

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Harmoni Pengaturan Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Imam Suroso*

imam.suroso@unitomo.ac.id

Abstract

Starting from the Separation of the National Police of the Republic of Indonesia (Indonesian National Police) and National Tentana Indonesia (TNI), with the Decree of the People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia Number VI / MPR / 2000, and continued with the establishment of Law Number 2 of 2002 concerning the Republic of Indonesia National Police amendment to Law Number. 28 of 1997 and Law Number. 13 of 1961 concerning the National Police of the Republic of Indonesia. In these changes there are legal problems, and need to be studied. By using clear legal theories and concepts, it is hoped that they can find answers to the legal problems of regulating the cessation of investigations by police investigators.

Keywords: Harmony of regulation of termination of investigation by the National Police.

Abstrak

Berawal dari Pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dan Tentana Nasional Indonesia (TNI), dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000, dan dilanjutkan dengan pembentukan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai perubahan atas Undang-undang Nomor. 28 Tahun 1997 dan Undang-undang Nomor. 13 Tahun 1961 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam perubahan tersebut terdapat problematika hukum, dan perlu dilakukan kajian. Dengan menggunakan teori dan konsep hukum yang jelas diharapkan dapat menemukan jawaban terhadap problematika hukum atas pengaturan penghentian penyidikan oleh penyidik Polri.

Kata Kunci : Harmoni pengaturan penghentian penyidikan oleh Polri.

1. PENDAHULUAN

Penelitian hukum ini dilakukan dengan latar belakang, pengalaman dan pekerjaan sehari-hari penulis sebagai anggota Polri di bidang hukum Kepolisian Daerah Jawa Timur. Berawal dari pemisahan POLRI dari TNI berdasarkan TAP MPR Nomor. VI/MPR/2000 dan TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, disebutkan bahwa TNI merupakan alat negara yang berperan sebagai alat Pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan Polri merupakan alat negara yang berperan dalam

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

memelihara Keamanan, ketertiban masyarakat, penegakan hukum, pelindung, pengayom dan pelayanan kepada masyarakat.

Dari pemisahan tersebut, berdampak pada perubahan karakter pada lembaga maupun organ kepolisian yang bersifat militeristik menjadi sipil murni. Hal dimaksud, sebagai harapan bagi masyarakat pencari keadilan dalam penegakan hukum benar-benar dapat terlindungi dan terlayani kepentingannya secara baik oleh Polri.

Namun di dalam pengaturan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri tersebut, terdapat ketentuan yang saling tumpang tindih, yaitu:

- Pasal 2, menyebutkan “Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan Keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, pelindung, pengayom dan pelayanan kepada masyarakat”.

Dalam hal ini fungsi kepolisian masuk dalam ranah (*domain*) administrasi, apabila Polri sebagai Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan Surat Keputusan yang berupa Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan berdasarkan kewenangan yang ada, kemudian timbul sengketa, maka penyelesaiannya melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), sesuai dengan ketentuan Pasal 47 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

- Pasal 16 ayat (1), menyebutkan “Dalam menyelenggarakan tugas di bidang proses pidana Polri berwenang mengadakan penghentian penyidikan”. Dalam hal ini fungsi kepolisian masuk dalam ranah (*domain*) hukum pidana.

Dengan demikian, apabila Polri mengeluarkan Surat Keputusan yang berupa Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan kemudian timbul sengketa, maka penyelesaiannya melalui Peradilan Umum (Pengadilan Negeri). Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 77 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Berdasarkan kedua ketentuan tersebut terdapat ketidak jelasan apabila timbul suatu sengketa, sebab Sarat Ketetapan Penghentian Penyidikan merupakan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (*beschikking*) yang diterbitkan oleh penyidik Polri, sedangkan penyelesaiannya melalui praperadilan oleh Pengadilan Negeri atau peradilan umum.

Dalam Pasal 109 ayat (2) KUHAP disebutkan : penghentian penyidikan dilakukan karena terdapat tidak cukup bukti, atau peristiwa tersebut ternyata bukan perkara pidana atau demi hukum, penghentian penyidikan dilakukan pada hakekatnya memberikan kepastian hukum terhadap penyidikan perkara pidana, maka Polri menerbitkan Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan. Akan

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

tetapi kekeliruan dalam penghentian penyidikan yang berakibat menimbulkan kerugian bagi seseorang atau pihak yang berkepentingan, maka seseorang atau pihak dimaksud hanya dapat mengajukan permohonan praperadilan melalui Pengadilan Negeri (vide Pasal 77 KUHAP).

