

TINJAUAN HUKUM KEWENANGAN JAKSA DALAM PEMERIKSAAN TAMBAHAN MENURUT ASAS *DOMINUS LITIS* BERDASARKAN KUHAP

Alfajri Firmansyah
Universitas Islam As-syafiiyah Jakarta

abstrak

Kata Kunci: Kewenangan Jaksa, Pemeriksaan Tambahan dan Asas Dominus Litis

Sebagai produk hukum yang disebut-sebut sebagai karya agung bangsa Indonesia, KUHAP memperkenalkan kerangka diferensiasi fungsional, dimana penyidikan sepenuhnya diserahkan kepada kepolisian, sedangkan kejaksaan berfungsi hanya sebagai penuntut umum dan pelaksanaan penatapan hakim. Didalam KUHAP sendiri menganut asas diferensiasi fungsional, akan menimbulkan suatu pertanyaan bagaimana posisi dari Dominus litis dalam KUHAP jika dipadukan dengan *integrated criminal justice system* yang didalamnya terkandung asas diferensiasi fungsional. Maksudnya ialah apabila kita berangkat dari pemahaman bahwa Dominus litis ialah pengendali perkara, maka sejauh mana tahapan proses pemeriksaan yang dapat dipandang sebagai dominus litis Kejaksaan RI. Pertanyaan ini merupakan suatu konsekuensi, ketika hubungan antara kepolisian dengan kejaksaan pada tahapan penyidikan hanya sebatas kordinasi fungsional. KUHAP yang menganut prinsip spesialisasi, deferensiasi dan kompertemensi, tidak saja membedakan dan membagi tugas serta kewenangan, tetapi juga memberi suatu sekat pertanggungjawaban lingkup tugas penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan yang terintegrasi. Akibat yang muncul dari prinsip diferensiasi fungsional, tergambar dari beberapa kasus yang berujung adanya putusan bebas dari Majelis Hakim, dikarenakan saksi/terdakwa mencabut BAP a quo. Pencabutan BAP saksi/terdakwa tersebut, dikarenakan tekanan atau rekayasa kasus pada tahap penyidikan yang dilakukan oleh pihak kepolisian selaku penyidik. Kejadian di atas jelas merugikan penuntut umum serta Terdakwa itu sendiri.

A. Latar Belakang

Dengung tentang pentingnya penguatan lembaga penegak hukum memang bukanlah gagasan yang baru kita dengar saat ini. Sejak bergulirnya reformasi pada tahun 1998, berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah untuk melakukan penataan kembali terhadap lembaga penegakan hukum sebagai pilar penting dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan negara yang mampu memenuhi unsur

keadilan dalam pelaksanaannya. Namun demikian setelah 18 tahun berlangsungnya reformasi patut diakui bahwa besarnya harapan masyarakat akan penegakan hukum yang profesional dan berintegritas belumlah dapat tercapai sepenuhnya. Konflik antar lembaga penegak hukum, tumpang tindih kewenangan serta munculnya ego sektoral dalam penegakan hukum seakan menambah permasalahan baru pada wajah penegak hukum di tanah air.

Tidak dapat disangkal, kebutuhan untuk memiliki aparat penegak hukum yang berintegritas dan profesional merupakan salah satu pilar penting dalam mendukung terwujudnya penegakan hukum yang efektif dan berkeadilan. Dalam ungkapannya yang terkenal, Bernadus Maria Taverne (1874-1944) mengatakan “*Geef me geode rechter, geode rechter commissarisen, geode officieren van justitien, geode politi ambtenaren, en ik zal met een slecht wetboeken van strafprocessrecht het geode beruke*” atau “Berikan aku hakim, jaksa, polisi dan advokat yang baik niscaya aku akan berantas kejahatan meski tanpa undang-undang sekalipun.”

Pernyataan B.M. Taverne memperlihatkan bahwa dalam penegakan hukum bukan undang-undang yang menentukan melainkan sangat dipengaruhi dan ditentukan oleh manusianya. Senada dengan Taverne, Soerjono Soekanto menyatakan bahwa penegak hukum merupakan salah satu factor yang menentukan efektifitas berlakunya hukum di samping hukumnya sendiri, sarana dan fasilitas, masyarakat dan kebudayaan.

Sejatinya, tercapainya tujuan penegakan hukum memang bukanlah sekedar menegakkan peraturan perundang-undangan dalam peristiwa nyata sehari-hari. Dari sisi kuantitas penanganan perkara, maka jumlah perkara yang berhasil ditangani oleh institusi penegak hukum tidaklah berkurang dari tahun ke tahun, namun hal tersebut tidaklah

secara otomatis menjadikan masyarakat puas terhadap hasil yang telah di capai. Masyarakat mengharapkan penegakan hukum dapat benar-benar memecahkan berbagai permasalahan yang ditengahkan masyarakat, menciptakan keadilan dan kepastian hukum sesuai harapan masyarakat sehingga membawa kemanfaatan bagi orang banyak.

Menurut Satjipto Rahardjo, suasana yang tertib merupakan syarat pokok adanya suatu masyarakat manusia yang teratur.¹ Untuk mempertahankan keberadaan masyarakat maka hukum menempatkan diri sebagai penjaga dan pengatur ketertiban dalam kehidupan bersama dengan membuat berbagai aturan untuk ditaati oleh seluruh anggota masyarakat termasuk juga sanksi bagi pelanggarnya. Dalam konteks hukum pidana, maka upaya menciptakan ketertiban masyarakat diwujudkan melalui bekerjanya sistem peradilan pidana untuk menanggulangi masalah kejahatan, yaitu untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat. Sistem ini dianggap berhasil apabila sebagian besar dari laporan maupun keluhan masyarakat yang menjadi korban kejahatan dapat “diselesaikan” dengan diajukannya pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputuskan bersalah serta mendapatkan pidana.²

Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan ke-4 menyatakan bahwa Negara

¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta: Uki Press, 2006) hlm. 98.

² Marjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana* (Kumpulan Keunggulan, Buku

Ketiga, Edisi Pertama Cetakan Ketujuh, (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian hukum Universitas Indonesia, 2007). Hlm. 84.

Indonesia merupakan negara hukum. Diaturnya ketentuan mengenai negara hukum dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 tersebut merupakan penegasan dari konsep negara hukum yang sebelumnya hanya diatur dalam penjelasan UUD 1945 yaitu bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machstaat*).

Sementara itu sebagai produk hukum yang disebut-sebut sebagai karya agung bangsa Indonesia, KUHAP memperkenalkan kerangka diferensiasi fungsional, dimana penyidikan sepenuhnya diserahkan kepada kepolisian,³ sedangkan Kejaksaan berfungsi hanya sebagai penuntut umum dan pelaksanaan penatapan hakim. Kejaksaan tidak mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan, kecuali dalam hal sebagaimana diatur dalam ketentuan peralihan Pasal 284 ayat (2) KUHAP.

Dalam sejarah hukum acara pidana dinegara kita tercatat bahwa dari tanggal 17 desember 1945 hingga 31 desember 1981 berlaku hukum acara pidana yang diatur dalam Reglemen Indonesia yang diperbaharui (RIB S.1941 no. 44). Setelah 31 desember 1981 berlaku hukum acara pidana yang diatur dalam undang undang nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang Undang hukum Acara Pidana. Dalam dua periode berlakunya hukum acara pidana tersebut, terdapat perbedaan penting dilihat dari aspek penyidikan tindak pidana (baik ditingkat tindak pidana umum maupun tindak pidana

khusus) serta kewenangan dari lembaga polisi dan kejaksaan. Jadi terdapat perbedaan pola hubungan antara polisi dan jaksa dalam dua periode tersebut dalam soal penyidikan tindak pidana. Sebelum KUHAP diberlakukan, wilayah tersebut secara tradisional “dikuasai” oleh kejaksaan. Dengan kata lain, bidang penyidikan adalah wewenang pihak kejaksaan.⁴

Hal tersebut sejalan dengan yang diatur dalam undang undang nomor 16 tahun 2004 tentang kejaksaan, khususnya dalam pada bab III tentang tugas dan kewenangan kejaksaan pasal 30 ayat (1), yang berbunyi : (1) Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:

- a. melakukan penuntutan;
- b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
- d. melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
- e. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.⁵

³ Pasal 1 angka 1 KUHAP: Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-

undang untuk melakukan penyidikan.

⁴ Santoso, *Op Cit.*, hlm. 3 – 4.

⁵ Indonesia, *Undang Undang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 16

Dalam pasal tersebut, khususnya pada huruf e, jelas jaksa diberi kewenangan untuk melakukan pemeriksaan tambahan dalam hal penyidikan guna melengkapi berkas perkara sebelum disidangkan. Kemudian dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa, pemeriksaan tambahan yang dilakukan oleh jaksa tersebut harus memenuhi syarat-syarat seperti berikut :

1. tidak dilakukan terhadap tersangka;
2. hanya terhadap perkara-perkara yang sulit pembuktiannya, dan/atau dapat meresahkan masyarakat, dan/atau yang dapat membahayakan keselamatan Negara;
3. harus dapat diselesaikan dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah dilaksanakan ketentuan Pasal 110 dan 138 ayat (2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;
4. prinsip koordinasi dan kerjasama dengan penyidik.

Dalam perkembangan selanjutnya dengan lahirnya undang undang kepolisian, polisi mengklaim dapat melakukan penyidikan untuk semua tindak pidana. Klaim ini seolah ingin menangkis anggapan bahwa untuk penyidikan tindak pidana khusus hanya jaksa yang berwenang, padahal menurut pasal 284 Undang Undang Nomor 8 tahun 1981 wewenang jaksa itu bersifat sementara. Polisi seolah juga ingin menyatakan bahwa mereka kini sudah mampu untuk menyidik perkara perkara yang sulit seperti kasus tindak pidana korupsi, ekonomi dan

subversi. Dualisme kewenangan penyidikan ini menimbulkan persoalan persoalan serius yang menegangkan hubungan hubungan antara polisi dan kejaksaan. Dalam periode ini muncul kasus demi kasus yang mencoreng kedua lembaga penegakan hukum tersebut. Pada kasus pembunuhan Nyo Beng Seng misalnya, polisi menangkap beberapa orang jaksa yang dituduh telah melakukan pemeriksaan palsu terhadap salah seorang saksi bernama Kiki. Sementara pihak jaksa menjawab bahwa mereka berwenang melakukan pemeriksaan tambahan karena hal itu memiliki dasar hukum dalam undang undang kejaksaan. Kasus ini seperti menandai perseteruan antara polisi dan jaksa dalam soal penyidikan.⁶

Didalam KUHAP sendiri menganut asas diferensiasi fungsional, akan menimbulkan suatu pertanyaan bagaimana posisi dari *Dominus Litis* dalam KUHAP jika dipadukan dengan *integrated criminal justice system* yang didalamnya terkandung asas diferensiasi fungsional. Maksudnya ialah apabila kita berangkat dari pemahaman bahwa *Dominus Litis* ialah pengendali perkara, maka sejauh mana tahapan proses pemeriksaan yang dapat dipandang sebagai dominus litis Kejaksaan RI. Pertanyaan ini merupakan suatu konsekuensi, ketika hubungan antara kepolisian dengan kejaksaan pada tahapan penyidikan hanya sebatas koordinasi fungsional. KUHAP yang menganut prinsip spesialisasi, deferensiasi dan kompetensi, tidak saja membedakan dan membagi tugas serta kewenangan, tetapi juga memberi suatu sekat

Tahun 2004 LN No. 67 Tahun 2004, TLN No. 4401, Ps. 30 ayat (1)

⁶ Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 6.

pertanggungjawaban lingkup tugas penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan yang terintegrasi.

