



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS TUGAS DAN WEWENANG PENYIDIK,
PENUNTUT UMUM DAN ADVOKAT DALAM LEMBAGA
PRAPENUNTUTAN,
SUATU UPAYA MENUJU PADA SATU KEBIJAKAN
OPERASIONAL TAHAP PRA-AJUDIKASI**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum**

NAMA : RUSDI AMIN

NPM : 0706175022

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
KONSENTRASI HUKUM DAN SISTEM PERADILAN PIDANA
JAKARTA
JULI, 2009**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS TUGAS DAN WEWENANG PENYIDIK, PENUNTUT
UMUM DAN ADVOKAT DALAM LEMBAGA PRAPENUNTUTAN,
SUATU UPAYA MENUJU PADA SATU KEBIJAKAN
OPERASIONAL TAHAP PRA-AJUDIKASI**

TESIS

NAMA : RUSDI AMIN

NPM : 0706175022

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
KONSENTRASI HUKUM DAN SISTEM PERADILAN PIDANA
JAKARTA
JULI, 2009**



HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

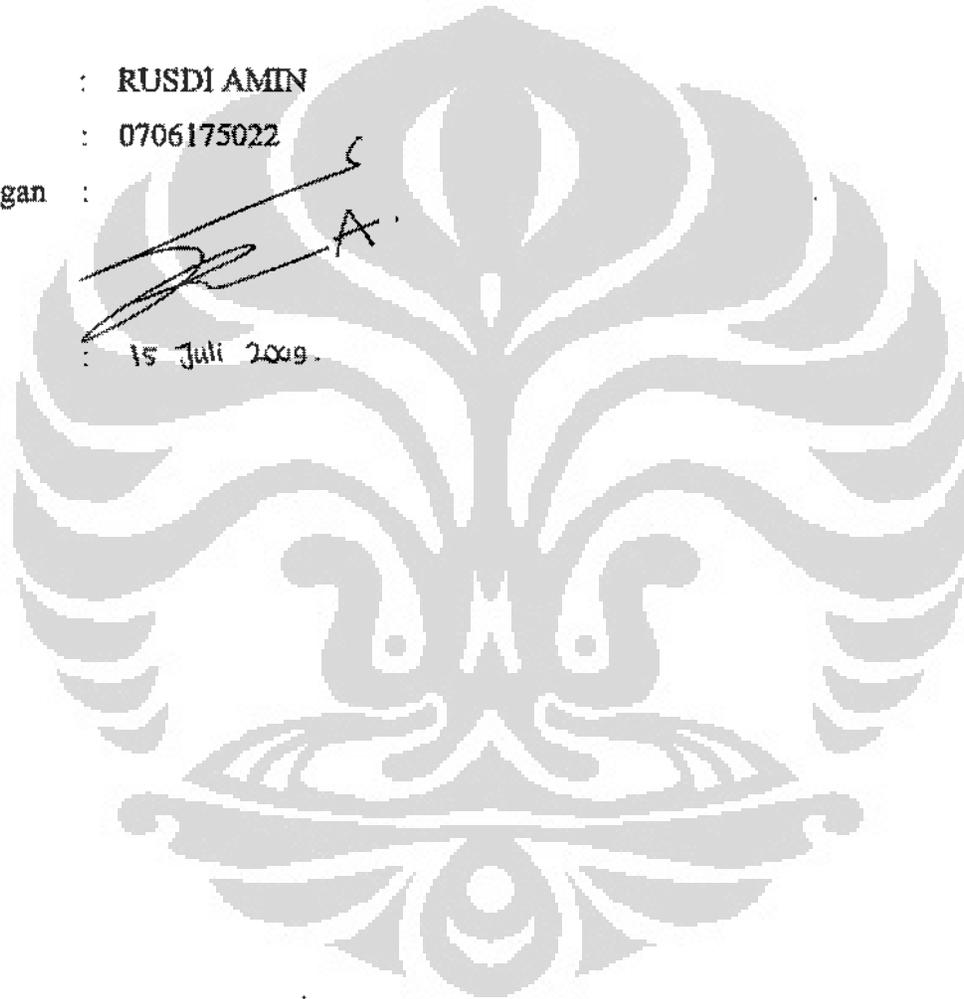
Tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : RUSDI AMIN

NPM : 0706175022

Tanda tangan :

Tanggal : 15 Juli 2009.



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Rusdi Amin
NPM : 0706175022
Program studi : Pascasarjana, Fakultas Hukum
Judul tesis : Analisis Tugas dan Wewenang Penyidik, Penuntut Umum dan Advokat Dalam Lembaga Prapenuntutan, Suatu Upaya Menuju Pada Satu Kebijakan Operasional Tahap Pra-Ajudikasi.

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

tanda tangan

Ketua : Prof. H. Mardjono Reksodiputro, S.H., M.A.

Pembimbing : DR. Rudy Satriyo Mukantardjo, S.H., M.H.

Penguji : Dr. Surastini Fitriasih, S.H., M.H.

Penguji : Topo Santoso, S.H., M.H., Ph. D

Diterapkan di : Jakarta.

Tanggal : 17 Juli 2009

Universitas Indonesia

KATA PENGANTAR

Puja dan Puji syukur yang tak terhingga Penulis panjatkan kepada Allah *subhanahu wa ta'ala*, Tuhan yang telah melimpahkan berkah dan rahmat-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Tesis ini takkan selesai tanpa ridho-Nya. Shalawat dan salam kepada manusia mulia, Muhammad Rasulullah yang menjadi panutan penulis dalam mengarungi kehidupan.

Penulis persembahkan tesis ini untuk Ibunda dan Ayahanda tercinta serta Wulandari (isteri Penulis) dan Muhammad Arka Fattah Amin dan Akhdan Yazid Malik Amin keduanya anak-anak kami.

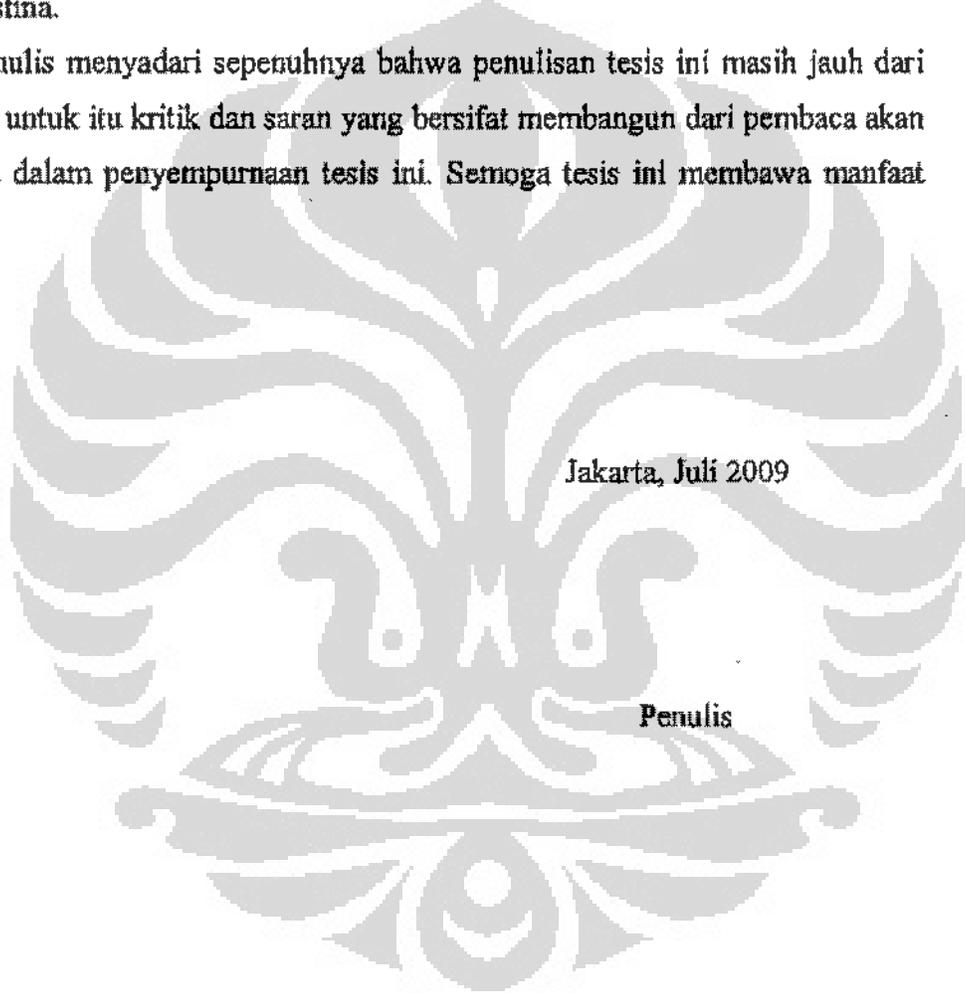
Penulis sadar bahwa penulisan tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan, bimbingan dan nasihat dari para pengajar dan pihak-pihak terkait lainnya. Untuk itu pada kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati, Penulis ingin menyampaikan terima kasih yang setulusnya kepada :

1. DR. Rudy Satriyo Mukantardjo, SH., MH., sebagai Pembimbing Tesis yang telah memberikan bimbingan dan arahan sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini sesuai dengan target waktu yang Penulis tetapkan dan berhasil Penulis pertahankan dengan nilai terbaik.
2. Prof. Safri Nugraha, SH., LL.M., Ph.D., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
3. Prof. Mardjono Reksodiputro, SH., MA., selaku Ketua Konsentrasi Sistem Peradilan Pidana Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
4. Bapak dan Ibu Dosen Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan membuka wawasan penulis untuk mengenal luasnya samudera ilmu pengetahuan yang indah untuk diselami.
5. Kejaksaan RI yang telah memberikan kesempatan beasiswa kepada Penulis untuk mengikuti pendidikan Pascasarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
6. Yang terhormat berbagai narasumber, penyidik pada Mabes Polri, Jaksa Penuntut Umum pada Kejaksaan Agung RI dan pada Komisi Pemberantasan

Korupsi serta Advokat, yang telah meluangkan waktu dan memberikan data serta sumbangan pemikiran kepada Penulis.

7. Rekan-rekan seperjuangan yang mengikuti Program Pascasarjana Fakultas Hukum, yaitu : Peni Saptaning Putri, Editha Elda, Citra Ambarwati, Cindy, Ratna, Wahyudi, M. Novel, Anton Satria, Deddy Sunanda, Deddy Napitupulu, Nophy T. Suoth, Rusdi Amin, Ronald Worotikan, Kresno Hadi Wibowo, Medi Iskandar, Nurul Widiasih, Annisa Kusuma Hapsari, dan Rina Agustina.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna, untuk itu kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca akan membantu dalam penyempurnaan tesis ini. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi kita.



Jakarta, Juli 2009

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Rusdi Amin
NPM : 0706175022
Program studi : Pascasarjana
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Analisis Tugas dan Wewenang Penyidik, Penuntut Umum dan Advokat Dalam Lembaga Prapenuntutan, Suatu Upaya Menuju Pada Satu Kebijakan Operasional Tahap Pra-Ajudikasi.

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia / formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis / pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

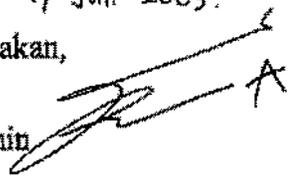
Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 17 Juli 2009.

Yang menyatakan,

Rusdi Amin



ABSTRAK

Nama : RUSDI AMIN
NPM : 0706175022
Program studi : Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
Judul : "Analisis Tugas dan Wewenang Penyidik, Penuntut Umum dan Advokat Dalam Lembaga Prapenuntutan, Suatu Upaya Menuju Pada Satu Kebijakan Operasional Tahap Pra-Ajudikasi".

Sistem peradilan pidana merupakan sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Peradilan pidana digerakkan oleh rangkaian sub-sub sistem yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan, termasuk advokat dan dalam prosesnya dibagi menjadi : tahap sebelum sidang pengadilan (pra-ajudikasi), tahap sidang pengadilan (ajudikasi) dan tahap setelah pengadilan (purna ajudikasi). Layaknya suatu sistem, seharusnya dalam sistem peradilan pidana telah terjalin koordinasi dan integrasi/keterpaduan pada keseluruhan sub-sub sistem, sehingga dapat mencapai efisiensi dan efektifitas. Tahap pra-ajudikasi sebagai tahap awal dari sistem peradilan pidana melaksanakan penanganan proses pidana melalui fungsi penyidikan dan penuntutan. Antara fungsi penyidikan dan penuntutan saling berhubungan erat, dimana tahap yang satu meletakkan dasar-dasar bagi tahap yang lain dan saling mendukung satu sama lain. Keberhasilan penyidikan menjadi keberhasilan penuntutan. Berdasarkan prinsip diferensiasi fungsional yang dianut KUHAP, dilakukan penegasan/pembagian antara fungsi penyidikan dan penuntutan dengan tetap memberikan sarana penghubung untuk menyelaraskan kedua fungsi tersebut melalui lembaga prapenuntutan. Lembaga prapenuntutan dapat dimanfaatkan untuk menyusun suatu kebijakan pidana (*criminal policy*) dalam bidang penyidikan dan penuntutan yang terpadu dengan mendasarkan pada tujuan hukum acara pidana, yaitu proses hukum yang adil (*due process of law*). Dari data sekunder yang telah diperoleh, berupa bahan hukum (primer dan sekunder) yang dikumpulkan melalui studi dokumen / literatur, dikonfirmasi dengan data primer yang diperoleh melalui wawancara dengan nara sumber terkait, yaitu polisi, jaksa, dan advokat, kemudian dilakukan analisis secara yuridis kualitatif melalui dua (dari lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu faktor hukum (dalam hal ini undang-undang) dan faktor penegak hukum (pada tahap pra-ajudikasi terdiri dari : polisi, jaksa, dan advokat). Dalam praktiknya tidak jarang prapenuntutan memunculkan permasalahan, kebijakan penyidikan dan kebijakan penuntutan belum mengarah pada satu kebijakan (operasional) pidana yang memungkinkan peluang terjadinya proses hukum yang sewenang-wenang (*arbitrary process*). Pada konteks ini advokat didorongkan untuk memberikan bantuan hukum dalam rangka perlindungan terhadap hak asasi tersangka dan menghindarkan dari proses hukum yang sewenang-wenang sehingga terjadi keseimbangan dalam proses pra-ajudikasi menuju pada tujuan hukum acara pidana, yaitu proses hukum yang adil (*due process of law*).

Kata kunci : Pra-ajudikasi, prapenuntutan, kebijakan pidana.

ABSTRACT

Name : RUSDI AMIN
Student Reg. number : 0706175022
Program : Postgraduate, Faculty of Law, Univesity of Indonesia.
Title : "Analysis of function and Authority of Investigator, Public Prosecutor and Advocate In Preprosecution, An Effort Aiming to One Operational Policy on Pre-Adjudication Phase".

Criminal justice system is a system in a society to tackling crime problem. Criminal justice system moved by component series of system consisting which police departement, district attorney, court and correctional institution, including advocate and on its procedure divided as : before court phase (pre-adjudication), court phase (adjudication) and resocialization phase (post adjudication). As a system, properly in criminal justice system was interlaced coordination and integration on the whole system, so gets to reach efficiency and effectiveness. Pre-adjudication phase is startup phase of criminal justice system on that criminal process perform through investigation and prosecution function. Among investigation and prosecution function each other had a close relationship, where is the one phase basics for another and backs up mutually. Investigation success becomes prosecution success. Base on functional differentiation principle that followed by the code of criminal procedure (KUHAP), bring about affirmation / fragmentation among investigation and prosecution function with regulary given infrastructure link to harmonise both through preprosecution. The preprosecution can be utilized to arrange a criminal policy (operational policy) in investigation and prosecution area that coherent by goes upon criminal procedure goals, which is due process of law. Through secondary data already been gotten, as law material (primary and secondary) one that is gathered thru document / literature, confirmed by acquired primary data through interview with resource person concerning, which is police, attorney, and advocate, then by qualitative analysis pass through two (of five) factor that law enforcement influence, which is law factor (statute) and law enforcement agencies factor (on pre-adjudication phase consisting of : police, attorney, and advocate). In a fact preprosecution not sparse arises a problem, investigation policy and prosecution policy haven't aimed on one policy criminal which enable its opportunity opened arbitrary process. In this case, its importance to impulse advocate to give legal aid in order to protection the basic right of suspect and avoid of arbitrary process so arice checks and balances in pre-adjudication process goes in the direction of criminal procedure, which is due process of law.

Key words : pre-adjudication, pre-prosecution, criminal policy.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB 1 PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian	18
D. Kerangka Teori	18
E. Kerangka Konseptual	21
F. Metode Penelitian	24
1. Metode Penelitian	24
2. Jenis dan Sumber Data	24
3. Penyajian dan Analisis Data	25
G. Sistematika Penulisan	25
BAB 2 TINJAUAN MENGENAI HUBUNGAN ANTAR PIHAK PADA TAHAP PRA-AJUDIKASI DAN KAITANNYA DENGAN PROSES HUKUM YANG ADIL	
A. <i>Due Process Of Law</i> (Proses Hukum Yang Adil) Dan Kaitannya Dengan Konsepsi Hak Asasi Manusia (HAM) Sebagai Perwujudan Negara Hukum Di Indonesia	27
1. Perlindungan HAM dengan jaminan hukum	28
2. Berlakunya <i>due process of law</i>	30

B. Cakupan Proses Hukum Yang Adil	35
C. Diakomodasinya Prinsip Proses Hukum Yang Adil (<i>Due Process Of Law</i>) Dalam KUHAP	36
D. Sistem Peradilan Pidana	44
1. Pendekatan sistem	44
2. Sistem dan integrasi dalam proses peradilan pidana	46
3. Model proses pidana (<i>criminal process model</i>)	49
4. Bentuk proses pemeriksaan perkara dalam SPP	54
a. Konsep <i>inquisitorial-non adversarial</i>	54
b. Konsep <i>accusatorial-adversary</i>	55
E. Tahap Pra-Ajudikasi Dalam Proses Peradilan Pidana Di Indonesia	57
1. Penyelidikan dan penyidikan dua tahapan yang berwujud satu	60
2. Jaksa dan penuntut umum dalam penuntutan.....	67
a. Persiapan Penuntutan	67
b. Penuntutan	69
c. Wewenang tidak menuntut	73
3. Ikatan antara penyidikan dan penuntutan dalam prapenuntutan	74
4. Bantuan hukum oleh advokat	76

BAB 3 ANALISIS TUGAS DAN WEWENANG PENYIDIK, PENUNTUT UMUM DAN ADVOKAT DALAM LEMBAGA PRAPENUNTUTAN

A. Peranan Sub-Sub Sistem Pada Tahap Pra-Ajudikasi	82
1. Faktor hukum (Undang-Undang)	85
a. Diferensiasi instansional	92
b. Diferensiasi fungsi	96
2. Faktor penegak hukum	104
3. Advokat dan bantuan hukum sebagai perwujudan proses hukum yang adil (<i>due process of law</i>) dalam pra-ajudikasi	111

B.	Prapenuntutan Diantara Kepolisian Dan Kejaksaan	116
1.	Prapenuntutan sebagai wujud kebijakan (operasional) pidana	117
2.	Prapenuntutan diantara keterpaduan dan diferensiasi fungsional-instansional.....	121
3.	Masa depan prapenuntutan dalam RUU Hukum Acara Pidana dan hakim komisaris.....	126
C.	Model Hubungan Penyidik Dan Penuntut Umum Pada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)	128
D.	Pra-Ajudikasi Di Negara Lain	131
BAB 4	PENUTUP	134
A.	Kesimpulan	134
B.	Saran	136

DAFTAR REFERENSI

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*) dalam berbagai hal mempunyai persamaan dengan manusia lain, sedangkan dalam hal-hal lain manusia mempunyai sifat-sifat yang khas berlaku bagi dirinya sendiri. Pada setiap dimensi kehidupannya, manusia mempunyai kepentingan yang bisa saja berbeda dengan manusia lain. Atas perbedaan tersebut menimbulkan kesadaran dari diri manusia itu sendiri (kesadaran individual) dan kesadaran antar manusia (kesadaran sosial) bahwa dalam kehidupan bermasyarakat sesungguhnya harus berpedoman pada suatu tatanan nilai atau aturan atau kaidah yang oleh bagian terbesar masyarakat tersebut dipatuhi dan ditaati karena dianggap merupakan pegangan baginya. Kaidah-kaidah dan nilai-nilai yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat beragam macamnya, dan diantara sekian macam kaidah yang merupakan salah satu kaidah yang penting yaitu kaidah-kaidah hukum, disamping kaidah-kaidah agama dan moral.

Sebagaimana telah dijelaskan, kehidupan sosial (kemasyarakatan) terdapat berbagai tata aturan atau norma seperti norma agama, norma moral dan norma hukum. Hukum berbeda dengan agama dan moral. Hukum merupakan perintah yang memaksa (*a coercive order*), yang mengatur tata prilaku manusia dengan organ tertentu untuk melaksanakan normanya. Norma agama lebih mendekati norma hukum daripada norma moral, karena mempunyai ancaman dan otoritas di atas manusia, meskipun yang menjalankan otoritas tersebut adalah suatu komunitas manusia. Sedangkan moral lebih ditujukan pada diri sendiri bukan sebagai perintah terhadap orang lain dan tidak memiliki organ tertentu untuk memaksakannya¹.

Sebagaimana sebuah ungkapan "*ubi societas ibi ius*" atau "dimana ada masyarakat disitu ada hukum". Tiada masyarakat tanpa hukum dan tiada hukum tanpa masyarakat. Hukum diadakan oleh masyarakat untuk mengatur

¹ Jimly Asshiddiqe dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet. Pertama, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) hlm. 26.

kehidupan mereka. Hal ini dapat diartikan sebagai suatu bentuk hubungan, masyarakat-hukum-masyarakat. Hukum dibentuk oleh, dan diberlakukan oleh masyarakat. Ungkapan atau adagium ini dibenarkan oleh kenyataan kehidupan dari setiap masyarakat, seperti hukum adat suatu masyarakat adat, hukum nasional suatu bangsa, dan hukum internasional dalam masyarakat internasional².

Masyarakat hukum pada hakikatnya merupakan himpunan dari individu-individu. Setiap individu memiliki kepentingan sendiri-sendiri. Kepentingan itu ada yang sama, namun tidak jarang ada yang berbeda. Kedua jenis kepentingan itu dapat menjadi sebab timbulnya sengketa. Sengketa antarindividu dapat timbul dari kepentingan yang sama terhadap sumber pemenuhan kebutuhan yang terbatas adanya. Untuk mengatur kepentingan itu dan untuk menghindari sengketa-sengketa, manusia menciptakan aturan yang mereka bentuk sendiri, dan mereka berlakukan terhadap kehidupan mereka sendiri. Keadaan ini berlaku terhadap setiap masyarakat. Dalam masyarakat negara misalnya, anggotanya bersifat kompleks, dapat berupa individu, kelompok sosial, dan lain-lain. Dalam masyarakat internasional, anggotanya dapat negara dan perhimpunan negara yang secara prinsip memiliki sifat kepentingan yang sama dan alasan kebutuhan hukum yang sama pula. Dengan demikian, hakikat dari proses hukum yaitu proses harmonisasi antarkepentingan. *Input* (masukan) dalam proses sistem berisi data tentang kepentingan itu. *Output* (keluaran)-nya yaitu keadilan atau hukum yang adil yang diberlakukan pada masyarakat. Hasil dari penerapan hukum itu kemudian menjadi masukan bagi proses hukum berikutnya, demikian selanjutnya³.

Eksistensi hukum dalam suatu masyarakat sangat diperlukan dalam mengatur kehidupan manusia (individu dan masyarakat) dan melindungi kepentingan manusia dalam mempertahankan hak dan kewajibannya. Hukum secara sosiologis merupakan suatu lembaga kemasyarakatan (*social institution*)

² Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cet. Pertama, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 1993) hlm. 100.

³ *Ibid.*, hlm. 101.

yang penting, terdiri dari himpunan nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola-pola perikelakuan yang berkisar pada kebutuhan-kebutuhan pokok manusia⁴. Sedangkan dari sudut ilmu politik, hukum merupakan suatu sarana dari elit (golongan tertentu dalam masyarakat) yang memegang kekuasaan dan sedikit banyaknya dipergunakan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaannya, atau untuk menambah serta mengembangkannya⁵.

Diantara perbedaan kepentingan dalam masyarakat terkadang menimbulkan sengketa yang memunculkan gesekan atau friksi bahkan konflik yang berujung pada perilaku-prilaku menyimpang dan jahat. Kejahatan merupakan gejala sosial yang menjadi fenomena kehidupan manusia. Upaya yang dapat dilakukan terhadap kejahatan dengan cara menanggulangnya (mencegah dan mengurangi). Upaya untuk menanggulangi kejahatan salah satunya dapat dilakukan dengan cara sistematis dan rasional sebagai suatu usaha oleh masyarakat sebagaimana dikenal dengan istilah politik kriminal (*criminal policy*), baik melalui sarana penal maupun non penal⁶. Istilah lain dari *criminal policy* yaitu kebijakan kriminal⁷. Penanggulangan kejahatan melalui sarana penal biasanya didasarkan pada suatu sistem hukum pidana yang dirumuskan melalui mekanisme sah dan partisipatif yang secara operatif dikenal dengan istilah *Criminal Justice System*⁸ (Sistem Peradilan Pidana atau disingkat SPP).

Sebagai suatu sistem, peradilan pidana mempunyai perangkat atau sub-sistem yang seharusnya bekerja berdasarkan cara-cara yang koordinatif dan integratif (terpadu) sehingga dapat mencapai efisiensi dan efektifitas. Adapun

⁴ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Cet. Keduabelas, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2002) hlm. 3.

⁵ *Ibid.*, hlm. 13.

⁶ Muladi, *Kapita Selektra Sistem Peradilan Pidana*, Cet. Kedua. (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2004), hlm.3

⁷ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Ketiga*, Edisi Pertama, (Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007) hlm.92.

⁸ Muladi, *op.cit.*, hlm. 15.

sub-sub sistem dari SPP terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan, termasuk advokat (penasihat hukum) yang menjadi komponen kelima dalam SPP sebagai *quasi sub-system* karena peranannya yang semakin dibutuhkan⁹. Seluruh sub-sub sistem tersebut merupakan lembaga yang melaksanakan administrasi peradilan pidana yang saling berhubungan dalam SPP.