Berkaitan dengan adanya permasalahan tersebut, yaitu dalam hal penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik Polri, dengan menerbitkan surat ketetapan penghentian penyidikan. Disamping itu, dalam hal penyelesaian sengketa penghentian penyidikan yang berupa surat ketetapan penghentian penyidikan oleh penyidik Polri, sesuai ketentuan Pasal 77 KUHAP, Pengadilan Negeri (peradilan umum) berwenang untuk memeriksa dan memutus sah/tidaknya perkara tersebut, namun apabila dikaitkan dengan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002, yang menyebutkan “fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan”, berbicara fungsi pemerintahan masuk dalam ranah (domain) administrasi. Sehingga apabila timbul sengketa tentang penghentian penyidikan, penyelesaiannya menjadi kompetensi absolute Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini terjadi tumpang tindih kewenangan peradilan dan menjadi tidak harmonis (*disharmonis*).

Walaupun kenyataan ada ketidak sempurnaan dalam pengaturan perundang-undangan, yaitu adanya pertentangan norma/kaidah dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, dan terjadinya tumpang tindih kewenangan peradilan, dalam penyelesaian sengketa penghentian penyidikan oleh penyidik Polri. Sepanjang belum ada perubahan, maka Polri dalam melakukan penghentian penyidikan masih tetap berpegang pada ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf (h) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian dan Pasal 7 ayat (1) huruf (i) jo Pasal 109 ayat (2) KUHAP, begitu juga terhadap penyelesaian sengketa penghentian penyidikan tersebut, masih tetap diselesaikan melalui praperadilan oleh Pengadilan Negeri (peradilan umum), yang didasarkan pada Pasal 77 KUHAP.

Adanya problematika hukum tersebut telah mendorong semangat penulis untuk melakukan penelitian dan kajian hukum melalui pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat permasalahan yang ada, yaitu :

1. Mengapa terjadi disharmoni hukum dalam pengaturan Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan oleh Polri, dan apa akibat hukumnya ?
2. Apakah Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan Polri dapat diklasifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara dan apa implikasi hukumnya ?

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

2. METODOLOGI

Metode penelitian, merupakan prosedur dan teknik untuk menjawab permasalahan yang akan dilakukan oleh peneliti, oleh karena itu, penggunaan metode penelitian hukum senantiasa disesuaikan dengan kebutuhan penelitian itu sendiri.

Penulisan ini merupakan penelitian hukum normatif, di mana penulis mempelajari dan mengkaji berbagai peraturan perundang – undangan yang terkait dengan penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik Polri, yang nantinya akan ditemukan sebuah jawaban dari permasalahan yang diteliti secara yuridis, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan perbandingan.

Sumber bahan hukum : primer (perundang-undangan), sekunder (kepuustakaan, makalah, artikel, jurnal dan karya tulis) dan tersier (kamus hukum, bahasa indonesia, bahasa inggris dan katalog).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembahasan *pertama*, di dalam Pembahasan permasalahan tersebut, penulis menggunakan Teori perubahan dan Teori Penggolongan/pengelompokan/ pembagian hukum yang berfungsi sebagai *grand theory* yang dipergunakan oleh penulis sebagai pisau analisis terhadap kedua permasalahan hukum dimaksud. Alasan penulis menggunakan teori perubahan adalah, berawal dari pemisahan Polri dari TNI bukan semata-mata merupakan kebijakan pemerintah, akan tetapi merupakan gerakan massa yang menuntut adanya suatu perubahan (*reformasi*) terhadap pemerintahan Indonesia, yang di dalamnya termasuk pemisahan Polri dari TNI. Selanjutnya pemisahan tersebut disahkan (*legalization*) dengan Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia.

Beranjak dari pemisahan Polri dan TNI tersebut, banyak terjadi perubahan pada kepolisian, baik yang menyangkut kelembagaan, struktur organisasi maupun peraturan perundang-undangan tentang kepolisian, untuk itu penulis menggunakan teori perubahan sebagai pisau analisis terhadap perubahan dimaksud, sesuai dengan aliran histories Carl Von Savigny, yang dikenal dengan teori “Jiwa Bangsa” bahwa “*hukum sebagai gejala sosial, tumbuh dan berkembang secara bersamaan dengan jiwa suatu bangsa*” .