Pola yang demikian disebut dengan Integrated justice sistem yang dimaksudkan suatu proses pidana merupakan keterpaduan dari suatu subsistem penyidikan, sub sistem penuntutan sampai kepada sub sistem pemeriksaan dipersidangan dan berakhir pada sub sistem pelaksanaan putusan pengadilan. Akibat yang muncul dari prinsip diferensiasi fungsional, tergambar dari beberapa kasus yang berujung adanya putusan bebas dari Majelis Hakim, dikarenakan saksi/ terdakwa mencabut BAP a quo. Pencabutan BAP saksi/terdakwa tersebut, dikarenakan tekanan atau rekayasa kasus pada tahap penyidikan yang dilakukan oleh pihak kepolisian selaku penyidik. Kejadian di atas jelas merugikan penuntut umum serta Terdakwa itu sendiri, dikarenakan bagi penuntut umum dengan saksi/Terdakwa mencabut BAPnya, maka secara langsung akan mengurangi kekuatan pembuktian dalam persidangan. Dengan lemahnya pembuktian Jaksa penuntut umum, maka akan menimbulkan banyaknya putusan bebas disebabkan hilangnya amunisi alat bukti yang dapat disajikan oleh penuntut umum. Putusan bebas dalam suatu perkara maka akan menimbulkan suatu stigma negatif bahwa Jaksa telah gagal dalam menangani perkara a quo. Sedangkan disisi Terdakwa, permasalahan ini menimbulkan suatu ketidakpastian hukum serta pula dapat mengindikasikan bahwa Terdakwa dalam memberikan keterangan di penyidikan berada di bawah tekanan atau siksaan. Permasalahan ini bukan sekedar

pengandaian teoritis semata, terdapat beberapa kasus yang pernah terjadi diantaranya:

1. Putusan bebas Mahkamah Agung No. 936 K/Pid.Sus/2012 a.n Arief Hariyanto (pencabutan BAP, dikarenakan penyidik melakukan tekanan saat pemeriksaan)
2. Putusan bebas Mahkamah Agung No. 1875/K/Pid/2011 a.n Senali bin Nawar (pencabutan BAP, dikarenakan penyidik melakukan penyiksaan saat pemeriksaan)
3. Putusan bebas Mahkamah Agung No. 600/K/Pid/2009 a.n Rijan als Ijan (pencabutan BAP, dikarenakan penyidik melakukan penyiksaan saat pemeriksaan)
4. Putusan bebas Mahkamah Agung No. 2026/K/Pid/2011 a.n Toni bin Umar (pencabutan BAP, dikarenakan penyidik melakukan penyiksaan saat pemeriksaan)

Padahal seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, penyidikan dan hasilnya sendiri sangat menentukan apakah suatu perkara dapat dilanjutkan ketahap penuntutan atau malah harus dihentikan karena sebab sebab tertentu. Hal tersebut mungkin saja terjadi karenasebagai public prosecutor, jaksamemiliki hak atau kewenangan untuk itu. Namun sebelum masuk pada kesimpulan apakah suatu perkara dapat dihentikan penuntutanya atau tidak, terdapat suatu fase dimana antara penyidik yang dalam hal ini Kepolisian Republik Indonesia (kapolri) saling berkordinasi untuk melengkapi bukti yang diperlukan

jaksa dalam melengkapi dakwaannya sebelum berkas perkara dan tersangka dilimpahkan ke pengadilan. Tahapan tersebut dikenal didalam KUHAP dengan istilah Prapenuntutan.

Tahapan prapenuntutan ini dimulai saat penuntut umum menerima berkas perkara dari penyidik. Dalam jangka waktu tujuh hari ia harus menentukan apakah berkas perkara tersebut sudah lengkap, “lengkap” artinya bukti buktinya cukup dan dan berkasnya disusun menurut KUHAP. Kalau penuntut umum berpendapat berkasnya belum lengkap, ia harus mengembalikannya kepada penyidik disertai dengan petunjuk petunjuk.⁷ Dalam waktu empat belas hari penyidik harus menyelesaikan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk petunjuk dari penuntut umum. Sebaliknya, berkas perkara dianggap sudah lengkap apabila sejak penyerahan berkas tersebut penuntut umum tidak mengembalikannya kepada penyidik.

Dari penjelasan diatas, dapat ditarik kesimpulan yang juga menguatkan pentingnya penyidikan tambahan oleh jaksa, mengingat dalam tahap prapenuntutan sendiri, tidak ada batasan berapa banyak kali berkas perkara dapat dikembalikan kepada penyidik oleh jaksa dan sebaliknya. Hal ini penting, mengingat dengan jangka waktu yang tidak terbatas ditakutkan akan terjadi pelanggaran terhadap Hak Asasi dari tersangka itu sendiri. Yang mana hal tersebut didukung dengan asas dalam hukum acara pidana bahwa setiap orang diadili dengan proses yang cepat, mudah dan berbiaya ringan.

Terbatasnya kewenangan pemeriksaan tambahan dengan tidak dapat memeriksa seorang terdakwa (*verdachte*) serta hanya dapat dilakukan atas suatu tindak pidana yang pembuktiannya bersifat kompleks menimbulkan suatu pertanyaan bagaimana keefektifan penanganan suatu perkara. Mengingat telah adanya suatu duplikasi tindakan penyidikan dengan adanya dua kali tahap penyidikan melalui dua insititusi yang berbeda dalam satu perkara.

Jika merujuk pada asas *Dominus Litis* Kejaksaan RI, timbul suatu pertanyaan kembali apakah pemeriksaan tambahan merupakan bagian dari kewenangan kejaksaan sebagai *Dominus Litis* dalam tahap penyidikan. Suatu perdebatan tentu akan timbul dari adanya pertanyaan-pertanyaan tersebut.

Rudy Satriyo mengatakan bahwa pada masa berlakunya HIR justru terjalin kordinasi yang sangat erat antara polisi dan jaksa dalam tugasnya melakukan penuntutan. Hal ini dikarenakan Jaksa dalam melaksanakan tugasnya perlu memahami berkas penyidikan yang menjadi bahan baku penuntutannya. Tanpa ia mengetahui atau menguasai penyidikan atas perkara itu maka jaksa akan menjadi lemah dalam melakukan penuntutan.⁸

Pendapat tersebut diperkuat dengan adanya pendapat dari Menteri Kehakiman Ismail Saleh yang mengatakan “Kurangannya peranan itu (Penyidikan, penyelidikan) membuat kejaksaan sempit dalam spektrum penanggulangan tindak pidana secara preventif dan represif. Hal tersebut

⁷ KUHAP, *Op. Cit.*, ps. 110 (2) jo ps. 138.

⁸ Rudy Satrio, “Peranan Jaksa dalam Pelaksanaan Peradilan Pidana di Indonesia (Suatu Tanggapan

Terhadap RUU Kejaksaan)”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, No.1, Tahun XXI, (Februari 1991). Hlm. 17-24.

menurut Menteri kehakiman, acap kali menempatkan jaksa dalam posisi lemah atau tidak meyakinkan dalam sidang pengadilan. Hal ini senada dengan pendapat dari Loebby Loqman, Harkristuti Harkrisnowo, Andi Hamzah, Luhut Panggaribuan serta Bismar Siregar yang menyatakan sebenarnya hubungan polisi dan jaksa dalam konsepsi HIR memiliki potensi lebih kuat untuk terjalannya proses penyidikan antara polisi dan jaksa. Kelima Pakar tersebut sepakat bagaimanapun penyidikan dan penuntutan tidak boleh terpisah-pisah secara tegas. Jaksa harus mengikuti jalannya proses pertama, untuk kepentingannya dalam berhadapan di sidang pengadilan, kedua untuk melakukan kontrol terhadap proses penyidikan yang berlangsung.⁹

Pendapat yang berbeda muncul dari Yahya Harahap yang menyatakan prinsip diferensiasi fungsional yaitu adanya penegasan pembagian tugas dan wewenang antara jajaran aparat penegak hukum secara instansional. KUHAP telah meletakkan suatu asas penjernihan dan modifikasi fungsi dan wewenang antara setiap instansi penegak hukum. Sehingga antara Penyelidikan sampai dengan pelaksanaan putusan pengadilan terjalin adanya hubungan fungsi yang berkelanjutan dengan mekanisme adanya ceking antara penegakan hukum dalam rangkaian *Integrated Criminal Justice Sistem*.¹⁰ Sistem *ceking* tersebut dilakukan dengan dilembagakannya “pemberitahuan dimulainya penyidikan”, “perpanjangan penahanan”, “Prapenuntutan”, dan “Praperadilan” sehingga hal ini merupakan bentuk

kontrol atau pengawasan Jaksa dalam Sistem peradilan Pidana Terpadu Menurut Yahya Harahap.

Indonesia adalah satu-satunya negara di dunia menganut sistem tertutup dan juga adanya pemisahan yang tajam antara penyidikan dan penuntutan.¹¹ Amerika Serikat dalam sistem peradilan pidana menganut sistem terbuka. Maksud dari sistem terbuka tersebut adalah polisilah yang melakukan penyidikan, tetapi dalam hal-hal tertentu, jaksa atau *public attorney* dapat melakukan juga penyidikan perkara. Begitu pula dalam acara pidana di Belanda menurut Van Bemmelen dalam hal penyidikan penuntut umum bertanggungjawab secara hirerarki. Penuntut umum mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan dalam suatu perkara layaknya penyidikan di Indonesia pada jaman HIR.¹² Bentuk sistem tertutup di Indonesia layak untuk dicermati lebih lanjut mengingat kedepannya KUHAP akan segera diperbaharui. Perdebatan mengenai kewenangan jaksa untuk melakukan penyidikan pada tindak pidana umum akan menjadi menarik jika dikaitkan dengan asas Kejaksaan sebagai pemegang pengendali perkara (*Dominus Litis*). Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengetahui lebih jauh dengan mengadakan penelitian mengenai wewenang dan fungsi Jaksa dimata hukum, Dengan demikian, maka penelitian ini diberi judul “Tinjauan Hukum Kewenangan Jaksa Dalam Pemeriksaan Tambahan Menurut Asas *Dominus Litis* Berdasarkan KUHAP”

B. Rumusan Masalah

⁹ Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 138.

¹⁰ Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 47.

¹¹ Hamzah, *Op.Cit.*, hlm. 70.