Tidak semua kejahatan merupakan tindak pidana. Bila kejahatan tersebut telah dikriminalisasi oleh negara (melalui proses yang aspiratif dan konstitusional), maka menjadi tindak pidana. Ketika terjadi tindak pidana dalam masyarakat, mulailah aparat penegak hukum (*law enforcement agencies* yang berorientasi *peace maintenance*¹⁰) yang merupakan bagian (sub) dari SPP mengambil peran untuk memposisikan diri dan menjalankan tugas sesuai kapasitas masing-masing serta bekerja secara terarah dan terpadu dalam proses peradilan pidana.

Dalam menjalankan fungsi penegakan hukum, aparat penegak hukum telah dibekali seperangkat kewenangan yang melekat dan aplikatif melalui cara kerja (prosedur dan mekanisme) yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, khususnya hukum acara (pidana). Pengaturan tersebut pada satu sisi ditujukan untuk memberi demarkasi terhadap apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan guna menghindari penyalahgunaan wewenang aparat penegak hukum pada SPP dalam upayanya untuk memperoleh kebenaran materiil atau kebenaran yang sesungguhnya (*substantial truth*) dari suatu tindak pidana. Sedangkan pada sisi lainnya pengaturan tersebut diarahkan untuk mewujudkan penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia, khususnya bagi pihak-pihak yang terkait seperti saksi dan tersangka secara proporsional dan seimbang.

SPP dapat dibagi dalam 3 (tiga) tahap : (a) tahap sebelum sidang pengadilan atau tahap pra-ajudikasi (*pre-adjudication*), (b) tahap sidang

⁹ *Ibid.*, hlm.21.

¹⁰ Soerdjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cet. Ketiga, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 1993) hlm.19.

pengadilan atau tahap adjudikasi (*adjudication*) dan (c) tahap setelah pengadilan atau tahap purna-ajudikasi (*post-adjudication*)¹¹. Tahap pra-ajudikasi merupakan tahap awal dari SPP yang melaksanakan fungsi penyidikan dan penuntutan. Sedangkan tahap adjudikasi menjadi kelanjutan dari tahap pra-ajudikasi yaitu tahap pemeriksaan di hadapan sidang pengadilan. Tahap purna-ajudikasi merupakan tahap pembinaan dan usaha resosialisasi bagi terpidana.

Penanganan suatu proses pidana antara satu tahap dengan tahap yang lain saling berhubungan erat, dimana tahap yang satu meletakkan dasar-dasar bagi tahap yang lain dan saling mendukung satu sama lain. Karena itu proses peradilan pidana dikatakan sebagai SPP terpadu (*integrated criminal justice system*). Pada tiap unsur-unsur atau sub-sub sistem dalam SPP terpadu harus mempunyai persamaan persepsi tentang keadilan (tidak hanya keadilan prosedural melainkan meliputi juga keadilan substansial) dalam hal ini keadilan hukum (*legal justice*) dan dalam lingkup penyelenggaraan peradilan perkara pidana yang secara keseluruhan merupakan satu-kesatuan dari SPP.

Tujuan dari diadakannya proses hukum (acara) pidana yaitu terwujudnya proses hukum yang adil (*due process of law*). Sebagaimana dikemukakan oleh Tobias dan Petersen, bahwa "*due process of law*" itu (yang berasal dari Inggris, dokumen Magna Charta, 1215) merupakan "*constitutional guaranty... that no person will be deprived of life, liberty or property for reasons that are arbitrary. ... protects the citizen against arbitrary action of the government*". Dengan unsur-unsur dasar dari "*due process*" yaitu "*notice, hearing, council, defense, evidence and a fair and impartial court*"¹². (pemberitahuan, mendengar tersangka dan terdakwa, penasihat hukum, pembelaan, pembuktian dan pengadilan yang berkeadilan dan tidak memihak).

Dengan demikian dalam prosesnya, SPP seharusnya diletakkan pada kerangka proses hukum yang adil yang menjadi lawan dari proses hukum yang

¹¹ Mardjono Reksodiputro *op.cit.*, hlm. 33.

¹² Marc Weber Tobias dan R. David Peterson, *Pre-trial Criminal Procedure, A Survey of Constitutional Rights*, Chapter 3, (Charles C. Thomas Publisher), seperti dikutip oleh Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Ketiga*, Edisi Pertama, (Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007) hlm. 27.

sewenang-wenang (*arbitrary process*). Proses hukum yang adil yaitu tidak hanya mencakup penerapan terhadap aturan perundang-undangan (formil) yang dianggap adil, namun juga meliputi jaminan dari kekuasaan (negara) terhadap hak-hak dari warga negara (baik tersangka maupun korban)¹³. Dapat dikatakan proses hukum yang adil harus diposisikan sebagai kerangka berpikir dan kerangka bekerja dari aparat penegak hukum yang menjalankan proses peradilan pidana sejak tahap pra-ajudikasi, tahap adjudikasi sampai dengan tahap purna-ajudikasi.

Dari ketiga tahapan dalam SPP yaitu tahap pra-ajudikasi, tahap adjudikasi dan tahap purna-ajudikasi belum tergambar jelas tahap mana yang sangat menentukan dalam seluruh prosesnya. Mardjono Reksodiputro berpandangan bahwa tahap adjudikasi atau tahap sidang pengadilan dianggap “dominan” dalam seluruh proses, dengan argumentasi bahwa KUHAP menyatakan, baik dalam hal putusan bebas, maupun putusan bersalah, didasarkan pada “fakta dan keadaan serta alat pembuktian yang diperoleh dari pemeriksaan di sidang”¹⁴.

Lain halnya dengan pendapat Romli Atmasasmita yang tidak menyangkal bahwa tahap adjudikasi merupakan tahap yang penting dalam SPP, namun bukan sebagai peran “dominan”. Meskipun benar bahwa pada tahap adjudikasi, dari sudut hukum masing-masing pemeran utama (penasihat hukum/terdakwa dan penuntut umum) memiliki kedudukan sederajat dan memperoleh kesempatan yang sama dan adil, namun pada tahap adjudikasi, dilihat dari sudut kriminologi dan viktimologi, proses stigmatisasi dan viktimisasi struktural sudah berjalan, bahkan sejak tahap penangkapan, penahanan (pra-ajudikasi) dan mencapai puncaknya karena sidang dinyatakan terbuka untuk umum¹⁵.

¹³ Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm. 49.

¹⁴ Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai Permasalahan Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Kelima*, Edisi Pertama, (Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007) hlm. 18.

¹⁵ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Perspektif Eksistensialisme dan Absolutisme*, Cet. Kedua, (Bandung : Binacipta, 1996) hlm. 42 dan 43.

Tidak kalah pentingnya, dalam sidang di pengadilan (ajudikasi) pada dasarnya dibatasi oleh kebijakan dalam tahap pra-ajudikasi (penyidikan dan penuntutan). Kebijakan dalam penyidikan dan penuntutan seolah-olah merupakan "pintu gerbang" SPP. Seseorang akan beralih status (sebelumnya saksi) menjadi tersangka atau seseorang tersangka akan menjadi terdakwa ditentukan oleh kebijakan penyidikan dan penuntutan (*opsporing en vervolgings beleid*)¹⁶.

Demikian pula terhadap berkas perkara hasil penyidikan (yang antara lain terdiri dari Berita Acara Pemeriksaan (BAP), baik saksi-saksi, ahli maupun tersangka yang dibuat oleh penyidik) menjadi dasar penuntut umum untuk menilai hasil penyidikan apakah telah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak dilimpahkan ke pengadilan. Suatu perkara akan dilimpahkan atau tidak ke pengadilan dan seseorang tersangka menjadi terdakwa ditentukan oleh penilaian penuntut umum (jaksa) atas berkas perkara hasil penyidikan. Antara tahap penyidikan dan tahap penuntutan jaksa menduduki posisi sentral, karena yang menentukan dituntut atau tidaknya tersangka. Perlu dihayati bahwa jaksa berfungsi mencari kebenaran, kemudian menuntut terdakwa yang terbukti bersalah dipidana sepadan dengan perbuatannya, tetapi tidak boleh mengusik orang yang tidak bersalah atau menyebabkan pemidanaan terhadap terdakwa tidak seimbang dengan perbuatannya atau tidak berdasarkan ketentuan undang-undang¹⁷.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tahap pra-ajudikasi sebagai awal dan pangkal dari proses peradilan pidana. Pada tahap ini meliputi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap dugaan terjadinya tindak pidana. Dijelaskan dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP) definisi tentang penyelidikan, penyidikan dan penuntutan berturut-turut sebagai berikut :

¹⁶ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hlm. 94.

¹⁷ Andi Hamzah, *Pelaksanaan Peradilan Pidana Berdasarkan Teori Dan Praktek (Penahanan-Dakwaan-Requisitoir)*, Cet. Pertama, (Jakarta : Rineka Cipta, 1994) hlm. 5.

Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyelidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang¹⁸.

Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya¹⁹.

Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan²⁰.

Pada keseluruhan tahapan dalam proses peradilan pidana, termasuk tahap pra-ajudikasi, dijalankan dengan menempatkan dan menjunjung tinggi penghormatan atas hak asasi manusia yang diimplementasikan dalam asas atau prinsip antara lain yaitu :

1. Persamaan kedudukan dihadapan hukum (*equality before the law*).

Tidak ada perbedaan dihadapan hukum, baik tersangka, korban maupun petugas penegak hukum sendiri merupakan warga negara yang sama kedudukan, hak, dan kewajiban. Karena itu setiap orang siapapun harus diperlakukan secara sama tanpa diskriminasi dan siapapun yang melakukan pelanggaran terhadap hukum akan mendapatkan perlakuan yang sama tanpa perbedaan²¹.

2. Praduga tidak bersalah (*presumption of innocent*).

¹⁸ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 angka 5.

¹⁹ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 angka 2.

²⁰ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 angka 7.

²¹ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP, Jilid I, Cet. Kedua*, (Jakarta : Pustaka Kartini, 1988) hlm. 2.

Setiap orang, dalam hal ini tersangka harus dianggap (praduga) tak bersalah dan sifat dari perbuatannya masih merupakan tuduhan sampai kesalahannya dibuktikan dalam tahap selanjutnya yaitu tahap adjudikasi (tahap sidang pengadilan) dan persidangan tersebut harus bersifat bebas dan jujur serta terbuka untuk umum²².

Aparat penegak hukum yang andil pada tahap pra-ajudikasi yaitu polisi sebagai penyidik utama (tugas penyidikan) dan jaksa (tugas penuntutan). Kedua aparat penegak hukum ini dalam menjalankan kekuasaan (tugas dan wewenang) masing-masing juga seharusnya bersikap dan turut menempatkan dan menjunjung tinggi penghormatan atas hak asasi manusia yang diimplementasikan dalam asas atau prinsip antara lain yaitu asas persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocent*) sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

Hal tersebut merupakan kondisi ideal, namun kenyataannya sering berbeda, misalnya kasus salah tangkap atau keliru dalam menetapkan pelaku dan korban tindak pidana (*error in objecto*²³). Salah satu inti permasalahannya, yaitu menghalalkan segala cara, diantaranya melakukan tindakan kekerasan atau intimidasi untuk memperoleh “pengakuan” dari tersangka (padahal pengakuan tersangka tidak lagi menjadi salah satu alat bukti sah menurut KUHP). Hal tersebut dilakukan dengan tanpa mengindahkan bukti ilmiah (*scientific evidence*) yang diperoleh dari ilmu-ilmu pengetahuan lain sebagai perabantu dalam acara pidana seperti kedokteran forensik, psikologi, kriminologi, dan lain-lain yang kemudian dijadikan bukti hukum (*legal evidence*) dengan menggunakan ilmu pengetahuan hukum pidana (baik hukum pidana materiil maupun formil) dalam menganalisis suatu peristiwa sebagai suatu tindak pidana.

Tindakan penyalahgunaan wewenang atau pengingkaran sumpah jabatan oleh oknum aparat penegak hukum tertentu guna memperoleh “pengakuan”

²² *Ibid.*

²³ I.P.M. Ramhandoko, *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*, Cet. Kedua (Jakarta : Sinar Grafika, 2000) hlm. 259.

tersangka diasumsikan bahwa dengan diperolehnya "pengakuan" tersangka dan keterangan saksi-saksi yang mendukung "pengakuan" tersangka tersebut, maka membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan penyidikan telah dianggap selesai. Sesuai pandangan dalam asas inkusitor (*inquisitoir*) bahwa pengakuan tersangka merupakan alat bukti terpenting. Dalam asas ini tersangka dipandang sebagai objek pemeriksaan. Sehingga alurnya yaitu menentukan tersangka, mencari "pengakuan" tersangka, (dengan menghalalkan segala cara), dan keterangan saksi-saksi. Sikap seperti ini yang menghancurkan kerangka proses hukum yang adil (*due process of law*) dalam SPP. Kondisi demikian menyebabkan orang-orang yang tidak bersalah dapat dihukum, karena analisis dan konstruksi berpikir penegak hukum yang keliru. Bandingkan dengan KUHAP yang menghendaki mencari (kebenaran terhadap suatu peristiwa) serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Sehingga alurnya yaitu mencari (kebenaran terhadap suatu peristiwa) dan mengumpulkan bukti (barang bukti dan keterangan saksi-saksi), selanjutnya menemukan tersangkanya.

Dalam proses peradilan pidana, antara pencarian fakta (kebenaran terhadap suatu peristiwa) dan perlindungan terhadap individu (antara lain saksi dan tersangka) dalam hal ini para pihak yang terkait dalam suatu peristiwa (pidana atau bukan pidana) diletakkan pada keseimbangan. Terkait dengan permasalahan ini Packer memperkenalkan "*Two Models of the Criminal Process*" (dua corak proses pidana), yang memperluas dua fungsi ini dengan mengembangkan "*crime control model*" (model kontrol kejahatan) dan "*due process model*" (model proses yang selesai). Versi pengontrol kejahatan ditekankan kepada penemuan fakta secara efisien, sedangkan model yang selesai merupakan arah rintangan dimana kekuasaan pejabat dibatasi untuk melindungi individu²⁴.

²⁴ Herbert L. Packer, *The Limits of The Criminal Sanction* (California : Stanford University Press, 1968), seperti dikutip oleh Joachim Herrman, *The Philosophy of Criminal Justice and The Administration of Criminal Justice*, (Toulouse : Revue International De Droit Penal 3^e et 4^e Trimestres, 1982) hlm. 843, seperti dikutip kembali oleh L.H.C. Hulsman, *Sistem Peradilan Pidana Dalam Prespektif Perbandingan Hukum (The Dutch Criminal Justice System From A*

Keseluruhan proses mencari kebenaran terhadap suatu peristiwa serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya termasuk dalam lingkup wewenang penyelidikan dan penyidikan. Penyelidikan bukanlah fungsi yang berdiri sendiri terpisah dari fungsi penyidikan, melainkan hanya merupakan salah satu cara atau metode atau sub dari fungsi penyidikan, yang mendahului tindakan lain (upaya paksa) antara lain penindakan berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, pemeriksaan surat, pemanggilan, tuduhan pemeriksaan.

Jadi sebelum dilakukan tindakan penyidikan, terlebih dahulu dilakukan tindakan penyelidikan dengan maksud untuk mengetahui bahwa peristiwa yang diberitahukan (melalui laporan, pengaduan atau informasi) memang benar-benar telah terjadi dengan cara mengumpulkan data dan fakta yang berhubungan dengan peristiwa tersebut. Selanjutnya data dan fakta yang diperoleh tersebut digunakan untuk menentukan apakah peristiwa tersebut merupakan tindak pidana dan apakah terhadap tindak pidana tersebut dapat dilakukan penyidikan. Dengan kata lain, penyelidikan merupakan tindakan persiapan bagi penyidikan.

Dengan adanya tahapan penyelidikan, diharapkan tumbuhnya sikap hati-hati dan rasa tanggung jawab hukum yang lebih bersifat manusiawi dalam melaksanakan tugas penegakan hukum. Disini terlihat fungsi penyelidikan antara lain adanya perlindungan dan jaminan terhadap harkat serta mabat manusia (hak asasi manusia atau HAM). Adanya persyaratan dan pembatasan yang ketat dalam penggunaan upaya paksa, ketatnya pengawasan dan adanya lembaga ganti rugi dan rehabilitasi, dikaitkan bahwa tidak setiap peristiwa yang terjadi dan diduga sebagai tindak pidana itu menampakkan bentuknya secara jelas sebagai tindak pidana. Karena itu sebelum melangkah lebih lanjut dengan melakukan penyidikan dengan konsekuensi digunakannya upaya paksa, hendaknya perlu ditentukan terlebih dahulu berdasarkan data atau keterangan

Comparative Legal Perspective). Diterjemahkan oleh Soedjono Dirdjosisworo, *Filsafat Peradilan Pidana dan Perbandingan Hukum*, Cet. Kedua, (Bandung : Armico, 1984) hlm. 19.

yang didapat dari hasil penyelidikan bahwa peristiwa yang terjadi dan diduga sebagai tindak pidana itu benar adanya dan merupakan tindak pidana sehingga dapat dilanjutkan dengan tindak penyidikan dengan landasan prinsip kehati-hatian dan kecermatan²⁵.

Seyogianya kegiatan penyelidikan harus mampu menghasilkan *prima facie evidence* (bukti-bukti permulaan yang meyakinkan dan tidak memberi peluang lagi bagi pelaku kejahatan untuk menghindari diri dari tuntutan)²⁶, sehingga pada tahap selanjutnya dapat memenuhi syarat untuk disidangkan ke pengadilan (*prima facie case*).

Bila dalam kegiatan penyelidikan telah memperoleh *prima facie evidence*, kemudian dilanjutkan ke tahap penyidikan. Dimulainya penyidikan ditandai secara formal-prosedural dengan dikeluarkannya surat perintah penyidikan oleh pejabat yang berwenang pada instansi penyidik. Surat perintah penyidikan merupakan "peringat" bagi penyidik dalam melakukan tugas dan wewenangnya serta sekaligus menjadi pencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang. Sementara bagi tersangka berarti jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak dan martabat tersangka.

Tersangka yang merasa penyidikan yang dilakukan terhadapnya tidak dilakukan berdasarkan surat perintah yang sah, dapat segera meminta diperlihatkan surat perintah penyidikan tersebut atau meminta penjelasan kepada atasan penyidik, bahkan dapat mengajukan praperadilan (guna memperoleh ganti kerugian dan rehabilitasi) pada pengadilan bila merasa penangkapan dan atau penahanan atas dirinya dianggap tidak sah. Kesadaran pada kondisi demikian terdapat pada tersangka yang "melek" hukum, namun bagaimana bagi tersangka atau yang akan dijadikan tersangka yang "buta" hukum, tentu akan sangat merugikannya bahkan bisa saja tidak memperoleh jaminan atas hak-hak dan martabatnya sebagai manusia.

²⁵ Hamrat Hamid dan Harun M. Husein, *Pembahasan Permasalahan KUHAP Bidang Penyidikan, Dalam Bentuk Tanya-Jawab*, Cet. Pertama, (Jakarta : Sinar Grafika, 1992) hlm.24.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 37.

Sebagaimana suatu rangkaian yang saling terkait dan berhubungan, kegiatan penyidikan dalam proses peradilan pidana juga terkait dan erat berhubungan dengan tahap penuntutan. Hal tersebut dapat diketahui dari adanya lembaga pemberitahuan dimulainya penyidikan dalam KUHAP. Pada lembaga ini diletakkan dasar-dasar kerjasama, koordinasi dan integral antar lembaga / instansi penegak hukum dalam hal ini penyidik (fungsi penyidikan) dan penuntut umum (fungsi penuntutan)²⁷.

Bahwa pemberitahuan dimulainya penyidikan oleh penyidik kepada penuntut umum tersebut menjadi suatu kewajiban yang harus segera dilaksanakan oleh penyidik bila telah memulai suatu penyidikan, meskipun dalam KUHAP tidak mengatur sanksi terhadap tidak disampaikannya pemberitahuan dimulainya penyidikan oleh penyidik kepada penuntut umum. Pada hubungan antar lembaga ini terjalin kaitan erat antara wewenang penyidikan dan penuntutan yang bersifat fungsional (fungsi penyidikan dan fungsi penuntutan) dan horizontal (antara instansi penyidik dan instansi penuntut umum) serta sekaligus menjadi sarana pengawasan, sehingga dalam penerapan hukum acara pidana ada sistem cek (*checking*) antara para penegak hukum sebagai diamanatkan oleh KUHAP²⁸.

Pemberitahuan dimulainya penyidikan ditetapkan oleh KUHAP sebagai hal yang bersifat imperatif (wajib) dengan fungsi utama dalam rangka pelaksanaan tugas prapenuntutan, dalam hal ini penelitian berkas perkara tahap pertama dan pemberian petunjuk oleh penuntut umum kepada penyidik dalam hal hasil penyidikan belum lengkap²⁹. Istilah prapenuntutan³⁰ telah diintroduksi oleh KUHAP sebagai hukum positif acara pidana di Indonesia pengganti dari *het Herziene Inlandsch Reglement* (HIR) atau Reglemen Indonesia Yang

²⁷ *Ibid.*, hlm.43.

²⁸ M. Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm.50.

²⁹ Hamrat Hamid dan Harun M. Husein, *Ibid.*, hlm. 45.

³⁰ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 14 huruf b.

Dibaharui (RIB), namun KUHAP tidak menjelaskan definisi prapenuntutan melalui penafsiran otentik dari ketentuan umumnya.

Pendapat Mardjono Reksodiputro, koordinasi kerja antara Kepolisian dan Kejaksaan menurut KUHAP dapat diselenggarakan melalui lembaga “prapenuntutan”, yang merupakan “daerah perbatasan” antara wewenang penyidikan dan wewenang penuntutan (tahap pra-ajudikasi), karena itu sebaiknya dapat dimanfaatkan untuk menyusun suatu kebijakan kriminal (*criminal policy*) dalam bidang penyidikan dan penuntutan yang terpadu atau integral (*integrated*)³¹. Prapenuntutan menjadi wadah aparat penegak hukum yaitu penyidik (kepolisian dalam kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana umum) dan penuntut umum untuk berinteraksi dan menyamakan pandangan terhadap proses peradilan pidana (pada peralihan antara tahap penyidikan dengan penuntutan) yang sedang berlangsung. Pada lembaga prapenuntutan inilah menjadi tumpuan keberhasilan atau kegagalan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik dan penuntutan yang dilakukan penuntut umum di hadapan persidangan kelak.

KUHAP sebagai hukum acara pidana berkehendak untuk menciptakan suatu diferensiasi / diferensi fungsional dalam arti penjelasan dan penegasan pembagian fungsi dan wewenang bidang penyidikan dan penuntutan³². Konsekuensi dari kehendak KUHAP yang menciptakan suatu diferensiasi fungsional sekaligus menjadi sarana cek dan keseimbangan antar lembaga/instansi di satu sisi. Namun di sisi lain menginginkan dibingkainya konsep diferensiasi fungsional tersebut melalui keterpaduan “*integrated*” kerja yang bersifat koordinatif antara para penegak hukum tersebut kelak dalam praktik akan memunculkan permasalahan pada tahap pra-ajudikasi (tahap diantara penyidikan dan penuntutan).

Dalam hal ini, ketika berlangsungnya koordinasi kerja antara instansi / lembaga penyidik (dalam hal ini kepolisian sebagai penyidik utama yang menjalankan kebijakan penyidikan) dan penuntut umum (kejaksaan yang

³¹ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hlm. 96.

³² Hamrat Hamid dan Harun M. Huseln, *op.cit.*, hlm. 42.

menjalankan tugas penuntutan), termasuk dalam pemahaman dan meletakkan proses hukum yang adil (*due process of law*) pada kebijakan (operasional) tahap pra-adjudikasi (penyidikan dan penuntutan) yang dipertemukan melalui lembaga prapenuntutan. Masalah selanjutnya yang akan timbul yaitu dalam menentukan ruang lingkup, arah dan batasan koordinasi kedua lembaga (kepolisian atau kejaksaan) tersebut pada tahap prapenuntutan, sehingga akan berdampak pada hubungan kelembagaan (penyidik dan penuntut umum) serta derap langkah dalam menjalankan fungsi (penyidikan yang dilakukan oleh penyidik dan fungsi penuntutan yang dilakukan penuntut umum di hadapan persidangan) dalam tahapan peradilan pidana, yaitu tahap pra-ajudikasi.

B. Rumusan Masalah

Hukum acara pidana merupakan bagian dari hukum pidana dalam arti yang luas. Hukum pidana dalam arti yang luas meliputi baik hukum pidana substantif (materiil) maupun hukum pidana formil atau hukum acara pidana. Hukum acara pidana terdiri dari empat tahap yang sangat penting yaitu penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan dan pelaksanaan putusan hakim.

Tahap penyidikan dapat dijabarkan empat tahap di Indonesia, mencari kebenaran, penyelidikan, penyidikan dan penyempurnaan penyidikan atas petunjuk jaksa. Pihak yang menjalankan fungsi penyidikan perkara pidana disebut penyidik. Dalam Pasal 6 ayat (1), KUHAP ditetapkan dua badan yang dibebani wewenang penyidikan, yaitu pejabat polisi negara Republik Indonesia (Polri) dan pejabat pegawai negeri sipil (PPNS) tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Pada ayat (2), dinyatakan bahwa syarat kepangkatan dari penyidik akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Pejabat penyidik Polri merupakan penyidik umum (untuk kepentingan tesis ini difokuskan pada penyidik Polri). Dalam empat tahap penyidikan sebagaimana telah dijelaskan, jaksa menduduki posisi sentral (diantara penyidik dan hakim), karena dialah yang menentukan dituntut tidaknya tersangka. Berdasarkan asas oportunitas (selain asas legalitas) yang dianut di Indonesia, maka jaksa

merupakan *dominus litis* perkara pidana, artinya dialah yang memonopoli dan menentukan penuntutan³³.