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Secara hierarki perubahan peraturan perundang-undangan tentang Polri, yaitu Pasal 30 ayat (4) dan (5) UUD 1945 dalam perubahan kedua Tahun 2000, menyebutkan menyebutkan “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”.

Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dilanjutkan dengan pembentukan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai perubahan atas Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Perubahan atas peraturan perundang undangan kepolisian tersebut berimplikasi sangat luas, karena tidak hanya menyangkut kedudukan dan struktur organisasi polri, akan tetapi juga menyangkut substansi, dan budaya kepolisian. Karena banyak terjadi perubahan dalam peraturan perundang- undangan yang menyangkut kepolisian, maka penulis sependapat dengan teori Carl Von Savigny sebagai pisau analisis terhadap suatu perubahan undang-undang kepolisian tersebut terjadi tumpang tindih (*over lapping*) di dalam pengaturan antara Pasal 2 dan Pasal 16 Undang-undang No.2 Tahun 2002 tentang kepolisian tersebut .

Teori Penggolongan/pengelompokan/pembagian hukum, menurut C.V. Vollenhoven, dengan menggunakan cara berfikir Montesquieu yang dikenal dengan pembagian kekuasaan yang disebut ajaran Trias Politica, tetapi Vollenhoven memisahkan badan/kekuasaan Kepolisian secara khusus, sehingga menimbulkan suatu ajaran Catur Praja.⁷ Disini Montesquieu memisahkan antara legislative, judicative dan executive, sedangkan C. Van Vollenhoven memisahkan antara Regeling (*legislative*), Bestuur (*Executive*), Rechtspraak (*Judicative*) dan Politie (Polisi) pemisahan khusus

Disamping itu C. Van Vollenhoven membedakan Regeering (Pemerintahan dalam arti luas) dan Bestuur (Pemerintahan dalam arti sempit) yang meliputi Pemerintahan dalam arti luas (Regeering) minus Regeling, Rechtspraak dan Politie.

Selanjutnya penggolongan hukum dalam suatu negara ada 4 bidang, yaitu :

- a. Hukum Tata Negara mengatur tentang kewenangan organ-organ/perangkat negara (Regeling, Bestuur, Rechtspraak dan Politie).
- b. Hukum Tata Usaha Negara mengatur tentang cara tindak hukum bagi organ-organ/perangkat negara (Regeling, Bestuur, Rechtspraak dan Politie).
- c. Hukum pidana materiil, dan
- d. Hukum perdata materiil merupakan hukum privat.

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Dengan demikian bahwa Politie (Polri) berada dalam Hukum Tata Negara dalam arti tidak bergerak (*motionless*), pengaturan tentang kewenangannya dan berada dalam Hukum Tata Usaha Negara (Administrasi) dalam arti bergerak (*in motion*) melaksanakan fungsi atau aktifitasnya.

Pembahasan *kedua*, menggunakan teori penegakan hukum :

Teori penegakan hukum berfungsi sebagai *middle range* dipergunakan untuk membahas permasalahan 1, yaitu mengapa terjadi disharmoni hukum dalam pengaturan surat ketetapan penghentian penyidikan Polri, dan apa akibat hukumnya ?

Sebagai alasan penulis menggunakan teori perubahan dan teori penegakan hukum adalah karena adanya perubahan beberapa substansi dalam Undang-undang nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian, setelah dilakukan kajian hukum dan dianalisis bahwa adanya norma/kaidah hukum dalam undang-undang tersebut, terjadi tumpang tindih (*over lapping*) antara Pasal 2 yang substansinya menyebutkan “fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara” merupakan ranah (domain) administrasi atau Tata Usaha Negara, dengan Pasal 16 ayat (1) huruf (h) menyatakan “penyidik polri dalam melakukan proses penyidikan perkara pidana berwenang mengadakan penghentian penyidikan” merupakan domain (ranah) hukum pidana.

