungan percepatan pelaksanaan program prioritas nasional dan isu strategis;
- c. monitor dan evaluasi pelaksanaan program prioritas nasional dan isu strategis;
- d. penyelesaian masalah secara komprehensif program-program prioritas nasional yang dalam pelaksanaannya mengalami hambatan;
- e. pengelolaan isu strategis;
- f. pengelolaan strategi komunikasi di lingkungan Lembaga Kepresidenan;
- g. pengelolaan strategi komunikasi politik dan diseminasi informasi;
- h. penyampaian analisis data dan informasi strategis dalam rangka mendukung proses pengambilan keputusan;
- i. pelaksanaan administrasi Kantor Staf Presiden; dan
- j. pelaksanaan fungsi lain yang ditugaskan Presiden

Guna menjalankan tugas dan fungsi diatas, khususnya dalam bidang hukum, terdapat beberapa hal yang dilakukan oleh Kantor Staf Presiden, yakni: pertama, memastikan bahwa

³⁶ Peraturan ini kemudian diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2019 tentang Kantor Staf Presiden.

³⁷ Indonesia, Peraturan Presiden tentang Kantor Staf Keppresidenan, Perpres No. 83 Tahun 2019, Pasal 2.

³⁸ *Ibid*, Pasal 3.

program prioritas nasional disusun dalam RPJMN sesuai dengan visi dan misi Presiden, Hal ini dilakukan dengan berkoordinasi dengan Kedepuyan terkait, Deputi Polhukhankam di BAPPENAS, untuk memastikan kehadiran terjemahan visi dan misi Presiden di dalam RPJMN. Kedua, menyusun sistem monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan bersama dengan Kemenko Polhukam untuk menajamkan program prioritas nasional. Ketiga, Menerjemahkan janji kampanye Presiden ke dalam RJP MN dengan cara berkoordinasi dan mendalaminya bersama Kedepuyan Polhukhankam Bappenas serta Kemenko Polhukam. Dan keempat, melakukan kajian strategis terhadap agenda pembangunan sektor hukum, misalnya *focus group discussion* terkait pengelolaan Lapas (lembaga pemasyarakatan) yang mana bersama dengan Penasehat Senior KSP, Bappenas, Kemenkumham, dan kajian mengenai reformasi regulasi nasional, dalam koordinasi dengan Kementerian Hukum dan HAM, Kemenko Polhukam.³⁹ Namun, mengingat tujuan utama pembentukannya adalah guna membantu presiden dalam mengawal program-program prioritas nasional, berdasarkan Perpres No. 83 Tahun 2019, Kantor Staf Presiden secara teknis tidak memiliki tanggungjawab dalam melakukan penyusunan kebijakan pidana.

2.2. Kepolisian Republik Indonesia

2.2.1. Sejarah Polri

Lembaga Kepolisian yang kita kenal saat ini pada dasarnya telah ada pada masa kolonial Belanda yang diawali oleh pembentukan pasukan-pasukan jaga yang berasal dari orang pribumi. Pada masa itu, Wewenang operasional kepolisian ada pada residen yang dibantu asisten residen. *Rechts politie* dipertanggungjawabkan pada *procureur generaal* (jaksa agung). Pada masa Hindia Belanda terdapat bermacam-macam bentuk kepolisian, seperti *veld politie* (olisi lapangan), *stands politie* (polisi kota), *cultur politie* (polisi pertanian), *bestuurs politie* (polisi pamong praja), dan lain-lain.⁴⁰ Pelaksanaan peran dan kedudukan kepolisian mengikuti kebijaksanaan pemerintah kolonial dengan *indirect rule system*. Sistem

³⁹ Wawancara tertulis dengan Deputi V Bidang Politik, Hukum, Pertahanan, Keamanan, dan Hak Asasi Manusia, dilaksanakan pada 26 Oktober 2020.

⁴⁰ Kepolisian Republik Indonesia, Sejarah Polri. <https://www.polri.go.id/tentang-sejarah>, diakses pada 11 Agustus 2020.

ini memberikan perbedaan jabatan bagi bangsa eropa dan pribumi, sekaligus membagi wewenang antara *Hoofd van den Dienst der Algemene Politie* yang berkantor di Departemen Dalam Negeri, *rechts politie* pada *Procureur Generaal* yang dibawah oleh *Hooggerechtshof* (Mahkamah Agung Hindia Belanda), dan *Resident/Assistant Resident* yang memiliki wewenang operasional. Sementara kewenangan kepolisian pribumi berada pada *assistant resident*⁴¹. Adapun tugas operasional kepolisian pribumi tersebut antara lain, menjaga keselamatan penduduk, mencegah timbulnya penyakit, memberantas tindakan-tindakan yang dapat menimbulkan penderitaan rakyat, memberi pertolongan apabila terjadi bencana, dan mengerjakan pertanian rakyat dengan jalan memberikan penyuluhan-penyuluhan pertanian.⁴²

Sejalan dengan administrasi negara waktu itu, pada kepolisian juga diterapkan perbedaan jabatan bagi bangsa Belanda dan pribumi. Pada dasarnya pribumi tidak diperkenankan menjabat *hood agent* (bintara), *inspekteur van politie*, dan *commisararis van politie*. Untuk pribumi selama menjadi agen polisi diciptakan jabatan seperti mantri polisi, asisten wedana, dan wedana polisi. Kepolisian modern Hindia Belanda yang dibentuk antara tahun 1897-1920 adalah merupakan cikal bakal dari terbentuknya Kepolisian Negara Republik Indonesia saat ini.

Selanjutnya pada masa pendudukan Jepang, Kepolisian Indonesia terbagi menjadi beberapa wilayah, yaitu Kepolisian Jawa dan Madura yang berpusat di Jakarta, Kepolisian Sumatera yang berpusat di Bukittinggi, Kepolisian wilayah Indonesia Timur berpusat di Makassar dan Kepolisian Kalimantan yang berpusat di Banjarmasin. Pada masa ini, tidak ada perbedaan bentuk dan pangkat kepolisian. Oleh pemerintah Jepang, semuanya disamakan menjadi satu bentuk kepolisian, yaitu *Keisatsutai*.⁴³ Di dalam *Keisatsutai*, meskipun dikepalai oleh masing-masing seorang pejabat kepolisian bangsa Indonesia, tapi dalam pelaksanaan tugasnya

⁴¹ Awaloedin Djamin, *Sistem Administrasi Kepolisian: Kepolisian Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: YPKIK, 2011), hal. 53-54.

⁴² Maria Ulfah, dkk, *Sistem Pertanggungjawaban Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia Secara Organisasional maupun Personal*, (Bandung: Universitas Katolik Parahyanangan, 2013), hal. 12.

⁴³ Awaloedin Djamin, *Loc.cit.*

selalu didampingi oleh pejabat Jepang yang disebut *sidookaan*, dimana dalam praktiknya lebih berkuasa dari kepala polisi daerah itu sendiri.⁴⁴

Setelah kemerdekaan, tepatnya dalam periode 1945-1950, kepolisian resmi menjadi kepolisian Indonesia yang merdeka, ditandai dengan diresmikannya Pasukan Polisi Republik Indonesia oleh Inspektur Kelas I (Letnan Satu) Polisi Mochammad Jassin pada tanggal 21 Agustus 1945. Kemudian Pada tanggal 29 September 1945 Presiden Soekarno melantik R.S. Soekanto Tjokrodiatmodjo menjadi Kepala Kepolisian Negara (KKN). Pada awalnya kepolisian berada dalam lingkungan Kementerian Dalam Negeri dengan nama Djawatan Kepolisian Negara yang hanya bertanggung jawab masalah administrasi, sedangkan masalah operasional bertanggung jawab kepada Jaksa Agung. Selanjutnya Dengan dibentuknya negara kesatuan pada 17 Agustus 1950 dan diberlakukannya UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer, Kepala Kepolisian Negara tetap dijabat R.S. Soekanto yang bertanggung jawab kepada perdana menteri/presiden. Presiden Soekarno pada masa orde lama sempat menyatakan akan membentuk ABRI yang terdiri dari Angkatan Perang dan Angkatan Kepolisian. Walaupun ide tersebut tidak terlalu disetujui oleh R.S. Soekanto, ABRI tetap dibentuk melalui Tap MPRS No. II dan III tahun 1960. Kemudian pada tanggal 19 Juni 1961, DPR-GR mengesahkan Undang-Undang No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok kepolisian. Dalam UU ini dinyatakan bahwa kedudukan Polri sebagai salah satu unsur ABRI yang sama sederajat dengan TNI AD, AL, dan AU.

Pada masa orde baru, dikarenakan adanya peristiwa G30S/PKI yang mencerminkan tidak adanya integrasi antar unsur-unsur ABRI, maka untuk meningkatkan integrasi ABRI, tahun 1967 dengan SK Presiden No. 132/1967 tanggal 24 Agustus 1967 ditetapkan Pokok-Pokok Organisasi dan Prosedur Bidang Pertahanan dan Keamanan yang menyatakan ABRI merupakan bagian dari organisasi Departemen Hankam meliputi AD, AL, AU, dan AK yang masing-masing dipimpin oleh Panglima Angkatan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan kewajibannya kepada Menhankam/Pangab. Namun integrasi tersebut ternyata justru menyulitkan Polri karena Polri sendiri bukanlah angkatan perang. Pada tahun 1969

⁴⁴ *Ibid.*

dengan Keputusan Presiden No. 52 Tahun 1969 sebutan Panglima Angkatan Kepolisian diganti kembali sesuai Undang-Undang No. 13 Tahun 1961 menjadi Kepala Kepolisian Negara RI, namun singkatannya tidak lagi KKN tetapi Kapolri. Pergantian sebutan ini diresmikan pada tanggal 1 Juli 1969.⁴⁵

2.2.2. Sistem Kelembagaan Kepolisian Republik Indonesia

Untuk mengetahui bagaimana sistem perencanaan dan monitoring evaluasi kebijakan dalam instansi Kepolisian, maka kita perlu melihat bagaimana terlebih dahulu bagaimana sejarah kelembagaan Kepolisian itu sendiri dengan melihat secara urut berdasarkan perjalanan regulasi Polri. Diawali oleh Undang-Undang No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara. Undang-undang ini sendiri dibentuk dengan tujuan memperkokoh Departemen Kepolisian yang kala itu dipimpin oleh menteri, sekaligus menempatkan Polri sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari ABRI. Adapun tugas-tugas Pokok Kepolisian Negara berdasarkan regulasi ini yaitu:⁴⁶

- a. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum
- b. Mencegah dan memberantas menjalarnya penyakit-penyakit masyarakat
- c. Memelihara keselamatan Negara terhadap gangguan dari dalam
- d. Memelihara keselamatan orang, benda dan masyarakat, termasuk memberi perlindungan dan pertolongan
- e. Mengusahakan ketaatan warga-negara dan masyarakat terhadap peraturan-peraturan Negara;
 1. Dalam bidang peradilan mengadakan penyelidikan atas kejahatan dan pelanggaran menurut ketentuan-ketentuan dalam undang-undang Hukum Acara Pidana dan lain-lain peraturan Negara
 2. Mengawasi aliran-aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara

⁴⁵ *Ibid*,

⁴⁶ Indonesia, Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara, UU No. 13 Tahun 1961, LN No. 245 Tahun 1961, TLN No. 2289, Pasal 2.

3. Melaksanakan tugas-tugas khusus lain yang diberikan kepadanya oleh suatu peraturan Negara.

Jika kita melihat tugas-tugas pokok tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Polri dalam Departemen Kepolisian hanya mempunyai kewenangan operasional saja. Menteri adalah yang mempunyai kewenangan besar mengendalikan organ Polri. Menteri berkedudukan sebagai penguasa Kepolisian Negara dan berwenang untuk memimpin penyelenggaraan tugas Kepolisian Negara, baik pencegahan maupun pemberantasan. Menteri juga berwenang untuk menetapkan kebijaksanaan kepolisian, dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas memelihara keamanan didalam negeri.⁴⁷ Kepala Kepolisian Negara hanya memegang pimpinan teknis dan Komando Angkatan Kepolisian Negara⁴⁸.

Selanjutnya pada tahun 1997, Undang-Undang No. 13 Tahun 1961 dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Melalui undang-undang istilah Kepolisian Negara Republik Indonesia akhirnya disebutkan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan. Walaupun undang-undang ini masih menempatkan Polri sebagai bagian dari ABRI, undang-undang ini telah membawa banyak perubahan yang cukup signifikan pada tugas dan wewenang Kepolisian. Perubahan pertama yaitu terletak pada susunan organisasi Polri. Polri tidak lagi dipimpin oleh menteri, melainkan langsung berada di bawah Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara Republik Indonesia,⁴⁹ walaupun dalam pelaksanaannya tetap dibantu oleh menteri bersama dengan Panglima.⁵⁰ Dihilangnya menteri sebagai penguasa Polri tersebut memberikan dampak besar pada kewenangan Polri. Melalui undang-undang ini, Kepala Kepolisian Republik Indonesia resmi menjadi pemimpin Kepolisian Negara Republik Indonesia secara independen, dan berwenang untuk menyelenggarakan pimpinan teknis kepolisian, menetapkan kebijakan, serta pengendaliannya. Selain itu Kepala Kepolisian Republik Indonesia dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab atas penyelenggaraan

⁴⁷ *Ibid*, Pasal 17 ayat (1) dan (2).

⁴⁸ *Ibid*, Pasal 8.

⁴⁹ Indonesia, Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, UU No. 28 Tahun 1997, LN No. 81 Tahun 1997, TLN No. 3710, Pasal 8 ayat (1).

⁵⁰ *Ibid*, Pasal 8 ayat (2).

kegiatan operasional kepolisian serta penyelenggaraan pembinaan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indonesia.⁵¹

Undang-Undang No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia kemudian digantikan dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Melalui undang-undang ini, Polri tidak lagi menjadi bagian dari ABRI, melainkan telah sepenuhnya menjadi organ mandiri yang melakukan pertanggungjawaban kepada Presiden. Undang-undang ini juga memasukkan pelibatan lembaga legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), terkait dengan pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Disebutkan dalam Pasal 11 ayat (1) bahwa Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.⁵² Sebagaimana diungkapkan oleh Hakim Konstitusi Aswanto, adanya permintaan persetujuan oleh Presiden kepada DPR bukanlah suatu bentuk penyimpangan dari sistem pemerintahan presidensial, melainkan justru menggambarkan adanya mekanisme *checks and balances* sebagaimana tersirat dalam Undang-Undang Dasar 1945.⁵³

Selain itu, undang-undang ini kemudian juga melahirkan aturan turunan yang mengatur mengenai organisasi dan tata kerja Polri, yaitu Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 70 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia. Berdasarkan aturan ini, Polri mempunyai struktur organisasi yang disusun secara berjenjang dari tingkat pusat sampai ke kewilayahan. Organisasi Polri tingkat pusat disebut Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia (Mabes Polri), sedangkan di tingkat kewilayahan disingkat Polda. Mabes Polri sendiri terdiri dari unsur pimpinan, unsur pembantu pimpinan dan pelaksana staf, unsur pelaksana pendidikan dan/atau pelaksana staf khusus, unsur pelaksana utama pusat, dan satuan organisasi penunjang lainnya. Dalam struktur organisasi Mabes Polri ini, pengendali kebijakan masih melekat pada Kapolri yang

⁵¹ *Ibid*, Pasal 9 ayat (2).

⁵² *Ibid*, Pasal 11 ayat (1).

⁵³ Triya IR, Pengangkatan Kapolri dan Panglima TNI Harus Persetujuan DPR. <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=12538>, diakses pada 29 September 2020.

merupakan unsur pimpinan⁵⁴. Dalam pelaksanaan tugasnya, unsur pimpinan dibantu oleh Inspektorat Pengawasan Umum (Itwasum). Itwasum bertugas membantu Kapolri dalam penyelenggaraan pengawasan dan pemeriksaan umum serta perbendaharaan dalam lingkungan Polri, termasuk juga di dalamnya organisasi non struktural.⁵⁵ Sementara itu untuk perencanaan dipegang oleh Deputi Kapolri Bidang Perencanaan Umum dan Pengembangan (Darenbang) sebagai unsur pembantu pimpinan. Darenbang bertugas untuk membantu Kapolri dalam penyelenggaraan fungsi perencanaan umum dan pengembangan, termasuk juga pengembangan sistem organisasi dan manajemen dalam lingkungan Polri.⁵⁶

Pada tahun 2010 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 kemudian diubah dan disempurnakan melalui Peraturan Presiden No. 52 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia. Terdapat perubahan struktur organisasi Polri yang teruang dalam aturan ini, diantaranya penghapusan Polisi Wilayah dan penambahan struktur organisasi Polri secara hierarkis. Adapun penambahan struktur organisasi Polri yang diatur dalam Peraturan Presiden No. 52 Tahun 2010 tersebut tidak terhenti pada satuan Kepolisian Daerah (Polda), namun juga berlanjut hingga ke tingkat Kepolisian Resort (Polres) dan Kepolisian Sektor (Polsek).⁵⁷ Selain itu juga terdapat perubahan pada susunan organisasi Mabes Polri berupa penyederhanaan penyebutan unsur organisasi, namun justru setiap unsur tersebut semakin diperkuat dengan adanya penambahan komponen-komponen di dalamnya, termasuk juga pada komponen pengawasan dan perencanaan. Komponen pengawasan dalam penyempurnaan ini selain melakukan pengawasan internal dan perbendaharaan, juga bertugas untuk memfasilitasi pengawasan eksternal Polri yang dalam pelaksanaannya dipimpin oleh Inspektur Pengawasan Umum (Irwasum) yang melakukan pertanggungjawaban langsung kepada Kapolri.⁵⁸

⁵⁴ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia, Keppres No. 70 Tahun 2002, Pasal 5. a

⁵⁵ *Ibid*, Pasal 7.

⁵⁶ *Ibid*, Pasal 8.

⁵⁷ Indonesia, Peraturan Presiden tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia, Perpres No. 52 Tahun 2010, Pasal 3 ayat (2).

⁵⁸ *Ibid*, Pasal 7.

Untuk perencanaan sendiri sendiri dibebankan kepada unsur pengawas dan pembantu pimpinan dengan melakukan pembagian tanggung jawab terhadap masing-masing komponennya sebagai berikut:

- a. Asisten Kapolri Bidang Operasi (Asops Kapolri), membantu Kapolri dalam bidang perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian operasi kepolisian, termasuk pelaksanaan kerjasama Kementerian Lembaga serta menindaklanjuti pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan program khusus Pemerintah yang berkaitan dengan Polri⁵⁹
- b. Asisten Kapolri Bidang Perencanaan Umum dan Anggaran (Asrena Kapolri), membantu Kapolri dalam penyelenggaraan fungsi perencanaan umum dan anggaran, penyiapan perencanaan kebijakan teknis dan strategi Polri, pembinaan sistem organisasi dan manajemen, serta tata laksana di lingkungan Polri, serta menyelenggarakan program reformasi birokrasi Polri⁶⁰

Terkait dengan fungsi pengkajian, pengembangan, dan pembinaan hukum Polri, kewenangannya diserahkan kepada Divisi Hukum Polri. Divisi Hukum Polri merupakan unsur pengawas dan pembantu pimpinan yang berada di bawah Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia. Divisi hukum bertugas untuk membina dan menyelenggarakan fungsi pengkajian, bantuan dan nasehat hukum, pengembangan hukum, pembinaan hukum dan Hak Asasi Manusia di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, serta berpartisipasi dalam pembinaan hukum nasional dan Hak Asasi Manusia.⁶¹ Selain itu divisi hukum Polri juga berwenang melakukan tugas pengawasan berupa pemantauan dan supervisi staf termasuk pemberian arahan guna menjamin terlaksananya fungsi hukum⁶² Divkum Polri dipimpin oleh Kepala Divisi Hukum (Kadivkum) Polri yang bertugas memimpin, membina, mengawasi, dan mengendalikan fungsi satuan organisasi dalam lingkungan Divkum Polri,

⁵⁹ *Ibid*, Pasal 8 ayat (2).

⁶⁰ *Ibid*, Pasal 9 ayat (2).

⁶¹ *Ibid*, Pasal 13 ayat (2).

⁶² Indonesia, Peraturan Kepala Divisi Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang Hubungan dan Tata Cara Kerja di Lingkungan Divisi Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia, Perkap Divisi Hukum No. 1 Tahun 2010, Pasal 5 huruf a.

membina fungsi hukum pada seluruh jajaran Polri, memberikan saran pertimbangan, dan melaksanakan tugas lain sesuai perintah Kapolri.⁶³

Terkait dengan fungsi pembinaan hukum, divisi hukum Polri berwenang untuk melakukan perumusan dan pembangunan sistem, metode serta petunjuk-petunjuk pelaksanaan fungsi hukum dalam internal Polri. Selain itu, divisi hukum polri juga dapat melakukan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang diajukan Polri, melakukan penyusunan, pengkajian dan harmonisasi peraturan kepolisian, serta melakukan pengkajian penerapan hukum bidang pidana, perdata, tata usaha negara, agama, disiplin, dan kode etik, terutama yang berkaitan dengan kepentingan Polri.

Dalam pelaksanaan tugasnya tersebut, selain melakukan koordinasi internal dengan pejabat lingkungan polri, divisi hukum juga melakukan koordinasi dan kerjasama lintas sektoral dengan lembaga/instansi pengemban fungsi hukum lainnya, seperti: ⁶⁴

- a. Mahkamah Agung
- b. Mahkamah Konstitusi
- c. Kemenkumham
- d. Setkab
- e. DPR
- f. Komnas HAM
- g. Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas)
- h. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
- i. Organisasi Advokat
- j. Tentara Nasional Indonesia

Adapun bentuk koordinasi dan kerjasama yang dilakukan antara divisi hukum Polri dengan instansi/lembaga tersebut diantaranya:

⁶³ *Ibid*, Pasal 6 ayat (1).

⁶⁴ *Ibid*, Pasal 43 ayat (2).

- a. Turut berperan dalam pembinaan hukum nasional antara lain berupa pembahasan penyusunan perubahan, dan penggantian peraturan perundang-undangan dan MoU/Kesepahaman Bersama
- b. Melakukan koordinasi dan kerja sama pelaksanaan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan penyuluhan hukum
- c. Bekerja sama dalam hal pelatihan dan penyuluhan hukum
- d. Melakukan koordinasi dan kerja sama dalam rangka memberikan masukan berkaitan dengan pembinaan hukum Polri sebagai bahan pertimbangan untuk menyusun strategi dan kebijakan lebih lanjut⁶⁵

Selanjutnya dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 sebagai pembaharuan dan penyempurnaan regulasi Kepolisian juga memasukkan substansi baru yang tak kalah pentingnya, yaitu adanya pembentukan lembaga yang disebut Lembaga Kepolisian Nasional atau yang disebut dengan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas).

Kehadiran Kopolnas memberikan Polri kewenangan untuk terlibat dalam perencanaan dan penentuan kebijakan Polri dalam level nasional, terutama terkait dengan pengangkatan dan pemberhentian Kapolri sebagaimana diamanatkan dalam Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000.⁶⁶ Kopolnas juga berwenang untuk:

- a. mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengembangan sumber daya manusia Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pengembangan sarana dan prasarana Kepolisian Negara Republik Indonesia
- b. memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang profesional dan mandiri
- c. menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.⁶⁷

⁶⁵ *Ibid*, Pasal 43 ayat (1).

⁶⁶ Indonesia, Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, *Loc. Cit.*, Penjelasan Umum.

⁶⁷ *Ibid*, Pasal 38 ayat (2).

Selain fungsi perencanaan, Kompolnas juga memiliki fungsi pengawasan terhadap kinerja Kepolisian Negara Republik Indonesia sehingga kemandirian dan profesionalisme Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat terjamin.⁶⁸

2.2.3. Mekanisme Penyusunan Kebijakan Polri

Dalam membuat suatu kebijakan, Polri tentunya membutuhkan suatu sistem perencanaan yang matang, yang tertuang dalam pembentukan rencana strategis Polri. Pembentukan rencana strategis Polri tersebut diatur dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 17 Tahun 2012 tentang Sistem Perencanaan Strategis Kepolisian Negara Republik Indonesia. Menurut aturan ini, rencana strategis sendiri diartikan sebagai pedoman atas suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu 1 (satu) sampai dengan 5 (lima tahun dengan memperhitungkan potensi, peluang, kendala dan ancaman yang dihadapi.⁶⁹ Rencana strategis ini dibuat dalam sebuah sistem perencanaan yang disusun pada tingkat Mabes Polri yang dinamakan Sisrenstra Polri. Sisrenstra Polri sendiri disusun dalam 3 (tiga) jangka waktu perencanaan, yaitu perencanaan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan.

Perencanaan jangka panjang dituangkan dalam Grand Strategi Polri, dimana perencanaan berlaku dalam kurun waktu 20 (dua puluh tahun)⁷⁰ Grand strategi Polri ini pada dasarnya merupakan penjabaran pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) di tingkat Kementerian/Lembaga, yang nantinya berfungsi sebagai masukan bagi Sisrenstra Polri.⁷¹ Mekanisme penyusunannya sendiri diawali dengan penyusunan rancangan awal oleh Srena Polri. Selanjutnya rancangan awal ini kemudian dibahas bersama oleh berbagai stake holders terkait baik di tingkat pusat maupun daerah. Pengesahannya

⁶⁸ *Op. Cit.*

⁶⁹ Indonesia, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang Sistem Perencanaan Strategis Kepolisian Negara Republik Indonesia, Perkap No. 17 Tahun 2012, Pasal 1 Angka 4. a

⁷⁰ *Ibid*, Pasal 4 Ayat (1)

⁷¹ Indonesia, Lampiran Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang Sistem Perencanaan Strategis Kepolisian Negara Republik Indonesia, Perkap No. 17 Tahun 2012, Bab III Bagian B

sendiri dilakukan oleh Kapolri paling lambat pada tahun dimulainya grand strategi tersebut dan dapat dilakukan revisi tiap lima tahun sekali.⁷²

Selanjutnya untuk perencanaan jangka menengah yang tertuang dalam Renstra Polri/Polda/Satker, merupakan wujud pelaksanaan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)⁷³ Rancangan awal renstra Polri disusun oleh Srena Polri yang telah dimulai pada semester kedua tahun kelima renstra sebelumnya.⁷⁴ Selanjutnya rancangan ini dibahas oleh berbagai stake holders untuk memperoleh masukan, untuk kemudian disahkan oleh Kapolri, Renstra Polri berlaku selama lima tahun yang dimulai sejak 1 Januari setelah renstra yang sedang berjalan berakhir.

Sama halnya dengan grand strategi Polri, Renstra Polri juga dapat dilakukan revisi, tepatnya di tahun ketiga.⁷⁵ Sementara untuk Renstra Polda, perumusannya berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif. Untuk mekanisme penyusunannya sendiri hampir sama dengan mekanisme penyusunan renstra Polri, perbedaannya terutama terletak pada satuan yang melakukan penyusunan rancangan awal. Jika pada renstra Polri rancangan disusun oleh Srena Polri, maka pada renstra Polda, penyusunan rancangan awal dilakukan oleh Rorena Polda dan untuk pengesahannya sendiri dilakukan oleh Kapolda.⁷⁶

Selanjutnya untuk renstra satker Mabes Polri/tingkat kewilayahan, penyusunannya dikakukan dengan mengacu kepada renstra Polri dan Rencana Kebutuhan satker, dengan mekanisme yang juga hampir sama dengan penyusunan renstra Polri/Polda.⁷⁷ Sementara untuk Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), penyusunannya dilakukan dengan pendekatan anggaran dimana perspektif yang diambil yaitu lebih dari satu tahun anggaran. Proyeksi dari KPJM ini merupakan proyeksi bergulir, dimana dalam setiap tahunnya

⁷² *Ibid*

⁷³ *Ibid*, Bab IV Bagian B

⁷⁴ *Ibid*

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ *Ibid*, Bagian C

⁷⁷ *Ibid*, Bagian D

dilakukan pemutakhiran berdasarkan data realisasi terkini, sehingga selalu terjaga kebaruannya.⁷⁸

Untuk perencanaan tahunan sendiri tertuang dalam Rencana Kerja Polri/Polda/Satker, dimana perencanaan ini menjadi bahan awal prioritas kebijakan program serta masukan bagi rancangan RKP Nasional⁷⁹. Penyusunannya dilakukan oleh Srena Polri/Rorena Polda/unsur Ren Satker dan berlaku selama waktu sebelum dituangkan renja definitif. Sedangkan pengesahannya dilakukan oleh Kapolri/Wakapolda/Kasatker⁸⁰

2.3. Kejaksaan Republik Indonesia

2.3.1. Sejarah Kejaksaan

Riwayat Kejaksaan di Nusantara diperkirakan jauh melewati usia Kejaksaan Republik Indonesia (RI) sendiri. Kata jaksa pada masa kini merujuk pada kata dhyaksa dari bahasa Sansekerta pada era kerajaan sebelum kolonialisme menguasai Nusantara.⁸¹ Pada masa Kerajaan Majapahit, istilah-istilah dhyaksa, adhyaksa, dan dharmadhyaksa dalam bahasa Sansekerta mengacu pada posisi dan jabatan tertentu di kerajaan. Menurut W.F. Stutterheim, peneliti Belanda, dhyaksa merupakan pejabat Negara pada era Kerajaan Majapahit, tepatnya ketika Prabu Hayam Wuruk berkuasa (1350-1389 M). Dhyaksa adalah hakim yang bertugas menangani masalah peradilan pada sidang pengadilan. Ketika bertugas, para dhyaksa dipimpin seorang adhyaksa, yakni hakim tertinggi yang memimpin dan mengawasi para dhyaksa.⁸² Peneliti lain, H.H. Juynboll, menambahkan bahwa adhyaksa adalah pengawas (*opzichter*) atau hakim tertinggi (*oppenrrechter*). Sedangkan, sumber lain menyebut bahwa dharmadhyaksa adalah hakim tertinggi. Bahkan, Krom dan Van Vollenhoven, juga peneliti Belanda, menyebut Gajah Mada, Mahapatih Kerajaan Majapahit, juga sebagai adhyaksa.⁸³

⁷⁸ *Ibid*, Bagian E

⁷⁹ *Ibid*, Bab V Bagian B

⁸⁰ *Ibid*, Bagian D

⁸¹ Kejaksaan Tinggi Daerah Istimewa Yogyakarta, Riwayat Kejaksaan di Nusantara. http://www.kejati-diy.go.id/Riwayat_Kejaksaan.html, diakses 2 November 2020.

⁸² *Ibid*.

⁸³ *Ibid*.

Kejaksaan sebagai lembaga penuntut sebagaimana kita kenal hari ini pertama kali hadir ketika Pemerintahan Hindia Belanda memberlakukan *Rrechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie* pada 18 April 1827 dengan mengadopsi sistem yang berlaku di Perancis. asas konkordansi juga kemudian diterapkan di negeri ini, terutama setelah pemberlakuan paket perundang-undangan baru sejak 1 Mei 1848. Sejak itulah dikenal *procureur general*, jabatan seperti Jaksa Agung RI sekarang. Ada pula *officieren van justitie*, yakni penuntut umum bagi golongan Eropa dan kelompok yang dipersamakan. *Inlands Reeglement* memperkenalkan *Magistraat* sebagai penuntut umum, tapi masih dalam kendali atau perintah residen dan asisten residen.⁸⁴

Setelah *Inlands Reeglement* diubah menjadi *Herziene Inlandsch Reglemeent* (HIR) pada 1941, barulah dikenal lembaga penuntut umum yang berdiri sendiri di bawah *procureur general*. Tapi, bagi kalangan Bumiputra, lantaran masih kurangnya sarjana hukum pada masa itu, jabatan *magistraat* masih dirangkap asisten residen.⁸⁵

Pada perkembangan berikutnya, peranan Kejaksaan sebagai satu-satunya lembaga penuntut resmi difungsikan pertama kali pada masa pendudukan Jepang. ⁸⁶ Hal ini tertuang pada undang-undang zaman pendudukan tentara Jepang Nomor 1/1942, yang kemudian diganti oleh *Osamu Seirei* Nomor 3/1942, Nomor 2/1944, dan Nomor 49/1944. Sejak itu, kejaksaan sudah berada pada semua jenjang pengadilan, mulai Pengadilan Negeri (*tihoo hooiin*), Pengadilan Tinggi (*koootoo hooiin*), hingga Pengadilan Agung (*saikoo hooiin*).⁸⁷ Jabatan asisten residen pun dihapuskan, sehingga kedudukan jaksa mengalami perubahan mendasar. Semua tugas dan wewenang asisten residen dalam penuntutan perkara pidana diberikan kepada jaksa dengan jabatan *tio kensatsu kyokuco* atau kepala kejaksaan pada pengadilan negeri dan berada di bawah pengawasan *koo too kensatsu kyokuco* atau Kepala Kejaksaan Tinggi.⁸⁸

⁸⁴ Kejaksaan Tinggi Daerah Istimewa Yogyakarta, *Loc, Cit.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Dinda Silviana Dewi, Sejarah Hari Kejaksaan RI yang Diperingati Setiap Tanggal 22 Juli. <https://tirto.id/fRSU> diakses 2 November 2020.

⁸⁷ Kejaksaan Tinggi Daerah Istimewa Yogyakarta, *Loc, Cit.*

⁸⁸ *Ibid.*

Setelah *Osmu Seirei* Nomor 49 diberlakukan, kejaksaan dimasukkan dalam wewenang *Cianbu* atau Departemen Keamanan. Dengan demikian, kejaksaan sudah memiliki fungsi mencari atau menyidik kejahatan dan pelanggaran (penyidikan), menuntut perkara (penuntutan), serta menjalankan putusan pengadilan dalam perkara kriminal (eksekutor).⁸⁹

Begitu Indonesia merdeka, fungsi seperti itu tetap dipertahankan dalam Negara Republik Indonesia. Hal itu ditegaskan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, yang diperjelas oleh Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 2 Tahun 1945. Isinya mengamanatkan bahwa sebelum Negara R.I. membentuk badan-badan dan peraturan negaranya sendiri sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar, maka segala badan dan peraturan yang ada masih langsung berlaku.⁹⁰

Dengan maklumat Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 1 Oktober 1945, semua kantor Kejaksaan yang dahulunya masuk Departemen Keamanan atau *Cianbu* di pindah kembali ke dalam Departemen Kehakiman atau *Shihoobu*. Ketika itu Kejaksaan yang pernah bersama dengan Kepolisian dalam naungan Departemen Dalam Negeri, kemudian memisahkan diri masuk berintegrasi ke dalam Departemen Kehakiman R.I. Dengan kembalinya Kejaksaan ke dalam Departemen Kehakiman maka cocok dan tugas kewajiban para jaksa yang diberikan ketika pendudukan tentara Jepang tidak mengalami perubahan. Oleh karena itu Peraturan Pemerintah tanggal 10 Oktober 1945 Nomor 2, telah menetapkan bahwa semua undang-undang dan peraturan yang dahulu tetap berlaku sampai undang-undang tersebut diganti.⁹¹

Pada tahun 1947, terbit Undang-Undang No. 7 Tahun 1947 tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung. Dalam aturan tersebut diatur bahwa di samping Mahkamah Agung, ada Kejaksaan Agung yang terdiri dari seorang Jaksa Agung dan beberapa

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Profil Kejaksaan. https://www.kejaksaan.go.id/profil_kejaksaan.php?id=3, diakses 2 November 2020.

⁹¹ Amriani, Kedudukan Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. <http://repositori.uin-alauddin.ac.id/14511/1/Amriani%2010200114165.pdf>, diakses pada 2 November 2020.

Jaksa Tinggi yang kesemuanya itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Jaksa Agung mempunyai tugas mengawasi kelakuan dan perbuatan dari para Jaksa dan Polisi dalam menjalankan pengusutan atas kejahatan dan pelanggaran. Selain itu, Jaksa Agung juga berkewajiban memberikan keterangan, pertimbangan dan nasehat kepada Mahkamah Agung dalam menyelenggarakan akan berlakunya peradilan dengan seksama dan sejogya.⁹²

Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (5 Juli 1959 – 11 Maret 1960), terjadi perubahan status Kejaksaan dari lembaga non departemen di bawah Departemen Kehakiman menjadi lembaga yang berdiri sendiri. Hal ini diperkuat dengan adanya Keputusan Presiden No. 204 Tahun 1960 tentang Pembentukan Departemen Kejaksaan yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno pada tanggal 22 Juli 1960 yang secara tegas membentuk Departemen Kejaksaan di bawah pimpinan Menteri / Jaksa Agung.⁹³

Keputusan Presiden tersebut diikuti dengan lahirnya Undang-Undang No. 15 Tahun 1961 tentang Pokok - Pokok Kejaksaan Republik Indonesia. Latar belakang dari pembentukan undang - undang tersebut adalah memberikan ketentuan yang jelas tentang struktur organisasi Kejaksaan serta kekuasaannya, terutama sebagai perlengkapan negara dalam bidang pertahanan dan keamanan. Secara khusus, dalam konsiderannya, Kejaksaan bukanlah "alat pemerintah", tetapi "alat negara". Kejaksaan adalah "alat revolusi", yang tugas utamanya adalah sebagai "penuntut umum".⁹⁴. Meskipun dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Kejaksaan Tahun 1961 dinyatakan bahwa Kejaksaan bukanlah "alat pemerintah" tetapi "alat negara", namun dalam Pasal 5 ayat (1) undang-undang yang sama dinyatakan bahwa "penyelenggaraan tugas Departemen Kejaksaan dilakukan oleh Menteri dan susunan organisasi Departemen Kejaksaan diatur dengan Keputusan Presiden."

⁹² Muzer, Wakil Jaksa Agung Dalam Talk Show, Arah Kebijakan Kejaksaan Dalam Integrated Criminal Justice Mendatang. <https://www.adhyaksafoto.com/2019/02/wakil-jaksa-agung-dalam-talk-showarah.html>, diakses 2 November 2011.

⁹³ Dian Rosita, "Kedudukan Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Negara Di Bidang Penuntutan dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 3 (2018), hal. 27.

⁹⁴ Yusril Ihza Mahendra, Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung Dalam Sistem Presidensial Di Bawah UUD 1945. <http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukankejaksaan-dan-posisi-jaksa-agung-dalam-sistem-presidensial-di-bawah-UUD-1945-oleh-prof-dryusril-ihza-mahendra-pondahuluan-hampir-seluruh-negara-modern-di-du/>, diakses pada 2 November 2020.

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan, Undang-Undang Kejaksaan Tahun 1961 dianggap tidak sesuai lagi dengan pertumbuhan dan perkembangan hukum, maka kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang mencabut Undang-Undang No. 15 Tahun 1961. Aturan baru ini dimaksudkan untuk menetapkan kedudukan dan peran Kejaksaan agar lebih mampu dan berwibawa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 serta dijelaskan dalam penjelasan pasal tersebut yang menyatakan bahwa Kejaksaan adalah satu-satunya lembaga pemerintahan pelaksana kekuasaan negara yang mempunyai tugas dan wewenang di dalam bidang penuntutan dalam penegakan hukum dan keadilan di lingkungan peradilan umum.⁹⁵

Masa Reformasi hadir ditengah gencarnya berbagai sorotan terhadap pemerintah Indonesia serta lembaga penegak hukum yang ada, khususnya dalam penanganan Tindak Pidana Korupsi. Karena itulah, memasuki masa reformasi Undang-undang tentang Kejaksaan juga mengalami perubahan, yakni dengan diundangkannya Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 untuk menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1991. Kehadiran undang-undang ini sebagai peneguhan eksistensi Kejaksaan yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, maupun pihak lainnya.⁹⁶

Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia mengisyaratkan bahwa lembaga Kejaksaan berada pada posisi sentral dengan peran strategis dalam pemantapan ketahanan bangsa. Karena Kejaksaan berada di poros dan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan di persidangan serta juga sebagai pelaksana penetapan dan keputusan pengadilan. Sehingga, Lembaga Kejaksaan sebagai pengendali

⁹⁵ Antonius, Tugas dan Kedudukan Lembaga Kejaksaan sebagai Pelaksana Kekuasaan Penuntutan dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. <https://media.neliti.com/media/publications/210282-tugas-dan-kedudukan-lembaga-kejaksaan-se.pdf>, diakses pada 2 November 2020.

⁹⁶ Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Profil Kejaksaan. https://www.kejaksaan.go.id/profil_kejaksaan.php?id=3, diakses pada 2 November 2020.

proses perkara (*Dominus Litis*), karena hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke Pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut Hukum Acara Pidana.⁹⁷

Mengacu pada Undang-Undang tersebut, maka pelaksanaan kekuasaan negara yang diemban oleh Kejaksaan, harus dilaksanakan secara merdeka. Penegasan ini tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 16 Tahun 2004, bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan secara merdeka. Artinya, bahwa dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Ketentuan ini bertujuan melindungi profesi jaksa dalam melaksanakan tugas profesionalnya.⁹⁸

Dengan demikian dapatlah dipahami bahwa sejak kemunculannya, Kejaksaan RI memang dilahirkan sebagai anak kandung eksekutif dan diarahkan sebagai alat penguasa untuk melelitigimasi kekuasaan. Suasana ketatanegaraan saat itu memaksa Presiden menempatkan Kejaksaan RI berada di bawah kekuasaan eksekutif.

2.3.2. Struktur Kelembagaan Kejaksaan dalam Pemerintahan di Indonesia

Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan yang membantu tugas Presiden dalam hal penegakan hukum. Kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintah dapat dilihat pada Pasal 2 ayat (1) UU No.16 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa, “Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara dalam bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.” Lebih jauh lagi, Kejaksaan dikategorikan sebagai “Lembaga Setingkat Menteri” bersama 5 lembaga lain, yakni Kepolisian Negara Republik Indonesia, Tentara Nasional Republik Indonesia, Sekretariat

⁹⁷ Kejaksaan Negeri Purworejo, Pengertian Kejaksaan.

<https://kejaripurworejo.go.id/profil/tentang-kejaksaan/>, diakses pada 2 November 2020.

⁹⁸ Kejaksaan Negeri Gunung Kidul, Pengertian & Sejarah Kejaksaan. <http://kejarigunungkidul.go.id/sejarah/#:~:text=Mengacu%20pada%20UU%20tersebut%2C%20maka,di%20bidang%20penuntutan%20secara%20merdeka>, diakses pada 2 November 2020.

Kabinet, Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia, dan Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia.

Konsekuensi dari penempatan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan adalah pengangkatan Jaksa Agung sebagai pimpinan tertinggi Kejaksaan Republik Indonesia menjadi hak prerogratif Presiden. Hal ini dapat terlihat dari Pasal 19 ayat (2) UU No.16 Tahun 2004 yang menyebutkan “Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.”

Prof. Yusril Ihza Mahendra berpendapat bahwa seluruh ketentuan dalam bab IX Undang-Undang Dasar 1945 yang membicarakan Kekuasaan Kehakiman dalam konteks peradilan, sedangkan Kejaksaan adalah badan yang secara fungsional terkait dengan Kekuasaan Kehakiman. Kalau hanya terkait tidaklah harus diartikan Kejaksaan itu sebagai bagian dari Kekuasaan Kehakiman itu sendiri. Petugas Rumah Tahanan dan Lembaga Perasyarakatan juga terkait dengan kekuasaan kehakiman. Namun dalam sejarahnya, Rumah Tahanan dan Lembaga Perasyarakatan tetap berada di bawah Departemen Kehakiman yang merupakan ranah kekuasaan eksekutif.⁹⁹

Sebagai perbandingan, institusi kejaksaan di berbagai belahan dunia ditempatkan pada cabang kekuasaan yang berbeda-beda. Ada negara yang menempatkan Kejaksaan di bawah Eksekutif, Legislatif, maupun Yudikatif. Kejaksaan yang berposisi di bawah eksekutif misalnya bisa ditemui pada negara Perancis, Belanda, Republik Ceko, dan Jepang. Kemudian, Institusi Kejaksaan yang ditempatkan di bawah Legislatif / Parlemen dapat ditemui di negara Hungaria dan Macedonia. Terakhir, Institusi Kejaksaan yang termasuk bagian kekuasaan kehakiman atau Yudikatif dapat ditemui di kejaksaan Italia dan Bulgaria.¹⁰⁰

⁹⁹ Dio Ashar Wicaksana, Kedudukan Kejaksaan RI dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia. <http://mappifhui.org/wp-content/uploads/2015/10/flat-justitia-ed.-maret-2013.pdf>, diakses pada 2 November 2020.

¹⁰⁰ Widha Sinulingga, Kedudukan Lembaga Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/9233/WIDHA%20SINULINGGA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, diakses pada 2 November 2020.

2.3.3. Tupoksi Kejaksaan dalam Perencanaan, Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pidana

Dalam bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang: ¹⁰¹

1. Melakukan penuntutan;
2. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
3. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
4. Melakukan penyelidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
5. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Kedudukan Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman mempunyai posisi sentral dalam sistem peradilan pidana. Tugas pokok Kejaksaan melakukan penuntutan sekaligus bertanggungjawab terhadap hasil penyidikan. Sebagai “dominus litis”. Kejaksaan merumuskan dan mengendalikan kebijakan system peradilan pidana, sehingga langkah penyidikan dan penuntutan terangkai dalam satu kesatuan proses yang searah. ¹⁰² Saat ini kedudukan Kejaksaan tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, melainkan hanya diatur di dalam undang-undang.

Jaksa Agung selaku pimpinan kejaksaan dapat sepenuhnya merumsukan dan mengendalikan arah kebijakan penanganan perkara untuk keberhasilan dalam penuntutan.¹⁰³ Sesuai dengan Pasal 35 Undang-undang Kejaksaan, salah satu tugas dan

¹⁰¹ Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Profil Kejaksaan. https://www.kejaksaan.go.id/profil_kejaksaan.php?id=3, diakses pada 2 November 2020.

¹⁰² Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Unit Kejaksaan. https://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=28&idsu=34&idke=0&hal=1&id=4193&bc, diakses 2 November 2020.

¹⁰³ Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Eksistensi Kejaksaan sebagai Lembaga Penuntutan. https://www.kejaksaan.go.id/uplimg/litbang/Eksistensi_Kejaksaan_Sebagai_Lembaga_Penuntutan.pdf, diakses 2 November 2020.

kewenangan Jaksa Agung sebagai pimpinan tertinggi pada institusi Kejaksaan adalah menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang Jaksa. Kewenangan Jaksa Agung tersebut di laksanakan dengan prinsip Kejaksaan sebagai sebuah kesatuan dan tidak terpisah-pisahkan. Sehingga Jaksa Agung mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dengan pola sentralistik terhadap seluruh Jaksa di seluruh wilayah hukum Republik Indonesia.¹⁰⁴

Di lingkungan Kejaksaan, terdapat dua jenis peraturan, yakni Peraturan Kejaksaan dan Peraturan Semu. Bentuk dari peraturan semu antara lain Surat Edaran, Instruksi, Petunjuk Pelaksanaan, Petunjuk Teknis, hingga pedoman. Pihak yang berhak dan bertanggungjawab menerbitkan aturan-aturan tersebut adalah Jaksa Agung dan Pejabat Eselon 1 sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.¹⁰⁵

Titik tumpu dari penyusunan regulasi di lingkungan Kejaksaan adalah pada Biro Hukum. Biro ini mempunyai tugas melaksanakan pengumpulan, pengelolaan, penelaahan, perancangan, penyusunan, koordinasi, harmonisasi, pemantauan, evaluasi, dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta pertimbangan hukum.¹⁰⁶ Artinya, setiap usulan regulasi yang datang dari bidang teknis ataupun Jaksa Agung, akan bermuara di Biro Hukum untuk diharmonisasikan, baik dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Kerja Kejaksaan, dan Kementrian / Lembaga lain jika cakupan peraturan tersebut bersinggungan dengan instansi lain. Selain itu, setiap regulasi yang telah dikeluarkan, akan dipantau dan dievaluasi oleh Biro Hukum melalui Subbagian Pemantauan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan.¹⁰⁷ Secara utuh, Biro Hukum menyelenggarakan fungsi:¹⁰⁸

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Wawancara dengan Sonata Lukman, S.H., Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri Kejaksaan Agung Republik Indonesia, dilaksanakan pada 2 November 2020.