¹² *Ibid.*, hlm. 71.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka rumusan masalah yang akan dikaji adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengaturan kewenangan jaksa dalam pemeriksaan tambahan menurut asas *Dominus Litis* berdasarkan KUHAP?
- b. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan dalam meningkatkan *criminal justice system*?

C. Kasus Posisi

Kasus yang Penulis gunakan dalam penelitian ini adalah kisruh yang terjadi antara penyidik Kepolisian Daerah Jawa Timur (Polda Jatim) dengan Kejaksaan Tinggi Jawa Timur (Kejati Jatim) perihal penetapan tersangka Walikota Surabaya Tri Rismaharini (Risma). Kronologisnya pada tanggal 30 September 2015 Kejati Jatim menerima Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) dari penyidik Polda Jatim dalam perkara penyalahgunaan wewenang pemindahan kios pembangunan Pasar Turi. Menurut Romy Arizyanto selaku Kepala Seksi Penerangan Hukum Kejati Jatim, Risma menjadi tersangka di dalam perkara tersebut¹³. Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo merespon penetapan tersangka Risma bernuansa politik dan bagi yang membocorkan harus dicopot karena

membuat gaduh menjelang Pilkada serentak¹⁴.

Penyidik yang seharusnya bertanggung jawab terhadap hasil penyidikan malah melempar permasalahan penetapan tersangka kepada jaksa. Wakil Direktur Reserse Kriminal Umum Polda Jatim, Bonny Djianto, menyatakan tanya saja kepada jaksa yang mengeluarkan pernyataan tersebut. Sementara Jaksa Agung M. Prasetyo membenarkan adanya SPDP atas nama Risma.

Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) Badrodin Haiti beralih SPDP atas nama Risma tidak ditulis sebagai tersangka, melainkan terduga¹⁵. Istilah terduga tidak dikenal di dalam KUHAP, sehingga alasan Kapolri jelas mengada-ada. Neta S. Pane dari Indonesia *Police Watch* (IPW) menyebut penyidik tidak becus dan seenaknya dalam melakukan penegakan hukum¹⁶.

Belakangan Kapolri mengakui kelalaian penyidik Polda Jatim. Perkara Risma berawal dari laporan pada bulan Mei 2015 di Polda Jatim, dengan terlapor atas nama Risma. Lalu dilakukan pemeriksaan pada terlapor dan para saksi. SPDP dibuat pada tanggal 28 Mei 2015 sebagai syarat memeriksa saksi, tetapi tidak dikirim ke kejaksaan (SPDP hanya persyaratan untuk penyidik jika

¹³ Muhammad Khoirur Rosyid, 2015, "Risma Tersangka Kasus Pemindahan Kios Pasar Turi", <http://jatim.metrotvnews.com/read/2015/10/23/443818/risma-tersangka-kasus-pemindahan-kios-pasar-turi>, diakses 10 November 2017.

¹⁴Resty Armenia, 2015, "Menteri Tjahjo: Pembocor Kabar Risma Tersangka Harus Diganti", <http://www.cnnindonesia.com/politik/20151025013326-32-87077/menteri-tjahjo-pembocor-kabar-risma-tersangka-harus-diganti/>, diakses 01 Desember 2017.

¹⁵Theresia Felisiani, 2015, "Kapolri: Di SPDP Risma Tidak Ditulis sebagai Tersangka", <http://www.tribunnews.com/regiona/2015/10/26/kapolri-di-sdpd-risma-tidak-ditulis-sebagai-tersangka>, diakses 01 Desember 2017.

¹⁶Yulis Sulistyawan, 2015, "Soal Risma, IPW: Polda Jatim Jangan Seenak Udel", <http://www.tribunnews.com/nasion/2015/10/25/soal-risma-ipw-polda-jatim-jangan-seenak-udel?page=1>, diakses 01 Desember 2017.

ditanya)¹⁷. Selanjutnya pada tanggal 25 September 2015 diterbitkan Surat Penetapan Penghentian Penyidikan (SP3), namun SP3 tidak segera dikirim karena SPDP belum dikirimkan ke Kejati Jatim. Padahal penyidikan sudah berjalan 4 bulan, sehingga menimbulkan kisruh antara penyidik polda Jatim dan Kejati Jatim akibat ekses prinsip diferensiasi fungsional. Hal ini harus segera diselesaikan guna memberikan perlindungan HAM dan kepastian hukum bagi tersangka.

D. Analisa Kasus

1. Diferensiasi Fungsional Terhadap Kepastian Hukum Tersangka

Sistem peradilan pidana di Indonesia menganut konsep konflik hukum antara individu dengan masyarakat (publik) yang diselesaikan oleh negara¹⁸. Dalam praktik, proses peradilan ditafsirkan sejak perkara dibawa ke pengadilan. Hal ini kurang tepat, karena diartikan secara sempit. Peradilan dalam arti luas dilihat sebagai suatu sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system* atau ICJS), dimulai sejak penyidikan (ada tersangka dan hak asasinya dibatasi dengan upaya paksa) sampai dengan penuntutan dan putusan hakim¹⁹.

Prinsip diferensiasi fungsional di dalam KUHAP meletakkan suatu asas penjernihan dan modifikasi fungsi dan wewenang antara penegak hukum untuk

menciptakan suatu mekanisme saling mengawasi (*checking*) di dalam rangkaian ICJS, sehingga terjalin hubungan dan koordinasi dalam proses penegakan hukum yang berkaitan dan berkelanjutan antar penegak hukum. Mulai dari penyidikan oleh Kepolisian sampai pelaksanaan putusan pengadilan oleh Kejaksaan²⁰.

Menurut M. Yahya Harahap²¹, prinsip diferensiasi fungsional memang diarahkan kepada kepolisian dan kejaksaan dengan tujuan supaya penyidik tidak melakukan tindakan sewenang-wenang dalam proses penyidikan, karena ada suatu mekanisme saling mengawasi, yaitu polisi sebagai penyidik dan kejaksaan sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan hakim.

Berdasarkan KUHAP, penyidik di dalam perkara tindak pidana umum sebagai representasi dari negara adalah pejabat polisi Negara Republik Indonesia (Polri)²². Sedangkan individu yang terlibat di dalam konflik hukum disebut tersangka, yaitu seorang yang karena perbuatan (keadaan), berdasarkan bukti permulaan diduga sebagai pelaku tindak pidana²³. KUHAP memberikan jaminan perlindungan HAM kepada tersangka karena adanya pembatasan HAM seperti penangkapan, penahanan, dan penetapan tersangka. Oleh karena itu, KUHAP sebagai aturan formil dalam proses penanganan perkara pidana harus menjamin agar tersangka pada tahap penyidikan diperlakukan dengan baik²⁴.

¹⁷ Redaktur, 2015, "Hebat, Kapolri Akui Polisi yang Bersalah Soal Tersangka", Risma, <http://www.rmol.co/read/2015/10/27/222262/Hebat,-Kapolri-Akui-Polisi-Yang-Bersalah->, diakses 01 Desember 2017.

¹⁸Luhut M.P. Pangaribuan, 2013, *Hukum Acara Pidana*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, hlm. 16.

¹⁹Pusat Penelitian dan Pengembangan Mahkamah Agung RI, 2005, *Naskah Akademis tentang Pembaharuan Sistem Peradilan*, MA RI, Jakarta, hlm. 124. Lihat juga Barda Nawawi Arief, 2014,

Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan, Kencana Prenadamedia Grup, Jakarta, hlm. 39.

²⁰ M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hlm. 47.

²¹ *Ibid.*

²² Lihat Pasal 1 butir 1 KUHAP. Selain Polri ada juga pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

²³ Lihat Pasal 1 butir 14 KUHAP.

²⁴Supriyadi, "Pelanggaran Hak Asasi Manusia dalam Penyidikan Perkara

Faktanya, penerapan prinsip diferensiasi fungsional dalam tahap penyidikan menimbulkan ekkses, sehingga tidak memberikan perlindungan HAM dan kepastian hukum bagi tersangka. Faktor penyebab terjadinya ekkses dalam penegakan hukum pidana antara lain karena faktor hukum itu sendiri (substansi) dan faktor penegak hukum (struktur)²⁵ yang terjadi dalam hal-hal sebagai berikut:

2. Pengiriman SPDP Tidak Sesuai Ketentuan Hukum yang Berlaku

KUHAP telah mengatur suatu sistem pengawasan yang berbentuk *checking* antara penyidik dan penuntut umum. Tujuannya untuk memperkecil penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam penegakan hukum²⁶. Salah satunya berdasarkan Pasal 109 ayat (1) KUHAP, dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan, penyidik memberitahukan kepada penuntut umum melalui SPDP. Dalam praktik, pengiriman SPDP tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, yaitu: (1). SPDP dikirim setelah dilakukan upaya paksa; dan (2). SPDP tidak ditindaklanjuti dengan pengiriman berkas perkara.

Pertama, berdasarkan Pasal 15 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana (Perkapolri No. 14 Tahun

2012), dinyatakan kegiatan penyidikan dilaksanakan secara bertahap meliputi pengiriman SPDP, upaya paksa, pemeriksaan²⁷. Faktanya terjadi ekkses, antara lain: (1). Penangkapan Bambang Widjojanto (BW) selaku Wakil Ketua KPK, pada hari Jumat tanggal 23 Januari 2015 pukul 07.30 Wib di Depok²⁸. Padahal SPDP belum diterima pihak Kejaksaan²⁹; dan (2). Pada tanggal 09 September 2007 dilakukan penahanan terhadap tersangka HM dalam perkara penganiayaan dan SPDP belum dikirim ke Kejari Pekanbaru. Menurut M. Nasir selaku Kasi Pidum, biasanya penyidik memberikan SPDP bersamaan dengan perpanjangan penahanan tersangka³⁰.

Jadi, penangkapan terhadap BW dan kebiasaan penyidik memberikan SPDP bersamaan dengan permohonan perpanjangan penahanan bertentangan dengan Perkapolri No. 14 Tahun 2012, karena dilakukan setelah ada upaya paksa. Hal ini merupakan ekkses prinsip diferensiasi fungsional dimana SPDP hanya formalitas.

Menegakan hukum merupakan tugas yang penuh tantangan, godaan, dan rentan intervensi, khususnya dalam penggunaan upaya paksa seperti penangkapan dan penahanan. Kewenangan penahanan pada Pasal 21 ayat (1) KUHAP pada frasa dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran, rentan terjadi

Pidana”, *Mimbar Hukum*, Vol. 8, No. 31, tanpa bulan, 1998.

²⁵Ediwarman, “Paradoks Penegakan Hukum Pidana dalam Perspektif Kriminologi di Indonesia”, *Jurnal Kriminologi Indonesia*, Vol. 8, No.1, Mei 2012.

²⁶ M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hlm. 49.

²⁷ Lihat Pasal 15 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana.

²⁸Dani Prabowo, 2015, “Bambang Widjojanto Ditangkap di Jalan di Depok”, <http://nasional.kompas.com/read/2015/01/23/11120881/Bambang.Widjojanto.Ditangkap.di.Jalan.di.Depo>

[k?utm_source=nasional&utm_medium=cpc&utm_campaign=artbox](http://nasional.kompas.com/read/2015/01/23/23442091/Bareskrim.Belum.Terbitkan.SPDP.Bambang.Widjojanto), diakses 05 Desember 2017.