Menurut konsep hukum Karl Marx mengungkapkan, bahwa yang menjadi dasar teori konflik adalah dalam konsepsi mendasar tentang masyarakat kelas dan perjuangannya, yaitu ketegangan antara kaum proletar dan kaum *borjuis* mendorong terbentuknya gerakan sosial besar, yaitu *revolusi*. Bahwa dalam hal tersebut menggambarkan adanya perbedaan yang mendasar antara dua kelompok yang berbeda kelas, sehingga menimbulkan pertentangan dan mendorong terbentuknya gerakan sosial yang besar yaitu *revolusi*. Pendapat Karl Marx tersebut dapat ditarik kesimpulan, bahwa konflik terjadi karena adanya pertentangan atau perbedaan antara dua kelompok yang dapat menimbulkan ketegangan yang menjadikan gerakan sosial menuju suatu perubahan. Hal ini apabila dikaitkan dengan keberadaan ketentuan di dalam Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002, yang menyebutkan “fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan” merupakan domain (ranah) administrasi, ketentuan ini menimbulkan pertentangan atau perbedaan, apabila dikaitkan dengan ketentuan di dalam Pasal 16 UU No. 2 Tahun 2002 yang menyebutkan “Polri dalam melaksanakan tugas di bidang proses penyidikan perkara pidana berwenang, antara lain mengadakan penghentian penyidikan”, merupakan domain (ranah) hukum pidana. Bahwa keberadaan kedua ketentuan atau norma/kaidah dalam UU No.2 Tahun 2002 tersebut, memiliki ranah yang berbeda dan menimbulkan

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

ketidak selarasan, kesesuaian, atau kecocokan/pas dan keseimbangan antara ketentuan yang satu dengan ketentuan yang di dalam peraturan perundang-undangan.

Selain itu dalam hal penyelesaian sengketa yang timbul akibat penghentian penyidikan dengan diterbitkannya surat ketetapan penghentian penyidikan oleh penyidik Polri, yang berdasarkan pada Pasal 77 KUHAP, Pengadilan Negeri (peradilan umum) berwenang memeriksa dan memutus tentang sah/tidaknya penghentian penyidikan yang berupa surat ketetapan penghentian penyidikan. Hal ini terjadi tumpang tindih kewenangan peradilan dan menjadi tidak harmonis (*dishamoni*), apabila dikaitkan dengan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002 yang menyebutkan “fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara” merupakan ranah (*domain*) administrasi atau Tata Usaha Negara dan apabila terjadi sengketa menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.

Polri sebagai alat negara penegak hukum, dalam melaksanakan penegakan hukum, Polri dituntut berubah secara dinamis dalam menghadapi segala perkembangan dan dinamika hukum terhadap tuntutan masyarakat, dengan memiliki kemampuan pengetahuan yang memadai, teknologi dan informasi yang dapat mengakses dengan cepat. Karena adanya tuntutan tersebut, Polri harus memiliki kemampuan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan sebaik-baiknya, dan dapat membuktikan diri sebagai salah satu alat negara penegak hukum yang profesional dan mandiri.

Berkaitan dengan penegakan hukum, penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh Lawrence M Friedman yang dikenal dengan teori “*Legal System*” yang terdiri dari 3 (tiga) komponen pokok,⁹ yaitu :

1. Substansi (*substance of the rules*), yang berupa perundang-undangan.
2. Struktur (*structure*), yang berupa aparat penegak hukumnya.
3. Budaya Hukum (*legal culture*), yang berupa dukungan masyarakat.

Ketiga komponen tersebut terkait satu sama lainnya, saling mendukung dan saling melengkapi, karena sekalipun struktur hukumnya (Hakim, Jaksa, Polisi) baik, namun tidak didukung oleh substansi dan budaya hukum, maka upaya penegakan hukum tidak akan lebih hanya sekedar “*blueprint*” atau “*design*” saja.

Menurut pendapat Lawrence M Friedman tersebut di atas, bahwa dalam penegakan hukum, Polri selaku penyidik dalam melakukan proses penyidikan, agar berpegang pada norma-norma hukum atau kaidah-kaidah hukum, di samping memperhatikan perkembangan dan tuntutan

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

masyarakat dalam hidup berbangsa dan bernegara. Mengingat kesadaran hukum masyarakat semakin tinggi, dan semakin kritis terhadap persoalan-persoalan yang sedang di hadapi. Untuk itu Kepolisian sebagai penyidik dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya di bidang penyidikan, dituntut lebih profesional, proposional dan transparan. Di samping itu juga tetap memperhatikan norma-norma hukum yang bertalian dengan perlindungan hak-hak terdakwa atau tersangka, yang merupakan asas persamaan hak di muka hukum, sebagaimana tersebut dalam

Pasal 50 s/d 68 KUHAP, yaitu :