¹⁰⁶ Pasal 125 Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor Per-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

¹⁰⁷ Wawancara dengan Sonata Lukman, S.H., Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri Kejaksaan Agung Republik Indonesia, dilaksanakan pada 2 November 2020.

¹⁰⁸ Pasal 123 Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor Per-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

- a. penyiapan perumusan kebijakan teknis di bidang perancangan hukum dan peraturan perundang-undangan berupa pemberian bimbingan, pembinaan dan pengamanan teknis;
- b. pelaksanaan koordinasi, harmonisasi, sinkronisasi penyusunan, pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan;
- c. penyiapan bahan pertimbangan hukum kepada satuan kerja di Lingkungan Kejaksaan dan kementerian atau lembaga;
- d. pelaksanaan kerja sama internasional *dibidang* hukum terkait dengan bantuan teknis, ekstradisi, pemindahan narapidana, bantuan hukum timbal balik serta pembinaan jaringan kerjasama hukum luar negeri;
- e. penyusunan bahan pembentukan, pelaksanaan dan pemantauan, inventarisasi perjanjian internasional serta hubungan dengan organisasi internasional dan badan internasional;
- f. pelaksanaan koordinasi dan kerja sama antar instansi pemerintah;
- g. pelaksanaan pengelolaan perpustakaan dan dokumentasi hukum; dan
- h. penyiapan bahan penyusunan rencana dan program kerja serta laporan pelaksanaannya.

2.4. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional)

2.4.1. Sejarah Bappenas

Pada masa awal kemerdekaan Indonesia tahun 1945, rencana pembangunan negara masih belum berjalan stabil. Hal ini dikarenakan Pemerintah pada saat itu masih berfokus kepada upaya mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Barulah pada tahun 1947 perencanaan pembangunan di Indonesiapertama kalinya dicetuskan pada Kabinet Syahrir II, yaitu melalui Menteri Kemakmuran AK. Gani dengan membentuk *Planning Board* atau Badan Perancang Ekonomi pada 19 Januari 1947. Badan Perancang Ekonomi ini memiliki tugas untuk merumuskan rencana pembangunan yang dikhususkan pada bidang ekonomi

dalam jangka 2-3 tahun,¹⁰⁹ yang kemudian diperluas menjadi Rencana Pembangunan Sepuluh Tahun.¹¹⁰

Selanjutnya melalui Penetapan Presiden No. 3 tahun 1947 Badan Perancang Ekonomi diganti menjadi Panitia Pemikir Siasat Ekonomi (PPSE)¹¹¹ yang diketuai oleh Mohammad Hatta dengan tugas pokok:

- a). mempelajari, mengumpulkan data, dan memberikan bahan bagi pemerintah serta
- b). memberikan saran kepada pemerintah dalam berunding dengan Belanda.

Salah satu terobosan dari PPSE adalah melahirkan dokumen perencanaan pertama di Indonesia dengan nama Dasar-dasar Pokok Daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia.¹¹² Tujuan dari dokumen perencanaan pertama di Indonesia ini adalah untuk memperbesar dan menyebarkan kemakmuran rakyat secara merata:¹¹³

Namun dokumen perencanaan ini tidak dapat berjalan maksimal, bahkan tidak dapat dilaksanakan karena terjadinya pemberontakan PKI di Madiun pada tahun 1948 yang mengakibatkan PPSE dipecah menjadi tiga kelembagaan terpisah, yaitu:¹¹⁴

1. Kepanitiaan pada kementerian perdagangan dan industri.
2. Dewan perancang negara dan Biro perancang negara.
3. Dewan Perancang Nasional (Depernas).

Pada tahun yang sama, Pemerintah juga membuat Plan Produksi Tiga Tahun RI yang disusun oleh Menteri Urusan Bahan makanan I.J. Kasimo. Upaya ini kembali terhenti karena situasi politik yang tidak stabil saat itu.

Selanjutnya pada tahun 1963, dimana tahun ini menjadi tahun yang penting bagi Bappenas, Presiden Soekarno ditugaskan oleh MPRS untuk menata kembali lembaga perencanaan negara pada saat Sidang Umum MPR II 24 Desember 1963 yang kemudian

¹⁰⁹ Bappenas, *Op. Cit.*

¹¹⁰ Subkhan, Imam, *Loc. Cit.*

¹¹¹ Bappenas, *Loc., Cit.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Imam Subkhan, *Loc. Cit.*, hal. 131-143.

¹¹⁴ Bappenas, *Loc. Cit.*,

melahirkan Ketetapan nomor 13 tahun 1963. Melalui ketentuan ini, Bappenas kemudian dibentuk dengan menggabungkan Depernas dan Badan Pekerja Depernas.¹¹⁵

Pada era kepemimpinan Presiden Soekarno (1945-1966), rencana pembangunan negara mengacu pada Peraturan Presiden (Perpres) No.1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN), yang kemudian menjadi dokumen GBHN pertama.¹¹⁶ Perpres tersebut kemudian diperkuat melalui Ketetapan MPRS No. 1 Tahun 1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara, yang didasarkan atas pidato Presiden Soekarno pada 17 Agustus 1960 berjudul "Jalannya Revolusi Kita" dan Pidato dimuka PBB pada 30 September 1960 berjudul "*To Build the World a New*". Kedua pidato Presiden tersebut kemudian menjadi pedoman dalam pelaksanaan manifesto politik Republik Indonesia dan menjadi acuan Rancangan Pembangunan Delapan Tahun periode 1961-1969 oleh Depernas.¹¹⁷

Dokumen GBHN kedua kemudian lahir melalui Tap MPRS no. IV/MPRS/1963. Sama halnya dengan dokumen GBHN pertama, isi dari dokumen ini diambil dari pidato Presiden Soekarno pada pidato kemerdekaan 17 Agustus 1961 yang berjudul RESOPIM (Revolusi- Sosialisme Indonesia- Pimpinan Nasional) dan pada pidato hari kemerdekaan berikutnya pada 17 Agustus tahun 1962 yang berjudul "Tahun Kemenangan".¹¹⁸

Berakhirnya era pemerintahan Presiden Soekarno ternyata tidak mengubah dokumen acuan pembangunan nasional. Melalui Instruksi Presidium Kabinet No. 15/EK/IN/1967 Bappenas ditugaskan untuk membuat rencana pemulihan ekonomi. Dokumen Instruksi Presidium tersebut juga merupakan dokumen REPELITA I (Rencana Pembangunan Lima Tahun I).¹¹⁹ Proses perencanaan pembangunan nasional pada Era Presiden Soeharto ini kemudian juga menjadi dasar penyusunan REPELITA dari dokumen GBHN yang dihasilkan oleh MPR

¹¹⁵ Bappenas, *Loc. Cit.*,

¹¹⁶ Imam Subkhan, *Loc. Cit.*, hal 131 - 143.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Imam Subkhan, *Loc. Cit.*

melalui sidang 5 (lima) tahun sekali.¹²⁰ Sementara untuk level daerah, Dokumen GBHN kemudian diterjemahkan diterjemahkan menjadi Dokumen Pola Dasar Pembangunan Daerah (POLDASBANGDA) guna mempermudah pelaksanaannya.¹²¹ Era REPELITA hanya berjalan sampai dengan REPELITA VI yang berakhir karena terjadinya reformasi tahun 1998 dan krisis ekonomi sehingga REPELITA VII tidak dapat dilaksanakan.¹²²

Reformasi tahun 1998 membuat REPELITA VII melalui Tap MPR No. II/MPR/1998 dicabut dan diganti dengan Tap MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Pada masa ini, GBHN dibuat dengan jangkauan waktu yang pendek karena hanya dijadikan sebagai jembatan pada masa transisi. Hal ini sangat berbeda dengan GBHN yang umumnya ditetapkan dengan jangkauan waktu yang panjang oleh MPR. Selain itu dalam dokumen ini juga dijelaskan bahwa ketetapan tersebut hanya berlaku sampai dengan terselenggaranya Sidang umum MPR hasil pemilihan umum (PEMILU) tahun 1999.¹²³ Selanjutnya hasil pemilu tersebut kemudian menghasilkan dokumen GBHN penutupan melalui Tap MPR no. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004. Beberapa perbedaan yang signifikan dari dokumen GBHN terakhir ini dapat dilihat diantaranya pada:¹²⁴

1. Haluan negara tentang pembangunan nasional berganti menjadi haluan penyelenggaraan negara.
2. Istilah 'Pembangunan Nasional' diganti dengan 'Penyelenggaraan negara'.
3. Tujuan utamanya adalah penegasan untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis, yang belum ada sebelumnya.
4. Keberlakuan yang pendek, melalui penegasan tahun 1999-2004.
5. Pengaturan teknis pelaksanaan dari GBHN, bahwa untuk saat itu GBHN menjadi arah lembaga-lembaga tinggi negara dan segenap rakyat Indonesia.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Imam Subkhan, *Loc. Cit.*

¹²² Bappenas, *Loc. Cit.*,

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

6. Tidak mencantumkan Pancasila dan UUD 1945 secara eksplisit, sebagaimana GBHN pada masa Orde Baru diterapkan.

Pada masa transisi ini pula terjadi perubahan kewenangan MPR berkaitan dengan GBHN itu sendiri. Perubahan ini tampak dari Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 amandemen ketiga tahun 2001. Pasal tersebut menyatakan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Pasal ini menggantikan ketentuan sebelumnya dimana MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN. Perubahan ini juga otomatis menghapuskan terminologi GBHN dalam Undang-Undang Dasar.

Bappenas pada era pasca reformasi kemudian menjadikan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) sebagai acuan dalam perencanaan pembangunan nasional. Sebagai pengganti dari GBHN, dokumen Rencana Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 pun ditetapkan melalui Undang Undang Nomor. 17 tahun 2007. Tujuan dari penetapan Undang Undang ini adalah tidak lain untuk memberikan arah sekaligus acuan bagi seluruh komponen bangsa, baik pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha, dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan Visi, Misi, dan Arah pembangunan yang disepakati bersama, sehingga upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan dapat sinergis, kordinatif, dan saling melengkapi satu dengan lainnya.¹²⁵

Sebagai pelaksanaan teknis, Bappenas pada kabinet Presdien Susilo Bambang Yudhoyono juga menetapkan Peraturan Menteri yang membantu melaksanakan tugas dan fungsi Bappenas melalui Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional nomor PER. 005/M.PPN/10/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Peraturan Menteri Bappenas ini menjadi aturan ORTA pertama dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Bappenas sebagai pelaksana Perencanaan Pembangunan Nasional.

¹²⁵ *Ibid.*

Rencana Pembangunan Jangka Panjang dalam RPJPN kemudian diturunkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang berlaku lima tahunan, serta dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dengan durasi per satu tahun, yang lebih lanjut menjadi dasar penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).¹²⁶

2.4.2. Struktur Kelembagaan Bappenas dalam Pemerintahan Indonesia

Berdasarkan pstruktur kelembagaan di dalam Kabinet Kerja Indonesia, Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) pada saat ini berada pada level kementerian.¹²⁷ Demikian halnya pada Kabinet Kerja oleh Presiden Joko Widodo pada tahun 2014-2019, dimana Bappenas memiliki nama Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.¹²⁸ Nama yang serupa juga digunakan pada Kabinet Indonesia Bersatu II oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2009-2014.¹²⁹ Hal yang sedikit berbeda terdapat pada Kabinet Indonesia Bersatu I yang dipimpin oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2004-2009, yang menempatkan Bappenas berada dibawah Kementerian Negara dengan nama Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan.¹³⁰

Sampai dengan masa Orda Lama, yaitu pada masa kepemimpinan Presiden Soekarno, Bappenas berada dibawah kabinet kerja pemerintah yang dimulai melalui Ketetapan MPR No. 12 tahun 1963 yang menggabungkan Dewan Perancang Nasional (Depernas) dengan Badan Kerja Depernas sekaligus membentuk Bappenas.¹³¹ Sedangkan pada masa setelah penjajahan sampai dengan Orde Lama, peran perencanaan pembangunan Negara berada pada bidang yang berbeda-beda. Pada tahun 1948 melalui pimpinan Muhammad Hatta, perencanaan pembangunan berada dalam Panitia Pemikir Siasat Ekonomi (PPSE), sedangkan pada tahun 1947 berada dibawah Menteri Kemakmuran yang dijabat oleh AK.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Indonesia, Peraturan Presiden tentang Organisasi Kementerian Negara, Perpres Nomor 68 tahun 2019.

¹²⁸ Indonesia, Peraturan Presiden tentang Organisasi Kementerian Negara, Perpres Nomor 7 tahun 2015.

¹²⁹ Indonesia, Peraturan Presiden tentang Organisasi Kementerian Negara, Perpres Nomor 47 tahun 2009.

¹³⁰ Indonesia, Peraturan Presiden tentang Organisasi Kementerian Negara, Perpres Nomor 9 tahun 2005.

¹³¹ Bappenas, *Loc. Cit.*

Gani.¹³² Dengan demikian, secara garis besar fungsi perencanaan pembangunan Indonesia sejak merdeka sampai dengan saat ini tetap berada dibawah kepemimpinan Presiden Indonesia.

Sedangkan terkait dengan teknis kerja yang masih berlaku saat ini, Bappenas mengacu kepada Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. 9 tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Peraturan tersebut kemudian diperbarui dengan Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional nomor 10 tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. 9 tahun 2019.

Lebih lanjut lagi, mengenai aturan sebelumnya, yaitu Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. 4 tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, yang juga mengalami perbaikan melalui Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. 6 tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional nomor 4 tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Sedangkan pada Kabinet Presiden Susilo Bambang Yudhoyono aturan tentang Bappenas hanya mengeluarkan satu aturan yaitu Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. PER.005/M.PPN/10/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

¹³² Bappenas, *Loc. Cit.*

Dinamika pada perubahan aturan internal tersebut telah sedikit membawa pengaruh pada kelembagaan Bappenas itu sendiri. Pengaruh tersebut diantaranya:

1. Bappenas menjadi kementerian mandiri dibawah presiden langsung pada masa pemerintahan Susilo Joko Widodo. Sebelumnya Bappenas berada dibawah Kementerian Koordinator Perekonomian dan mengalami ketidakterpaduan dalam pelaksanaan dua fungsi manajemen, dimana fungsi kewenangan merumuskan kebijakan nasional dan perencanaan pembangunan berada pada Bappenas, sedangkan fungsi kewenangan menentukan dan mengawal penganggaran berada pada Kementerian Keuangan.¹³³
2. Spesifik pada bidang Hukum, pada pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhono disebutkan sebagai Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia¹³⁴ sedangkan pada Pemerintahan Joko Widodo disebutkan sebagai Direktorat Hukum dan Regulasi.¹³⁵
3. Terdapat perubahan Organisasi dan Tata Kerja pada pemerintahan Jokowi. Perubahan tersebut yaitu terdapat penambahan berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi dari Analisis Kebijakan.

2.4.3. Tugas Pokok dan Fungsi Kementerian Bappenas terkait Perencanaan, Monitoring, dan Evaluasi Bidang Hukum

Perubahan posisi Bappenas pada masa pemerintahan Joko Widodo membuat Bappenas menjadi lebih kuat dan efektif. Jika pada masa pemerintah sebelumnya berada dibawah Kementerian kordinator perekonomian, maka pada saat ini Bappenas berada langsung dibawah Presiden. Situasi ini berhasil memotong inefisiensi kerja Bappenas dalam melakukan perencanaan dan penganggaran pembangunan karena tidak padunya fungsi pengaturan dua peran ini, yaitu Bappenas yang sudah memiliki wewenang perumusan

¹³³ Bappenas, *Loc. Cit.*

¹³⁴ Indonesia, Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional tentang tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Permen Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor PER.005/M.PPN/10/2007.

¹³⁵ Indonesia, Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional tentang tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Permen Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 9 Tahun 2019.

kebijaksanaan nasional penganggaran pembangunan namun untuk kewenangan menentukan dan mengawal penganggaran berada pada Kementerian Keuangan.¹³⁶

Berdasarkan Bab II Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional No. 9 tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional fungsi Bappenas dibagi dalam beberapa peran, diantaranya:¹³⁷

1. Penyusunan Kebijakan/Pengambil Keputusan;
 - Penyusunan rencana pembangunan nasional.
 - Penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara.
 - Pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan rencana pembangunan.
 - Pengambilan keputusan dalam penanganan permasalahan mendesak dan berskala besar, sesuai penugasan.
2. *Think-tank*
 - Pengkajian dan perumusan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan, dan kebijakan lainnya.
 - Penguatan kapasitas perencanaan di pusat dan di daerah dalam menciptakan mekanisme pendanaan inovatif dan kreatif.
 - Perencanaan partisipatif melalui kerjasama dengan perguruan tinggi, organisasi profesi, dan organisasi masyarakat sipil.
3. Koordinator
 - Koordinasi dan perumusan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan, strategi pembangunan nasional, arah kebijakan sektoral, lintas sektor, dan lintas wilayah, kerangka ekonomi makro nasional dan regional, rancang bangun sarana dan prasarana, kerangka regulasi, kelembagaan, dan pendanaan, serta pemantauan, evaluasi dan pengendalian pelaksanaan pembangunan nasional.
 - Koordinasi pencarian sumber pembiayaan dalam dan luar negeri, serta pengalokasian dana

¹³⁶ Bappenas, *Loc. Cit.*

¹³⁷ *Ibid.*

- Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dan penyiapan rancang bangun sarana dan prasarana.
 - Koordinasi kegiatan strategis penanganan permasalahan mendesak dan berskala besarsesuai penugasan
4. Administrator
- Pengelolaan dokumen perencanaan termasuk pinjaman dan hibah luar negeri (PHLN).
 - Penyusunan dan pengelolaan laporan hasil pemantauan atas pelaksanaan rencana pembangunan.
 - Penyusunan dan pengelolaan laporan hasil evaluasi.
 - Pembinaan dan pelayanan administrasi umum.

Spesifik pada bidang hukum, terdapat perbedaan terminologi yang digunakan oleh kabinet Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo. Bagian kerja yang mengurus bidang hukum berdasarkan ORTA pada pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dikenal dengan nama Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia, sedangkan pada pemerintahan Presiden Joko Widodo dikenal dengan nama Direktorat Hukum dan Regulasi.

Sepanjang pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, hanya terdapat satu Peraturan Menteri yang digunakan sebagai acuan ORTA Bappenas, dimana pada masa ini tugas dari Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia dijabarkan dalam ketentuan Pasal 164 yang berbunyi:

“Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan, koordinasi, sinkronisasi pelaksanaan penyusunan dan evaluasi perencanaan pembangunan nasional di bidang hukum dan hak asasi manusia, serta pemantauan dan penilaian atas pelaksanaannya”

Lebih lanjut lagi melalui Pasal 165 disebutkan tugas dari Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia, diantaranya:

- a. Penyiapan perumusan kebijakan di bidang pencegahan korupsi dan penegakan hukum, pemberdayaan dan peningkatan akses terhadap hukum dan pemajuan hak asasi manusia serta kelembagaan hukum dan peradilan;
- b. Koordinasi dan sinkronisasi perencanaan pembangunan nasional di bidang pencegahan korupsi dan penegakan hukum, pemberdayaan dan peningkatan akses terhadap hukum dan pemajuan hak asasi manusia serta kelembagaan hukum dan peradilan;
- c. Perumusan rencana pembangunan nasional di bidang pencegahan korupsi dan penegakan hukum, pemberdayaan dan peningkatan akses terhadap hukum dan pemajuan hak asasi manusia serta kelembagaan hukum dan peradilan;
- d. Koordinasi penyusunan rencana pendanaan pembangunan di bidang pencegahan korupsi dan penegakan hukum, pemberdayaan dan peningkatan akses terhadap hukum dan
- e. Pemantauan pemajuan hak asasi manusia serta kelembagaan hukum dan peradilan;
- f. Evaluasi terhadap rencana pembangunan nasional di bidang pencegahan korupsi dan penegakan hukum, pemberdayaan dan peningkatan akses terhadap hukum dan pemajuan hak asasi manusia serta kelembagaan hukum dan peradilan;
- g. Peningkatan kapasitas lembaga perencanaan pembangunan di bidang pencegahan korupsi dan penegakan hukum, pemberdayaan dan peningkatan akses terhadap hukum dan pemajuan hak asasi manusia serta kelembagaan hukum dan peradilan.

Sedangkan pada pemerintahan Presiden Joko Widodo terdapat dua Peraturan menteri yang dikeluarkan untuk mengatur tugas dan fungsi dari Direktorat Hukum dan Regulasi, berdasarkan kedua Peraturan Menteri tersebut didapatkan tugas yang sama dari Direktorat Hukum dan Regulasi, yaitu:

“Direktorat Hukum dan Regulasi mempunyai tugas melaksanakan pengoordinasian, perumusan dan pelaksanaan kebijakan, serta pemantauan, evaluasi, dan pengendalian perencanaan pembangunan nasional di bidang hukum dan regulasi.”

Lebih lanjut lagi berdasarkan fungsi terdapat perbedaan dari kedua Peraturan menteri tersebut yang dapat dilihat melalui tabel dibawah ini.

Tabel 1 : Fungsi Direktorat Hukum dan Regulasi Pada Masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo

PERMEN PPN/BAPPENAS 4/2016	PERMEN PPN/BAPPENAS 9/2019
<p>a. Pengkajian, pengoordinasian, dan penyusunan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan nasional, strategi pembangunan nasional, arah kebijakan, serta pengembangan kerangka regulasi, kelembagaan, dan pendanaan di bidang hukum dan regulasi;</p> <p>b. Pengoordinasian dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional di bidang hukum dan regulasi;</p> <p>c. Penyusunan rancangan rencana pembangunan nasional secara holistik integratif di bidang hukum dan regulasi dalam penetapan program dan kegiatan Kementerian/Lembaga/Daerah;</p> <p>d. Pengoordinasian dan pengendalian rencana pembangunan nasional dalam rangka sinergi antara Rencana Kerja Pemerintah dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di bidang hukum dan regulasi;</p>	<p>a. Pengkajian, pengoordinasian, dan penyusunan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan nasional, strategi pembangunan nasional, arah kebijakan, serta pengembangan kerangka regulasi, kelembagaan, dan pendanaan di bidang hukum dan regulasi;</p> <p>b. Pengkajian, pengoordinasian, dan penjabaran kerangka ekonomi makro dan regional di bidang hukum dan regulasi;</p> <p>c. Pengoordinasian dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional di bidang hukum dan regulasi;</p> <p>d. Penyusunan rancangan rencana pembangunan nasional secara holistik integratif di bidang hukum dan regulasi dalam penetapan program dan kegiatan Kementerian/Lembaga/Daerah;</p> <p>e. Pengoordinasian dan pengendalian rencana pembangunan nasional dalam rangka sinergi antara Rencana</p>

<p>e. Pengoordinasian pelancaran dan percepatan pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan di bidang hukum dan regulasi;</p> <p>f. Pemantauan, evaluasi, dan pengendalian atas pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan di bidang hukum dan regulasi;</p> <p>g. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi perencanaan pembangunan nasional di bidang hukum dan regulasi; dan</p> <p>h. Pengoordinasian pelaksanaan kegiatan-kegiatan pejabat fungsional perencana pertama dan muda sesuai penugasannya</p>	<p>Kerja Pemerintah dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di bidang hukum dan regulasi;</p> <p>f. Pengoordinasian pelancaran dan percepatan pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan di bidang hukum dan regulasi;</p> <p>g. Pemantauan, evaiuasi, dan pengendalian atas pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan di bidang hukum dan regulasi;</p> <p>h. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi perencanaan pembangunan nasional di bidang hukum dan regulasi;</p> <p>i. Pengoordinasian pelaksanaan kegiatan pejabat fungsional, sesuai penugasannya; dan</p> <p>j. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Deputi Bidang Politik, Hukum, Pertahanan, dan Keamanan.</p>
--	---

Secara garis besar, tugas dan fungsi Bappenas mengacu kepada Undang-Undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Konsep SPPN ini didefinisikan sebagai sebuah kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat

pusat dan daerah.¹³⁸ Pelaksanaan SPPN ini juga dilengkapi dengan beberapa bentuk pendekatan, diantaranya:

1. Proses politik. Pemilihan langsung dipandang sebagai proses perencanaan karena menghasilkan rencana pembangunan dalam bentuk Visi, Misi, dan Program yang ditawarkan Presiden atau Kepala daerah.
2. Proses teknokratik. Perencanaan pembangunan dilakukan oleh perencana professional atau oleh lembaga/unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan. Tahap ini juga terdapat pelibatan praktisi bidang tertentu maupun akademisi.
3. Proses partisipatif. Perencanaan pembangunan dilakukan dengan melibatkan para pemangku kepentingan pembangunan melalui pelaksanaan Musyawarah Rencana Pembangunan Nasional maupun Daerah (Musrenbangnas atau Musrenbangda)
4. Proses *bottom up* dan *top down*. Perencanaan pembangunan dalam SPPN harus mengakomodasi proses dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam hirarki pemerintahan.

Melalui UU SPPN ini kemudian Bappenas memiliki tugas untuk mencanangkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) per 20 tahun yang ditetapkan melalui Undang Undang RPJP dan diturunkan dengan durasi per lima tahun melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah. Tugas dan fungsi Bappenas kemudian diperkuat melalui Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional (PP 17/2017). Secara garis besar melalui PP 17/2017 ini kemudian Bappenas mendapatkan amanat utuh untuk melakukan perencanaan dan penganggaran pembangunan secara mutlak. Kewenangan ini sebelumnya terbagi dengan Kementerian Keuangan sehingga Bappenas tidak dapat dengan maksimal menjalankan perannya sebagai perencana pembangunan nasional, namun demikian kewenangan penuh ini dimiliki oleh

¹³⁸ Wawancara dengan Direktorat Hukum dan Regulasi Bappenas, dilaksanakan pada tanggal 20 November 2020.

Bappenas saat ini. Sedangkan Kementerian Keuangan hanya dilibatkan pada bagian teknis mengenai anggaran kebutuhan anggaran dalam rencana kerja tersebut.¹³⁹

Sedangkan secara spesifik, pokok penguatan yang diberikan kepada Bappenas melalui PP 7/2017 diantaranya adalah pengendalian proyek prioritas, integrase pendanaan, penyusunan pagu anggaran, penyusunan Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM PPKF) dan ketersediaan anggaran, serta Rencana Kerja Pemerintah yang pada akhirnya memperkuat integrase kebijakan dan pendanaan agenda kerja pemerintah.

Dalam rangka mencapai sasaran pokok, Bappenas perlu mencanangkan RPJMN 5 tahunan melalui prioritas nasional yang diturunkan melalui proyek prioritas sebagai kegiatan pendukungnya. Dalam pelaksanaan bersama dengan Kementerian dan Lembaga maka rencana kerja teknis diturunkan menjadi rencana tahunan melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Berdasarkan UU SPPN pula, pencapaian pembangunan nasional dilaksanakan oleh Bappenas melalui unit kerja ke deputian yang terdiri dari:¹⁴⁰

1. Deputi bidang Pembangunan Manusia, Masyarakat, dan Kebudayaan
2. Deputi bidang Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan
3. Deputi bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan
4. Deputi bidang Ekonomi
5. Deputi bidang Kemaritiman dan Sumber Daya Alam
6. Deputi bidang Sarana dan Prasarana
7. Deputi bidang Pengembangan Regional
8. Deputi bidang Pendanaan Pembangunan
9. Deputi bidang Pemantauan, Evaluasi, dan Pengendalian Pembangunan

¹³⁹ Wawancara dengan Direktorat Hukum dan Regulasi Bappenas, dilaksanakan pada tanggal 20 November 2020.

¹⁴⁰ Bappenas, Unit Kerja Bappenas. <https://www.bappenas.go.id/id/profil-bappenas/unit-kerja/>, diakses pada 26 November 2020.

Melalui kedeputian tersebut Bappenas mengupayakan tercapainya Pembangunan Nasional melalui RPJP 2005-2025. Spesifik pembangunan pada bidang hukum berada pada Deputi bidang Politik Hukum, Pertahanan dan Keamanan yang memiliki 10 mitra kerja diantaranya: Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, kementerian Hukum dan HAM, KPK, Kejaksaan, Komnas HAM, LPSK, PPATK, Komisi Yudisial.

2.4.4. Proses Perencanaan oleh Bappenas pada Bidang Hukum

Melalui RPJMN 2020-2024 terdapat 5 (lima) program prioritas yang menjadi perhatian utama, diantaranya:

- Program Prioritas 1. Konsolidasi demokrasi
- Program Prioritas 2. Optimalisasi kebijakan luar negeri
- Program Prioritas 3. Penengakan hukum nasional
- Program Prioritas 4. Reformasi kelembagaan birokrasi
- Program Prioritas 5. Menjaga stabilitas keamanan nasional

Berdasarkan program prioritas diatas, pembangunan bidang hukum sendiri terdapat pada Program prioritas 3 yaitu Penegakan Hukum Nasional. Program prioritas tersebut kemudian diturunkan menjadi kegiatan prioritas, diantaranya:¹⁴¹

1. Regulasi, dengan arah jangkauan yaitu pembentukan lembaga pengelola regulasi dan pembaruan substansi hukum dalam peraturan perundang-undangan. Beberapa situasi yang terjadi pada isu regulasi diantaranya: disharmoni regulasi, tata kelola regulasi belum optimal, kerangka regulasi belum efektif.
2. Akses terhadap keadilan, dengan arah jangkauan yaitu Penguatan layanan keadilan bagi seluruh kelompok masyarakat dan pemberdayaan hukum bagi masyarakat. Dua hal yang menjadi bagian dalam isu strategis ini diantaranya belum optimalnya layanan hukum untuk kelompok miskin dan rentan; serta minimnya masyarakat yang mengakses layanan hukum

¹⁴¹ Presiden Republik Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN Tahun 2020-2024.

3. Sistem peradilan, dengan arah jangkauan penyempurnaan hukum ekonomi, penerapan pendekatan keadilan restoratif, dukungan TI di bidang hukum dan peradilan, dan peningkatan kualitas dan integritas hakim. Isu yang terdapat dalam kegiatan prioritas ini, diantaranya peradilan perdata belum mendukung pertumbuhan ekonomi, sistem pemidanaan masih mengedepankan pemenjaraan, dan lemahnya dukungan teknologi informasi dalam penanganan perkara
4. Pemberantasan korupsi, dengan arah jangkauan yaitu penguatan upaya pencegahan dan optimalisasi mekanisme pemulihan dan pengelolaan asset hasil tindak pidana.
5. Pada kegiatan prioritas ini, beberapa isu yang berkembang diantaranya yaitu maraknya praktik suap di berbagai lini dan belum optimalnya sistem anti korupsi dalam mencegah praktik koruptif di Indonesia.

Berdasarkan daftar diatas dapat dilihat bahwa jangkauan Bappenas dalam bidang hukum sangatlah signifikan, namun demikian jangkauan dari Bappenas berada pada tataran program prioritas nasional yang menjadi bagian dari kerangka pembangunan nasional secara besar karena dapat melakukan kordinasi programatik bersama Kementerian dan Lembaga teknis melalui Musrenbangnas dalam melakukan perencanaan kerja.

2.4.5. Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan

Terkait dengan monitoring dan evaluasi pelaksanaan perencanaan pembangunan, Bappenas berpedoman kepada Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan. Pengendalian dan pemantauan rencana pembangunan sendiri dilakukan oleh Kementerian/Lembaga/SKPD, namun terhadap Renja Kementerian/Lembaga yang meliputi program dan kegiatan, serta jenis belanja Kementerian/Lembaga hanya dilakukan oleh Kementerian/Lembaga.¹⁴² Pengendalian juga dilakukan oleh masing-masing kepala daerah terhadap pelaksanaan tugas pembantuan, yang juga meliputi program dan kegiatan, serta jenis belanja yang dilakukan.¹⁴³

¹⁴² Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, PP No. 39 Tahun 2006, LN No. 96, TLN No. 4663, Pasal 2 ayat (1) dan (3).

¹⁴³ *Ibid*, Pasal 2 ayat (4) dan (5).

Hasil dari pemantauan ini kemudian dituangkan dalam laporan triwulanan yang disampaikan kepada pimpinan terkait, hingga pada akhirnya bermuara kepada Menteri untuk selanjutnya dilakukan penghimpunan dan analisis¹⁴⁴. Hasil dari analisis tersebut kemudian dijadikan sebagai alat untuk menilai kemajuan pelaksanaan rencana serta mengidentifikasi permasalahan yang sekiranya memerlukan tindak lanjut.¹⁴⁵

Koordinasi dan sinkronisasi fungsi pengendalian dengan fungsi perencanaan selanjutnya diatur dalam PP No.17/2017, dimana dalam aturan ini Bappenas dalam melaksanakan fungsi pengendaliannya tidak dapat berjalan sendiri, melainkan membutuhkan dukungan dari Kementerian/Lembaga terkait. Hal ini terlihat dalam Pasal 33 ayat (1) PP No. 17/2017 disebutkan bahwa Menteri Koordinator, Menteri PPN/Bappenas, Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga serta instansi terkait melakukan koordinasi pengendalian dan pemantauan program dan kegiatan pembangunan.¹⁴⁶ Selain itu, Bappenas bersama dengan Menteri Keuangan juga melakukan pengendalian dan pemantauan program tahun berjalan.¹⁴⁷

Sementara evaluasi terhadap pelaksanaan Renja K/L dan RKP dilakukan untuk menilai keberhasilan pelaksanaan program/kegiatan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam Renstra-KL dan RPJM Nasional¹⁴⁸. Sedangkan Evaluasi terhadap pelaksanaan RPJM Nasional dan Renstra-KL dilakukan untuk menilai efisiensi, efektivitas, manfaat, dampak, dan keberlanjutan dari suatu program.¹⁴⁹

Evaluasi terhadap pelaksanaan Renja K/L dilakukan oleh pimpinan K/L yang hasilnya disampaikan kepada Menteri.¹⁵⁰ Selanjutnya Menteri akan melakukan evaluasi pelaksanaan RKP berdasarkan evaluasi pelaksanaan Renja K/L tersebut guna penyusunan rancangan

¹⁴⁴ *Ibid*, Pasal 10.

¹⁴⁵ *Ibid*.

¹⁴⁶ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional*, PP No. 17 Tahun 2017, LN No. 105, TLN No. 6056, Pasal 33 ayat (1).

¹⁴⁷ *Ibid*, Pasal 33 ayat (2).

¹⁴⁸ *Loc., Cit.* Pasal 12 ayat (1).

¹⁴⁹ *Ibid*, Pasal 12 ayat (2).

¹⁵⁰ *Ibid*, Pasal 13.

RKP dua tahun ke depan.¹⁵¹ Terkait dengan evaluasi pelaksanaan Renstra K/L, pelaksanaannya dilakukan oleh pimpinan K/L yang hasilnya nanti akan disampaikan ke Menteri untuk dijadikan sebagai dasar bagi Menteri dalam melakukan evaluasi terhadap RPJMN.¹⁵²

2.5. Mahkamah Agung Republik Indonesia,

Mahkamah Agung (MA) merupakan salah satu institusi penyelenggara kekuasaan kehakiman.¹⁵³ Saat ini tugas dan fungsi Mahkamah Agung secara organisasi sudah sangat berbeda, terutama paska era reformasi dengan adanya amandemen UUD 1945 dan dibentuknya Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman serta Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung - dimana perubahan yang paling esensial adalah dengan menempatkan badan peradilan umum, badan peradilan agama, badan peradilan militer dan badan peradilan tata usaha negara di bawah MA secara langsung, bukan berada dibawah pemerintahan eksekutif seperti sebelum adanya amandemen tersebut.¹⁵⁴ Perubahan ini menandakan bahwa MA tidak lagi hanya bertanggung jawab terkait teknis yudisial saja, melainkan akan bertanggung jawab dalam pengelolaan administrasi dan keuangan badan peradilan yang dibawahnya. Sehingga menjadi penting untuk membahas bagaimana relasi antara MA dan pemerintahan eksekutif semenjak adanya perubahan peraturan perundang-undangan tersebut, terutama terkait dalam penyusunan kebijakan pidana – yang menjadi topik utama dalam penelitian ini.

2.5.1. Sejarah Mahkamah Agung

Sejarah MA sebagai pelaku kekuasaan kehakiman tidak lepas dari sejarah MA pada masa pemerintahan kolonial. Dimana pemerintahan kolonial Belanda pada kala itu berakar dalam

¹⁵¹ *Ibid*, Pasal 14.

¹⁵² *Ibid*, Pasal 15.

¹⁵³ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 24 ayat (2).

¹⁵⁴ *Ibid*.

ide yang berkembang pada masa revolusioner Prancis di akhir abad 18. Ide tersebut berasal dari doktrin Prancis yang membentuk adanya suatu pembagian kerja, dimana pemerintah, legislatif dan pengadilan adalah penguasa di wilayah absolut masing-masing.¹⁵⁵ Dalam perkembangannya, pemerintah Belanda mengadopsi sistem tersebut dengan menempatkan lembaga yudikatif memiliki kewenangan dan kontrol tertinggi atas fungsi-fungsi yudisial, sedangkan fungsi administratif pengadilan akan dikerjakan oleh Pemerintah yang umumnya direpresentasikan melalui Departemen Kehakiman – departemen ini akan melaksanakan dukungan administratif bagi lembaga yudikatif berdasarkan permintaan yang berwenang, dimana pada umumnya adalah Mahkamah Agung.¹⁵⁶ Sistem dan konsep ini masih diberlakukan hingga Indonesia merdeka.

Perubahan MA terlihat sangat jelas ketika pemerintahan Indonesia memasuki masa periode demokrasi terpimpin (1959-1965). Situasi politik saat itu sangat tidak menguntungkan posisi Mahkamah Agung sebagai pelaksana fungsi yudisial yang merdeka. Pihak eksekutif saat itu memandang para ahli hukum merupakan pihak yang berpikiran konservatif karena tidak bisa sejalan dengan ide revolusioner yang didengungkan oleh pemerintah eksekutif kala itu.¹⁵⁷ Bahkan Presiden Soekarno pernah berucap pada tahun 1961 “Engkau tidak dapat mengadakan revolusi bersama para ahli hukum.”¹⁵⁸

Pemikiran-pemikiran tersebut akhirnya berpengaruh terhadap ketidakpercayaan pemerintah dengan kinerja pengadilan – dimana hakim cenderung mengedepankan asas legalitas – sedangkan perspektif tersebut dinilai tidak sejalan dengan keinginan pemerintah yang mengedepankan gagasan revolusioner. Karena permasalahan tersebut juga, menyebabkan adanya tekanan militer untuk berupaya mengontrol lembaga pengadilan. Usaha tersebut akhirnya menjadikan Departemen Pertahanan memiliki kewenangan mutlak pengawasan terhadap Departemen Kehakiman pada tahun 1959.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Sebastian Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, (Jakarta: LeIP, 2012), hal. 32.

¹⁵⁶ *Ibid*, hal. 32-33.

¹⁵⁷ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia (Kesenambungan dan Perubahan) cet. Ke-4*, (Jakarta: LP3ES, 2014), hal. 128.

¹⁵⁸ *Ibid*, Hal. 129.

¹⁵⁹ *Ibid*, Hal. 87-88.

Salah satu contoh kasus yang menjadi kontroversial adalah kasus *Schmidt* pada tahun 1959, dimana kasus tersebut melibatkan seorang Belanda yang dituduh berupaya menggulingkan pemerintahan Indonesia. Terdapat beberapa perdebatan terhadap kasus itu, salah satunya ada pandangan dimana perkara tersebut merupakan bagian dari agenda propaganda anti-Belanda. Akan tetapi, meskipun ada tekanan dari pemerintah maupun tantara, pihak pengadilan tetap memutuskan untuk membebaskan Schmidt. Putusan ini berdampak adanya pernyataan dari Perdana Menteri Juanda, dimana beliau menyatakan bahwa pemerintah dalam rangka melindungi keamanan nasional akan menggunakan kekuatannya untuk memastikan loyalitas politik pengadilan di masa depan.¹⁶⁰

Pernyataan tersebut akhirnya terlihat jelas ketika pada tahun 1964, ketika pemerintah akhirnya mengeluarkan Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dimana Presiden dapat turut serta atau campur tangan terkait persoalan pengadilan demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang mendesak.¹⁶¹ Dalam proses campur tangan, Presiden bahkan dapat menghentikan pemeriksaan yang sedang dilakukan dan mengumumkan Keputusan Presiden dalam sidang terbuka dan dimuat dalam berita acara.¹⁶²

Secara struktur ketatanegaraan, kedudukan Ketua MA yang sebelumnya bukanlah bagian dari pemerintahan eksekutif, berubah menjadi anggota kabinet pada tahun 1960. Alasan penempatan Ketua MA saat itu menjadi bagian dari kabinet karena dirasa peran Ketua MA sangat penting untuk memberikan nasehat kepada Presiden, sehingga akan lebih mudah jika kedudukannya sebagai bagian dari anggota kabinet¹⁶³. Bahkan pada tahun tersebut Presiden Soekarno berpidato di depan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dengan menyatakan bahwa doktrin pemisahan kekuasaan tidak akan berlaku lagi bagi

¹⁶⁰ *Ibid*, Hal. 89.

¹⁶¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No. 19 Tahun 1964, LN No. 107, TLN No. 2699, Pasal 19.*

¹⁶² Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung, UU No. 13 Tahun 1965, LN No. 70, TLN No. 2767, Pasal 23 ayat (1).*

¹⁶³ Sebastian Pompe, *Op. Cit.*, hal. 93.

pemerintahan Indonesia kala itu.¹⁶⁴ Dampak dari pernyataan tersebut menandakan bahwa independensi peradilan yang selama ini dijaga berdasarkan doktrin pemisahan kekuasaan sudah berakhir.

Dampak dari kedudukan MA saat itu, dalam penyusunan kebijakan, administrasi pegawai dan keuangan, bahkan putusan pengadilan menjadi tergantung dengan keputusan yang dikeluarkan oleh Presiden saat itu. Dalam pembuatan kebijakan, bisa dilihat juga Ketua MA pada masa tersebut dinilai sudah mengancam prinsip independensi hakim, seperti kebijakan hakim harus bermusyawarah dengan jaksa agar mencegah putusan yang berbeda jauh dengan tuntutan dari penuntut umum.¹⁶⁵ Bahkan jika ada hakim yang mengeluarkan putusan berbeda dengan jaksa, Ketua Pengadilan Tinggi setempat harus membicarakan dalam rapat Pengadilan Tinggi tersebut.

Dalam periode ini, bisa dikatakan yang paling menonjol dalam kedudukan MA adalah adanya intervensi kuat dari pihak eksekutif terhadap kinerja pengadilan. Dalam hal pembuatan kebijakan, Presiden bisa segera memerintahkan Ketua MA secara langsung, mengingat posisi MA adalah bagian kabinet Presiden. Akan tetapi, melihat sejarah MA - ketika periode demokrasi terpimpin, persoalan independensi yang kerap terjadi adalah intervensi terhadap putusan pengadilan, ataupun intervensi terhadap kepegawaian pengadilan – dalam hal ini, Departemen Kehakiman menggunakan kewenangannya untuk menggeser hakim yang dikehendakinya tanpa mempertimbangkan permintaan MA.¹⁶⁶

Setelah rezim pemerintahan berganti dari Pemerintahan Orde lama menjadi Pemerintahan Orde Baru, para hakim mulai menggunakan momentum ini untuk mengajukan perubahan peran dan kedudukan peradilan untuk masa mendatang. Pada November 1966, terjadi suatu pertemuan antara Mahkamah Agung dengan semua Ketua Pengadilan Negeri dan Ketua Pengadilan Tinggi. Dalam pertemuan tersebut, akhirnya mengeluarkan suatu pernyataan:¹⁶⁷

¹⁶⁴ *Ibid*, hal. 86.

¹⁶⁵ Mahkamah Agung, Surat Edaran No. 8 Tahun 1964 tanggal 13 April tahun 1964.

¹⁶⁶ Sebastian Pompe, *Op. Cit.*, hal. 97.

¹⁶⁷ *Ibid*, hal.133.

1. Pengelolaan teknis, organisasi, administrasi dan keuangan pengadilan harus ditempatkan dibawah kontrol Mahkamah Agung dan bukan dibawah Departemen Kehakiman;
2. Mahkamah Agung bisa membatalkan peraturan pemerintah pusat dan daerah yang bertentangan dengan undang-undang;
3. Mahkamah Agung bisa membatalkan sebuah undang-undang atau salah satu bagian undang-undang apabila:
 - a. Berhubungan dengan sebuah perkara yang dimintakan kasasi,
 - b. Ada permintaan dari penuntut umum,
 - c. Ada permintaan dari pihak yang berkepentingan.
4. Setiap keputusan yang berhubungan dengan cacat hukumnya suatu undang-undang harus diambil oleh majelis MA yang terdiri atas tak kurang dari 5 (lima) orang hakim;
5. Persoalan-persoalan menyangkut gaji pokok, insentif dan jaminan sosial hakim dan pejabat-pejabat lain pengadilan akan diatur dalam peraturan tersendiri dan dalam cara sedemikian rupa untuk menjamin kejujuran dan objektivitas hakim dalam melaksanakan tugas mereka.

Poin pertemuan tersebut menjadi suatu fundamental bagi lembaga pengadilan kedepannya, karena poin ini merupakan pertama kali adanya usulan adanya pengalihan fungsi administratif dari Departemen Kehakiman kepada Mahkamah Agung. Ide pengalihan ini terjadi karena sejak masa pemerintahan Orde Lama hingga Orde Baru, hakim merasa tidak bisa independen dalam membuat keputusannya. Permasalahan utama yang kerap terjadi adalah karena sistem Departemen Kehakiman pada masa tersebut memungkinkan memindahkan para hakim sesukanya. Sehingga sistem ini menjadikan adanya kerentanan bagi para hakim dari adanya intervensi politik ketika mereka membuat suatu keputusan.¹⁶⁸ Meskipun dalam proses pembentukan undang-undang tentang Mahkamah Agung pada periode 1980-an, terdapat perdebatan, salah satunya sistem dualisme administrasi pengadilan bisa berjalan lancar di beberapa negara lain, salah satunya Belanda.¹⁶⁹

¹⁶⁸ *Ibid*, hal. 183-184.

¹⁶⁹ *Ibid*, hal. 197.

Meskipun pada akhirnya, poin-poin tersebut tidak terwujud selama masa Pemerintahan Orde Baru. Akan tetapi, pembentukan UU No. 14 Tahun 1985 mengubah kedudukan hakim tidaklah menjadi bagian alat revolusi. Sedangkan Presiden tidak lagi menjadikan Ketua Mahkamah Agung sebagai bagian dari kabinet pemerintahan, meskipun kewenangan pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan pengadilan tetap berada di Departemen Kehakiman.¹⁷⁰

3.5.2. Tugas dan Fungsi Mahkamah Agung

Paska pergantian era orde baru menjadi era reformasi, penegakan supremasi hukum menjadi salah satu agenda utama, dimana tuntutan demonstran pada tahun 1998 menuntut adanya supremasi penegakan hukum karena menganggap selama ini lembaga hukum tidak independen dan ditekan oleh penguasa.¹⁷¹ Salah satu perubahan penting saat itu, adalah diakomodirnya ide kebijakan penyatuan atap terkait administrasi pengadilan – pengalihan organisasi, administrasi dan finansial pengadilan menjadi dibawah organisasi Mahkamah Agung pasca tahun 2004.¹⁷² Dasar pengalihan fungsi ini berlandaskan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka serta memenuhi tuntutan reformasi di bidang hukum.¹⁷³

Dengan pengubahan struktur kelembagaan seperti ini, berdampak MA kedepannya tidak lagi hanya mengurus terkait teknis yudisial, melainkan juga bertanggung jawab dalam pengelolaan yang sifatnya organisasi, administrasi maupun keuangan. Tujuannya agar menjamin adanya kemandirian peradilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

¹⁷⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peradilan Umum*, UU No. 2 Tahun 1986, LN No. 20 Tahun 1986, TLN No. 3327, Pasal 5 ayat (2).

¹⁷¹ Era.id, 20 Tahun Reformasi: Meningat Tuntutan Demonstran. <https://era.id/afair/7715/20-tahun-reformasi-mengingat-tuntutan-demonstran>, diakses pada 30 September 2020.

¹⁷² Indonesia, *Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 4 Tahun 2004, LN No. 8 Tahun 2004, TLN No. 4358, Pasal 10 ayat (2).