Kegiatan penyidikan diarahkan kepada pembuktian yang merupakan tugas penuntutan (kejaksaan), sehingga tersangka dapat dituntut sebagai terdakwa kemudian dipidana sebagai terpidana. Bila segala fungsi penyidikan telah dikerahkan secara optimal tetapi berakhir dengan pembebasan, maka akan merugikan nama baik polisi sebagai penyidik dalam masyarakat. Karena itu, sebelum penyidikan dimulai, harus sudah dapat diperkirakan tindak pidana apa yang telah terjadi, selanjutnya dicocokkan pada perumusan tindak pidana dan pasal yang mengaturnya dalam perundang-undangan pidana. Meskipun demikian penuntut umum dapat pula mengubah pasal perundang-undangan pidana yang dicantumkan oleh penyidik. Disinilah letak hubungan yang tak terpisahkan antara polisi (penyidik) dan penuntut umum³⁴.

Semakin kuatnya tuntutan masyarakat terhadap penghormatan negara (alat negara) atas harkat dan martabat manusia dihadapan hukum dengan mengedepankan profesionalisme dan menjunjung tinggi keluhuran profesi aparat penegak hukum (alat-alat negara dibidang hukum), khususnya yang berada pada lembaga penyidik dan penuntut umum. Atas hal tersebut, KUHAP merespon dengan berupaya melakukan penjelasan dan penegasan pembagian fungsi dan wewenang (diferensiasi fungsional) yaitu bidang penyidikan (lembaga penyidik) dan penuntutan (lembaga penuntut umum) yang secara fungsional-instansional dipadukan / dintegralkan melalui lembaga prapenuntutan.

Pada lembaga ini juga diletakkan harapan terciptanya pengawasan instansional-horizontal antar lembaga dapat dijalankan, termasuk diadakannya bantuan hukum oleh advokat dalam semua tingkat pemeriksaan (penyidikan, penuntutan dan persidangan) guna pendampingan tersangka dan pembelaan terhadap hak-hak tersangka/terdakwa (bukan pembelaan bagi

³³ Andi Hamzah, *op. cit.*, hlm. 2.

³⁴ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Cet. Kedua, (Jakarta : Sinar Grafika, 2002) hlm. 79.

tersangka/terdakwa agar bebas dan terhindar dari pemidanaan) dalam proses peradilan pidana.

Dalam penerapan hukum acara pidana ada sistem cek dan keseimbangan (*checks and balances*) antara para penegak hukum. Misalnya jaksa dikatakan memonopoli penuntutan, hal tersebut hanya dalam arti kebijakan (*policy / beleid*) tidak dalam arti riil. Hakim memperpanjang penahanan jaksa, memberi izin penggeledahan, menentukan hari sidang, semua itu terletak dibidang penyidikan dan penuntutan, bukan dibidang mengadili. Dengan demikian, harus dibedakan antara penuntutan sebagai kebijakan (*policy*) dan perbuatan penuntutan (*daden van vervolging*) seperti perpanjangan penahanan, izin menggeledah, dan sebagainya.³⁵

Disisi lain, bukan tanpa masalah, tidak jarang diantara kedua lembaga (kepolisian dan kejaksaan) yang dibagi berdasarkan tugas dan wewenangnya (kekuasaan) tersebut yang diharapkan bersinergi dalam lembaga prapenuntutan sebagai wadah berkomunikasi secara positif, namun menjadi gesekan (friksi) karena bias-bias kepentingan yang berlainan dan jauh dari terwujudnya proses hukum yang adil (*due process of law*) sehingga menjadi salah satu faktor penghambat terlaksananya proses peradilan pidana secara sederhana, cepat dan tuntas.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, diibaratkan kegiatan SPP sebagai suatu rangkaian yang saling terkait dan berhubungan antara tahap satu dengan tahap lainnya, termasuk dan tidak terkecuali tahap pra-ajudikasi, yaitu penyidikan dan penuntutan yang saling terkait dan paralel dengan prapenuntutan sebagai penghubungnya. **Permasalahan yang akan diteliti yaitu kebijakan penyidikan dan penuntutan belum mengarahkan pada satu kebijakan pidana. Kebijakan pidana yang dimaksud, yakni kebijakan operasional dalam tahap pra-ajudikasi.**

Agar dalam pembahasannya terarah, perumusan permasalahan tersebut dibatasi dalam beberapa pertanyaan penelitian (*research questions*), yaitu :

³⁵ Andi Hamzah, *op. cit.*, hlm. 5.

1. Apakah lembaga prapenuntutan dapat menjadi sarana untuk menetapkan kebijakan pidana (kebijakan operasional dalam tahap pra-ajudikasi) ?
2. Bagaimana mewujudkan kontrol / pengawasan bila kebijakan pidana (kebijakan operasional dalam tahap pra-ajudikasi) telah dipersatukan oleh lembaga prapenuntutan ?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Terkait dengan SPP yang menjunjung tinggi penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia dengan mengedepankan proses hukum yang adil (*due process of law*) pada setiap sub sistem dalam proses peradilan pidana, maka tujuan yang ingin diraih dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui kedudukan lembaga prapenuntutan pada tahap pra-ajudikasi dalam proses peradilan pidana. Selain itu juga untuk mengetahui kesulitan-kesulitan yang timbul pada lembaga penyidik dan penuntut umum dalam memanfaatkan secara positif lembaga prapenuntutan untuk mewujudkan dan menyatukan kebijakan pidana (kebijakan operasional dalam tahap pra-ajudikasi). Selanjutnya untuk mengetahui peran dari advokat sebagai komponen kelima penegak hukum dalam SPP untuk melakukan pendampingan dan memberikan bantuan hukum bagi pelaku tindak pidana pada tahap pra-ajudikasi.

Penelitian ini juga diharapkan menjadi bahan-bahan pengetahuan secara praktis dan teoritis serta perbaikan dan pengembangan profesionalisme instansi penyidik dan penuntut umum serta advokat dalam SPP di Indonesia.

D. Kerangka Teori

Dalam penelitian hukum, adanya kerangka/landasan konsepsional dan kerangka/landasan teoritis menjadi syarat yang sangat penting. Pada landasan/kerangka teoritis diuraikan segala sesuatu yang terdapat dalam teori sebagai suatu aneka "*theore'ma*" atau ajaran (di dalam bahasa Belanda :

"*leersteling*")³⁶. Berikut diketengahkan kerangka teori yang terkait dengan penelitian ini.

Mengenai hubungan penyidik (dalam hal ini polisi yang menyidik tindak pidana umum sebagaimana tercantum dalam KUHAP) dalam melaksanakan fungsi penyidikan dan penuntut umum yang menyelenggarakan fungsi penuntutan sangat erat hubungannya. Demikian pula kebijakan penyidikan dan penuntutan (*opsporing en vervolgings beleid*) saling terkait³⁷.

Demikian menyatunya penyidikan dan penuntutan, sehingga penyidikan tidak harus berhenti jika jaksa telah menerima berkas perkara dari polisi dan melakukan penuntutan. Bahkan selama sidang berjalan penyidikan (lanjutan) masih dapat dilakukan atas permintaan jaksa penuntut umum³⁸. Penyidikan merupakan bagian terpenting proses pidana yang menjadi hulu kegiatan penuntutan³⁹.

Keberhasilan pada tahap penyidikan akan menentukan pula keberhasilan pada tahap penuntutan, terutama dalam memformulasikan surat dakwaan dan membuktikannya di hadapan persidangan dengan menyajikan alat-alat bukti yang sah menurut hukum. Sebagai upaya untuk mendukung keberhasilan penyidikan dan penuntutan KUHAP memfasilitasi lembaga penyidikan dan penuntutan dalam berkoordinasi melalui lembaga prapenuntutan. Kenyataan ini tidak akan menjadi suatu permasalahan apabila koordinasi pada lembaga prapenuntutan diarahkan secara positif dan integratif dalam kerangka proses hukum yang adil (*due process of law*) dan tidak menjadikan lembaga prapenuntutan hanya sebagai "kotak pos" pemindahan dokumen-dokumen (dalam bentuk berkas perkara) antara penyidik dan penuntut umum⁴⁰.

³⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Manudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2007) hlm. 7.

³⁷ Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm.94.

³⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Analisis Dan Evaluasi Hukum Tentang Wewenang Kepolisian Dan Kejaksaan Di Bidang Penyidikan*. (Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2001). hlm. 31.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 40.

⁴⁰ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hlm. 94.

Pembagian tugas dan wewenang (kekuasaan) antara penyidikan (lembaga penyidik) dan penuntutan (lembaga penuntut umum) secara fungsional-instansional telah digariskan oleh KUHAP. Baik buruknya suatu kekuasaan (tugas dan wewenang) dalam hal ini kekuasaan bidang penyidikan dan penuntutan, bergantung dari penggunaan kekuasaan tersebut dan kekuasaan hendaknya diukur dengan kegunaannya untuk mencapai suatu tujuan yang sudah ditentukan.

Dalam hal penggunaan kekuasaan bidang penyidikan dan penuntutan tersebut diperlukan keselarasan dalam pembagian tugas dan wewenang antara penyidik dan penuntut umum. Pelaksanaan dari kekuasaan (tugas dan wewenang) tersebut memerlukan penegakan hukum yang berlandaskan pada penerapan aturan perundang-undangan (formil) yang dianggap adil dan jaminan dari kekuasaan terhadap hak-hak dari warga negara, dalam hal ini masyarakat secara umum dan tersangka maupun korban secara khusus.

Penegakan hukum dipengaruhi beberapa faktor. Menurut Soerjono Soekanto, ada lima unsur penegakan hukum, yaitu :

- a. Faktor hukumnya sendiri, yang dibatasi pada undang-undang saja;
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- e. Faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.⁴¹

Penyidikan dan penuntutan harus merupakan kesatuan dan tidak boleh terkotak-kotak. Antara penyidikan dan penuntutan tidak dapat dipisahkan secara tajam. Hal tersebut dapat dilihat dari wewenang yang diberikan KUHAP kepada penuntut umum untuk memberikan petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan oleh penyidik. Petunjuk untuk menyempurnakan

⁴¹ Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 8.

penyidikan pada hakikatnya merupakan bagian dari penyidikan lanjutan⁴². Prapenuntutan memungkinkan hal tersebut terwujud dengan pelaksanaan koordinasi antara penyidik dan penuntut umum secara koheren dan integratif sehingga mencapai hasil kerja yang efektif juga efisien serta sekaligus merupakan upaya pengawasan horizontal (antar instansi) guna meminimalkan terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan penegakan hukum.

E. Kerangka Konseptual

Sebagaimana dijelaskan pada butir D, bahwa selain landasan/kerangka teoritis, adanya landasan/kerangka konsepsional menjadi syarat yang sangat penting dalam penelitian hukum. Dalam kerangka konsepsional diungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar pengertian hukum⁴³. Berikut ini diuraikan beberapa pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian ini.

Prapenuntutan sebagai istilah tercantum di dalam Pasal 14 butir b KUHAP, namun sebagai lembaga, pengertian otentiknya tidak dijelaskan dalam KUHAP, padahal Pasal 1 KUHAP telah memuat penafsiran otentik dari 32 (tiga puluh dua) perkataan namun tidak ada penafsiran otentik dari istilah "prapenuntutan". Tujuan dari suatu penafsiran untuk memastikan tentang arti (*vim ac potestem*) putusan kehendak dari pembentuk undang-undang, seperti yang telah dinyatakannya di dalam sesuatu rumusan undang-undang⁴⁴. Meskipun tidak ada penafsiran secara otentik terhadap istilah "prapenuntutan", dalam beberapa Pasal yang terkait dapat dijadikan acuan untuk menginterpretasikan prapenuntutan diantaranya Pasal 8 ayat (2), ayat (3) huruf a dan b, Pasal 110 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 138 ayat (1) dan ayat

⁴² Andi Hamzah, *op.cit.*, hlm. 154.

⁴³ Soerjono Soekanto dan Sri Manudji, *loc. cit.*

⁴⁴ G.A. van Hamel, *Inleiding tot de studie van het Nederland Strafrecht* (Haarlem : Tjeenk Willink&Zoon, 1953) hlm.129 seperti dikutip oleh P.A.P. Lamintang, *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Dengan Pembahasan Secara Yuridis Menurut Yurisprudensi dan Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana*, Cet.Pertama (Bandung : Sinar Baru, 1984) hlm.5.

(2). Kenyataan ini memerlukan pemahaman yang sama dan komprehensif dari lembaga penyidik dan penuntut umum terhadap substansi dari istilah dan lembaga prapenuntutan. Atas pemahaman substansi prapenuntutan tersebut, maka dapat ditetapkan ruang lingkup, arah dan batasan koordinasi kedua lembaga (kepolisian atau kejaksaan) pada tahap prapenuntutan dan akhirnya menjadikan proses hukum yang adil (*due process of law*) sebagai kerangka berpikir dan kerangka bekerja dari penegak hukum pada tahap prapenuntutan.

Melalui penafsiran tatabahasa atau gramatikal (*grammatical interpretation*) dan atau penafsiran menurut tujuan (*teleological interpretation*) bahwa pengertian prapenuntutan adalah wewenang penuntut umum untuk melengkapi berkas perkara hasil penyidikan dengan cara melakukan penyidikan tambahan oleh penyidik berdasarkan petunjuk dari penuntut umum. Dengan kata lain, prapenuntutan merupakan wewenang penuntut umum untuk melengkapi berkas perkara hasil penyidikan dengan cara memberikan petunjuk kepada penyidik untuk melakukan penyidikan tambahan⁴⁵.

Prapenuntutan terletak antara dimulainya penuntutan dalam arti sempit (pekerja dikirim ke pengadilan) dan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik. Jadi yang dimaksud dengan istilah prapenuntutan ialah tindakan penuntut umum untuk memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan oleh penyidik. Memberi petunjuk kepada penyidik untuk menyempurnakan penyidikan seperti dalam hukum acara yang lama (HIR) termasuk penyidikan lanjutan⁴⁶.

Sedangkan Martiman Prodjohamidjojo menggambarkan tentang pengertian prapenuntutan yaitu wewenang dari penuntut umum. Apabila setelah menerima dan memeriksa berkas perkara dari pihak penyidik atau penyidik pembantu dan berpendapat bahwa hasil penyidikan itu belum lengkap dan sempurna, maka atas dasar itu penuntut umum harus segera mengembalikannya kepada penyidik dengan disertai petunjuk-petunjuk

⁴⁵ H. M. A. Kuffal, *Penerapan KUHAP Dalam Praktik Hukum*, Cet. Ketiga, (Malang : Universitas Muhammadiyah Malang, 2003) hlm. 208.

⁴⁶ Andl Hamzah, *op. cit.*

seperlunya (Pasal 14 KUHAP), dalam hal ini penyidik segera melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk yang diberikan penuntut umum (Pasal 110 ayat 3 KUHAP), dan apabila penuntut umum dalam waktu empat belas hari tidak mengembalikan hasil penyidikan tersebut, maka dianggap selesai (Pasal 110 ayat 4 KUHAP) dan hal ini berarti pula bahwa tidak boleh dilakukan prapenuntutan lagi⁴⁷.

Prapenuntutan adalah wewenang penuntut umum untuk mempersiapkan penuntutan yang akan dilakukannya dalam suatu perkara, dengan cara mempelajari atau meneliti berkas perkara hasil penyidikan, guna menentukan apakah hasil penyidikan tersebut telah memenuhi persyaratan penuntutan, atau berkas perkara tersebut perlu dikembalikan kepada penyidik disertai petunjuk untuk melengkapi hasil penyidikan, agar hasil penyidikan tersebut memenuhi syarat penuntutan⁴⁸.

Penyerahan berkas perkara tahap pertama dilakukan oleh penyidik dengan secara nyata dan fisik menyampaikan berkas perkara kepada penuntut umum, dan penuntut umum pun secara nyata dan fisik menerimanya dari penyidik. Namun sekalipun telah terjadi penyerahan nyata dan fisik berkas perkara kepada penuntut umum, undang-undang (KUHAP) belum menganggap penyidikan telah selesai. Bisa saja berkas perkara dikembalikan kepada penyidik karena dianggap belum lengkap dan pemeriksaan penyidikan belum mencapai titik penyelesaian. Itu sebabnya penyerahan berkas tahap pertama disebut "prapenuntutan"⁴⁹.

Melalui lembaga prapenuntutan dapat diselenggarakan koordinasi kerja antara Kepolisian dan Kejaksaan. Lembaga ini merupakan "daerah perbatasan" antara wewenang penyidikan dan penuntutan⁵⁰.

⁴⁷ Martiman Prodjohamidjojo sebagaimana dikutip Hamrat Hamid dan Harun M. Husein, *op. cit.*, hlm. 151.

⁴⁸ Hamrat Hamid dan Harun M. Husein, *op. cit.*, hlm. 152.

⁴⁹ M. Yahya Harahap, *op. cit.*, hlm. 378.

⁵⁰ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hlm. 94.

Dalam prosesnya, untuk memasuki SPP di Indonesia pertama haruslah melalui tahap pra-adjudikasi, tahap di mana letak prapenuntutan berada, sehingga hubungan koordinasi antara Kepolisian dan Kejaksaan sangat diharapkan mempunyai korelasi positif bagi terwujudnya prinsip proses hukum yang adil (*due process of law*), yang tidak hanya mencakup penerapan terhadap aturan perundang-undangan (formil) yang dianggap adil, namun juga meliputi jaminan dari kekuasaan (tugas dan wewenang) pada tahap pra-ajudikasi (penyidikan dan penuntutan) terhadap hak-hak dari warga negara (baik tersangka maupun korban).

F. Metode Penelitian

Metode penelitian diperlukan guna mengumpulkan bahan-bahan yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan pada butir B sebelumnya. Adapun metode penelitian yang digunakan terdiri dari sistematika sebagai berikut :

1. Metode Penelitian

Mengacu pada permasalahan penelitian yang telah dikemukakan sebelumnya, penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif, dengan pertimbangan bahwa penelitian ini bertitik tolak pada penelitian terhadap tugas dan wewenang penyidik, penuntut umum dan advokat dalam pra-ajudikasi. Selanjutnya hubungan lembaga kepolisian dan kejaksaan dalam prapenuntutan sebagai penghubung kedua lembaga tersebut, yang juga terkait dengan advokat dalam menjalankan fungsi bantuan hukum pada proses peradilan pidana yang didukung dengan wawancara.

2. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan sumber data sebagai berikut :

- a. Data sekunder, berupa data yang diperoleh dari berbagai literatur yang berhubungan dengan tugas dan wewenang penyidik, penuntut umum dan advokat serta kaitannya dengan prapenuntutan dan prinsip proses hukum yang adil (*due process of law*). Literatur yang digunakan diperoleh dari buku-buku, artikel, peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan terkait lainnya.

- b. Data primer diperoleh melalui kegiatan wawancara dengan pihak-pihak terkait dalam penelitian ini, yaitu Polisi, Jaksa Penuntut Umum dan Advokat yang mempunyai pengalaman tentang masalah yang akan diteliti dalam tesis ini.

3. Penyajian dan Analisis Data

Data sekunder dan data primer yang diperoleh lalu disusun secara sistematis untuk dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif dilakukan untuk memperoleh analisis dan evaluasi data yang diperoleh secara mendalam dan komprehensif untuk mendapat kejelasan dan jawaban atas permasalahan pada penelitian ini.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini ditulis dalam bentuk dan susunan sebagai berikut :

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan mengenai latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori, kerangka konseptual, dan metode yang digunakan dalam penelitian ini serta sistematika penulisan penelitian.

BAB 2 TINJAUAN MENGENAI HUBUNGAN ANTAR PIHAK PADA TAHAP PRA-AJUDIKASI DAN KAITANNYA DENGAN PROSES HUKUM YANG ADIL

Dalam bab ini dibahas mengenai konsepsi hak asasi manusia (HAM), prinsip proses hukum yang adil (*due process of law*) dan kaitannya dengan tahap pra-ajudikasi pada sistem peradilan pidana (SPP) serta hubungan antar pihak pada tahap pra-ajudikasi

BAB 3 ANALISIS TERHADAP TUGAS DAN WEWENANG PENYIDIK, PENUNTUT UMUM DAN ADVOKAT DALAM LEMBAGA PRAPENUNTUTAN

Bab ini membahas mengenai hasil penelitian terhadap tugas dan wewenang lembaga penyidik dan penuntut umum dalam pemahamannya terhadap koordinasi antar kedua lembaga tersebut

dalam prapenuntutan serta advokat dalam peranan bantuan hukum terkait dengan proses hukum yang adil (*due process of law*) serta model hubungan pada tahap pra-ajudikasi.

BAB IV PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir yang menyampaikan kesimpulan dari permasalahan yang diutarakan dalam penelitian dan saran yang mungkin berguna dalam praktik dan pembaharuan hukum, khususnya hukum acara pidana di Indonesia.



BAB 2

TINJAUAN MENGENAI HUBUNGAN ANTAR PIHAK PADA TAHAP PRA-AJUDIKASI DAN KAITANNYA DENGAN PROSES HUKUM YANG ADIL

A. *Due Process Of Law* (Proses Hukum Yang Adil) Dan Kaitannya Dengan Konsep Hak Asasi Manusia (HAM) Sebagai Perwujudan Negara Hukum Di Indonesia

Cita negara yang berdasarkan hukum (*rechtsidee*), telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari penegasan dalam konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945) bahwa negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Di Eropa Kontinental, konsep negara hukum menggunakan istilah Jerman, yaitu "*rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum menggunakan istilah "*the rule of law*". Prinsip *the rule of law* mendasarkan pada pandangan bahwa setiap tindakan negara (kekuasaan) harus mempertimbangkan dua kepentingan atau landasan yaitu landasan kegunaan (*doelmatigheid*) dan landasan hukum (*rechtmatigheid*)⁵¹.

Prinsip pokok negara hukum (*rechtsstaat* ataupun *the rule of law*) yang merupakan pilar utama penyangga berdiri tegaknya suatu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sebenarnya menurut Jimly Asshiddiqie dipersyaratkan antara lain, yaitu adanya perlindungan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat HAM) dan berlakunya *due process of law*⁵².

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, "Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer," (Orasi Ilmiah disampaikan pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004) hlm. 1.

⁵² *Ibid.* hlm.3.

1. Perlindungan HAM dengan jaminan hukum

Perlindungan HAM secara konstitusional dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap HAM tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis. HAM (*human rights*) oleh masyarakat di dunia secara universal diartikan sebagai "*those rights which are inherent in our nature and without which we cannot live as human being*"⁵³.

Mengacu pada pengertian tersebut, HAM merupakan hak negatif (*negative right*) karena sifatnya yang kodrati dan universal. Setiap manusia sejak kelahirannya menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Atas dasar tersebut pandangan manusia tentang HAM yang melekat pada dirinya sejak lahir tidak hanya menyangkut tuntutan untuk diakui, tetapi juga perilaku yang harus pula mengakui dan menghormati HAM orang lain. Menurut Muladi perihal HAM pada dasarnya paling sedikit terdapat 4 (empat) kelompok pandangan sebagai berikut :

- a. Pandangan yang melihat HAM sebagai nilai-nilai universal. Pandangan ini tidak menghargai sama sekali profil sosial budaya yang melekat pada masing-masing bangsa. Pandangan ini disebut universal-absolut.
- b. Pandangan yang melihat persoalan HAM sebagai masalah universal, namun demikian perkecualian (*exceptions*) yang didasarkan atas asas-asas hukum internasional tetap diakui keberadaannya. Pandangan ini disebut universal-relatif.
- c. Pandangan yang melihat HAM sebagai persoalan masing-masing bangsa. Pandangan ini disebut partikularistik-absolut.
- d. Pandangan yang melihat persoalan HAM disamping sebagai masalah universal juga merupakan masalah nasional masing-masing negara. Berlakunya dokumen-dokumen internasional harus diselaraskan, diserasikan dan diseimbangkan serta memperoleh dukungan dan tertanam

⁵³ Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik Dan Sistem Peradilan Pidana*, Cet. Kedua (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002) hlm. 1.

(*embedded*) dalam budaya bangsa. Pandangan ini tidak sekedar defensif, tetapi juga secara aktif berusaha mencari perumusan dan pembenaran (*vindication*) tentang karakteristik HAM yang dianut. Pandangan ini disebut partikularistik-relatif.⁵⁴

Indonesia termasuk yang menganut pandangan partikularistik-relatif, dengan berusaha untuk menemukan titik dialogis diantara empat pandangan terhadap HAM sebagaimana telah dijelaskan atas dasar Pancasila dan UUD 1945 (konstitusi), tanpa mengesampingkan substansi dari dokumen-dokumen internasional tentang HAM. Bagi bangsa Indonesia HAM sebagai pemikiran dan sebagai paradigma permasalahan HAM telah menjadi perdebatan pada perumusan UUD 1945. Pemuatan esensi dari HAM dalam UUD 1945 merupakan konklusi dari kompromi dan konsensus dari berbagai pandangan tentang HAM. Atas dasar asas kekeluargaan hak-hak asasi warganegara harus selaras, serasi dan seimbang dengan kewajiban warga negara, sehingga terjadi interaksi dan interelasi antara hak-hak asasi manusia (*human rights*) dan kewajiban asasi manusia (*human duties and responsibilities*).⁵⁵

Terlepas dari pandangan-pandangan terhadap HAM sebagaimana telah dijelaskan, dalam hal terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut negara hukum. Jika dalam suatu negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.⁵⁶

⁵⁴ *Ibid.* hlm.3 dan 4.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *loc. cit.*

2. Berlakunya *due process of law*

Berlakunya *due process of law*, yaitu segala tindakan (pemerintahan) harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis (asas legalitas) yang menghendaki setiap perbuatan atau tindakan harus didasarkan atas aturan atau '*rules and procedures*'⁵⁷. Sebagai suatu istilah, "*due process of law*" oleh Mardjono Reksodiputro diterjemahkan dengan istilah "proses hukum yang adil", suatu istilah yang sangat populer dipergunakan dalam merangkum cita hukum acara pidana⁵⁸. Sedangkan Harkristuti Harkrisnowo menerjemahkan *due process of law* dengan istilah "proses yang adil menurut hukum"⁵⁹. Menurut Marc Tobias dan R. David Peterson bahwa "*due process of law*" is the frame work upon which the system of ordered justice is build...".⁶⁰ Artinya, "*due process of law*" merupakan kerangka kerja untuk memastikan bahwa keadilan akan tercapai dalam suatu sistem peradilan pidana.