- a. Hak untuk segera diperiksa, diajukan kepengadilan dan diadili;
- b. Hak untuk mengetahui dengan jelas dan bahasa yang dimengerti olehnya tentang apa yang disangkakan dan apa yang didakwakan;
- c. Hak untuk memberikan keterangan secara bebas kepada penyidik dan hakim;
- d. Hak untuk mendapat juru bahasa;
- e. Hak untuk mendapat bantuan hukum pada setiap tingkat pemeriksaan;

Selanjutnya Heri Tahir menegaskan, bahwa dalam proses penegakan hukum, ada dua aspek yang acapkali saling berbenturan, yakni aspek kepentingan umum dan aspek kepentingan individu. Kepentingan umum disatu pihak, menghendaki terciptanya ketertiban masyarakat (*Social orde*), sedangkan kepentingan individu dilain pihak menghendaki adanya kebebasan individu. Untuk itu, diperlukan adanya “harmonisasi” antara dua kepentingan yang berbeda ini, sehingga dapat tercipta ketertiban dan keadilan dalam masyarakat

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk menegakkan norma, untuk itu penegak hukum harus memahami benar-benar spirit hukum yang mendasari peraturan hukum yang harus ditegakkan, dalam hal ini akan bertalian dengan berbagai dinamika yang terjadi dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan (*law making process*). Disisi lain dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut adalah keseimbangan, keselarasan, dan keserasian antara kesadaran hukum yang ditanamkan dari atas oleh penguasa dengan perasaan hukum yang bersifat spontan dari rakyat.

Berkaitan dengan hal tersebut, perlu adanya harmonisasi hukum dalam pengaturan perundang-undangan, menurut Kusnu Goesniadhie harmonisasi hukum adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan atau hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum atau adanya disharmonisasi hukum. Upaya atau proses untuk merealisasikan keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan dan keseimbangan di antara norma-

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum.

Pendapat lain tentang harmonisasi diungkapkan oleh Wicipto Setiadi, dalam artikelnya menurut beliau pengharmonisasian adalah upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik yang lebih tinggi atau yang sederajat, ataupun yang lebih rendah dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*)

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam penyusunan peraturan perundang - undangan diperlukan perharmonisasian, agar ada keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan dan keseimbangan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan. Untuk memahami lebih jauh tentang perharmonisasian, sebagaimana yang disampaikan oleh Ignatius Mulyono dalam makalahnya berjudul “Kebijakan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Peraturan Perundang-undangan, Khususnya Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang (RUU) oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011”

Hasil dari Pembahasan permasalahan 1, adalah sebagai berikut :

Penulis sependapat dengan menggunakan teori Carl Von Savigny, yang dikenal dengan teori “Jiwa bangsa” sebagai pisau analisis terhadap UU No. 2 Tahun 2002 perubahan dari UU No. 28 Tahun 1997 perubahan dari UU No. 13 Tahun 1961 tentang Polri, adanya perubahan tersebut harus persesuaian, serasi, dan selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Namun berdasarkan kajian dan analisa hukum, bahwa dalam pengaturan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002 menyebutkan “fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan” merupakan domain administrasi, sedangkan dalam Pasal 16 mengatur “wewenang Polri dalam melaksanakan proses pidana” domain hukum pidana, hal ini masih terjadi tumpang tindih (*over lapping*). Berkaitan dengan hal tersebut, berdasarkan ketentuan Pasal 77 KUHAP, bahwa penyelesaian sengketa Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan yang diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Negeri atau Peradilan Umum, apabila dikaitkan dengan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002 terjadi *disharmoni*, karena Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan merupakan keputusan tata usaha negara

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

(*beschikking*) menjadi kompetensi *absolute* Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana Pasal 47 UU No.5/1986 PTUN.

Adanya (*overlapping*) tumpang tindih norma dan disharmoni hukum tersebut, diperlukan adanya perubahan pengaturan di dalam perundang-undangan dimaksud yang disesuaikan atau diselaraskan dengan perkembangan jiwa bangsa Indonesia, sebagaimana teori Von Savigny.

Adanya permasalahan hukum di dalam penegakan hukum tersebut penulis sependapat dengan teori Lawrence M Friedman, yang dikenal dengan teorinya “Legal system” yang terdiri dari 3 komponen, yaitu : *structure* (aparatur hukum), *substance of the rules* (peraturan perundang-undangan), *legal culture* (masyarakat), ketiga hal ini saling terkait tidak terpisahkan dalam pelaksanaan penegakan hukum. Heri Tahir menambahkan ada dua aspek yang acapkali sering berbenturan, yakni aspek kepentingan umum dan aspek kepentingan individu. Kepentingan umum menghendaki terciptanya tertib masyarakat, sedangkan individu menghendaki adanya kebebasan. Untuk itu, diperlukan adanya “*harmonisasi*” antara dua kepentingan yang berbeda, sehingga dapat tercipta ketertiban dan keadilan dalam masyarakat.