¹⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia (Pasca Reformasi)*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008), hal. 512-513.

Independen yang dimaksud dalam hal ini mencakup kemandirian badan peradilan dalam hal organisasi maupun kemandirian hakim dalam menjalankan fungsinya.¹⁷⁴

Meskipun ide penyatuan atap ini bertujuan untuk menjaga kemandirian hakim dalam memutus perkara, tetapi tentu saja ide penyatuan atap ini juga perlu diperhatikan agar juga tidak memindahkan masalah yang sama sebelumnya ke MA kedepannya. Dalam bukunya, Sebastian Pompe (1994) pernah mengutip seorang hakim yang sudah lama bertugas di lingkungan MA, dimana ide penyatuan administrasi di bawah MA belum tentu akan seindah dengan perencanaan di atas kertas, karena nantinya MA mempunyai kewenangan yang besar untuk menentukan promosi dan mutasi seluruh hakim dan pegawai di bawah administrasi MA.¹⁷⁵

Setelah beberapa perubahan baik secara struktur kelembagaan ataupun pengaturan terkait MA, pada akhirnya MA mempunyai (5) fungsi utama sebagai salah satu institusi pemegang kekuasaan kehakiman. Kelima fungsi tersebut dijabarkan sebagai berikut;

1. Fungsi peradilan¹⁷⁶

Sebagai Pengadilan Negara Tertinggi, MA bertugas menjaga keseragaman hukum melalui putusan kasasi dan peninjauan Kembali agar semua pelaksanaan dari semua hukum dan undang-undang di Indonesia diterapkan secara adil, tepat dan benar. Meskipun sebagai pengadilan kasasi, MA mempunyai kewenangan lain seperti memeriksa dan memutuskan pada tingkat pertama dan akhir (i) semua sengketa tentang kewenangan mengadili, (ii) permohonan peninjauan Kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, (iii) semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku. Selain itu, MA juga mempunyai fungsi peradilan lainnya, yaitu mempunyai kewenangan untuk menguji/menilai secara

¹⁷⁴ Mahkamah Agung, *Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035*, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2010), hal. 15.

¹⁷⁵ Sebastian Pompe, *Op. Cit.*, hal. 199.

¹⁷⁶ Mahkamah Agung, Tugas Pokok dan Fungsi. <https://www.mahkamahagung.go.id/id/tugas-pokok-dan-fungsi>, diakses pada 1 Oktober 2020.

materiil peraturan perundangan dibawah UU apakah bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi.

2. Fungsi pengawasan

Sebagai lembaga pengadilan tertinggi, maka MA dapat melakukan pengawasan tertinggi terhadap badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer dan lingkungan peradilan tata usaha negara.¹⁷⁷ Dalam melakukan fungsi ini, MA mempunyai kewenangan melakukan pengawasan (i) terhadap pekerjaan pengadilan dan tingkah laku para hakim dan pejabat pengadilan dalam menjalankan tugas yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pokok kekuasaan kehakiman yakni dalam hal menerima, memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya, dan meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan serta memberi peringatan, teguran dan petunjuk yang diperlukan tanpa mengurangi kebebasan Hakim. (ii) pengawasan terhadap penasehat hukum dan notaris sepanjang menyakut urusan peradilan.¹⁷⁸

3. Fungsi mengatur

Berdasarkan Pasal 79 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung diatur dimana MA mempunyai kewenangan untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang tersebut. Selain itu, MA juga mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan acara sendiri apabila dianggap perlu untuk mencukupi hukum acara yang sudah diatur undang-undang. Kewenangan MA untuk membuat pengaturan juga diakui sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan negara Indonesia¹⁷⁹.

4. Fungsi nasehat

¹⁷⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*, UU No. 3 Tahun 2009, LN No. 3 Tahun 2009, TLN No. 4958, bagian penjelasan umum.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Pasal 8.

MA dapat memberikan nasihat atau pertimbangan dalam bidang hukum kepada lembaga tinggi negara lain.¹⁸⁰ Selain itu, MA juga dapat memberikan nasihat kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam memberikan pertimbangan grasi dan rehabilitasi.¹⁸¹ Dalam lingkup internal lembaga pengadilan, MA berwenang meminta keterangan dan memberi petunjuk kepada pengadilan disemua lingkungan peradilan dalam rangka pelaksanaan ketentuan Pasal 25 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.¹⁸²

5. Fungsi administratif¹⁸³

MA bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi, administrasi dan keuangan terhadap semua badan peradilan dibawahnya. Serta MA juga berwenang mengatur tugas serta tanggung jawab, susunan organisasi dan tata kerja Kepaniteraan Pengadilan.

Akan tetapi, meskipun sudah diberlakukannya sistem satu atap pada Mahkamah Agung, bukan berarti Mahkamah Agung tidak bergantung sama sekali terhadap eksekutif. Masih terdapat beberapa kewenangan MA yang bergantung terhadap keputusan dari pihak eksekutif seperti kewenangan terkait pengelolaan organisasi, penganggaran pengadilan serta penentuan gaji hakim dan pegawai pengadilan.¹⁸⁴

Selain dalam hal organisasi dan manajemen Sumber Daya Manusia (SDM), Mahkamah Agung juga bergantung dalam kebijakan pidana yang disusun oleh pemerintah maupun legislasi, terutama terkait pelaksanaan hukum acara. Mengingat kewenangan MA pada Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985 bisa menyusun kebijakan sendiri dalam rangka kelancaran peradilan, menjadikan suatu fenomena baru paska adanya penyatuan satu atap, dimana MA sering mengeluarkan berbagai aturan dalam bentuk Peraturan

¹⁸⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, Op. Cit., Pasal 37.*

¹⁸¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 14 ayat (1).

¹⁸² Mahkamah Agung, *Loc. Cit.*

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ Dian Rositawati sebagaimana disampaikan dalam *Focus Group Discussion (FGD): Penyusunan Kajian Kerangka Kelembagaan dalam Rangka Pemantauan Proses Penegakan Hukum dan Pelaksanaan Sistem Peradilan yang diselenggarakan oleh Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas* pada tanggal 18 September 2020.

Mahkamah Agung (Perma) dan Surat Edaran Mahkamah Agung (Sema) untuk mengisi kekosongan hukum di pelaksanaan hukum acara dalam bentuk undang-undang ataupun peraturan pemerintah.¹⁸⁵

Fenomena ini kerap terjadi, karena pemerintah eksekutif dalam hal ini tidak bisa merespon cepat akan adanya kebutuhan ataupun melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kebijakan hukum pidana di Indonesia. Sehingga dengan melemahnya kapasitas legislasi dari pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam merespon kebutuhan penegakan hukum pidana. Sehingga memunculkan adanya ketergantungan pada MA untuk mengeluarkan aturan-aturan internal dalam hal pelaksanaan proses pengadilan. Hal ini tentu saja akan berdampak kepada dilema baru antara fungsi yudikatif dan regulatif dalam badan peradilan.¹⁸⁶ Padahal seringkali juga beberapa peraturan internal MA memiliki dampak tidak hanya kepada internal pengadilan saja, tetapi berdampak juga kepada lembaga lainnya, khususnya lembaga penuntutan.

2.6. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Badan Pembinaan Hukum Nasional

Berbicara mengenai kebijakan hukum pidana (*criminal policy*) tentunya tidak dapat dilepaskan dari peran Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (dahulu Kementerian/Departemen Kehakiman):

1. Sejak zaman Hindia-Belanda, Menteri Kehakiman Belanda telah melakukan koordinasi dengan Menteri Koloni untuk membentuk suatu Undang-Undang tentang

¹⁸⁵ Seperti contohnya Perma No. 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemidanaan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Perma No. 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum, Perma No. 2 Tahun 2012 tentang Penyelesaian Batasan Tindak Pidana Ringan, SEMA tentang Penempatan Penyalahgunaan Korban Penyalahgunaan dan Pecandu Narkotika dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial, serta peraturan dan surat edaran MA lainnya. Terakhir ini MA sendiri mencoba menyusun peraturan internal terkait pelaksanaan sidang dengan metode daring.

¹⁸⁶ Dian Rositawati sebagaimana disampaikan dalam *Focus Group Discussion* (FGD): Penyusunan Kajian Kerangka Kelembagaan dalam Rangka Pemantauan Proses Penegakan Hukum dan Pelaksanaan Sistem Peradilan yang diselenggarakan oleh Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas pada tanggal 18 September 2020.

Susunan Peradilan dan Kebijakan Kehakiman atau *Wet op de Rechterlijke Organisatie* (RO). Aturan ini dipandang sebagai kendaraan dari seluruh peraturan perundang-undangan mengenai peradilan,¹⁸⁷ yang kemudian diberlakukan pada tanggal 1 Mei 1848,¹⁸⁸ serta disosialisasikan oleh Mr. W.E. Baron de Geer, mantan anggota Hoogerechtshof yang pada saat itu menjabat pangkat residen di Surakarta ke dalam bahasa Jawa.¹⁸⁹

2. Demikian pula pada masa itu, Kementerian Kehakiman Belanda Mr. A.E.J. Modderman dibantu oleh suatu komisi yang dipimpin oleh de Wal (guru besar dari Leiden) menyusun Rancangan KUHP Nederland, hingga selesailah KUHP Nederland ini, dan kemudian mulai berlaku di Belanda pada tanggal 1 September 1886.¹⁹⁰ KUHP Nederland ini kemudian dikoordinasikan Bersama Kementerian Koloni Mr. Idenburg, diberlakukan juga di Hindia-Belanda, mengakhiri dualisme hukum pidana dan memulai era unifikasi hukum pidana di Hindia-Belanda.¹⁹¹
3. Pada masa pendudukan Jepang di Indonesia, peran Kementerian Kehakiman kembali terlihat dalam hal fungsi pengawasan terhadap peradilan dan hakim dilakukan oleh Sihoobutyo (nama Kepala Departemen Kehakiman pada masa itu).¹⁹²
4. Pada masa kemerdekaan Indonesia, upaya menyusun Rancangan KUHP Nasional juga dilakukan dengan dibentuknya Tim Pengkajian Hukum Pidana pada tahun 1979 oleh Menteri Kehakiman melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional.¹⁹³ Terhadap Rancangan KUHP Nasional yang semula dikaji oleh Basaruddin dan Iskandar Situmorang ini, perlahan-lahan dilakukan kajian demi kajian: pada tahun 1982 dilakukan lokakarya Babinkumnas untuk membahas Buku 1, dilanjutkan lokakarya untuk membahas Buku 2 pada tahun 1985, terus dilakukan pembahasan hingga sekarang.

¹⁸⁷ A.J. Immink sebagaimana dikutip dalam R. Tresna, *Loc. Cit.*, hal. 51.

¹⁸⁸ *Ibid*, hal. 53-55.

¹⁸⁹ *Ibid*, hal. 54.

¹⁹⁰ Andi Zainal Abidin dan Andi Hamzah, *Pengantar Dalam Hukum Pidana Indonesia*, cet. 1, (Jakarta: Yarsif Watampone, 2010), hal. 30-31.

¹⁹¹ E. Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah; Hukum Pidana I*, [Surabaya: Pustaka Tinta Mas, s.a.], hal. 48-49.

¹⁹² Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan & Perundangan Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016), hal. 38.

¹⁹³ Andi Zainal Abidin dan Andi Hamzah, *Loc. Cit.*, hal. 38.

Dari beberapa contoh di atas, tergambar bagaimana kebijakan hukum pidana (*criminal policy*) di Indonesia ditentukan dengan melibatkan banyak/ragam kelembagaan, di antaranya adalah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham). Sebagai kelembagaan yang memiliki peran yang signifikan dalam menentukan kebijakan hukum pidana (*criminal policy*), pada bagian ini akan dibahas mengenai sejarah dan tugas pokok fungsi Kemenkumham dalam urusan-urusan kebijakan hukum pidana (*criminal policy*) di Indonesia.

2.6.1. Sejarah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia

Apabila diteliti dari sejarahnya, bisa dikatakan Kemenkumham memiliki lingkup kewenangan dan kebijakan yang berubah-ubah. Dengan kata lain, dalam sejarahnya banyak sekali perubahan-perubahan kewenangan dan ruang lingkup tata kerja (kewenangan) Kemenkumham, misalnya:

1. ada masanya ketika urusan Kemenkumham juga meliputi urusan Kejaksaan;
2. selain itu Kemenkumham pernah diposisikan pada Bidang Dalam Negeri, bersama-sama dengan Menteri/Departemen Pemerintahan Umum dan Otonomi daerah serta Menteri/Ketua Mahkamah Agung;
3. ada pula masa ketika Kemenkumham juga membawahi Badan Pembinaan Hukum Nasional yang semula berada langsung di bawah Perdana Menteri, adapun keadaan ini berlangsung hingga sekarang;
4. Sekarang, Kemenkumham juga tidak lagi mengurus urusan administrasi (kepegawaian) hakim di Pengadilan Negeri, kebijakan ini disebut sebagai Sistem Satu Atap Mahkamah Agung (*One Roof System*).

Dalam rangka memperoleh pemahaman yang komprehensif, berikut akan dibahas lini masa sejarah Kemenkumham beserta perubahan-perubahan penting yang pernah ada dalam tubuh dan lingkungan pekerjaan Kemenkumham.

Pada masa awal kemerdekaan, badan-badan pemerintahan Hindia-Belanda, yaitu diantaranya adalah *Departemen van Justitie*¹⁹⁴ digunakan sebagai asal-usul berdirinya Departemen Kehakiman di Indonesia.¹⁹⁵ Tepatnya pada tanggal 19 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) telah menetapkan 12 (dua belas) Departemen/Kementerian, salah satunya adalah Departemen Kehakiman. Departemen Kehakiman memiliki tugas pokok untuk mengurus hal-hal mengenai:

1. Pengadilan;
2. Penjara;
3. Kadaster;
4. Kejaksaan;¹⁹⁶ dan
5. Jawatan Topografi.¹⁹⁷

Pada tahun 1946, Mahkamah Islam Tinggi dikeluarkan dari Departemen Kehakiman untuk masuk ke dalam Departemen Agama.¹⁹⁸ Demikian pula Jawatan Topografi dikeluarkan dari Departemen Kehakiman untuk kemudian bergabung ke dalam bagian Departemen Pertanahan.¹⁹⁹

Sejak 27 Desember 1949 terbentuklah Republik Indonesia Serikat sebagai hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) antara Republik Indonesia, Pertemuan untuk Permusyawaratan Federal (*Bijeenkomst voor Federal Overleg*), dan Kerajaan Belanda. Dengan demikian, Kementerian Kehakiman adalah Kementerian Kehakiman Republik Indonesia Serikat, sedangkan

¹⁹⁴ Nederland Yudie Staatsblad No. 576.

¹⁹⁵ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pembentukan Departemen-Departemen di Indonesia, Perpres No. 2 Tahun 1945.

¹⁹⁶ Panitia Penyusun Sejarah Kehakiman, *Sejarah Departemen Kehakiman Republik Indonesia 1945-1985*; (Jakarta: Departemen Kehakiman, 1985), hal. 20. Lihat Maklumat Pemerintah Tahun 1945 tertanggal 1 Oktober 1945). Hal ini menunjukkan pada masa itu Kejaksaan masih merupakan bagian dari Departemen Kehakiman yang belum terpisah berdiri sendiri.

¹⁹⁷ Indonesia, Penetapan Pemerintah tentang Jawatan Topografi Masuk Departemen Kehakiman dan Jawatan Listrik dan Gas Masuk Departemen Pekerjaan Umum, PP No. 1/S.D. Tahun 1945, Berita RI No. 1.

¹⁹⁸ Indonesia, Penetapan Pemerintah tentang Mahkamah Islam Tinggi Bahagian Kementerian Kehakiman dipindahkan ke Kementerian Agama, PP No. 5/S.D Tahun 1946.

¹⁹⁹ Indonesia, Penetapan Pemerintah tentang Pemindahan Jawatan Topografi Dari Departemen Kehakiman ke Departemen Pertahanan, PP No. 8/S.D. Tahun 1946.

Republik Indonesia (Yogya) sebagai salah satu Negara Bagian mempunyai sendiri Kementerian Kehakimannya.

Pada periode ini, terjadi perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara.²⁰⁰ Selama 2 (dua) tahun di bawah UUDS, belum ada perkembangan organisasi kementerian yang signifikan, sehingga organisasi ini masih serupa dengan masa Republik Indonesia Serikat.²⁰¹

Pada tanggal 5 Juli 1959, dikeluarkannya Dekrit Presiden untuk kembali ke UUD 1945. Dengan kembalinya konstitusi Indonesia ke UUD 1945, maka perlu diadakan perubahan dalam organisasi aparatur pemerintah negara.²⁰² Pada periode ini, kabinet terdiri atas seorang Perdana Menteri, seorang Menteri Pertama, beberapa Wakil Menteri Pertama, dan beberapa Menteri.

Selama masa pemerintahan Demokrasi Terpimpin, pemerintahan dijalankan secara otoriter dan penegakan hukum secara sistematis tidak dapat berjalan sebagaimana yang dimandatkan oleh UUD 1945. Hakim tidak dapat berbuat banyak dalam menjalankan fungsinya karena tekanan politik, sekaligus telah dijadikan sebagai alat revolusi politik, sehingga hakim dalam sistem pemerintahan yang otoriter tidak lebih dari instrument kekuasaan semata.²⁰³ Apalagi waktu itu Ketua Mahkamah Agung RI yang seharusnya menjalankan kekuasaan kehakiman yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah diangkat sebagai Menteri Negara yang menyebabkan pengintegrasian Mahkamah Agung RI dalam tubuh pemerintahan.²⁰⁴

²⁰⁰ Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, UU No. 7 Tahun 1950.

²⁰¹ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Susunan dan Pimpinan Kementerian-Kementerian Republik Indonesia, PP No. 20 Tahun 1952.

²⁰² Diundangkannya Perpres Nomor 4 Tahun 1962 dan Perpres Nomor 5 Tahun 1962.

²⁰³ Pendapat Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan dalam Kompas, 30 Agustus 2001, hal. 21.

²⁰⁴ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1967), hal. 65; dan R.M.S. Gultora, *Memahami GBHN*, (Salatiga: Universitas Kristen Satya Wacana, 1981), hal. 77-78.

Bahwa kemudian, berdasarkan Peraturan Presiden tersebut,²⁰⁵ tercantum bahwa Wakil Menteri Pertama Bidang Dalam Negeri mengkoordinir:

1. Menteri/Departemen Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah;
2. Menteri/Departemen Kehakiman; dan
3. Menteri/Ketua Mahkamah Agung.

Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Presiden,²⁰⁶ maka soal-soal mengenai Departemen yang memerlukan pengaturan lebih lanjut akan diatur dengan Keputusan Presiden. Namun, hingga akhir 1963 belum ada Keputusan Presiden yang mengatur Departemen Kehakiman. Maka sehubungan dengan keadaan mendesak, maka dikeluarkan Keputusan Menteri Kehakiman tanggal 12 Februari 1964 Nomor J.S.4/4/4 tentang Tugas dan Organisasi Departemen Kehakiman. Pada masa ini, Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) yang semula di bawah Perdana Menteri dipindahkan menjadi bagian dari Departemen Kehakiman.²⁰⁷

Sebagai upaya melaksanakan UUD 1945 secara konsekuen, MPRS mengeluarkan TAP MPRS Nomor XIII/MPRS/1966 mengenai tugas pokok Kabinet Ampera. Melalui TAP MPRS ini, maka Pimpinan (Perdana Menteri) Persiden akan dibantu oleh Pembantu Pimpinan (Presidium) yang terdiri dari 5 (lima) Menteri Utama, salah satunya adalah Menteri Utama Politik yang membawahi 4 (empat) Departemen, yaitu: Departemen Luar Negeri, Departemen Dalam Negeri, Departemen Kehakiman, dan Departemen Penerangan. Pada periode ini, Presiden telah mengatur Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Departemen Kehakiman.²⁰⁸ Diadakan perubahan susunan organisasi Departemen Kehakiman dari bentuk *holding company* menjadi *integrated system* dengan tujuan konsep “terpadu” di bidang pembinaan hukum.²⁰⁹

²⁰⁵ Indonesia, Peraturan Presiden tentang Pedoman Kerja Administratif (Peraturan Tata Tertib) Aparatur Pemerintahan Negara pada Tingkat Tertinggi, Perpres No. 5 Tahun 1962, Pasal 9.

²⁰⁶ *Ibid*, Pasal 29.

²⁰⁷ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Pembentukan Kembali Lembaga Pembinaan Hukum Nasional, Keppres No. 194 Tahun 1961.

²⁰⁸ Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1974 *juncto* Keputusan Menteri Kehakiman Nomor J.S.4/3/7 Tahun 1975 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehakiman.

²⁰⁹ Panitia Penyusun Sejarah Kehakiman, *Sejarah Departemen Kehakiman Republik Indonesia 1945-1985*; (Jakarta: Departemen Kehakiman, 1985), hal. 16; Lihat Surat Persetujuan Menteri Pendayagunaan

Pada tahun 1984, terjadi perubahan organisasi tata lembaga Departemen Kehakiman. Ditetapkan bahwa wewenang, merencanakan, merancang, dan Menyusun peraturan perundang-undangan telah dialihkan kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), yang merupakan salah satu unit di bawah Departemen Kehakiman.²¹⁰

Setelah Reformasi, Presiden merombak susunan Departemen,²¹¹ Salah satunya adalah perubahan nama Departemen Kehakiman menjadi Departemen Hukum dan Perundang-Undangan.²¹² Pada periode ini juga terjadi perubahan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman sebagai asal-usul kebijakan Satu Atap Mahkamah Agung (*One Roof System*).²¹³ Melalui perubahan undang-undang ini, ditegaskan bahwa lingkungan Peradilan Umum harus dikeluarkan dari Departemen Kehakiman ke Mahkamah Agung dengan masa transisi paling lama 5 (lima) tahun. Dengan ini, kewenangan Departemen Hukum dan Perundang-Undangan dalam urusan administrasi peradilan umum menjadi berkurang. Pada tahun 2001, Departemen Hukum dan Perundang-Undangan diubah menjadi Departemen Kehakiman dan Hak Asasi manusia.²¹⁴

Pada tahun 2004, Presiden merombak Kedudukan, Tugas, Fungsi, dan Susunan Organisasi Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia sebagai tindak lanjut dari TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara.²¹⁵ Presiden juga melakukan

Aparatur Negara Nomor Nomor B 477/I/MENPAN/7/ 84 Tanggal 6 Juli 1984, Keputusan Presiden Nomor 124/M Tahun 1984 dan Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.05-PR.07.10 Tahun 1984 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehakiman.

²¹⁰ Lihat Keppres Nomor 15 Tahun 1984. Lihat Panitia Penyusun Sejarah Kehakiman, *Sejarah Departemen Kehakiman Republik Indonesia 1945-1985*; (Jakarta: Departemen Kehakiman, 1985), hal. 118-119.

²¹¹ Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen.*, Keppres No. 136 tahun 1999.

²¹² Indonesia, Keputusan Presiden tentang tentang Pengangkatan Menteri Hukum dan Perundang-Undangan Republik Indonesia, Keppres No. 355/M tahun 1999.

²¹³ Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No. 35 tahun 2000, LN No. 250 Tahun 2000,

²¹⁴ Indonesia, Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia No. M.01-PR.07.10 Tahun 2001.

²¹⁵ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Instansi Vertikal Di Lingkungan Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia, Keppres No. 64 Tahun 2004.

pengalihan urusan organisasi, administrasi, dan finansial di lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung;²¹⁶ serta mengundang Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang baru.²¹⁷

Setelah pemilihan umum tahun 2004, Presiden mengubah nomenklatur Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia menjadi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.²¹⁸ Kini, tugas pokok dan fungsi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia serta Kantor Wilayah sudah tidak berkaitan lagi dengan penegakan hukum di bidang peradilan; namun lingkup tugas pokok Departemen ini ditambah urusan bidang pelayanan hukum yang sebelumnya ada di Pengadilan Negeri.

2.6.2. Tugas, Fungsi, dan Organisasi Tata Lembaga Kemenkumham

Dalam konteks Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) Indonesia, sebagai salah satu Kementerian Negara,²¹⁹ Kemenkumham memiliki peran yang signifikan, baik dari kontribusinya terhadap penyusunan kebijakan hukum pidana, maupun sebagai pelaksana dari kebijakan itu sendiri.²²⁰ Melalui Perpres Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, disebutkan bahwa Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.²²¹ Selain itu, Kemenkumham dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan beberapa fungsi, antara lain:²²²

²¹⁶ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi Dan Finansial Di Lingkungan Peradilan Umum Dan Peradilan Tata Usaha Negara, Dan Peradilan Agama Ke Mahkamah Agung, Keppres No. 21 Tahun 2004.

²¹⁷ Indonesia, Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman, *Ibid*.

²¹⁸ Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu*, Keppres No. 187 / M Tahun 2004.

²¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kementerian Negara*, UU No. 39 Tahun 2008, LN No. 166 Tahun 2008, TLN No. 4916, Pasal 2, *juncto* Pasal. 5 ayat (2) huruf b *juncto* Pasal 5 ayat (2) *juncto* Pasal 7 *juncto* Pasal 8 ayat (2).

²²⁰ Hal ini yang membedakan Kementerian (Eksekutor) dan Kementerian Koordinator yang hanya menjalankan fungsi koordinasi. Lihat wawancara dengan Sugeng Purnomo, Deputi Bidang Koordinasi Hukum dan Hak Asasi Manusia Kemenko Polhukam, dilaksanakan pada 2 November 2020.

²²¹ Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Perpres No. 44 Tahun 2015, Pasal 2.

²²² *Ibid*, Pasal 3.

- a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan, administrasi hukum umum, pemasyarakatan, keimigrasian, kekayaan intelektual, dan hak asasi manusia; dan
- b. pelaksanaan pembinaan hukum nasional.

Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya di atas, Kemenkumham terdiri atas:²²³

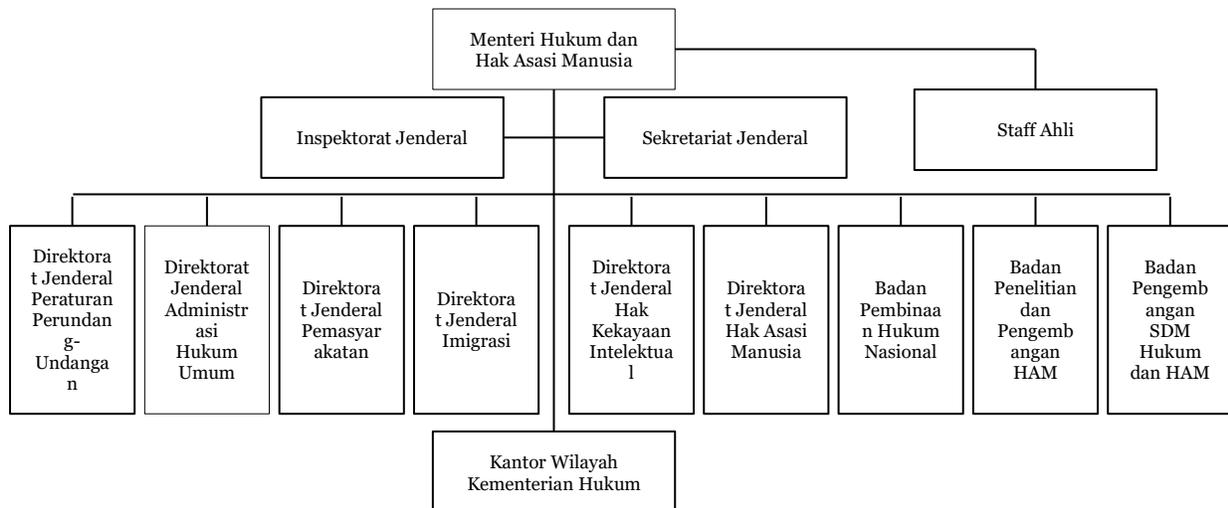
- a. Sekretariat Jenderal;
- b. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan;
- c. Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum;
- d. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan;
- e. Direktorat Jenderal Imigrasi;
- f. Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual;
- g. Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia;
- h. Inspektorat Jenderal;
- i. Badan Pembinaan Hukum Nasional;
- j. Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- k. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- l. Staf Ahli Bidang Politik dan Keamanan;
- m. Staf Ahli Bidang Ekonomi
- n. Staf Ahli Bidang Sosial;
- o. Staf Ahli Bidang Hubungan Antar Lembaga; dan
- p. Staf Ahli Bidang Penguatan Reformasi Birokrasi.

Berdasarkan Lampiran Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, berikut adalah struktur organisasi tata kerja dan lembaga Kemenkumham:²²⁴

Bagan 1 : Struktur Organisasi Kementerian Hukum dan HAM RI

²²³ *Ibid*, Pasal 4.

²²⁴ *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Permenkumham No. 29 Tahun 2015, Lampiran.



Berdasarkan telaah Tugas, Fungsi, dan Organisasi Tata Lembaga Kemenkumham, pada bagian berikut ini akan diuraikan secara lebih lanjut 2 (dua) unit eselon 1 Kemenkumham yang memiliki kewenangan dalam perumusan kebijakan hukum pidana (*criminal policy*) di Indonesia. Unit-unit yang dimaksud ini adalah: 1) Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan; dan 2) Badan Pembinaan Hukum Nasional. Berikut adalah pembahasannya satu per satu.

2.6.3. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan adalah unit di bawah Kemenkumham yang memiliki tugas sebagai perumus, pelaksana, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang-bidang tertentu, seperti bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah, serta pembinaan perancangan peraturan perundang-undangan.²²⁵ Titik berat tugas Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan adalah mengurus urusan administrasi dan harmonisasi perumusan peraturan perundang-undangan yang diinisiasi oleh

²²⁵ *Ibid*, Ps. 141.

Pemerintah (sebab apabila suatu peraturan perundang-undangan diinisiasi oleh legislatif, maka akan melalui alat kelengkapan yang berbeda, yaitu Badan Legislasi).²²⁶

Pada mulanya, Bidang Hukum dan Perundang-Undangan tidak memiliki wadah (organ) tersendiri, melainkan di bawah pimpinan Pembantu Menteri Urusan Hukum. Sebelum tahun 1965, masalah-masalah yang bersifat teknis yuridis masih 'menjadi satu' dengan masalah administrasi. Kini, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan hanya dititikberatkan pada urusan administrasi dan harmonisasi (non-yuridis).

Pada tahun 1966, dibentuklah Direktorat Jenderal Pembinaan Badan-Badan Peradilan dan Perundang-Undangan yang dipimpin oleh seorang Direktur Jenderal.²²⁷ Pada tahun 1969, unit ini berganti nama menjadi Direktorat Jenderal Pembinaan Hukum, dan pada tahun 1975 diubah lagi menjadi Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-Undangan. Sejak tahun 1965, hasil pekerjaan Bidang Hukum dan Perundang-Undangan ini meliputi penyusunan rancangan undang-undang dan peraturan pemerintah, pelaksanaan proyek peningkatan administrasi, penyusunan buku-buku tentang himpunan peraturan-peraturan dan sejarah rancangan undang-undang, serta terjemahan beberapa undang-undang ke dalam bahasa Inggris serta pedoman teknik perundangan dalam Bahasa Belanda.

Dalam hal penyusunan kebijakan legislasi hukum pidana di Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan menjalankan semacam fungsi *quasi*-koordinasi, khususnya terhadap rancangan undang-undang yang diinisiasi oleh Pemerintah.²²⁸ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan sendiri tidak menentukan kerangka yuridis-teknis/substantif dari suatu kebijakan, melainkan hanya menyusun kerangka administratif, ia '*menjahit*' masukan-masukan dari masing-masing kementerian atau lembaga yang mengusulkan dan/atau menyumbangkan masukan atau kajian terhadap suatu rancangan.

²²⁶ Wawancara dengan Djoko Pudjirahardjo, Kepala Pusat Perencanaan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, dilaksanakan pada tanggal 27 Oktober 2020.

²²⁷ Panitia Penyusun Sejarah Kehakiman, *Sejarah Departemen Kehakiman Republik Indonesia 1945-1985*; (Jakarta: Departemen Kehakiman, 1985), hal. 8.

²²⁸ Wawancara dengan Djoko Pudjirahardjo, Kepala Pusat Perencanaan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, dilaksanakan pada tanggal 27 Oktober 2020.

2.6.4. Badan Pembinaan Hukum Nasional

Berbeda dari Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan yang terbatas pada urusan administrasi dan harmonisasi kebijakan legislasi peraturan perundang-undangan; Badan Pembinaan Hukum Nasional menitikberatkan fungsinya pada urusan kajian, dokumentasi, dan pembinaan hukum yang lebih substansi dan teknis-yuridis. Badan Pembinaan Hukum Nasional antara lain menghimpun kajian-kajian yuridis, termasuk pula yang didasarkan pada data atau temuan masing-masing kementerian/lembaga terkait yang diberikan ke Badan Pembinaan Hukum Nasional untuk diolah dan dikaji menjadi Rancangan Pembinaan Hukum (*Grand Design*) yang menjadi acuan dalam merumuskan suatu kebijakan hukum.

Dilihat dari sejarahnya, bahwa pada periode tahun 1958-1964, para sarjana hukum di Indonesia menghendaki agar pemerintah membentuk suatu badan yang dapat menampung segala persoalan hukum serta meletakkan asas dan dasar tata hukum nasional berdasarkan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.²²⁹ Maka dari itu, dibentuklah Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) yang berada di bawah Perdana Menteri.²³⁰ Susunan LPHN terdiri dari Ketua Umum, Pimpinan harian, sekretariat serta penasihat yang terdiri dari Menteri Kehakiman, Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan, Ketua Mahkamah Agung dan Jaksa Agung. Sedangkan anggota-anggotanya terdiri dari wakil-wakil dari kalangan teoritis, polisi dan praktisi hukum.²³¹

Hingga tahun 1961 LPHN belum banyak berfungsi, hal ini dikarenakan badan ini masih baru dan masih fokus pada Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga yang baru tersebut. Dengan kembali berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, kini LPHN yang semula di bawah

²²⁹ Panitia Penyusun Sejarah Kehakiman, *Sejarah Departemen Kehakiman Republik Indonesia 1945-1985*; (Jakarta: Departemen Kehakiman, 1985), hal. 172.

²³⁰ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Lembaga Pembinaan Hukum Nasional, Keppres No. 107 Tahun 1958.

²³¹ BPHN, Sejarah Berdirinya Badan Pembinaan Hukum Nasional. https://bphn.go.id/readinfo/main_history, diakses pada 6 Oktober 2020.

Perdana Menteri, sejak 6 Mei 1961 berada di bawah lingkungan tugas Menteri Kehakiman.²³²
LPHN memiliki tugas pokok, antara lain adalah:²³³

1. Menyiapkan rancangan-rancangan peraturan perundang-undangan:
 - a. untuk meletakkan dasar-dasar tata hukum nasional;
 - b. untuk menggantikan peraturan-peraturan yang tidak sesuai dengan tata hukum nasional;
 - c. untuk masalah-masalah yang belum diatur dalam suatu peraturan perundangan.
2. Menyelenggarakan segala sesuatu yang diperlukan untuk Menyusun peraturan dalam keadaan perundangan.

Pada tahun 1964 LPHN yang dibentuk tahun 1961 diakhiri masa tugasnya dengan pertimbangan jangka waktu pelaksanaan tugas yang diberikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara kepada LPHN dalam Ketetapan No. II/MPRS/1960 telah lampau. Namun pembinaan hukum nasional perlu dilanjutkan dan lebih digiatkan kembali dan digaya barukan mengenai tugas, susunan dan tata kerjanya. Maka dikeluarkan Keputusan Presiden RI Nomor 282 tahun 1964 tentang Menggaya Barukan Lembaga Pembinaan Hukum Nasional.

Pembaharuan Lembaga Pembinaan Hukum Nasional dilakukan dengan cara mengubah persyaratan anggotanya: Berporoskan Nasakom serta dengan menyederhanakan keanggotan penasehat Lembaga menjadi seorang yaitu Ketua Mahkamah Agung saja. Pada tahun 1967 Pimpinan MPRS telah menyampaikan surat kepada Ketua Presidium Kabinet dan Ketua DPR-GR antara lain mengenai kedudukan lembaga ini agar ditempatkan di bawah Presiden.

Sampai dengan tahun 1971 LPHN tetap berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 282 tahun 1964 tetapi khusus mengenai Sekretariat Lembaga Pembinaan Hukum Nasional diatur

²³² Lihat GBHN dalam TAP MPRS No. II/MPRS/1960, di mana termuat ketentuan mengenai asas serta landasan Pembinaan Hukum Nasional. Lihat juga Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Pembentukan Kembali Lembaga Pembinaan Hukum Nasional*, Keppres No. 194 Tahun 1961.

²³³ *Ibid.*Keppres

dengan Surat Keputusan Menteri Kehakiman Nomor J. S.4/8/1 tanggal 1 Juni 1971 yaitu mengenai Struktur Organisasi, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Sekretariat Lembaga Pembinaan Hukum Nasional departemen Kehakiman.

Pada tahun 1974, melalui Keputusan Presiden No. 45 tahun 1974 Lembaga Pembinaan Hukum Nasional diubah menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional dan mempunyai kedudukan sebagai unit eselon I dibawah Departemen Kehakiman. Menurut Permenkumham No. 29 Tahun 2015, Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam menjalankan tugas dan fungsinya memiliki 4 (empat) pusat:²³⁴

1. Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional;

Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional memiliki tugas untuk melaksanakan analisis dan evaluasi hukum. Selain itu, Pusat ini juga melakukan penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) yang dipublikasi setiap tahun.²³⁵ Sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tugas analisis dan evaluasi hukum nasional berada pada BPHN. Kini, fungsi ini berpindah ke alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi.²³⁶

2. Pusat Perencanaan Hukum Nasional;

3. Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum; dan

4. Pusat Dokumentasi dan Jaringan Informasi Hukum Nasional.

2.6.5. Perbandingan Tugas dan Fungsi Dirjen PP dan BPHN

Kemenkumham memiliki 2 (dua) organ yang memiliki tugas dan fungsi dalam menentukan arah kebijakan hukum pidana (*criminal policy*) di Indonesia.

²³⁴ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Permenkumham No. 29 Tahun 2015, Pasal 1007.

²³⁵ *Ibid*, Pasal 1031 dan 1032.

²³⁶ Wawancara dengan Djoko Pudjirahardjo, Kepala Pusat Perencanaan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, dilaksanakan pada tanggal 27 Oktober 2020. Lihat juga Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 15 Tahun 2019, Ps. 95A dan 95B.

Tabel 2 : Perbandingan Kewenangan Dirjen PP dan BPHN

Kriteria	Dirjen PP	BPHN
Tugas	Menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. ²³⁷	Melaksanakan pembinaan hukum nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. ²³⁸
Fungsi	<p>a. perumusan kebijakan di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan;</p> <p>b. pelaksanaan kebijakan di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan</p>	<p>a. penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran di bidang pembinaan hukum nasional;</p> <p>b. pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum;</p> <p>c. pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum;</p> <p>d. pelaksanaan administrasi Badan Pembinaan Hukum Nasional; dan</p> <p>e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.²⁴⁰</p>

²³⁷ Peraturan Presiden Tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Perpres No. 29 Tahun 2015, Ps. 10

²³⁸ *Ibid*, Pasal 38.

²⁴⁰ *Ibid*, Pasal. 39.

	<p>perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan;</p> <p>c. pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan;</p> <p>d. pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang perancangan, harmonisasi, pengundangan dan publikasi, litigasi peraturan perundang-undangan, fasilitasi perancangan peraturan perundang-undangan di daerah sesuai permintaan daerah, dan pembinaan perancang peraturan perundang-undangan;</p>	
--	--	--

	e. pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan; dan f. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri. ²³⁹	
--	---	--

2.7. Kementerian Koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan

2.7.1. Sejarah Pembentukan Kemenko Polhukam

Awal mula pembentukan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Kemenko Polhukam) bermula pada saat Presiden Soeharto membentuk Kabinet Pembangunan III tahun 1978 dengan memasukkan Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan yang didasarkan melalui Keppres Nomor 59/M tertanggal 29 Maret 1978.²⁴¹ Pada awal berdirinya Kemenkopolhukam, penggunaan nomenklatur yang digunakan ialah Menteri Koordinator Politik dan Keamanan (Menko polkam) dengan tidak menegaskan secara jelas mengenai bidang hukum. Hal ini tergambar pula dalam Pasal 1 ayat (2) Keppres Nomor 59/M/1978 yang memberikan tugas Menko Polkam, yakni mengkoordinir penyusunan dan penyiapan kebijaksanaan serta pelaksanaan di lapangan politik, baik dalam negeri maupun luar negeri, dan keamanan.²⁴²

Sekalipun tidak ditemukan mengenai kewenangan dalam bidang hukum, namun hal ini menjadi menarik jika kita melihat mengenai lembaga-lembaga yang berada dibawah kewenangan dari Menko polkam, yakni diantaranya Kejaksaan Agung dan Departemen Kehakiman, sehingga secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa Menko Polkam membawahi pula bidang hukum.²⁴³

²³⁹ *Ibid*, Pasal. 11.

²⁴¹ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Pembentukan Kabinet Pembangunan III, Keppres No. 59/M Tahun 1978, Pasal 1 ayat (2),

²⁴² *Ibid*.

²⁴³ Penulis berpandangan ketidaktegasan pengaturan bidang hukum dalam tupoksi Menko Polkam, dikarenakan pada masa orde baru mengenai isu hukum merupakan bagian dari isu keamanan dan politik

Posisi Menko Polkam yang memang sebagian besar dijabat dari latar belakang militer memang sudah terjadi sejak awal pendirian Menko Polkam, yang dimana Menko Polkam yang pertama dijabat oleh M. Panggabean yang bertugas dari tahun 1978-1982. Selanjutnya estafet kepemimpinan berlanjut dari M. Panggabean ke Soerono dari tahun 1982 sampai dengan 1987, dan diteruskan oleh Sudomo tahun 1987 hingga 1992, kemudian Susilo Sudarman tahun 1992 sampai dengan 1997, lalu diteruskan oleh Faisal Tanjung dari tahun 1997 hingga 1999.²⁴⁴ Maka dapat terlihat bahwa semua pejabat Menko polkam pada era orde baru berasal latar belakang militer.

Selanjutnya pada tahun 1998, terdapat pengaturan yang lebih detail mengenai tupoksi Menko Polkam melalui Keppres No. 59 Tahun 1998. Namun tidak terdapat perbedaan yang signifikan dengan Keputusan Presiden Nomor 59/M/1978, yang dimana sekalipun bidang hukum masih belum diatur secara tegas dalam tupoksi dari Menko Polkam, tetapi Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung berada dibawah koordinasi dari Menko Polkam.²⁴⁵ Sedangkan salah satu perbedaaan dengan pengaturan sebelumnya terdapat pada nomenklatur jabatan baru yakni Asisten Menko yang dapat diangkat oleh Menko Polkam sebanyak-banyak 7 (tujuh) orang, tetapi penentuan jumlah pasti dari Asisten Menko didasarkan beban kerja yang harus disetujui secara tertulis oleh Menko Wasbangpan.²⁴⁶ Dengan demikian, pada periode ini, belum terdapat pengaturan yang jelas mengenai struktur organisasi di bawah Menko Polkam.

Selain itu, dalam Keppres No. 59 Tahun 1998, juga ditegaskan bagaimana hubungan antara Menko Polkam dengan departemen yang berada dibawah koordinasinya saling berkoordinasi secara horizontal sesuai dengan Pasal 19 Keppres No. 59 Tahun 1998, yakni:

“Menko dan semua unsur staf Menko dalam melaksanakan tugasnya wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi, baik dalam lingkungan

²⁴⁴ Kementerian Koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Menko Polhukam), *Profil Kementerian Koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan*, (Jakarta: Menko Polhukam, 2010), hal. 9.

²⁴⁵ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Kedudukan Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara Koordinator, Keppres No. 59 Tahun 1998, Pasal 6.

²⁴⁶ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (2).

instansinya sendiri maupun dalam hubungan antar Departemen dari/atau Instansi lain untuk kesatuan gerak sesuai dengan tugasnya”²⁴⁷

Pengaturan di atas memperlihatkan bahwa Menkopolkam tidak secara hirarkis berada di atas dari lembaga-lembaga yang berada di bawah koordinasinya, melainkan Menko Polkam memang difungsikan sebagai Lembaga yang mewadahi koordinasi antar departemen-departemen dalam bidang politik dan keamanan. Kendati demikian, pengaturan ini juga menimbulkan pertanyaan, karena di lain sisi berdasarkan Pasal 2 Keppres No. 59 Tahun 1998 Menko Polkam juga bertugas sebagai perumus kebijakan pemerintah sekaligus pengendali pelaksanaan dalam bidang politik dan keamanan.²⁴⁸ Maka dari itu, hubungan kedudukan antara Menko Polkam dengan departemen-departemen di bawahnya memang menarik dicermati sejak jaman orde baru.

Pada era reformasi, landasan hukum dari Menko Polkam dirubah kembali oleh Presiden B.J. Habibie melalui Keputusan Presiden No. 100 Tahun 1998 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara Koordinator.²⁴⁹ Namun pengaturan dalam Keputusan Presiden No. 100 Tahun 1998 terhadap Menko Polkam tidak terlihat perbedaannya dengan pengaturan sebelumnya pada era orde baru. Selanjutnya pada masa Abdurrahman Wahid, pengaturan mengenai Menko Polkam dirubah beberapa kali, yang pertama melalui Keppres Nomor 135 Tahun 1999.²⁵⁰ Dalam Keppres tersebut tidak terdapat perubahan mengenai tupoksi dari Menko Polkam, namun perubahan yang signifikan terletak pada organisasi tata laksana dari Menko Polkam. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) jo. Pasal 9 Keppres Nomor 135 Tahun 1999 dikatakan bahwa Menko Polkam dibantu oleh Deputi bidang Teknis sebanyak-banyaknya 5 orang sesuai beban kerja.²⁵¹ Sebenarnya Keputusan Presiden Nomor 135 Tahun 1999 ini merubah dari yang sebelumnya menggunakan

²⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 19.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Kedudukan Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara Koordinator, Keppres No. 100 Tahun 1998. Terkait pengaturan ini terdapat perubahan melalui Keppres No. 134 Tahun 1998 dengan merubah jumlah komposisi asisten menko maksimal sebanyak 7 orang serta staf ahli sebanyak 7 orang

²⁵⁰ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Kedudukan Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara Koordinator, Keppres No 135 Tahun 1999.

²⁵¹ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (1).

nomenklatur jabatan Asisten Menko menjadi deputi. Selain itu, diatur pula dalam melaksanakan tugas ke deputian, deputi bidang teknis dibantu oleh asisten deputi sebanyak-banyaknya 5 orang, dan asisten deputi membawahi pula analis kebijakan sebanyak-banyak 5 orang.²⁵²

Perubahan yang signifikan dari Menko Polkam terlihat pada Keputusan Presiden No. 162 Tahun 2000. Kewenangan yang dimiliki oleh Menko Polkam diperluas dengan memasukkan kewenangan dalam bidang sosial, sehingga nomenklatur jabatan dari Menko Polkam berubah menjadi Menko Polsoskam.²⁵³ Berdasarkan Pasal 4 Keputusan Presiden No. 162 Tahun 2000 dijelaskan bahwa tugas dari Menko Polsoskam ialah “membantu Presiden dalam mengkoordinasikan penyiapan dan penyusunan kebijakan serta pelaksanaannya di bidang politik, sosial, dan keamanan.²⁵⁴ Selanjutnya pengaturan teknis mengenai Keppres No. 162 Tahun 2000 diatur lebih lanjut dalam Keputusan Presiden No. 174 Tahun 2000 yang didalamnya mengatur susunan organisasi dari Menko Polsoskam.²⁵⁵ Dalam keppres tersebut, untuk pertama kalinya, kewenangan dan tupoksi dari masing-masing ke deputian di Menko Polsoskam diatur secara tegas. Berdasarkan Pasal 2 Keputusan Presiden No. 174 Tahun 2000, Menko Polsoskam membawahi beberapa deputi, yakni (1) Deputi Bidang Koordinasi Politik luar negeri, (2) Deputi Bidang koordinasi politik dalam negeri, (3) Deputi bidang koordinasi Hukum dan Hak asasi Manusia, dan (4) Deputi bidang koordinasi masalah-masalah sosial.²⁵⁶ Berangkat dari pembagian ke deputian tersebut, maka pertama kalinya pula, kewenangan mengenai bidang hukum dimuat secara tegas dalam pengaturan salah satu ke deputian, yang dimana pada pengaturan-pengaturan sebelumnya tidak ditemukan secara tegas kewenangan dalam bidang hukum. Pada Pasal 3 ayat (4) Keputusan Presiden No. 174 Tahun 2000 dituliskan bahwa:

²⁵² Pengaturan ini sebenarnya telah dirubah kembali mengenai komposisi deputi dan staf ahli melalui Keppres No. 146 Tahun 1999.