Embrio dari kelahiran "*due process of law*" bermula dari Inggris, berdasarkan dokumen *Magna Charta* 1215, yaitu dokumen yang membatasi kekuasaan raja dan bangsawan-bangsawan yang kejam terhadap rakyatnya. John Lackland merupakan raja Inggris yang ketika itu telah mengalami kelelahan perang di Eropa yang berkepanjangan (saat itu kekuasaan penguasa atau raja yang absolut dengan kegemaran berperang tanpa menghiraukan akibat menyengsarakan rakyatnya). Ia secara terpaksa harus menandatangani *Magna Charta* pada tanggal 15 Juni 1215 yang selain berisi pembatasan kekuasaan raja dan pungutan pajak yang semena-mena, juga memuat antara lain ketentuan tak seorangpun boleh ditangkap, diasingkan, dirampas harta kekayaannya, atau

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm.4 dan 6.

⁵⁸ Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm.27.

⁵⁹ Harkristuti Harkrisnowo, "Rekonstruksi Konsep Pemidanaan : Suatu Gagatan terhadap Proses Legislasi dan Pemindaan di Indonesia," (Orasi ilmiah disampaikan pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Depok, 8 Maret 2003) hlm.6.

⁶⁰ Marc Weber Tobias dan R. David Peterson, *Pre-trial Criminal Procedure, A Survey of Constitutional Rights*, Charles C. Thomas, publisher, Springfield Illinois, seperti dikutip oleh Luhut M.P. Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc : Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Cet. Pertama (Jakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009) hlm.57.

dengan cara apapun diperkosa hak-haknya kecuali atas dasar peraturan hukum atau putusan pengadilan⁶¹.

Dokumen itu sendiri tidak ada kaitannya dengan kebebasan individu warga negara. *Magna Charta* memiliki dua simbol penyelesaian konstitusional. Pertama, *Magna Charta* membatasi kekuasaan negara. Sebab pada waktu itu, raja adalah personifikasi dari negara. Raja berdaulat mutlak, yaitu kekuasaan ada ditangan penguasa yang diangkat secara ilahi atas semua rakyat (hambahambanya) dan raja dapat memaksakan kepatuhan mutlak terhadap rakyatnya serta kekuasaan tersebut tidak dapat dipersoalkan oleh para hamba maupun oleh orang yang berdaulat lainnya. Kedua, *Magna Charta* mengandung beberapa perubahan dalam aturan HAM yang selama berabad-abad tidak pernah disinggung. Misalnya, pada Pasal 40 menyebutkan raja berjanji bahwa tidak ada siapapun yang boleh diperjualbelikan, bahwa siapapun tidak ada yang boleh diingkari atau ditunda pemberian keadilan atau hak-haknya.⁶² Dengan demikian dapat dikatakan prinsip "*due process of law*" menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari konsep HAM dan prinsip hukum.

.. Antara HAM dan hukum sangat erat, karena sekalipun HAM merupakan hak negatif karena sifatnya kodrati dan universal sehingga tidak memerlukan pengesahan, namun dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang semakin kompleks, pengaturan secara hukum terhadap HAM (*positivization of rights*) akan memperkuat posisi Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat* ataupun *the rule of law*). Dalam hal ini hukum dapat berfungsi sebagai sarana untuk mengejawantahkan kebijakan-kebijakan nasional yang secara alamiah telah disepakati sebagai masukan untuk melakukan modifikasi sosial (*social modification*)⁶³.

⁶¹ Bambang Poernomo, *Pola Dasar Teori-Asas Umum Hukum Acara Pidana Dan Penegakan Hukum Pidana*, Edisi Kedua, Cet. Pertama, (Yogyakarta : Liberty, 1993) hlm.53.

⁶² Geoffrey Robertson, *Kejahatan Terhadap Kemanusiaan : Perjuangan Untuk Mewujudkan Keadilan Global (Crimes Against Humanity : The Struggle For Global Justice)* Editor Suhartono (Jakarta : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2002) hlm.4 dan 5.

⁶³ Muladi, *op. cit.*, hlm.6

Secara alamiah terbukti bahwa pendekatan dari atas ke bawah (*top down*) dan sebaliknya dari bawah ke atas (*bottom up*) harus dilakukan dan istilah modifikasi merupakan kompromi untuk menetralkan kelemahan fungsi hukum baik sebagai alat kontrol sosial (*law as a tool of social control*) maupun sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Dalam istilah modifikasi sosial ini keselarasan, kesetaraan dan keseimbangan antara kepentingan individu, kepentingan masyarakat dan kepentingan negara harus selalu dijaga⁶⁴.

Spirit on harmony tersebut harus diterapkan kasus per kasus dengan selalu memperhitungkan bobot permasalahannya masing-masing. Dengan demikian belum tentu kepentingan pribadi harus selalu dikalahkan dengan pertimbangan kepentingan umum⁶⁵. Kepentingan umum dalam hal ini yaitu kepentingan negara (*staatsbelang*), kepentingan masyarakat (*maatschappelijk belang*) dan kepentingan pribadi (*particuleir belang*)⁶⁶.

Disamping masih banyaknya kelemahan dan tantangan, banyak pula kekuatan dan peluang yang memungkinkan bangsa Indonesia untuk mengimplementasikan pemikiran partikularistik-relatif sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Beberapa faktor yang memberikan peluang antara lain sebagai berikut pertama, kedudukan negara Indonesia sebagai negara hukum, yang berkehendak untuk menegakkan asas-asasnya berupa legalitas formal maupun materiil, perlindungan HAM dan peradilan bebas. Kedua, penempatan pembangunan hukum sebagai salah satu bidang pembangunan tersendiri dan tidak lagi menjadi bagian dari pembangunan politik. Kemandirian pembangunan hukum tersebut menggambarkan keinginan politik yang merupakan bagian dari kebijakan negara yang berusaha menranformasi tipe hukum yang diamut secara tuntas, dari tipe hukum yang represif (*repressive law*)

⁶⁴ *Ibid*

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ Proyek Kertjasama Universitas Hasanudin dengan Kejaksaan Agung RI, *Simposium Masalah-Masalah Asas Opportunitas*. (Ujung Pandang, 1981) hlm.59.

kearah hukum yang otonom (*otonomous law*) dan sejauh mungkin mencapai tahapan hukum responsif (*responsive law*)⁶⁷.

Dalam perspektif hukum responsif, hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih daripada sekedar keadilan prosedural, mempunyai kompetensi sekaligus adil yang mampu mengidentifikasi keinginan masyarakat dan berkomitmen terhadap tercapainya keadilan substantif⁶⁸. Hukum responsif mensyaratkan suatu masyarakat yang memiliki kapasitas politik untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahannya, menetapkan prioritas-prioritasnya dan membuat komitmen-komitmen yang dibutuhkan. Hukum responsif bukanlah pembuat keajaiban di dunia keadilan. Pencapaiannya bergantung pada kemauan dan sumber daya dalam komunitas politik dengan memfasilitasi tujuan masyarakat dan membangun semangat untuk mengoreksi diri sendiri ke dalam proses pemerintahan⁶⁹.

Lahirnya konsep HAM yang didasarkan pada prinsip "*due process of law*" yang berkembang dan mempengaruhi sistem hukum dan ketatanegaraan hampir negara-negara di seluruh dunia. Demikian pula pengaruhnya dalam organisasi dunia dengan menghasilkan konvensi-konvensi internasional dalam bentuk dokumen-dokumen internasional.

Sebagian dari dokumen tersebut dikenal dengan istilah "*the international bill of human rights*". Yang dimaksudkan dengan "*international bill*" merupakan 4 (empat) dokumen Perserikatan Bangsa-Bangsa (disingkat PBB) yang terdiri dari *Universal Declaration of Human Rights* (diterima oleh Sidang Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (diterima pada tanggal 16 Desember 1966 dan berlaku pada tanggal 3 Januari 1976), *International Covenant on Civil and Political Rights* (diterima pada tanggal 16 Desember 1966 dan berlaku 23 Maret 1976), dan *Optional Protocol to the International Covenant*

⁶⁷ Muladi, *op.cit.*, hlm. 7.

⁶⁸ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif (Law and Society in Transition : Toward Responsive Law)*. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Cet. Pertama (Bandung : Nusamedia, 2007) hlm. 84.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 125.

on Civil and Political Rights (diterima pada tanggal 16 Desember 1966 dan berlaku pada tanggal 23 Maret 1976)⁷⁰. Prinsip "*due process of law*" diikuti dengan menjadikannya sebagai hak konstitusional (hak-hak pokok warga negara) dan prinsip hukum serta menjadi bagian dari konstitusi negara bersangkutan, misalnya di Inggris "*Magna Charta*" (1215), di Prancis "*Declaration des droits de l' home et du citoyen*" (1789), di Amerika Serikat "*Bill of Rights*" (1791) dan Amendemen Keempat, Kelima dan Keenam dalam Konstitusi⁷¹. Karena itu, ada pendapat yang mengatakan bahwa dengan penemuan prinsip hukum HAM "*due process of law*" telah membawa suatu revolusi hukum atau suatu perubahan sosial yang besar. Friedman mengambarkan :

*...the due process revolution grows out of a specific tradition, the American constitutional experience... The 'due process of law revolution' is therefore the product of social change. Artinya, revolusi proses hukum yang adil berkembang sampai keluar tradisi hukum yang khusus, pengalaman Konstitusional orang Amerika...revolusi proses hukum yang adil oleh karenanya hasil dari perubahan sosial*⁷².

Dengan demikian, *due process of law* baik sebagai konsep HAM maupun sebagai proses yang berkeadilan dalam prinsip hukum telah membawa dampak yang besar dan luas pada penegakan hukum khususnya sistem peradilan pidana. Melalui *due process of law* diyakini tujuan dari peradilan pidana itu yakni keadilan akan lebih mudah dapat dicapai⁷³.

⁷⁰ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hlm.2.

⁷¹ *Ibid.*, hlm.29.

⁷² Lawrence M. Friedman, *Total Justice*, (New York : Russell Sage Foundation, 1994) hlm.5, seperti dikutip oleh Luhut M.P. Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc : Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Cet. Pertama (Jakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009) hlm.59.

⁷³ Luhut M.P. Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc : Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Cet. Pertama (Jakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009) hlm.61.

B. Cakupan Proses Hukum Yang Adil

Sebagai suatu istilah "*due process*" mengandung pengertian "*the conduct of legal proceedings according to established rules and principles for the protection and enforcement of private rights, including notice and the right to a fair hearing before a tribunal with the power to decide the case*"⁷⁴. Artinya, pengaturan dari cara bekerjanya hukum menurut aturan-aturan dan prinsip-prinsip yang telah ditentukan untuk melindungi dan menegakan hak-hak pribadi, termasuk pemberitahuan dan hak didengar secara adil sebelum pengadilan yang dengan kekuasaannya memutuskan perkara. Pengertian "*due process*" sama dengan pengertian "*due process of law*" dan "*due course of law*". Frase "*due process of law*" mengandung pengertian yang sama pula dengan "*by the law of the land*" sebagai klausul dalam dokumen *Magna Charta*.

Unsur-unsur dasar dari "*due process*" yaitu "*notice, hearing, counsel, defense, evidence and a fair and impartial court*". (pemberitahuan, mendengar tersangka dan terdakwa, bantuan hukum, pembelaan, pembuktian dan pengadilan adil dan tidak memihak) yang dijelaskan sebagai berikut :

Notice :

Pemberitahuan terhadap tersangka/terdakwa mengenai tuduhan yang disangkakan kepadanya guna mempersiapkan diri untuk mengadakan pembelaan atas sangkaan tersebut.

Hearing :

Hak untuk didengar pendapat/keterangan tersangka/terdakwa dalam keperluan penyampaian terhadap keadaan dirinya yang terkait dengan tuduhan dan hal yang dialaminya sebagai bentuk pembelaan terhadap hak-haknya.

Counsel :

Pada setiap tingkatan penanganan kasus terhadap tersangka/terdakwa tidak saja memiliki hak untuk hadir dalam pemeriksaan melainkan juga memperoleh bantuan hukum untuk mengemukakan hak-haknya melalui penasihat hukum.

⁷⁴ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, (St. Paul : West Publishing Co, 1999) hlm.516.

Defence :

Untuk kepentingan membela diri, tersangka/terdakwa berhak untuk mengajukan pembelaan.

Evidence :

Harus dipenuhinya bukti-bukti yang lengkap dalam hal menyatakan kesalahan terhadap seseorang.

A fair and impartial court :

Tata cara peradilan tidak boleh memihak dan adanya dengar pendapat ulang (*rehearing*) sebelum hakim memutuskan dalam persidangan yang terbuka untuk umum dan kemungkinan koreksinya.

Bila hukum tidak melindungi individu (beserta hak-haknya) dari kekuasaan (negara dan alat-alat perlengkapannya), maka akan timbul kekuasaan yang sewenang-wenang. Hak-hak asasi yang melekat pada individu menimbulkan kewajiban pada negara untuk melindungi individu-individu tersebut terhadap setiap kemungkinan pelanggaran, termasuk pelanggaran dari negara atau aparatnya. "*Due process*" menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari pengaruh dan konsep HAM sebagai salah satu pilar penyangga dari doktrin dasar negara hukum. Pengaruh ini telah dimulai dari waktu yang cukup lama sampai dengan saat ini. Pengaruh ini juga berakibat antara lain pada batas-batas yurisdiksi suatu negara bisa menjadi relatif, karena sifat HAM yang universal⁷⁵.

C. Diakomodasinya Prinsip Proses Hukum Yang Adil (*Due Process Of Law*) Dalam Kuhap

Diundangkannya hukum acara pidana nasional melalui Undang-undang No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209 tentang Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP) merupakan salah satu bentuk perjuangan panjang masyarakat, khususnya masyarakat hukum Indonesia untuk memperoleh hukum acara pidana nasional yang lebih manusia dan lebih memperhatikan hak-hak tersangka dan terdakwa sebagai pengganti HIR atau *het Herziene Inlandsch*

⁷⁵ Luhut M.P. Pengatibuan, *op. cit.*, hlm.57.

Reglement (Staatsblad 1941 Nomor 44) yang diberlakukan berdasarkan Pasal 6 ayat (1), Undang-Undang No.1 Drt. Tahun 1951 dan peraturan sebelumnya yaitu IR atau *het Inlandsch Reglement (Staatsblad 1926 Nomor 559)*.⁷⁶ IR yang digantikan HIR pada pokoknya merupakan produk kolonial yang ditujukan untuk kepentingan melanggengkan kekuasaan penjajah di Hindia-Belanda (Indonesia saat ini) yang dilaksanakan dengan cara-cara yang menindas hak-hak rakyat Indonesia.

Demikian pula dalam perjalanan sejarah kebangsaan setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945, HIR tetap menjadi pedoman beracara (perkara pidana) dan dalam menjalankan prosesnya masih saja dipengaruhi oleh semangat penindasan terhadap warga negara sendiri. Dengan mengambil HIR sebagai hukum acara pidana maka telah mengambil alih pula semua kekurangan dalam perlindungan terhadap hak-hak tersangka dan terdakwa pada proses peradilan pidana, hal ini bertentangan dengan landasan idiil negara Indonesia sebagai negara hukum.

Beberapa hal pembeda antara KUHAP dan HIR antara lain adanya pengaturan dalam KUHAP mengenai bantuan hukum didalam pemeriksaan oleh penyidik dan penuntut umum, hal mana tidak diatur dalam HIR, demikian pula mengenai hak pemberian ganti kerugian juga tidak terdapat ketentuannya dalam HIR. Dengan lahirnya KUHAP tujuan unifikasi dan kodifikasi hukum acara pidana telah tercapai. Sebagai pembeda lainnya antara KUHAP dengan hukum acara pidana pendahulunya yaitu di dalam KUHAP diintroduksi pemberian jaminan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia sebagaimana wajarnya dimiliki oleh suatu negara hukum. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menjelaskan dengan tegas, bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Hal itu berarti bahwa Republik Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila sebagai falsafah bangsa dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai konstitusi negara, menjunjung

⁷⁶ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hlm.18 dan 19.

tinggi hak asasi manusia dan menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualian⁷⁷.

Dalam proses perkara pidana memberikan kedudukan hukum acara pidana harus menyelaraskan kepentingan yang berbeda-beda terhadap para pihak dalam perkara, demikian pula cara mengendalikan kewenangan dalam perkara harus disertai kewajiban memberikan perlindungan terhadap masyarakat sekaligus terhadap individu tentang HAM, dan menjamin juga kelancaran tugas bagi alat perlengkapan negara yang berwenang dalam peradilan pidana (penegak hukum) sehingga hukum acara pidana mengandung sifat ambivalensi⁷⁸.

Keberadaan KUHAP sebagai dasar beracara perkara pidana dalam kehidupan hukum di Indonesia telah meniti suatu era baru, yaitu era kebangkitan hukum nasional yang mengutamakan perlindungan hak asasi seorang tersangka dan harapan agar penegakan hukum berlandaskan undang-undang dalam mekanisme sistem peradilan pidana. Perlindungan atas hak asasi tersangka tersebut (sebagai bagian dari hak-hak asasi warganegara) diharapkan terlaksana sejak seorang ditangkap, ditahan, dituntut dan diadili di muka pengadilan yang bebas (*independent court*) dengan hakim yang tidak memihak (*impartial judge*) yang terwujud dalam putusan yang bertanggungjawab⁷⁹.

KUHAP telah meletakkan tujuan dari hukum acara pidana sebagaimana dirumuskan dalam Pedoman Pelaksanaan KUHAP sebagai berikut :

Tujuan dari hukum acara pidana adalah untuk mencari dan mendapatkan setidak-tidaknya mendekati kebenaran materiil, ialah kebenaran yang selengkap-lengkapnyanya dari suatu perkara pidana dengan menetapkan ketentuan hukum acara pidana secara jujur dan tepat, dengan tujuan untuk mencari siapakah pelaku yang dapat didakwakan melakukan suatu

⁷⁷ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Penjelasan Umum.

⁷⁸ Bambang Poernomo, *op. cit.*, hlm.26.

⁷⁹ Romli Atmasasmita, *op. cit.*, hlm.39.

pelanggaran hukum, dan selanjutnya meminta pemeriksaan dan putusan dari pengadilan guna menentukan apakah orang yang didakwa itu dapat dipersalahkan⁸⁰.

Jelas bahwa Pedoman Pelaksanaan KUHAP menyatukan antara tujuan dan tugas atau fungsi hukum acara pidana. Pada umumnya pengertian antara tujuan dan tugas atau fungsi hukum acara pidana dengan begitu saja dicampur-adukan, karena sulitnya menempatkan posisi kedamaian, kebenaran dan keadilan dalam hukum. Hukum yang mengatur tatanan beracara perkara pidana tujuannya diarahkan pada posisi untuk mencapai kedamaian, adapun penyelenggaraan beracara perkara pidana oleh pelaksana dengan tugas mencari dan menemukan fakta menurut kebenaran dan selanjutnya mengajukan tuntutan hukum yang tepat untuk mendapatkan penerapan hukum dengan keputusan dan pelaksanaannya berdasarkan keadilan. Dengan demikian tugas atau fungsi hukum acara pidana melalui alat perlengkapannya yaitu (1) untuk mencari dan menemukan fakta menurut kebenaran, (2) mengadakan penuntutan hukum dengan tepat, (3) menerapkan hukum dengan keputusan berdasarkan keadilan, dan (4) melaksanakan keputusan secara adil⁸¹.

Seharusnya tujuan hukum acara pidana dari segi teoritis dipararelkan dengan tujuan hukum pada umumnya yaitu untuk mencapai "kedamaian" dalam masyarakat. Selanjutnya dalam operasionalisasi tujuan hukum acara pidana dari segi praktis yaitu untuk mendapatkan suatu kenyataan yang "berhasil mengurangi keresahan dalam masyarakat berupa aksi sosial yang bersifat rasional dan konklusif didasarkan kebenaran hukum dan keadilan hukum"⁸².

Di dalam KUHAP terkandung asas-asas yang mencerminkan pengormatan terhadap keluhuran harkat dan martabat manusia, yaitu :

⁸⁰ Indonesia, *Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Keputusan Menteri Kehakiman No. M.01.PW.07.03 tahun 1982, Bidang Umum Bab I Pendahuluan.

⁸¹ Bambang Poetomo, *op. cit.*, hlm.29.

⁸² *Ibid.*, hlm.31.

- a. perlakuan yang sama atas diri setiap orang di muka hukum dengan tidak mengadakan perbedaan perlakuan;
- b. penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan hanya dilakukan berdasarkan perintah tertulis oleh pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang dan hanya dalam hal dan dengan cara yang diatur dengan undang-undang;
- c. setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut dan atau dihadapkan di muka sidang pengadilan, wajib dianggap tidak bersalah sampai adanya putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan yang tetap;
- d. kepada seorang yang ditangkap, ditahan, dituntut ataupun diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang dan atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan wajib diberi ganti kerugian dan rehabilitasi sejak tingkat penyidikan dan para pejabat penegak hukum yang dengan sengaja atau karena kelalaiannya menyebabkan asas hukum tersebut dilanggar, dituntut, dipidana dan atau dikenakan hukuman administrasi;
- e. peradilan yang harus dilakukan dengan cepat, sederhana dan biaya ringan serta bebas, jujur dan tidak memihak harus diterapkan secara konsekuen dalam seluruh tingkat peradilan;
- f. setiap orang yang tersangkut perkara wajib diberi kesempatan memperoleh bantuan hukum yang semata-mata diberikan untuk melaksanakan kepentingan pembelaan atas dirinya;
- g. kepada seorang tersangka, sejak dilakukan penangkapan dan atau penahanan selain wajib diberitahu dakwaan dan dasar hukum apa yang didakwakan kepadanya, juga wajib diberitahu hanya itu termasuk hak untuk menghubungi dan minta bantuan penasihat hukum;
- h. pengadilan memeriksa perkara pidana dengan hadirnya terdakwa;
- i. sidang pemeriksaan pengadilan adalah terbuka untuk umum kecuali dalam hal yang diatur dalam undang-undang;
- j. pengawasan pelaksanaan putusan pengadilan dalam perkara pidana dilakukan oleh ketua pengadilan negeri yang bersangkutan⁸³.

Menurut Mardjono Reksodiputro, kesepuluh asas yang ditegaskan dalam Penjelasan Umum KUHAP sebagaimana dijelaskan sebelumnya, dapat dibedakan menjadi 7 (tujuh) asas umum dan 3 (tiga) asas khusus, yaitu :

⁸³ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Penjelasan Umum.

Asas-asas umum :

1. perlakuan yang sama di muka hukum tanpa diskriminasi apapun;
2. praduga tidak bersalah;
3. hak untuk memperoleh kompensasi (ganti rugi) dan rehabilitasi;
4. hak untuk mendapat bantuan hukum;
5. hak kehadiran terdakwa di muka pengadilan;
6. peradilan yang bebas dan dilakukan dengan cepat dan sederhana;
7. peradilan yang terbuka untuk umum; serta

Asas-asas khusus :

8. pelanggaran atas hak-hak individu (penangkapan, penahanan, pengeledahan dan penyitaan) harus didasarkan pada undang-undang dan dilakukan dengan surat perintah (tertulis);
9. hak seorang tersangka untuk diberitahu tentang persangkaan dan pendakwaan terhadapnya; dan
10. kewajiban pengadilan untuk mengendalikan pelaksanaan putusan-putusannya⁸⁴.

Kesepuluh asas sebagaimana telah disebutkan tidak dapat dilepaskan dari desain prosedur (*procedural design*) SPP yang ditata melalui KUHAP. Mardjono Reksodiputro membagi sistem ini dalam 3 (tiga) tahap, yaitu tahap pra-ajudikasi (*pre-adjudication*) atau tahap sebelum sidang pengadilan, tahap adjudikasi (*adjudication*) atau tahap sidang pengadilan, dan tahap purna-ajudikasi (*post-adjudication*) atau tahap setelah pengadilan⁸⁵.

Menurut P.A.F. Lamintang asas-asas yang dipunyai oleh hukum acara pidana itu sendiri antara lain :

- a. Perlakuan yang sama terhadap setiap orang di depan hukum (*gelijkheid van ieder voor de wet*) yang berarti hukum acara pidana tidak mengenal perlakuan yang bersifat khusus bagi pelaku-pelaku tertentu dari suatu tindak pidana (*forum privilegiantium*).
- b. Larangan untuk "main hakim sendiri" atau dikenal dengan asas *verbon van eigen ricting*, tanpa mengindahkan proses peradilan.
- c. Sikap hakim yang pasif dalam proses penuntutan atau dikenal dengan asas *iudex ne precedat ex officio*, bahwa hakim harus bersifat menunggu sampai

⁸⁴ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hlm.32 dan 33.

⁸⁵ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hlm.33.

- pejabat yang berwenang melakukan penuntutan yakni penuntut umum mengajukan perkara ke pengadilan. Dalam bahasa Jerman, “*wo kein klager ist, ist kein richter*”, artinya dimana tidak ada penuntutan, disitu juga tidak ada pekerjaan yang harus dilakukan oleh hakim.
- d. Keterbukaan dari suatu proses peradilan (*openbaarheid van het proces*), artinya dalam prosesnya persidangan dilakukan secara terbuka untuk umum dan dengan putusan yang diucapkan secara terbuka untuk umum pula.
 - e. Kebebasan hakim dalam mengadili suatu perkara pidana (*onafhankelijkheid der rechterlijke macht*), dengan tanpa tekanan dari siapapun dan dalam bentuk apapun, baik dari individu maupun penguasa.
 - f. Asas oportunitas (*opportunitateitsbeginsel*) yang memberikan kewenangan kepada penuntut umum untuk mengesampingkan perkara, dalam arti tidak mengajukan suatu perkara ke pengadilan, apabila kepentingan umum atau kepentingan hukum menghendakinya.
 - g. Asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) yang menghendaki kepada semua pelaku tindak pidana, tanpa kecuali harus dituntut ke pengadilan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - h. Asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) yang menghendaki seseorang harus dianggap tidak bersalah sampai kesalahannya dinyatakan telah terbukti dan diputus oleh pengadilan berdasarkan putusan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*inkracht van gewijsde*).⁸⁶

Selain asas-asas sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum KUHAP, M. Yahya Harahap mengemukakan pula asas-asas hukum acara pidana sebagai berikut :

- a. Prinsip legalitas, bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan tanpa terkecuali.

⁸⁶ P.A.F. Lamintang, *op.cit.*, hlm.30 dan 31.