²⁹Fabian Januarius Kuwado, 2015, “Bareskrim Belum Terbitkan SPDP Bambang Widjojanto”, <http://nasional.kompas.com/read/2015/01/23/23442091/Bareskrim.Belum.Terbitkan.SPDP.Bambang.Widjojanto>, diakses 05 Desember 2017.

³⁰ Redaktur, 2007, “Praja IPDN Jadi Tersangka, Kejaksaan Negeri Pekanbaru Belum Terima SPDP dari Polisi”, <http://riauterkini.com/hukum.php?arr=15821>, diakses 05 Desember 2017.

penyalahgunaan wewenang. Beberapa fakta menunjukkan diskriminasi penahanan karena tidak ada parameter untuk mengukur subyektivitas penyidik³¹.

Dengan demikian, pengiriman SPDP yang tidak sesuai ketentuan hukum yang berlaku terjadi karena faktor hukum itu sendiri, yaitu KUHAP sebagai peraturan hukum yang lebih tinggi dibandingkan Perkapolri No. 14 Tahun 2012, memberikan celah tanpa adanya konsekuensi hukum jika dilanggar. Lalu juga ada faktor dari penegak hukum, yaitu penyidik yang membuat mekanisme *check and balances* dari kejaksaan tidak berjalan, sehingga penyidikan dan penggunaan upaya paksa tidak transparan dan akuntabel serta berdampak pada ketidakpastian hukum tersangka dan tindakan sewenang-wenang dari penyidik.

Kedua, pada Pasal 110 ayat (1) KUHAP dinyatakan apabila penyidik telah selesai melakukan penyidikan, wajib segera menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum. Faktanya, dalam beberapa penanganan perkara, SPDP tidak ditindaklanjuti dengan pengiriman berkas perkara. Sebagai contoh pada tanggal 12 Agustus 2011, Amran selaku Kajari Tanjungpinang menyatakan dari 77 SPDP yang diterima selama 6 bulan dari Polresta Tanjungpinang hanya 50 SPDP yang dilengkapi dengan berkas perkara³². Berkas perkara bagi penuntut umum adalah untuk menjalankan fungsi prapenuntutan, yaitu meneliti

kelengkapan berkas perkara sehubungan dengan prinsip diferensiasi fungsional.

Oleh karena itu, SPDP yang tidak ditindaklanjuti dengan berkas perkara merupakan eksekusi akibat faktor hukum (KUHAP) dan penegak hukum (penyidik), sehingga membuat penuntut umum tidak dapat mengawasi jalannya penyidikan.

Penyidikan di dalam sistem peradilan pidana merupakan hal yang penting dan utama³³, karena bermuara pada pembuktian di persidangan. Penuntut umum wajib membuktikan dakwaan berdasarkan berkas perkara (hasil penyidikan) yang dibuat oleh penyidik. Oleh karena itu, SPDP berfungsi sebagai mekanisme *checking* dan koordinasi antara penyidik dan penuntut umum di dalam ICJS untuk mewujudkan kepastian hukum tersangka dan keberhasilan dalam penuntutan.

Sementara bagi tersangka, SPDP yang tidak ditindaklanjuti oleh pengiriman berkas perkara menimbulkan ketidakpastian hukum, karena tidak mempunyai kesempatan membela diri dari sangkaan tindak pidana. Status tersangka juga terus melekat jika perkaranya tidak jelas diproses atau dihentikan tanpa penerbitan SP3. Padahal pada Pasal 109 ayat (2) KUHAP dinyatakan jika penyidik menghentikan penyidikan, maka memberitahukan kepada penuntut umum. SPDP yang tidak ditindaklanjuti dengan berkas perkara biasanya terjadi pada perkara yang tidak ada upaya paksa, seperti penahanan dan tidak menarik perhatian

³¹ Bernard L. Tanya, *Penegakan Hukum dalam Terang Etika*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 73. Penyidik dapat menentukan sendiri ditahan tidaknya seseorang. Bahkan sampai muncul alasan-alasan extra yuridis dalam melakukan penahanan, seperti tidak kooperatif karena sering jumpa pers dan lain sebagainya.

³² Charles / Dodo, 2011, "Selama 6 Bulan Polresta Tanjungpinang Hanya Kirim 77 SPDP Kasus ke Kejaksaan",

<http://www.batamtoday.com/berita/6848-Selama-6-Bulan-Polresta-Tanjungpinang-Hanya-Kirim-77-SPDP-Kasus-ke-Kejaksaan.html>, diakses 05 Desember 2017.

³³ Lihat Pasal 1 butir 2 KUHAP. Penyidikan merupakan serangkaian tindakan penyidik menurut cara yang diatur dalam undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi guna menemukan tersangkanya

masyarakat. Karena apabila ada penahanan, maka penyidik terbatas dengan jangka waktu maksimum 60 hari, jika lewat tersangka dilepaskan dari tahanan demi hukum³⁴.

Salah satu contoh adalah perkara yang peneliti tangani di Kejaksaan Negeri Padang Aro, Sumatera Barat. Tersangka NE (14 tahun) disangka melanggar Pasal 310 Ayat (4) Undang-Undang No.22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Jalan. SPDP diterima pada tanggal 10 Desember 2013 dan tersangka tidak ditahan. Berkas perkara baru dikirimkan pada tanggal 10 Maret 2014, setelah peneliti selaku penuntut umum mengirimkan surat resmi kepada Kapolres Solok Selatan perihal SPDP yang tidak ditindaklanjuti dengan penyerahan berkas perkara.

Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi tersangka karena perkaranya tidak segera disidangkan dan penyidikan sudah dilakukan 3 bulan lamanya. Mengingat NE masih duduk di bangku sekolah, status tersangka yang tidak kunjung hilang tersebut membuat NE mengalami tekanan secara psikis.

3. Prapenuntutan Tidak Efektif dan Belum Menyentuh Kebenaran Substantif

Berdasarkan Pasal 110 ayat (1) KUHAP dinyatakan jika penyidik telah selesai melakukan penyidikan, maka wajib segera menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum. Lalu pada ayat (2) dinyatakan jika masih kurang lengkap, penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi. Proses inilah yang disebut prapenuntutan.

Prapenuntutan merupakan kewenangan penuntut umum dalam rangka penyempurnaan penyidikan³⁵ sebagai pengejawantahan prinsip diferensiasi fungsional untuk menjalin kordinasi fungsional antara penyidik dan penuntut umum. Penyidikan yang dilakukan oleh penyidik dituangkan ke dalam berkas perkara dan diserahkan kepada penuntut umum. Jika ada kekurangan, wajib dilengkapi oleh penyidik dengan segera sesuai petunjuk dari penuntut umum³⁶.

Dalam rangka mencegah penyidikan berlarut-larut, Jaksa Agung mengeluarkan Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-004/A/JA/02/2009 tanggal 26 Februari 2009 tentang Meminimalisir Bolak-baliknya Perkara antara penyidik dan penuntut umum (SEJA tentang Meminimalisir Bolak-baliknya Perkara), salah satunya melalui forum kordinasi dan konsultasi. Berdasarkan kajian dari *United Nation Developed Program* (UNDP) pada tanggal 29 Juli 2015, penyidik yang menandatangani Berita Acara Kordinasi dan Konsultasi hasilnya yaitu: (1). 36 % selalu menandatangani, 45 % tidak selalu menandatangani, dan 18 % tidak pernah menandatangani; dan (2) Terkait petunjuk penuntut umum kepada penyidik, 36 % mengatakan mudah dipahami dan 64 % tidak mudah dipahami³⁷.

Hal ini menunjukkan prapenuntutan sebagai pengejawantahan prinsip diferensiasi fungsional menimbulkan ekses ketidakpastian hukum bagi tersangka, karena banyak berkas perkara yang bolak-balik akibat penyidik tidak memaksimalkan forum kordinasi dan konsultasi, sehingga tidak memahami petunjuk penuntut umum. Hal ini membuat penyidikan tidak efektif

³⁴ Lihat Pasal 24 ayat (1), ayat (2), ayat (4), dan Pasal 29 KUHAP. Penahanan masih dapat diperpanjang lagi oleh Ketua PN berdasarkan alasan yang patut dan tidak dapat dihindarkan .

³⁵ Lihat Pasal 14 huruf b KUHAP.

³⁶ Lihat Pasal 110 ayat (3) KUHAP.

³⁷ UNDP, "Jalan Menuju Perbaikan Tata Kelola Hutan di Indonesia: Kajian Awal Implementasi Peraturan Bersama Penegakan Multi Hukum dan Terpadu Penanganan Kejahatan SDA-LH di Atas Kawasan Hutan dan Lahan Gambut", *Makalah*, Jakarta, 29 Juli 2017.

dan memakan waktu lama, bahkan sampai ada yang berulang tahun. Padahal KUHAP menganut asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan³⁸. Menurut Ramelan³⁹, KUHAP tidak memberikan batasan yang definitif berapa kali berkas perkara dapat dikembalikan, sehingga bolak-balik berkas perkara menjadi tak terbatas.

Sebenarnya Pasal 138 ayat (2) KUHAP sudah menegaskan jika hasil penyidikan belum lengkap, penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai petunjuk yang harus dilengkapi dalam waktu 14 hari, tetapi tidak ada konsekuensi hukumnya jika jangka waktu tersebut dilewati. Menurut Eddy O.S. Hiariej⁴⁰, di dalam KUHAP banyak aturan yang bersifat *lex imperfecta*, yaitu adanya kewajiban menurut hukum, tetapi tidak ada konsekuensi jika tidak dilaksanakan. Celah hukum ini dalam praktik menimbulkan ekses prinsip diferensiasi fungsional dalam prapenuntutan sehingga menjadi tidak efektif dan berdampak ketidakpastian hukum bagi tersangka untuk membela diri. Apakah perkaranya tetap diproses atau dihentikan. Hal ini juga rentan terjadi penyalahgunaan kewenangan oleh penyidik.

Selanjutnya permasalahan terkait prapenuntutan adalah belum menyentuh kebenaran substantif. Kewenangan jaksa di dalam KUHAP terbatas, misalnya jaksa hanya bisa menerima berkas perkara yang dilimpahkan penyidik. Jika ingin melakukan pemeriksaan tambahan, terbatas 14 hari untuk menilai berkas

perkara. Akibatnya, jaksa tidak bisa menggali kebenaran substantif sebuah perkara.⁴¹

Hal ini penting sehubungan dengan penyidikan akan bermuara pada pembuktian di persidangan oleh penuntut umum. Faktanya, banyak rekayasa kasus terjadi yang baru ketahuan di persidangan. Penyebabnya karena saat prapenuntutan, penuntut umum hanya melihat kelengkapan berkas perkara secara prosedural, bukan kebenaran substantif. Penuntut umum tidak mengikuti dan mengawasi langsung jalannya penyidikan, sehingga ada kemungkinan bukti-bukti yang dikumpulkan penyidik tidak valid atau diperoleh secara tidak sah. Bahkan MA dalam putusan nomor: 401

K/Pid.Sus/2012 menyatakan sudah menjadi *notoire feiten* dalam perkara narkotika polisi melakukan pengebakan (rekayasa) terhadap barang bukti seolah-olah milik terdakwa⁴².