²⁵³ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Presiden tentang Kedudukan Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara Koordinator, Keppres No 162 Tahun 2000, Pasal 4.

²⁵⁴ *Ibid*, Pengaturan terkait juga dirubah pula mengenai komposisi deputi melalui Keppres No. 170 Tahun 2000, yang dimana jumlah deputi menko sebanyak-banyak 6 orang.

²⁵⁵ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Susunan Organisasi dan Tugas Menteri negara Koordinator, Keppres No 174 Tahun 2000.

²⁵⁶ *Ibid*, Pasal 2.

“Deputi bidang Koordinasi Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas melaksanakan koordinasi perumusan kebijakan di bidang hukum dan hak asasi manusia”²⁵⁷

Dengan demikian, dapat terlihat bahwa dalam perumusan kebijakan hukum, Kemenkopolsoskam mempunyai kewenangan sebagai koordinator dalam perumusan kebijakan. Kendati demikian, tidak terdapat pengaturan yang tegas apakah Kemenko Polsoskam juga sebagai pengendali kebijakan hukum dan hak asasi manusia atau sebatas hanya sebagai koordinator perumusan kebijakan.

Perubahan terjadi kembali pada masa pemerintahan Megawati, berdasarkan Keputusan Presiden No. 100 tahun 2001, kewenangan dari Menko Polsoskam yang sebelumnya juga berwenang mengurus bidang sosial menjadi dicabut kembali dan dikembalikan layaknya pada awal pembentukan yang hanya mengurus bidang politik dan keamanan.²⁵⁸ Selanjutnya pengaturan teknis mengenai Keppres No. 100 Tahun 2001 diatur lebih lanjut dalam Keputusan Presiden No. 107 Tahun 2001 yang didalamnya mengatur susunan organisasi dari Menko Polkam.²⁵⁹ Namun yang menarik dari pengaturan Keputusan Presiden No. 107 Tahun 2001 ialah sekalipun dikembali menjadi Menko Polkam, tetapi deputi bidang koordinasi Hukum dan Hak Asasi Manusia tetap masih ada.²⁶⁰ Selain itu, sekalipun kewenangan Menko Polkam dipersempit kembali, namun jumlah kedeputian yang berada di bahwa Menko Polkam bertambah banyak, yakni (1) Deputi Bidang Koordinasi Politik luar negeri, (2) Deputi Bidang koordinasi politik dalam negeri, (3) Deputi bidang koordinasi pertahanan negara, (4) Deputi bidang keamanan nasional, (5) Deputi bidang koordinasi Hukum dan Hak asasi Manusia, (6) Deputi bidang koordinasi kesatuan bangsa, (7) Deputi bidang koordinasi informasi dan komunikasi.²⁶¹

²⁵⁷ *Ibid*, Pasal 3 ayat (4).

²⁵⁸ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Presiden tentang Kedudukan Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara Koordinator, Keppres No 100 Tahun 2001, Pasal 4.

²⁵⁹ Indonesia, Keputusan Presiden tentang Presiden tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon 1 Menteri Negara Koordinator, Keppres No.107 Tahun 2001.

²⁶⁰ *Ibid*.

²⁶¹ *Ibid*, Pasal 2.

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, nomneklatur jabatan dari Menko Polkam dirubah lagi melalui Peraturan Presiden No. 24 Tahun 2010, dengan memasukkan kewenangan hukum, sehingga merubahnya menjadi Menko Polhukam (Menteri Koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan).²⁶² Kemudian juga memperluas tugas dari Kemenkopolhukam yakni “membantu Presiden dalam Menyikronkan dan mengkoordinasikan perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan dibidang politik, hukum, dan keamanan”.²⁶³ Peraturan Presiden No. 24 Tahun 2010 merupakan landasan hukum yang secara tegas memuat kewenangan Kemenkopolhukam dalam bidang hukum, dan membedakan secara tegas antara kewenangan keamanan dengan hukum. Selain itu, perpres ini juga merubah bentuk produk landasan hukumnya, yang sebelumnya didasarkan oleh keppres menjadi berbentuk perpres. Selain itu, berbeda dengan Keputusan Presiden No. 174 Tahun 2000 yang hanya memberikan kewenangan deputy bidang koordinasi hukum dan hak asasi manusia dalam melaksanakan koordinasi perumusan kebijakan, sedangkan pada Peraturan Presiden No. 24 Tahun 2010 kewenangan dari deputy bidang koordinasi hukum dan hak asasi manusia diperluas termasuk didalamnya koordinasi dalam bidang perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang hukum dan hak asasi manusia.²⁶⁴ Namun sekalipun diperluas mengenai kewenangan dari deputy bidang koordinasi hukum dan hak asasi manusia diperluas, tetapi tidak ada pengaturan secara tegas apakah Kemenkopolhukam, khususnya deputy bidang koordinasi hukum dan hak asasi manusia sebagai pengendali kebijakan hukum dan hak asasi manusia terhadap masing-masing kementerian/lembaga.

Perluasan kewenangan Kemenko Polhukam, khususnya deputy bidang koordinasi hukum dan hak asasi manusia terkait pengendalian kebijakan hukum dan hak asasi manusia ternyata dipertegas pada masa pemerintahan Joko Widodo melalui Peraturan Presiden No.

²⁶² Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Kedudukan Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon 1 Kementerian Negara, Perpres No. 24 Tahun 2010, Pasal 2.

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ *Ibid.* Pasal 17.

43 Tahun 2015 tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.²⁶⁵ Pada Pasal 2 Peraturan Presiden No. 43 Tahun 2015 dinyatakan bahwa

“Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan”²⁶⁶

Kemudian ditegaskan pula dalam Pasal 16 Peraturan Presiden No. 43 Tahun 2015, bahwa Deputy bidang koordinasi hukum dan hak asasi manusia mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan kebijakan Kementerian/lembaga yang terkait dengan isu bidang hukum dan hak asasi manusia.²⁶⁷ Tidak hanya itu, merujuk pada Pasal 17 huruf h Peraturan Presiden No. 43 Tahun 2015 ditegaskan pula Deputy bidang koordinasi hukum dan hak asasi manusia menyelenggarakan fungsi pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan di bidang hukum dan hak asasi manusia.²⁶⁸ Dengan kata lain, Kemenko Polhukam, khususnya Deputy bidang koordinasi hukum dan hak asasi manusia mempunyai kewenangan untuk melakukan perencanaan, monitoring, evaluasi sekaligus pengendali atas segala kebijakan-kebijakan hukum. Walaupun memang disisi lain pengendalian yang dilakukan oleh Kemenkopolkam harus dilandasi dengan semangat koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi dengan kementerian dan lembaga terkait sesuai pasal 39, sehingga tidak menempatkan pula Kemenkopolkam secara hirarkis berada di atas kementerian atau lembaga lainnya.²⁶⁹ Hal ini menarik ditinjau pula terkait hubungan Kemenkopolkam dengan dengan kementerian dan lembaga terkait, karena disatu sisi sebagai pengendali kebijakan, namun disisi lain hubungan dengan kementerian dan lembaga terkait harus didasarkan atas koordinasi yang bersifat horizontal.

²⁶⁵ Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Perpres No. 43 Tahun 2015, Pasal 2.

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid.* Pasal 16.

²⁶⁸ *Ibid.* Pasal 17 huruf h.

²⁶⁹ *Ibid.* Pasal 39.

Perubahan terakhir mengenai pengaturan Kemenkopolhukam dilakukan lagi pada bulan Juli 2020 melalui Peraturan Presiden No. 73 Tahun 2020. Sebenarnya tidak terdapat perubahan yang signifikan dalam Peraturan Presiden No. 73 Tahun 2020, jika dibandingkan dengan Peraturan Presiden No. 43 Tahun 2015 khususnya dalam bidang hukum. Perubahan yang paling terlihat hanya terkait keluarnya lembaga Badan Intelijen Negara yang pengaturan sebelumnya berada dibawah koordinasi dari Kemenkopolhukam, namun dengan adanya Peraturan Presiden No. 73 Tahun 2020 bukan lagi berada dibawah koordinasi dari Kemenkopolhukam.²⁷⁰ Akan tetapi terkait bidang hukum dan hak asasi manusia, tidak terdapat sama sekali perubahan antara Peraturan Presiden No. 73 Tahun 2020 dengan Peraturan Presiden No. 43 Tahun 2015.

2.7.2. Tugas, Fungsi, dan Susunan Organisasi dari Kemenkopolhukam

Sesuai dengan Peraturan Presiden No. 73 Tahun 2020 tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, bahwa Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Selanjutnya tugas dari Kemenko Polhukam berdasarkan pasal 2, ialah:

“Menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan”²⁷¹

Dalam melaksanakan tugas yang diamanatkan tersebut, Kemenko Polhukam melakukan fungsi sebagai berikut:

- a) Koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan kementerian/lembaga yang terkait dengan isu di bidang politik, hukum, dan keamanan;
- b) Pengendalian pelaksanaan kebijakan Kementarian/lembaga terakit dengan isu di bidang politik, hukum, dan keamanan;

²⁷⁰ Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Perpres No. 73 Tahun 2020, Pasal 4.

²⁷¹ *Ibid.*

- c) Pengelolaan dan penanganan isu yang terkait dengan bidang politik, hukum, dan keamanan;
- d) Pengawasan program prioritas nasional dan kebijakan lain yang telah diputuskan oleh Presiden dalam sidang kabinet
- e) Penyelesaian isu di bidang politik, hukum, dan keamanan yang tidak dapat diselesaikan atau disepakati antar kementerian/lembaga dan memastikan terlaksananya keputusan dimaksud;
- f) Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian koordinator bidang politik, hukum, dan keamanan;
- g) Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan kementerian koordinator bidang politik, hukum, dan keamanan;
- h) Pengawasan atas pelaksanaan fungsi di lingkungan kementerian koordinator bidang politik, hukum, dan keamanan; dan
- i) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh presiden.²⁷²

Untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi, Kemenko Polhukam mengkoordinasikan kementerian atau lembaga, terdiri dari²⁷³:

- a) Kementerian Dalam Negeri;
- b) Kementerian Luar Negeri;
- c) Kementerian Pertahanan;
- d) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- e) Kementerian Komunikasi dan Informatika;
- f) Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;
- g) Kejaksaan Agung;
- h) Tentara Nasional Indonesia;
- i) Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan
- j) Instansi lain yang dianggap perlu

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ *Ibid.*

Selanjutnya organisasi dan tata kerja Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan diatur dalam pada pada Peraturan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan No. 4 Tahun 2015. Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan dibantu oleh 8 (delapan) Pejabat Eselon I.a yang terdiri dari Sekretaris Menko Polhukam dan 7 (tujuh) Deputi yang dengan susunan sebagai berikut²⁷⁴:

a) Sekretariat Kementerian Koordinator

Sekretariat Kementerian Koordinator dipimpin oleh Sekretaris Kementerian Koordinator dan mempunyai tugas pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.

b) Deputi bidang Koordinasi Politik Dalam Negeri

Deputi Bidang Koordinasi Politik Dalam Negeri dipimpin oleh Deputi dan mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan kebijakan Kementerian/Lembaga yang terkait dengan isu di bidang politik dalam negeri.

c) Deputi bidang Koordinasi Politik Luar Negeri

Deputi Bidang Koordinasi Politik Luar Negeri dipimpin oleh Deputi dan mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan kebijakan Kementerian/ Lembaga yang terkait dengan isu di bidang politik luar negeri.

d) Deputi bidang Koordinasi Hukum dan Hak Asasi Manusia

Deputi Bidang Koordinasi Hukum dan Hak Asasi Manusia dipimpin oleh Deputi dan mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan kebijakan Kementerian/Lembaga yang terkait dengan isu di bidang hukum dan hak asasi manusia.

e) Deputi Bidang Koordinasi Pertahanan Negara

²⁷⁴ Indonesia, Peraturan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Permenko Polhukam No. 4 Tahun 2015, Pasal 5.

Deputi Bidang Koordinasi Pertahanan Negara dipimpin oleh Deputi dan mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan kebijakan Kementerian/Lembaga yang terkait dengan isu di bidang pertahanan negara.

f) Deputi Bidang Koordinasi Keamanan dan Ketertiban Masyarakat

Deputi Bidang Koordinasi Keamanan dan Ketertiban Masyarakat dipimpin oleh Deputi dan mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan kebijakan Kementerian/Lembaga yang terkait dengan isu di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat.

g) Deputi Bidang Koordinasi Kesatuan Bangsa

Deputi bidang koordinasi kesatuan bangsa dipimpin oleh Deputi dan mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan kebijakan Kementerian/Lembaga yang terkait dengan isu di bidang kesatuan bangsa.

h) Deputi Bidang Koordinasi Komunikasi, Informasi, dan Aparatur

Deputi Bidang Koordinasi Komunikasi, Informasi dan Aparatur dipimpin oleh Deputi dan mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan kebijakan Kementerian/Lembaga yang terkait dengan isu di bidang komunikasi, informasi, dan aparatur.

Selain dibantu Pejabat Eselon I.a, Menko Polhukam juga dibantu oleh Staf Ahli dan Staf Khusus setingkat Eselon I.b, terdiri dari:

- a) Staf Ahli Bidang Ideologi dan Konstitusi;
- b) Staf Ahli Bidang Ketahanan Nasional;
- c) Staf Ahli Bidang Kedaulatan Wilayah dan Kemaritiman;
- d) Staf Ahli Bidang Sumber Daya Manusia dan Teknologi;
- e) Staf Ahli Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup; dan
- f) Staf Khusus sebanyak 3 (tiga) orang

2.7.3. Tugas, Fungsi, dan Susunan Organisasi dari Deputi Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan

Berdasarkan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan No. 4 Tahun 2015, bahwa Deputi Bidang Koordinasi Hukum dan HAM memiliki tugas dan fungsi, yang dimana mempunyai tugas untuk menyelenggarakan koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan kebijakan Kementerian/Lembaga yang terkait dengan isu di Bidang Hukum dan HAM.²⁷⁵ Selanjutnya diatur pula beberapa fungsi, yakni:

1. Koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan K/L yang terkait dengan isu di bidang hukum dan HAM
2. Pengendalian pelaksanaan kebijakan K/L yang terkait dengan isu di bidang Hukum dan HAM
3. Koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan *dibidang* materi hukum
4. Koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan *dibidang* pemberdayaan aparatur hukum
5. Koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penegakan hukum
6. Koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang hukum internasional
7. Koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pemajuan dan perlindungan HAM
8. Pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan d bidang hukum dan HAM
9. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Deputi Bidkooor Hukum dan HAM
10. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri Koordinator

²⁷⁵ *Ibid*, Pasal 141.

Deputi bidang koordinasi hukum dan HAM dalam melaksanakan tugas dan fungsi dibantu oleh 4 (empat) orang Asisten Deputi, yakni Asisten deputi Koordinasi Materi Hukum, Asisten deputi Koordinasi Penegakan Hukum, Asisten deputi Koordinasi Hukum Internasional dan Asisten Deputi Koordinasi Pemajuan dan Perlindungan HAM²⁷⁶. Berikut tugas dan fungsi dari masing-masing asisten deputi, yakni²⁷⁷:

1. Asdep Koordinasi Materi Hukum

Mengoordinasikan dan menyinkronkan perumusan dan pelaksanaan kebijakan dan melaksanakan pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan tentang isu di bidang materi hukum. Selanjutnya untuk melakukan tugas tersebut, Asdep Koordinasi Materi Hukum mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pemantauan, analisis, evaluasi dan pelaporan tentang isu di bidang materi hukum privat
- b. Pelaksanaan koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pemantauan, analisis, evaluasi dan pelaporan tentang isu di bidang materi hukum public
- c. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh deputi

2. Asdep Koordinasi Penegakan Hukum

Mengoordinasikan dan menyinkronkan perumusan dan pelaksanaan kebijakan dan melaksanakan pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan tentang isu di bidang penegakan hukum. Selanjutnya untuk melakukan tugas tersebut, Asdep Koordinasi Materi Hukum mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan tentang isu di bidang penyelesaian kasus hukum dan budaya hukum
- b. Pelaksanaan koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pemantauan, analisis, evaluasi dan pelaporan tentang isu di bidang pemberdayaan aparatur hukum

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ *Ibid.*

- c. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Deputi
- 3. Asdep Koordinasi Hukum Internasional

Mengoordinasikan dan menyinkronkan perumusan dan pelaksanaan kebijakan dan melaksanakan pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan tentang isu di bidang hukum internasional. Selanjutnya untuk melakukan tugas tersebut, Asdep Koordinasi Hukum Internasional mempunyai fungsi sebagai berikut:

 - a. Pelaksanaan koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan tentang isu penegakan hukum di bidang hukum laut dan hukum dirgantara
 - b. Pelaksanaan koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pemantauan, analisis, evaluasi dan pelaporan tentang isu di bidang hukum humaniter
 - c. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Deputi
- 4. Asdep Koordinasi Pemajuan dan Perlindungan HAM

Mengoordinasikan dan menyinkronkan perumusan dan pelaksanaan kebijakan dan melaksanakan pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan tentang isu di bidang pemajuan dan perlindungan HAM. Selanjutnya untuk melakukan tugas tersebut, Asdep Koordinasi Pemajuan dan Perlindungan HAM mempunyai fungsi sebagai berikut:

 - a. Pelaksanaan koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan tentang isu penegakan hukum di bidang pemajuan HAM
 - b. Pelaksanaan koordinasi dan sinkronisasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan tentang isu di bidang perlindungan dan penghormatan HAM
 - c. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh deputi

Secara ringkas dapat digambarkan struktur organisasi dari Deputi Bidang Koordinasi Hukum dan HAM, sebagai berikut:

Bagan 2 : Struktur Organisasi Deputi Bidang Koordinasi Hukum dan HAM

Berdasarkan Pemenko Nomor:
4 Tahun 2015



BAB III

DAMPAK DARI KEKOSONGAN PERENCANAAN, MONITORING, DAN EVALUASI KEBIJAKAN HUKUM PIDANA



BAB III DAMPAK DARI KEKOSONGAN PERENCANAAN, MONITORING, DAN EVALUASI KEBIJAKAN HUKUM PIDANA

Kebutuhan akan adanya lembaga yang dapat melakukan pengendalian kebijakan hukum pidana merupakan hal yang tidak dapat dipungkiri. Hal ini tergambar dari banyaknya masalah yang timbul disebabkan oleh ketiadaan koordinasi yang jelas antar kementerian/lembaga dalam melakukan suatu perencanaan, monitoring, dan evaluasi kebijakan hukum pidana. Pada bagian ini, penulis akan memberikan beberapa contoh kasus yang dapat memperlihatkan betapa vitalnya keberadaan lembaga yang dapat menyelesaikan permasalahan kebijakan pidana secara holistik.

3.1. Contoh Kasus I: Praperadilan dan Permasalahannya

3.1.1. Pengertian dan Konsep Praperadilan

Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana atau yang sering disebut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) disebutkan bahwa praperadilan adalah wewenang hakim untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang mengenai sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atau kuasa tersangka, sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan, dan permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.²⁷⁸ Dalam perkembangannya, objek praperadilan ini kemudian diperluas oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, dimana dalam putusan ini praperadilan juga memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan sah atau tidaknya penetapan tersangka.²⁷⁹

²⁷⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209), Pasal 1 angka 10.

²⁷⁹ Lihat amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 yang menegaskan bahwa ketentuan praperadilan yang tertuang dalam Pasal 77 huruf a KUHAP bertentangan dengan konstitusi sepanjang tidak dimaknai termasuk penetapan tersangka, penggeledahan, dan penyitaan.

Konsep praperadilan sendiri sebenarnya telah muncul pada masa pra kemerdekaan dimana pada saat itu terdapat dualisme hukum, yaitu hukum yang berlaku bagi golongan eropa (*Strafvordering*) dan hukum yang berlaku bagi pribumi (*Inland Reglement*) yang kemudian diperbarui menjadi *Herziene Indische Reglement (HIR)* melalui *Staatsblad* No. 44 Tahun 1941.²⁸⁰ Namun istilah yang muncul pada saat itu bukanlah praperadilan, melainkan hakim komisaris atau *rechter commissaris*. Pengaturan hakim komisaris terdapat dalam hukum acara pidana untuk golongan Eropa atau *Strafvordering*, yang diatur dalam title kedua tentang *Van de rechter commissaris*.

Lembaga *Van de rechter commissaris* berfungsi sebagai pengawas untuk mengawasi apakah tindakan upaya paksa, yang meliputi penangkapan, pengeledahan, penyitaan, dan pemeriksaan surat-surat, dilakukan dengan sah atau tidak. Dalam perkembangannya, sejak diberlakukan *Herziene Indische Reglement (HIR)* dengan *Staatsblad* No. 44 Tahun 1941, istilah *rechter commissaris* tidak digunakan lagi. Gagasan hakim komisaris ini kemudian dimunculkan kembali oleh Prof. Oemar Seno Adjie, S.H dalam Rancangan KUHAP (RKUHAP) yang diajukan tahun 1974, namun dalam perkembangannya istilah hakim komisaris tersebut diganti dengan lembaga praperadilan yang kewenangannya dipegang oleh Pengadilan Negeri.²⁸¹

3.1.2. Praperadilan dan Permasalahannya

Kemunculan mekanisme praperadilan ini telah membawa perubahan yang cukup signifikan dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Hal ini dikarenakan praperadilan sendiri merupakan sebuah konsep kebijakan pidana yang diperuntukkan untuk melindungi hak-hak asasi manusia, khususnya tersangka/terdakwa. Namun, masih banyak permasalahan yang timbul dari pelaksanaan praperadilan itu sendiri, misalnya pada kasus R. Pada tanggal 24 Oktober 2017, R (53 tahun) yang merupakan seorang pekerja rumah tangga dituduh melakukan pencurian oleh majikannya. R ditangkap dan digiring polisi ke rumahnya untuk dilakukan pemeriksaan. Setelah kurang lebih 30 menit, polisi keluar dan membawa tiga belas harta benda miliknya yang sama sekali tidak ada kaitannya dengan tuduhan pencurian tersebut. Pada saat didatangi oleh anaknya dan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, penyidik yang melakukan penyitaan tersebut tidak dapat

²⁸⁰ Institute for Criminal justice Reform, *Praperadilan di Indonesia: Teori, Sejarah, dan Praktiknya*, (Jakarta: ICJR, 2014), hal. 29.

²⁸¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Hakim Komisaris dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, hal.1. <https://www.bphn.go.id/data/documents/pk-2011-2.pdf>, diakses pada tanggal 18 Juli 2020.

menunjukkan berita acara penyitaan terhadap harta benda R. Penyidik juga beralasan penyitaan dilakukan karena kemungkinan adanya petunjuk di waktu yang akan datang.²⁸²

Lain halnya dengan yang dialami oleh seorang aktivis Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Zenzi Suhadi. Pada tanggal 23 Juli 2020, kediaman Zenzi tiba-tiba didatangi oleh sekitar 7 hingga 9 orang anggota Polres Metro Jakarta Selatan. Kedatangan mereka dengan tujuan menindaklanjuti laporan dugaan penyalahgunaan narkoba. Diungkapkan kepada media bahwa pada saat itu aparat kepolisian yang datang tidak memperkenalkan diri dan menunjukkan selembar surat yang hanya sekilas terlihat. Lalu, setelah beberapa saat melakukan penggeledahan, aparat ternyata tidak menemukan bukti apa-apa di dalam rumah Zenzi. Atas kejadian ini, kemudian Zenzi mengajukan gugatan praperadilan ke Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Selatan. Gugatan ini terkait dengan tindakan yang dilakukan oleh penyidik narkoba Polres Jakarta Selatan dalam melakukan penggeledahan yang dinilai tanpa prosedur.²⁸³

Bentuk-bentuk penyalahgunaan wewenang pada saat dilakukannya upaya paksa tersebut sudah sangat sering dijumpai di masyarakat, yang berujung pada dilanggarnya hak-hak asasi manusia, terutama hak tersangka. Disinilah sebenarnya peran lembaga praperadilan diharapkan mampu mengatasi permasalahan tersebut, namun kenyataannya lembaga praperadilan justru tidak dapat memberikan perlindungan kepada tersangka maupun hak-haknya. Hal ini terutama dikarenakan oleh lemahnya pengaturan yang mendasarinya, yaitu KUHAP.

Jika kita melihat ulang pengaturan di dalam KUHAP, khususnya mengenai upaya paksa, penyidik memang diberikan kewenangan sepenuhnya untuk melakukan upaya paksa tersebut tanpa intervensi dari pihak manapun, termasuk lembaga praperadilan.²⁸⁴ Hal ini dikarenakan pengujian terhadap keabsahan upaya paksa dalam perkara praperadilan hanya bersifat formalitas belaka, dimana pengujiannya masih mengedepankan unsur objektif sedangkan unsur subjektifnya sama sekali tidak dapat diawasi oleh lembaga praperadilan.

²⁸² LBH Jakarta, *Seorang PRT Menjadi Korban Penyitaan Sewenang-wenang Kepolisian*. <https://www.bantuanhukum.or.id/web/seorang-prt-menjadi-korban-penyitaan-sewenang-wenang-kepolisian/>, diakses pada 23 Juli 2020.

²⁸³ CNN Indonesia, *Digeledah Polisi Tanpa Surat, Aktivis Walhi Maju Praperadilan*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200824175300-12-538776/digeledah-polisi-tanpa-surat-aktivis-walhi-maju-praperadilan>, diakses pada 19 September 2020.

²⁸⁴ Lihat Indonesia, *Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209), Pasal 7 huruf d dan e. Menurut ketentuan tersebut, penyidik mempunyai wewenang untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan pemeriksaan surat.

Permasalahan lainnya yaitu pengaturan mengenai objek pemeriksaan praperadilan di dalam KUHAP masih sangat terbatas. Objek tersebut hanya terbatas pada sah atau tidaknya upaya paksa, sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan, dan permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka. Pada objek upaya paksa misalnya, lagi-lagi hakim praperadilan hanya berpedoman pada jenis-jenis upaya paksa yang ada di dalam KUHAP, yaitu penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan pemeriksaan surat.²⁸⁵ Memang objek praperadilan ini kemudian diperluas oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, dimana dalam putusan ini praperadilan juga memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan sah atau tidaknya penetapan tersangka.²⁸⁶ Namun hal ini juga menimbulkan perdebatan di kalangan masyarakat. Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 21/PUU-XII/2014 tersebut kembali memainkan peran eksekutif dengan membentuk norma baru dalam KUHAP, yaitu perluasan objek praperadilan. Peran tersebut seharusnya menjadi kewenangan eksekutif, yaitu DPR bersama Presiden,²⁸⁷ yang menurut peraturan perundang-undangan memang berhak untuk membentuk norma baru. Mahkamah Konstitusi hanya berwenang untuk melakukan pengujian suatu perundang-undangan dengan putusan yang sifatnya membatalkan norma²⁸⁸, bukan dengan merumuskan norma baru. Sehingga penambahan norma baru dalam KUHAP berupa perluasan objek praperadilan tersebut seharusnya lahir dari undang-undang, bukan dari putusan Mahkamah Konstitusi.

Selanjutnya, pengaturan mengenai praperadilan yang ada saat ini juga masih belum mampu mengakomodir bentuk tindakan upaya paksa lainnya yang juga diperlukan dalam beberapa tindak pidana tertentu. Dalam tindak pidana narkoba misalnya, penyidik (dalam hal ini penyidik Badan Narkotika Nasional) berwenang untuk melakukan tes urine, tes darah, tes rambut, tes asam dioksiribonukleat (DNA), dan/atau tes bagian tubuh lainnya terhadap orang yang disangkakan melakukan tindak pidana narkoba. Namun, upaya paksa ini bukanlah objek lembaga praperadilan, sehingga jika terdapat masalah dalam pelaksanaannya pun lembaga praperadilan tidak bisa berbuat apa-apa.

²⁸⁵ Indonesia, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang Penyidikan Tindak Pidana, Perkap Nomor 6 Tahun 2019, Pasal 7 ayat 1.

²⁸⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Kontroversial MK. <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=10827>, diakses pada 19 September 2020.

²⁸⁷ *Ibid*

²⁸⁸ Mohammad Fandi Denisatria, Mahkamah Agung sebagai Negative Legislator dan Positive Legislator. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5c062fbc83162/mahkamah-konstitusi-sebagai-inegative-legislator-i-dan-ipositive-legislator-i/>, diakses pada 15 Oktober 2020.

Berbagai permasalahan di atas menunjukkan bahwa lembaga praperadilan hanyalah sebuah lembaga formalitas yang perannya tidak berjalan efektif dalam memantapkan sistem peradilan pidana Indonesia. Justru kehadirannya membawa permasalahan-permasalahan yang cukup signifikan yang bahkan permasalahan tersebut tidak dapat diselesaikan dengan kebijakan hukum pidana yang ada saat ini. Tindakan sewenang-wenang aparat penegak hukum terus saja terjadi dengan dalil bahwa tindakan tersebut adalah sebuah tindakan independensi yang tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun.

Hal ini dikarenakan kehadiran praperadilan hanya bersifat *post facto*, artinya pemeriksaan praperadilan hanya akan terjadi setelah adanya tindakan upaya paksa dari penyidik.²⁸⁹ Hakim dalam perkara praperadilan ini bersifat pasif, sehingga dapat diartikan bahwa hakim hanya akan memeriksa sah atau tidaknya prosedur upaya paksa jika ada permintaan dari pihak tersangka, penyidik/penuntut umum, maupun pihak ketiga. Oleh karena hakim bersifat pasif tersebut, maka hakim pun tidak dapat mengawasi jalannya upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik/penuntut umum. Hal tersebut sama sekali tidak dapat menjamin tersangka terlindungi dari adanya tindakan sewenang-wenang oleh aparat penegak hukum. Beberapa tindakan sewenang-wenang tersebut diantaranya penangkapan tanpa surat perintah, penyiksaan pada saat interogasi, penyitaan barang yang tidak terkait dengan tindak pidana yang disangkakan, dan lain sebagainya.

Sayangnya, sampai saat ini tidak ada upaya untuk mengatur dan menyelesaikan permasalahan tersebut. Jika kita mengulik kembali sejarah masa lalu, pernah ada sebuah kebijakan hukum pidana yang menjadi cikal bakal lahirnya praperadilan, yaitu hakim komisaris atau *rechter commissaris*. Perbedaannya adalah dalam mekanisme hakim komisaris ini, hakim bersifat aktif. Hakim komisaris berperan sebagai pengawas pada tahap pemeriksaan pendahuluan dari serangkaian tahapan proses peradilan pidana. Lembaga ini juga dapat melakukan tindakan eksekutif seperti memanggil orang, baik para saksi²⁹⁰ maupun tersangka²⁹¹, mendatangi rumah para saksi maupun tersangka²⁹², dan juga memeriksa serta mengadakan penahanan sementara terhadap tersangka²⁹³. Peran hakim komisaris

²⁸⁹ Institute for Criminal Justice System, Prospek Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam Pengawasan Penahanan dalam Rancangan KUHAP. <http://icjr.or.id/wp-content/uploads/2014/03/HPP-dan-Penahanan-dalam-R-KUHAP.pdf>, diakses pada 23 Juli 2020.

²⁹⁰ Pasal 46 *Strafvordeing*,

²⁹¹ *Ibid*, Pasal 47 *Strafvordering*

²⁹² *Ibid*, Pasal 56 *Strafvordering*

²⁹³ *Ibid*, Pasal 62 *Strafvordering*

yang aktif tersebut menunjukkan bahwa hakim komisaris mempunyai peran dan tanggung jawab yang besar dalam mengawasi serta memastikan upaya paksa yang dilakukan terhadap tersangka telah dijalankan sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan. Konsep hakim komisaris ini kemudian dimasukkan ke dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RKUHAP) Tahun 1974, namun terjadi penolakan karena kewenangan hakim komisaris ini dianggap terlalu besar. Konsep hakim komisaris pun hilang setelah diadakannya pertemuan yang digagas Menteri Kehakiman yang baru, Mudjono, pada tahun 1979. Hilangnya konsep hakim komisaris dalam RKUHAP 1979 dapat dilihat pula dari keterangan yang dibacakan Pemerintah yang diwakili Menteri Kehakiman, di hadapan rapat paripurna DPR mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana pada tanggal 13 September 1979. Sebagai gantinya, Pemerintah kemudian memunculkan konsep praperadilan KUHP yang kewenangannya sangat limitatif dan menimbulkan berbagai permasalahan.²⁹⁴ Berkaca dari hal tersebut, maka sudah seharusnya dilakukan evaluasi kebijakan guna mengatasi dan memperbaiki permasalahan yang ada, namun hingga saat ini hal tersebut juga tidak tampak dilakukan.

Sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya bahwa praperadilan pada dasarnya juga merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem peradilan pidana. Maka dari itu, baik pelaksanaan maupun pengawasan terhadap jalannya praperadilan harus dapat dilakukan secara komprehensif, termasuk apabila terjadi permasalahan dalam prosesnya. Maka dari itu, diperlukan satu lembaga yang dapat menjadi *leading sector* untuk menjalankan fungsi perencanaan, pengawasan, dan reformasi kebijakan hukum pidana. Namun sayangnya, hingga saat ini belum ada lembaga yang secara tegas berperan sebagai *leading sector* untuk membenahi dan memperbaiki permasalahan tersebut. Hal ini dikarenakan peraturan hukum acara kita masih membatasi peran praperadilan sebagai mekanisme kontrol terhadap pelaksanaan upaya paksa oleh aparat penegak hukum.

Mahkamah Agung pada dasarnya dapat melakukan fungsi pengawasan terhadap proses praperadilan, namun fungsi pengawasan tersebut hanya terbatas pada pengawasan teknis pelaksanaan praperadilan saja, yang diproses melalui sidang praperadilan yang kewenangannya memang berada di bawah Mahkamah Agung.²⁹⁵ Hal tersebut menimbulkan permasalahan dalam praktiknya. Pasalnya, praperadilan memiliki cakupan yang luas, dimana dalam pelaksanaannya tidak

²⁹⁴Institute for Criminal justice Reform, *Op. Cit.*, hal. 6.

²⁹⁵ Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan, Perma Nomor 4 Tahun 2016, Pasal 4.

hanya melibatkan badan peradilan di lingkungan Mahkamah Agung, namun juga lintas sektoral yang melibatkan semua instansi penegakan hukum. Artinya, Mahkamah Agung tidak memiliki kewenangan untuk melakukan hal tersebut, karena kebijakan pidana yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung hanya bersifat internal, dan tidak dapat mengikat instansi penegakan hukum lainnya. Oleh karena itu, maka perlu dibentuk suatu peran lembaga yang dapat mengawasi dan mereformasi kebijakan hukum pidana secara menyeluruh. Peran lembaga tersebut harus dapat merespon dan mengkoordinasikan segala perubahan kebijakan legislasi antar instansi penegakan hukum dengan menyesuaikan kebutuhan hukum masyarakat. Lembaga yang memegang peran ini nantinya harus dapat menjadi *key sector* untuk memastikan sistem peradilan pidana berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia, memiliki kemanfaatan dan kepastian hukum, serta mampu memenuhi rasa keadilan masyarakat.

3.2. Contoh Kasus II: Fenomena *Overcrowding* di Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan

3.2.1. Situasi *Overcrowding* di Indonesia

Salah satu permasalahan sistem peradilan pidana di Indonesia yang belum mampu terpecahkan hingga hari ini adalah *overcrowding*. *Overcrowding* adalah situasi di mana ada kelebihan kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas)/Rumah Tahanan (Rutan) atau ketika jumlah narapidana lebih banyak daripada jumlah ruang yang tersedia.²⁹⁶ Dalam kata lain, terjadi pengurangan mobilitas ruang gerak narapidana warga binaan pemasyarakatan dalam lapas/rutan. Idealnya, satu orang narapidanan memiliki kapasitas ruang gerak sebesar 5,4 m² (termasuk ukuran tempat tidur, dll), hal ini tercantum dalam instrumen hukum internasional tentang *The Standard Minimum Rules for Treatment of Prisoners*. Kepadatan penghuni lapas maupun rutan menyebabkan tujuan dari Pemasyarakatan tidak berhasil dicapai.²⁹⁷

²⁹⁶ Rully Novian, dkk, *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak, dan Penyelesaiannya*, (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2018), hal. 4.

²⁹⁷ Andi Sutrisno, Reintegrasi Sosial: Sebuah Metronom Penegakan Hukum yang Hilang. <https://www.timesindonesia.co.id/read/news/247351/reintegrasi-sosial-sebuah-metronom-penegakan-hukum-yang-hilang> diakses pada 2 November 2020.

Secara data, kapasitas penjara diseluruh Indonesia hanya ditujukan bagi 126.000 orang, namun saat ini rutan dan lapas di Indonesia dihuni oleh 266.000 orang napi.²⁹⁸ Dari angka tersebut, sekitar 68 % yang menjalani pidana penjara di bawah 1 tahun, sedangkan di atas 1 tahun hanya sebagian kecil saja yaitu 32 %.²⁹⁹ Bila dilihat jenis kasusnya, hampir 60% narapidana di Indonesia terkena kasus narkotika.³⁰⁰

Menurut Sistem *Database* Pemasyarakatan pada 18 Januari 2020, lapas dengan tingkat *overcrowding* tertinggi diduduki oleh Lapas Kelas IIA Bagan Si Api-Api, lapas dengan kapasitas 98 orang ini dihuni oleh narapidana dan tahanan sebanyak 784 orang, sehingga cabang rutan ini mengalami kelebihan penghuni (*overcrowding*) mencapai 790%. Kemudian, Lapas Kelas IIA Banjarmasin dengan kapasitas 361 orang namun kini harus disesaki oleh 2.606 penghuni, sehingga lapas ini sudah mengalami kelebihan penghuni mencapai 712%.³⁰¹

Kondisi di atas juga diperparah dengan jumlah petugas pengamanan yang tidak sebanding dengan jumlah penghuni lapas. Idealnya, perbandingan antara satuan pengamanan dan penghuni rutan/lapas adalah 1:5. Akan tetapi, data 30 November 2017 menunjukkan bahwa rasio petugas dan jumlah penghuni mencapai 1:25.³⁰² Sementara itu, di beberapa penjara tertentu kondisi ini makin buruk. Pada 2016, Rutan Salemba harus memastikan kondisi Rutan aman dengan ratio penjagaan 1:161 orang.³⁰³

Penelitian yang dilakukan oleh *Center for Detention Studies* (CDS) pada 2018 terkait standar hidup bagi tahanan dan narapidana di wilayah Jakarta berkisar pada Rp 59.000 per harinya. Anggaran tersebut tidak seluruhnya bisa ditanggung oleh pemerintah. Per November 2018, hanya setengah

²⁹⁸ Marfuatul Latifah, "Overcrowded Pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia: Dampak dan Solusinya", *Jurnal Info Singkat*, Vol. IX, (2019), hal. 2.

²⁹⁹ Rugun Romaida Hutabarat, "Problematika Lembaga Pemasyarakatan dalam Sistem Peradilan Terpadu," *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni*, Vol. I, (2017), hal. 48.

³⁰⁰ Prabowo, Ya Ampun! 60% Penghuni Lapas di Indonesia Kasus Narkoba. <https://nasional.okezone.com/read/2017/05/17/337/1693648/ya-ampun-60-penghuni-lapas-di-indonesia-kasus-narkoba>, diakses pada 2 November 2020.

³⁰¹ Andi Sutrisno, Reintegrasi Sosial: Sebuah Metronom Penegakan Hukum yang Hilang. <https://www.timesindonesia.co.id/read/news/247351/reintegrasi-sosial-sebuah-metronom-penegakan-hukum-yang-hilang>, diakses pada 2 November 2020.

³⁰² Rully Novian, dkk, *Loc. Cit.*, hal. 13.

³⁰³ Supriyadi Widodo Eddyono, Overcrowding yang Menghantui Lapas di Indonesia. <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/07/12130041/.overcrowding.yang.menghantui.lapas.di.indonesia.?page=all>, diakses pada 2 November 2020.

dari angka tersebut yang dapat dipenuhi.³⁰⁴ Bahkan, Tenaga Ahli Kedepuyan V Kantor Staf Presiden (KSP), Ratnaningsih Dasahasta menuturkan bahwa setiap tahunnya negara harus mengeluarkan anggaran makan bagi seluruh narapidana dengan jumlah hampir Rp 1 triliun.³⁰⁵

3.2.2. Dampak *Overcrowding* terhadap Rutan dan Lapas di Indonesia

Sesaknya rutan dan lapas tentu akan menimbulkan dampak negatif yang mengakibatkan tidak terpenuhinya standar yang harus didapatkan oleh napi dan tahanan di dalam rutan dan lapas. Kelebihan penghuni tentu saja menjadi masalah yang sangat mendasar yang menjadi alasan utama dari berbagai persoalan di rutan dan lapas. Beberapa dampak langsung dari persoalan kelebihan penghuni adalah sebagai berikut: ³⁰⁶

1. Tidak berjalan baiknya pembinaan yang ada di lapas karena jumlah penghuni yang terlalu banyak. Program tersebut meliputi pembinaan kerja dan keterampilan sampai dengan rehabilitasi medis dan sosial yang buruk.
2. Risiko kemanan yang tidak lagi terjamin, termasuk memastikan penghuni rutan dan lapas tidak melarikan diri dalam isu keamanan. Secara faktual, terdapat risiko keamanan serius akibat tingginya tingkat kepadatan penghuni rutan dan lapas. Akibatnya, pada saat malam hari, hanya blok atau sebagian dari blok yang dapat dikunci karena sel tidak dapat dikunci. Hal ini memunculkan risiko keamanan yang besar baik di antara penghuni maupun antara penghuni dan petugas, serta kemungkinan melarikan diri yang tinggi.
3. Tingginya angka kerusakan lapas dan rutan yang terjadi akibat gesekan besar yang terjadi di antara penghuni, perebutan makanan, tempat tidur, kamar mandi, dan banyak hal lainnya.
4. Layanan standar minimum bagi lapas menurun ke tingkat yang semakin mengkhawatirkan. Layanan dasar berupa air minum, makanan, komunikasi, ruang tidur termasuk kesehatan akan menerima dampak langsung. Situasi ini mendorong warga binaan harus mencari alternatif dalam menyokong standar hidup minimum dalam lapas. Situasi ini jugalah yang akhirnya mendorong dukungan kehidupan dari pihak luar, yakni para keluarga warga binaan. Akan tetapi, dukungan keluarga ini pasti akan digantungkan pada kondisi ekonomi

³⁰⁴ Rinaldi Ikhsan Nasrulloh, Indonesia harus kurangi pengiriman orang ke penjara dan terapkan keadilan restorative. <https://theconversation.com/indonesia-harus-kurangi-pengiriman-orang-ke-penjara-dan-terapkan-keadilan-restoratif-106801>, diakses pada 2 November 2020.

³⁰⁵ Fabian Januarius Kuwado, Pemerintah Buat "Grand Design" Penanggulangan Kelebihan Kapasitas Lapas. <https://sains.kompas.com/read/2018/11/29/19011611/pemerintah-buat-grand-design-penanggulangan-kelebihan-kapasitas-lapas>, diakses pada 2 November 2020.

³⁰⁶ Supriyadi Widodo Eddyono, *Loc. Cit.*

masing-masing. Hal inilah yang menjadikan penyediaan fasilitas tertentu selalu menjadi komoditas subur bagi petugas lapas yang koruptif. Narapidana yang tergolong memiliki kemampuan finansial lebih kuat akan menyuap petugas untuk mendapat fasilitas yang lebih memadai bahkan cenderung mewah.

5. Besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh negara untuk membiayai penghuni rutan dan lapas. Perlu diketahui bahwa penghuni rutan dan lapas adalah tanggung jawab dari negara, sehingga segala jenis pembiayaan dari mulai pangan sampai dengan obat-obatan haruslah ditanggung oleh negara. Semakin besar angka penghuni maka beban yang ditanggung negara semakin besar pula
6. Kelebihan penghuni mengakibatkan banyaknya narapidana maupun tahanan yang harus dimutasi. Hal ini mengakibatkan keluarga maupun kerabat dari narapidana maupun tahanan yang ingin berkunjung harus mengeluarkan biaya yang lebih besar. Praktik ini kemudian menjadikan keluarga dari penghuni sebagai obyek lain yang mendapatkan penghukuman dari akibat besarnya jumlah penghuni lapas dan rutan.

3.2.3. Penyebab *Overcrowding* di Indonesia

Hal yang utama dan pertama yang sangat mempengaruhi tingginya angka *overcrowding* di Indonesia adalah kehendak negara yang serta merta masih berorientasi pemenjaraan dalam setiap proses politik pembuatan hukum yang memuat ketentuan pidana. Tidak sedikit peraturan perundang-undangan di Indonesia yang didalamnya berisikan dan memuat substansi ketentuan aturan pidana. Hal ini pun mencerminkan adanya keinginan agar setiap pelanggar hukum harus ditempatkan di dalam rutan maupun lapas.³⁰⁷

Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) memberikan analisis terhadap Undang-Undang yang dikeluarkan dalam rentang periode 1998-2016. Dalam rentang periode tersebut, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat memperkenalkan 716 perbuatan tindak pidana yang baru diperkenalkan dalam hukum pidana di Indonesia. Dari angka tersebut, terdapat 654 perbuatan (91,34%) yang digolongkan sebagai suatu tindak pidana dengan sanksi penjara yang diberikan bagi pelanggarnya.³⁰⁸ Realita ini tentunya memperlihatkan adanya kecenderungan penggunaan pemenjaraan secara berlebihan.

³⁰⁷ Rully Novian, dkk, *Loc. Cit.*, hal. 36-37.

³⁰⁸ *Ibid.*, hal. 38.

Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP) yang saat ini dibahas di DPR juga menunjukkan bagaimana pemerintah belum lepas dari hasrat pemenjaraan. Dari 1.251 perbuatan pidana dalam RKUHP, perbuatan yang diancam pidana penjara sangat signifikan, yaitu 1.154 perbuatan pidana. Apabila dikaitkan langsung dengan kewenangan aparat penegak hukum untuk menahan, maka jumlah perbuatan pidana yang dapat langsung dikenakan penahanan (ancaman pidana di atas 5 tahun) berjumlah 822 tindak pidana, angka yang cukup besar.³⁰⁹ Dengan pendekatan pidana pemenjaraan ini, meskipun DPR telah sepakat menambah anggaran sebesar Rp 1,3 triliun untuk masyarakat, maka penambahan jumlah Unit Pelaksana Teknis (UPT) akan selalu terlambat mengiringi penambahan jumlah penghuni yang selalu meningkat. Ini terbukti dari jumlah kelebihan penghuni yang selalu meningkat meskipun jumlah UPT bertambah.³¹⁰

Strategi Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia sebagai operator pelaksana dalam upaya mengurangi kepadatan narapidana di lembaga masyarakat melalui pembuatan lapas/rutan baru tidaklah berdampak signifikan. Praktek menunjukkan, upaya melalui pembangunan penjara-penjara baru tidak merupakan solusi yang berkelanjutan. Bahkan sejumlah Negara Eropa yang telah menaikkan/ memperluas program pembangunan penjara, jumlah napi mereka meningkat seiring dengan meningkatnya kapasitas penjara. Membangun penjara baru dan memeliharanya sangatlah mahal dengan menekan sumber-sumber lainnya.³¹¹ Sebagai perbandingan, Kementerian Hukum dan HAM membutuhkan dana untuk pembuatan lapas baru dengan kapasitas 1.000 orang, butuh Rp150 miliar dan diperlukan 200 orang (petugas).³¹²

3.2.4. Permasalahan Penentuan Kebijakan *Overcrowding* dalam Sistem Peradilan Pidana

Penanggulangan overcrowding bukan hanya tanggung jawab Direktorat Jenderal Masyarakat saja. Instansi lain yang termasuk dalam *Integrated Criminal Justice System* harus ikut bertanggung jawab.³¹³ *Integrated Criminal Justice System* atau Sistem Peradilan Pidana Terpadu (SPP) terdiri atas

³⁰⁹ Faisal, Mengapa Rancangan KUHP Terlalu Berbahaya untuk Disahkan?, <https://tirto.id/mengapa-rancangan-kuhp-terlalu-berbahaya-untuk-disahkan-cPQf>, diakses pada 2 November 2020.