Berdasarkan teori Friedman dan Heri Tahir tersebut, bahwa dalam hal penyelesaian sengketa penghentian penyidikan oleh penyidik Polri yang berupa Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan, sesuai dengan Pasal 77 UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP adalah Pengadilan Negeri (peradilan umum) yang berwenang untuk memeriksa dan memutus sengketa dimaksud, namun apabila dikaitkan dengan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002, bahwa Polri “menyelenggarakan fungsi pemerintahan”, maka terjadi tidak sesuai atau tidak selaras dan/atau menjadi tidak harmonis (*disharmoni*), bertentangan dengan *asas lex specialis derogat lex generalis* (undang-undang yang khusus dapat mengesampingkan undang-undang yang berlaku umum) serta bertentangan dengan *asas lex posteriori derogat lex priori* (undang-undang yang baru dapat mengesamping undang-undang yang lama).

Pembahasan *ketiga*, menggunakan Teori wewenang :

Teori wewenang berfungsi sebagai *applied theory* dipergunakan untuk membahas permasalahan 2, yaitu apakah surat ketetapan penghentian penyidikan Polri dapat diklasifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara dan implikasi hukumnya ?

Sebagai alasan penulis menggunakan teori perubahan dan wewenang, yaitu untuk mengkaji secara teori apakah surat ketetapan penghentian penyidikan dapat diklasifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, apabila dikaitkan dengan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002 yang

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

substansi menyebutkan “fungsi Kepolisian adalah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat”. Menurut Sadjijono, fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan dimaksud, masuk pada tugas dan wewenang administrasi.

Di dalam kamus praktis bahasa Indonesia istilah wewenang dari kata “wenang” yang mengandung arti hak dan kekuatan untuk melakukan sesuatu.¹⁴ M. Hadjon menyatakan istilah wewenang dipergunakan dalam bentuk kata benda. Istilah tersebut sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Kita serahkan saja kepada ahli bahasa untuk menjelaskan manakah yang lebih tepat “wewenang atautkah kewenangan”. Di dalam istilah hukum Belanda, bahwa istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah *bevoegdheid*, istilah tersebut juga terdapat dalam konsep hukum publik.

Dalam kepustakaan hukum administrasi Belanda, wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena obyek administrasi adalah wewenang pemerintahan (*bestuur bevoegdheid*). Sebagai konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu :

- Komponen pengaruh, bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
- Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.
- Komponen konformitas hukum, adalah mengandung makna adanya standard wewenang yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (jenis wewenang tertentu).

Dalam hal penulisan tentang wewenang ini, penulis membatasi pada wewenang pemerintahan (*bestuur bevoegdheid*), yang terkait dengan wewenang kepolisian.

Bermula dari perubahan lembaga Kepolisian, baik yang berhubungan dengan struktur organisasi, kedudukan Polri, peraturan perundang-undangan tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, maupun perubahan terhadap kultur atau budaya perilaku dan moralitas setiap anggota Polri.

Dalam melakukan perubahan tersebut sejalan dengan makna yang digambarkan seperti semangat Bacon, yaitu “menimbulkan perubahan yang luar biasa pada hakikat tujuan penelitian ilmiah”. Sejak zaman kuno tujuan ilmu adalah untuk mencari kearifan, dengan memahami tatanan alam dan kehidupan yang harmonis dengan alam. Ilmu dicari “demi keagungan Tuhan” atau seperti ungkapan Cina untuk “mengikuti tatanan alam” dan “mengalir dalam aliran Tao”.¹⁷

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Berkaitan dengan pendapat Bacon tersebut, bahwa Polri sebagai penyidik dalam melakukan proses penyidikan terhadap suatu perkara pidana, perlu dilakukan kajian hukum, mengingat adanya perubahan dan perkembangan hukum yang terkait dengan tugas dan kewenangan Polri, khususnya dalam hal Polri melakukan tindakan penghentian penyidikan, terhadap proses suatu perkara pidana dengan menerbitkan surat ketetapan penghentian penyidikan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf i UU No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP jo Pasal 16 ayat (1) huruf h UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, secara teori hal tersebut merupakan ranah (domain) hukum pidana, akan tetapi apabila dikaitkan dengan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002, yang menyatakan bahwa “fungsi kepolisian merupakan satu fungsi pemerintahan”, maka Polri dalam menyelenggarakan tugas dan wewenangnya di bidang penegakan hukum, khususnya dalam hal penghentian penyidikan dengan menerbitkan surat Ketetapan penghentian penyidikan, adalah dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan, oleh karena itu secara teori merupakan ranah (domain) hukum administrasi.