Dengan demikian, prapenuntutan sebagai pengejawantahan prinsip diferensiasi fungsional tidak efektif dan belum menyentuh kebenaran substantif karena ada celah hukum di dalam KUHAP. Koordinasi antara penyidik dan penuntut umum juga tidak berjalan baik yang berdampak pada ketidakpastian hukum tersangka. Hal ini bertentangan dengan tujuan hukum acara pidana mencari dan mendapatkan atau setidaknya tidaknya mendekati kebenaran materiil.

4. Ketidakterpadunya Hubungan Penuntut Umum dengan Penyidik dalam KUHAP

³⁸ Lihat Penjelasan Umum KUHAP angka 3 huruf e.

³⁹ CRP, 2007, "Mencari Solusi Persoalan Tarik Ulur Berkas Perkara", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/holl6627/mencari-solusi-persoalan-tarik-ulur-berkas-perkara>, diakses 10 Desember 2017.

⁴⁰ Eddy O.S. Hiariej, "Rekaman dan Permufakatan Jahat", *Kompas*, 08 Desember 2015.

⁴¹ Jan S. Maringka, "Jaksa Harus Terlibat Sejak Penyidikan", *Kompas*, 21 September 2015.

⁴² Redaktur, 2014, "MA: Polisi Seringkali Melakukan Pengebakan atau Rekayasa Kasus Narkotika", <http://news.detik.com/berita/2665931/ma-polisi-seringkali-melakukan-pengebakan-atau-rekayasa-kasus-narkotika>, diakses 10 Desember 2015.

Banyaknya berkas yang hilang pada masa tahapan prapenuntutan salah satunya dikarenakan adanya kesalahan/miskonsepsi dalam merancang hubungan antara penyidik dan penuntut umum di KUHAP. Hubungan antara penyidik dan penuntut umum dalam KUHAP, secara prinsip dilandasi oleh asas diferensiasi fungsional yang merupakan pijakan dalam hubungan antar subsistem/instansi yang ada di dalam KUHAP. Oleh karenanya, untuk membicarakan mengenai permasalahan hubungan antara penyidik dan penuntut, maka kita harus terlebih dahulu memahami bagaimana asas diferensiasi fungsional dilembagakan dalam kerangka sistem peradilan pidana terpadu.

Asas diferensiasi fungsional adalah penegasan pembagian tugas wewenang antara aparat penegak hukum secara instansional. Sehingga dapat dikatakan KUHAP menganut prinsip spesialisasi, deferensiasi dan kompartemensi, tidak saja membedakan dan membagi tugas serta kewenangan, tetapi juga memberi suatu sekat pertanggungjawaban lingkup tugas penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan.⁴³ Menurut Yahya Harahap, pelaksanaan diferensiasi fungsional ini diarahkan untuk hubungan antara penyidik dan penuntut umum, sehingga menimbulkan “kejernihan” fungsi penyidikan yang hanya dimiliki oleh Kepolisian. Sedangkan, penuntut umum tidak mempunyai suatu wewenang untuk ikut campur tangan dalam proses penyidikan.

Pada awal pembentukan KUHAP, sebenarnya prinsip diferensiasi fungsional diharapkan agar terbinanya korelasi dan koordinasi dalam proses penegakan hukum yang saling berkaitan dan berkelanjutan antar satu instansi dengan instansi lain. Bahkan diferensiasi fungsional juga ditujukan untuk menyederhanakan dan mempercepat proses penyelesaian perkara. Sehingga akan mengefektifkan tugas-tugas penegakan hukum ke arah yang lebih menunjang prinsip peradilan cepat, tepat, dan berbiaya ringan.

Berangkat dari adanya pemisahan fungsi yang tegas antar instansi pada tahap penyidikan dan penuntutan, maka ruang koordinasi antar keduanya difasilitasi melalui mekanisme prapenuntutan. Tahapan prapenuntutan ini adalah suatu jembatan penghubung antara penyidikan dan penuntutan yang saling berjalan secara sendiri-sendiri. Pada tahapan prapenuntutan inilah penuntut umum dapat mempelajari dan meneliti hasil penyidikan dan selanjutnya penuntut umum dapat mengembalikan berkas perkara apabila dirasa penyidikan yang dilakukan masih kurang lengkap atau tidak tepat.

Namun demikian, penulis berpandangan bahwa pelaksanaan asas diferensiasi justru menimbulkan masalah baru dalam keterpaduan sistem peradilan pidana. Apabila menurut Yahya Harahap mengatakan bahwa tujuan dari adanya diferensiasi fungsional adalah menghasilkan suatu keterpaduan, maka penulis sebaliknya mempertanyakan apakah dengan adanya pemisahan antar instansi secara tegas dan hanya

⁴³ Harahap, Op.cit., hlm 47.

dihubungkan melalui lembaga prapenuntutan akan menimbulkan keterpaduan dalam penegakan hukum?. Bukankah ketika antar instansi tersebut dipisahkan justru akan menimbulkan potensi ketidaksamaan pandangan atau pemahaman atas suatu perkara dan berakibat akan menumpuknya banyak perkara di tahapan prapenuntutan, karena hasil yang dikerjakan penyidik ternyata tidak sesuai dengan sudut pandang dari penuntut umum?.

Pandangan yang menyebutkan bahwa mekanisme prapenuntutan akan membuat koordinasi antar instansi/subsistem akan berjalan lebih baik pada pelaksanaannya justru terbukti sebaliknya. Jika dibaca sekilas, penempatan asas diferensiasi fungsional memang terlihat ideal. Namun dalam pelaksanaannya tujuan dari asas diferensiasi fungsional yang diharapkan ternyata hanya sebatas gagasan semata. Sebaliknya asas diferensiasi fungsional ternyata bukannya memperkuat sistem peradilan terpadu, tetapi pada prakteknya merusak kerangka dasar sistem peradilan terpadu yang dicita-citakan oleh KUHAP.

Rusaknya kerangka dasar sistem peradilan pidana terpadu, dikarenakan asas diferensiasi fungsional terlihat dari adanya beberapa fakta permasalahan didalam KUHAP. Penulis memberikan dua gambaran dari rusaknya sistem peradilan terpadu, karena dianutnya asas diferensiasi fungsional, yakni:

- a. Penuntut umum tidak menguasai perkara secara menyeluruh

Penuntutan yang dilakukan oleh penuntut umum harus betul-betul dipersiapkan sehingga dapat

membuktikan suatu perkara di tahap persidangan. Akantetapi penuntutan tadi tidak akan berhasil jika dasar untuk melakukan penuntutan, yaitu berkas-berkas pemeriksaan yang berasal dari penyidikan oleh polisi, tidak benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Ruang yang tersedia bagi penuntut umum untuk memeriksa hasil penyidikan dalam adalah tahapan prapenuntutan. Namun tahapan prapenuntutan diragukan efektifitasnya untuk dijadikan dasar penuntut umum mengetahui suatu perkara secara menyeluruh karena penuntut umum hanya sebatas memeriksa berkas yang diberikan oleh penyidik, tanpa mengetahui apakah berkas tersebut telah sesuai dengan fakta yang sebenarnya dan tanpa adanya keterlibatan aktif penuntut umum dalam proses penyidikan.

Fakta membuktikan bahwa banyak putusan bebas yang disebabkan oleh alat bukti yang terdapat dalam berkas perkara tidak sesuai dengan fakta yang sesungguhnya. Hal ini terlihat dari beberapa kasus yang berujung adanya putusan bebas dari Majelis Hakim, dikarenakan saksi/ terdakwa mencabut BAP a quo. Pencabutan BAP saksi/terdakwa tersebut, dikarenakan tekanan atau rekayasa kasus pada tahap penyidikan yang dilakukan oleh pihak Kepolisian selaku penyidik. salah satu faktor

relevan dari kondisi ini adalah dikarenakan penuntut umum tidak memiliki ruang yang cukup untuk mengetahui, apakah suatu bukti pada tahap penyidikan didapatkan secara melawan hukum atau tidak karena penuntut umum tidak dapat terlibat secara aktif pada tahapan penyidikan. Sebab, sekalipun penuntut umum telah menyatakan suatu berkas perkara lengkap atau P-21, bukan berarti penuntut umum benar-benar mengetahui kebenaran bukti yang diperoleh dalam tahap penyidikan, karena lagi-lagi penuntut hanya berpatokan pada kebenaran formil yang terdapat dalam berkas perkara.

- b. Timbulnya ketidaksamaan pemahaman antara penyidik dan penuntut umum yang berakibat bolak-baliknya berkas perkara

Salah satu dari banyaknya perkara yang menggantung pada tahapan prapenuntutan, menurut penulis disebabkan oleh sering munculnya ketidaksepahaman antara penyidik dan penuntut umum dalam memahami suatu perkara. Diferensiasi fungsional menempatkan keduanya pada garis subsistem yang berbeda. Koordinasi antar keduanya hanya dijematani oleh suatu lembaga prapenuntutan. Menurut Topo Santoso⁴⁴, kehadiran dari lembaga

prapenuntutan ini diplot sebagai inovasi dari pembuat undang-undang yang melihat adanya masalah dalam hubungan antara penyidik dan penuntut umum untuk menciptakan satu formula yang pada satu sisi dapat menjembatani antar keduanya, namun disisi lain menghindari kesan bahwa penyidik adalah tangan kanan dari penuntut umum. Bahkan menurut Topo Santoso, prapenuntutan adalah kesepakatan politis antara Kapolri Awaloedin Djamin dengan Jaksa Agung Ali Said dan menteri Kehakiman saat itu untuk menjembatani diferensiasi fungsional.⁴⁵ Oleh karenanya, sebenarnya prapenuntutan dibentuk tidak murni atas kepentingan penegakan hukum dengan pertimbangan yuridis dan akademis, melainkan lebih condong atas dasar pertimbangan politis.

Walaupun sudah ada prapenuntutan, pada kenyataannya baik dipihak penyidik maupun pihak Kejaksaan masing-masing saling menyalahkan apabila timbul suatu persoalan dalam proses penegakan hukum. Pihak penyidik akan dengan mudah mengatakan bahwa ia telah melaksanakan penyidikan dengan maksimal, namun berkasnya tetap dikembalikan oleh penuntut umum. Sementara itu, pihak penuntut umum juga mengeluhkan bahwa penyidik

⁴⁴ Santoso., Op.cit., hlm. 102.

⁴⁵ Ibid., hlm. 141.

sering tidak mengikuti petunjuk yang diberikan oleh penuntut umum, bahkan penyidik sering tidak mengembalikan berkas tersebut. Penyidik juga mengatakan bahwa tidak dikembalikannya berkas tersebut disebabkan oleh petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh penuntut umum seringkali sulit dipenuhi. Sementara itu, penuntut umum sebaliknya berpandangan bahwa petunjuknya sudah sangat jelas untuk dimengerti.