³¹⁰ Supriyadi Widodo Eddyono, *Loc. Cit.*

³¹¹ Rugun Romaida Hutabarat, "Problematika Lembaga Masyarakat dalam Sistem Peradilan Terpadu", *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni, Vol. I (2017)*, hal. 43.

³¹² *Ibid.*, hal. 42.

³¹³ [...], Beban Biaya Makan Narapidana di Indonesia Nyaris Rp 1 Triliun per Tahun. <https://terasjabar.id/plugin/article/view/10207/beban-biaya-makan-narapidana-di-indonesia-nyaris-rp-1-triliun-per-tahun>, diakses pada 2 November 2020.

4 subsistem yang memiliki peran masing-masing sejak hukum ditegakkan sampai dengan eksekusi putusan pengadilan, yaitu: kekuasaan penyidikan oleh lembaga penyidik (Kepolisian), kekuasaan penuntutan oleh lembaga penuntut umum (Kejaksaan), kekuasaan mengadili/menjatuhkan putusan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung), dan kekuasaan pelaksanaan hukum pidana oleh aparat pelaksana eksekusi (lapas). Keempat subsistem itu merupakan satu kesatuan sistem penegakan hukum pidana yang integral.

Overcrowding terjadi karena masing-masing subsistem yang ada dalam SPP secara independen dan saling memberi dampak satu sama lain. Terlebih bagi rutan dan lapas sebagai subsistem yang berada di hilir alur penegakan hukum, khususnya hukum pidana. Upaya mengatasi *overcrowding* tidak bisa dilakukan hanya dengan mengkaji salah satu subsistem dalam sistem peradilan pidana. Kajian mendalam harus dilakukan pada seluruh subsistem yang ada dalam SPP. Sistem pemidanaan / sistem peradilan pidana terpadu saat ini belum terintegrasi dengan ide-ide pemasyarakatan sebagai bagian akhir dari sistem pemidanaan, baik dalam hukum pidana materil, hukum pidana formal, dan hukum pelaksanaan pidana.³¹⁴

Pemerintah Indonesia melalui Kemenkumham sejatinya telah membangun koordinasi antar lembaga melalui *grand design* penanganan *overcrowding* pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan melalui Permen Hukum dan HAM No. 11 Tahun 2017. Dokumen kebijakan ini menekankan penanganan *overcrowding* di Lapas/Rutan tidak hanya dilakukan pada tingkat otoritas lapas/rutan saja, tetapi membutuhkan respon holistik dan terkoordinasi dari berbagai pihak, termasuk di tingkat pengambil kebijakan tertinggi maupun akar rumput di masyarakat pada umumnya, dilakukan secara komprehensif dan simultan untuk menghindarkan atau memperkecil dampak negatif dari upaya masif pemenjaraan yang saat ini terjadi.³¹⁵ Kebijakan tersebut terlihat cukup lengkap sebagai 'peta jalan' untuk menanganani masalah *overcrowding* di rutan dan lapas, yakni melalui (i) penataan regulasi; (ii) penguatan kelembagaan; (iii) pemenuhan sarana dan prasarana; serta (iv) pemberdayaan sumber daya manusia.

Dalam prakteknya, kebijakan tersebut tidak terimplementasi dengan baik di lapangan. Sebagai contoh, Permenkumham tersebut menyoroti budaya praktis aparat penegak hukum yang secara eksekutif melakukan penahanan terhadap tersangka maupun terdakwa dalam masa persidangan. Akan

³¹⁴ Rugun Romaida Hutabarat, *op. cit.*, hal. 49-50.

³¹⁵ Rully Novian, dkk, *Loc. Cit.*, , hal. 123.

tetapi, pada Maret 2020, jumlah tahanan di rutan/lapas di Indonesia turut menyumbang 24 % dari jumlah penghuni.³¹⁶ Hal ini disebabkan paradigma penegak hukum yang belum berubah bahwa penahanan merupakan suatu keharusan. Pola pikir praktis seperti ini sangat berdampak pada isi hunian di lapas dan rutan, karena semakin tinggi penghukuman dengan menggunakan media penahanan, maka semakin tinggi jumlah hunian dibandingkan dengan kapasitas ruang yang tersedia.³¹⁷

Contoh lainnya, dalam lampiran Permenkumham tersebut, dinyatakan bahwa upaya penanganan *overcrowding* juga harus dilakukan dengan melakukan perubahan kebijakan. Salah satu upaya perubahan kebijakan tersebut dapat dilakukan melalui RKUHP. Dalam Naskah Akademik RKUHP, Perumus RKUHP berkomitmen untuk menghadirkan alternatif pemidanaan non-pemenjaraan untuk menghilangkan dampak destruktif dari pemenjaraan dengan menghadirkan bentuk pidana-pidana baru. Akan tetapi, berdasarkan catatan draf RKUHP per 21 Mei 2018, perumus RKUHP baru membuat tiga bentuk alternatif non-pemenjaraan, yakni pidana pengawasan, pidana kerja sosial, dan pidana dengan cara mengangsur. Jumlah itu jauh dari ketentuan dalam *United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures* atau yang dikenal dengan *The Tokyo Rules* yang menyebut paling tidak 11 bentuk alternatif non-pemenjaraan.³¹⁸ Tidak hanya itu, ancaman hukuman penjara juga mengalami kenaikan. Misalnya, hukuman untuk kasus seperti ITE bisa mencapai lima tahun, pornografi sampai 10 tahun, perjudian bisa sampai 9 tahun.³¹⁹

Melihat fenomena ini, terlihat jelas bahwa Kementerian Hukum dan HAM tidak cukup kuat dan memiliki daya dorong untuk membangun persamaan persepsi dan pola pikir antar lembaga yang berkepentingan dalam isu *overcrowding*. Meski Permenkumham tersebut telah menyoal pada tanggung jawab dan koordinasi antar lembaga negara terkait, tidak ada mekanisme yang menjamin aturan tersebut ditaati ataupun pemberian sanksi jika kementerian/lembaga terkait tidak

³¹⁶ Kontras, Kondisi Buruk Lapas Terekspos Kembali: Mutlak, Reformasi Kebijakan Pidana Harus Perhatikan Lapas.

<https://kontras.org/2020/07/14/kondisi-buruk-lapas-terekspokembali-mutlak-reformasi-kebijakan-pidana-harus-perhatikan-lapas/>, diakses pada 2 November 2020.

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ Joko Panji Sasongko, ICJR Dorong 20 Hukuman Alternatif Selain Penjara di RKUHP. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180612195019-12-305684/icjr-dorong-20-hukuman-alternatif-selain-penjara-di-rkuhp>, diakses pada 2 November 2020.

³¹⁹ Febrianto Adi Saputro, ICJR: RKUHP tak Jawab Persoalan Kelebihan Kapasitas Penjara. <https://internasional.republika.co.id/berita/q8b7xa428/icjr-rkuhp-tak-jawab-persoalan-kelebihan-kapasitas-penjara>, diakses pada 2 November 2020.

menjalankan aturan tersebut. Belum ada institusi yang memiliki peran penentu kebijakan pidana, khususnya dalam kebijakan penuntasan *overcrowding*.

Dalam konteks lain, lemahnya koordinasi antar aparat penegak hukum terlihat dalam bentuk Nota Kesepahaman (MoU) atau peraturan bersama. Dalam Peraturan Bersama Penanganan Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke Dalam Lembaga Rehabilitasi, beberapa kementerian dan lembaga negara sepakat untuk memastikan para pecandu dan korban penyalahgunaan narkotika ditempatkan di lembaga rehabilitasi. Hal ini didasarkan pada pemahaman bahwa pendekatan kesehatan dalam penanganan pecandu dan korban narkotika menjadi semakin penting. Pendekatan ini dibutuhkan karena pemahaman bahwa pelaku adalah sebagai korban yang harus dilindungi dan harus disembuhkan dari sakitnya. Penempatan pelaku ke penjara bukanlah suatu solusi yang tepat karena pelaku lebih membutuhkan pendampingan, baik secara fisik maupun mental agar dapat benar-benar terlepas dari jerat narkotika.³²⁰

Akan tetapi, melalui penelitian evaluasi yang dilakukan ICJR bersama-sama dengan MaPPI FHUI, Rumah Cemara, dan Badan Narkotika Nasional (BNN), ditemukan bahwa tujuan awal koordinasi yang diharapkan tidak berjalan dengan baik. Kejaksaan dan Kepolisian masih menganggap bahwa pemberian asesmen dalam bentuk rekomendasi dari tim Tim Asesmen Terpadu (TAT) adalah beban administrasi. Hasilnya, banyak kasus diajukan dengan tidak mengenakan pasal penyalahguna atau pecandu, untuk menghindari beban administrasi tersebut. Dampaknya, penyalahguna atau pecandu tidak dapat ditempatkan ke lembaga rehabilitasi dan berkontribusi terhadap situasi *overcrowding* di Indonesia.³²¹

3.3. Contoh Kasus III: Persidangan Peradilan Pidana Selama Pandemi COVID-19

Hambatan-hambatan pelaksanaan persidangan daring saat pandemi COVID-19 telah ditinjau dalam beberapa penelitian.³²² Secara garis besar, pelaksanaan sidang daring mengalami permasalahan yang disebabkan oleh faktor hukum dan faktor non-hukum. Faktor hukum yang menjadi permasalahan

³²⁰ Gunawan, "Dekriminalisasi Pecandu Narkotika: Pergeseran Pendekatan Dan Implikasi Kebijakan Penanganan Pecandu Narkotika di Indonesia," *Jurnal Sosio Informa*, Vol. 2 (2016), hal. 243.

³²¹ Rully Novian, dkk, *Loc. Cit.*, hal. 137.

³²² Dewi Rahmaningsih Nugroho dan S. Suteki, "Membangun Budaya Hukum Persidangan Virtual (Studi Perkembangan Sidang Tindak Pidana via Telekonferensi)", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia Vol. 2, No. 3 (2020)*, hal. 291-304.

dibagi menjadi tiga isu besar yaitu : 1) Yuridis prosedural, yaitu adanya disharmoni antara peraturan sidang jarak jauh (*teleconference*) dengan KUHAP diantaranya adalah: lokasi sidang yang melanggar KUHAP Pasal 230 ayat (1),(2), dan (3); kehadiran saksi melanggar Pasal 160 ayat (1); kehadiran terdakwa melanggar Pasal 154 dan Pasal 196 KUHAP serta Pasal 12 Undang Undang Kehakiman; dan keterbukaan sidang yang melanggar Pasal 195 KUHAP dan Pasal 13 ayat (1) dan (2) Undang Undang Kehakiman. 2) Yuridis substansial, dalam hal ini permasalahan yuridis substansial berpotensi mempengaruhi keputusan hakim. Dengan kata lain, disebabkan karena tidak terpenuhinya atau terlanggarnya ketentuan yuridis substansial memiliki potensi mengurangi objektivitas Majelis Hakim dalam memutus perkara yang diadili. 3) Teknis empiris, pada poin ini kelemahan sistem daring secara alamiah (*by nature*) tidak dapat menghadirkan situasi dan kondisi persidangan sebagaimana mestinya seperti bisanya, yaitu secara langsung.³²³ Selain itu juga diperparah dengan permasalahan teknis seperti kualitas jaringan internet juga mengganggu berjalannya persidangan. Sementara faktor non-hukum yang menjadi hambatan dalam persidangan daring adalah berkaitan dengan prasarana sampai kepada *decision habit* yang terbukti mempengaruhi bekerjanya hukum pada tataran konkrit.³²⁴

Pandemi COVID-19 menyebabkan tidak dimungkinkannya persidangan secara tatap muka di pengadilan, hal ini menimbulkan permasalahan mendasar bagi pelaksanaan persidangan pidana pada peradilan. Koalisi Pemantau Peradilan mencatat adanya potensi pembentukan Klaster Pengadilan, yang dimana terdapat 109 orang petugas pengadilan di seluruh Indonesia telah dinyatakan positif COVID-19.³²⁵ Oleh karenanya pengendalian pandemi COVID-19 juga harus diperhatikan pada lingkungan pengadilan sehingga tidak menimbulkan korban jiwa dan peradilan tetap dapat berjalan. Situasi ini juga berimplikasi pada pelaksanaan persidangan di seluruh dunia. Beberapa negara di dunia sudah mengatur secara tertulis dalam hukum acaranya,³²⁶ yaitu pelaksanaan sidang melalui *teleconference* atau daring. Mekanisme ini menjadi sangat penting untuk diatur, terutama ketika pandemik COVID19 yang mengharuskan setiap orang menjaga jarak dan tidak berkerumun untuk mencegah penularan COVID19.

³²³ *Ibid.*

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ Agus Sahbani, Aparat Pengadilan Positif Covid-19 Meningkat, MA Diminta Lakukan Empat Hal ini. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f4fc252b9fdf/aparat-pengadilan-positif-covid-19-meningkat--ma-diminta-lakukan-empat-hal-ini?page=all>, diakses pada 1 Oktober 2020.

³²⁶ [...], Temporary General Regulation on Case Handling of the Judiciary. [https://www.rechtspraak.nl/coronavirus-\(COVID-19\)/Paginas/COVID-19-tijdelijke-algemene-regeling-zaaksbehandeling-Rechtspraak.aspx#b032923c-801f-4698-a478-1c52448fd251a32b6908-c069-45db-a355-94c5665ca9a955](https://www.rechtspraak.nl/coronavirus-(COVID-19)/Paginas/COVID-19-tijdelijke-algemene-regeling-zaaksbehandeling-Rechtspraak.aspx#b032923c-801f-4698-a478-1c52448fd251a32b6908-c069-45db-a355-94c5665ca9a955), diakses pada 30 September 2020.

3.3.1. KUHAP Tidak Mengatur Persidangan Daring

KUHAP mengatur berlangsungnya peradilan pidana, dalam prosesnya terdapat hal-hal ditekankan berkaitan dengan pembuktian. Beberapa bentuk alat bukti diantaranya adalah³²⁷: keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk, dan keterangan terdakwa. Lebih lanjutnya kesahihan alat bukti tersebut juga harus memenuhi ketentuan syarat tertentu, pada keterangan saksi misalnya, yaitu dianggap sah jika memenuhi syarat diantaranya:³²⁸

1. Saksi harus mengucapkan sumpah atau janji sebelum saksi memberikan keterangan.³²⁹
2. Saksi memberikan keterangan yang bernilai sebagai bukti, yaitu: yang saksi lihat sendiri, yang saksi dengan sendiri, dan saksi alami sendiri, serta menyebutkan alasan dari pengetahuan tersebut.³³⁰
3. Keterangan saksi harus diberikan di sidang pengadilan.³³¹
4. Keterangan seorang saksi saja tidak cukup.³³²
5. Keterangan beberapa saksi yang berdiri sendiri.³³³

Sedangkan keterangan ahli dianggap sah jika diminta penyidik pada taraf pemeriksaan penyidikan dan keterangan ahli yang diminta dan diberikan di persidangan.³³⁴ Lebih lanjut lagi, keterangan terdakwa akan dianggap sah jika keterangan itu dinyatakan pada sidang di pengadilan³³⁵ dan keterangan tersebut berisi tentang perbuatan yang ia lakukan atau yang ia ketahui sendiri atau alami sendiri.³³⁶ Pada situasi tertentu terdakwa memberikan keterangan diluar sidang pengadilan, maka keterangan terdakwa tersebut tidak dapat dinilai sebagai alat bukti sehingga tidak dapat dijadikan salah satu dari alat bukti, melainkan hanya sebagai alat untuk membantu menemukan bukti di sidang dengan syarat didukung oleh suatu alat bukti yang sah dan berkaitan dengan dengan hal yang

³²⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209), Pasal 184 Ayat (1).

³²⁸ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali, Edisi Kedua*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 286.

³²⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana*, UU No. 8 Tahun 1981, *Op., Cit.*, Pasal 160 ayat (3) KUHAP.

³³⁰ *Ibid*, Pasal 1 Angka 27.

³³¹ *Ibid*, Pasal 185 Ayat (1).

³³² *Ibid*, Pasal 185 Ayat (2).

³³³ *Ibid*, Pasal 185 Ayat (4).

³³⁴ M. Yahya Harahap, *Op., Cit.*, Permasalahanh. 296-297.

³³⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana*, UU No. 8 Tahun 1981, *Op., Cit.*, Pasal 189 ayat (1).

³³⁶ M. Yahya Harahap, *Op., Cit.*, Permasalahanh. 230.

didakwakan³³⁷, hal ini tertulis sebagai mana pada Pasal 189 ayat (2) KUHP.³³⁸ Dua pasal besar yang menjadi dasar dari KUHP dalam melaksanakan persidangan di dalam pengadilan adalah pasal 185 ayat (1) dan pasal 189 ayat (1) yang berbunyi:

Pasal 185 ayat (1):

“Keterangan saksi sebagai alat bukti ialah apa yang saksi nyatakan di sidang pengadilan”

Pasal 189 ayat (1):

“Keterangan terdakwa ialah apa yang terdakwa nyatakan di sidang tentang perbuatan yang ia lakukan atau yang ia ketahui sendiri atau alami sendiri”

Dengan demikian, persidangan perkara pidana yang diatur dalam KUHP dilakukan melalui tatap muka antara Hakim, Jaksa, Terdakwa, dan Penasihat hukum di dalam ruang pengadilan.³³⁹

Pengaturan di dalam KUHP yang hanya mengatur persidangan tatap muka membuat penegak hukum harus melakukan “manuver” peradilan, yang tidak berlawanan dengan KUHP namun juga tidak abai dengan protokol keselamatan COVID19. Sebenarnya permasalahan ini dapat diselesaikan dengan memanfaatkan teknologi *teleconference* sudah pernah dilakukan, yakni pada kasus korupsi Bulog yang dimana melakukan pemeriksaan wakil presiden B.J Habibie selaku saksi pada persidangan nomor perkara 354/Pid.B/2002/PN. Jakarta Selatan.³⁴⁰

Persidangan kedua yang menggunakan teknologi *teleconference* adalah kasus Abu Bakas Ba’Asyir tahun 2011, Majelis Hakim menyetujui usulan dari Jaksa agar ke enam belas saksi memberikan kesaksiaannya dengan menggunakan *teleconference*.³⁴¹. Pada kasus ini Hakim anggota juga menjelaskan adanya pertimbangan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2003 Pasal 3 huruf C yang menegaskan bahwa pemeriksaan saksi tanpa bertatap muka dengan tersangka di pengadilan

³³⁷ FJP Law Offices, Keterangan Terdakwa (Pengakuan) dalam Perspektif Hukum Acara Pidana. <https://fjp-law.com/id/pengakuan-dalam-hukum-acara-pidana/>, diakses pada 30 September 2020.

³³⁸ M. Yahya Harahap, *Op., Cit., Ibid* hal 323.

³³⁹ Reda Manthovani, Menelisik Landasan Hukum Persidangan Perkara Pidana Secara Daring. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f0ed2e58d0d9/menelisik-landasan-hukum-persidangan-perkara-pidana-secara-daring-oleh--reda-manthovani?page=2>, diakses pada 27 Juli 2020.

³⁴⁰ Hukumonline.com, Pelaksanaan Teleconference Kesaksian Habibie Merupakan Terobosan Hukum. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol5824/pelaksanaan-iteleconferencei-kesaksian-habibie-merupakan-terobosan-hukum>, diakses pada 14 Oktober 2020.

³⁴¹ Tempo.co, Hakim Setuju 16 Saksi Ba’asyir Diperiksa Via Teleconference. <https://nasional.tempo.co/read/319029/hakim-setuju-16-saksi-baasyir-diperiksa-via-teleconference/full&view=ok>, diakses pada 14 Oktober 2020.

tidaklah melanggar undang-undang, bahkan diwajibkan undang-undang utamanya kepada saksi atau korban yang posisinya rawan ancaman fisik maupun psikis.³⁴²

Sebagaimana argumentasi hukum yang diangkat oleh para hakim pada perkara B.J Habibie dan Ba'Asyir bahwa ditemukan Undang Undang *lex specialis* yang membolehkan persidangan pidana melalui *teleconference*. Dua diantaranya peraturan perundangan tersebut adalah Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban³⁴³ dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.³⁴⁴ Selain dari pada undang-undang tertentu diatas, Mahkamah Agung juga mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) yang mendukung dilakukannya persidangan *teleconference*, yaitu pada Perma No. 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum, yaitu bahwa Hakim berdasarkan inisiatifnya sendiri dapat memerintahkan Perempuan Berhadapan dengan Hukum untuk didengar keterangannya melalui pemeriksaan dengan komunikasi audio visual arak jauh di pengadilan.³⁴⁵

Walaupun KUHAP tidak mengatur peradilan pidana melalui *teleconference*, berdasarkan fakta diatas maka mekanisme daring dalam persidangan pidana sudah dilaksanakan. Oleh karenanya, pelaksanaan sidang secara *teleconference* dapat dijadikan pijakan awal bagi Mahkamah Agung dalam menyelesaikan pelaksanaan sidang pada saat pandemi Covid-19.

3.3.2. Persidangan Daring Pandemi COVID-19: Aturan dan Pelaksanaan

Berkaca pada praktik-praktik persidangan yang sudah dilakukan pada masa lampau, situasi pandemi Covid-19 memicu untuk terdapatnya peraturan berkaitan dengan persidangan daring. Sepanjang pandemi Covid-19 ini beberapa produk hukum telah diupayakan oleh berbagai kementerian dan lembaga peradilan di Indonesia. Pada 24 Maret 2020 Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) mengeluarkan M.HH.PK.01.01.04 yang merupakan kebijakan penundaan sementara pengiriman tahanan ke rutan atau lapas di lingkungan Kemenkumham. Kemudian pada 27 Maret 2020.

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban*, UU No. 13 Tahun 2006, LN No. 64 Tahun 2006, TLN No. 4635, Pasal 9 ayat (3).

³⁴⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Sistem Peradilan Anak*, UU No. 11 Tahun 2012, LN No. 153 Tahun 2012, TLN No. 5332, Pasal 58 ayat (3).

³⁴⁵ Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung tentang Pedoman Mengadili Perempuan Berhadapan dengan Hukum*, Perma No. 3 Tahun 2017, Pasal 10..

Kejaksaan juga mengeluarkan surat edaran internal yang memiliki semangat serupa pada Surat Jaksa Agung B-049/A/SUJA/03/2020 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Tugas, Fungsi, dan Kewenangan di tengah Upaya Mencegah Penyebaran Covid-19. Dalam Surat Jaksa Agung tersebut disebutkan bahwa Jaksa akan mengupayakan sidang perkara pidana melalui sarana *video conference/ live streaming* yang dalam pelaksanaannya dikordinasikan bersama Ketua Pengadilan Negeri dan Kepala Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan.³⁴⁶ Sedangkan Lingkungan Mahkamah Agung menuangkan dalam surat No. 379/DJU/PS.00/3/2020 tentang Persidangan Perkara secara *Teleconference*, yang lebih lanjut lagi dikuatkan melalui Perma No. 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana di Pengadilan secara Elektronik pada 29 September 2020.

Ketiga lembaga hukum ini kemudian melanjutkan kerja sama melalui pembuatan kesepakatan bersama dalam rangka melakukan kesepakatan bersama atas upaya yang dilakukan oleh masing-masing lembaga dalam bentuk *Memorandum of Understanding (MoU)*. Kemenkumham, Kejaksaan, dan Mahkamah Agung membuat surat kesepakatan untuk melaksanakan *teleconference* dalam pelaksanaan penegakan hukum selama masa pandemik. Perjanjian Kerjasama Nomor: 402/DJU/HM.01.1/4/2020, Nomor: KEP-17/E/Ejp/04/2020, Nomor: PAS-08.HH.05.05 Tahun 2020 tanggal 13 April 2020 Tentang Pelaksanaan Persidangan Melalui *Teleconference*.

Pada sisi yudikatif, Mahkamah Agung juga menerbitkan Perma berkaitan dengan pelaksanaan sidang pidana melalui *teleconference* yaitu melalui Perma No. 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana di Pengadilan secara Elektronik yang menuai perdebatan. Pasal 2 dari Perma ini mengatur terkait teknis pelaksanaan pengadilan secara elektronik yang secara tidak langsung juga mengatur Penuntut dan Penasehat Hukum. Dalam hal ini dapat dilihat bahwa Mahkamah Agung yang merupakan lembaga yudikatif telah mengatur Kejaksaan yang berada dibawah kewenangan eksekutif dan organisasi advokat hanya melalui peraturan internal Mahkamah Agung. Padahal ruang lingkup dari Peraturan Mahkamah Agung hanyalah sebatas ruang lingkup kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung. Sebenarnya fenomena ini juga pernah terjadi pada Perma No. 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi,

³⁴⁶ Surat Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor B-049/A/SUJA/03/2020 Tahun 2020, poin kedua.

pada Pasal 12 Perma ini diatur mengenai format penyusunan surat dakwaan yang merupakan bagian kewenangan dari Jaksa.

Dari hal di atas, dapat menimbulkan pertanyaan, lembaga mana yang sebenarnya mempunyai kewenangan untuk mengendalikan kebijakan hukum pidana khususnya pada isu-isu insidental (non-programatik) yang membutuhkan keseragaman pengaturan diantara para penegak hukum. Secara teoritis tidak mungkin aturan Mahkamah Agung dapat mengatur kewenangan yang dimiliki oleh lembaga eksekutif. Walaupun memang seringkali keberadaan dari Peraturan Mahkamah Agung dapat mengisi kekosongan aturan teknis yang seharusnya ada di masing-masing lembaga penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, KPK, dan sebagainya). Hal ini menjadi semakin rumit mengingat Mahkamah Agung merupakan lembaga yang sudah menjadi satu atap, sehingga keselarasan dalam perencanaan kebijakan hukum pidana dengan pihak eksekutif menjadi masalah yang sangat besar.

BAB IV

MEMPERBANDINGKAN PROSES PERENCANAAN, MONITORING, DAN EVALUASI KEBIJAKAN HUKUM PIDANA (CRIMINAL POLICY) DI BEBERAPA NEGARA



BAB IV MEMPERBANDINGKAN PROSES PERENCANAAN, MONITORING, DAN EVALUASI KEBIJAKAN HUKUM PIDANA (*CRIMINAL POLICY*) DI BEBERAPA NEGARA

Penyusunan kebijakan secara konseptual merupakan suatu kesatuan proses yang terdiri dari beberapa tahap atau alur yang berbeda. Struktur diantara tahapan ini dan bagaimana interaksinya diantara satu dan lain memiliki dampak yang signifikan terhadap dimensi substansi dari suatu kebijakan.³⁴⁷ Atas kesadaran ini, perbandingan yang akan dipaparkan pada bagian ini akan focus kepada bagaimana proses suatu kebijakan pidana disusun (*policy process*).

Terlebih, tujuan dari penelitian ini tidak hanya mengenai refleksi terhadap proses penyusunan kebijakan pidana di Indonesia, melainkan turut mencari pilihan model yang bisa diadopsi dimasa mendatang. Untuk dapat dilihat dengan lebih komprehensif, keberadaan perbandingan dengan negara lain sangatlah diperlukan. Setiap pemerintahan di dunia sama-sama memiliki beban untuk mampu untuk menciptakan suatu sistem yang dapat mencegah terjadinya tindak pidana. Oleh karena itu, melihat cerita penyusunan kebijakan hukum pidana, baik kesuksesan maupun kegagalan, dapat menjadi pelajaran yang baik bagi Indonesia. Terlebih, hari ini, kebijakan hukum pidana telah berkembang melewati batas-batas territorial negara, ia bisa berpindah dan saling mempengaruhi negara-negara lain.

Pemilihan negara pembanding tidak serta-merta dilakukan berdasarkan apakah negara itu memiliki sistem hukum maupun sistem pemerintahan yang sama dengan Indonesia. Kedua variable itu merupakan titik pembeda untuk mendapatkan sebanyak mungkin model proses penyusunan kebijakan hukum pidana.

³⁴⁷ Trevor Jones dan Tim Newburn, "Comparative Criminal Justice Policy-Making In The United States And The United Kingdom: The Case Of Private Prisons", *the British Journal of Criminology*, Vol. 45, No. 1 (2005), Hal. 60.

4.1. Amerika Serikat

4.1.1. Konteks: Federalisme dan Hukum Pidana di Amerika Serikat

Sistem hukum pidana Amerika Serikat tidak bisa dilepaskan dari konsep federalisme yang dianut dalam Konstitusi. Federalisme Amerika Serikat merupakan ciptaan dari para penyusun konstitusinya setelah berkaca dari kolonialisme kerajaan Inggris dan gagalnya bentuk negara konfederasi. Federalisme dibuat atas ide membentuk suatu pemerintahan yang terbatas (*limited government*), dimana kewenangan dibagi antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian. Kewenangan pemerintah federal (pusat) dibuat secara eksplisit didalam Konstitusi dan berjumlah terbatas, yang secara umum terkait dengan hubungan luar negeri, militer dan perdagangan antar negara bagian.³⁴⁸ Sementara itu, berbeda dibandingkan negara kesatuan, pemerintah negara bagian di Amerika Serikat tidak ditempatkan sebagai unit administrasi pemerintah pusat, melainkan berfungsi layaknya suatu entitas yang konstitusional, yang berwenang mengatur masyarakatnya sendiri.³⁴⁹ Dengan otonomi ini, pemerintah negara bagian memiliki kebebasan untuk melakukan “eksperimen tanpa menimbulkan dampak ke seluruh negeri. Selain itu, kebijakan yang diambil bisa dibuat sesuai dengan aspirasi masyarakat dan meningkatkan responsivitas pemerintah terhadap perkembangan masyarakat.”³⁵⁰

Konstitusi Amerika Serikat hanya memberikan sedikit kewenangan di bidang hukum pidana pada pemerintah federal. Kewenangan itu diantaranya menyangkut tindak pidana pemalsuan uang (*counterfeiting*), perompakan (*piracy*), *the governance and protection of federal property*, dan pengkhianatan terhadap negara (*treason*).³⁵¹ Sementara sisanya, Amendemen ke-10 Konstitusi Amerika Serikat memberikan kewenangan umum untuk mengatur kepada pemerintah negara bagian.³⁵² Situasi ini berdampak pada lahirnya corak

³⁴⁸ Ellis Katz, “American Federalism: Past, Present and Future, Issues of Democracy, Reinventing American Federalism”, *Issues of Democracy*, Vol. 2, No. 2 (1997), hal. 9.

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ Wayne A. Logan, “Horizontal Federalism in an Age of Criminal Justice Interconnectedness”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 154, (2005), hal. 258. *hal*

³⁵¹ United States of America, Constitution, Pasal Pasal I bagian (8), Pasal 3 bagian (3), dan Pasal 4 bagian (3).

³⁵² Hal ini dikenal pula sebagai *police power*, yakni kewenangan untuk menyediakan Kesehatan public, keamanan dan moral. Sementara itu, Amendemen ke-10 Konstitusi Amerika Serikat mengatur bahwa

keragaman (*diversity*) dalam hukum pidana Amerika Serikat, yang merefleksikan norma-norma dan kebiasaan yang bersifat lokal, atau sering pula diistilahkan sebagai federalism lima puluh laboratorium ("*fifty-labs*" federalism).³⁵³ Hal ini menyebabkan kewenangan untuk mengatur hukum pidana hampir secara eksklusif dimiliki oleh pemerintah negara bagian. Secara umum, pemerintah negara bagian bertanggungjawab terhadap 90 % dari penegakan hukum pidana, sementara sisanya merupakan kewenangan pemerintah federal.³⁵⁴

Contoh keberagaman hukum pidana di Amerika Serikat dapat dilihat pada penerapan pidana prostitusi dan hukuman mati. Di negara bagian Nevada, apabila seseorang melakukan kegiatan prostitusi di tempat yang sudah mendapatkan izin, maka ia terlindungi dari tanggungjawab pidana. Namun, orang yang sama akan bisa dikenai tanggungjawab pidana apabila melakukan tindakan prostitusi di negara bagian yang lain.³⁵⁵ Sementara dalam konteks hukuman mati, tiga puluh satu negara bagian dan pemerintah federal memperbolehkan eksekusi mati sebagai sanksi pidana. Sedangkan sembilan belas negara bagian lainnya dan *District of Columbia* telah melarang sanksi tersebut. Dengan demikian, apabila seseorang melakukan pembunuhan tingkat pertama di pengadilan federal atau negara bagian Florida, maka ia bisa dihukum mati. Sementara apabila seseorang dipindana melakukan kejahatan yang sama di negara bagian Iowa, maka ia tidak dapat dihukum mati. Hal ini menciptakan variasi dalam penerapan hukuman mati secara nasional di Amerika Serikat. Dari 1976 hingga saat ini 82% eksekusi dilakukan oleh pemerintah di bagian selatan negara, 12 di barat tengah (*Midwest*), dan 6% di amerika bagian barat.³⁵⁶

Namun, pada perkembangannya, keterlibatan pemerintah federal dalam menangani tindak pidana semakin meningkat. Negara bagian secara geografis kesulitan dalam menangani permasalahan yang bersifat lintas batas negara bagian. Dalil utama dari keterlibatan

kewenangan yang tidak didelegasikan oleh konstitusi kepada pemerintah federal, atau yang dilarang bagi negara bagian, diberikan kepada negara bagian masing-masing dan masyarakatnya.

³⁵³ Wayne A. Logan, *Op. Cit.*

³⁵⁴ Gerald G. Ashdown, "Federalism, Federalization, and the Politics of Crime", *West Virginia Law Review*, Vol. 98, Issue 3 (1996), hal.hal 794.

³⁵⁵ University of Minnesota, Federalism. <https://open.lib.umn.edu/criminallaw/chapter/1-1-federalism/>, diakses pada 20 September 2020.

³⁵⁶ Center for the Study of Federalism, Criminal Justice. http://encyclopedia.federalism.org/index.php/Criminal_Justice, diakses pada 20 September 2020.

pemerintah federal ini adalah ekonomi, baik untuk mengatur pergerakan komoditas dan untuk mengontrol kekuatan ekonomi. Dasar constitutional dari tindakan merujuk pada ketentuan perdagangan (*The Commerce Clause*) yang diatur dalam Pasal I, Bagian 8, Klausul 3 Konstitusi Amerika Serikat. Hal ini misalnya terjadi ketika *Sherman Antitrust Act* disahkan pada 1890. Senator James K. Jones dari Arkansas mengangkat sentimen ini ketika ia berpendapat bahwa mesin uap (*steam engine*) dan listrik telah menghapus jarak dan waktu sehingga monopoli bisa menjadi momok bagi kegiatan perdagangan. Oleh karena itu, tindakan tegas dari pemerintah federal diperlukan untuk melindungi kebebasan masyarakat.³⁵⁷

Hingga 1960, pengendalian tindak pidana (*crime control*) sebagian besar menjadi perhatian pemerintah negara bagian. Pemerintah federal (Presiden dan Kongres) melepaskan tangan dan membiarkan pemerintah negara bagian untuk menentukan kebijakan pidana. Namun, pendekatan ini berubah seiring dengan proses yang dikenal sebagai federalisasi tindak pidana (*federalization of crime*).³⁵⁸ Dalam proses ini, peran pemerintah federal untuk membuat kebijakan yang bertujuan untuk membatasi tindak pidana semakin lama meningkat. Setiap kegiatan yang berdampak pada lebih dari satu negara bagian atau melintasi batas negara bagian menjadi yurisdiksi federal. Sejak saat itu, beberapa tindakan seperti prostitusi, menjual minuman keras, menjual atau memiliki narkoba dan penculikan menjadi tindak pidana federal. Alasan dibalik perpanjangan tangan pemerintah federal ini tentu mobilitas kejahatan dan tindak pidana, dan masing-masing memerlukan hubungan antar negara bagian.³⁵⁹ Terhadap praktik ini, Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam dua putusan, *Champion v. Ames* dan *Brooks v United States*, memperbolehkan praktik ini. Hal ini kemudian membuat praktik federalisasi tindak pidana semakin subur.

Hingga saat ini, kebijakan pengendalian tindak pidana menjadi perhatian bagi presiden dan kongres. Jumlah undang-undang dan kebijakan yang bertujuan untuk membatasi tindak

³⁵⁷ Gerald G. Ashdown, *Loc. Cit.*, hal. 791. *hal*

³⁵⁸ Nancy E. Marion, *Federal Government and Criminal Justice*, (New York: Palgrave Macmillan, 2011), hal 2. *Hal*

³⁵⁹ Nancy E. Marion, *Ibid.*

pidana semakin meningkat.³⁶⁰ Selain dengan menyusun legislasi yang bertujuan untuk mengendalikan tindak pidana, pemerintah federal juga menyediakan program bantuan keuangan kepada pemerintah negara bagian untuk membiayai program pidana di level daerah.

Peningkatan peran presiden dan kongres dalam melakukan pengendalian tindak pidana dilakukan atas berbagai alasan. Pada satu sisi, pemerintah federal bermaksud untuk menciptakan suatu tatanan masyarakat yang bebas dari tindak pidana dimana masyarakat merasa aman. Selain itu, isu ini juga digunakan oleh pejabat public untuk meningkatkan dukungan dari masyarakat, khususnya pemilih. Ketika seorang politisi berhasil mengesahkan suatu peraturan yang melawan tindak pidana, mereka dipandang memiliki perhatian terhadap keselamatan public dan bisa menarik dukungan dari pemilih.

Alasan lainnya adalah tidak efektifnya sistem hukum pidana di negara bagian dibanding pemerintah federal dalam mendeteksi, menuntut dan menghukum tindakan tertentu. Beberapa tindak pidana seperti penyelundupan obat terlarang, sulit dilakukan oleh negara bagian karena kurangnya pendanaan dan ekspertis. Penting bagi pemerintah federal untuk ambil bagian dalam tipe kasus seperti ini.

Oleh karena itu, kandidat pejabat publik mulai memahami pentingnya isu tindak pidana sebagai bagian dari kampanye. Dalam catatan sejarah, calon presiden Barry Goldwater adalah salah satu orang pertama yang melakukan hal ini. Pada kampanye tahun 1964 antara dia melawan Lyndon Johnson, kandidat partai democrat, tindak pidana menjadi isu penting. Goldwater berpandangan bahwa meningkatnya tindak pidana adalah akibat tidak tegasnya pendekatan kebijakan liberal-demokrat. Ia kemudian mengkampanyekan bahwa pendekatan konservatifnya terhadap tindak pidana, yang termasuk metode sanksi yang cepat dan lebih keras, akan secara efektif mengurangi tindak pidana. Meskipun kalah pada

³⁶⁰ Nancy E. Marion, *Ibid.*, hal.3.

pemilu tersebut, Goldwater telah berhasil membawa isu pidana sebagai pembahasan dalam kampanye nasional.³⁶¹

Sementara itu, Presiden terpilih, Lyndon Johnson membentuk *President's Commission of Law Enforcement and Administration of Justice* pada 1967 untuk mempelajari tindak pidana di Amerika Serikat. Komisi ini menemukan bahwa kejahatan dan pelaku kejahatan tidak memperhatikan batas-batas negara bagian dan banyak negara bagian tidak mampu untuk melawan kejahatan sendiri. Selain itu, terdapat pula keterbatasan teknologi untuk melakukan penegakan hukum sehingga diperlukan adanya bantuan dari pemerintah federal. Berdasarkan temuan ini, Presiden Johnson memperkenalkan program bantuan yang disebut *the Law Enforcement Assistance Administration (LEAA)* untuk membantu negara bagian mengembangkan sistem peradilanannya. Sejak saat itu, setiap calon presiden dan presiden terpilih menempatkan isu pidana sebagai program.³⁶²

4.1.2. Aspek Kelembagaan Penyusunan Kebijakan Hukum Pidana

Saat ini, seiring dengan berkembangnya fenomena federalisasi tindak pidana, kebijakan hukum pidana menjadi perhatian pemerintah federal, khususnya oleh President dan Congress Amerika Serikat. Bagian ini akan membahas Lembaga-lembaga yang terlibat dalam penyusunan kebijakan hukum pidana.

4.1.2.1. Congress

Konstitusi Amerika Serikat memberikan kewenangan kepada Kongres, yang terdiri dari Senat dan *House of Representative*, untuk membuat undang-undang. Proses penyusunan Undang-Undang di Amerika Serikat dimulai dari adanya seorang anggota badan perwakilan untuk mendukung suatu rancangan undang-undang. Rancangan undang-undang itu kemudian ditugaskan kepada suatu komite untuk dipelajari lebih lanjut. Apabila disepakati komite, sebuah rancangan undang-undang akan diagendakan untuk voting, diperdebatkan

³⁶¹ Nancy E. Marion, *Ibid.*, hal. 4.

³⁶² Nancy E. Marion, *Ibid.*

atau revisi. Jika rancangan undang-undang disetujui secara *simple majority* (218/435), pembahasan rancangan undang-undang itu akan dilanjutkan oleh Senate. Di Senate, rancangan undang-undang akan dibahas oleh suatu komite. Apabila disepakati komite, rancangan undang-undang akan diperdebatkan dan diputuskan dengan pemungutan suara oleh senate. Syarat pengesahan oleh senat adalah *simple majority* (51/100). Setelah itu, suatu komite gabungan yang terdiri dari anggota badan perwakilan dan senate berdiskusi lebih lanjut untuk menyelesaikan apabila terdapat perbedaan pendapat terhadap rancangan undang-undang yang disusun. Hasil dari pembahasan itu kemudian dikembalikan ke badan perwakilan dan senat untuk pengesahan akhir. Presiden kemudian memiliki waktu 10 hari untuk menandatangani atau memveto rancangan undang-undang yang diajukan.³⁶³ Sebagai contoh, pada 1967-1968, Kongres mengesahkan ketentuan yang mengatur sanksi pidana atas kepemilikan obat stimulant, depresan, dan halusinogen.

Secara kelembagaan, baik senate maupun *House of Representative* memiliki komite khusus mengenai peradilan (*judiciary committee*). Komite ini bertugas untuk membahas usulan perubahan konsittusi dan legislasi yang menyangkut hukum pidana federal, hukum hak asasi manusia, keimigrasian, hak kekayaan intelektual, persaingan usaha, dan privasi internet.

Di Senate Amerika Serikat terdapat 6 sub-komite, diantaranya: persaingan usaha dan hak konsumen (*Antitrust, Competition Policy, and Consumer Rights*), keamanan perbatasan dan imigrasi (*Border security and immigration*), Konstitusi (*the constitution*), Tindak pidana dan terorisme (*crime and terrorism*), hak kekayaan intelektual (*intellectual property*), dan Pengawasan (*Oversight, Agency Action, Federal Rights and Federal Courts*). Sementara pada House of Representative terdapat lima subkomite diantaranya persaingan usaha, perdagangan dan hukum administrasi negara ([*Antitrust, Commercial and Administrative Law*](#)), konstitusi (*the Constitution*), Hak-hak dan kebebasan sipil (*the Civil rights and civil liberties*), tindak pidana, terorisme dan keamanan dalam negeri (*crime, terrorism and homeland security*), imigrasi dan kewarganegaraan, ([*Immigration and Citizenship*](#)),

³⁶³ United States House of Representatives, The Legislative Process. <https://www.house.gov/the-house-explained/the-legislative-process>, diakses pada 21 September 2020.

Pengadilan, Hak kekayaan intelektual dan internet) (*courts, intellectual property and internet*).

4.1.2.2. Presiden

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, pemegang kekuasaan eksekutif di Amerika Serikat memberikan perhatian khusus pada isu kebijakan pidana. Presiden Amerika Serikat tercatat beberapa kali membentuk komisi atau gugus tugas yang membantunya dalam menyusun kebijakan pidana. Sebagai contoh, President Lyndon Johnson pada 1965 membentuk *The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*. Komisi ini terdiri dari 19 orang yang ditunjuk oleh President Lyndon Johnson pada 1967 untuk mempelajari dan memperbaiki sistem pidana amerika serikat. Sementara itu, sebagai respon terhadap kerusuhan akibat penembakan oleh polisi di Ferguson, Missouri, President Obama membentuk *21st Century Policing Task Force* yang bertujuan untuk Menyusun cetak biru (*blue print*) untuk meningkatkan kepercayaan diantara penegakan hukum dan masyarakat. Gugus tugas ini beranggotakan akademisi, penegak hukum dan aktivis hak asasi manusia.³⁶⁴ Pada pemerintahan President Donald Trump, dibentuk pula *the Presidential Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice* untuk mempelajari dan membuat rekomendasi kepada Kejaksaan Agung tentang isu penegakan hukum dan administration of justice.³⁶⁵ Komisi ini beranggotakan 18 orang yang merupakan gabungan polisi dan jaksa dari berbagai negara bagian di Amerika Serikat.³⁶⁶

³⁶⁴ Breana Noble, What is President's Task Force on 21st Century Policing?. <https://www.newsmax.com/FastFeatures/president-policing-task-force/2015/07/28/id/659347/>, diakses pada 21 September 2020.

³⁶⁵ Office of the Attorney General, Impelementation Memorandum for Heads of Department Components. <https://www.justice.gov/ag/page/file/1236906/download>, diakses pada 23 September 2020.

³⁶⁶ The United States Department of Justice, Attorney General William P. Barr Announces the Establishment of the Presidential Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice. <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-william-p-barr-announces-establishment-presidential-commission-law#:~:text=Commissioners%20on%20the%20Presidential%20Commission,the%20Administration%20of%20Justice%20include%3A&text=Vice%2DChair%3A%20Katharine%20Sullivan%2C,Director%2C%20Federal%20Bureau%20of%20Investigation>, diakses pada 23 September 2020.

Selain keberadaan komisi khusus dibawah President, kewenangan untuk menyusun kebijakan hukum pidana di Amerika Serikat dilakukan oleh *Departement of Justice*. Lembaga ini diketuai oleh seorang Jaksa Agung yang dicalonkan oleh Presiden dan disetujui oleh Senat. Departemen Kehakiman (*Department of Justice*) Amerika Serikat memiliki divisi pidana (*criminal division*) yang khusus bertugas untuk mengembangkan, menegakkan dan mengawasi penerapan seluruh hukum pidana federal kecuali yang ditugaskan pada divisi lainnya.

Didalam struktur divisi pidana itu sendiri, terdapat kantor kebijakan legislasi (*office of policy and legislation*) yang terdiri atas *attorneys*, analis kebijakan, dan staf profesional yang bekerja dengan seluruh kantor di internal divisi pidana, dan divisi-divisi lainnya. Divisi ini bertugas untuk mengembangkan, dan mengevaluasi pidana nasional (*national crime*), pemenjaraan (*sentencing*), dan legislasi serta kebijakan pemasyarakatan (*correctional policy and legislation*).

Selain keberadaan divisi pidana, Departemen Kehakiman Amerika Serikat juga memiliki tiga institusi yang secara khusus bertugas dalam perencanaan hingga evaluasi sistem peradilan pidana, diantaranya:

- a. *The National Institute of Justice* (NIJ). Lembaga ini bertujuan untuk mengembangkan penelitian ilmiah, pengembangan, dan evaluasi guna meningkatkan administrasi keadilan dan keamanan public.
- b. *Bureau of Justice Statistics* (BJS). Institusi merupakan Lembaga statistic utama dibawah kementerian kehakiman (*Department of Justice*) yang berfungsi untuk mengumpulkan, menganalisis, mempublikasikan dan menyebarluaskan informasi pidana, pelaku tindak pidana, korban tindak pidana dan pelaksanaan sistem peradilan pidana. Lembaga ini memberikan informasi statistic tentang tindak pidana dan pengelolaan sistem peradilan pidana kepada presiden, kongres, atau pejabat lainnya.
- c. *Bureau of Justice Assistance* (BJA). Institusi ini memberikan bantuan kepada program peradilan pidana yang disusun pemerintah daerah guna meningkatkan sistem peradilan pidana tingkat nasional. Terdapat empat area intervensi Lembaga ini, yakni

sebagai pemimpin nasional dalam kebijakan sistem peradilan pidana; mengelola bantuan bidang reformasi peradilan pidana kepada pemerintah daerah; melaksanakan perencanaan, komunikasi, dan keuangan.