- b. Prinsip keseimbangan, bahwa dalam setiap penegakan hukum harus berlandaskan prinsip keseimbangan yang serasi antara perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dengan perlindungan terhadap kepentingan dan ketertiban masyarakat.
- c. Asas penggabungan pidana dengan ganti rugi. Berdasarkan KUHAP hal ini merupakan hal baru dalam peradilan pidana di Indonesia, dimana korban tindak pidana dapat menggugat ganti rugi yang bercorak perdata terhadap terdakwa bersamaan dengan pemeriksaan perkara pidana yang sedang berlangsung.
- d. Asas unifikasi, diperlukan dalam usaha peningkatan dan penyempurnaan hukum nasional dengan mengadakan kodifikasi dan unifikasi hukum acara pidana.
- e. Prinsip diferensiasi fungsional, dengan penjelasan (*clearingfication*) dan penegasan pembagian/pengelompokkan melalui modifikasi (*modification*) tugas dan wewenang antara komponen-komponen dalam peradilan pidana secara instansional. Penjernihan dan pengelompokkan tersebut diatur sedemikian rupa sehingga tetap terjalin saling korelasi dan koordinasi serta terpadu antara komponen satu dengan lainnya dalam peradilan pidana.
- f. Prinsip koordinasi, pembagian tugas dan wewenang tidak menghalangi masing-masing komponen (polisi sebagai instansi penyidik, kejaksaan sebagai instansi penuntut umum, hakim sebagai pemutus perkara pidana dipersidangan dan lembaga pemasyarakatan sebagai pembina terhadap warga lembaga pemasyarakatan yang bertujuan resosialisasi) untuk menjalin kerjasama sekaligus tercipta sistem koreksi diantara masing-masing komponen peradilan pidana.⁸⁷

Asas-asas yang dicantumkan dalam Penjelasan Umum KUHAP dan beberapa sarjana sebagaimana dijelaskan sebelumnya merupakan pengakomodasian prinsip "*due process of law*" (proses hukum yang adil) dalam sistem peradilan pidana di Indonesia yang harus ditaati dan dilaksanakan dengan pemahaman yang benar dan jujur yang terwujud sebagai sikap-batin

⁸⁷ M. Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm. 33-49.

melalui penerapan hukum acara pidana oleh penegak hukum yang menghormati hak (serta kewajiban) warga masyarakat⁸⁸.

D. Sistem Peradilan Pidana

Untuk pertama kalinya istilah “sistem peradilan pidana” (selanjutnya disingkat SPP) diperkenalkan dalam “*criminal justice science*” oleh para ahli hukum pidana di Amerika Serikat pada tahun 1960-an. Kemunculan SPP sebagai reaksi terhadap ketidakpuasan terhadap mekanisme kerja institusi dan aparat penegak hukum. Pada masa itu pendekatan yang dipergunakan dalam penegakkan hukum yaitu “hukum dan ketertiban” (*law and order*)⁸⁹. Romli Atmasasmita berpendapat bahwa ciri-ciri pendekatan “hukum dan ketertiban” (*law and order approach*) dalam peradilan pidana yaitu :

- a. Kepribadian ganda :
 1. Penggunaan hukum sebagai instrumen ketertiban dalam masyarakat; dan
 2. Penggunaan hukum sebagai pembatas kekuasaan penegak hukum.
- b. Titik berat pada “*law enforcement*” dimana hukum diutamakan dengan dukungan instansi kepolisian.
- c. Keberhasilan penanggulangan kejahatan sangat tergantung pada efektifitas tugas kepolisian.
- d. Menimbulkan ekseks diskresi dalam pelaksanaan tugas kepolisian : “*police brutality*”; kolusi; *police corruption*⁹⁰.

1. Pendekatan sistem

Pendekatan “hukum dan ketertiban” dalam praktik di Amerika Serikat telah mengalami kegagalan diakibatkan meningkatnya angka kriminalitas sehingga muncul gagasan “pendekatan sistem” atau “*system approach*” di dalam mekanisme administrasi peradilan pidana yang kemudian dikenal sebagai “*criminal justice system model*”⁹¹. Romli Atmasasmita

⁸⁸ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hlm.16.

⁸⁹ Romli Atmasasmita, *op. cit.*, hlm. 7.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

mengemukakan, ciri-ciri pendekatan “sistem” dalam peradilan pidana sebagai berikut :

- a. Titik berat pada koordinasi dan sinkronisasi komponen peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan).
- b. Pengawasan dan pengendalian penggunaan kekuasaan oleh komponen peradilan pidana.
- c. Efektifitas sistem penanggulangan kejahatan lebih utama daripada efisiensi penyelesaian perkara.
- d. Penggunaan hukum sebagai instrumen untuk memantapkan “*the administration of justice*”⁹².

Istilah “*criminal justice system*” mengandung pengertian “*the collective institution through which an accused offender passes until the accusations have been disposed of or the assessed punishment concluded*”⁹³. Artinya, kumpulan institusi/lembaga yang menentukan suatu tuduhan/sangkaan terhadap pelanggarnya sampai dengan tuduhan/sangkaan tersebut diselesaikan atau ditetapkan putusannya.

Menurut Mardjono Reksodiputro bahwa SPP (*criminal justice system*) merupakan sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan⁹⁴. Menanggulangi diartikan sebagai usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat. Tujuan dari SPP dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
- b. Menyelesaikan kasus kejahatan (dengan diajukannya pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputus bersalah kemudian menjalankan pidana) yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana; dan

⁹² *Ibid.*, hlm. 7.

⁹³ Henry Campbell Black, *op. cit.*, hlm. 381.

⁹⁴ Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hlm. 84.

- c. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya⁹⁵.

Berdasarkan batasan tentang SPP sebagaimana yang telah dijelaskan oleh Mardjono Reksodiputro, menurut Romli Atmasasmita perlu dibedakan antara istilah “pengendalian” dan “penegakkan hukum” karena memiliki makna yang berbeda. Pengertian “sistem pengendalian” dalam batasan mengenai SPP sebagaimana dijelaskan sebelumnya merupakan bahasa manajemen yang berarti mengendalikan atau menguasai atau melakukan pengekangan, dalam hal ini “aspek manajemen” upaya menanggulangi kejahatan. Sedangkan SPP diartikan sebagai suatu penegakkan hukum (*law enforcement*) didalamnya terkandung “aspek hukum” yang menitikberatkan kepada operasionalisasi peraturan perundang-undangan dalam upaya menanggulangi kejahatan dengan tujuan mencapai kepastian hukum (*certainty*). Di sisi lain pengertian SPP bila dipandang sebagai bagian dari pelaksanaan *social defense* yang terkait pada tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat, maka dalam SPP terkandung aspek sosial yang menitikberatkan kegunaan (*expediency*)⁹⁶.

2. Sistem dan integrasi dalam proses peradilan pidana

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, setidaknya ada 4 (empat) komponen yang bekerjasama dalam sistem peradilan (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) yang berdasarkan tujuan dari SPP sebagaimana dijelaskan sebelumnya diharapkan bekerjasama dan membentuk suatu “*integrated criminal justice administration*” atau “administrasi peradilan pidana terpadu”⁹⁷. Kata *integrated* atau terpadu menurut Muladi, sangat menarik bila dikaitkan dengan istilah *system* dalam *the criminal justice system*. Didalam istilah *system* seharusnya sudah terkandung keterpaduan (*integration and coordination*)⁹⁸. Selanjutnya Muladi menyetujui bila penyebutan istilah

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 85.

⁹⁶ Romli Atmasasmita, *op. cit.*, hlm. 15.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Muladi, *op. cit.*, hlm. 1.

tersebut diarahkan untuk lebih memberikan tekanan agar integrasi dan koordinasi lebih diperhatikan, sebab fragmentasi dalam sistem peradilan pidana nampaknya merupakan *disturbing issue* di berbagai negara⁹⁹. Lebih lanjut Muladi menegaskan bahwa *integrated* dalam SPP merupakan sinkronisasi yang mengandung makna keserempakan dan keselarasan yang terdiri dari :

1. Sinkronisasi struktural (*structural synchronization*), keserempakan dan keselarasan dalam rangka mekanisme hubungan antar-lembaga penegak hukum.
2. Sinkronisasi substansial (*substantial synchronization*), keserempakan dan keselarasan yang horizontal dan vertikal dalam kaitannya dengan hukum positif.
3. Sinkronisasi struktural (*structural synchronization*), keserempakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh dan mendasari jalannya SPP.¹⁰⁰

Selanjutnya terkait dengan kata “terpadu”, Muladi mengemukakan, penyebutan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) dengan predikat terpadu kiranya sangat berlebihan (*overboding*), sebab tidak ada sistem yang tidak terintegrasi atau terpadu, dengan indikator-indikator yaitu : berorientasi pada tujuan (*purposive behavior*), menyeluruh daripada sekedar penjumlahan bagian-bagiannya (*wholism*), sistem selalu berinteraksi dengan sistem yang lebih besar (*openness*), operasionalisasi bagian-bagiannya menciptakan sistem nilai tertentu (*transformation*), antar bagian sistem harus cocok satu sama lain (*interrelatedness*), dan adanya mekanisme kontrol dalam rangka pengendalian secara terpadu (*control mechanism*).¹⁰¹

Ke-empat komponen dalam sistem peradilan pidana tersebut masing-masing secara administratif dan instansional berdiri sendiri yang dalam konteks Indonesia yaitu : Kepolisian berada pada instansi Kepolisian Negara RI (Polri), Kejaksaan berada pada instansi Kejaksaan Agung RI, pengadilan berada pada

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm.119.

instansi Mahkamah Agung RI dan Lembaga Pemasyarakatan berada pada instansi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) RI. Melalui mekanisme administrasi peradilan pidana yang didasarkan pada pendekatan sistem (*system approach*) seharusnya bagian/sub/komponen peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) tidak lagi menjadi instansi/lembaga yang berdiri sendiri dan terfragmentasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya (kekuasaan), melainkan masing-masing merupakan unsur penting dan saling berkait erat antara satu dengan lainnya serta terpadu atau integral (*integrated*) untuk membentuk sistem peradilan pidana yang efektif dan efisien sebagai upaya rasional dalam menanggulangi kejahatan melalui sarana penal.

Apabila keterpaduan dalam bekerjanya sistem tidak dilakukan, maka diperkirakan terjadi 3 (tiga) kerugian sebagai berikut :

1. kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama;
2. kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah (-masalah) pokok masing-masing instansi (sebagai sub-sistem dari peradilan pidana); dan
3. karena tanggung jawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektifitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana¹⁰².

Dalam SPP dikenal 3 (tiga) bentuk pendekatan yaitu :

1. Pendekatan normatif
Pendekatan ini memandang ke-empat aparat penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan) sebagai institusi pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga ke-empatnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakkan hukum semata-mata.
2. Pendekatan administratif
Pendekatan ini memandang ke-empat aparat penegak hukum sebagai suatu organisasi manajemen yang memiliki mekanisme kerja, baik hubungan

¹⁰² Mardjono Reksodiputro, *op. cit.*, hlm.85.

yang bersifat horizontal maupun yang bersifat vertikal (interaksi antar berbagai komponen atau sub-sub sistem dalam SPP) sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut dengan mempergunakan sistem administrasi.

3. Pendekatan sosial

Pendekatan ini memandang keempat aparat penegak hukum sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggung jawab atas keberhasilan atau kegagalan dari ke-empat aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya. Hasil penerapan hukum pidana harus menggambarkan keseluruhan hasil interaksi antara aturan hukum, praktek administratif dan perilaku sosial. Dengan demikian sistem yang dipergunakan yaitu sistem sosial.¹⁰³

3. Model proses pidana (*criminal process model*)

Mengenai pendekatan normatif, Packer mengemukakan bahwa suatu pendekatan pragmatis terhadap pertanyaan mendasar mengenai tujuan dari hukum pidana memerlukan suatu penyelidikan secara umum apakah suatu proses pidana merupakan suatu kendali sosial yang memiliki kecepatan tinggi atau rendah dan penyelidikan lanjutan yang bersifat khusus mengenai kemampuannya untuk mengatasi perilaku anti-sosial, bertitik tolak dari kedua prasyarat tersebut memerlukan suatu pemahaman mengenai "*criminal process*" atau proses pidana. Caranya dengan mengabstraksikan kenyataan dan membangun sebuah model. Model yang hendak dibangun yaitu :

1. Yang memiliki kegunaan sebagai indeks dari suatu pilihan nilai masa kini tentang bagaimana suatu sistem diimplementasikan;

¹⁰³ Geoffrey Hazard Jr., dalam Sanford Kadish, *Encyclopedia of Crime and Justice*, Vol.2, (The Free Press-Mc.Millan Company, 1983) hlm. 450, seperti dikutip oleh Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Perspektif Eksistensialisme dan Absolutisme*, Cet. Kedua, (Bandung : Binacipta, 1996) hlm. 17.

2. Sebuah model yang terbentuk dari usaha untuk membedakan secara tajam hukum dalam buku teks dan mengungkapkan seakurat mungkin apa yang sedang terjadi dalam kehidupan sehari-hari;
3. Sebuah model yang dapat dipergunakan untuk mengenali secara eksplisit pilihan nilai yang melandasi rincian suatu "*criminal process*" atau proses pidana.¹⁰⁴

Bentuk model yang cocok untuk mencapai ketiga hal tersebut yaitu model atau model-model normatif, yang dibedakannya menjadi 2 (dua) model, yaitu *crime control model* dan *due process model*. Perbedaan terhadap pendekatan normatif ke dalam SPP gaya Packer tersebut tidak mutlak, sehingga operasionalisasi kedua model tersebut dilandasi pada asumsi yang sama, yaitu :

1. Dalam menetapkan suatu tindakan sebagai tindakan pidana harus lebih dahulu ditetapkan jauh sebelum proses identifikasi dan kontak dengan seorang tersangka (pelaku tindak pidana) atau asas "*ex post facto law*" atau asas undang-undang tidak berlaku surut. Aparat penegak hukum tiak boleh menyimpangi asas tersebut;
2. Diakui kewenangan yang terbatas pada aparat penegak hukum untuk melakukan tindakan penyidikan dan penangkapan terhadap seorang tersangka;
3. Seorang tersangka merupakan subjek hukum yang harus dilindungi dan berhak atas peradilan yang jujur dan tidak memihak.¹⁰⁵

Selain itu terdapat juga perbedaan yang tampak dari kedua model tersebut yaitu nilai-nilai yang dijadikan landasan kerja kedua model tersebut, mekanisme dan tipologinya.

Nilai-nilai yang melandasi *crime control model* sebagai berikut :

1. Tindakan represif terhadap suatu tindakan kriminal menjadi fungsi terpenting dari suatu proses peradilan;

¹⁰⁴ Herbert L. Packer, *The Limits of The Criminal Sanction* (California : Stanford University Press, 1986), seperti dikutip oleh Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Perspektif Eksistenstalisme dan Absolutisme*, Cet. Kedua, (Bandung : Binacipta, 1996) hlm. 18.

¹⁰⁵ Romli Atmasasmita, *op. cit.*, hlm. 19.

2. Efisiensi menjadi perhatian utama yang harus ditunjukkan dari suatu penegakkan hukum untuk menyeleksi tersangka, menetapkan kesalahannya dan menjamin atau melindungi hak tersangka dalam proses peradilannya;
3. Proses kriminal penegakkan hukum harus dilaksanakan berlandaskan prinsip cepat (*speedy*) dan tuntas (*finality*) dan model yang dapat mendukung proses penegakkan hukum tersebut harus model administratif dan menyerupai model manajerial;
4. Asas "praduga bersalah" atau "*presumption of guilt*" akan menyebabkan sistem ini dilaksanakan secara efisien;
5. Proses penegakkan hukum harus menitikberatkan kepada kualitas temuan-temuan fakta administratif, dimana temuan tersebut akan membawa kearah pembebasan seorang tersangka dari penuntutan atau kesediaan dari seorang tersangka menyatakan dirinya bersalah (*plead of guilty*).¹⁰⁶

Sedangkan nilai-nilai yang melandasi *due process model* sebagai berikut :

1. Model ini hanya mengutamakan "*formal-adjudicative* dan *adversary fact findings*", yang berarti dalam setiap kasus tersangka harus diajukan ke persidangan yang tidak memihak dan diperiksa sesudah tersangka memperoleh hak yang penuh untuk mengajukan pembelaannya. Dengan demikian, kemungkinan adanya faktor "kelalaian yang sifatnya manusiawi" atau "*human error*" menyebabkan model ini menolak "*informal fact finding process*" sebagai cara untuk menetapkan secara definitif "*factual guilt*" seseorang;
2. Menekankan pada pencegahan (*preventive measures*) dan menghapuskan sejauh mungkin kesalahan mekanisme administrasi peradilan;
3. Model ini beranggapan bahwa menempatkan individu secara utuh dan utama di dalam proses peradilan dan konsep pembatasan wewenang formal sangat memperhatikan kombinasi stigma dan kehilangan kemerdekaan yang dianggap merupakan pencabutan hak asasi seseorang yang hanya dapat dilakukan oleh negara. Proses peradilan dianggap

¹⁰⁶ *Ibid.*

sebagai menekan (*coercive*), membatasi (*restricting*), dan merendahkan martabat (*demeaning*). Proses peradilan harus dikendalikan agar dapat dicegah penggunaannya sampai pada titik optimum karena kekuasaan cenderung disalahgunakan atau memiliki potensi untuk menempatkan individu pada kekuasaan yang koersif dari negara;

4. Bertitik tolak dari nilai yang bersifat anti terhadap kekuasaan sehingga model ini memegang teguh doktrin *legal-guilt* yang memiliki konsep pemikiran yaitu seorang dianggap bersalah bila penetapan kesalahannya dilakukan secara prosedural dan dilakukan oleh mereka yang memiliki kewenangan untuk tugas tersebut dan seseorang dianggap tidak dapat dianggap bersalah meskipun kenyataannya akan memberatkan jika perlindungan hukum yang diberikan undang-undang kepada orang yang bersangkutan tidak efektif. Penetapan kesalahan seseorang hanya dapat dilakukan oleh pengadilan yang tidak memihak. Dalam konsep "*legal-guilt*" terkandung asas praduga tidak bersalah atau *presumption of innocence*. *Factual guilty* tidak sama dengan *legally guilty*, *factually guilty* mungkin saja *legally innocent*;
5. Gagasan persamaan di muka hukum atau "*equality before the law*" lebih diutamakan, sehingga pemerintah harus menyediakan fasilitas yang sama untuk setiap orang yang berurusan dengan hukum. Kewajiban pemerintah menjamin bahwa ketidakmampuan secara ekonomi seorang tersangka tidak akan menghalangi haknya untuk membela dirinya di muka pengadilan. Tujuan khusus *due process model* yaitu sekurang-kurangnya melindungi mereka yang secara faktual tidak bersalah (*factually innocent*) sama halnya dengan menuntut mereka yang faktual bersalah (*factually guilty*);
6. Model ini lebih mengutamakan kesusilaan dan kegunaan sanksi pidana (*criminal sanction*).¹⁰⁷

Perbedaan lainnya antara *crime control model* dan *due process model* terletak pada mekanisme. *Crime control model* terdiri dari : represif, praduga

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm.20.

bersalah (*presumption of guilt*), penemuan fakta secara informal (*informal fact-finding*), kesalahan faktual (*factual guilt*) dan efisiensi. Sedangkan mekanisme *due process model* terdiri dari : pencegahan (*preventive*), praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*), adjudikasi formal (*formal adjudicative*), salah secara hukum (*legal guilt*) dan efektifitas.¹⁰⁸

Perbedaan secara tipologi yang dianut yaitu *crime control model* menganut tipe "*affirmative model*". Pengertian "*affirmative model*" selalu menekankan pada eksistensi dan penggunaan kekuasaan formal pada setiap sudut dari proses peradilan pidana, dan dalam model ini kekuasaan legislatif sangat dominan. Sedangkan *due process model* menganut tipe "*negative model*". Pengertian "*negative model*" selalu menekankan pembatasan pada kekuasaan formal dan modifikasi dari penggunaan kekuasaan tersebut. Dalam model ini kekuasaan yudikatif yang dominan dan selalu mengacu kepada konstitusi.¹⁰⁹

Muladi berpendapat bahwa terdapat kelemahan dari model-model (*crime control model* dan *due process model*) pada SPP tersebut yaitu *crime control model* berpandangan bahwa tindakan represif sebagai terpenting dalam pelaksanaan proses peradilan pidana, model ini merupakan bentuk asli dari *adversary model* yang bercirikan yaitu penjahat dilihat sebagai musuh masyarakat yang harus dibasmi atau diasingkan dan berpandangan efisiensi serta ketertiban umum berada diatas segalanya. Model ini terlalu menjunjung tinggi kepentingan negara dan mengorbankan hak-hak individu. Tujuan pemidanaan yakni pengasingan. Sedangkan *due process model* tidak sepenuhnya menguntungkan karena mendasarkan pada konsep yang mengutamakan individu dan pembatasan terhadap kekuasaan aparat sebagai pelengkap dan bersifat *anti-authoritarian values*.¹¹⁰

Pada dasarnya model pengendalian kejahatan (*crime control model*) dan model perlindungan hak (*due process model*) merupakan bagian dari model perlawanan (*adversary model*) yang menganggap bahwa sistem peradilan

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm.21.

¹¹⁰ Muladi, *op.cit.*, hlm. 5.

pidana (SPP) merupakan model peperangan (*battle model*). Demikian juga model kekeluargaan (*family model*) yang berorientasi pada pelaku tindak pidana, padahal disisi lain terdapat korban yang harus mendapatkan perhatian serius dan akses perlindungan.¹¹¹

Sebagai suatu sistem, dalam prosesnya peradilan pidana merupakan sistem yang terukur dengan indikator-indikator sebagai berikut tingkat pengungkapan perkara yang telah dilakukan oleh kepolisian (*clearance rate*), tingkat keberhasilan jaksa dalam membuktikan dakwaannya di sidang pengadilan (*conviction rate*), tingkat kecepatan penanganan di dalam SPP (*speedy trial*), tingkat penggunaan alternatif pidana kemerdekaan (*rate of alternative sanction*), menonjol atau tidaknya disparitas (*disparity of sentencing performance*) dan tingkat pengulangan tindak pidana dari pelaku (*rate of recall to prison*). Lebih lanjut Muladi mengemukakan bahwa perlu dikembangkan sistem peradilan pidana yang terpadu (*integrated criminal justice system*) sebagai model idiiil SPP di Indonesia melalui model yang realistis dengan memperhatikan berbagai kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum pidana yaitu kepentingan negara, kepentingan umum, kepentingan individu, kepentingan pelaku tindak pidana dan kepentingan korban yang disebut dengan model keseimbangan kepentingan (*daad-daaderstrafrecht*).¹¹²

4. Bentuk proses pemeriksaan perkara dalam SPP

Untuk menelusuri dan menentukan suatu peristiwa sebagai tindak pidana serta menentukan pelakunya dan menemukan kebenaran yang menghasilkan keadilan ditentukan melalui bentuk proses pemeriksaan perkara yang dalam SPP dilihat dari penggunaan kekuasaan terdiri dari konsep-konsep sebagai berikut :

a. Konsep *inquisitorial-non adversarial*

Konsep ini berpandangan bahwa kebenaran akan muncul secara langsung dengan memeriksa setiap orang yang mengetahuinya dan tidak menekankan

¹¹¹ Muladi, *op.cit.*, hlm.47.

¹¹² *Ibid.*

perlunya formalitas dan *rules of evidence*.¹¹³ Suatu prosedur diarahkan pada pemberian keterangan yang kurang bebas dan keterangan yang didapatkan dalam pemeriksaan itu digunakan dalam menentukan "*probable cause and reasonable suspicion*", satu klausula yang secara hukum digunakan dalam memenuhi persyaratan untuk penyidikan dan menerapkan upaya paksa, dalam tahap pra-ajudikasi yaitu penangkapan dan penahanan, penggeledahan dan penyitaan alat bukti¹¹⁴.

Dalam *inquisitorial-non adversary*, Berita Acara Pemeriksaan (BAP) yang dibuat tahap penyidikan sebagai bagian sentral dan dipersiapkan pada (pra-persidangan). BAP bahkan berfungsi dalam membuktikan perkara di persidangan, dimana hakim menjalankan peran aktif dan penting dalam dalam pembuktian.¹¹⁵ Di Indonesia dalam sistem KUHAP, BAP memegang bagian penting dalam pemeriksaan suatu perkara pidana, meskipun surat dakwaan telah dibuat sebagai formulasi dari BAP oleh penuntut umum dan dijadikan dasar pemeriksaan perkara oleh hakim, namun tetap saja BAP beserta surat dakwaan dikirim ke pengadilan. Konsep ini dipraktekkan secara umum pada negara-negara yang mewarisi tradisi hukum dari Eropa Kontinental, demikian pula Indonesia.

b. Konsep *accusatorial-adversary*

Konsep ini berpandangan bahwa kebenaran akan muncul secara tidak langsung melalui kontes (mengadu) pihak-pihak yang terlibat dalam suatu

¹¹³ Philip L. Reichel, *Comparative Criminal Justice System, A Topical Approach*, Second Edition (University of Northern Colorado, 1998) hlm.233 seperti dikutip oleh Luhut M.P. Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc : Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Cet. Pertama (Jakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009) hlm.82.

¹¹⁴ Stephen C. Thaman, *Comparative Criminal Procedure a Casebook Approach, Comparative Law Series* (Carolina Academic Press, 2002) hlm.10 seperti dikutip oleh Luhut M.P. Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc : Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Cet. Pertama (Jakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009) hlm.83.