Banyaknya berkas bolak-balik juga disebabkan oleh Ketidakmauan penyidik untuk mengikuti petunjuk dari penuntut umum dikarenakan adanya anggapan penyidik bahwa dengan mengikuti petunjuk, maka akan memposisikan penyidik seolah-olah berada di bawah penuntut umum (hulp magistraat).

Atas pandangan ini Andi Hamzah mengungkapkan suatu kesalahan apabila hulp magistraat ini diterjemahkan sebagai pembantu jaksa.⁴⁶ Suatu terjemahan yang membuat tidak enak bagi pihak kepolisian yang menolak kedudukan sebagai pembantu jaksa. Menurut Andi Hamzah, Pihak kejaksaan dapat mengikuti setiap proses tindak pidana sejak awal pemeriksaan pendahuluan. Kejaksaan tidak menyidik sendiri setiap

perkara, tetapi memilah mana yang dapat ditangani polisi dan mana yang harus ditangani oleh jaksa. Menurut Andi Hamzah, dalam kedudukan demikian sebenarnya kedudukan polisi tidak menjadi bawahan jaksa. Suatu analogi yang menarik sekaligus mudah dipahami dikemukakannya.

Menurutnya peran jaksa dan polisi dalam menyidik tindak pidana menurut hukum acara dalam HIR adalah seperti kedudukan antara seorang guru besar dan seorang lektor. Dalam memberikan perkuliahan seorang guru besar tidak selalu memberikan perkuliahan. Ia lebih sering hanya memberikan kuliah untuk topik tertentu yang sulit serta memberikan arahan bagi sang lektor. Sehingga dalam banyak kuliah sang lektor lah yang memberikan di depan kelas. Namun demikian, adakalanya sang guru besar mesti terjun sendiri jika menghadapi pertanyaan yang sulit. Menurut Andi Hamzah, tidak dapat dikatakan bahwa Guru Besar tersebut adalah atasan dari sang lektor, atau sebaliknya lektor itu merupakan bawahan dari guru besar. Analogi tersebut dikemukakan sebab, menurutnya jaksa bagaimanapun adalah seorang sarjana hukum yang telah mempelajari hukum selama bertahun-tahun di tambah pendidikan khusus untuk menjadi jaksa, ia lebih

⁴⁶ Santoso., Op.cit, hlm 133.

menguasai persoalan hukum yang sangat penting dalam tugas penyidikan maupun penuntutan.

E. Upaya Mengatasi Prinsip Diferensiasi Fungsional Terhadap Kepastian Hukum Tersangka

Pasal 6 KUHAP menjelaskan landasan diferensiasi fungsional dengan memberi wewenang kepada Polri sebagai penyidik tunggal, tanpa campur tangan jaksa sebagai penyidik, penyidik lanjutan maupun kordinator alat-alat penyidik. jaksa hanya sebagai penuntut umum yang menerima berkas perkara dari penyidik.

Suatu penegakan hukum dapat disebut baik jika memenuhi minimal 3 syarat: (1). Legitimasi; (2). Dapat dimintai pertanggungjawaban (akuntabel); dan (3). Prosesnya transparan⁴⁷. Prinsip diferensiasi fungsional pada awalnya diharapkan membawa kepastian hukum terhadap tersangka⁴⁸. Faktanya, hanya mempunyai legitimasi menurut undang-undang, namun belum transparan dan akuntabel.

Oleh karena itu, untuk mengatasi eksekusi tersebut dapat dilakukan beberapa langkah, mulai dari jangka pendek sampai jangka panjang. Langkah jangka pendek dibutuhkan mengingat KUHAP sejauh ini masih dapat dioperasionalkan. Langkah jangka panjang juga diperlukan sehubungan dengan pengaturan hukum ke depan (*Ius Constituendum*). Beberapa langkah yang dapat dilakukan, yaitu:

1. Penerbitan Surat Keputusan Bersama Kapolri dan Jaksa Agung tentang Pembentukan Forum Kordinasi dan Konsultasi dalam Pembuatan Berkas Perkara antara Penyidik dan Penuntut Umum

SEJA tentang Meminimalisir Bolak-baliknya Perkara merupakan tindak lanjut dari Rapat Kerja Kejaksaan RI tahun 2008 untuk mencegah berlarut-

larutnya penanganan perkara yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Beberapa petunjuk di dalam SEJA tersebut, antara lain: (1). Jika dalam waktu 30 hari sejak diterimanya SPDP penyidik belum menyampaikan hasil penyidikan, penuntut umum meminta perkembangan hasil penyidikan kepada penyidik. Jika setelah 30 hari masih belum ditindaklanjuti dengan penyerahan berkas perkara, maka SPDP dikembalikan kepada penyidik; (2). Apabila dalam waktu 14 hari penyidik belum menyampaikan kembali berkas perkara yang telah dilengkapi sesuai petunjuk jaksa, maka penyidikan tambahan yang dilakukan oleh penyidik menjadi tidak sah berdasarkan Pasal 138 ayat (2) KUHAP; dan (3). Guna mencegah hasil penyidikan menjadi tidak sah, maka dapat dilakukan forum kordinasi dan konsultasi antara penuntut umum dengan penyidik.

Berdasarkan petunjuk di atas, hanya angka (1) yang dapat diterapkan. Sedangkan yang lainnya tidak. KUHAP sebagai peraturan yang lebih tinggi tidak memberikan konsekuensi hukum ataupun sanksi kepada penyidik jika dalam waktu 14 hari belum menyampaikan kembali berkas perkara yang telah dilengkapi sesuai petunjuk jaksa. Forum kordinasi dan konsultasi juga belum berjalan secara optimal berdasarkan kajian dari UNDP.

Oleh karena itu, dalam jangka pendek penerbitan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Kapolri dan Jaksa Agung dalam hal pembentukan forum kordinasi dan konsultasi dalam pembuatan berkas perkara antara penyidik dan penuntut umum merupakan salah satu solusinya. Selama ini forum kordinasi dan konsultasi belum berjalan efektif karena SEJA hanya pedoman internal kejaksaan yang tidak dipatuhi oleh penyidik dan tidak ada konsekuensi hukum maupun sanksi. Dengan adanya SKB ini, atasan penyidik menjadi terikat

⁴⁷ Kusnu Goesniadhie S., "Perspektif Moral Penegakan Hukum yang Baik",

jurnal hukum, Vol. 17, No. 2, April 2010.

⁴⁸ M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hlm. 48.

untuk mendorong penyidik membentuk forum koordinasi dan konsultasi dalam pembuatan berkas perkara antara penyidik dan penuntut umum

2. Melakukan Penemuan Hukum di dalam KUHAP

Secara teoritis, KUHAP merupakan norma yang mengontrol tindakan penegak hukum agar tidak eksekutif, salah satunya penyidik (Kepolisian). Bahkan di Inggris pada awal tahun 1925, menurut Ed Cape and Richard A. Edwards⁴⁹:

Police bail is a classic example of a low level broad discretionary power which is largely uncontrolled. Useful for reasons of operational efficiency, if not practical justice. From outset of modern policing the separation of powers between the police and the courts was somewhat blurred.

Polisi dimasa lalu memiliki kewenangan yang besar dan tidak terkontrol sehubungan dengan pemberian jaminan berupa uang. Secara operasional hal ini efisien, namun tidak memberikan keadilan. Pada awal era modern, pemisahan kekuasaan antara kepolisian dan pengadilan membuat fungsi kontrol semakin kabur, sehingga kekuasaan yang besar dalam penyidikan harus diawasi.

Pada pertengahan tahun 1980, banyak kritikus di dunia yang menaruh perhatian terhadap efisiensi dalam pengelolaan kasus pidana dapat menyebabkan ketidakadilan dan merusak integritas lembaga peradilan⁵⁰. Pada konferensi internasional tahun 1986 tentang peradilan, berbagai ajakan telah

dibuat untuk lebih memperhatikan kinerja pengadilan. Salah satunya menyatakan reformasi struktur organisasi adalah kebutuhan untuk kepemimpinan yang efektif⁵¹.

Menurut Hebert L. Packer⁵², di dalam sistem peradilan pidana ada 2 (dua) model. Pertama *crime control model*, yaitu menekankan pada efisiensi dan kecepatan serta *presumption of guilt* terhadap tersangka. Kedua *due process model*, yaitu mengesampingkan efisiensi dan mengedepankan kualitas serta *presumption of innocent* guna menghindari pemidanaan kepada orang yang tidak bersalah. *Due process of law* berhubungan erat dengan *bewijsvoering*, yaitu cara memperoleh, mengumpulkan, dan menyampaikan bukti ke pengadilan.

Perlindungan terhadap individu dari tindakan sewenang-wenang aparat penegak hukum, terutama saat penyidikan pada negara-negara yang menjunjung tinggi *due process of law* mendapat perhatian khusus⁵³. KUHAP merupakan norma bagi penuntut umum dalam menjalankan secara rigid kewenangan menuntut yang dimilikinya dalam kerangka *due process of law*⁵⁴.

Hal ini semakin diperkuat dengan Putusan MK Nomor: 21/PUU-XII/2014 yang dalam amarnya menyebutkan penetapan tersangka dapat diuji di praperadilan apabila perolehan alat bukti dilakukan secara tidak sah. Meskipun menurut Eddy O.S. Hiariej dan Luhut M.P. Pangaribuan, dalam praktik KUHAP cenderung pada *crime control model* yang tidak menitikberatkan pada perlindungan hak-hak tersangka atau

⁴⁹Ed Cape and Richard A. Edwards, "Police Bail Without Charge: The Human Rights Implications, *The Cambridge Law Journal*, Vol. 69, Issue 03, November 2010.

⁵⁰Judith Resnik, "Managerial Judges and Court Delay: The Unproven Assumption", *23 Judges' Journal*, Vol. 8, 1984.

⁵¹ Geoff Gallas, "Judicial Leadership Excellence: A Research

Prospectus", *Justice System Journal*, Vol. 12, 1987.

⁵²Hebert L. Packer, 1968, *The Limits of the Criminal Sanction*, Oxford University Press, Oxford, hlm. 164-165.

⁵³ Eddy O.S. Hiariej, 2012, *Teori & Hukum Pembuktian*, Erlangga, Jakarta, hlm. 31.

⁵⁴ M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hlm. 87.

terdakwa⁵⁵. KUHAP sendiri tidak menentukan secara tegas model sistem peradilan pidana yang dianut di Indonesia.

Pada awal pembentukannya, KUHAP dianggap sebagai karya agung bangsa Indonesia. Kini setelah 34 (tiga puluh empat) tahun berlaku sebagai hukum positif, terdapat kekurangan dan kelemahan salah satunya dalam hal penyidikan. Meskipun masih dapat dioperasionalkan oleh penegak hukum, namun untuk menyesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada tersangka, maka solusinya adalah dengan mengganti hukum acara yang telah ada⁵⁶.