4.2. Belanda

4.2.1. Konteks: Penyusunan Kebijakan Pidana di Belanda

Sistem hukum pidana Belanda mengadopsi sistem hukum eropa kontinental dengan konstitusi dan legislasi sebagai sumber hukum utama. Ketentuan hukum pidana terbagi menjadi dua, yakni ketentuan hukum pidana (*DCC, Wetboek van Strafrecht*)³⁶⁷ dan ketentuan hukum acara pidana (*CPC, Wetboek van Strafvordering*). Sistem hukum pidana Belanda bersumber dari *napoleonic code*, yang diterapkan pada masa kerajaan Perancis.

Perubahan besar-besaran terhadap hukum pidana terjadi pada medio 1980 di Belanda.³⁶⁸ Hal ini disebabkan meningkatnya jumlah tindak pidana menjadi dua kali lipat. Situasi ini menjadi perhatian serius bagi masyarakat dan politisi yang mempertanyakan efektifitas dan efisiensi dari sistem peradilan pidana di negara tersebut. Salah satu titik pentingnya adalah dibentuknya *Policy Plan Society and Criminality* pada 1985.³⁶⁹ Pada momen ini, pemerintah membentuk suatu kertas putih bernama *Samenleving en criminaliteit* (masyarakat dan kriminalitas), terkait perang melawan kejahatan. Dokumen ini dipandang baik karena tidak sekedar mengusulkan pendekatan lama, seperti penambahan personel polisi atau pembuatan penjara yang baru. Ide paling utama dari dokumen ini adalah bahwa upaya untuk mengontrol kejahatan tidak hanya terkait dengan polisi dan sistem pidana itu sendiri. Dalam konteks meningkatnya perkara pidana ringan (*petty crimes*), solusi yang ditawarkan adalah

³⁶⁷ Namun perlu dicatat bahwa ketentuan pidana juga diatur dalam beberapa undang-undang lain, seperti the 1928 Narcotic Drug Offences Act (Opiumwet), the 1950 Economic Offences Act (Wet op de economische delicten), dan the 1997 Act on Weapons and Munitions (Wet wapens en munitie). Piet Hein van Kempen, *The Netherlands: The Protection of Fundamental Human Rights In Criminal Process*, *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 13, No. 2 (2009), hal. 617.

³⁶⁸ Henk Van de Bunt, *Organised Crime Policies in the Netherlands*, dalam *Cyrille Fijnaut dan Letizia Paoli, Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, (Netherlands: Springer (2004) hal. 680.

³⁶⁹ Henk Van de Bunt, *Ibid*.

meningkatkan rasa tanggungjawab orang tua, penduduk, otoritas local, dan organisasi social lainnya dengan tujuan untuk mencegah kejahatan.³⁷⁰ Dengan kata lain, penekanan dalam dokumen kebijakan ini jelas dengan mencegah kejahatan. Akibat dorongan dan pendanaan dari pemerintah pusat, tercipta Gerakan masif antara masyarakat, dan pejabat didaerah untuk mencegah terjadinya kejahatan.

Disamping upaya pencegahan kejahatan terhadap tindak pidana ringan (*petty crimes*), buku putih ini menggunakan pendekatan yang tegas terhadap kejahatan terorganisir (*organized crimes*). Terhadap hal ini, pemerintah mengalokasikan pendanaan yang besar untuk memperkuat Kerjasama polisi antar wilayah, khususnya pada bidang intelijen dan investigasi. Secara garis besar dokumen ini menggunakan dua strategi, yakni mencegah tindak pidana ringan dan pendekatan tegas terhadap kejahatan terorganisir. Garland menyebut kebijakan ini sebagai *responsibilisation of society*.³⁷¹

4.2.2. Aspek Kelembagaan Penyusunan Kebijakan Hukum Pidana

Secara kelembagaan terdapat dua pihak yang terlibat dalam menyusun kebijakan hukum pidana di Belanda, yakni Kementerian Kehakiman dan Keamanan (*Ministry of Justice and Security*) dan Parlemen Belanda. Elaborasi lebih lanjut mengenai peran masing-masing Lembaga ini akan dijelaskan sebagai berikut:

4.2.2.1. Kementerian Kehakiman dan Keamanan (*Ministry of Justice and Security*)

Kementerian Kehakiman dan Keamanan Belanda bertanggungjawab untuk isu peradilan, pemenjaraan dan keamanan public. Kementerian ini pertama kali dibentuk pada tahun 1798 dengan nama *Department of Justice*. Kementerian kehakiman dan Keamanan Belanda membawahi beberapa department dan institusi, diantaranya: Lembaga peradilan (*the judiciary*), Penuntut umum (*Public Prosecution Service*), Koordinator Nasional untuk Penanggulangan terorisme dan keamanan, kebijakan umum dan kepegawaian, Lembaga

³⁷⁰ Henk Van de Bunt, *Ibid*, hal 690. Hal

³⁷¹ Henk Van de Bunt, *Ibid*, hal. 681.

pemasyarakatan (*Costudial Institutions Agency*), Lembaga pengumpulan denda pusat (*Central Fine Collection Agency*). Perlindungan anak (*childcare and protection agency*), dan Institut forensik Belanda (*Netherlands forensic institute*), (*Justis Department*), inspektorat, Polisi, pemadam kebakaran, dan Pusat penelitian dan dokumentasi (*WODC - Research and Documentation Centre*). Keberadaan institusi terakhir, pusat penelitian dan dokumentasi memiliki peran yang signifikan dalam pengambilan kebijakan pidana di Belanda.

Belanda memiliki tendensi baik untuk menyerahkan pengambilan keputusan atas isu-isu normative kepada pakar, seperti isu euthanasia dan toleransi terhadap penggunaan obat-obatan.³⁷² Isu-isu normative ini dipersempit menjadi isu-isu teknis dan dijawab secara empiric oleh para pakar. Dengan mekanisme ini, isu menjadi terdepolitisasi, atau setidaknya perdebatan menjadi terarah karena fakta dan rasional yang disampaikan oleh para pakar. Berbagai jabatan kementerian saat ini diisi oleh para pakar.³⁷³

Hal serupa juga terjadi pada sistem hukum pidana. Kepala kepolisian dan kejaksaan dipilih menggunakan merit system, tidak dipilih secara demokrasi menggunakan preferensi politik. Karakter non-politik dan profesionalisme dalam penyelenggaraan keadilan di belanda juga memicu munculnya ekspertis baru, yakni *research scholar*.³⁷⁴ Para pemangku kepentingan, kementerian, polisi, jaksa, pengadilan dan lapas menaruh perhatian penting terhadap hasil penelitian.

Sebagaimana dijelaskan diatas, Kementerian Kehakiman Belanda membentuk unit penelitian sendiri bernama the WODC (*the Research and Documentation Centre*) sejak 1973.³⁷⁵ Institusi ini merupakan Lembaga terbesar untuk isu peradilan dengan memiliki 75 peneliti dan ahli statistic. Para peneliti diberikan ruang untuk melakukan observasi dan interview dan mengakses berkas perkara. Dalam tiga puluh tahun terakhir, berbagai

³⁷² Henk Van de Bunt, *Ibid*. hal. 677.

³⁷³ Henk Van de Bunt, *Ibid*.

³⁷⁴ Henk Van de Bunt, *Ibid*.

³⁷⁵ Henk Van de Bunt, *Ibid*, hal. 678.

penelitian empiris telah dilakukan atas berbagai isu, misalnya evaluasi terhadap pendekatan dan sanksi, dan pola residivisme.

4.2.2.2. Parlemen

Institusi penting lain dalam penyusunan kebijakan pidana di Belanda adalah institusi parlemen. Hal ini disebabkan berdasarkan Pasal 81 Konstitusi Belanda, kewenangan legislasi, berupa penyusunan undang-undang merupakan kewenangan bersama antara pemerintah dan parlemen. Belanda merupakan negara dengan sistem pemerintahan parlementer. Parlemen Belanda terdiri dari dua kamar, yakni *Tweede Kamer der Staten-Generaal* sebagai kamar bawah, dan *Eerste Kamer der Staten-Generaal* sebagai kamar atas atau senat.

Sebagai prinsip dasar, yang berwenang untuk melakukan inisiatif dalam proses legislasi dengan menyusun suatu rancangan undang-undang adalah pemerintah. Rancangan undang-undang akan lebih dulu dibahas di kamar bawah, lalu kemudian didiskusikan di kamar atas (Senate). Apabila disetujui, suatu rancangan undang-undang disahkan menjadi undang-undang melalui penandatanganan oleh kerajaan dan Menteri yang bertanggungjawab di bidangnya.³⁷⁶

Selain itu, proses legislasi hanya dapat diinisiasi oleh kamar bawah, tidak oleh kamar atas (Senate). Terhadap rancangan undang-undang yang diinisiasi kamar bawah, Menteri yang terkait dapat menerima atau menolak rancangan undang-undang tersebut.

Secara substansi Undang-undang yang disahkan dapat berisi delegasi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut melalui peraturan pemerintah atau peraturan sebuah kementerian. Dalam konteks hukum pidana, hanya undang-undang yang disahkan oleh parlemen yang dapat memuat definisi atas sebuah tindak pidana. Berbeda dengan Amerika Serikat yang memisahkan kewenangan di bidang hukum pidana antara pemerintah federal (pusat) dan

³⁷⁶ P.J.P. Tak, *The Dutch criminal justice system*, (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, (2008), hal. 3.

negara bagian, pemerintah daerah di Belanda tidak memiliki kewenangan untuk mengatur mengenai hukum pidana.³⁷⁷ Hal ini merupakan akibat dari dianutnya sistem negara kesatuan yang terdesentralisasi.

4.3. Perancis

4.3.1. Konteks: Penyusunan Kebijakan Pidana di Perancis

Ketentuan hukum pidana Perancis yang terkodifikasi pertama kali disusun pada masa revolusi perancis pada 1791. Ketentuan ini merupakan kodifikasi pertama *dibidang* hukum pidana yang dipengaruhi oleh pemikir-pemikir era penerangan (enlightenment era) seperti Cesare Beccaria dan Montesquieu. Lahirnya dokumen ini merupakan respon terhadap model peradilan yang sewenang-wenang yang diterapkan pada zaman kerajaan (ancien regime).³⁷⁸ Dokumen ini memuat dua prinsip penting, pertama penerapan prinsip legalitas yang diperkenalkan Cesare Beccaria, bahwa setiap warga negara harus mengetahui hukuman apa yang harus ia tanggung (*every citizen should know what punishment he should endure*). Kedua, hakim tidak memiliki diskresi untuk menentukan hukuman, melainkan hanya boleh menyatakan apa yang diatur dalam undang-undang.³⁷⁹ Dokumen ini kemudian dikenal pula sebagai dokumen kodifikasi hukum pertama didunia. Dalam penerapannya muncul fiksi hukum bahwa dokumen itu secara tegas mencabut semua hukum yang sebelumnya berlaku pada area-area yang dicakupnya. Prinsip-prinsip hukum sebelumnya yang diadopsi kedalam peraturan itu dianggap tidak bersumber dari tradisi melainkan dari peraturan itu sendiri. Selama beberapa tahun pasca pengesahannya, fiksi ini dipertahankan dan sejarah tidak relevan dalam menginterpretasikan dan menggunakan peraturan itu. Muncul sebuah

³⁷⁷ Piet Hein van Kempen, *Op. CitOp. Cit.*

³⁷⁸ Dalam masa feodalisme di Perancis, hakim berasal dari golongan aristokrat yang berpihak pada pihak yang kaya dan berkuasa. Hakim lebih sering membuat hukum dibanding menginterpretasikannya. Pada beberapa dekade sebelum revolusi, beberapa kaum intelektual yang dipimpin oleh beberapa penulis seperti Montesquieu dan Rousseau, yang mengadvokasikan doktrin pemisahaan kekuasaan dalam pemerintahan. Setelah revolusi perancis, kodifikasi peraturan pidana kemudian dilakukan. Terdapat dua catatan penting ketika kodifikasi ini dilakukan, yakni pengurangan kewenangan hakim dan pemisahan kekuasaan pemerintah. Cliff Robertson dan Dilip K. Das, *An Introduction to Comparative Legal Models of Criminal Justice*, (New York: CRC Press, (2008), hal. 106.

³⁷⁹ H.S. Sanford, *The Different Systems of Penal Codes in Europe*, (Washington: Beverley Tuckker Senate Printer, (1854), hal. 10.

ungkapan dari praktisi hukum pada masa itu bahwa “*I know nothing of the civil law; I know only the Code Napoleon*”.³⁸⁰

Namun, kelahiran undang-undang diatas tidak sepenuhnya diterima. Penolakan didasarkan pada argumen bahwa peraturan tersebut tidak membedakan secara jelas antara tindak pidana (*crimes*) dan pelanggaran hukum ringan (*misdemeanors*), dan terdapat ketidakjelasan makna diantara berbagai jenis tindak pidana. Sementara dari sisi praktis, undang-undang ini bermasalah karena tidak memberikan ruang bagi hakim untuk mempertimbangkan hal-hal yang meringankan dalam suatu perkara atau menginterpretasikan apa yang ditentukan oleh hukum.³⁸¹ Permasalahan-Permasalahan ini menyebabkan penyelesaian perkara pidana tidak memberikan keadilan yang diharapkan. Kondisi ini kemudian mendorong pemimpin Perancis masa itu, yakni Napoleon, untuk membentuk suatu komisi khusus guna mempersiapkan reformasi undang-undang pidana. Komisi ini terdiri dari empat anggota, yakni Vieillard, Target, Oudard, Treilhard, dan Blondel.³⁸² Dalam waktu singkat, komisi mengusulkan "*Code criminel, correctionnel et de police*," yang terdiri dari 1169 pasal. Dokumen ini kemudian dirujuk pada pengadilan kasasi dan banding untuk mendapatkan pendapat hukum. Pada saat yang sama, pengadilan kasasi diperintahkan untuk mengirim kepada pemerintah laporan dari setiap poin undang-undang yang dipandang bermasalah dalam praktik. Sementara itu, Menteri kehakiman diinstruksikan untuk memberikan pernyataan terkait kekurangannya dalam hal administrasi peradilan. Selanjutnya, dokumen ini dibahas pada Dewan Negara (*Council of State*) yang dipimpin langsung oleh Napoleon. Namun, pembahasan ini tidak berjalan mulus, terdapat berbagai isu yang menimbulkan perdebatan dan perbedaan pandangan antara Napoleon sendiri dengan Dewan negara (*Council of State*), misalnya dalam penerapan jury dalam proses peradilan di Perancis. Pembahasan kala itu menghasilkan deadlock, dan berujung tidak dibahasnya rancangan undang-undang pidana (*Code Penal*) itu selama 4 tahun.

³⁸⁰ Cliff Robertson dan Dilip K. Das, *Op. CitOp. Cit.*, hal. 106.

³⁸¹ Lebih lanjut baca Carla Alison Hesse, *The Law of Terror, Johns Hopkins University Press, Vol. 114, No. 4 (1999)*, hal. 702-718.

³⁸² H.S. Sanford, *Op. CitOp. Cit.*

Pada 1808 diskusi mengenai undang-undang pidana (*Code Penal*) kembali dimulai pada komisi legislasi di Dewan Negara. Pembahasan saat itu juga melibatkan Muraine, presiden dari Pengadilan Kasasi (*Court of Cassation*), dan Merlin, Jaksa Agung (*Attorney General*). Dewan Negara memutuskan bahwa undang-undang hukum pidana dan hukum acaranya perlu dipisahkan, dan pembahasan dimulai dengan peraturan di bidang hukum acara terlebih dahulu (*Code d' Instruction Criminelle*). Salah satu keputusan penting dari proses ini adalah dibatasinya peran jury khusus terhadap perkara kejahatan berat tertentu, sedangkan pada kasus-kasus biasa hakim memutus perkara tanpa bantuan jury.³⁸³ Pembahasan mengenai *Code d' Instruction Criminelle* ini kemudian dilanjutkan ke Lembaga legislative untuk kemudian disahkan. Dokumen *The Code d' Instruction Criminelle* kemudian secara resmi disahkan pada 1810 dan berlaku mulai 1811. Hal serupa juga terjadi terhadap undang-undang hukum pidana (*Code Penal*), yang berisi perbaikan terhadap peraturan yang disahkan pada 1791. Dokumen ini kemudian dibahas di Lembaga legislative dan disahkan. Seperti halnya peraturan tentang hukum acara, undang-undang hukum pidana ini mulai berlaku pada 1811.

Sebagai dampak dari dominasi Napoleon pada hampir diseluruh daratan eropa, banyak negara di eropa memiliki sistem peradilan pidana yang bersumber atau masih sangat mirip dengan cetak biru Perancis.³⁸⁴ Hal ini khususnya terlihat dalam penerapan model pembuktian sistem inquisitorial, yang menjadi pola dasar dalam sistem inquisitorial yang dikenal saat ini. Sistem inquisitorial menitikberatkan pada upaya pencarian kebenaran pada hakim, dibandingkan pada para pihak (adversarial).³⁸⁵ Dalam sistem inquisitorial semua fakta yang relevan dihadirkan ke pengadilan sebagai landasan untuk mengadili terdakwa. Sistem ini bertumpu pada pentingnya upaya penyelidikan sebelum persidangan (*pre-trial inquiries*) yang kemudian dikompilasikan dalam suatu berkas perkara atau dossier. Dokumen inilah yang kemudian diperiksa secara terbuka dalam proses persidangan.³⁸⁶

³⁸³ H.S. Sanford, *Ibid*.

³⁸⁴ Francis Pakes, *Comparative Criminal Justice*, (New York: Routledge, (2015), hal. 112.

³⁸⁵ Eva Steiner, *French Law; A Comparative Approach*, (Oxford: Oxford University Press, (2018), hal. 193.

³⁸⁶ Francis Pakes, *Op. CitOp. Cit.*, hal. 88.

Titik penting perubahan lainnya adalah pada tahun 1832 dimasa pemerintahan Louis Philippe. Aspirasi pada masa ini adalah hukuman yang diatur dalam undang-undang dianggap terlalu berat dan sewenang-wenang, dan hakim tidak memiliki diskresi dalam mempertimbangkan hukuman. Oleh karena itu, dalam perubahan ini, difokuskan pada pengurangan hukum pada beberapa tindak pidana, dan penghapusan beberapa jenis hukuman, misalnya tindakan memermalukan seseorang (*pillory*) yang dianggap bertentangan dengan kebiasaan pada masa itu.

Diskursus mengenai undang-undang di bidang hukum pidana kemudian kembali meningkat, khususnya pasca perang dunia kedua. Pada 1959 undang-undang mengenai hukum acara pidana kemudian diubah dengan disahkannya *Code de Procédure Pénale* (CPP). Undang-undang ini menggantikan ketentuan era napoleon, yakni *Code d'Instruction Criminelle* yang berlaku sejak 1811. Selanjutnya pada 1974, President Valéry Giscard d'Estaing membentuk Commission for Revision, yang beranggotakan pengacara dan akademisi universitas. Komisi ini diketuai oleh Maurice Aysdalot. Ketua komisi ini yang kemudian digantikan oleh Guy Chavanon, seorang *procureur général* pada Pengadilan kasasi (*Court of Cassation*). Pada fase ini terdapat dorongan untuk mempertimbangkan kepribadian, usia pelaku tindak pidana, dan hukuman masyarakat (*community sentence*) yang terinspirasi dari penggunaan probation pada hukum inggris.³⁸⁷ Rancangan undang-undang yang dihasilkan komisi ini diajukan pada 1978 namun menerima kritikan tajam dan kemudian tidak diadopsi oleh pemerintah.

Pada 1981, pasca pemilihan Presiden 1981, penyusunan undang-undang diulang kembali dibawah pimpinan Menteri kehakiman yang baru, Robert Badinter. Proses ini kemudian juga mendapat dukungan politik dari presiden yang menjabat kala itu, François Mitterrand, yang menyatakan bahwa keberadaan undang-undang pidana baru adalah prioritas periode kedua kepemimpinannya. Proses penyusunan undang-undang pidana baru kemudian berlanjut

³⁸⁷ Catherine Elliot, *French Criminal Law*, (New York: Routledge, (2001), hal. 9.

pada medio 1992 hingga akhirnya disahkan pada 1 Maret 1994.³⁸⁸ Tujuan dari undang-undang pidana baru ini adalah mengelompokkan kembali hukum pidana dalam bentuk yang aksesibel bagi public dengan melakukan modernisasi susunan dari undang-undang, simplifikasi bahasa dan memberikan definisi yang lebih jelas pada beberapa tindak pidana.³⁸⁹ Selain itu, undang-undang hukum pidana baru ini juga memberikan kesempatan kepada legislator untuk mengadopsi perkembangan putusan (*case law*) kedalam undang-undang, misalnya mengenai prinsip pertanggungjawaban korporasi.³⁹⁰

Catatan penting dari perubahan ketentuan pidana perancis berikutnya adalah adanya pengadopsian Sebagian prinsip-prinsip yang dikenal dalam sistem adversarial yang diterapkan pada negara *common law*. Eva Steiner menggolongkan ini sebagai proses hibridisasi dalam sistem pidana perancis. Hal ini terlihat dengan diterapkannya hakim investigasi (*juge d'instruction*) bersama dengan kemungkinan bagi korban untuk berperan aktif dalam proses persidangan, khususnya dengan memulai penuntutan melakukan mekanisme a constitution de partie civile. Secara lebih umum, sejak perubahan undang-undang 15 Juni 2000, atau dikenal sebagai Loi Guigou, tren menuju penerapan sistem adversarial muncul secara perlahan. Misalnya dengan dibentuknya beberapa prinsip baru dalam *the Code of Criminal Procedure* (CPP), diantaranya bahwa peradilan pidana harus bersifat adil, adversarial dan menjaga keseimbangan diantara para pihak.³⁹¹

Pada perkembangannya, perubahan khususnya dalam konteks hukum acara menjadi area yang menarik perhatian dari sisi politik. Dalam beberapa kesempatan, Presiden menginisiasi proses reformasi dengan membentuk komisi untuk melakukan evaluasi dan kemudian ditindaklanjuti melalui pembentukan undang-undang. Pada pemerintahan Presiden Chirac, dibentuk *Commission de réflexion sur la Justice* yang diketuai oleh Presiden dari Pengadilan Kasasi (*Cour de cassation*), Pierre Truche. Komisi ini menyusun laporan pada Juli 1997 yang dikenal sebagai Truche Report. Terdapat dua tema penting dari laporan itu, pertama

³⁸⁸ Catherine Elliot, *Ibid*, hal. 10.

³⁸⁹ Catherine Elliot, *Ibid*, hal. 27

³⁹⁰ Catherine Elliot, *Ibid*, hal. 10.

³⁹¹ Eva Steiner, *Op. Cit.*, hal. 197.

perlindungan prinsip praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) dan hubungan antara *public prosecutor's office* dan politisi. Laporan ini berujung diajukannya beberapa legislasi ke parlemen pada pada kurun waktu 1998-1999. Legislasi ini bertujuan untuk meningkatkan keterbukaan dan transparansi, mengurangi kewenangan hakim pengawas, dan memperkuat independensi dari penuntut umum (*public prosecutor*). Perubahan ini dipandang penting untuk mendapatkan kepercayaan publik yang telah menghilang sebagai dampak dari berbagai skandal politik dan keuangan.³⁹²

Praktik serupa juga terjadi pada tahun 2007, ketika President Nicholas Sarkozy menjabat, reformasi besar juga dilakukan terhadap peta yudisial Perancis (*carte judiciaire*) dengan tujuan untuk merasionalisasi distribusi geografis terhadap pengadilan diseluruh negeri dan untuk mencerminkan perubahan pola yang terjadi sejak abad ke-18 ketika peta disusun.³⁹³ Sebagai konsekuensi dari reorganisasi ini, sejumlah pengadilan ditutup. Hal ini memicu kemarahan diantara para staf yang dipindahkan ke tempat lain. Meskipun perubahan ini tidak populer, tujuan efisiensi bisa terpenuhi. Pada tahun 2016 ada 307 Pengadilan distrik (*tribunaux d'instance*), dibandingkan sebelumnya berjumlah 476, dan 164 pengadilan local (*tribunaux de grande instance*) yang sebelumnya berjumlah 181.

Hingga hari ini, sistem peradilan baik pidana, termasuk pada bidang perdata di Perancis terus mengalami reformasi.³⁹⁴ Adapun wacana yang muncul adalah mendorong transparansi, efisiensi, dan sistem peradilan yang lebih dekat dengan masyarakat. Hal ini terbukti dengan munculnya perubahan terhadap beberapa peraturan, laporan laporan resmi dari penyelenggara pemerintahan dan pertanyaan-pertanyaan dalam proses legislasi.³⁹⁵ Perubahan besar terakhir dalam konteks hukum acara dilakukan melalui pengesahan Undang-Undang 18 November 2016 mengenai modernisasi berbagai aspek sistem peradilan perdata dan pidana, atau dikenal pula sebagai *J21: Justice of the 21st century*. Tujuan utama dari undang-undang ini adalah untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi dari sistem

³⁹² Catherine Elliot, *Op. Cit.*, hal. 13.

³⁹³ Eva Steiner, *Ibid.*, hal. 209.

³⁹⁴ Eva Steiner, *Ibid.* hal. 193.

³⁹⁵ Eva Steiner, *Ibid.*, hal. 193.

peradilan melalui pemindahan kasus dari satu kategori pengadilan ke pengadilan yang lain dan mendorong lebih jauh penggunaan penyelesaian sengketa alternatif. Undang-undang ini juga mendorong percepatan dan menyusun mekanisme yang murah penyelesaian kasus, khususnya pada perkara perceraian, peradilan anak, perbaikan dokumen catatan sipil (*rectification of civil status documents*) dan gugatan kelompok (*class action*).³⁹⁶

4.3.2. Aspek Kelembagaan

Dari paparan di bagian sebelumnya, terlihat bahwa sistem peradilan pidana perancis terus mengalami perubahan dan perkembangan. Hampir seluruh perubahan dan perkembangan itu dilakukan melalui penyusunan atau perubahan undang-undang. Namun perlu ditekankan bahwa di Perancis dapat dimulai baik dari sisi pemerintah, maupun dari sisi parlemen. Perancis menerapkan istilah yang berbeda untuk undang-undang yang diusulkan oleh masing-masing pihak. Ketika suatu undang-undang disusun oleh perdana menteri, undang-undang disebut sebagai project hukum (*project de loi*), sementara apabila diinisiasi oleh anggota parlemen, maka disebut proposal hukum (*proposition de loi*). Oleh karena itu, pembagian aspek kelembagaan dalam penyusunan undang-undang ini akan dibagi menjadi dua, yakni dari sisi Pemerintah dan dari sisi Parlemen.

4.3.2.1. Pemerintah

Sebagaimana dijelaskan diatas, hampir seluruh kebijakan pidana diinisiasi oleh Pemerintah. Terdapat dua praktik penyusunan kebijakan yang lazim dilaksanakan. Pertama dengan membentuk komisi yang khusus bertugas untuk membuat laporan dan menyusun rancangan kebijakan di bidang hukum pidana. Komisi biasanya dibentuk oleh Presiden dan diketuai oleh Ketua Pengadilan Kasasi atau Jaksa Agung (*Proceuer General*). Sementara keanggotaan dari komisi ini berisi baik akademisi maupun para pengacara yang berpraktik. Sebagai contoh, pembentukan komisi pernah dilakukan oleh Presiden Chirac membentuk Commission de réflexion sur la Justice yang diketuai oleh Ketua Pengadilan kasasi, Pierre

³⁹⁶ Eva Steiner, *Ibid*, hal. 194.

Truche. Isu yang muncul dari laporan Turche adalah pentingnya perlindungan prinsip praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) dan hubungan antara *public prosecutor's office* dan politisi.

Hal serupa juga dilakukan oleh President Valéry Giscard d'Estaing pada tahun 1974. Pada saat itu, Presiden membentuk Commission for Revision, yang beranggotakan pengacara dan akademisi universitas. Komisi ini diketuai oleh Maurice Ayardot. Ketua komisi ini yang kemudian digantikan oleh Guy Chavanon, seorang *procureur général* pada Pengadilan kasasi (*Court of Cassation*). Pada fase ini terdapat dorongan untuk mempertimbangkan kepribadian, usia pelaku tindak pidana, dan hukuman masyarakat (*community sentence*) yang terinspirasi dari penggunaan probation pada hukum Inggris.³⁹⁷

Model penyusunan kebijakan lain dari sisi pemerintah adalah dengan memberikan kewenangan kepada Menteri Kehakiman. Penyusunan kebijakan merupakan salah satu dari 6 kewenangan Menteri Kehakiman di Perancis, diantaranya:³⁹⁸

- a. mengelola bangunan, perawatan dan manajemen administrasi lembaga peradilan;
- b. Sebagai wakil presiden dari dewan tinggi yudisial (*the high council of the judiciary*) yang berwenang untuk mengawasi karir hakim dan memberikan nasihat terkait karir jaksa;
- c. Mengawasi penuntut umum;
- d. Mengawasi sistem pemenjaraan;
- e. Mengusulkan rancangan undang-undang terkait hukum perdata, hukum pidana, atau hukum acaranya; dan
- f. Menentukan orientasi kebijakan hukum misalnya dalam perlindungan korban, perang melawan kejahatan terorganisasi, dan akses terhadap keadilan.

Dalam kaitannya dengan kebijakan pidana, kewenangan menteri untuk menyusun kebijakan dilaksanakan oleh sebuah divisi khusus, yang bernama *The Criminal Matters and Pardons*

³⁹⁷ Catherine Elliot, Op. Cit., hal. 9.

³⁹⁸ Françoise Travaillot, French Ministry of Justice. http://www.justice.gouv.fr/Saei/9/saei-actu/french_minister.pdf, diakses pada 25 September 2020.

Directorate (Direction des affaires criminelles et des graces).³⁹⁹ Divisi ini dilengkapi dengan kewenangan penyusunan kebijakan pidana, misalnya menyusun instruksi umum tentang penuntutan pada kantor jaksa agung dan jaksa penuntut umum dan menyusun rancangan undang-undang dan peraturan di bidang hukum pidana dan hukum acara pidana. Divisi ini lebih lanjut terbagi kedalam tiga subdivisi, yakni subdivisi peradilan pidana umum, sub divisi peradilan pidana khusus, dan penyediaan catatan kejahatan nasional. Sebagai contoh, pada 2018, Menteri kehakiman Perancis mengumumkan bahwa pemerintah akan menyusun rancangan undang-undang untuk mereformasi sistem peradilan negara tersebut.⁴⁰⁰ Reformasi yang dilakukan berupa meningkatkan sumberdaya sistem peradilan Perancis berupa menambah kapasitas penjara untuk mengakomodasi 7000 narapidana, merekrut 6500 pegawai tambahan, meningkatkan anggaran Kementerian Kehakiman hingga 1.6 juta Euro hingga 2022. Usulan ini diberi nama *Projet de loi de programmation 2018–2022 et de réforme pour la Justice*.⁴⁰¹

4.3.2.2. Parlemen

Sementara di sisi lain, cabang kekuasaan legislatif di Perancis memiliki wewenang untuk mengusulkan rancangan undang-undang dan membahas serta mengesahkan usulan undang-undang yang disusun oleh Pemerintah. Setiap pembahasan mengenai undang-undang di Perancis harus melewati dua kamar parlemen yang terdiri dari *the National Assembly* dan *Senate*.

Di dalam tubuh *The National Assembly*, terdapat delapan komisi permanen⁴⁰², yakni komisi pendidikan dan kebudayaan, komisi ekonomi, komisi hubungan internasional, komisi

³⁹⁹ Organisasi Kementerian Kehakiman Belanda juga terbagi kedalam 5 divisi, yakni divisi peradilan, divisi pidana, divisi perdata, divisi perlindungan anak, divisi kebijakan masyarakat, dan inspektorat jenderal.

⁴⁰⁰ Library of Congress, France: Government Announces Reforms of Judicial System. <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/france-government-announces-reforms-of-judicial-system/>, diakses pada 28 September 2020.

⁴⁰¹ Minister de la Justice, *Projet de loi de programmation 2018-2022 et de reforme por law Justice*. http://www.justice.gouv.fr/art_pix/dp_pjl_justice.pdf, diakses pada 28 September 2020.

⁴⁰² National Assembly, Summary Sheet No. 24: The Standing Committees. <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-organes-de-l-assemblee-nationale/les-commissions-Permanentes>, diakses pada 28 September 2020.

hubungan sosial, komisi pertahanan nasional dan angkatan bersenjata, komisi pembangunan berkelanjutan dan organisasi territorial, komisi keuangan, ekonomi umum, dan kontrol penganggaran, dan terakhir komisi hukum konstitusi, legislasi dan administrasi umum republic. Pembahasan mengenai kebijakan di bidang hukum pidana akan menjadi kewenangan komisi terakhir tersebut.

Sementara pada Senate, terdapat tujuh komisi permanen,⁴⁰³ diantaranya komisi ekonomi, komisi hubungan internasional, pertahanan dan angkatan bersenjata, komisi sosial, komisi budaya, pendidikan dan komunikasi, komisi organisasi territorial dan pembangunan berkelanjutan, komisi keuangan, dan komisi hukum konstitusi, legislasi, hak pilih universal, peraturan, dan administrasi umum. Serupa dengan pada tubuh *The National Assembly*, Pembahasan mengenai kebijakan di bidang hukum pidana akan menjadi kewenangan komisi terakhir tersebut. Proses legislasi di Perancis, setiap undang-undang harus dibahas dan disepakati oleh kedua kamar di parlemen.

4.4. Jerman

4.4.1. Konteks: Penyusunan Kebijakan Pidana di Jerman

Jerman adalah negara federasi republic yang terdiri dari 16 negara bagian. Sebagai negara federal, Konstitusi Jerman memberikan kewenangan kepada masing-masing negara bagian untuk mengatur sendiri kekuasaan yang tidak secara khusus diberikan bagi pemerintah federal. Hal ini tercermin dari ketentuan Pasal 30 Konstitusi Jerman (*Federal Basic Law*) yang berbunyi:

*“Except as otherwise provided or permitted by this Basic Law, the exercise of state powers and the discharge of state functions is a matter for the Länder”*⁴⁰⁴ (kecuali diatur atau diperbolehkan dalam dokumen hukum dasar ini, pelaksanaan kekuasaan

⁴⁰³ Senat, Standing Committees. <http://www.senat.fr/role/fiche/comperm.html>, diakses pada 29 September 2020.

⁴⁰⁴ Constitute Project, Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2014. https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf?lang=en, diakses pada 29 September 2020.

negara bagian dan pelaksanaan fungsi negara merupakan kewenangan negara bagian).

Dalam konteks kewenangan peradilan, hal serupa juga lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 92, yang berbunyi:

“The judicial power shall be vested in the judges; it shall be exercised by the Federal Constitutional Court, by the federal courts provided for in this Basic Law, and by the courts of the Länder.” (kekuasaan kehakiman berada di tangan para hakim; hal ini akan dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi Federal, oleh Pengadilan Federal yang diatur dalam hukum dasar ini, dan oleh pengadilan negara bagian).

Berdasarkan kedua ketentuan itu, kewenangan di bidang ketertiban umum, administrasi pengadilan dan masyarakat merupakan fungsi dan tanggungjawab dari negara bagian.⁴⁰⁵ Namun, keberadaan kewenangan ini tidak berarti negara bagian memiliki kewenangan secara penuh. Dalam hukum pidana, mereka harus tunduk pada undang-undang yang ditetapkan oleh pemerintahan federal. Adapun sumber hukum yang berlaku diantaranya *The German Penal Code* dan *the Code of Criminal Procedure*.⁴⁰⁶ Hal yang sama juga berlaku dalam konteks pengelolaan penjara. Pemerintah negara bagian terikat pada *prison act 1976* yang mengatur mengenai prinsip rehabilitasi sebagai prinsip dasar pemenjaraan dan prinsip mendekatkan kondisi penjara dengan situasi kehidupan diluar penjara.⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Cliff Roberson, dan Dilip K. Das, Loc. Cit., hal. 130.

⁴⁰⁶ Undang-undang hukum pidana Jerman dikenal dengan nama *Strafgesetzbuch* (Penal Code) [StGB], I BUNDESGESETZBLATT 945 (1987). Dokumen original dari undang-undang ini disahkan pada 1871 dan telah mengalami banyak perubahan meskipun tetap mempertahankan struktur aslinya. Sementara undang-undang hukum acara pidana dikenal dengan nama *Strafprozeßordnung* (Code of Criminal Procedure) [StPO], I BUNDESGESETZBLATT 1074 (1987). Seperti undang-undang hukum pidana, undang-undang hukum acara pidana juga telah mengalami berbagai perubahan, namun tetap mempertahankan versi aslinya yang disahkan pada 1877. Richard S. Frase dan Thomas Weigend, *German Criminal Justice as a Guide to American Law Reform: Similar Problems, Better Solutions?*, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol.18, Issues 2 (1995), hal. 319.

⁴⁰⁷ Baca Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander, *A Modern History of German Criminal Law*, (Berlin: Springer, (2014), hal. 237, dan Rebecca Wasif, *Reforming Expansive Crime Control & Sentencing Legislation in an Era of Mass Incarceration: a National and Cross-national Study*, *Miami International and Comparative Law Review*, Vol. 27, Issues 1 (2019), hal 197.

Hukum pidana Jerman mengatur tiga derajat tindak pidana,⁴⁰⁸ pertama kejahatan (*verbrechen*), yakni tindak pidana yang dapat dihukum setidaknya satu tahun penjara. Kedua, pelanggaran ringan (*Vergehen*), adalah tindakan criminal lain yang dapat dihukum dengan denda atau penjara, Ketiga, pelanggaran yang tidak dianggap criminal (membawa kesalahan moral atau stigma) dan hanya bisa dihukum dengan denda dan kehilangan hak mengemudi sementara. Adapun struktur pengadilan di Jerman secara samar mengikuti tiga kelompok tindak pidana ini. Pelanggaran ringan dan pelanggaran kecil (hanya jika terdakwa menolak untuk menerima denda yang dikeluarkan oleh badan administrative), akan diadili di pengadilan daerah (*amsgericht*), baik oleh hakim tunggal (*strajrichter*) atau dalam kasus yang lebih serius ditangani oleh pengadilan campuran (*schoffengericht*) yang terdiri dari satu hakim karir (*professional judge*) dan dua hakim ad hoc (*lay judges*). Kejahatan biasa juga dapat diadili di pengadilan campuran (*schoffengericht*), namun kejahatan yang serius akan diadili di Pengadilan Distrik (*Landgericht*) dengan panel hakim campuran yang terdiri dari dua atau tiga hakim karir (*professional judge*) dan dua hakim ad hoc (*lay judges*).

Sistem persidangan pidana Jerman menganut sistem inquisitorial. Alih-alih mengizinkan pemeriksaan silang diantara advokat dan jaksa penuntut umum, hakimlah yang memiliki peran besar dalam persidangan.⁴⁰⁹ Pada sistem ini tidak dikenal keberadaan jury, melainkan menerapkan keberadaan hakim ad hoc (*lay judges*) yang bertugas bersama hakim karir (*professional judges*).

Untuk memahami perkembangan hukum pidana di Jerman, kita perlu melihat ulang sejarah Republik Demokrasi Jerman (*German Democratic Republic*) dan proses reunifikasi antara Jerman Barat dan Timur yang terjadi pada 3 Oktober 1990. Sumber awal dari undang-undang hukum pidana yang berlaku di Jerman saat ini adalah *the German Penal Code* yang dikodifikasi pada 1871.⁴¹⁰ Sebelum periode ini, masing-masing negara bagian di Jerman memiliki undang-undang hukum pidana masing-masing.

⁴⁰⁸ Richard S. Frase dan Thomas Weigend, *Op. CitOp. Cit.*, hal. 320.

⁴⁰⁹ Philip Reichel dan Jay Albanese, *Handbook of Transnational Crime and Justice*, (California: Sage Publication, (2014), hal. 33.

⁴¹⁰ Hal ini dilakukan seiring dengan bergabungnya Konfederasi Jerman Utara dan Jerman Reich menjadi German Kaiserreich. Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander, *Op. Cit.*, hal. 13.

Adapun filosofi pemidanaan yang berkembang saat itu adalah pola pikir pembalasan (*retribution*) dan penekanan pada pencegahan melalui penghukuman.⁴¹¹ Pada perkembangannya, situasi ini mendapatkan kritikan, khususnya dari kalangan akademisi. Adapun tuntutan yang muncul adalah reformasi hukum pidana kearah pencegahan, yakni mencegah si pelanggar melakukan tindak pidana, bukan pelanggarannya.

Pada 1902, sebuah komite yang terdiri dari delapan professor dibentuk untuk melakukan kajian perbandingan hukum terhadap materi-materi *dibidang* hukum pidana.⁴¹² Hal ini kemudian digunakan untuk menyusun usulan terhadap reformasi terhadap Undang-Undang Hukum Pidana (Reich Criminal Code). Komite ini terdiri dari Karl Birkmeyer (Munich), Fritz v. Calker (Strasbourg), Reinhard Frank (Tu`bingen), Robert v. Hippel (Prussia), Wilhelm Kahl (Prussia), Karl v. Lilienthal (Heidelberg), Franz v. Liszt (Berlin) and Adolf Wach (Leipzig). Komite ini berkumpul pada 16 Juli 1902 di Sekretariat dari Kantor Kehakiman Reich Nieberding yang juga memimpin komite tersebut.

Empat tahun kemudian, pasca komisi 8 professor menerbitkan laporan volume pertama perbandingan hukum pidana pada 1906, sebuah komisi yang terdiri dari 5 orang ahli hukum dibentuk oleh Kantor Kehakiman Reich untuk menyusun rancangan awal dari undang-undang hukum pidana (*Vorentwurf—VE*). Pada April 1909 komisi ini menyampaikan rancangan undang-undang hukum pidana tersebut untuk mendapatkan konsultasi publik.⁴¹³ Selanjutnya, pada Oktober 1910, dokumen disampaikan kepada pemerintah di masing-masing negara bagian untuk mendapatkan tanggapan. Terhadap seluruh proses ini, Kantor Kehakiman Reich menyusun suatu dokumen kompilasi bernama *Zusammenstellung der gutachtlichen A`u`ßerungen u`ber den Vorentwurf zu einem Deutschen Strafgesetzbuch*, dan diterbitkan pada 1911. Namun, rancangan undang-undang ini tetap mendapatkan kritikan pada dua aspek, pertama kegagalan dalam memisahkan pelanggaran ketertiban dari

⁴¹¹ Cliff Roberson dan Dilip K. Das, *Op. Cit.*, hal. 118.

⁴¹² Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander, *Op. Cit.*, hal. 137

⁴¹³ Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander, *Ibid.*, hal. 138

pelanggaran pidana, dan kegagalan untuk mempertimbangkan keberadaan undang-undang pidana tambahan.⁴¹⁴

Berikutnya, pada 17 Juni 1911, Kanselir Reich, v. Bethmann-Hollweg, mengajukan petisi kepada Kaiser Jerman untuk menunjuk komisi guna melanjutkan reformasi undang-undang hukum pidana. Komisi ini ditugaskan untuk mempertimbangkan rancangan awal undang-undang hukum pidana 1909 dan kritik-kritik yang muncul terhadapnya, dan menyusun rancangan undang-undang yang baru. Pada saat itu komisi beranggotakan 16 anggota penuh dan 2 anggota associate yang terdiri dari akademisi, hakim mahkamah agung, penuntut umum dan advokat dari perwakilan beberapa negara bagian. Komisi ini mulai bekerja pada 4 November 1911.⁴¹⁵

Butuh waktu hingga 2 tahun, pada 1913, bagi komisi itu untuk menyelesaikan rancangannya. Dokumen itu kemudian diajukan ke badan perwakilan federal sebagai rancangan undang-undang versi pemerintah.⁴¹⁶ Namun, seiring dengan pecahnya perang dunia pertama, pembahasan dokumen tidak berlanjut.

Pada perkembangan berikutnya, rencana untuk mereformasi undang-undang hukum pidana kembali mengemuka pada 1918.⁴¹⁷ Hal ini terjadi setelah terjadinya perjanjian damai Brest-Litovsk dengan Soviet Russia. Untuk melaksanakan hal itu, dibentuklah sebuah komisi yang beranggotakan lima orang pada April 1918. Anggota komisi ini diantaranya Joel (direktur pada Kantor Kehakiman Reich), Ebermeyer (Presiden senat pada Pengadilan Reich), Cormann (Ketua Mahkamah Agung Negara bagian), Bumke (Dewan rahasia / *Geheimer Oberregierungsrat / Privy Councillor*) dan Krause (Sekretaris Negara kantor kehakiman Reich). Pada 15 April 1918 dan 21 November 1919, kedua komisi ini menerbitkan rancangan dasar yang secara umum disusun berdasarkan undang-undang hukum pidana oleh komisi sebelumnya pada 1913. Meskipun tidak banyak mendapat perhatian, rancangan undang-

⁴¹⁴ Kritik misalnya disusun oleh Kahl, v. Lilienthal, v. Liszt dan Goldschmidt pada 1911 dengan menyusun rancangan alternative terhadap rancangan awal undang-undang hukum pidana Jerman.

⁴¹⁵ Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander, *Ibid.*, hal. 138.

⁴¹⁶ Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander, *Ibid.*, hal. 141.

⁴¹⁷ Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander, *Ibid.*, hal. 144-145.

undang ini digunakan sebagai model bagi reformasi undang-undang hukum pidana yang terjadi di Austria.⁴¹⁸

Undang-undang hukum pidana 1871 ini kemudian secara substansial dimodifikasi pada tahun 1920 dengan lahirnya ketentuan untuk mendaftarkan hukuman yang dijalani, kemudian tahun 1923 dengan pembentukan pengadilan anak, dan tahun 1934 dengan penerapan denda sebagai pengganti hukuman penjara ringan.⁴¹⁹ Kemudian pada era Nazi (1933-1944), reformasi besar-besaran hukum pidana kembali terjadi dengan penekanan pada pencegahan melalui hukuman yang berat. Reformasi ini membiarkan hukum pidana tetap utuh namun memperkenalkan hukuman atas perintah Fuhrer.

Selanjutnya, Pasca Perang Dunia Ke-dua, ketika Jerman terpisah menjadi dua bagian, dibentuklah Republik Federal Jerman pada 1949. Salah satu bagian penting dari proses ini adalah upaya untuk melakukan reformasi besar-besaran hukum pidana. Hal ini dilakukan dengan membentuk Grand Criminal Law Commission, yang beranggotakan akademisi hukum, praktisi, dan politisi. Komisi ini kemudian menyusun rancangan hukum pidana. Namun, pada 1962, rancangan undang-undang ini batal diadopsi karena Badan Permusyawaratan Federal (*Federal Assembly*) memandang dokumen itu lemah dalam memformulasi kebijakan pidana, khususnya mengenai penghukuman.⁴²⁰ Dokumen ini dikritik karena penekanannya pada penghukuman dan pembalasan (*punishment and retribution*) dan pandangan konservatif dan kekakuannya pada normal seksual.

Setelah gagal rancangan undang-undang pertama ini, kemudian dibentuk komisi baru yang dinamakan *The Special Committee on Criminal Law Reform*. Komisi ini terdiri dari ahli hukum Jerman dan Swiss, dan ahli kriminologi. Komisi ini membentuk draft alternative undang-undang hukum pidana. Rancangan ini mendorong pembatasan penggunaan hukum pidana pada tindakan yang berdampak sosial dan merestrukturisasi sistem sanksi untuk

⁴¹⁸ Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander, *Ibid.*, hal.

⁴¹⁹ Cliff Roberson dan Dilip K. Das, *Op. Cit.*, 118.