Menurut Sadjijono, fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan dimaksud, masuk pada tugas dan wewenang administrasi. sedangkan obyek hukum administrasi menurut Philipus M. Hadjon adalah wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*),¹⁸ yang ruang lingkupnya tidak hanya meliputi wewenang untuk membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), akan tetapi juga semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya, seperti menegakkan hukum, melindungi, mengayomi dan melayani kepada masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut, bahwa Surat ketetapan penghentian penyidikan yang diterbitkan oleh penyidik Polri dapat dikategorikan atau diklasifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, sebuah ketetapan atau keputusan (*beschikking*) merupakan produk badan atau pejabat tata usanegara, menurut Sjachran Basah, “*beschikking*” adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum yang secara konseptual dan teoritis masuk dalam ranah hukum administrasi dan apabila timbul sengketa, yang memiliki kewenangan absolute untuk menyelesaikan sengketa adalah Peradilan Tata Usaha Negara, secara normatif diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang diubah menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyebutkan “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

konkrit, individual dan final dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986, istilah “penetapan tertulis” menunjukkan kepada isi dan bukan pada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formatnya seperti surat keputusan pengangkatan atau pemberhentian pegawai negeri sipil (PNS) dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan, karena untuk kemudahan segi pembuktian.

Kewenangan secara absolute untuk menyelesaikan sengketa surat ketetapan penghentian penyidikan yang diterbitkan oleh penyidik Polri adalah Peradilan Tata Usaha Negara, secara normatif diatur Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara atau UU No. 51 Tahun 2009 tentang perubahan atas UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyebutkan “Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara”.

Namun dalam hal penyelesaian sengketa penghentian penyidikan oleh penyidik Polri yang berupa Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan, sesuai dengan Pasal 77 UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP adalah Pengadilan Negeri (peradilan umum), dan apabila dikaitkan dengan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri tersebut di atas menjadi *disharmoni*, dan bertentangan dengan asas *lex specialis derogat lex generalis*.

Selain dari pada itu bahwa UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana dibuat pada tahun 1981, sedangkan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dibuat pada Tahun 1986, terkait dengan kewenangan peradilan untuk penyelesaian sengketa Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan tersebut, bertentangan dengan asas *lex posteriori derogat lex priori*.

Hasil dari pembahasan permasalahan 2, adalah sebagai berikut :

Penulis sependapat dengan teori Philipus M Hadjon, bahwa dalam Pasal 2 UU No.2 Tahun 2002 tentang Polri, menyebutkan “fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan” hal dimaksud masuk pada tugas dan wewenang administrasi, sedangkan obyek hukum administrasi, menurut Hadjon adalah wewenang pemerintahan, yang ruang lingkungnya tidak hanya meliputi wewenang untuk membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), akan tetapi juga semua wewenang

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

dalam rangka melaksanakan tugasnya, seperti menegakkan hukum, melindungi, mengayomi dan melayani kepada masyarakat. Dengan demikian Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan dapat dikategorikan atau dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (*beshikking*).

Mengingat bahwa surat ketetapan penghentian penyidikan yang diterbitkan oleh penyidik Polri merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, sebuah ketetapan atau keputusan (*beschikking*) merupakan produk badan atau pejabat tata usaha negara, menurut Sjachran Basah, "*beschikking*" adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum yang secara konseptual dan teoritis masuk dalam ranah hukum administrasi dan apabila timbul sengketa, yang memiliki kewenangan absolute untuk menyelesaikan sengketa adalah Peradilan Tata Usaha Negara, secara normatif diatur Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara atau UU No. 51 Tahun 2009 tentang perubahan atas UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyebutkan "Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara".