Sambil menunggu konsep RUU KUHAP disahkan oleh Pemerintah dan DPR, maka guna mengisi kelemahan pada proses penyidikan, penuntut umum dalam jangka pendek dapat melakukan penemuan hukum, yaitu proses pembentukan hukum oleh hakim, atau aparat hukum lainnya (dalam hal ini penuntut umum) yang ditugaskan untuk penerapan peraturan hukum umum pada peristiwa hukum konkret⁵⁷.

Penemuan hukum yang dapat dilakukan adalah dengan metode penafsiran terhadap ketentuan perundang-undangan, yaitu KUHAP. Penafsiran yang pertama kali digunakan adalah interpretasi ekstensif⁵⁸, yakni melampaui batas yang diberikan oleh penafsiran gramatikal dalam melihat ketentuan Pasal 24 ayat (2) KUHAP yang menyatakan penahanan yang dilakukan

oleh penyidik dapat diperpanjang oleh penuntut umum paling lama 40 hari apabila pemeriksaan belum selesai dengan menyertakan resume hasil pemeriksaan kepada penuntut umum⁵⁹.

Berdasarkan interpretasi ekstensif, resume yang diajukan oleh penyidik tidak hanya dilihat sebagai sebuah ringkasan⁶⁰ di atas kertas, tetapi harus diuji secara materiil atau fisik oleh penuntut umum. Lalu digunakan penafsiran sistematis yang menghubungkan dengan peraturan hukum dalam keseluruhan sistem hukum⁶¹. Pasal 24 ayat (2) dihubungkan dengan Pasal 143 ayat (2) huruf b KUHAP yang menyatakan penuntut umum membuat surat dakwaan berisi uraian secara cermat, jelas dan lengkap mengenai tindak pidana yang didakwakan, sehingga saat penyidik mengajukan permohonan perpanjangan penahanan, penuntut umum meminta kepada penyidik untuk menghadirkan seluruh alat bukti dan barang bukti di dalam berkas perkara, seperti para saksi, surat, tersangka, dan ahli (jika ada).

Penelitian yang dilakukan oleh Mochamad Nu'aim Qomarudin⁶² di Polresta Pontianak, menunjukkan belum optimalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat pengawas penyidik terhadap penyidik dalam melakukan penyidikan. Hal ini berimplikasi pada maladministrasi dalam proses penyidikan dan rentan penggunaan kekerasan oleh aparat dalam penyidikan, terutama saat menggali pengakuan tersangka. Pengawasan penyidikan perlu dioptimalkan untuk

⁵⁵ Eddy O.S. Hiariej, 2015, *Op.Cit.*, dan Luhut M.P. Pangaribuan, *Op.Cit.*, hlm. 28.

⁵⁶ Marcus Priyo Gunarto, "Faktor Historis, Sosiologis, Politis, dan Yuridis dalam Penyusunan RUU HAP", *Mimbar Hukum*, Vol. 25, No. 1, Februari 2013.

⁵⁷ Sudikno Mertokusumo, 2010, *Penemuan Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 49.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 82.

⁵⁹ Lihat Pasal 24 ayat (2) KUHAP beserta Penjelasanannya.

⁶⁰ Departemen Pendidikan Nasional, *Op.Cit.*, hlm. 1170.

⁶¹ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hlm. 76.

⁶² Mochamad Nu'aim Qomarudin, "Peran dan Fungsi Pejabat Pengawas Penyidik Polri dalam Pengawasan Internal Terkait Terjadinya Maladministrasi dalam Proses Penyidikan (Studi di Polresta Pontianak Kota)", *Jurnal Nestor Magister Hukum*, Vol. 2, No. 2, Mei 2014.

mencegah maladministrasi dan penggunaan kekerasan dalam proses penyidikan.

Sejak hukum modern yang bertumpu pada dimensi bentuk formal dan prosedural, maka muncul perbedaan antara keadilan formal (prosedural) dengan keadilan (kebenaran) keadilan substansial. Dalam konteks perkembangan hukum, hal yang relevan untuk berbicara mengenai penggunaan hukum (*the use of law*). Penegakan hukum tidak cukup dinilai dengan memberikan kepastian, karena orang dapat menegakan hukum tetapi dengan cara menggunakannya untuk tujuan menyimpangi dan menjauhkan dari kepastian. Penggunaan hukum yang seperti itu tidak berarti melakukan pelanggaran hukum, melainkan semata-mata menunjukkan bahwa hukum itu dapat digunakan untuk tujuan lain selain mencapai keadilan⁶³.

Oleh karena itu, penuntut umum selain mencari kebenaran materiil di dalam *due process of law* yang berkembang di dalam sistem peradilan pidana di Indonesia saat ini, maka dituntut kehati-hatian dalam melakukan penyidikan melalui prosedur normatif yang ketat guna menghindari maladministrasi dan pengumpulan alat bukti yang dilakukan oleh penyidik harus valid dan diperoleh secara sah, sehingga penuntut umum melalui penemuan hukum dapat melakukan *checking* guna mendukung keberhasilan penuntutan di persidangan⁶⁴.

3. Penggabungan Fungsi Penyidikan ke dalam Penuntutan Sehubungan

⁶³Satjipto Rahardjo, 2010, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 199.

⁶⁴ M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hlm. 88.

⁶⁵Redaktur, 2014, "MA, Polri, BNN, PPATK Keberatan RUU KUHAP", <http://nasional.kompas.com/read/2014/02/28/1048461/MA.Polri.BNN.PPATK.Keberatan.RUU.KUHAP>, diakses 10 Desember 2017.

dengan Pengaturan Hukum ke Depan (*Ius Constituendum*)

Rancangan Undang-Undang (RUU) KUHAP yang sudah dipersiapkan oleh Pemerintah sejak lama tidak kunjung disahkan sebagai aturan hukum positif (*ius constitutum*). Alasannya karena ada penolakan, baik dari instansi Pemerintah seperti Kepolisian⁶⁵ dan masyarakat. Indonesia *Corruption Watch* (ICW) dan Pusat Kajian Anti Korupsi (PUKAT) UGM mendesak pemerintah menarik kembali RUU KUHAP yang berpotensi melemahkan tugas KPK. Pembahasan harus terbuka, partisipatif, akuntabel, dan bebas dari konflik kepentingan serta melibatkan ahli hukum pidana, PPATK, KPK, dan aktivis antikorupsi⁶⁶.

Pembahasan RUU KUHAP yang terbuka partisipatif, akuntabel, dan bebas dari konflik kepentingan, serta melibatkan para ahli pidana merupakan kesempatan bagi kejaksaaan dalam jangka panjang untuk memasukan ide penggabungan fungsi penyidikan ke dalam penuntutan yang belum diakomodir di RUU KUHAP. Hal ini untuk mengatasi ekses prinsip diferensiasi fungsional terhadap kepastian hukum tersangka dengan mengembalikan posisi kejaksaaan sebagai pemegang otoritas (penguasa) perkara sesuai asas *Dominus Litis*.

Sebagai studi perbandingan, di negara-negara seperti Austria, Jerman, Perancis, Belanda, dan Malaysia, jaksa diartikan sebagai pejabat publik, yakni otoritas penuntutan (*authority of prosecution*)⁶⁷. Menurut etimologi, kata

⁶⁶Wijaya Kusuma, 2014, "Berpotensi Lemahkan KPK, ICW dan PUKAT UGM Desak Pemerintah Tarik RUU KUHAP", <http://nasional.kompas.com/read/2014/12/12/01223471/Berpotensi.Lemahkan.KPK.ICW.dan.PUKAT.UGM.Desak.Pemerintah.Tarik.RUU.KUHAP>, diakses 10 Desember 2017.

⁶⁷R.M. Surachman, Jan S. Maringka, *Op.Cit.*, hlm. 25-27.

prosecution berasal dari bahasa latin *prosecutus* dan terdiri dari *pro* (sebelum) dan *sequi* (mengikuti) yang dapat dipahami sebagai proses perkara dari awal hingga berakhir. Dengan demikian *prosecutor* atau penuntut adalah seseorang yang diberi kekuasaan melakukan penuntutan, sehingga di dalam proses persidangan di Pengadilan (sepanjang hakim belum menjatuhkan putusan), di ketiga yuridiksi *United Kingdom*, yaitu Inggris, Skotlandia, dan Irlandia Utara, Jaksa Agung berwenang mengesampingkan perkara dengan menyatakan, *nolle prosequi*⁶⁸.

Pada masa *Het Herziene Inlandsch Reglement* (HIR), penyidikan dan penuntutan merupakan satu kesatuan. Lalu KUHAP mulai memperkenalkan prinsip diferensiasi fungsional yang membagi secara rinci tugas, wewenang dan fungsi serta tanggung jawab antara penyidik dan jaksa⁶⁹. Polisi sebagai penyidik merupakan penegak hukum yang unik, karena disamping menjalankan peran fungsional dan simbolik sebagai salah pelindung masyarakat, di sisi lain merupakan ancaman terhadap kebebasan yang sama. Seperti menggunakan kekerasan dalam melaksanakan tugas kepada masyarakat⁷⁰, sehingga harus ada pengawasan yang obyektif melalui jaksa selaku pengendali perkara.

Pada awal penyusunan KUHAP, terlihat ada usaha memasukan sistem Anglo Saxon, misalnya jaksa tidak menyidik sama halnya dengan di Inggris. Padahal perkembangan saat ini menunjukan Inggris dalam sistem penuntutannya sedang bergerak ke arah sistem kontinental, sehingga jaksa dapat

menyidik dan mengontrol polisi seperti di Belanda. Sementara di Indonesia, yang menganut sistem Eropa Kontinental malah bergerak sebaliknya⁷¹.

Menurut Mahfud M.D⁷², pembangunan hukum mencakup upaya-upaya pembaruan tatanan hukum harus dilakukan terus menerus agar hukum berfungsi sebagai pedoman bertingkah laku dalam menjamin keadilan di masyarakat. Upaya pembangunan tatanan hukum diperlukan dengan alasan: (1). Hukum tidak statis dan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat; (2). Sebagai alat pendorong kemajuan masyarakat; dan (3) Dalam praktik, fungsi hukum kadang tidak bekerja efektif, dimanipulasi, dan menjadi alat menumpuk kekuasaan.

Penggabungan Fungsi Penyidikan ke dalam Penuntutan Sehubungan dengan Pengaturan Hukum ke Depan (*Ius Constituendum*) merupakan hal yang sangat penting untuk di lakukan, sebagaimana yang terjadi pada perkara atas nama Joko yang melanggar pasal 363 di wilayah Batam Kejaksaan Negeri Karimun, yang menjadi masalah dalam kasus ini bukanlah pelanggaran pasal 363 tersebut melainkan adanya temuan Jaksa mengenai BAP yang tidak dilakukan sesuai prosedur oleh penyidik.

Kasus ini berawal pada persidangan pemeriksaan saksi atas nama Anwar. Saat itu Jaksa Penuntut Umum belum memasuki ruangan persidangan dan menunggu ruangan

⁶⁸*Ibid.*

⁶⁹ Hari Sasangka dan Lily Rosita, 2003, *Komentar Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) Buku Pedoman Mahasiswa dan Praktisi*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 15.