¹¹⁵ Chaterine Elliot and Chaterine Vernon, *France Legal System* (London : Longman, Pearson Education, 2000) hlm. 141 seperti dikutip oleh Luhut M.P. Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc : Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Cet. Pertama (Jakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009) hlm.84.

perkara, karena itu layaknya dalam suatu pertandingan *procedural rules* untuk mengarahkan pertandingan sangat penting. Sistem yang hanya memungkinkan polisi (penyidik) dan penuntut umum untuk mengidentifikasi pelaku tindak pidana yang disebut tersangka, namun penyidik tidak akan pernah meneruskannya ke pengadilan sampai dengan memiliki suatu bukti mendasar yang menunjukkan tidak ada keraguan bahwa tersangkalah sebagai pelaku tindak pidana atau "*show beyond reasonable doubt that the person they accused of the crime did it*".¹¹⁶

Di Inggris pengadilan menjadi lembaga yang vital dalam sistem adversarial. Dalam sistem ini terdakwa merupakan subyek yang berhadapan dengan yang mendakwa (penuntut umum) dan keduanya mempunyai kedudukan yang sama didalamnya. Keduanya menyampaikan argumentasi dan alasan terbaiknya. Kebenaran akan muncul melalui proses bukan melalui pemeriksaan secara langsung. Tujuannya yaitu perlindungan terhadap individu (tersangka) atau *due process* melalui ketentuan *rules of evidence* dan *jury system* dari kekuasaan yang sewenang-wenang negara. Hakim berperan menjadi wasit untuk memastikan ketidakberpihakan dan kesederajatan antara terdakwa dan penuntut umum. Ada persepsi bahwa konsep SPP dalam bentuk *adversary* merujuk pada model Anglo-Amerika dan bentuk *non-adversary* merujuk pada model Eropa-Kontinental. Persepsi tersebut tidak tepat karena kedua model dapat menganut kedua konsep SPP (*adversary* dan *non-adversary*) pada saat sama. Perbedaan hanya mungkin pada yang satu lebih banyak atau lebih sedikit dari yang lain.¹¹⁷

¹¹⁶ Philip L. Reichel, *op.cit.*, seperti dikutip oleh Luhut M.P. Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc : Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Cet. Pertama (Jakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009) hlm.82.

¹¹⁷ Malcolm Davies; Hazel Croall; and Jene Tyrer, *Criminal Justice : An Introduction to The Criminal Justice System in England and Wales*, Second Edition (London and New York : Longman, 1995) hlm.12 seperti dikutip oleh Luhut M.P. Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc : Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Cet. Pertama (Jakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009) hlm.86.

E. Tahap Pra-Ajudikasi Dalam Proses Peradilan Pidana Di Indonesia

Konsep dasar dan rancangan prosedur dalam SPP di Indonesia telah diatur dalam KUHAP dan diluar KUHAP yang diatur melalui Undang-Undang yang bersifat sektoral seperti Undang-Undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian RI, Undang-Undang No.18 tahun 2003 tentang Advokat, Undang-Undang No.16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, Undang-Undang No. 8 tahun 2004 tentang Peradilan Umum dan lain-lain. Dapat dikatakan, SPP meliputi kaidah-kaidah yang terkandung dan diatur dalam KUHAP serta ketentuan-ketentuan lain diluar KUHAP. Sebagai suatu sistem (SPP), pengaturan fungsi-fungsi aparat dalam penegakkan hukum dalam KUHAP mengacu pada konsep SPP secara diferensi fungsional sekaligus terpadu (*integrated*).

Sebagai salah satu tahapan dari SPP, pra-ajudikasi menjadi tahapan terdepan untuk mengawali proses pemeriksaan perkara dengan berjalannya fungsi-fungsi dari komponen aparat penegak hukum yaitu penyidik, penuntut umum dan advokat. Pra-ajudikasi sebagai suatu tahapan yang mengawali dan memasuki sistem peradilan pidana (SPP) yang terdiri dari 3 (tiga) kategori yaitu pra-ajudikasi, adjudikasi dan purna-ajudikasi. Adapula yang menggolongkannya kedalam 2 (dua) tahap yaitu pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan pada sidang pengadilan.¹¹⁸

Pra-ajudikasi merupakan tahap yang mendahului pemeriksaan hakim di pengadilan. Sehingga pra-ajudikasi dikatakan sebagai tahapan pemeriksaan pendahuluan. Tahap pra-ajudikasi dahulu dalam HIR disebut dengan pemeriksaan permulaan/pendahuluan atau *vooronderzoek* (dalam KUHAP tahap penyelidikan dan penyidikan). Pemeriksaan pendahuluan merupakan pemeriksaan perkara pidana setelah terjadinya suatu dugaan tindak pidana. Pada tahap ini organ/aparat penegak hukum yang berwenang yaitu penyidik, yang terdiri dari Polri (Kepolisian Negara Republik Indonesia), Pejabat Pegawai Negeri Sipil disingkat PPNS (dengan koordinasi Polri) dan Jaksa

¹¹⁸ Soepomo, *Sistem Hukum Di Indonesia, Sebelum Perang Dunia Ke II*, Cet. Keonambelas (Jakarta : Pradnya paramita, 2002) hlm.137.

(peneliti berkas perkara pidana). Khusus dalam tindak pidana korupsi jaksa dapat berperan sebagai penyidik.¹¹⁹

Dalam tahap pra-ajudikasi dilakukan tindakan/upaya dari penyidik dengan cara pengumpulan fakta dan bukti diantaranya yaitu dengan melakukan pemeriksaan terhadap saksi/ahli dan tersangka sebagai masukan (*input*), hasil dari pemeriksaan terhadap saksi/ahli dan tersangka dimuat dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP) yang kemudian disatukan dengan hasil tindakan/upaya lain seperti penggeledahaan dan penyitaan dalam berkas perkara sehingga menjadi produk (hasil) penyidikan sebagai keluaran (*output*). BAP dahulu disebut dengan *process verbal* yang pada dasarnya merupakan bukti dan keyakinan penyidik atas suatu perkara pidana bahwa telah ditemukannya fakta dan adanya kesalahan tersangka. Meskipun, berdasarkan asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) secara formil penentuan kesalahan tersangka/terdakwa berdasarkan bukti-bukti dan alat-alat bukti merupakan otoritas dari hakim di persidangan yang dalam prosesnya lebih pada memverifikasi apakah keterangan yang sudah ada dalam BAP benar adanya, meskipun BAP tidak mengikat persidangan pengadilan.¹²⁰

Selanjutnya BAP (yang dimuat dalam berkas perkara) yang telah dibuat oleh penyidik disampaikan kepada jaksa (peneliti berkas perkara). Jaksa peneliti akan mendalami BAP apakah telah memadai dan layak, sehingga dalam prosesnya bias terjadi BAP dikembalikan oleh jaksa peneliti kepada penyidik agar dilengkapi sesuai dengan petunjuk-petunjuk jaksa peneliti. Proses pemberian petunjuk-petunjuk oleh jaksa peneliti dalam rangka melengkapi BAP disebut prapenuntutan.

Bila BAP dinyatakan telah memadai (memenuhi syarat formil dan materiil atas tindak pidana) kemudian diikuti dengan penyerahan secara fisik tersangka dan barang bukti kepada jaksa penuntut umum (kejaksaan), sehingga tanggung jawab terhadap tersangka dan barang bukti (bila ada) beralih dari penyidik kepada jaksa penuntut umum. Jadi fungsi BAP yang dibuat oleh penyidik yaitu

¹¹⁹ Luhnt M.P. Pangaribuan, *op.cit.*, hlm.130.

¹²⁰ *Ibid.*, hlm. 131.

sebagai dasar dari penuntut umum dalam menyusun sangkaan/tuduhan/dakwaan terhadap tersangka/terdakwa yang diformulasikan dalam bentuk surat dakwaan. Untuk selanjutnya surat dakwaan beserta berkas perkara (BAP) dilimpahkan ke pengadilan untuk disidangkan (tahap adjudikasi) dengan tetap berpedoman pada asas legalitas (jika sudah terdapat cukup bukti penuntut umum wajib melakukan tuntutan) dan asas oportunitas (penuntut umum berwenang tidak melakukan suatu tuntutan, jika adanya tuntutan itu dianggap tidak "*opportuun*" tidak berguna bagi kepentingan masyarakat) yang masih dianut dalam SPP di Indonesia¹²¹.

Secara formal pra-ajudikasi (BAP sebagai hasil atau produk dari penyidik dan surat dakwaan sebagai hasil atau produk dari jaksa penuntut umum) dijadikan sebagai pedoman dalam pemeriksaan di pengadilan oleh hakim (tahap adjudikasi). Karena itu, pra-ajudikasi menjadi tahapan penting, selain tahap adjudikasi dan tahap purna-ajudikasi, meskipun sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya dalam Bab Pendahuluan, tahap adjudikasi merupakan tahap yang "dominan" dalam seluruh proses, dengan argumentasi bahwa KUHAP menyatakan, baik dalam hal putusan bebas, maupun putusan bersalah, didasarkan pada "fakta dan keadaan serta alat pembuktian yang diperoleh dari pemeriksaan di sidang". Sebagai ilustrasi tahap pra-ajudikasi menjadi tahap penting, seseorang akan beralih status (sebelumnya saksi) menjadi tersangka atau seseorang tersangka akan menjadi terdakwa ditentukan oleh kebijakan penyidikan dan penuntutan (*opsporing en vervolgings beleid*)¹²².

KUHAP mengatur pemeriksaan pendahuluan (pra-ajudikasi) dengan membagi fungsi masing-masing aparat penegak hukum secara independen antara satu dan lainnya (instansional), yakni dalam proses penyidikan dan penuntutan yang keduanya terpisah dan dijalankan oleh instansi yang berbeda (kepolisian dan kejaksaan). Konsekuensi dari pengaturan fungsi masing-masing penegak hukum, diberikannya tugas dan wewenang kepada masing-masing dalam menjalankan perannya sebagai sub-sub dalam SPP (penyidikan oleh

¹²¹ Soepomo, *loc cit.*

¹²² Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm.94.

penyidik, penuntutan oleh penuntut umum dan bantuan hukum oleh advokat sebagai komponen kelima dari SPP), melalui KUHAP dan Undang-Undang lain yang bersifat sektoral. Berikut dijelaskan fungsi dari masing-masing komponen (sub) yang berperan dalam proses peradilan pidana, khususnya pada tahap pra-ajudiaksi (penyidik, penuntut umum dan advokat).

1. Penyelidikan dan penyidikan dua tahapan yang berwujud satu

KUHAP tidak memberikan definisi atau penafsiran otentik tentang hukum acara pidana, namun bagian/tahapan hukum acara pidana diberikan definisi seperti penyelidikan, penuntutan, penggeledahan, penyitaan, penangkapan dan lain-lain. KUHAP membedakan antara istilah "penyelidikan" dengan "penyidikan". Rangkaian dalam proses mencari kebenaran terhadap suatu peristiwa serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya termasuk dalam lingkup wewenang penyelidikan dan penyidikan. Pihak yang menjalankan fungsi penyelidikan disebut penyidik. Dalam KUHAP dijelaskan, "Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penyelidikan".¹²³

Penyidik menjalankan tugasnya melakukan penyelidikan, sebagaimana penafsiran otentik dalam KUHAP sebagai berikut :

Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang.¹²⁴

¹²³ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 butir 4.

¹²⁴ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 butir 5.

Untuk dapat melaksanakan tugas penyelidikan, penyelidik diberi wewenang untuk menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana, mencari keterangan dan barang bukti, menyuruh berhenti seseorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri dan mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab. Yang dimaksud dengan "tindakan lain" merupakan tindakan penyelidik untuk kepentingan penyelidikan dengan syarat :

- a. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
- b. Sejalan dengan kewajiban hukum yang mengharuskan dilakukannya tindakan jabatan;
- c. Tindakan itu harus patut dan masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
- d. Atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan memaksa;
- e. Menghormati hak asasi manusia¹²⁵.

Penyelidik atas perintah penyidik dapat melakukan berupa : penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan dan penyitaan, pemeriksaan dan penyitaan surat, mengambil sidik jari dan memotret seorang, membawa dan menghadapkan seorang kepada penyidik.

Penyelidikan merupakan tindakan tahap awal/permulaan dari penyidikan. Penyelidikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi penyidikan¹²⁶. Penyelidikan bukanlah fungsi yang berdiri sendiri dan terpisah dari fungsi penyidikan, melainkan hanya merupakan salah satu cara atau metode atau sub dari fungsi penyidikan, yang mendahului tindakan lain (upaya paksa atau *coercive measure*) diantaranya berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, pemeriksaan surat, pemanggilan, tindakan pemeriksaan. Jadi sebelum dilakukan tindakan penyidikan, dilakukan dulu tindakan penyelidikan.

¹²⁵ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 5 dan Penjelasannya.

¹²⁶ M. Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm. 99.

Tindakan penyelidikan dimaksud untuk mengetahui bahwa peristiwa yang diberitahukan (melalui laporan/pengaduan oleh pihak yang dirugikan atau informasi oleh informan) memang benar-benar telah terjadi dengan cara mengumpulkan data dan fakta yang berhubungan dengan peristiwa tersebut. Selanjutnya data dan fakta yang diperoleh tersebut digunakan untuk menentukan apakah peristiwa tersebut merupakan tindak pidana dan apakah terhadap tindak pidana tersebut dapat dilakukan penyidikan. Dengan kata lain, penyelidikan merupakan tindakan persiapan bagi penyidikan¹²⁷. Penyelidikan yang dilakukan oleh pejabat penyidik bertujuan untuk mengumpulkan “bukti permulaan yang cukup” guna dilakukan tindak lebih lanjut berupa penyidikan oleh pejabat penyidik. Penyelidikan dan penyidikan menjadi dua tahapan (fase) yang berwujud satu¹²⁸.

Dalam prosesnya sangat beralasan untuk tidak melanjutkan suatu penyelidikan ke tahap penyidikan, bila fakta dan bukti belum memadai serta cukup, dengan alternatif pilihan yakni menghentikan penyelidikan atau berupaya untuk tetap mencari dan menemukan kelengkapan fakta serta barang bukti agar menjadi “bukti permulaan yang cukup” untuk melanjutkan ke tahap penyidikan. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pemeriksaan pendahuluan merupakan pemeriksaan perkara pidana setelah terjadinya suatu dugaan tindak pidana. Pemeriksaan perkara pidana dalam hukum acara pidana (KUHAP) disebut dengan “penyidikan” yang sinonim dengan istilah “pengusutan” (*opsporing* dalam bahasa Belanda atau *investigation* dalam bahasa Inggris).¹²⁹

Penafsiran otentik atas istilah “penyidikan” berdasarkan Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (disingkat KUHAP), yaitu :

¹²⁷ Hamrat Hamid dan Harun M. Husein, *op.cit.*, hlm. 25.

¹²⁸ M. Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm. 109.

¹²⁹ Luhut M.P. Pangaribuan, *op.cit.*, hlm.152.

Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya¹³⁰.

Pasal 1 butir 1, KUHAP diterangkan, "Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan"¹³¹. Dengan demikian dalam KUHAP penyelidik dan penyidik (tindak pidana umum) berada ditangan kepolisian, disini lembaga kepolisian sebagai *the gate keeper of the criminal justice system*, lembaga yang mengawali proses peradilan pidana¹³². Selain menerangkan tentang penyidik, KUHAP juga menjelaskan, "Penyidik pembantu adalah pejabat kepolisian negara Republik Indonesia yang karena wewenang tertentu dapat melakukan tugas penyidikan yang diatur dalam undang-undang ini"¹³³. Pihak yang menjalankan fungsi penyidikan perkara pidana disebut penyidik dan penyidik pembantu. Penyidik pembantu terdiri dari pejabat polisi Republik Indonesia yang berpangkat sersan dua polisi dan pejabat pegawai negeri sipil (PPNS) tertentu dilingkungan Kepolisian Negara.

Dalam Pasal 6 ayat (1), KUHAP ditetapkan dua badan yang dibebani wewenang penyidikan, yaitu pejabat polisi Negara Republik Indonesia (Polri) dan pejabat pegawai negeri sipil (PPNS) tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Pada ayat (2), dinyatakan bahwa syarat kepangkatan dari penyidik akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Pejabat penyidik

¹³⁰ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 butir 2.

¹³¹ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 butir 1.

¹³² Harkristuti Harkrisnowo. *op.cit.*, hlm.2.

¹³³ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 butir 3.

Polri merupakan penyidik umum (untuk kepentingan penulisan tesis ini difokuskan pada penyidik polri). Polisi negara memonopoli penyidikan pidana umum yang tercantum dalam KUHP. Sedangkan PPNS hanya penyidik terhadap tindak pidana yang tersebut dalam perundang-undangan pidana khusus atau perundang-undangan administrasi yang bersanksi pidana (*non-penal code offences*).¹³⁴ Pejabat yang diberi wewenang menyidik oleh perundang-undangan tersebut diantaranya, pejabat imigrasi, bea cukai, dinas kesehatan, pajak, angkatan laut dan lain-lain.

Dalam melaksanakan tugas penyidikan, penyidik diberi wewenang :

- a. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
- b. Melakukan tindakan pertama pada saat ditempat kejadian ;
- c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- d. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. Mengambil sidik jari dan memotret seorang;
- g. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- h. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- i. Mengadakan penghentian penyidikan;
- j. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

Kemudian penyidik membuat berita acara tentang hasil pelaksanaan tindakan tentang pemeriksaan tersangka, penangkapan, penahanan, penggeledahan, pemasukan rumah, pensitaan benda, pemeriksaan surat, pemeriksaan saksi, pemeriksaan ditempat kejadian, pelaksanaan penetapan dan putusan pengadilan, serta pelaksanaan tindakan lain sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang hukum acara pidana¹³⁵.

Penyidik berwenang untuk menghentikan penyidikan karena tidak cukup bukti, atau peristiwanya bukan merupakan tindak pidana, atau penyidikan

¹³⁴ Andi Hamzah, *op. cit.*, hlm. 78.

¹³⁵ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 7.

dihentikan demi hukum¹³⁶. Dasar penghentian penyidikan demi hukum sama dengan dasar penghentian penuntutan demi hukum.

Untuk menyelidik dan menyidik suatu tindak pidana yang diduga dilakukan seseorang, para penyelidik dan penyidik pada dasarnya dapat melakukan kewajiban mereka dengan tidak bergantung pada adanya laporan atau suatu pengaduan (absolut atau relatif) yang berisi permintaan dari seseorang warga masyarakat yang merasa telah dirugikan oleh orang lain yang diduga telah melakukan sesuatu tindak pidana. Penegasan dan pembedaan antara penyelidikan dan penyidikan dimaksud yaitu :

- a. Untuk menciptakan pentahapan tindakan dalam proses penegakkan hukum guna menghindarkan cara-cara yang tergesa-gesa dan gegabah dari penegak hukum yang dapat berdampak pada sikap dan tingkah laku aparat penegak hukum yang arogan dan cenderung sewenang-wenang (*arbitrary*) kurang menghormati martabat manusia.
- b. Tahap penyelidikan dimaksudkan agar tumbuh sikap hati-hati sekaligus rasa tanggungjawab hukum sebagai penyeimbang dari tugas dan wewenang aparat penegak hukum dalam proses penegakkan hukum dengan dasar dan sikap yang manusiawi, sehingga dalam penggunaan kekuasaannya, aparat penegak hukum dapat terhindar dari kesan dan perilaku yang merendahkan dan melanggar hak asasi manusia.¹³⁷

Dalam hal penyidik mulai melakukan penyidikan suatu tindak pidana, penyidik memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum. Kegiatan pemberitahuan tersebut disampaikan melalui cara tertulis yang dikenal dengan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP)¹³⁸. Pemberitahuan dimulainya penyidikan oleh penyidik kepada penuntut umum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 109 ayat (1) KUHAP : "Dalam hal penyidik telah

¹³⁶ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 109 ayat (2).

¹³⁷ M. Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm. 100.

¹³⁸ Hamrat Hamid dan Harun M. Husein, *op.cit.*, hlm. 38.

memulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum”¹³⁹.

Tahapan ini menjadi awal mula terjalin interaksi dan interelasi antara penyidik dan penuntut umum, yang dikenal dengan prinsip diferensi fungsional dan instansional yang berorientasi koordinatif dan integratif. Dalam pasal 109 ayat (1) KUHAP sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya tidak ada frase “wajib”, sebagai bentuk penekanan terhadap pentingnya pemberitahuan dimulainya penyidikan oleh penyidik kepada penuntut umum, namun berdasarkan asas diferensiasi fungsional, KUHAP bermaksud menciptakan atmosfer pengawasan dan korelasi antara penyidik dan penuntut umum dengan tetap mengedepankan kepastian hukum dari setiap tindakan yang diambil oleh aparat penegak hukum (dalam hal ini penyidik), sehingga “wajib” menjadi lebih bermakna dalam kepastian hukum terhadap dimulainya tindakan penyidikan oleh penyidik.

Hal tersebut dikuatkan oleh Mahkamah Agung RI bahwa pemberitahuan dimulainya penyidikan bersifat imperatif. Rangkaian tindakan-tindakan pada tahap penyidikan dituangkan secara tertulis dalam bentuk berita acara yang dibuat dalam rangka tugas penyidikan oleh penyidik yang dikenal dengan sebutan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) yang kesemuanya disatukan dalam berkas perkara. Pembuatan berkas perkara merupakan hasil (produk) dari penyidikan yang selanjutnya oleh penyidik wajib segera diserahkan kepada penuntut umum (kejaksaan). Hal tersebut dinyatakan dengan tegas, “dalam hal penyidik telah selesai melakukan penyidikan, penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara itu kepada penuntut umum”¹⁴⁰.

Kewajiban lain dari penyidik pada rangkaian tindakan-tindakan penyidikan yaitu pada saat pemeriksaan terhadap tersangka. Penyidik wajib memberitahukan kepada tersangka bahwa yang bersangkutan

¹³⁹ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 109 ayat (1).

¹⁴⁰ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 110 ayat (1).

mempunyai hak (bahkan dalam tindak pidana tertentu menjadi wajib) memperoleh bantuan hukum melalui penasihat hukum (advokat). Disini penyidik mempunyai korelasi dengan advokat yang memberikan pendampingan dan bantuan hukum terhadap tersangka pada pemeriksaan tahap penyidikan.

Sebagai penyidik umum, polisi dapat dikatakan kekuasaan (*power*) dan wewenang (*authority*) yang luar biasa penting dan sangat sulit. Selain dari kewenangan penyidikan polisi (yang biasa disebut kepolisian kehakiman)¹⁴¹, Polri mempunyai tugas untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketentrarnan masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM)¹⁴².

2. Jaksa dan penuntut umum dalam penuntutan

a. Persiapan Penuntutan

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, dalam hal penyidik mulai melakukan penyidikan suatu tindak pidana, penyidik memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum¹⁴³. Kemudian, penyidik menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum¹⁴⁴. Pada redaksi lain, KUHAP menjelaskan dalam hal penyidik telah selesai melakukan penyidikan, penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara itu kepada penuntut

¹⁴¹ Andi Hamzah, *op.cit.*, hlm.80.

¹⁴² Indonesia, *Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, UU No. 2 Tahun 2002, LN No. 2 Tahun 2002, TLN No. 4168, Pasal 2 jo. Pasal 4 jo. Pasal 13.

¹⁴³ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 109 ayat (1).

¹⁴⁴ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 8 ayat (2).

umum¹⁴⁵. Dalam waktu tujuh hari penuntut umum harus menentukan apakah berkas perkara tersebut sudah lengkap. Lengkap berarti terdapat bukti-bukti yang cukup dan berkas perkara disusun menurut KUHAP¹⁴⁶. Bila penuntut umum berpendapat berkas perkara belum lengkap, berkas perkara dikembalikan kepada penyidik disertai petunjuk-petunjuk untuk melengkapinya melalui penyidikan tambahan¹⁴⁷. Dalam waktu empat belas hari penyidik harus menyelesaikan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk-petunjuk penuntut umum¹⁴⁸.

Dari paragraf di atas menjelaskan dan menegaskan terdapatnya korelasi antara penyidik dan penuntut umum pada penanganan perkara tindak pidana. Hubungan antara penyidik dan penuntut umum tersebut masih pada tahap penyidikan, belum memasuki tahap penuntutan (tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke pengadilan dan seterusnya, sebagaimana definisi penuntutan dalam Pasal 1 butir 7 KUHAP¹⁴⁹), sehingga lebih tepatnya, "persiapan penuntutan" atau tingkat persiapan penuntutan, dimana setelah menerima berkas perkara dari penyidik, selanjutnya penuntut umum mempelajari berkas perkara untuk dapat atau tidak menyusun surat dakwaan. Dalam KUHAP persiapan penuntutan dikenal dengan istilah "prapenuntutan".¹⁵⁰

¹⁴⁵ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 110 ayat (1).

¹⁴⁶ R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa Di Berbagai Negara Peran dan Kedudukannya*, Cet.Pertama (Jakarta : Sinar Grafika, 1996) hlm.35.

¹⁴⁷ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 110 ayat (2) jo. Pasal 138 KUHAP.

¹⁴⁸ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 138 ayat (2) KUHAP.

¹⁴⁹ Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.

¹⁵⁰ John Z. Loudoe, *Fakta dan Norma Dalam Hukum Acara*, Cet.Pertama (Jakarta : Bina Aksara, 1984) hlm.19.

Dari definisi penuntutan tersebut yang mempunyai kapasitas untuk melakukan penuntutan yakni penuntut umum, bukan jaksa (jaksa baru dikatakan bertindak sebagai penuntut umum, jika menangani tugas-tugas penuntutan)¹⁵¹. Dengan demikian, secara teknis yuridis, yang menjalankan fungsi persiapan penuntutan yakni jaksa. Meskipun KUHAP telah memberikan definisi jaksa dan penuntut umum, namun masih terdapat kerancuan dalam pengaturan pasal demi pasal yang berhubungan penggunaan istilah “jaksa” dan “penuntut umum”¹⁵².

b. Penuntutan

Kata “penuntutan” berpadanan dengan kata “*prosecution*” dalam bahasa Inggris dan kata “*prosecutus*” dalam bahasa Latin. Kata yang terakhir tersebut terdiri dari “*pro*” yang berarti sebelum dan “*sequi*” yang berarti mengikuti dengan pengertian sebagai “proses perkara dari permulaan sampai selesai”. *Prosecutor* atau penuntut atau jaksa merupakan seorang (pejabat) yang berwenang membuat dakwaan.¹⁵³

Tiap-tiap negara mempunyai bermacam-macam sebutan terhadap pejabat yang berwenang menuntut itu. Di Indonesia sebutan “jaksa” telah lama digunakan yang berasal dari bahasa Sansekerta “*adhyaksa*”, yaitu gelar bagi pendeta tertinggi di Kerajaan-Kerajaan di Pulau Jawa, namun *adhyaksa* merupakan pejabat negara yang fungsinya sama dengan hakim¹⁵⁴. Contohnya di Kerajaan Mataram pada abad XVII menggunakan istilah bahasa Jawa “jeksa” atau “jaksa”¹⁵⁵. Jaksa merupakan pejabat hukum yang berwenang menuntut perkara-perkara pidana.¹⁵⁶

¹⁵¹ Harun M. Huscin, *Penyidikan dan Penuntutan Dalam Proses Pidana*, Cet. Pertama (Jakarta : Rineka Cipta, 1991), hlm.222.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *op.cit.*, hlm.1.