⁴²⁰ Cliff Roberson dan Dilip K. Das, *Ibid.*, 118.

menyesuaikan dengan filosofi rehabilitasi,⁴²¹ Sebagai tindak lanjut, Reformasi hukum pidana diperkenalkan secara bertahap. Elemen-elemen penting diubah dalam lima *Criminal Law Reform Acts* yang dimulai pada tahun 1969 hingga 1974.

Perkembangan penting terakhir adalah perjanjian unifikasi yang terjadi pada 3 Oktober 1990 menggantikan sebagian besar undang-undang hukum pidana yang diterapkan di Jerman Timur (*German Democratic Republic*) dengan undang-undang yang diterapkan di Jerman Barat (*the Federal Republic of Germany*).⁴²²

Saat ini, pola penyusunan kebijakan hukum pidana di Jerman masih mengikuti praktik masa lalu. Meskipun negara bagian mengelola dan menjalankan peradilan hukum pidana, mereka masih terikat pada legislasi yang disusun oleh pemerintah federal. Sebagai contoh, dalam menghadapi pandemic COVID-19, pemerintah negara bagian bergantung pada kebijakan dari Kementerian kehakiman Jerman dalam menyesuaikan prosedur persidangan dalam menghadapi tantangan pandemic COVID-19. Di dalam undang-undang mengenai hukum acara diatur bahwa jeda antara dua persidangan adalah tiga minggu hingga satu bulan (dengan kemungkinan perpanjangan pada situasi khusus). Apabila jeda melewati batas yang sudah ditentukan, maka persidangan harus diulang kembali dengan semua alat bukti yang sudah didengarkan menjadi batal demi hukum. Namun mengingat situasi pandemic yang terjadi, Menteri Kehakiman Federal Jerman mempersiapkan rancangan undang-undang untuk memperpanjang jeda diantara dua persidangan pidana menjadi tiga bulan sepuluh hari.⁴²³

4.4.2. Aspek Kelembagaan

4.4.2.1. Pembentukan Komisi Khusus

⁴²¹ Cliff Roberson dan Dilip K. Das, *Ibid.*, 111.

⁴²² Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander, *Ibid.*, hal 246.

⁴²³ Freshfields Bruckhaus Deringer, Criminal Proceedings in Germany during the Covid-19 Pandemic. <https://riskandcompliance.freshfields.com/post/102g22f/criminal-proceedings-in-germany-during-the-covid-19-pandemic>, diakses pada 30 September 2020.

Praktik pembentukan komisi khusus ini telah terjadi sejak pertama kali Jerman menyusun undang-undang hukum pidana. Komite-komite yang dibentuk biasanya dipimpin langsung oleh menteri kehakiman yang menjabat, misalnya *Committee for the Revision of Criminal Law* yang dibentuk tahun 1825 pada masa Kerajaan Prussia. Komite ini dipimpin langsung oleh Menteri Kehakiman saat itu, Danckelmann.⁴²⁴ Selain itu, ketika masa Republik Weimar 1922, sebuah komite reformasi undang-undang pidana juga dibentuk dan diketuai oleh Menteri Kehakiman saat itu, Gustav Radburch.⁴²⁵

Selain itu, terdapat pula komite yang sepenuhnya berisi akademisi pada 1902. Komite ini terdiri dari Karl Birkmeyer (Munich), Fritz v. Calker (Strasbourg), Reinhard Frank (Tubingen), Robert v. Hippel (Prussia), Wilhelm Kahl (Prussia), Karl v. Lilienthal (Heidelberg), Franz v. Liszt (Berlin) and Adolf Wach (Leipzig). Adapun tugas yang diberikan adalah untuk melakukan kajian perbandingan hukum terhadap undang-undang mengenai hukum pidana.⁴²⁶

Terakhir, komite yang disusun pernah pula berisi campuran dari berbagai pihak yang berkepentingan dalam bidang hukum pidana. Sebagai contoh, *Grand Criminal Law Commission* yang dibentuk pada 1954. Komite ini berhasil mendorong serangkaian perubahan yang dikenal Criminal Law Reform Acts pertama hingga kelima yang terjadi pada tahun 1969 hingga 1974.⁴²⁷ Perubahan ini disusun oleh *Grand Criminal Law Commission* yang dibentuk 1954. Komite ini diketuai oleh Menteri Kehakiman Federal, Neumayer, dan beranggotakan perwakilan dari Bundestag: Hoogen (CDU/ CSU), Rehs (SPD), Schneider (FDP), Czermak (BG/BHE), Merkatz (DP), akademisi hukum: Paul Bockelmann, Wilhelm Gallas, Hans-Heinrich Jescheck, Richard Lange, Edmund Mezger, Eberhard Schmidt, Hans Welzel, perwakilan dari asosiasi hakim Jerman: Resch, Perwakilan dari praktisi hukum: Dahs, perwakilan dari Mahkamah Agung Federal dan Jaksa Agung Federal: Baldus, Wiechmann, dan anggota khusus: Koffka, Niethammer, Richter, Schafer and Skott.

⁴²⁴ Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander, *Op. Cit.*, hal. 72.

⁴²⁵ Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander, *Ibid.*, hal. 158-159.

⁴²⁶ Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander, *Ibid.*, hal. 137.

⁴²⁷ Thomas Vormbaum dan Michael Bohlander, *Ibid.*, hal. 223.

4.4.2.2. Kementerian Kehakiman

Saat ini Kementerian Kehakiman Jerman bernama *The Federal Ministry of Justice and Consumer Protection (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, BMJV)*. Peran utama dari kementerian ini adalah menyusun legislasi, khususnya di bidang hukum, umumnya dalam pada isu hukum perdata, hukum ekonomi dan perdagangan, hukum pidana, dan hukum acara.⁴²⁸ Selain itu, kementerian ini juga bertugas untuk memberikan saran, khususnya pada aspek kesesuaian dengan konstitusi dan sistem hukum secara umum, apabila kementerian federal lain menyusun proposal rancangan undang-undang. Selain itu, kementerian kehakiman juga bertugas untuk memastikan kepatuhan terhadap struktur formal penyusunan undang-undang dan kesamaan penggunaan Bahasa.

Dibawah Kementerian Kehakiman Jerman terdapat tujuh direktorat jenderal, diantaranya Direktorat Jenderal Z yang berwenang mengurus administrasi, Direktorat Jenderal R untuk urusan sistem peradilan, Direktorat Jenderal I untuk hukum perdata, Direktorat Jenderal II untuk hukum pidana, Direktorat Jenderal III untuk hukum ekonomi dan perdagangan, Direktorat Jenderal IV untuk hukum konstitusi dan hukum administrasi, serta hukum Internasional dan hukum eropa, dan terakhir Direktorat Jenderal V untuk kebijakan konsumen.

Dalam konteks penelitian ini, kebijakan di bidang hukum pidana menjadi kewenangan pada setidaknya dua direktorat, yakni Direktorat Jenderal R untuk urusan sistem peradilan dan Direktorat Jenderal II untuk hukum pidana. Secara lebih terperinci, Direktorat Jenderal R bertanggungjawab dalam menyusun “konstitusi” pengadilan, yakni mengatur undang-undang federal mengenai struktur dan organisasi pengadilan dan kantor jaksa penuntut umum. Selain itu, direktorat ini juga bertugas untuk mengatur mengenai hukum acara pada

⁴²⁸ Federal Ministry of Justice and Consumer Protection, Tasks and Organisation of the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection. https://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Organisationsplan/Infobroschuere_Englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=5#:~:text=Individual%20cases%20of%20mutual%20legal,Office%20of%20Justice%20in%20Bonn, diakses pada 30 September 2020.

pengadilan biasa, misalnya pada pengadilan perdata dan pidana, termasuk untuk urusan administrasi dan keuangan. Direktorat ini juga bertanggungjawab untuk mengatur profesi hukum (misalnya hukum terkait pengacara, dan notaris), pelatihan hukum bagi hakim dan jaksa penuntut umum (legal training) dan mengatur biaya pengacara.

Sedangkan Direktorat Jenderal II memiliki kewenangan untuk mengatur mengenai norma-norma dalam sistem hukum Jerman yang melarang tindakan tertentu dan mengatur hukuman terhadapnya. Direktorat jenderal ini juga bertugas untuk mengatur mengenai hal-hal lain yang terkait dengan hukum pidana, seperti undang-undang mengenai pengadilan anak dan undang-undang hukum pidana militer. Selain itu, terdapat divisi di dalam direktorat jenderal ini yang bekerjasama dengan kementerian relevan lain dalam penyusunan hukum pidana tambahan (*supplementary criminal law*) yang bukan menjadi kompetensi kementerian kehakiman. Dari sisi kewenangan pengawasan, Direktorat Jenderal II berwenangan untuk mengawasi jaksa penuntut umum tingkat federal. Sementara bagi kantor jaksa penuntut umum tingkat negara bagian merupakan kewenangan dari masing-masing negara bagian, termasuk dalam urusan pengelolaan penjara.

4.4.2.3. Parlemen

Adapun pihak penting lain yang selalu dilibatkan adalah Parlemen Jerman. Hal ini disebabkan karena reformasi di bidang hukum pidana yang terjadi dilakukan dalam proses penyusunan legislasi. Parlemen Jerman menerapkan model dua kamar (*bicameral*) yang terdiri dari Bundestag (setara Dewan Perwakilan Rakyat) dan bundesrat (setara Senat).

Dalam proses penyusunan undang-undang, terdapat tiga pihak yang terlibat, yakni Pemerintah Federal, Bundestag dan Bundesrat. Kewenangan untuk menginisiasi legislasi umumnya berada di tangan pemerintah federal.⁴²⁹ Secara jumlah, dua per tiga dari seluruh rancangan undang-undang berasal dari pemerintah federal. Setiap rancangan undang-

⁴²⁹ Deutscher Bundestag, Passage of Legislation. <https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/passage-245704>, diakses pada 30 September 2020.

undang yang diajukan akan dibahas di Bundesrat dalam periode waktu enam minggu. Dalam proses ini Bundesrat harus memberikan komentar terhadap rancangan undang-undang tersebut. Setelah proses ini, rancangan undang-undang yang dilengkapi dengan catatan Bundesrat disampaikan kepada Bundestag.⁴³⁰ Hal serupa juga terjadi dalam hal rancangan undang-undang diajukan oleh Bundesrat. Ketika mayoritas anggota Bundesrat sepakat terhadap rancangan undang-undang, maka dokumen itu akan disampaikan kepada Pemerintah Federal. Dalam waktu enam minggu, pemerintah federal harus memberikan catatan terhadap dokumen tersebut sebelum diserahkan kepada Bundestag.

Ketika suatu rancangan undang-undang telah disepakati oleh Bundestag dan Bundesrat, terdapat beberapa tahapan yang harus dipenuhi. Pertama, dokumen dicetak dan disampaikan kepada Kanselir Federal dan menteri-menteri terkait untuk ditandatangani. Kemudian, Presiden Federal menandatangani dokumen tersebut. Pada proses ini, Presiden Federal dapat menilai apakah rancangan undang-undang telah sesuai dengan konstitusi Jerman. Ketika proses ini selesai, maka Presiden Federal menandatangani undang-undang untuk kemudian dipublikasikan dalam Lembaran Hukum Federal (*the Federal Law Gazette*).

⁴³⁰ Kecuali terhadap rancangan undang-undang mengenai anggaran negara, berkas disampaikan kepada Bundesrat dan Bundestag secara bersamaan.

BAB V

ANALISA DAN REKOMENDASI



BAB V ANALISA DAN REKOMENDASI

5.1. Analisa dan Rekomendasi Kebijakan Hukum Pidana dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Programatik)

Melihat pada kajian kebijakan hukum pidana yang selama ini telah atau pernah diterapkan di Indonesia, pada bagian ini akan dijelaskan mengenai beberapa pokok pikiran dan benang merah yang dapat ditarik untuk diimplementasikan pada keadaan struktur ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia sekarang (*existing*).

Berdasarkan kajian pada bagian sebelumnya, terdapat beberapa K/L yang memiliki peran strategis dalam perumusan, pengendalian dan evaluasi kebijakan hukum pidana, namun tidak dapat berdiri sendiri dalam pelaksanaannya yaitu Kemenkopolhukam, Kementerian PPN/Bappenas, dan Kementerian Hukum dan HAM cq. BPHN. Proses koordinasi yang kuat dan saling mendukung antara K/L tersebut dalam perumusan, pengendalian dan evaluasi kebijakan hukum pidana sangat diperlukan agar dapat berjalan dengan optimal dan menjadi acuan bagi seluruh K/L terkait. Bappenas memiliki peran strategis sebagai *clearing house* yang dapat merumuskan kebijakan pembangunan dengan mengintegrasikan proses perencanaan agar dapat dilaksanakan dan mengikat K/L. Proses perumusan kebijakan hukum pidana haruslah mendapatkan dukungan dari K/L terkait dan berbasis pada informasi dan data untuk mengetahui kebutuhan secara nasional yang perlu menjadi prioritas. BPHN mempunyai peran strategis dalam hal perumusan perencanaan pembangunan hukum melalui proses legislasi di pemerintah dan dapat memberikan rekomendasi terhadap arah kebijakan hukum pidana ke depan melalui perumusan didalam peraturan perundang-undangan. Demikian pula Kemenkopolhukam, yang secara prinsip memiliki fungsi koordinasi K/L terkait, baik dalam hal implementasi maupun evaluasi kebijakan hukum.

Dengan mempertimbangkan kerangka kelembagaan yang ada sekarang, beberapa hal seputar permasalahan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi seyogyanya dilaksanakan dengan satu atau beberapa cara yang telah menjadi perhatian berikut ini:

5.1.1. Pembentukan Tim Perencana Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional

Mengenai perencanaan kebijakan (hukum)⁴³¹ sendiri pada prinsipnya telah dijelaskan melalui UU SPPN 25/2004 yang menguraikan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ke dalam dokumen-dokumen rencana pembangunan yang dibagi-bagi berdasarkan skala waktu dan ruang lingkup, seperti: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM), Rencana Pembangunan Tahunan Nasional (RKP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga (Renstra-KL), serta Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga (Renja-KL).

Menteri, yang menurut undang-undang ini adalah Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) atau Bappenas akan *menyiapkan rancangan* awal RPJP Nasional dan menyelenggarakan Musrenbang Jangka Panjang Nasional untuk memahaminya.⁴³² Setelah itu, Bappenas akan menyusun rancangan akhir RPJP Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang Nasional tersebut,⁴³³ untuk kemudian ditetapkan dengan Undang-Undang.⁴³⁴

Demikian halnya pula dalam RPJM Nasional, Bappenas akan menyiapkan rancangan awal RPJM Nasional;⁴³⁵ sedangkan para Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Renstra-KL sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJM Nasional yang disusun oleh Bappenas.⁴³⁶ Kemudian, Bappenas akan *menyusun rancangan* RPJM Nasional dengan menggunakan rancangan Renstra-KL yang

⁴³¹ Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan (termasuk di antaranya sektor hukum) secara terpadu dalam Wilayah Negara Republik Indonesia. Lihat Indonesia, Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 25 Tahun 2004, LN No. 104 Tahun 2004, TLN No. 4421, Pasal 3 ayat (1).

⁴³² *Ibid*, Pasal 10 ayat (1) juncto Pasal 11 ayat (2).

⁴³³ *Ibid*, Pasal 12 ayat (1).

⁴³⁴ *Ibid*, Pasal 13 ayat (1).

⁴³⁵ *Ibid*, Pasal 14 ayat (1).

⁴³⁶ *Ibid*, Pasal 15 ayat (1).

disusun para Pimpinan Kementerian/Lembaga terkait.⁴³⁷ Setelah itu, rancangan RPJM Nasional ini akan dibahas melalui Musrenbang Jangka Menengah,⁴³⁸ dan berdasarkan hasil musyawarah tersebut, Bappenas akan menyusun rancangan akhir RPJM Nasional⁴³⁹ untuk kemudian ditetapkan dengan Peraturan Presiden.⁴⁴⁰

Pola proses penyusunan di atas kurang-lebihnya juga akan berlaku dalam hal penyusunan RKP. Dalam hal ini, Bappenas akan menyiapkan rancangan awal RKP;⁴⁴¹ sedangkan para Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Renja-KL dengan berpedoman kepada rancangan awal RKP yang disusun oleh Bappenas.⁴⁴² Kemudian, Bappenas akan **mengkoordinasikan** penyusunan rancangan RKP dengan menggunakan rancangan Renja-KL yang disusun para Pimpinan Kementerian/Lembaga terkait.⁴⁴³ Setelah itu, rancangan RKP ini akan dibahas melalui Musrenbang,⁴⁴⁴ dan berdasarkan hasil musyawarah tersebut, Bappenas akan menyusun rancangan akhir RKP⁴⁴⁵ untuk kemudian ditetapkan dengan Peraturan Presiden.⁴⁴⁶

Secara sederhana, visi dan misi Presiden (bentuknya abstrak) akan dikonkretisasi oleh Bappenas ke dalam dokumen-dokumen rencana pembangunan (bentuknya konkret), di mana setiap dokumen rencana pembangunan **jangka tahunan** akan mengacu pada dokumen rencana pembangunan **jangka menengah**, begitu pula dokumen rencana pembangunan **jangka menengah** akan mengacu pada rencana pembangunan **jangka panjang**. Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dokumen-dokumen rencana pembangunan ini secara prinsip akan: 1) disusun oleh Bappenas; dengan 2) melibatkan unsur Kementerian/Lembaga; serta 3)

⁴³⁷ *Ibid*, Pasal 15 ayat (2).

⁴³⁸ *Ibid*, Pasal 16.

⁴³⁹ *Ibid*, Pasal 18 ayat (1).

⁴⁴⁰ *Ibid*, Pasal 19 ayat (1).

⁴⁴¹ *Ibid*, Pasal 20 ayat (1).

⁴⁴² *Ibid*, Pasal 20 ayat (2).

⁴⁴³ *Ibid*, Pasal 21 ayat (2).

⁴⁴⁴ *Ibid*, Pasal 22 ayat (1).

⁴⁴⁵ *Ibid*, Pasal 24 ayat (1).

⁴⁴⁶ *Ibid*, Pasal 26 ayat (1).

mengikutsertakan masyarakat; 4) melalui suatu forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

UU SPPN 25/2004 sendiri secara normatif belum membuka ruang bagi K/L lain, khususnya Kemenkopolhukam dan BPHN untuk terlibat dalam proses perencanaan kebijakan hukum (programatik). Namun, hasil temuan penelitian ini setidaknya memberikan gambaran tentang (sistem) Perencanaan Kebijakan Hukum yang lebih ideal, antara lain:

1. Melibatkan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan dalam Perencanaan Kebijakan Hukum

Di era partisipatif-demokratis ini kedudukan tiap-tiap Kementerian/Lembaga adalah setara (tidak ada lagi Kementerian/Lembaga yang memiliki kewenangan *top-down* secara dominan), sehingga proses perumusan perencanaan pada prinsipnya dilaksanakan melalui koordinasi dan dilakukan secara musyawarah. Pendekatan partisipatif-demokratis ini tentunya memiliki segi positif, namun tidak berarti steril atau terbebas dari segi kelemahannya, terutama dalam hal terjadi perbedaan kepentingan dan perbedaan pendapat dalam proses perumusan kebijakan hukum yang bersifat lintas institusi.⁴⁴⁷ Terhadap permasalahan ini, pelibatan peran Kemenkopolhukam sangat dibutuhkan dalam perumusan kebijakan hukum. Melalui Peraturan Presiden No. 73 Tahun 2020 Tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, disebutkan bahwa Kemenkopolhukam menyelenggarakan fungsi antara lain: koordinasi, sinkronisasi, pengendalian urusan kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan.⁴⁴⁸ Kemenkopolhukam juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengawalan pelaksanaan kebijakan dan program prioritas nasional.⁴⁴⁹ Sayangnya, fungsi Kemenkopolhukam ini belum optimal karena keterlibatan Kemenkopolhukam dalam penyusunan dokumen-dokumen rencana pembangunan belum diatur secara tegas oleh peraturan perundang-undangan, antara lain UU SPPN 25/2004 tidak

⁴⁴⁷ Wawancara dengan Direktorat Hukum dan Regulasi Bappenas, dilaksanakan pada tanggal 20 November 2020.

⁴⁴⁸ Lihat Indonesia, Peraturan Presiden tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Perpres No. 73 Tahun 2020, Pasal 2 ayat (1).

⁴⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 3 huruf e.

menjelaskan peran serta kedudukan Kemenkoplhukum dalam perumusan dokumen-dokumen rencana pembangunan, yang termasuk di dalamnya mengenai kebijakan hukum pidana. Padahal, keikutsertaan Kemenkoplhukum dalam penyusunan dokumen-dokumen rencana pembangunan ini akan sangat mengoptimalkan proses perencanaan kebijakan. Hal ini juga sejalan dengan pelaksanaan fungsi Kemenkoplhukum, khususnya sebagai pengawal program prioritas nasional.⁴⁵⁰ Fungsi pengawal program prioritas nasional Kemenkoplhukum akan menjadi semakin optimal, apabila sejak awal Kemenkoplhukum sendiri sudah dilibatkan sebagai penentu penyusunan dokumen-dokumen rancangan pembangunan serta kebijakan programatik, khususnya mengenai hukum pidana.

2. Melibatkan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dalam Perencanaan Kebijakan Hukum

Bappenas sebagai penyusun dokumen rencana pembangunan sendiri memiliki keterbatasan sumber daya, khususnya dalam sektor substansi hukum (*legal substance*) dari kebijakan hukum terkait. Mengenai hal ini, fungsi penyusunan dokumen rencana pembangunan akan **semakin optimal** apabila turut melibatkan peran Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, khususnya melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Adapun BPHN sendiri membawahi 4 (empat) pusat, yaitu: **1)** Pusat Perencanaan Hukum; **2)** Pusat Analisa dan Evaluasi; **3)** Pusat Dokumentasi dan Informasi; dan **4)** Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum.⁴⁵¹ Melalui kewenangan yang dimilikinya, di satu sisi dukungan BPHN **akan sangat mendukung** proses organisir kajian-kajian substansi hukum yang dibutuhkan dalam merumuskan suatu kebijakan rencana pembangunan. Selain itu, kajian-kajian BPHN akan **memiliki kekuatan yang lebih mengikat** dalam penyusunan dokumen rencana pembangunan, sehingga tidak hanya dipandang sebagai **informasi** dan **rekomendasi yang tidak begitu memaksa**.⁴⁵² Oleh karena itu, akan sangat baik

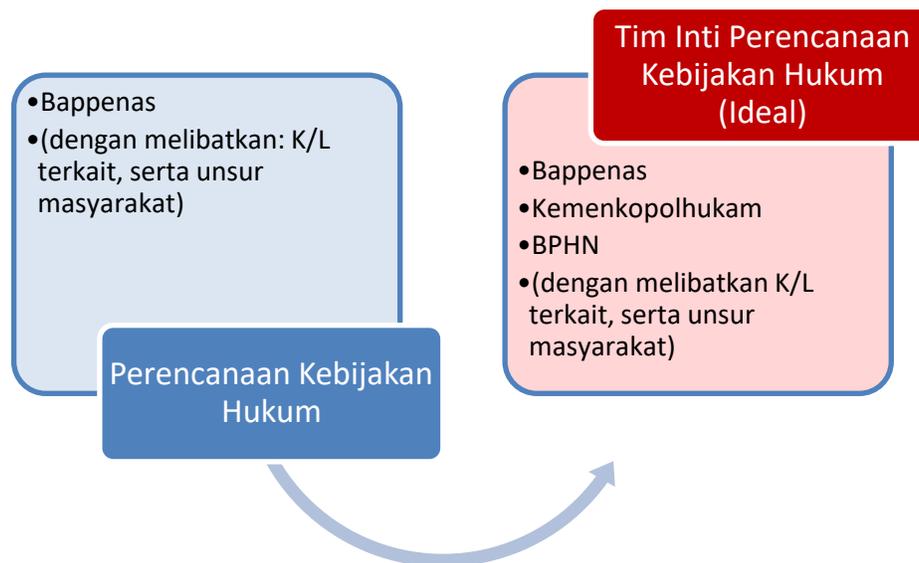
⁴⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 3 huruf d.

⁴⁵¹ Indonesia, Peraturan Presiden tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Perpres No. 44 Tahun 2015, Pasal 39 huruf b.

⁴⁵² Wawancara dengan Direktorat Hukum dan Regulasi Bappenas, dilaksanakan pada tanggal 27 Oktober 2020 dan 17 November 2020.

apabila ke depannya dalam penyusunan rencana pembangunan kebijakan hukum oleh Bappenas juga melibatkan BPHN.⁴⁵³ BPHN sebaiknya dilibatkan untuk mengusulkan ide tentang arah pembaruan hukum sesuai dengan kajian-kajian dan dokumentasi hukum yang selama ini telah diorganisir oleh BPHN.

Gambar 2 : Model Perencanaan Kebijakan Hukum



5.1.2 Optimalisasi Peran Kemenkopohukam dalam Pengendalian Kebijakan Pembangunan Hukum dengan Sistem Pelaporan Berkala K/L

Dalam BAB IX Pasal 33 Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional atau yang selanjutnya disingkat PP 17/2017, Menteri Koordinator mempunyai fungsi koordinasi pengendalian dan pemantauan pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan, yang dilakukan bersama-sama dengan Menteri PPN/Bappenas serta pimpinan Kementerian/Lembaga Terkait. Namun, yang berhak melakukan pengendalian dan pemantauan program itu sendiri ***hanyalah*** Menteri PPN/Bappenas. Hal ini kemudian berdampak kepada pelaksanaan

⁴⁵³ Wawancara dengan Direktorat Hukum dan Regulasi Bappenas, dilaksanakan pada tanggal 17 November 2020.

pelaporan berkala nantinya, dimana hasil pelaksanaan program dan kegiatan RKP masing-masing Kementerian/Lembaga hanya disampaikan kepada Menteri PPN/Bappenas, tidak kepada Menteri Koordinator.

Terbatasnya fungsi pengendalian oleh Kemenkopolkam tersebut menjadikan Kemenkopolkam sebagai lembaga yang bersifat pasif, khususnya dalam hal pengendalian kebijakan hukum pidana antar Kementerian/Lembaga, khususnya yang terkait dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Hal ini juga menjadi salah satu temuan dalam wawancara mendalam yang telah dilakukan sebelumnya, bahwa Kemenkopolkam bukanlah Kementerian/Lembaga pembuat kebijakan (Kementerian teknis), melainkan hanya sebagai koordinator untuk melihat keselarasan program/kebijakan yang ada pada masing-masing Kementerian/Lembaga (Kementerian Koordinator), juga memastikan agar program/kebijakan tersebut tidak berbenturan satu sama lain. Namun “memastikan” di sini bukan berarti Kemenkopolkam turun langsung untuk melakukan fungsi pengendalian, melainkan hanya melakukan koordinasi saja. Akibatnya, Kemenkopolkam tidak akan mengetahui dinamika yang terjadi di masing-masing Kementerian/Lembaga, termasuk jika adanya Permasalahan-Permasalahan yang terjadi di dalamnya, kecuali misalkan, masing-masing Kementerian/Lembaga tersebut berinisiatif untuk **menyampaikan laporan hasil pelaksanaan program/kebijakan mereka kepada Kemenkopolkam**. Hal ini tampaknya juga bersesuaian dengan temuan wawancara dari beberapa Kementerian/Lembaga lainnya, terutama di bidang politik, hukum dan keamanan.

Temuan mengatakan bahwa sepanjang program/kebijakan yang ada di masing-masing institusi mereka tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, dan juga tidak tumpang tindih dengan kewenangan Kementerian/Lembaga lainnya, maka mereka merasa tidak perlu untuk melakukan koordinasi dengan Kemenkopolkam. Memang terdapat forum koordinasi yang dinamakan dengan forum Mahkejakpol yang melibatkan Mahkamah Agung, Kejaksaan, dan Kepolisian. Namun forum ini pun hanya digunakan jika terdapat Permasalahan yang cukup mendesak yang perlu untuk segera dibahas. Artinya, forum ini hanya bersifat insidental saja.

Solusi atas Permasalahan tersebut sebenarnya telah tampak di pengaturan Peraturan Presiden No. 73 Tahun 2020 tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan atau yang selanjutnya disingkat Peraturan Presiden No. 73 Tahun 2020. Dalam peraturan ini, Kemenkopolkum mempunyai fungsi pengendalian yang lebih kuat dibandingkan dengan fungsi pengendalian yang tertuang dalam aturan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2017. Penegasan ini terlihat dalam Pasal 2 ayat (2) yang menyebutkan bahwa fungsi koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian Kemenkopolkum tidak lain adalah untuk memberikan dukungan, pelaksanaan inisiatif, dan pengendalian kebijakan berdasarkan agenda pembangunan nasional dan penugasan Presiden.

Kemudian di Pasal 3 huruf b Peraturan Presiden No. 73 Tahun 2020 juga kembali ditegaskan bahwa selain melaksanakan fungsi koordinasi dan sinkronisasi, Kemenkopolkum juga mempunyai fungsi pengendalian pelaksanaan kebijakan Kementerian/Lembaga terkait dengan isu di bidang politik, hukum, dan keamanan. Tidak hanya itu, melalui peraturan ini, pengendalian juga dapat dilakukan terhadap kebijakan Kementerian/Lembaga terkait isu kesatuan bangsa, komunikasi, informasi, dan aparatur. Artinya, Kemenkopolkum mempunyai peran yang sangat kuat untuk dapat mengendalikan kebijakan hukum pidana sesuai dengan arah pembangunan nasional. Tidak hanya Kementerian PPN/Bappenas saja yang dapat melakukan fungsi ini, namun juga Kemenkopolkum dengan isu spesifiknya.

Hal ini tentunya merupakan sebuah harapan baru bagi penguatan fungsi pengendalian kebijakan hukum pidana di Indonesia, karena fungsi ini sebelumnya tidak dimasukkan di dalam PP 17/2017. Dalam Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2017 tersebut, Menteri PPN/Bappenas melakukan pengendalian terhadap hal-hal yang sifatnya umum atau menyeluruh, seperti pelaksanaan program prioritas dan anggaran (*money follow program*), tidak berfokus hanya kepada masalah kebijakan hukum pidana saja. Namun di sisi lain terdapat kebutuhan peran pengendalian kebijakan hukum pidana agar tetap selaras dengan program prioritas. Peran ini lah yang kemudian dapat disematkan kepada Kemenkopolkum selaku Kementerian/Lembaga yang mempunyai fungsi koordinasi dan sinkronisasi, dan juga fungsi pengendalian yang kini ditegaskan dalam Perpres 73/2020. Namun perlu diingat, bahwa

peraturan ini masih sangat baru, sehingga masih banyak Kementerian/Lembaga terkait lainnya yang belum memaknai fungsi ini dengan baik.

5.1.3 Pembentukan Tim Evaluasi Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional

Proses evaluasi memerlukan koordinasi antar K/L layaknya dalam proses perencanaan, khususnya Kemenkopolkum, Kementrian PPN/Bappenas, dan Kementrian Hukum dan HAM cq. BPHN. Saat ini, evaluasi perencanaan pembangunan nasional di bidang hukum, khususnya kebijakan hukum pidana, bertumpu kepada Bappenas melalui Direktorat Hukum dan Regulasi. Melalui direktorat ini, Bappenas melakukan pemantauan, evaluasi, dan pengendalian atas pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan di bidang hukum dan regulasi. Ada pun proses evaluasi kebijakan hukum ini memiliki kendalanya sendiri, hal ini dikarenakan proses evaluasi sering kali hanya bertumpu pada program dan kebijakannya secara formil saja, tanpa betul-betul memastikan implementasi dan kondisi di lapangan, atau dengan kata lain, tidak begitu bersinggungan langsung dengan penegakan hukum.

Berhubungan dengan hal ini, Pasal 16 Peraturan Presiden No. 43 Tahun 2015 sejatinya telah memberi penegasan bahwa Kemenkopolkum melalui Deputi Bidang Koordinasi Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan kebijakan Kementrian/lembaga yang terkait dengan isu bidang hukum dan Hak Asasi Manusia. Tidak hanya itu, merujuk pada Pasal 17 huruf h Perpres Nomor 43 Tahun 2015 ditegaskan pula Deputi Bidang Koordinasi Hukum dan Hak Asasi Manusia menyelenggarakan fungsi pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan di bidang hukum dan hak asasi manusia. Dengan kata lain, Kemenkopolkum, khususnya Deputi bidang koordinasi hukum dan hak asasi manusia mempunyai kewenangan untuk melakukan evaluasi sekaligus pengendali atas segala kebijakan-kebijakan hukum. Dengan pelibatan Kemenkopolkum dalam proses evaluasi kebijakan hukum ini, harapannya belum optimalnya Bappenas dalam memastikan kondisi di lapangan dan persinggungan langsung dengan aparat penegak hukum dapat diperlengkapi dengan kehadiran Kemenkopolkum. Selain itu, diperlukan pula sistem pelaporan berkala dari K/L kepada Tim Evaluasi Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional,

yaitu Bappenas, Kemenkopolhukam, dan BPHN, agar dapat tepat mengetahui kondisi implementasi di lapangan.

5.2. Analisa dan Rekomendasi Kebijakan Hukum Pidana di luar Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Non-Programatik/Insidentiiil)

Setelah kita membahas mengenai permasalahan perencanaan, pengendalian, dan evaluasi di dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, penulis memandang ada pula masalah yang sama sekali belum terselesaikan mengenai kebijakan-kebijakan hukum pidana di luar dari sistem perencanaan pembangunan nasional yang bersifat insidentil (non-programatik). Contohnya pada Bab 3, telah disinggung adanya permasalahan mengenai pengaturan sidang daring yang diperlukan karena adanya Pandemi Covid-19. Hal ini tidak termuat dalam sistem perencanaan pembangunan nasional saat itu, dikarenakan masalah ini merupakan masalah yang sifatnya insidentil dan tidak terencana dalam RPJMN (non-programatik). Permasalahan muncul ketika kebutuhan akan sidang daring ini berusaha untuk dijawab oleh masing-masing lembaga dengan pendekatan sektoral, sekalipun sudah ada MOU antara lembaga dalam pelaksanaan sidang daring tersebut. Akan tetapi, penggunaan MOU sebagai dasar pijakan menjadi patut dipertanyakan, karena MOU tidaklah bersifat teknis dan hanyalah garis-garis besar saja.

Sedangkan pengaturan teknis mengenai sidang daring ternyata diterjemahkan dalam peraturan lembaga masing-masing, contohnya dengan hadirnya Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana, yang dimana apabila kita pengaturan pada Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2020 ternyata juga mengatur lembaga lain seperti Kejaksaan dan Advokat. Contohnya pada Pasal 3 ayat (1) PERMA ini mengatur bahwa⁴⁵⁴:

“Setiap dokumen eletronik yang disampaikan oleh penuntut, penasehat hukum dan terdakwa harus berbentuk *portable document format (PDF)*”

⁴⁵⁴ Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana. Lembaran Negara Nomor 1128 Tahun 2020, psl. 3 ayat (1)

Pengaturan di atas, menimbulkan permasalahan apabila penuntut umum mengatur secara berbeda dengan alasan merupakan kewenangan internal dari lembaga Kejaksaan atau sekedar tidak patuh dengan PERMA tersebut.

Kondisi ini berbeda dengan pada jaman Orde Baru, yang dimana Ketika ada pengaturan yang lebih teknis dari KUHAP maka Departemen Kehakiman mempunyai kewenangan untuk mengatur lebih teknis melalui Keputusan Departemen Kehakiman Nomor M.14-PW.07.03 tahun 1983 tentang Tambahan Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang Undang Acara Pidana.⁴⁵⁵ Namun kedudukan dan fungsi dari Departemen Kehakiman pada jaman Orde Baru berbeda dengan kondisi politik hukum saat ini, sehingga menyerahkan kembali kepada Kementerian Hukum dan HAM akan menimbulkan masalah mengenai efektifitas dan kekuatan keberlakuan dari peraturan yang akan dibuatnya. Pada jaman Orde Baru, kedudukan dari Departemen Kehakiman secara tidak langsung mempunyai kekuatan politik hukum kepada Mahkamah Agung, mengingat sebelum adanya upaya satu atap Mahkamah Agung, Departemen Kehakiman mempunyai pengaruh penentuan promosi jabatan dan tata Kelola dalam Mahkamah Agung. Sedangkan setelah reformasi, khususnya paska satu atap Mahkamah Agung, posisi dari Kementerian Hukum dan HAM secara tugas dan fungsi sudah tidak lagi membawahi atau mengkoordinir lembaga-lembaga hukum lainnya. Oleh karenanya, mengembalikan kondisi agar Kementerian Hukum dan HAM mempunyai peran sebagai pengendali kebijakan hukum pidana terutama dalam isu insidentil (non-programatik) menjadi kurang tepat. Bahkan apabila merujuk pada tupoksi pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum yang membawahi Direktur pidana, ternyata tupoksi yang dimiliki saat ini hanya terbatas pada pelayanan administrasi saja, tidak tercakup dalam hal pembuatan kebijakan hukum pidana secara besar.

Ketiadaan lembaga yang dapat mengendalikan kebijakan hukum pidana khususnya terkait kebijakan insidentil (non-programatik), menyebabkan permasalahan akan

⁴⁵⁵Keputusan Departemen Kehakiman Nomor Nomor M.14-PW.07.03 tahun 1983 tentang Tambahan Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang Undang Acara Pidana

ketidaksinkronan atau ketidakpaduan kebijakan hukum yang dikeluarkan oleh masing-masing lembaga penegak hukum. Padahal keterpaduan menjadi elemen penting agar Indonesia mempunyai arah kebijakan hukum yang jelas dan tidak saling bertubrukan antar satu instansi dengan instansi lainnya.

Penulis dalam hal ini melihat ada lembaga yang mempunyai kewenangan sebagai inisiatif pengendali kebijakan hukum pidana khususnya untuk kebijakan insidentil (non-programatik). Merujuk pada Peraturan Presiden No. 73 Tahun 2020 mengenai pengaturan Kemenkopolhukam, khususnya pada Pasal 2 ayat (1), yang menyatakan bahwa⁴⁵⁶:

“Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan **pengendalian** urusan kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan”

Apabila kita merujuk pada pengaturan di atas, sebenarnya Kemnekopolhukam mempunyai kewenangan yang sebenarnya telah dimiliki sejak adanya Peraturan Presiden No. 43 Tahun 2015 yakni terkait pengendalian. Kewenangan pengendalian ini sebenarnya sudah diatur pada Pasal 2 Perpres 43 Tahun 2015, yang berbunyi sama dengan pengaturan yang ada dalam Perpres Nomor 73 Tahun 2020.⁴⁵⁷ Namun sayangnya kewenangan sebagai inisiator kebijakan insidentil (non-programatik) yang dimiliki oleh Kemenkopolhukam ini memerlukan pengaturan lebih lanjut terkait sejauh mana Kemenkopolhukam dapat melakukan pengendalian tersebut. Seharusnya Kemenkopolhukam dapat menjadi *leading sector* dalam setiap kebijakan hukum pidana yang sifatnya insidentil (non-programatik) dan membutuhkan keterlibatan *multi stakeholder* (Kepolisian, Kejaksaan, maupun Kemenkumham).

Berangkat dari analisis di atas, lembaga Kemenkopolhukam memang layak untuk disematkan sebagai pengendali kebijakan hukum pidana yang bersifat insidentil (non-

⁴⁵⁶ Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Perpres No. 73 Tahun 2020, Pasal 2 ayat (1).

⁴⁵⁷ Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Perpres No. 43 Tahun 2015, Pasal 2

programatik), mempertimbangkan bahwa secara peraturan hal tersebut sudah tertuang dalam Perpres Nomor 73 Tahun 2020, serta secara politik hukum, Kemenkopolkam berfungsi sebagai Kementerian Koordinator dari Kementerian/ Lembaga yang membidangi urusan hukum. Kendati demikian, penulis berpandangan masih diperlukan lebih lanjut mengenai sejauh mana pengendalian yang dapat dilakukan oleh Kemenkopolkam, apakah dimungkinkan Kemenkopolkam difungsikan layaknya *leading sector* dalam perumusan kebijakan hukum pidana sekaligus penentu akhir apabila adanya perbedaan pandangan dalam perumusan kebijakan hukum pidana dari masing-masing Kementerian/Lembaga. Oleh karenanya, penguatan akan tupoksi dari kemenkopolkam menjadi penting melalui aturan teknis terkait sejauh mana pengendalian yang dapat dilakukan oleh Kemenkopolkam khususnya untuk kebijakan-kebijakan hukum yang bersifat insidental (non-programatik).

Selain itu, perlu juga kiranya dipikirkan lebih lanjut bagaimana cara menjaga kesatuan kebijakan hukum pidana tidak hanya diruang lingkup eksekutif namun juga di bidang yudisial. Sekalipun Kemenkopolkam nantinya didudukkan sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan pengendalian, namun Kemenkopolkam tidak dapat menjangkau sampai Mahkamah Agung. Akibatnya kejadian akan perumusan PERMA No. 4 Tahun 2020 dan PERMA nomor 13 tahun 2016 sangat mungkin terulang apabila tidak ada forum antara Eksekutif dan Yudikatif dalam menentukan arah kebijakan hukum pidana nasional.

5.3. Analisa dan Rekomendasi Jangka Panjang Sistem Kebijakan Hukum Pidana dan Kerangka Kelembagaan Hukum Pidana di Indonesia

Berbicara mengenai perumusan kebijakan hukum pidana di Indonesia perlu juga dikaji berdasarkan sistem kelembagaan yang berperan dalam perumusan kebijakan hukum tersebut. Dalam perencanaan kebijakan hukum pidana Indonesia apabila melihat ketentuan peraturan perundang-undangan saat ini masih perlu dipikirkan kembali kedepannya mengenai: 1) kerangka peraturan perundang-undangan pidana; serta 2) kerangka kelembagaan sistem peradilan pidana.

Berkaca dari sejarah peraturan perundang-undangan pidana yang pernah berlaku di Indonesia, sejak tahun 1848, Menteri Kehakiman Belanda dengan berkoordinasi dengan Menteri Koloni telah menyusun Undang-Undang tentang Susunan Peradilan dan Kebijaksanaan Kehakiman atau *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie in Indonesie* 1847 (RO), yang berfungsi sebagai kendaraan atau undang-undang payung dari seluruh perundang-undangan mengenai peradilan.⁴⁵⁸ Melalui aturan ini, diatur segala macam mengenai hubungan hirarki maupun koordinasi sistem kerja antar lembaga-lembaga peradilan yang berlaku pada saat itu. Salah satu ketentuan yang paling penting adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 180 dan 181 *Rechterlijke Organisatie* (RO), yang menyebutkan bahwa Jabatan Jaksa Agung (*Procureur General*) juga merangkap sebagai Kepala Polisi Kehakiman (*gerechtelijke atau justitiële politie*).⁴⁵⁹ Melalui ketentuan ini, kiranya dapat terlihat 2 (dua) poin penting, yaitu: 1) Kepolisian dalam rangka melaksanakan fungsi peradilan (*justitiële politie*) secara hirarkis berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Jaksa Agung (*Procureur General*); dan 2) Lembaga kepolisian bukanlah lembaga yang berdiri sendiri dan terpisah dari lembaga lain (misalnya, Kejaksaan, Departemen Kehakiman, Departemen Keamanan, maupun Departemen Dalam Negeri). Selain itu, Kejaksaan sendiri ditempatkan di bawah Departemen Kehakiman,⁴⁶⁰ yang menyebabkan segala macam kekuasaan eksekutif yang melaksanakan fungsi yustisial (peradilan) kesemuanya terpusat secara integrasi di dalam tubuh Departemen Kehakiman, termasuk di antaranya fungsi penyidikan oleh kepolisian yustisial, fungsi penuntutan oleh kejaksaan, begitu pula fungsi perencanaan kebijakan-kebijakan strategis seputar perkembangan hukum pidana.

Keadaan sebagaimana diatur melalui Ps. 180 dan 181 RO *Rechterlijke Organisatie* (RO) ini berakhir sejak diundangkannya Undang-Undang No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian; dan Undang-Undang No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-

⁴⁵⁸ A.J. Immink sebagaimana dikutip dalam R. Tresna, *Loc. Cit.*

⁴⁵⁹ RO, Ps. 180 dan 181.

⁴⁶⁰ Panitia Penyusun Sejarah Kehakiman, *Sejarah Departemen Kehakiman Republik Indonesia 1945-1985*; (Jakarta: Departemen Kehakiman, 1985), hal. 20. Lihat Maklumat Pemerintah Tahun 1945 tertanggal 1 Oktober 1945). Hal ini menunjukkan pada masa itu Kejaksaan masih merupakan bagian dari Departemen Kehakiman yang belum terpisah berdiri sendiri

Ketentuan Pokok Kejaksaan. Melalui kedua undang-undang ini, Kepolisian mulai berdiri sendiri sebagai lembaga yang terpisah dari lembaga atau departemen lainnya; demikian pula Kejaksaan mulai berdiri sendiri sebagai lembaga yang terpisah dari Departemen Kehakiman.⁴⁶¹ Keberlakuan kedua undang-undang tersebut menyisakan 3 (tiga) kementerian/lembaga (kekuasaan eksekutif) yang menjalankan fungsi yustisial (peradilan), dengan kedudukan yang setara dan sederajat serta berdiri sendiri-sendiri secara terpisah: Departemen Kehakiman, Kepolisian, dan Kejaksaan.⁴⁶²

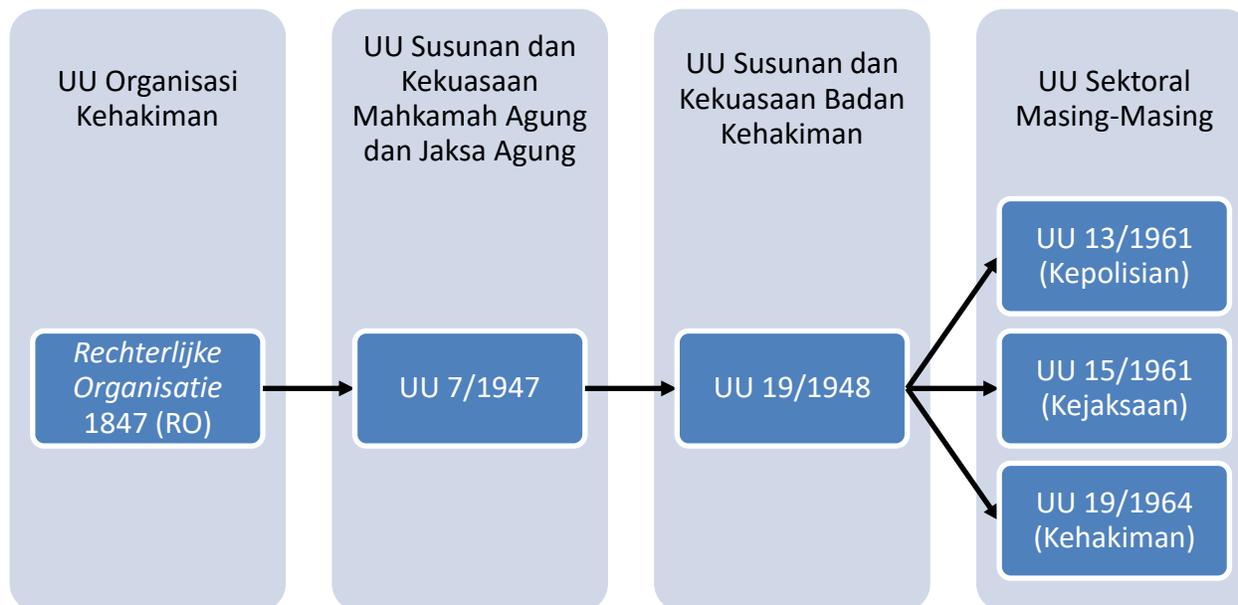
Selain dari apa yang diatur melalui *Rechterlijke Organisatie* (RO) (hingga akhirnya sedikit demi sedikit mulai hilang keberlakuannya sejak Undang-Undang No. 13 Tahun 1961 dan Undang-Undang No. 15 Tahun 1961 yang telah disinggung sebelumnya), di Indonesia juga berlaku undang-undang yang mengatur mengenai proses atau tahapan-tahapan prosedur peradilan pidana, yang dikenal sebagai undang-undang mengenai hukum acara. Undang-undang hukum acara ini mengatur mengenai pemeriksaan pendahuluan hingga pelaksanaan eksekusi putusan hakim. Dalam sejarahnya, di Indonesia pernah berlaku *Inlands Reglement* 1848 (IR); kemudian *Herziene Inlands Reglement* 1941 (HIR); hingga akhirnya pada tahun 1981 diberlakukan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) 1981.