⁷⁰ Agus Raharjo dan Angkasa, "Perlindungan Hukum Terhadap Tersangka dalam Kekerasan dari

Penyidik di Kepolisian Resort Banyumas", *Mimbar Hukum*, Vol. 23, No. 1, Februari 2011.

⁷¹Andy Hamzah, 2010, *Hukum Acara Pidana Indonesia Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 33-34.

⁷²Moh. Mahfud MD, 2012, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 61-62.

yang sedang disiapkan, sambil menunggu waktu Jaksa Penuntut Umum bertanya-tanya kepada saksi mulai dari nama sampai dengan alasan mengapa sampai dipanggil ke persidangan, namun Jaksa Penuntut Umum mendapat kejangalan ketika Jaksa Penuntut Umum menanyakan apa yang ditanyakan di BAP tetapi saksi tidak dapat menjawab ataupun dapat menjawab tetapi jawaban tersebut berbeda dengan BAP. Merasa aneh, spontan Jaksa Penuntut Umum memperlihatkan kepada saksi dan bertanya “ini BAP saudara bukan?” Namun jawaban saksi sangat mengejutkan JPU, “saya tidak pernah di BAP, saya hanya ditanya melalui telepon oleh polisi”, dengan memastikan yang dikatakan saksi, JPU meminta mengeluarkan KTP saksi dan ternyata benar tanda tangan yang ada pada BAP berbeda dengan tanda KTP. Pada saat itu JPU meminta kepada hakim untuk memberikan waktu persidangan di tunda. Kemudian JPU melakukan pemeriksaan tambahan terhadap saksi dan hasilnya sama dengan BAP, barulah sidang di lanjutkan.

Sebenarnya perkara saudara Joko tersebut dapat masuk ke ranah pengadilan karena berkas perkara yang dipelajari jaksa memberikan hasil cukup untuk dilanjutkan pada tahap penuntutan. Tugas seorang penyidik telah selesai dikarenakan Jaksa telah memberikan (p-21) terhadap berkas perkara tersebut. Selanjutnya tugas seorang jaksa selaku penuntut umum mempertanggungjawabkan perbuatan tersangka menjadi terdakwa dengan membuat surat dakwaan yang akan di bacakan pada tahap persidangan. Perlu diketahui bahwa dokumen yang dibuat jaksa haruslah sesuai dengan uraian kejadian yang dituangkan pada

berkas perkara, mulai dari alat bukti, petunjuk-petunjuk, keterangan korban, sampai pada berita acara pemeriksaan saksi-saksi.

Pada perkara atas nama Joko berdasarkan KUHAP, sistem peradilan pidana yang dilakukan penyidik tidak akan diketahui oleh penuntut umum karena KUHAP sendiri menganut sistem differensiasi fungsional, yang artinya Jaksa tidak diperkenankan untuk melakukan tindakan penyidikan sehingga meskipun BAP dibuat tidak sesuai prosedur ataupun terdapat manipulatif di dalamnya tetapi jika BAP dinilai sudah cukup maka perkara dapat dilanjutkan ketahap pra-penuntutan.

Melalui uraian singkat kasus tersebut sangat jelas bahwa pengontrolan perkara merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari Jaksa dan sangat dibutuhkan, namun disisi lain pengontrolan perkara yang dianut oleh KUHAP mulai dari prapenuntutan.

Seharusnya pengontrolan tidak hanya dimulai dari tahap pra-penuntutan melainkan dimulai dari tahap penyidikan, karena jika pengontrolan dimulai sejak tahap penyidikan maka dapat menghemat waktu yang disebabkan bolak-balik berkas akibat BAP yang tak kunjung lengkap. Dengan demikian berarti telah memenuhi asas cepat, sederhana dan berbiaya ringan dan menghindari habisnya masa penahanan yang dapat mengakibatkan tersangka bebass demi hukum.

Tidak hanya mempermudah proses dan menghemat waktu, pengontrolan Jaksa pada tahap penyidikan juga memiliki peranan penting bagi Jaksa untuk mengetahui proses demi proses perkara maupun bagaimana cara penyidik

mendapatkan alat bukti, barang bekas dan petunjuk-petunjuk yang akan menguatkan dakwaan atau tuntutan Jaksa. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari dakwaan Jaksa dianggap ilegal, sebab jika dikemudian hari Hakim menemukan fakta persidangan bahwa alat bukti diperoleh secara ilegal maka dakwaan Jaksa dianggap ilegal sehingga berujung pada NO (tidak dapat diterima). Bayangkan jika tersangka yang ternyata benar melakukan pelanggaran hukum bebas demi Hukum hanya karena waktu penahanan habis akibat lamanya bolak balik berkas antara Penyidik dan Jaksa Penuntut Umum, atau seorang terdakwa menjadi bebas akibat alat bukti yang dianggap ilegal sehingga putusan tidak dapat diterima, bagaimana fungsi hukum dapat diwujudkan sesuai dengan apa yang dicitakan.

Penggabungan fungsi penyidikan kedalam penuntutan adalah pemberian kewenangan terhadap Jaksa untuk turut serta dalam proses penyidikan. Hal ini dimaksud sebagai upaya mengembalikan kedudukan Jaksa sebagai pemilik *Dominus Litis* (Jaksa pengendali perkara). Tidak hanya itu, dengan adanya kewenangan Jaksa untuk turut serta dalam tahap penyidikan maka asas peradilan “sederhana, cepat dan biaya ringan” dapat terpenuhi sebab kewenangan tersebut mampu mengakomodir hal-hal sebagai berikut:

1. **Meminimalisir hilangnya berkas perkara pada tahap prapenuntutan.** Tidak dipungkiri bahwa lemahnya koordinasi dan pengawasan terhadap proses awal munculnya SPDP memungkinkan terjadinya berkas perkara yang tidak di

tangani oleh pihak Penyidik. Dengan memberikan akses Jaksa Penuntut Umum dapat memberikan akses pula bagi pelapor untuk menginformasikan secara langsung kepada JPU apabila laporan tidak ditindaklanjuti oleh pihak Penyidik.

2. **Meminimalisir bolak-baliknya berkas perkara.**

Dalam praktek saat ini, dapat kita lihat yang sering dijadikan sebagai polemik akibat kekurangharmonisan dalam proses penyidikan dan pra penuntutan dengan JPU antara lain dalam hal adanya bolak balik berkas perkara antara penyidik dengan JPU. Lamanya bolak-balik berkas perkara dapat mengakibatkan tersangka bebas demi hukum dan kekecewaan korban. Akan tetapi jika JPU dilibatkan dari tahap awal, maka peluang bolak-balik berkas akan sangat kecil sebab kegiatan penyidikan didampingi JPU secara langsung.

3. **Meminimalisir lemahnya dakwaan.**

Salah satu fungsi penyidikan adalah untuk menemukan alat bukti sebagai dasar dakwaan. Kurangnya koordinasi dalam penyidikan dapat mempengaruhi kekuatan alat bukti, hal ini terjadi karena beberapa hal termasuk diantaranya tidak semua penyidik merupakan sarjana hukum ataupun yang ahli di bidang hukum. Alat bukti menjadi sangat penting bagi sebuah dakwaan karena lemahnya dakwaan dapat membuat tersangka

diputuskan bebas dalam persidangan.

4. **Meminimalisir barang bukti ilegal.** Mekanisme pendapatan barang bukti juga berpengaruh terhadap putusan. Sebab jika barang bukti di dapatkan secara ilegal maka akan terjadi NO. Biasanya barang bukti ilegal terjadi akibat lemahnya penyidikan dan hal-hal yang dilakukan penyidik tanpa berkoordinasi dengan Jaksa.

Melihat sejumlah fakta tersebut diatas dapat dikatakan bahwa, penggabungan fungsi penyidikan ke dalam Penuntutan sehubungan dengan pengaturan hukum ke depan (*Ius Constiuendum*) perlu diwujudkan dalam upaya membangun tatanan hukum yang lebih menjamin kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Jaksa dapat mengikuti jalannya penyidikan dan mengawasi secara langsung, termasuk mekanisme penggunaan upaya paksa oleh penyidik. Tujuannya supaya ada mekanisme *check and balances* oleh kejaksaan di dalam proses penyidikan agar transparan dan akuntabel dengan mengembalikan kedudukan jaksa sebagai otoritas pengendali perkara sebagai pengejawantahan asas *Dominus Litis*.

F. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan dan analisa mengenai tinjauan hukum kewenangan jaksa dalam pemeriksaan tambahan menurut asas *Dominus Litis* berdasarkan KUHAP maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan kewenangan jaksa dalam pemeriksaan tambahan menurut asas *Dominus Litis* berdasarkan KUHAP ialah

hanya sebatas pada tahap pra-penuntutan artinya Jaksa Penuntut Umum tidak memiliki wewenang selain pada wewenang yang dimilikinya. Hal ini selaras dengan prinsip differensiasi fungsional yakni pembagian kewenangan sesuai dengan lembaga. Penggunaan asas differensiasi fungsional yang meletakkan asas *Dominus Litis* pada tahap pra-penuntutan

sebenarnya merupakan langkah yang baik, yaitu untuk melindungi penyalahgunaan wewenang oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan. Akan tetapi perlu diketahui bahwa dengan pembatasan kewenangan Jaksa penuntut umum tersebut telah berkurang fungsi pengontrolan antara JPU dengan Penyidik sehingga berakibat pada lamanya bolak-balik berkas, lemahnya barang bukti hingga berujung pada dakwaan ilegal. Dengan melihat fakta yang terjadi seperti ini maka penulis menyimpulkan bahwa pembatasan kewenangan Jaksa melalui prinsip differensiasi fungsional melemahkan *Dominus Litis* Jaksa (Jaksa sebagai pengendali perkara). Kebutuhan peran Jaksa Penuntut Umum dalam tahap penyidikan sudah semakin urgensi demi terciptanya kepastian hukum dan terpenuhinya asas peradilan cepat, mudah dan berbiaya ringan.

2. Upaya yang dapat dilakukan untuk menegakkan criminal justice system adalah penggabungan fungsi penyidikan di dalam KUHAP, yaitu jika sebelumnya KUHAP mengatur *Dominus Litis* penuntut umum hanya pada saat pra-penuntutan maka kedepannya *Dominus Litis* seorang Jaksa Penuntut Umum dimulai pada saat penyidikan. Dengan menggabungkan fungsi prapenuntutan kedalam penyidikan maka dapat meminimalisir lamanya bolak balik berkas perkara, ketidakpastiannya tindak lanjut sebuah perkara, lemahnya dakwaan dan menghindari adanya barang bukti illegal. Memberikan Jaksa kewenangan dalam tahap penyidikan tidak berarti melemahkan kewenangan Jaksa, hal ini bertujuan justru untuk meningkatkan fungsi koordinasi diantara keduanya, sebab dengan kerjasama yang baik tentu akan menghasilkan penyidikan yang kuat sehingga menghasilkan dakwaan yang kuat. Pada akhirnya *criminal justice system* dapat diwujudkan.