¹⁵⁴ R. Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad* (Jakarta : W. Versluys N.V., 1957) hlm.143 sebagaimana dikutip oleh Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Cet. Kedua, (Jakarta : Sinar Grafika, 2002), hlm.68.

¹⁵⁵ Marwan Effendi, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Cet. Pertama (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2005) hlm.60.

¹⁵⁶ R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *op.cit.*, hlm.3 dan 4.

KUHAP telah menjelaskan definisi penuntutan sebagai penafsiran otentik sebagai berikut :

Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputuskan oleh hakim di sidang pengadilan¹⁵⁷.

Menurut Harun M. Husein, rumusan penuntutan yang demikian kurang lengkap dan kurang jelas. Kurang lengkap, karena pelimpahan tersebut hanya meliputi berkas perkara (hasil penyidikan) saja, padahal yang dilimpahkan ke pengadilan meliputi berkas perkara dengan segala kelengkapannya yang meliputi : berkas perkara, terdakwa dan barang bukti dalam perkara yang bersangkutan. Kurang jelas, karena adanya kalimat "tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan dan seterusnya".¹⁵⁸

Rumusan demikian tidak membedakan antara persiapan penuntutan (prapenuntutan yang masih menjadi lingkup penyidikan) dengan penuntutan, sehingga menyama-ratakannya menjadi penuntutan. Dengan rumusan demikian, segala tindakan dalam rangka melimpahkan perkara pidana ke pengadilan mencakup pula sebagai penuntutan. Padahal menurut Pasal 137 KUHAP tindakan penuntutan hanya menyangkut pelimpahan perkara pidana ke pengadilan yang berwenang.¹⁵⁹

Pihak yang menjalankan fungsi penuntutan disebut penuntut umum. Hal ini ditegaskan dalam KUHAP, "penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke pengadilan yang

¹⁵⁷ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 butir 7.

¹⁵⁸ Harun M. Husein, *op.cit.*, hlm.224.

¹⁵⁹ *Ibid.*

berwenang mengadili¹⁶⁰. Perihal penuntut umum dalam KUHAP diatur pada bagian ketiga Bab IV. KUHAP dalam ketentuan umumnya membedakan antara jaksa dan penuntut umum sebagai berikut :

- a. Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- b. Penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim¹⁶¹.

Dalam Pasal 13 KUHAP, definisi penuntut umum diulangi lagi sebagaimana telah dijelaskan dalam Pasal 1 butir 6 huruf b KUHAP. Dari perumusan “jaksa” dan “penuntut umum” sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, dapat dikatakan bahwa pengertian “jaksa” terkait dengan jabatan, sedangkan “penuntut umum” terkait dengan fungsi¹⁶². Berdasarkan pemisahan rumusan jaksa dan penuntut umum, sudah pasti penuntut umum merupakan jaksa, tetapi sebaliknya jaksa belum tentu penuntut umum.

Dengan kata lain, tidak semua jaksa bertindak sebagai penuntut umum, namun semua penuntut umum merupakan jaksa, karena hanya jaksa yang dapat bertindak sebagai penuntut umum. Yang menjadi kewenangan jaksa yakni bertindak sebagai penuntut umum dan bertindak sebagai pelaksana putusan pengadilan dalam perkara pidana atau eksekutor (dalam perkara perdata juru sita bertindak sebagai eksekutor). Seorang jaksa baru mempunyai kapasitas sebagai penuntut umum jika yang bersangkutan menangani tugas/fungsi penuntutan berdasarkan surat perintah yang sah

¹⁶⁰ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 137.

¹⁶¹ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 butir 6.

¹⁶² Andi Hamzah, *op.cit.*, hlm.72.

(selain itu jaksa dapat berkapasitas sebagai penyidik dalam tindak pidana tertentu, seperti tindak pidana korupsi dan pelanggaran HAM berat).

Perihal penuntut umum dalam KUHAP diatur pada bagian ketiga Bab IV. Suatu asas yang terpenting dari penuntut umum yang berdiri sendiri yakni ketentuan bahwa penuntut umum itu satu dan tidak berbagi (*een en ondeelbaarheid*)¹⁶³. Pada redaksi lain, diuraikan dalam Undang-Undang No.16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI dengan frase "satu dan tak terpisahkan"¹⁶⁴.

Hal ini menunjukkan satu landasan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya di bidang penuntutan yang bertujuan memelihara kesatuan kebijakan dibidang penuntutan sehingga dapat menampilkan ciri khas yang menyatu dalam tata pikir, tata laku dan tata kerja kejaksaan. Karena itu kegiatan penuntutan dipengadilan oleh kejaksaan tidak akan berhenti hanya karena jaksa yang semula bertugas berhalangan. Dalam hal demikian tugas penuntutan oleh kejaksaan akan tetap berlangsung sekalipun untuk itu dilakukan oleh jaksa lainnya sebagai pengganti¹⁶⁵.

Adapun kewenangan penuntut umum secara rinci sebagai berikut :

Penuntut Umum mempunyai wewenang :

- a. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau pembantu penyidik;
- b. Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan pasal 110 ayat 3 dan ayat 4 dengan memberi petunjuk dalam rangka menyempurnakan penyidikan dan penyidik.
- c. Memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan lanjutan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik;
- d. Membuat surat dakwan;
- e. Melimpahkan perkara kepengadilan;

¹⁶³ *Ibid.*, hlm.69.

¹⁶⁴ Indonesia, *Undang-undang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 16 Tahun 2004, LN No. 67 Tahun 2004, TLN No. 4401, Pasal 1 ayat (3).

¹⁶⁵ Indonesia, *Undang-undang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 16 Tahun 2004, LN No. 67 Tahun 2004, TLN No. 4401, Penjelasan Pasal 1 ayat (3).

- f. Menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi, untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
- g. Melakukan penuntutan;
- h. Menutup perkara demi kepentingan hukum;
- i. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut undang-undang;
- j. Melaksanakan penetapan hakim¹⁶⁶.

“Tindakan lain” sebagaimana dimaksud dalam huruf i, diterangkan dalam penjelasannya, “yang dimaksud dengan “tindakan lain” adalah antara lain meneliti identitas tersangka, barang bukti dengan memperhatikan secara tegas batas wewenang dan fungsi antara penyidik, penuntut umum dan pengadilan”¹⁶⁷.

c. Wewenang tidak menuntut

Selain kewenangan menuntut, penuntut umum dapat untuk tidak melakukan penuntutan dengan menetapkan untuk menghentikan penuntutan. Penghentian penuntutan¹⁶⁸ terdiri dari dua macam, yaitu :

1. Penghentian penuntutan karena alasan teknis.

Ada tiga keadaan yang dapat menyebabkan penuntut umum menetapkan tidak menuntut yaitu tidak cukup bukti-buktinya, peristiwanya bukan merupakan tindak pidana dan perkara ditutup demi hukum (meliputi tersangkanya meninggal dunia, kadaluarsa, dan *ne bis in idem*).

2. Penghentian penuntutan karena alasan kebijakan (*policy*).

¹⁶⁶ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 137.

¹⁶⁷ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Penjelasan Pasal 14 huruf i.

¹⁶⁸ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 140 ayat (2).

Penghentian penuntutan dengan mengesampingkan perkara demi kepentingan umum merupakan kebijaksanaan (diskresi) yang diterjemahkan juga sebagai keleluasaan bertindak (*freies ermessen*) yang bersumber dari asas oportunitas atau asas kebijaksanaan menuntut (*discretionary prosecution*), meskipun bukti-bukti cukup¹⁶⁹. Untuk mencegah penyalahgunaan kebijaksanaan (diskresi) penuntutan hanya ada pada Jaksa Agung karena alasan kebijakan (*policy*)¹⁷⁰. Dalam KUHAP wewenang tersebut secara implisit (tersirat) dalam Penjelasan Pasal 77 KUHAP pengenyampingan perkara untuk kepentingan umum menjadi wewenang Jaksa Agung. Secara eksplisit, dipertegas dalam Pasal 35, Undang-Undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI.

3. Ikatan antara penyidikan dan penuntutan dalam prapenuntutan

Sistem Peradilan Pidana (SPP) menjadi ketentuan prosedural yang akan dilakukan dan atau diterapkan oleh aparat penegak hukum bila terjadi dugaan tindak pidana. Sebagai suatu sistem, pengaturan fungsi-fungsi aparat dalam pengakkan hukum dalam KUHAP mengacu pada konsep SPP secara diferensi fungsional sekaligus terpadu atau *integrated*. Dikatakan diferensi fungsional karena aparat penegak hukum telah diatur fungsinya masing-masing dalam hukum acara. Meskipun menjalankan fungsinya masing-masing, namun aparat penegak hukum harus berinteraksi dan berinterelasi secara terpadu atau *integrated* (karena berada dalam suatu sistem, yaitu SPP) dengan persepsi yang tercermin dalam kehendak untuk menjalankan fungsi-fungsi aparat penegak hukum tersebut secara koordinatif (teratur dan tidak saling bertentangan) dan koheran (saling berhubungan) tidak terfragmentasi.

Sebagaimana telah diterangkan sebelumnya, konsep ini disebut diferensi fungsional. Namun dalam menjalankan fungsi masing-masing (instansi kepolisian menjalankan fungsi penyidikan dan kejaksaan menjalankan fungsi penuntutan), KUHAP memberikan "jembatan penghubung" (antara instansi

¹⁶⁹ R.M. Surachman dan Andi Hamzah, *op.cit.*, hlm. 14.

¹⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 38.

kepolisian dan kejaksaan) yang bersifat koordinatif melalui prapenuntutan, dengan harapan demi keberhasilan dalam penanganan perkara pidana sebagai kehendak terwujudnya keterpaduan atau *integrated* dalam SPP sebagaimana dikenal dengan istilah sistem peradilan pidana terpadu atau *integrated criminal justice system*.

Secara historis, berdasarkan keterangan pemerintah dalam menghantarkan RUU KUHAP, sebagaimana dikutip oleh Luhut M.P. Pangaribuan, tidak terlepas dari sejarah pembentukan RUU Hukum Acara Pidana (pengganti HIR) sampai dengan diundangkannya RUU Hukum Acara Pidana tersebut menjadi Undang-Undang Hukum Acara Pidana sebagaimana yang dikenal dengan KUHAP, bahwa adanya dua instansi (kepolisian dan kejaksaan) yang sama-sama mempunyai wewenang melakukan penyidikan dalam praktek menimbulkan kesimpang-siuran, karena tidak ada pembidangan yang jelas dan tegas antara fungsi penyidikan dan penuntutan...karena itu diadakanlah suatu pembidangan yang jelas. Jadi konsep diferensi fungsional yang memisahkan penyidikan dan penuntutan yang dikenal sekarang merupakan upaya (Undang-Undang) untuk menghindari kesimpang-siuran sebagai akibat konsep yang dianut HIR¹⁷¹.

Konsep diferensi fungsional diperlukan sebagai upaya peningkatan mutu dan tanggung jawab, untuk menertibkan fungsi masing-masing aparat penegak hukum, dengan tidak mengabaikan tugas penyidikan dan penuntutan yang terpadu dan berkesinambungan meskipun fungsi *hulp magistraat* kepolisian dalam melakukan penyidikan sudah ditinggalkan dan karena jabatannya penyidik wajib memenuhi permintaan dan petunjuk jaksa. Dengan kata lain, fungsi prapenuntutan dianggap akan dapat menjembatani dengan baik pemilahan penyidikan dan penuntutan itu.¹⁷²

Dalam doktrin belum diperoleh kesepakatan pengertian tugas prapenuntutan, hal ini disebabkan karena Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana tidak memberikan penjelasan tentang arti dan makna istilah

¹⁷¹ Luhut M.P. Pangaribuan, *op.cit.*, hlm. 116.

¹⁷² *Ibid.*

prapenuntutan tersebut. Pada umumnya para ahli mengartikan tugas prapenuntutan sebagai pelaksanaan penelitian berkas perkara yang diterima dari penyidik guna melengkapi berkas perkara hasil penyidikan. Dikaitkan dengan perkembangan hukum acara pidana dewasa ini pengertian tersebut tidak sesuai lagi. Tetapi dalam pengertian luas tugas prapenuntutan yaitu meliputi pelaksanaan tugas-tugas pemantauan perkembangan penyidikan, penelitian berkas perkara tahap pertama, pemberian petunjuk guna melengkapi hasil penyidikan, penelitian ulang berkas perkara, penelitian tersangka dan barang bukti serta pemeriksaan tambahan.

Dalam tahap prapenuntutan ini setelah menerima Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) dari penyidik, diterbitkan Surat Perintah Penujukan Jaksa untuk penelitian Perkara tersebut, yang bertugas untuk memantau perkembangan penyidikan. Tugas jaksa peneliti selanjutnya setelah menerima berkas perkara tahap pertama dari penyidik segera melakukan penelitian tentang kelengkapan berkas perkara, apakah hasil penyidikan itu sudah lengkap atau belum. Apabila belum lengkap maka dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak diterima berkas perkara dikembalikan kepada penyidik disertai petunjuk-petunjuk tentang hal apa saja yang harus dilengkapi, mengacu pada Pasal 110 ayat (2) KUHAP. Penyidikan harus dianggap lengkap dan selesai apabila dalam waktu 14 (empat belas) hari berkas perkara tidak dikembalikan kepada penyidik. Setelah menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, jaksa peneliti segera menentukan apakah berkas perkara sudah memenuhi persyaratan untuk dapat atau tidak diadakan penuntutan.¹⁷³ Hal tersebut menunjukkan adanya jalinan erat antara penyidikan dan penuntutan (melalui ikatan prapenuntutan) dalam tahap pra-ajudikasi.

4. Bantuan hukum oleh advokat

Kebutuhan terhadap bantuan hukum secara idiil didasarkan pada gagasan untuk menciptakan koreksi dan penyeimbang (*checks and balancing*) terhadap kekuasaan negara dalam penegakkan hukum yang diwakili dan didelegasikan

¹⁷³ *Ibid.*

kepada komponen penegak hukum, seperti penyidik dan penuntut umum melalui perundang-undangan. Utamanya ditujukan secara cuma-cuma (*prodeo*) kepada yang membutuhkannya. Kebutuhan terhadap pemenuhan secara pokok dan mendasar atas prinsip persamaan/kesederajatan bagi setiap orang di hadapan hukum (*equality before the law*) dan penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia (*human dignity*), terutama ditujukan kepada rakyat miskin yang tidak mempunyai akses pengetahuan tentang hukum, termasuk proses hukum dalam keadaannya berhadapan dengan penegak hukum yang memang terdidik dan mahir akan hukum. Konsep tersebut diangkat untuk menghilangkan persepsi sebagian masyarakat, bahwa kenyataannya, pemberian bantuan hukum mengarah pada profesi dan mata pencaharian, sehingga merupakan komoditi atau barang mewah dan hanya dapat dijangkau oleh kaum yang berharta¹⁷⁴.

Terdapat beberapa istilah yang pada dasarnya merupakan bentuk bantuan hukum, diantaranya :

- a. *Legal aid*, pemberian jasa dibidang bantuan hukum kepada seseorang yang terlibat dalam suatu kasus atau perkara yang dilakukan secara cuma-cuma, lebih khusus bagi yang tidak mampu dalam masyarakat miskin. Motivasinya menegakan hukum dengan jalan membela kepentingan dan hak asasi rakyat miskin yang tak paham dan buta hukum.
- b. *Legal assistance*, mengandung pengetahuan yang lebih luas daripada *legal aid*. Selain memberi jasa bantuan hukum, lebih cenderung pada profesi advokat yang memberikan bantuan kepada pihak yang mampu membayar prestasi (jasa) dan secara cuma-cuma kepada masyarakat miskin.
- c. *Legal service*, yang diartikan pelayanan hukum, yang secara konsep dan tujuan lebih luas daripada *legal aid* dan *legal assistance*, dengan memberikan bantuan kepada masyarakat yang secara operasional bertujuan menghapuskan atau setidaknya mengurangi kesan

¹⁷⁴ M. Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm.361.

dikriminatif dalam pemberian bantuan hukum antara pihak kaya dan miskin, dengan orientasi pada perwujudan kebenaran hukum dan penghormatan terhadap hak-hak setiap orang yang dibenarkan hukum, dan kecenderungan untuk menyelesaikan setiap sengketa dengan menempuh cara perdamaian.¹⁷⁵

Prinsip-prinsip bantuan hukum antara lain :

- a. Bantuan hukum merupakan suatu pekerjaan yang memerlukan suatu pendidikan khusus dan keahlian khusus serta bersifat profesional.
- b. Bantuan hukum merupakan suatu pekerjaan pemberian jasa, dimana ada orang tertentu yang memberikan jasa kepada orang yang membutuhkan.
- c. Bantuan hukum merupakan hak, artinya sesuatu yang dapat dituntut pemenuhannya oleh setiap subyek hukum.

Orang yang berprofesi memberikan jasa hukum, baik didalam maupun di luar pengadilan disebut advokat¹⁷⁶. Konsep bantuan hukum merupakan jasa hukum yang diberikan oleh advokat secara cuma-cuma kepada pihak yang tidak mampu¹⁷⁷. Untuk kepentingan penulisan tesis ini, bantuan hukum dibatasi pada tahap pra-ajudikasi (penyidikan dan penuntutan). Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bantuan hukum merupakan pekerjaan pemberian jasa. Jasa tersebut diberikan kepada, dalam hal ini, orang yang disangka / diduga melakukan tindak pidana (tersangka). Fungsi bantuan hukum disini sebagai penasihat dan pendamping tersangka¹⁷⁸ serta menjamin terpenuhinya dan tidak terlanggarnya hak-hak tersangka, bukan berfungsi sebagai penolong tersangka sehingga bebas dari jeratan ancaman hukum dalam pemeriksaan pada tahap pra-ajudikasi. Hal ini tegas dinyatakan dalam KUHAP sebagai berikut :

¹⁷⁵ *Ibid.*, hlm.363.

¹⁷⁶ Indonesia, *Undang-undang Advokat*, UU No. 18 Tahun 2003, LN No. 49 Tahun 2003, TLN No. 4282, Pasal 1 butir 1.

¹⁷⁷ Indonesia, *Undang-undang Advokat*, UU No. 18 Tahun 2003, LN No. 49 Tahun 2003, TLN No. 4282, Pasal 1 butir 9.

¹⁷⁸ Andi Hamzah, *op.cit.*, hlm.86.

Guna kepentingan pembelaan, tersangka atau terdakwa berhak mendapat bantuan hukum dari seorang atau lebih penasihat hukum selama dalam waktu dan pada setiap tingkatan pemeriksaan, menurut tatacara yang ditentukan dalam undang-undang ini¹⁷⁹.

Dari pengertian pasal tersebut, bantuan hukum secara umum merupakan hak bagi orang yang disangka / diduga melakukan tindak pidana (tersangka) demi kepentingan pembelaan atas dirinya, terutama jika terhadap tersangka dikenakan tindakan paksa (*coercive measure*), penahanan. Namun, hak memperoleh bantuan hukum berubah menjadi wajib memperoleh bantuan hukum, sebagaimana dijelaskan dalam KUHAP sebagai berikut :

Dalam hal tersangka atau terdakwa disangka atau didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana mati atau ancaman pidana lima belas tahun atau lebih atau bagi mereka yang tidak mampu yang diancam dengan pidana lima tahun atau lebih yang tidak mempunyai penasihat hukum sendiri, pejabat yang bersangkutan pada semua tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan wajib menunjuk penasihat hukum bagi mereka¹⁸⁰.

Peranan advokat (penasihat hukum) semakin dibutuhkan, bahkan dapat dimasukkan sebagai *quasi sub-system* dalam SPP¹⁸¹. Advokat menjadi komponen kelima dalam SPP selain sub-sub sistem yaitu polisi, jaksa, hakim dan petugas lembaga pemasyarakatan. Sebagaimana dipertegas dalam Undang-Undang tentang Advokat bahwa, "advokat berstatus sebagai penegak hukum,

¹⁷⁹ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 54i.

¹⁸⁰ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 56 ayat (1).

¹⁸¹ Muladi, *op.cit.*, hlm.21.

bebas dan mandiri yang dijamin oleh hukum dan peraturan perundang-undangan”¹⁸².

Bantuan hukum sebagai bagian dari SPP yang tidak lepas dari landasan motivasi hukum acara pidana yang menjunjung penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia, khususnya KUHAP yang pada tataran operatif hendak mewujudkan sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Landasan motivasi tersebut yang menjadi arah penegak hukum, termasuk profesi dan fungsi advokat sebagai bagian yang terpadu atau integral (*integrated*) dari sub-sub sistem lain dalam SPP untuk mewujudkan penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia.

Dalam proses hukum yang adil (*due process of law*) tercakup pula makna perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia. Sebagai contoh, meskipun seseorang telah melakukan tindak pidana (tersangka bahkan terdakwa), selama yang bersangkutan masih menjalani proses peradilan pidana, terutama pada tahap pra-ajudikasi, harkat dan martabat sebagai manusia tetap diakui. Dalam hal ini bentuk pengakuan tersebut tercermin dalam asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) sampai kesalahannya dapat dibuktikan dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

¹⁸² Indonesia, *Undang-undang Advokat*, UU No. 18 Tahun 2003, LN No. 49 Tahun 2003, TLN No. 4282, Pasal 5.

BAB 3

TUGAS DAN WEWENANG PENYIDIK, PENUNTUT UMUM DAN ADVOKAT DALAM LEMBAGA PRAPENUNTUTAN

Pada Bab 3 ini akan disajikan hasil dari penelitian serta analisis terhadap data yang telah terkumpul dan diuraikan pada Bab 1 dan Bab 2 sebelumnya. Berdasarkan hasil studi ini, akan dapat dipahami peranan (tugas dan wewenang) dari komponen-komponen dalam sistem peradilan pidana (disingkat SPP) pada tahap pra-ajudikasi, yaitu penyidik (Polri), penuntut umum dan advokat dalam pemahamannya terhadap lembaga prapenuntutan. Dalam menganalisis, penulis tetap berpegang pada pernyataan, bahwa pra-ajudikasi merupakan tahap permulaan dalam memasuki SPP. Pada pra-ajudikasi, penyidikan dan penuntutan sangat berkait erat dan tidak dapat dipisahkan secara tajam sebagai konsekuensi keterpaduan (*integrated*) atas sistem dalam peradilan pidana. Pra-ajudikasi menjadi salah satu tahap penting untuk mencapai tujuan hukum acara pidana, yaitu proses hukum yang adil (*due process of law*).

Analisis terhadap data yang terkumpul, baik data yang diperoleh dari hasil studi dokumen / literatur / kepustakaan (data sekunder) maupun data primer yang diperoleh dari wawancara dengan beberapa narasumber yang terkait dengan permasalahan pada tesis ini, yaitu polisi, jaksa dan advokat untuk memperoleh konfirmasi terhadap studi kepustakaan yang telah terlebih dahulu dilakukan. Analisis dilakukan untuk memperoleh jawaban terhadap permasalahan pokok, yaitu kebijakan penyidikan dan penuntutan belum mengarahkan pada satu kebijakan pidana. Kebijakan pidana yang dimaksud, yakni kebijakan operasional dalam tahap pra-ajudikasi.

Agar dalam pembahasannya terarah, perumusan permasalahan tersebut dibatasi dalam beberapan pertanyaan penelitian (*research questions*), yaitu :

1. Apakah lembaga prapenuntutan dapat menjadi sarana untuk menetapkan kebijakan pidana (kebijakan operasional dalam tahap pra-ajudikasi) ?
2. Bagaimana mewujudkan lembaga prapenuntutan menuju pada satu kebijakan pidana (kebijakan operasional dalam tahap pra-ajudikasi) ?

A. Peranan Sub-Sub Sistem Pada Tahap Pra-Ajudikasi

Dalam berproses, sistem peradilan pidana memberikan posisi pada hukum acara pidana atau hukum pidana formil sebagai instrumen (sarana) untuk mengharmonisasikan, termasuk menyelaraskan berbagai perbedaan kepentingan dari para pihak yang terkait. Para pihak dalam perkara pidana terdiri dari komponen atau sub atau bagian dari sistem peradilan pidana (SPP) yang secara langsung berkecimpung didalamnya, yaitu polisi, jaksa, hakim dan petugas lembaga pemasyarakatan serta advokat, yang semuanya berkedudukan sebagai penegak hukum.

Sebagai penegak hukum, mereka menjadi personifikasi dari lembaga / instansi yang seharusnya menjalankan fungsi negara pada bidang yudikatif (kekuasaan kehakiman) dalam arti luas, yaitu kekuasaan negara dalam menegakkan hukum, termasuk tetapi tidak terbatas hanya pada lingkup kekuasaan peradilan (mengadili) dalam proses peradilan pidana¹⁸³. Oleh undang-undang, masing-masing lembaga penegak hukum diberikan kewajiban (beban atau tugas), dan untuk mengoperasionalisasikan beban atau tugas tersebut disematkan hak (wewenang).

Sebagai instrument / sarana, hukum acara pidana menjadi pilihan bagi para pihak yang berkepentingan dalam perkara pidana untuk mengembalikan keseimbangan yang terganggu dalam masyarakat dengan jalan memprosesnya dalam suatu peradilan pidana. Instrumen ini seyogyanya difungsikan sebagai sarana / alat terakhir (*ultimum remedium*) dalam kaitannya dengan hukum pidana materiil, karena sifatnya akan memberikan dampak penderitaan, meskipun belum tentu bersalah, khususnya bagi pelaku tindak pidana. Sebagai sarana / instrumen terakhir, berarti dalam prosesnya dimungkinkan penyelesaian dan pengembalian keseimbangan yang terganggu dalam masyarakat melalui cara lain, yaitu penyelesaian (secara hukum atau *legal*) di luar proses (*afdoening buiten proces*), yaitu penyelesaian secara hukum di luar

¹⁸³ Barda Nawawi Arief, *op.cit.*, hlm.33.

proses pengadilan disebut transaksi¹⁸⁴. Transaksi disini menjadi solusi sah penyelesaian suatu perkara pidana dan dibedakan dengan penyelesaian suatu perkara pidana yang tidak secara hukum atau *illegal*, dalam arti perkara pidana tidak dilanjutkan karena ada kesepakatan “di bawah tangan” antar para pihak dimana salah satu pihak memberikan kompensasi antara lain berupa uang kepada penegak hukum (untuk kepentingan penegak hukum sendiri) yang menangani perkara pidana tersebut.