Dengan demikian, bahwa surat ketetapan penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik Polri, dapat diklasifikasikan sebagai keputusan keputusan tata usaha negara (*beschikking*) dan apabila timbul sengketa menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Sekalipun di dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengecualikan tidak masuk sebagai keputusan tata usaha negara, namun sifat dan karakter "Keputusan Tata Usaha Negara" masih tetap melekat dan tidak berubah. Justru keberadaan Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 tersebut telah mencampur adukkan antara konsep hukum dengan kompetensinya. Untuk itu diperlukan kajian hukum normatif, bersifat evaluatif terhadap keberadaan Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 tersebut, apakah masih relevan, karena sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dinamika hukum. dengan melalui penelitian dan kajian hukum inilah, untuk meluruskan kembali agar adanya keselarasan, keserasian, kesesuaian, kecocokan/pas dan keharmonisan antara ketentuan yang satu dengan ketentuan yang lain dan perundang-undangan yang satu dengan perundang-undangan yang lain.

4. KESIMPULAN

Dari hasil dan analisa kedua permasalahan hukum tersebut, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Dalam pengaturan Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan oleh Polri pada UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, masih terjadi tumpang tindih (*overlapping*) antara Pasal. 2 UU No. 2

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Tahun 2002 yang menyebutkan “fungsi kepolisian adalah fungsi pemerintahan” merupakan domain (ranah) tata usaha negara (administrasi), dengan Pasal. 16 ayat (1) menyebutkan “Polri dalam melaksanakan tugas di bidang proses penyidikan perkara pidana” merupakan domain (ranah) hukum pidana.

2. Di dalam hal penyelesaian sengketa surat ketetapan penghentian penyidikan oleh Polri, tidak sesuai atau tidak selaras dan tidak konsisten, karena tidak sesuai dengan kompetensinya dan menimbulkan tidak harmonis (*disharmoni*) antara UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana dengan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Karena sengketa surat ketetapan penghentian penyidikan oleh Polri, merupakan sengketa tata usaha negara/administrasi, oleh karena itu penyelesaiannya menjadi kompetensi *absolute* Peradilan Tata Usaha Negara (vide Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986), namun secara normatif diatur dalam Pasal 77 KUHAP penyelesaian terhadap sengketa tersebut dilakukan oleh Pengadilan Negeri (peradilan umum).
3. Secara teori surat ketetapan penghentian penyidikan dapat diklasifikasikan atau dikategorikan sebagai keputusan tata usaha negara (*beschikking*), karena berdasarkan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, menyebutkan “fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara”, berbicara tentang pemerintahan domain administrasi (tata usaha negara), dan yang menjadi obyek hukum administrasi adalah wewenang pemerintahan (*bestuur bevoegdheid*) diantaranya membuat keputusan (surat ketetapan penghentian penyidikan).

5. DAFTAR PUSTAKA

Amrah Muslimin, *beberapa azas-azas dan pengertian-pengertian pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni Bandung, 1980.

Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012.

Fritjof Capra, *titik Balik Peradaban*, Yayasan Benteng Budaya, Yogyakarta, 1999.

Heri Tahir, *Proses Hukum Yang Adil dan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2010.

Ignatius Mulyono, dalam makalahnya yang disampaikan pada acara forum koordinasi Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dengan tema “*Peningkatan Sinergitas Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Dalam Rangka Mewujudkan Proses Pembentukan*

Tersedia di online : <http://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/hukum>

E-ISSN : 2580-9113

P-ISSN : 2581-2033

LEX JOURNAL : KAJIAN HUKUM & KEADILAN

Peraturan Perundang-undangan yang Berkualitas” di Hotel Mira Jakarta, pada tanggal 04 Nopember 2011, diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan HAM RI.

Kusnu Goesniadhie S dalam Mahendra Putra Kurnia, *konsep Harmonisasi Hukum pengembangan kawasan perbatasan Negara Kesatuan Republik Indonesia berbasis teknologi Geospasial*, Malang, 2010.

Laica marzuki H.M, 1997 “*Legal human Resources dalam konteks komponen system hukum*”, Majalah hukum varia Peradilan Tahun XII, No 149, 1998.

LH. Santoso Kamus Praktis Bahasa Indonesia, CV. Pustaka Agung Harapan, Surabaya, 2010.

Philipus M. Hadjon, dalam konsep hukum *tentang Wewenang*, fakultus hukum Unair Surabaya.

Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung.

Wicipto Setiadi, *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Untuk Memperbaiki Kualitas Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol.4 No.2, 2007.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *perubahan kedua* Tahun 2000, Makamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. VI/MPR/2000, *tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia*, Jakarta, 2000.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, Jakarta, 1981.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta, 1986.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2002.