Sejarah kita menjelaskan bagaimana ketentuan undang-undang mengenai susunan badan-badan peradilan; dengan undang-undang hukum acara; memiliki hubungan selaras dan terintegrasi: *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie in Indonesie* 1847 (RO) sebagai undang-undang susunan badan peradilan; dan *Herziene Inlands Reglement* 1941 (HIR) sebagai undang-undang hukum acara; sangat sinkron dan saling memperkuat satu sama lain. Misalnya, fungsi pemeriksaan pendahuluan yang terpadu (penyidikan dan penuntutan yang terpadu) sebagaimana diatur di dalam HIR didukung dengan kedudukan Jaksa Agung yang merangkap sebagai Kepala Kepolisian Kehakiman sebagaimana diatur di dalam *Rechterlijke Organisatie* (RO).

⁴⁶¹ Lihat Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1990), hal. 41-70.

⁴⁶² *Ibid.*

Gambar 3: Sejarah Peraturan Perundang-Undangan Kerangka Kelembagaan Hukum Pidana Indonesia



Sebagaimana gambaran kerangka peraturan perundang-undangan pidana; serta susunan kelembagaan sistem peradilan pidana yang pernah berlaku di Indonesia, dalam jangka panjang ke depannya perlu sekali disusun suatu aturan undang-undang yang mengatur mengenai susunan badan-badan peradilan yang terintegrasi. Misalnya, disusunnya Undang-Undang tentang Sistem Peradilan Pidana yang didalamnya diatur secara rinci mengenai hubungan hirarki maupun koordinasi sistem kerja antar lembaga-lembaga peradilan yang ada. Undang-Undang tentang Sistem Peradilan Pidana ini nantinya akan berlaku bersamaan dengan Undang-Undang mengenai Hukum Acara yang selama ini telah ada. Undang-undang mengenai institusi peradilan pidana, seperti Undang-Undang Mahkamah Agung, Undang-Undang Kejaksaan, Undang-Undang Kepolisian, yang sekarang ini terpisah-pisah perlu dilakukan rekonstruksi agar terjadi hubungan selaras yang tersistematisasi, melalui satu undang-undang tentang Sistem Peradilan Pidana.

Selain melihat secara sejarah kelembagaan Indonesia, terdapat perbedaan yang signifikan dalam sistem kelembagaan Indonesia saat ini, terutama terkait penyusunan kebijakan hukum pidana Indonesia. Pendapat ini melihat bagaimana sistem kelembagaan yang terdapat di negara lain. Bagian perbandingan dalam penelitian ini fokus pada aspek

kelembagaan yang terlibat dalam penyusunan kebijakan pidana di suatu negara. Adapun negara yang menjadi objek perbandingan diantaranya Amerika Serikat, Belanda, Perancis, dan Jerman. Secara umum, terdapat dua temuan penting dari kajian perbandingan yang dilakukan. Pertama, penyusunan kebijakan pidana diinisiasi oleh cabang kekuasaan eksekutif yang dituangkan dengan produk hukum berupa undang-undang. Penyusunan kebijakan ini secara resmi diinisiasi oleh Presiden atau Perdana Menteri, dan kemudian dibahas dalam suatu proses legislasi yang melibatkan cabang kekuasaan legislatif.

Kedua, kewenangan utama untuk menyusun kebijakan pidana di setiap negara dilakukan oleh Kementerian Kehakiman (*Ministry of Justice*). Hal ini terlihat dengan adanya struktur didalam Kementerian Kehakiman, baik dalam bentuk divisi khusus bidang pidana maupun keberadaan divisi penelitian, yang bertugas menyusun, dan mengevaluasi kebijakan hukum pidana. Praktik ini tidak bisa dilepaskan pada temuan sebelumnya dimana sebagian besar kebijakan pidana disusun dalam suatu proses legislasi di tingkat undang-undang. Oleh karena itu, sebagai kementerian utama yang bertugas di bidang hukum, Kementerian Kehakiman selalu menjadi pionir dalam penyusunan kebijakan.

Namun disamping kedua temuan diatas, penting untuk dicatat bahwa terdapat perbedaan pola hubungan pada kementerian kehakiman dengan fungsi-fungsi peradilan lain seperti penuntutan dan administrasi pengadilan antara masing-masing negara dengan Indonesia. Sebagai contoh, di Amerika Serikat, Belanda, Perancis dan Jerman, kementerian kehakiman memiliki kewenangan baik dalam bentuk pemilihan, administrasi, atau pengawasan terhadap fungsi penuntutan. Hal ini secara tidak langsung menempatkan Kementerian Kehakiman sebagai sektor utama (*leading sector*) dalam menyusun kebijakan di bidang hukum pidana. Sementara ketika berkaca pada kondisi di Indonesia, Kementerian Kehakiman berdiri sebagai institusi yang terpisah dari lembaga penegak hukum lainnya. Atas dasar independensi, Kejaksaan Agung, Kepolisian dan Mahkamah Agung menyusun peraturan secara mandiri, tanpa melibatkan lembaga penegak hukum lain secara signifikan. Sementara inisiatif penyusunan kebijakan, maupun upaya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan di tingkat Kementerian Kehakiman belum terlihat maksimal. Praktik ini

menyebabkan munculnya tantangan ketika menyusun kebijakan hukum pidana yang terstruktur dan holistik.

Adapun catatan aspek kelembagaan penyusunan kebijakan pidana pada masing-masing negara, khususnya dari sisi cabang kekuasaan eksekutif, dapat dilihat dalam uraian berikut:

Dalam konteks Amerika Serikat sisi kelembagaan, terdapat dua metode yang digunakan untuk menyusun kebijakan hukum pidana di Amerika Serikat. Pertama, Kebijakan disusun dengan inisiatif langsung Presiden melalui pembentukan komisi (*commission*) atau gugus tugas (*task force*) yang bersifat ad hoc. Praktik ini misalnya dilakukan oleh President Lyndon Johnson pada 1965 membentuk *The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*. Komisi ini terdiri dari 19 orang yang ditunjuk oleh President Lyndon Johnson pada 1967 untuk mempelajari dan memperbaiki sistem pidana amerika serikat. Sementara itu, sebagai respon terhadap kerusuhan akibat penembakan oleh polisi di Ferguson, Missouri, President Obama membentuk *21st Century Policing Task Force* yang bertujuan untuk menyusun cetak biru (*blue print*) untuk meningkatkan kepercayaan antara penegakan hukum dan masyarakat. Gugus tugas ini beranggotakan akademisi, penegak hukum dan aktivis hak asasi manusia.⁴⁶³

Selain melalui pembentukan komisi atau gugus tugas, kewenangan untuk menyusun kebijakan hukum pidana merupakan pekerjaan sehari-hari Departemen Kehakiman (*Departement of Justice*) Di Amerika Serikat. Lembaga ini diketuai oleh seorang Jaksa Agung yang dicalonkan oleh Presiden dan disetujui oleh Senat. Departemen Kehakiman Amerika Serikat memiliki divisi pidana (*criminal division*) yang khusus bertugas untuk mengembangkan, menegakkan dan mengawasi penerapan seluruh hukum pidana federal kecuali yang ditugaskan pada divisi lainnya. Didalam struktur divisi pidana itu sendiri, terdapat kantor kebijakan legislasi (*office of policy and legislation*) yang terdiri atas *attorneys*, analis kebijakan, dan staf profesional yang bekerja dengan seluruh kantor di internal divisi pidana, dan divisi-divisi lainnya. Divisi ini bertugas untuk mengembangkan,

⁴⁶³ Breana Noble, *Loc. Cit.*

dan mengevaluasi pidana nasional (*national crime*), pemenjaraan (*sentencing*), dan legislasi serta kebijakan pemasyarakatan (*correctional policy and legislation*).

Selain keberadaan divisi pidana, Departemen Kehakiman Amerika Serikat juga memiliki tiga institusi yang secara khusus bertugas dalam perencanaan hingga evaluasi sistem peradilan pidana, diantaranya: 1) *The National Institute of Justice* (NIJ), bertujuan untuk mengembangkan penelitian ilmiah, pengembangan, dan evaluasi guna meningkatkan administrasi keadilan dan keamanan public; 2) *Bureau of Justice Statistics* (BJS), Lembaga statistic utama dibawah kementerian kehakiman (*department of justice*) yang berfungsi untuk menganalisis dan mempublikasikan seluruh informasi terkait dengan sistem peradilan pidana; 3) *Bureau of Justice Assistance* (BJA), memberikan bantuan kepada program peradilan pidana yang disusun pemerintah daerah guna meningkatkan sistem peradilan pidana tingkat nasional.

Sementara di Belanda, kewenangan penyusunan kebijakan pidana di Belanda merupakan kewenangan dari Kementerian Kehakiman dan Keamanan (*Ministry of Justice and Security*). Lembaga ini bertanggungjawab untuk isu peradilan, pemenjaraan dan keamanan public. Kementerian kehakiman dan Keamanan Belanda membawahi beberapa department dan institusi, diantaranya: lembaga peradilan (*the judiciary*), penuntut umum (*Public Prosecution Service*), Koordinator Nasional untuk penanggulangan terorisme dan keamanan, kebijakan umum dan kepegawaian, lembaga pemasyarakatan (*Costudial Institutions Agency*), lembaga pengumpulan denda pusat (*Central Fine Collection Agency*), perlindungan anak (*childcare and protection agency*), dan Institut forensic Belanda (*Netherlands forensic institute*), (*Justis Department*), inspektorat, polisi, pemadam kebakaran, dan pusat penelitian dan dokumentasi (*WODC - Research and Documentation Centre*).

Keberadaan institusi terakhir, pusat penelitian dan dokumentasi (*WODC - Research and Documentation Centre*) memiliki peran yang signifikan dalam pengambilan kebijakan pidana di Belanda. Hal ini disebabkan oleh adanya tendensi positif untuk menyerahkan pengambilan keputusan atas isu-isu normatif kepada pakar, seperti isu euthanasia dan

toleransi terhadap penggunaan obat-obatan.⁴⁶⁴ Dengan mekanisme ini, isu menjadi terdepolitisasi, atau setidaknya perdebatan menjadi terarah karena fakta dan rasional yang disampaikan oleh para pakar. Berbagai jabatan kementerian saat ini diisi oleh para pakar.⁴⁶⁵ pusat penelitian dan dokumentasi (WODC - *Research and Documentation Centre*) ini merupakan lembaga penelitian terbesar untuk isu peradilan dengan memiliki 75 peneliti dan ahli statistik. Para peneliti diberikan ruang untuk melakukan observasi, wawancara dan mengakses berkas perkara. Dalam tiga puluh tahun terakhir, berbagai penelitian empiris telah dilakukan atas berbagai isu, misalnya evaluasi terhadap pendekatan dan sanksi, dan pola residivisme.

Di Perancis, secara kelembagaan, hampir seluruh kebijakan pidana di Perancis diinisiasi oleh Pemerintah. Terdapat dua praktik penyusunan kebijakan yang lazim dilaksanakan. Pertama dengan membentuk komisi yang khusus bertugas untuk membuat laporan dan menyusun rancangan kebijakan di bidang hukum pidana. Komisi biasanya dibentuk oleh Presiden dan diketuai oleh Ketua Pengadilan Kasasi atau Jaksa Agung (*Proceuer General*). Sementara keanggotaan dari komisi ini berisi baik akademisi maupun para pengacara yang berpraktik. Sebagai contoh, pembentukan komisi pernah dilakukan oleh Presiden Chirac membentuk *Commission de réflexion sur la Justice* yang diketuai oleh Ketua Pengadilan kasasi, Pierre Truche. Isu yang muncul dari laporan Turche adalah pentingnya perlindungan prinsip praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) dan hubungan antara kantor penuntut umum (*public prosecutor's office*) dan politisi.

Model penyusunan kebijakan pidana lainnya adalah melalui keterlibatan Kementerian Kehakiman. Penyusunan kebijakan merupakan salah satu dari 6 kewenangan Menteri Kehakiman di Perancis, diantaranya:⁴⁶⁶

- a. mengelola bangunan, perawatan dan manajemen administrasi lembaga peradilan;

⁴⁶⁴ Henk Van de Bunt, *Ibid. hal.* 677.

⁴⁶⁵ Henk Van de Bunt, *Ibid*

⁴⁶⁶ Françoise Travaillot, French Ministry of Justice. http://www.justice.gouv.fr/Saei/9/saei-actu/french_minister.pdf, diakses pada 25 September 2020.

- b. Sebagai wakil presiden dari dewan tinggi yudisial (*the high council of the judiciary*) yang berwenang untuk mengawasi karir hakim dan memberikan nasihat terkait karir jaksa;
- c. Mengawasi penuntut umum;
- d. Mengawasi sistem pemenjaraan;
- e. Mengusulkan rancangan undang-undang terkait hukum perdata, hukum pidana, atau hukum acaranya; dan
- f. Menentukan orientasi kebijakan hukum misalnya dalam perlindungan korban, perang melawan kejahatan terorganisasi, dan akses terhadap keadilan.

Dalam kaitannya dengan kebijakan pidana, kewenangan menteri untuk menyusun kebijakan dilaksanakan oleh sebuah divisi khusus, yang bernama *The Criminal Matters and Pardons Directorate (Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG))*.⁴⁶⁷ Divisi ini dilengkapi dengan kewenangan penyusunan kebijakan pidana, misalnya menyusun instruksi umum tentang penuntutan pada kantor jaksa agung dan jaksa penuntut umum dan menyusun rancangan undang-undang dan peraturan di bidang hukum pidana dan hukum acara pidana. Divisi ini lebih lanjut terbagi kedalam tiga subdivisi, yakni subdivisi peradilan pidana umum, sub divisi peradilan pidana khusus, dan penyediaan catatan kejahatan nasional. Sebagai contoh, pada 2018, Menteri kehakiman Perancis mengumumkan bahwa pemerintah akan menyusun rancangan undang-undang untuk mereformasi sistem peradilan negara tersebut.⁴⁶⁸ Reformasi yang dilakukan berupa meningkatkan sumberdaya sistem peradilan Perancis berupa menambah kapasitas penjara untuk mengakomodasi 7000 narapidana, merekrut 6500 pegawai tambahan, meningkatkan anggaran Kementerian Kehakiman hingga 1.6 juta Euro hingga 2022. Usulan ini diberi nama *Projet de loi de programmation 2018–2022 et de réforme pour la Justice*.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ Organisasi Kementerian Kehakiman Belanda juga terbagi kedalam 5 divisi, yakni divisi peradilan, divisi pidana, divisi perdata, divisi perlindungan anak, divisi kebijakan masyarakat, dan inspektorat jenderal.

⁴⁶⁸ Library of Congress, France: Government Announces Reforms of Judicial System. <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/france-government-announces-reforms-of-judicial-system/>, diakses pada 28 September 2020.

⁴⁶⁹ http://www.justice.gouv.fr/art_pix/dp_pjl_justice.pdf

Terakhir, dalam konteks Jerman, serupa dengan praktik di Perancis, secara mencatat penyusunan kebijakan pidana di Jerman juga dilakukan dengan membentuk komisi khusus dan keterlibatan Kementerian Kehakiman. Praktik pertama, berupa pembentukan komisi khusus, telah terjadi sejak pertama kali Jerman menyusun undang-undang hukum pidana. Komisi ini pernah dipimpin langsung oleh menteri kehakiman yang menjabat, sepenuhnya dilakukan oleh akademisi, atau berisi campuran dari berbagai pihak yang berkepentingan dalam bidang hukum pidana. Perubahan terakhir, yang terjadi pada 1969 hingga 1974, yang dikenal dengan Criminal Law Reform Acts, rancangan undang-undang disusun oleh the Grand Criminal Law Commission yang dibentuk pada 1954. Komite ini diketuai oleh Menteri Kehakiman Federal, Neumayer, dan beranggotakan perwakilan dari Bundestag akademisi hukum, asosiasi hakim, praktisi hukum, Mahkamah Agung Federal dan Jaksa Agung Federal.

Selain melalui pembentukan komisi, penyusunan kebijakan pidana juga menjadi tugas utama dari Kementerian Kehakiman Jerman yang bernama *The Federal Ministry of Justice and Consumer Protection (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, BMJV)*. Peran utama dari kementerian ini adalah menyusun legislasi, khususnya di bidang hukum, diantaranya dalam pada isu hukum perdata, hukum ekonomi dan perdagangan, hukum pidana, dan hukum acara.⁴⁷⁰ Selain itu, kementerian ini juga bertugas untuk memberikan saran, khususnya pada aspek kesesuaian dengan konstitusi dan sistem hukum secara umum, apabila kementerian federal lain menyusun proposal rancangan undang-undang. Selain itu, kementerian kehakiman juga bertugas untuk memastikan kepatuhan terhadap struktur formal penyusunan undang-undang dan kesamaan penggunaan Bahasa.

Dibawah Kementerian Kehakiman Jerman, terdapat dua direktorat yang memiliki kewenangan yang berkaitan dengan kebijakan hukum pidana, yakni Direktorat Jenderal R untuk urusan sistem peradilan dan Direktorat Jenderal II untuk hukum pidana. Direktorat Jenderal R bertanggungjawab dalam menyusun “konstitusi” pengadilan, yakni mengatur

⁴⁷⁰ Federal Ministry of Justice and Consumer Protection, Tasks and Organisation of the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Organisationsplan/Infobroschuere_Englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=5#:~:text=Individual%20cases%20of%20mutual%20legal,Office%20of%20Justice%20in%20Bonn, diakses pada 30 September 2020.

undang-undang federal mengenai struktur dan organisasi pengadilan dan kantor jaksa penuntut umum. Selain itu, direktorat ini juga bertugas untuk mengatur mengenai hukum acara pada pengadilan biasa, misalnya pada pengadilan perdata dan pidana, termasuk untuk urusan administrasi dan keuangan. Sementara Direktorat Jenderal II memiliki kewenangan untuk mengatur mengenai norma-norma dalam sistem hukum Jerman yang melarang tindakan tertentu dan mengatur hukuman terhadapnya. Direktorat jenderal ini juga bertugas untuk mengatur mengenai hal-hal lain yang terkait dengan hukum pidana, seperti undang-undang mengenai pengadilan anak dan undang-undang hukum pidana militer.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abidin, Andi Zainal dan Andi Hamzah, *Pengantar Dalam Hukum Pidana Indonesia*, cet. 1. Jakarta: Yarsif Watampone, 2010.
- Ansel. Marc. *Social Defence A Modern Approach to Criminal Problems*. London: Routledge & Kogan Paul, 1965).
- Akbari, Anugerah Rizki, dkk. *Memaknai dan Mengukur Disparitas*. Jakarta: Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia, 2017.
- Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Semarang: Kencana, 2014.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia (Pasca Reformasi)*. Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2008.
- Djamin, Awaloedin. *Sistem Administrasi Kepolisian:Kepolisian Negara Republik Indonesia*. Jakarta: YPKIK, 2011.
- Elliot, Catherine, *French Criminal Law*. New York: Routledge, 2001.
- Harahap, M. Yahya. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali, Edisi Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Institute for Criminal justice Reform. *Praperadilan di Indonesia: Teori, Sejarah, dan Praktiknya*. Jakarta: ICJR, 2014.
- Jackson, Vicki. "Comparative Constitutional Law: Methodologies", DI dalam *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, edited by Michel Rosenfeld dan Andras Sajo, Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Kartodihardjo, Sartono, et.al. *Sejarah Nasional Indonesia Jilid IV*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 1976.
- Kepolisian Negara Republik Indonesia. *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Kepolisian Negara Republik Indonesia Tahun 2019*. Jakarta: Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia, 2020.
- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia (Kecinambungan dan Perubahan) cet. Ke-4*. Jakarta: LP3ES, 2014.

- Mahkamah Agung. *Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035*. Jakarta: Mahkamah Agung, 2010.
- Mertokusumo, Sudikno. *Sejarah Peradilan & Perundangan Republik Indonesia*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016.
- Notohamidjojo, O. *Makna Negara Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1967.
- Pakes, Francis. *Comparative Criminal Justice*. New York: Routledge, 2015.
- Panitia Penyusun Sejarah Kehakiman. *Sejarah Departemen Kehakiman Republik Indonesia 1945-1985*. Jakarta: Departemen Kehakiman, 1985.
- Pompe, Sebastian. *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*. Jakarta: LeIP, 2012.
- R.M.S. Gultora. *Memahami GBHN*. Salatiga: Universitas Kristen Satya Wacana, 1981.
- Robertson, Cliff dan Dilip K. Das, *an Introduction to Comparative Legal Models of Criminal Justice*. New York: CRC Press, 2008.
- Rully Novian, dkk. *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak, dan Penyelesaiannya*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2018.
- Sanford, H.S. *The Different Systems of Penal Codes in Europe*. Washington: Beverley Tucker Senate Printer, 1854.
- Steiner, Eva. *French Law; A Comparative Approach*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Tak, Peter J.P. *The Dutch criminal justice system*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008.
- Tresna, R. *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1967.
- Ulfah, Maria, dkk. *Sistem Pertanggungjawaban Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia Secara Organisasional Maupun Personal*. Bandung: Universitas Katolik Parahyanangan, 2013.
- Utrecht, E. *Rangkaian Sari Kuliah; Hukum Pidana I*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas, s.a.
- Vormbaum, Thomas dan Michael Bohlander. *A Modern History of German Criminal Law*. Berlin: Springer, 2014.
- Walter, Maggie. *Social Research Methods*, 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Jurnal

- Ashdown, Gerald G. "Federalism, Federalization, and the Politics of Crime.", *West Virginia Law Review*, Vol. 98, Issue 3, 1996.

- Bunt, Henk Van de. *Organised Crime Policies in the Netherlands, dalam Cyrille Fijnaut dan Letizia Paoli, Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*. Netherlands: Springer, 2004.
- Flyvbjerg, Bent. "Five Misunderstanding about Case-Study Research", *Qualitative Inquiry*, Vol.12, No.2, 2006.
- Frase, Richard S dan Thomas Weigend. "German Criminal Justice as a Guide to American Law Reform: Similar Problems, Better Solutions?" *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol.18, Issues 2, 1995.
- Gunawan, "Dekriminalisasi Pecandu Narkotika: Pergeseran Pendekatan Dan Implikasi Kebijakan Penanganan Pecandu Narkotika di Indonesia," *Jurnal Sosio Informa*, Vol. 2, 2016.
- Hesse, Carla Alison. "The Law of Terror." *Johns Hopkins University Press*, Vol. 114, No. 4, 1999.
- Hirschl, Ran. "The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 53, No.1, 2005.
- Hutabarat, Rugun Romaida. "Problematika Lembaga Pemasyarakatan dalam Sistem Peradilan Terpadu." *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni*, Vol. I, 2017.
- Jones, Trevor dan Tim Newburn. "Comparative Criminal Justice Policy-Making In The United States And The United Kingdom: The Case Of Private Prisons." *the British Journal of Criminology*, Vol. 45, No. 1, 2005.
- Juwito, Pembingkai Berita UKP3R (Unit Kerja Presiden Untuk Pengelolaan Program Dan Reformasi) Di Surat Kabar Media Indonesia Dan Jawa Pos, *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* Vol. 6, No.2, 2006.
- Katz, Ellis. "American Federalism: Past, Present and Future, Issues of Democracy, Reinventing American Federalism." *Issues of Democracy*, Vol. 2, No. 2, 1997.
- Kementerian Koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Menko Polhukam). *Profil Kementerian Koordinator bidang Politik, Hukum, dan Keamanan*. Jakarta: Menko Polhukam, 2010.
- Kempen, Piet Hein van. "The Netherlands: The Protection of Fundamental Human Rights In Criminal Process." *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 13, No. 2, 2009.

- Latifah, Marfuatul. "Overcrowded Pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia: Dampak dan Solusinya." *Jurnal Info Singkat*, Vol. IX, 2019.
- Logan, Wayne A. "Horizontal Federalism in an Age of Criminal Justice Interconnectedness." *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 154, 2005.
- Muhamad Yodi Nugraha. "Optimalisasi Asas Oportunitas Pada Kewenangan Jaksa Guna Meminimalisir Dampak Primum Remedium Dalam Pemidanaan." *Jurnal VeJ*, Vol. 6, 2020.
- Nungroho, Dewi Rahmaningsih dan S. Suteki, "Membangun Budaya Hukum Persidangan Virtual (Studi Perkembangan Sidang Tindak Pidana via Telekonfrensi)", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* Vol. 2, No. 3, 2020.
- Reichel, Philip dan Jay Albanese. *Handbook of Transnational Crime and Justice*. California: Sage Publication, 2014.
- Rugun Romaida Hutabarat, "Problematika Lembaga Pemasyarakatan dalam Sistem Peradilan Terpadu", *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni*, Vol. I (2017), hal. 43.
- Subkhan, Imam "GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia". *Jurnal Aspirasi*, Vol 5, No.2, 2014.
- Wasif, Rebecca. "Reforming Expansive Crime Control & Sentencing Legislation in an Era of Mass Incarceration: a National and Cross-national Study." *Miami International and Comparative Law Review*, Vol. 27, Issues 1, 2019.

Intrumen Hukum Nasional

Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*.

Indonesia, Undang-Undang tentang Sistem Peradilan Anak, UU No. 11 Tahun 2012, LN No. 153 Tahun 2012, TLN No. 5332.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

Indonesia, Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No. 48 Tahun 2009, LN No. 157 Tahun 2009, TLN No. 5076.

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kementerian Negara*, UU No. 39 Tahun 2008, LN No. 166 Tahun 2008, TLN No. 4916.

Indonesia, *Undang-Undang tentang tentang Perlindungan Saksi dan Korban*, UU No. 13 Tahun 2006, LN No. 64 Tahun 2006, TLN No. 4635.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, UU No. 25 Tahun 2004, LN No. 104 Tahun 2004, TLN No. 4421.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 4 Tahun 2004, LN No. 8 Tahun 2004, TLN No. 4358.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, UU No. 2 Tahun 2002, LN No. 2 Tahun 2002, TLN No. 4168.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, UU No. 28 Tahun 1997, LN No. 81 Tahun 1997, TLN No. 3710.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*, UU No. 3 Tahun 2009, LN No. 3 Tahun 2009, TLN No. 4958, bagian penjelasan umum.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Peradilan Umum*, UU No. 2 Tahun 1986, LN No. 20 Tahun 1986, TLN No. 3327.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 35 tahun 2000, LN No. 250 Tahun 2000.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung*, UU No. 13 Tahun 1965, LN No. 70, TLN No. 2767.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No. 19 Tahun 1964, LN No. 107, TLN No. 2699.*

Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara*, UU No. 13 Tahun 1961, LN No. 245 Tahun 1961, TLN No. 2289.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, UU No. 7 Tahun 1950.

Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Susunan dan Pimpinan Kementerian-Kementerian Republik Indonesia*, PP No. 20 Tahun 1952.

Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pembentukan Departemen-Departemen di Indonesia*, PP No. 2 Tahun 1945.

Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan*, Perpres No. 73 Tahun 2020.

Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Kantor Staf Keppresidenan*, Perpres No. 83 Tahun 2019.

Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Organisasi Kementerian Negara*, Perpres Nomor 68 tahun 2019.

Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Keppres No. 44 Tahun 2015.

Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan*, Perpres No. 43 Tahun 2015.

Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Organisasi Kementerian Negara*, Perpres Nomor 7 tahun 2015.

Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Unit Staf Kepresidenan*, Perpres No. 190 Tahun 2014.

Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia*, Perpres No. 52 Tahun 2010.

Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Kedudukan Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon 1 Kementerian Negara*, Perpres No. 24 Tahun 2010.

Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan*, Perpres No. 54 Tahun 2009.

Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Organisasi Kementerian Negara*, Perpres Nomor 47 tahun 2009.

Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Organisasi Kementerian Negara*, Perpres Nomor 9 tahun 2005.

Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Pedoman Kerja Administratif (Peraturan Tata Tertib) Aparatur Pemerintahan Negara pada Tingkat Tertinggi*, Perpres No. 5 Tahun 1962.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Unit Kerja Presiden Pengelolaan Program Reformasi*, Keppres No. 17 Tahun 2006.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Instansi Vertikal Di Lingkungan Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia*, Keppres No. 64 Tahun 2004.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu*, Keppres No. 187 / M Tahun 2004.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi Dan Finansial Di Lingkungan Peradilan Umum Dan Peradilan Tata Usaha Negara, Dan Peradilan Agama Ke Mahkamah Agung*, Keppres No. 21 Tahun 2004.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Presiden tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon 1 Menteri Negara Koordinator*, Keppres No.107 Tahun 2001.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia*, Keppres No. 70 Tahun 2002.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Presiden tentang Kedudukan Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara Koordinator*, Keppres No 100 Tahun 2001.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Susunan Organisasi dan Tugas Menteri negara Koordinator*, Keppres No 174 Tahun 2000.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Presiden tentang Kedudukan Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara Koordinator*, Keppres No 162 Tahun 2000.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang tentang Pengangkatan Menteri Hukum dan Perundang-Undangan Republik Indonesia*, Keppres No. 355/M tahun 1999.

Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen.*, Keppres No. 136 tahun 1999.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Presiden tentang Kedudukan Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara Koordinator*, Keppres No 135 Tahun 1999.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Kedudukan Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara Koordinator*, Keppres No. 59 Tahun 1998.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Pembentukan Kabinet Pembangunan III*, Keppres No. 59/M Tahun 1978.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Pembentukan Kembali Lembaga Pembinaan Hukum Nasional*, Keppres No. 194 Tahun 1961.

Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Lembaga Pembinaan Hukum Nasional*, Keppres No. 107 Tahun 1958.

Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana. Lembaran Negara Nomor 1128 Tahun 2020.

Indonesia, *Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional tentang tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*, Permen Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 9 Tahun 2019.

Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung tentang Pedoman Mengadili Perempuan Berhadapan dengan Hukum, Perma No. 3 Tahun 2017.

Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana Oleh Korporasi, Lembaran Negara Nomor 3209 Tahun 2016.

Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan, Perma Nomor 4 Tahun 2016.

Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Permenkumham No. 29 Tahun 2015.

Indonesia, *Peraturan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan*, Permenko Polhukam No. 4 Tahun 2015.

Indonesia, *Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional tentang tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*, Permen Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor PER. 005/M.PPN/10/2007.

Indonesia, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang Penyidikan Tindak Pidana, Perkap Nomor 6 Tahun 2019.

Indonesia, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang Sistem Perencanaan Strategis Kepolisian Negara Republik Indonesia, Perkap No. 17 Tahun 2012.

Indonesia, *Surat Edaran Mahkamah Agung*, SE No. 8 Tahun 1964 tanggal 13 April tahun 1964.

Indonesia, *Peraturan Kepala Divisi Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia tentang Hubungan dan Tata Cara Kerja di Lingkungan Divisi Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia*, Perkap Divisi Hukum No. 1 Tahun 2010.

Indonesia, Putusan Mahkamah Agung RI Nomor. 112 PK/Pid/2006.

Indonesia, *Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia* No. M.01-PR.07.10 Tahun 2001.

Indonesia, Keputusan Departemen Kehakiman Nomor Nomor M.14-PW.07.03 tahun 1983 tentang Tambahan Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang Undang Acara Pidana.

A. Internet

[...], <https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2017/11/CommonLawCivilLawTraditions.pdf>, diakses pada 10 Juli 2020.

[...], Temporary General Regulation on Case Handling of the Judiciary. [https://www.rechtspraak.nl/coronavirus-\(COVID-19\)/Paginas/COVID-19-tijdelijke-algemene-regeling-zaaksbehandeling-Rechtspraak.aspx#b032923c-801f-4698-a478-1c52448fd251a32b6908-c069-45db-a355-94c5665ca9a955](https://www.rechtspraak.nl/coronavirus-(COVID-19)/Paginas/COVID-19-tijdelijke-algemene-regeling-zaaksbehandeling-Rechtspraak.aspx#b032923c-801f-4698-a478-1c52448fd251a32b6908-c069-45db-a355-94c5665ca9a955), diakses pada 30 September 2020.

[...], Beban Biaya Makan Narapidana di Indonesia Nyaris Rp 1 Triliun per Tahun.

Agus Sahbani, Aparat Pengadilan Positif Covid-19 Meningkat, MA Diminta Lakukan Empat Hal ini. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f4fc252b9fdf/aparat-pengadilan-positif-covid-19-meningkat--ma-diminta-lakukan-empat-hal-ini?page=all>, diakses pada 1 Oktober 2020.

Amriani, Kedudukan Kejaksaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. <http://repositori.uin-alauddin.ac.id/14511/1/Amriani%2010200114165.pdf>, diakses pada 2 November 2020.

- Andi Sutrisno, Reintegrasi Sosial: Sebuah Metronom Penegakan Hukum yang Hilang. <https://www.timesindonesia.co.id/read/news/247351/reintegrasi-sosial-sebuah-metronom-penegakan-hukum-yang-hilang> diakses pada 2 November 2020.
- Andi Sutrisno, Reintegrasi Sosial: Sebuah Metronom Penegakan Hukum yang Hilang. <https://www.timesindonesia.co.id/read/news/247351/reintegrasi-sosial-sebuah-metronom-penegakan-hukum-yang-hilang>, diakses pada 2 November 2020.
- Antonius, Tugas dan Kedudukan Lembaga Kejaksaan sebagai Pelaksana Kekuasaan Penuntutan dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia. <https://media.neliti.com/media/publications/210282-tugas-dan-kedudukan-lembaga-kejaksaan-se.pdf>, diakses pada 2 November 2020.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Hakim Komisaris dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, hal.1. <https://www.bphn.go.id/data/documents/pk-2011-2.pdf>, diakses pada tanggal 18 Juli 2020.
- Bappenas, Sejarah Singkat Bappenas. <https://www.bappenas.go.id/id/profil-bappenas/sejarah/>, diakses pada 18 Agustus 2020.
- Bappenas, Unit Kerja Bappenas. <https://www.bappenas.go.id/id/profil-bappenas/unit-kerja/>, diakses pada 26 November 2020.
- BPHN, Sejarah Berdirinya Badan Pembinaan Hukum Nasional. https://bphn.go.id/readinfo/main_history, diakses pada 6 Oktober 2020.
- Breana Noble, What is President's Task Force on 21st Century Policing?. <https://www.newsmax.com/FastFeatures/president-policing-task-force/2015/07/28/id/659347/>, diakses pada 21 September 2020.
- Center for the Study of Federalism, Criminal Justice. [http://encyclopedia.federalism.org/index.php/Criminal Justice](http://encyclopedia.federalism.org/index.php/Criminal_Justice), diakses pada 20 September 2020.
- CNN Indonesia, *Digeledah Polisi Tanpa Surat, Aktivis Walhi Maju Praperadilan*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200824175300-12-538776/digeledah-polisi-tanpa-surat-aktivis-walhi-maju-praperadilan>, diakses pada 19 September 2020.

Constitute Project, Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2014. https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf?lang=en, diakses pada 29 September 2020.

Deutscher Bundestag, Passage of Legislation. <https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/passage-245704>, diakses pada 30 September 2020.

Dinda Silviana Dewi, Sejarah Hari Kejaksaan RI yang Diperingati Setiap Tanggal 22 Juli. <https://tirto.id/fRSU> diakses 2 November 2020.

Dio Ashar Wicaksana, Kedudukan Kejaksaan RI dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia. <http://mappifhui.org/wp-content/uploads/2015/10/fiat-justitia-ed.-maret-2013.pdf>, diakses pada 2 November 2020.

Era.id, 20 Tahun Reformasi: Meningat Tuntutan Demonstran. <https://era.id/afair/7715/20-tahun-reformasi-mengingat-tuntutan-demonstran>, diakses pada 30 September 2020.

European Justice, Organisation of justice – judicial systems. https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-it-en.do?member=1, diakses 2 November 2020.

Fabian Januarius Kuwado, Pemerintah Buat "Grand Design" Penanggulangan Kelebihan Kapasitas Lapas. <https://sains.kompas.com/read/2018/11/29/19011611/pemerintah-buat-grand-design-penanggulangan-kelebihan-kapasitas-lapas>, diakses pada 2 November 2020.

Faisal, Mengapa Rancangan KUHP Terlalu Berbahaya untuk Disahkan?, <https://tirto.id/mengapa-rancangan-kuhp-terlalu-berbahaya-untuk-disahkan-cPQf>, diakses pada 2 November 2020.

Febrianto Adi Saputro, ICJR: RKUHP tak Jawab Persoalan Kelebihan Kapasitas Penjara.

Federal Ministry of Justice and Consumer Protection, Tasks and Organisation of the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Organisationsplan/Infobroschuere_Englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=5#:~:text=Individual%20cases%20of%20mutual%20legal,Office%20of%20Justice%20in%20Bonn, diakses pada 30 September 2020.

Francoise Travaillot, French Ministry of Justice. http://www.justice.gouv.fr/Saei/9/saei-actu/french_minister.pdf, diakses pada 25 September 2020.

Freshfields Bruckhaus Deringer, Criminal Proceedings in Germany during the Covid-19 Pandemic. <https://riskandcompliance.freshfields.com/post/102g22f/criminal-proceedings-in-germany-during-the-covid-19-pandemic>, diakses pada 30 September 2020.

<https://internasional.republika.co.id/berita/q8b7xa428/icjr-rkuhp-tak-jawab-persoalan-kelebihan-kapasitas-penjara>, diakses pada 2 November 2020.

<https://kontras.org/2020/07/14/kondisi-buruk-lapas-terekspose-kembali-mutlak-reformasi-kebijakan-pidana-harus-perhatikan-lapas/>, diakses pada 2 November 2020.

<https://terasjabar.id/plugin/article/view/10207/beban-biaya-makan-narapidana-di-indonesia-nyaris-rp-1-triliun-per-tahun>, diakses pada 2 November 2020.

Hukumonline.com, Pelaksanaan Teleconference Kesaksian Habibie Merupakan Terobosan Hukum. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol5824/pelaksanaan-iteleconferencei-kesaksian-habibie-merupakan-terobosan-hukum>, diakses pada 14 Oktober 2020.

Indonesia, Surat Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor B-049/A/SUJA/03/2020 Tahun 2020, poin kedua.

Institute for Criminal Justice System, Prospek Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam Pengawasan Penahanan dalam Rancangan KUHP. <http://icjr.or.id/wp-content/uploads/2014/03/HPP-dan-Penahanan-dalam-R-KUHP.pdf>, diakses pada 23 Juli 2020.

Joko Panji Sasongko, ICJR Dorong 20 Hukuman Alternatif Selain Penjara di RKUHP. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180612195019-12-305684/icjr-dorong-20-hukuman-alternatif-selain-penjara-di-rkuhp>, diakses pada 2 November 2020.

Kantor Staf Presiden, Tentang Kantor Staf Presiden. <https://ksp.go.id/tentang-kantor-staf-presiden.html>, diakses pada 11 Agustus 2020.

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Eksistensi Kejaksaan sebagai Lembaga Penuntutan. https://www.kejaksaan.go.id/uplimg/litbang/Eksistensi_Kejaksaan_Sebagai_Lembaga_Penuntutan.pdf, diakses 2 November 2020.

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Profil Kejaksaan. https://www.kejaksaan.go.id/profil_kejaksaaan.php?id=3, diakses 2 November 2020.

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Profil Kejaksaan. https://www.kejaksaan.go.id/profil_kejaksaaan.php?id=3, diakses pada 2 November 2020.

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Profil Kejaksaan. https://www.kejaksaan.go.id/profil_kejaksaaan.php?id=3, diakses pada 2 November 2020.

Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Unit Kejaksaan. https://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaaan.php?idu=28&idsu=34&idke=0&hal=1&id=4193&bc, diakses 2 November 2020.

Kejaksaan Negeri Gunung Kidul, Pengertian & Sejarah Kejaksaan. <http://kejarigunungkidul.go.id/sejarah/#:~:text=Mengacu%20pada%20UU%20tersebut%2C%20maka,di%20bidang%20penuntutan%20secara%20merdeka>, diakses pada 2 November 2020.

Kejaksaan Negeri Purworejo, Pengertian Kejaksaan. <https://kejaripurworejo.go.id/profil/tentang-kejaksaaan/>, diakses pada 2 November 2020.

Kejaksaan Tinggi Daerah Istimewa Yogyakarta, Riwayat Kejaksaan di Nusantara. http://www.kejati-diy.go.id/Riwayat_Kejaksaaan.html, diakses 2 November 2020.

Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Lembaga Setingkat Menteri dan Lembaga Lain. <https://www.menpan.go.id/site/kelembagaan/lembaga-setingkat-menteri-dan-lembaga-lain1>, diakses pada 2 November 2020.

Kepolisian Republik Inodnesia, Sejarah Polri. <https://www.polri.go.id/tentang-sejarah>, diakses pada 11 Agustus 2020.

Kontras, Kondisi Buruk Lapas Terekspos Kembali: Mutlak, Reformasi Kebijakan Pidana Harus Perhatikan Lapas.

LBH Jakarta, *Seorang PRT Menjadi Korban Penyitaan Sewenang-wenang Kepolisian*. <https://www.bantuanhukum.or.id/web/seorang-prt-menjadi-korban-penyitaan-sewenang-wenang-kepolisian/>, diakses pada 23 Juli 2020.

- Library of Congress, France: Government Announces Reforms of Judicial System. <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/france-government-announces-reforms-of-judicial-system/>, diakses pada 28 September 2020.
- Mahkamah Agung, Tugas Pokok dan Fungsi. <https://www.mahkamahagung.go.id/id/tugas-pokok-dan-fungsi>, diakses pada 1 Oktober 2020.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Kontroversial MK. <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=10827>, diakses pada 19 September 2020.
- Michael Scharff, Translating Vision into Action: Indonesia's Delivery Unit 2009–2012, hal 2. <https://successfulties.princeton.edu/publications/translating-vision-action-indonesias-delivery-unit-2009-2012>, diakses pada 20 Juli 2020. Hal
- Minister de la Justice, Projet de loi de programmation 2018-2022 et de reforme por law Justice. http://www.justice.gouv.fr/art_pix/dp_pjl_justice.pdf, diakses pada 28 September 2020.
- Mohammad Fandi Denisatria, Mahkamah Agung sebagai Negative Legislator dan Positive Legislator. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5c062fbc83162/mahkamah-konstitusi-sebagai-inegative-legislator-i-dan-ipositve-legislator-i/>, diakses pada 15 Oktober 2020.
- Muzer, Wakil Jaksa Agung Dalam Talk Show, Arah Kebijakan Kejaksaan Dalam Integrated Criminal Justice Mendatang. <https://www.adhyaksafoto.com/2019/02/wakil-jaksa-agung-dalam-talk-showarah.html>, diakses 2 November 2011.
- National Assembly, Summary Sheet No. 24: The Standing Committees. <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-organes-de-l-assemblee-nationale/les-commissions-Permanentes>, diakses pada 28 September 2020.
- Office of the Attorney General, Impelementation Memorandum for Heads of Department Components. <https://www.justice.gov/ag/page/file/1236906/download>, diakses pada 23 September 2020.

Pandoe Pramoe Kartika, Politik Hukum Kejaksaan Republik Indonesia dalam Pemberantasan Korupsi Pada Era Pemerintahan Presiden Joko Widodo. diakses pada 2 November 2020.

Prabowo, Ya Ampun! 60% Penghuni Lapas di Indonesia Kasus Narkoba. <https://nasional.okezone.com/read/2017/05/17/337/1693648/ya-ampun-60-penghuni-lapas-di-indonesia-kasus-narkoba>, diakses pada 2 November 2020.

Reda Manthovani, Menelisik Landasan Hukum Persidangan Perkara Pidana Secara Daring. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f0ed2e58d0d9/menelisik-landasan-hukum-persidangan-perkara-pidana-secara-daring-oleh--reda-manthovani?page=2>, diakses pada 27 Juli 2020.

Rinaldi Ikhsan Nasrulloh, Indonesia harus kurangi pengiriman orang ke penjara dan terapkan keadilan restorative. <https://theconversation.com/indonesia-harus-kurangi-pengiriman-orang-ke-penjara-dan-terapkan-keadilan-restoratif-106801>, diakses pada 2 November 2020.

Rosita, Dian. "Kedudukan Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Negara Di Bidang Penuntutan dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Ius Constituendum*, Vol. 3, 2018.

Senat, Standing Committees. <http://www.senat.fr/role/fiche/comperm.html>, diakses pada 29 September 2020.

Supriyadi Widodo Eddyono, Overcrowding yang Menghantui Lapas di Indonesia. <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/07/12130041/.overcrowding.yang.menghantui.lapas.di.indonesia.?page=all>, diakses pada 2 November 2020.

Supriyadi Widodo Eddyono, Overcrowding yang Menghantui Lapas di Indonesia. <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/07/12130041/.overcrowding.yang.menghantui.lapas.di.indonesia.?page=all>, diakses pada 2 November 2020.

Tempo.co, Hakim Setuju 16 Saksi Ba'asyir Diperiksa Via Teleconference. <https://nasional.tempo.co/read/319029/hakim-setuju-16-saksi-baasyir-diperiksa-via-teleconference/full&view=ok>, diakses pada 14 Oktober 2020.

The United States Department of Justice, Attorney General William P. Barr Announces the Establishment of the Presidential Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice. <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-william->

[p-barr-announces-establishment-presidential-commission-law#:~:text=Commissioners%20on%20the%20Presidential%20Commission,the%20Administration%20of%20Justice%20include%3A&text=Vice%2DChair%3A%20Katharine%20Sullivan%2C,Director%2C%20Federal%20Bureau%20of%20Investigation,](#) diakses pada 23 September 2020.

Triya IR, Pengangkatan Kapolri dan Panglima TNI Harus Persetujuan DPR. <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=12538>, diakses pada 29 September 2020.

United States House of Representatives, The Legislative Process. <https://www.house.gov/the-house-explained/the-legislative-process>, diakses pada 21 September 2020.

University of Minnesota, Federalism. <https://open.lib.umn.edu/criminallaw/chapter/1-1-federalism/>, diakses pada 20 September 2020.

Widha Sinulingga, Kedudukan Lembaga Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. <https://dspace.uii.ac.id/bitstream/handle/123456789/9233/WIDHA%20SINULINGGA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, diakses pada 2 November 2020.

Widha Sinulingga, Kedudukan Lembaga Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. <https://dspace.uii.ac.id/bitstream/handle/123456789/9233/WIDHA%20SINULINGGA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, diakses pada 2 November 2020.

Yusril Ihza Mahendra, Kedudukan Kejaksaan dan Posisi Jaksa Agung Dalam Sistem Presidensial Di Bawah UUD 1945. <http://yusril.ihzamahendra.com/2010/08/20/kedudukankejaksaan-dan-posisi-jaksa-agung-dalam-sistem-presidensial-di-bawah-UUD-1945-oleh-prof-dryusril-ihza-mahendra-pondahuluan-hampir-seluruh-negara-modern-di-du/>, diakses pada 2 November 2020.

Wawancara dan Focus Group Discussion

Direktorat Hukum dan Regulasi Bappenas, dilaksanakan pada tanggal 20 November 2020.

Direktorat Hukum dan Regulasi Bappenas, dilaksanakan pada tanggal 17 November 2020.

Direktorat Hukum dan Regulasi Bappenas, dilaksanakan pada tanggal 27 Oktober 2020.

Sonata Lukman, S.H., Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri Kejaksaan Agung Republik Indonesia, dilaksanakan pada tanggal 2 November 2020.

Sugeng Purnomo, Deputi Bidang Koordinasi Hukum dan Hak Asasi Manusia Kemenko Polhukam, dilaksanakan pada 3 November 2020.

Djoko Pudjirahardjo, Kepala Pusat Perencanaan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, dilaksanakan pada tanggal 27 Oktober 2020.

Dian Rositawati, pada *Focus Group Discussion* (FGD): Penyusunan Kajian Kerangka Kelembagaan dalam Rangka Pemantauan Proses Penegakan Hukum dan Pelaksanaan Sistem Peradilan yang diselenggarakan oleh Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas, dilaksanakan pada tanggal 18 September 2020.