Sebagaimana telah diuraikan dalam Bab 1 dan Bab 2 pada tesis ini, tahap pra-ajudikasi merupakan tahap yang mengawali dan pembuka dalam memasuki sistem peradilan pidana. Pada tahap ini ditentukan antara lain : apakah suatu peristiwa merupakan tindak pidana, fakta-fakta yang mendukung dan relevan dengan tindak pidana tersebut, seleksi terhadap siapa saja yang berkapasitas menjadi saksi dan siapa diantaranya yang dapat diduga sebagai pelaku tindak pidana serta apa yang menjadi dasarnya, dan langkah-langkah lain yang akan ditempuh untuk keberhasilan pada tahap pra-ajudikasi.

Dalam pra-ajudikasi sangat bersinggung dengan kepentingan berbagai pihak, yaitu saksi-saksi (termasuk korban) dan tersangka di satu sisi, dan aparat penegak hukum (polisi, jaksa dan advokat) di sisi lainnya. Kepentingan berbagai pihak tersebut pada gilirannya akan berhubungan dengan penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia, dalam hal ini upaya paksa, seperti pemanggilan, pemeriksaan, pengeledahan, penyitaan, penangkapan, penahanan dan sebagainya. Pada tahap pra-ajudikasi menjadi pertemuan dari dua fungsi yang seharusnya sangat berkaitan dan saling mendukung yaitu penyidikan dan penuntutan, yang masing-masing dijalankan oleh instansi kepolisian dan kejaksaan, serta advokat dalam fungsi bantuan hukum, sehingga dalam prosesnya diperlukan adanya harmonisasi.

¹⁸⁴ Jan Remmelink, *Hukum Pidana Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia* (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm.442.

Istilah “harmonisasi”, secara etimologis berasal dari kata “harmoni” yang berarti keselarasan, kecocokan, keserasian.¹⁸⁵ Dari sudut filsafat, harmoni berarti kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.¹⁸⁶ Harmonisasi dalam hal ini mengandung arti sebagai upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalaan. Dikaitkan dengan hukum, maka harmonisasi hukum merupakan upaya atau proses untuk merealisasikan keselarasan dan keserasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan kesatuan sistem hukum yang harmonis¹⁸⁷.

Dalam penegakan hukum, harmonisasi merupakan upaya atau proses untuk merealisasikan keselarasan dan keseimbangan, antara berbagai faktor dalam penegakan hukum yang sedemikian rupa sehingga faktor-faktor tersebut menghasilkan satu kesatuan atau keseluruhan yang luhur sebagai bagian dari suatu sistem, yaitu sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Secara konsepsional, inti dan arti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah serta sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup¹⁸⁸. Masalah pokok penegakan hukum terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya. Menurut Soerjono Soekanto, beberapa faktor tersebut, yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri, yang dibatasi pada undang-undang saja;
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

¹⁸⁵ M. Dahlan Al Barry, *Kamus Modern Bahasa Indonesia* (Yogyakarta : Arloka, 1995), hlm.185.

¹⁸⁶ Hassan Saddily, dkk, *Ensiklopedi Indonesia*, Edisi Khusus (Jakarta : Ichtiar Baru-Van Hoeve, 1996), hlm.1262.

¹⁸⁷ Kusnu Goesniadhic S., *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)*, Cet. Pertama (Surabaya : JP Books, 2006) hlm.62.

¹⁸⁸ Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 8.

4. Faktor masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup¹⁸⁹.

Diantara kelima faktor tersebut, dua faktor diantaranya, yaitu faktor hukum dan faktor penegak hukum akan digunakan dalam menganalisis permasalahan pada penulisan tesis ini. Kedua faktor tersebut berkaitan erat antara satu dengan lainnya yang diibaratkan sebagai dua sisi dari satu mata uang yang sama, hukum dipersonifikasikan sebagai penegak hukum, demikian pula penegak hukum dipersepsikan sebagai hukum. Oleh undang-undang, penegak hukum diberikan kekuasaan untuk menegakkan hukum.

Adapun uraian dari faktor-faktor tersebut, yaitu :

1. Faktor hukum (undang-undang).

Lazimnya hukum diartikan sebagai kaidah atau norma. Kaidah atau norma diperoleh berdasarkan patokan atau pedoman mengenai perilaku manusia yang dianggap pantas, pandangan-pandangan mengenai apa yang dianggap baik atau dianggap buruk (nilai), kadang timbul dari pola perilaku manusia yang dilakukan berulang-ulang dan nyata¹⁹⁰. Dalam tradisi *civil law* seperti di Indonesia, hukum utamanya merupakan produk legislasi (antara pemerintah selaku eksekutif dengan parlemen yaitu DPR RI) dalam hal ini undang-undang, sebagaimana adagium "*ubi lex ibi poena*" atau "di mana ada undang-undang disitu ada hukum", meskipun demikian hukum tidak identik dengan undang-undang saja. Ditinjau dari tata tertib hidup bermasyarakat, hukum merupakan satu kesatuan dari keseluruhan ketentuan dan perundang-undangan dalam satu sistem yang terbuka¹⁹¹. Di dalam penulisan tesis ini faktor hukum akan dibatasi pada undang-undang.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. Ketiga (Jakarta : Universitas Indonesia, 1986) hlm. 44.

¹⁹¹ John Z. Loudoe, *op.cit.*, hlm.12.

Hukum pidana pada umumnya berisikan ancaman-ancaman hukuman terhadap perilaku-perilaku tertentu yang dianggap sebagai penyelewengan. Ancaman-ancaman hukuman tadi bertujuan untuk menanggulangi (prevensi dan represi) terjadinya penyelewengan dengan cara menimbulkan efek menakut-nakuti. Tujuan (umum) hukum, yaitu terciptanya suatu kedamaian yang didasarkan pada keserasian antara ketertiban (nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan) dengan ketentraman (bertitik tolak pada kebebasan)¹⁹².

Secara materil, hukum pidana merupakan norma atau kaidah yang sebagian besar secara substansi diformulasikan dalam bentuk aturan-aturan yang memuat larangan-larangan atau keharusan-keharusan sekaligus sanksi (ancaman) bagi subyek hukum (pribadi/manusia atau *natuurlijk persoon* maupun badan hukum atau *rechtspersoon*) yang melanggarnya¹⁹³. Pada tingkat operasionalnya hukum pidana memerlukan aturan-aturan untuk mewujudkan sanksi (ancaman) terhadap subyek hukum yang melanggarnya, yaitu hukum acara pidana atau hukum pidana formil. Suatu hukum acara pidana, secara umum berfungsi untuk membatasi kekuasaan negara dalam bertindak terhadap warga masyarakat yang terlibat dalam proses peradilan pidana¹⁹⁴, sekaligus menjadikan aparat penegak hukum (kekuasaan negara dalam proses peradilan pidana) berfungsi dalam menjalankan tugas (kewajiban) dan wewenangnya (hak).

Kekuasaan negara dalam proses peradilan pidana, direpresentasikan oleh komponen-komponen (sub-sub) dalam SPP, yaitu polisi, jaksa, hakim dan lembaga pemasyarakatan yang masing-masing dibekali seperangkat wewenang (hak) untuk menjalankan tugas (kewajiban) dalam penegakan hukum. Pada proses pemeriksaan diatur mengenai bantuan hukum oleh advokat sebagai profesi terhormat atau *officium nobile* yang dalam bersikap dan bertindak selalu dalam kerangka menghormati hukum dan keadilan, sehingga kedudukan

¹⁹² Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 85 dan 86.

¹⁹³ Rudy Satriyo Mukantardjo, "Ketidakterpaduan Antara Polisi dan Jaksa Dalam Penyidikan", Adrianus Meliala, ed., dalam *Quo Vadis Polisi*, Cet.Pertama (Jakarta : Jurusan Kriminologi Fisip UI, 1996), hlm.37.

¹⁹⁴ Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm. 25.

advokat sebagai “*the officer of the court*”¹⁹⁵, menjadikannya berstatus sebagai penegak hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Undang-Undang No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat, yang memberi kedudukan kepada advokat sebagai bagian dari komponen-komponen penegak hukum lain dalam SPP.

Hukum acara pidana diadakan dengan maksud untuk menghindarkan terjadinya proses hukum yang sewenang-wenang oleh aparat penegak hukum dan dipedomani untuk mencapai tujuannya yaitu proses hukum yang adil (*due process of law*) atau *behoortlijk process recht*¹⁹⁶. Hukum acara pidana antara lain mengatur alat-alat atau lembaga-lembaga negara untuk menegakkan hukum pidana, prosedur penegakannya, tugas dan wewenang dari alat-alat negara tersebut, serta sanksi jika pelaksanaan penegakan hukum tidak sesuai dengan prosedur, tugas dan wewenangnya. Dapat dikatakan, hukum acara pidana adalah kumpulan peraturan hukum yang memuat ketentuan mengenai soal-soal sebagai berikut :

- a. Cara bagaimana harus diambil tindakan-tindakan jika ada sangkaan, jika ada sangkaan, bahwa telah terjadi suatu tindak pidana, cara bagaimana mencari kebenaran-kebenaran tentang tindak pidana apakah yang telah dilakukan.
- b. Setelah ternyata, bahwa ada suatu tindak pidana yang dilakukan, siapa dan cara bagaimana harus mencari, menyelidik dan menyidik orang-orang yang disangka bersalah terhadap tindak pidana itu, cara menangkap, menahan dan memeriksa orang itu;
- c. Cara bagaimana mengumpulkan barang-barang bukti, memeriksa, mengeledah badan, dan tempat-tempat lain serta menyita barang-barang itu, untuk membuktika kesalahan tersangka.
- d. Cara bagaimana pemeriksaan dalam sidang pengadilan terhadap terdakwa oleh hakim sampai dapat dijatuhkan pidana, dan
- e. Oleh siapa dan dengan cara bagaimana putusan penjatuhan pidana itu harus dilaksanakan dan sebagainya¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Sirajuddin; Zulkarnain; dan Sugiarto, *Komisi Pengawasan Penegak Hukum Mampukah Membawa Perubahan ?*, Cet.Pertama, (Malang : MCW dan Yappika), hlm. 149.

¹⁹⁶ Andi Hamzah, “Urgensi Perubahan Terhadap KUHAP”, Sri Windarti, ed., dalam *Mardjono Reksodiputro, Pengabdian Seorang Guru Besar Hukum Pidana*, Cet.Pertama (Depok : Badan Penerbit FHUI, 2007), hlm.25.

¹⁹⁷ R. Soesilo, *Hukum Acara Pidana (Prosedur Penyelesaian Perkara Pidana Menurut KUHAP Bagi Penegak Hukum)*, Cet.Pertama (Bogor : Politeia, 1982), hlm.3.

Pada masa berlakunya HIR (hukum yang dipakai sebagai pedoman untuk beracara dalam perkara pidana sebelum berlakunya KUHAP), proses peradilan pidana dibagi menjadi tiga tahap, yaitu :

- a. Pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan oleh polisi dan jaksa.
- b. Pemeriksaan dalam sidang pengadilan oleh hakim dan jaksa, dan
- c. Pelaksanaan putusan pengadilan yang dilakukan oleh jaksa¹⁹⁸.

Oleh karena dalam sistem HIR fungsi pemeriksaan pendahuluan dilakukan oleh polisi dan jaksa, maka secara konstelasi peradilan pidana, fungsi tersebut dapat terpadu (*integrated*). Jaksa atau *magistraat*¹⁹⁹ merupakan pegawai penyidik, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 HIR, sedangkan polisi menjabat sebagai jaksa pembantu (*hulp magistraat*) yang pada hakikatnya merupakan jaksa juga, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) HIR.²⁰⁰

Konstelasi peradilan pidana yang demikian, berubah sejak diundangkannya hukum acara pidana nasional melalui Undang-undang No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209 tentang Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP). Jiwa dan materi hukum acara pidana, khususnya dalam KUHAP sangat berbeda dari pendahulunya (HIR), sehingga berimplikasi pada seluruh tahapan dalam SPP, tidak terkecuali pada tahap pra-ajudikasi, khususnya terjadi perubahan fundamental dalam bidang penyidikan yang antara lain sebagai berikut :

¹⁹⁸ *Ibid.*, hlm.4.

¹⁹⁹ *Magistraat* (Belanda) adalah pejabat dalam kekuasaan pengadilan. Dahulu dikenal Magistratur duduk (*Zittende magistratur*) yaitu hakim, sedangkan magistrate berdiri (*staande magistratur*) yaitu jaksa, karena pada waktu membacakan tuntutan ia harus berdiri, sebagaimana dimaksud dalam Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Cet.Pertama (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986), hlm.360.

²⁰⁰ R. Soesilo, *op.cit.*, hlm.5.

- a. Sistem peradilan pidana yang mengutamakan perlindungan hak asasi manusia di mana masyarakat dapat menghayati hak dan kewajibannya, yang dalam bidang penyidikan dinyatakan antara lain dengan menjamin hak-hak tersangka dan perlakuan terhadap tersangka secara layak sebagai subjek.
- b. Peningkatan pembinaan sikap para petugas penegak hukum sesuai dengan wewenang dan fungsi masing-masing dengan pembidangan tugas, wewenang dan tanggung jawab. Pembidangan tersebut tak berarti mengkotak-kotakan tugas, wewenang dan tanggung jawab, tapi mengandung koordinasi dan sinkronisasi.
- c. Kedudukan Polri sebagai penyidik yang mandiri tak dapat terlepas dari fungsi penuntutan dan pengadilan, di mana terjalin adanya hubungan koordinasi fungsional dan instansional serta adanya sinkronisasi pelaksanaan.
- d. Polri sebagai penyidik utama wajib mengkoordinasikan penyidik pejabat pegawai negeri sipil dengan memberikan pengawasan, petunjuk dan bantuan.
- e. Adanya pembatasan wewenang yang lebih sempit dan pengawasan yang lebih ketat bagi penyidik demi penegakan hukum dan perlindungan hak asasi.
- f. Kewajiban penyidik untuk memberikan perlakuan yang layak disertai kewajiban memberikan perlindungan dan pengayoman, misalnya dalam hal tersangka tak mampu dan tak mempunyai penasihat hukum.
- g. Pembatasan wewenang dan pengetatan pengawasan terhadap penyidik, yang dilengkapi dengan pendampingan oleh pembela kepada tersangka yang diperiksa²⁰¹.

Intinya, terjadi perubahan dalam hukum acara pidana, khususnya bidang penyidikan dengan menjadikan prinsip proses hukum yang adil (*due process of law*) yang merupakan tujuan acara pidana, sebagai kerangka kerja dalam menjalankan wewenang dan fungsi penyidikan. Wewenang dan fungsi penyidikan (meskipun tidak menjadi satu sebagaimana dalam pemeriksaan pendahuluan pada masa HIR) tetap pada bingkai koordinasi dan sinkronisasi dengan lembaga penegak hukum lainnya, yaitu penuntut umum pada bidang penuntutan dan advokat pada bidang bantuan hukum sebagai wujud pelaksanaan dari sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*).

²⁰¹ Indonesia, *Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Keputusan Menteri Kehakiman No. M.01.PW.07.03 tahun 1982, Bidang Penyidikan Bab I Pendahuluan.

Konsekuensi dari perubahan sistem penyidikan berdasarkan KUHAP, berdampak pada perubahan taktik dan teknik penyidikan. Taktik dan teknik penyidikan dalam hal ini seharusnya tidak hanya berpegang pada teori-teori yang kaku, melainkan dilakukan secara preseptif, dengan mengingat ungkapan “penyidikan merupakan suatu seni bukan ilmu”²⁰². Dari sifatnya, penyidikan dapat menggunakan metode tiga “I”, yaitu informasi, interogasi dan instrumentasi, yang diuraikan sebagai berikut :

a. Informasi.

Dunia informasi digunakan untuk mendeskripsikan pengetahuan dimana pihak penyidik mengumpulkan pengetahuan tersebut dari pihak lain. Informasi dalam hal ini merupakan hal-hal yang dapat diketahui oleh penyidik dari pihak-pihak tertentu. Hal mana mensyaratkan adanya sensitifitas dan aktifitas yang responsif dari penyidik terhadap tindak pidana yang telah terjadi, tetapi kemungkinan deteksi dini (*early warning*) terhadap berbagai kemungkinan yang akan terjadi.

b. Interogasi.

Cara memperoleh informasi dalam penyidikan, antara lain diperoleh dari kegiatan interogasi. Sejauh mungkin, dalam memperoleh informasi dengan cara interogasi untuk menghindari mempersepsikan pemeriksaan perkara bukan untuk mencari kesalahan orang, melainkan semata-mata untuk mencari keadilan. Pada posisi ini orang yang diinterogasi dipandang sebagai subjek yang diperiksa dan diperlakukan sebagai manusia dengan hak-haknya sebagai warga negara yang juga harus dilindungi hukum dan penegak hukum.

c. Instrumentasi.

Penyidikan memerlukan dukungan instrumen atau sarana yang diperlukan dan berkaitan dengan penyidikan. Sarana-sarana pendukung tersebut berfungsi sebagai bantuan ilmiah, termasuk namun tidak terbatas pada

²⁰² Gerson W. Bawengan, *Penyidikan Perkara Pidana dan Teknik Interogasi*, Cet. Ketiga (Jakarta : Pradnya Paramita, 1989) hlm.21.

kriminalistik, tetapi dapat pula penggunaan pengetahuan dan teknologi mutakhir.²⁰³

Hukum acara pidana yang berlaku saat ini, secara umum diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). KUHAP berkehendak untuk menciptakan suatu diferensiasi fungsional sebagai respon dan langkah reposisi dari penanganan proses pidana pada masa HIR yang diskriminatif (seperti : pengelompokan hukum berdasarkan daerah, golongan keturunan atau ras, dan pembagian hukum acara) dan pelanggaran terhadap harkat dan martabat manusia.

Diferensiasi fungsional, yaitu penjelasan dan penegasan dengan jalan membagi tugas wewenang antara jajaran aparat penegak hukum secara instansional. Penegasan fungsi dan wewenang jelas tersirat dengan membagi pembidangan antara penyidikan dan penuntutan. Pada sisi lain, secara kelembagaan, sekaligus terdapat diferensiasi instansional di mana masing-masing fungsi dan wewenang tersebut dijalankan oleh instansi yang berbeda dan mandiri, yaitu kepolisian yang menjalankan fungsi penyidikan dan kejaksaan yang menjalankan fungsi penuntutan.

Atas dasar diferensiasi fungsional, penjelasan dan pembagian (pengelompokan) tersebut diatur (dalam hukum acara) sedemikian rupa sehingga tetap terbina saling korelasi dan koordinasi dalam proses penegakan hukum yang erat berkaitan dan berkelanjutan antara satu instansi dengan instansi yang lain sebagaimana dimaksud prinsip "keterpaduan" atau "*integrated*" dalam sistem peradilan pidana atau *integrated criminal justice system*. Penjernihan dan diferensiasi fungsi dan wewenang ini, terutama diarahkan kepada penjernihan diferensiasi fungsi dan wewenang antara kepolisian dan kejaksaan²⁰⁴. Berarti diferensiasi fungsional dalam diferensiasi instansional. Dengan demikian, pada diferensiasi fungsi menghendaki pula diferensiasi instansional.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ M. Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm. 46 dan 47.

a. Diferensiasi instansional

KUHAP telah memberikan penjelasan tentang penyidik sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 1 *juncto* Pasal 6 ayat (1) huruf a dan Pasal 1 butir 6 huruf b *juncto* Pasal 13 KUHAP. Dijelaskan bahwa, "Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan"²⁰⁵. Pengertian yang sama juga terdapat pada Pasal 6 ayat (1) KUHAP. Demikian pula pengertian mengenai penuntut umum. KUHAP menjelaskan bahwa, "penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim"²⁰⁶. Pasal 13 KUHAP juga memberikan pengulangan terhadap pengertian penuntut umum.

Undang-Undang sektoral yang mengatur kepolisian dan kejaksaan, yaitu Undang-Undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang No.16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Pada Pasal 1 butir 10, Undang-Undang No.2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dijelaskan mengenai definisi penyidik yang sama sebagaimana diatur dalam KUHAP, namun pada undang-undang kepolisian istilah "penyidik" dan "penyidik pegawai negeri sipil" menjadi pengertian yang terpisah. Definisi penyidik pegawai negeri sipil diatur di dalam Pasal 1 butir 11, Undang-Undang No.2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam Pasal 1 butir 2, Undang-Undang No.16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dijelaskan mengenai definisi penuntut umum yang sama sebagaimana diatur dalam KUHAP. Kedua undang-undang tersebut mengatur kepolisian dan kejaksaan yang terpisah secara kelembagaan dan keduanya masing-masing mempunyai susunan dan tata

²⁰⁵ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 butir 1.

²⁰⁶ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 butir 6 huruf b.

kerja organisasi yang diatur melalui peraturan pelaksana yang berbeda pula.

Dengan demikian, diadakan pembedaan secara jelas bahwa penyidik adalah pejabat Polri (instansi kepolisian) dan penyidik pegawai negeri sipil tertentu, sedangkan penuntut umum adalah jaksa (instansi kejaksaan). KUHAP dan Undang-Undang sektoral telah menjadikan instansi penyidik dan instansi penuntut umum terpisah dan mandiri, antara satu instansi bukan subordinasi dari instansi lainnya dan masing-masing secara organisatoris bertanggung jawab secara berjenjang kepada atasannya.

Dalam ketatanegaraan Indonesia, posisi / kedudukan instansi kepolisian dan kejaksaan berada di bawah dan menjadi subordinasi pemerintah / eksekutif (Presiden). Kepolisian dikepalai oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia, sedangkan Kejaksaan (Kejaksaan Agung) dikepalai oleh Jaksa Agung Republik Indonesia. Kedudukan / posisi kepolisian sebagai bagian (subordinasi) dari pemerintah / eksekutif dapat diketahui dari ketentuan sebagai berikut :

Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat²⁰⁷.

Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri²⁰⁸.

Dari ketentuan-ketentuan sebagaimana tersebut, dapat diketahui salah satu fungsi kepolisian, yaitu penegakan hukum, tepatnya dalam hal fungsi penyelidikan dan penyidikan. Demikian juga kejaksaan, yang salah satu

²⁰⁷ Indonesia, *Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, UU No. 2 Tahun 2002, LN No. 2 Tahun 2002, TLN No. 4168, Pasal 2.

²⁰⁸ Indonesia, *Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, UU No. 2 Tahun 2002, LN No. 2 Tahun 2002, TLN No. 4168, Pasal 5.

tugasnya, yaitu penegakan hukum, tepatnya di bidang penuntutan, yang dapat diketahui dari ketentuan sebagai berikut :

Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang²⁰⁹.

Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam undang-undang ini disebut dengan kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang²¹⁰.

Dalam pelaksanaannya, penegakan hukum diamanahkan kepada kekuasaan penegakan hukum (kekuasaan kehakiman)²¹¹. Semua lembaga/instansi (termasuk instansi kepolisian dan kejaksaan) yang diberikan kekuasaan untuk itu sepatutnya disebut instansi penegak hukum. Pada hakikatnya, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan negara dalam menegakkan hukum. Kekuasaan kehakiman identik dengan kekuasaan (untuk) menegakkan hukum atau kekuasaan penegakan hukum. Pengertian ini disebut kekuasaan kehakiman dalam arti luas. Berbeda dengan pengertian kekuasaan kehakiman dalam arti sempit, yang identik dengan hanya kekuasaan peradilan atau kekuasaan mengadili²¹² dengan Mahkamah Agung dan badan-badan pengadilan di bawahnya sebagai simbolisasi institusional, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan sebagai berikut :

²⁰⁹ Indonesia, *Undang-undang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 16 Tahun 2004, LN No. 67 Tahun 2004, TLN No. 4401, Pasal 1 ayat (1).

²¹⁰ Indonesia, *Undang-undang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 16 Tahun 2004, LN No. 67 Tahun 2004, TLN No. 4401, Pasal 2 ayat (1).

²¹¹ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Cel. Pertama (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm. 5.

²¹² *Ibid.*, hlm. 33.

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia²¹³.

Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi²¹⁴.

Dengan pengertian kekuasaan kehakiman dalam arti luas, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, maka kekuasaan kehakiman tidak hanya berarti "kekuasaan mengadili" (kekuasaan menegakkan hukum di badan-badan pengadilan), tetapi mencakup kekuasaan menegakkan hukum dalam seluruh proses penegakan hukum. Hal ini berarti, dalam perspektif sistem peradilan pidana (SPP), "kekuasaan kehakiman (kekuasaan penegakan hukum) di bidang pidana", mencakup seluruh kekuasaan/kewenangan dalam menegakkan hukum pidana, yaitu kekuasaan penyidikan (oleh instansi penyidik, dalam hal ini kepolisian), kekuasaan penuntutan (oleh instansi kejaksaan), kekuasaan mengadili (oleh instansi pengadilan), dan kekuasaan pelaksana putusan/pidana (oleh instansi eksekusi)²¹⁵. Dengan demikian, keempat instansi tersebut melaksanakan kekuasaan kehakiman (kekuasaan penegakan hukum di bidang hukum pidana), dan disebut sebagai instansi penegak hukum.

Keempat (instansi) kekuasaan kehakiman (penegakan hukum) di bidang hukum pidana tersebut menjadi satu kesatuan sistem penegakan hukum pidana, yang dikenal dengan istilah "sistem peradilan pidana terpadu" (*integrated criminal justice system*). Dengan mendasarkan pada pengertian kekuasaan negara dalam penegakan hukum (kekuasaan

²¹³ Indonesia, *Undang-undang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 4 Tahun 2004, LN No. 8 Tahun 2004, TLN No. 4358, Pasal 1.

²¹⁴ Indonesia, *Undang-undang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 4 Tahun 2004, LN No. 8 Tahun 2004, TLN No. 4358, Pasal 2.

²¹⁵ Barda Nawawi Arief, *op.cit.*, hlm.34.

kehakiman), maka “kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri” harus pula terwujud dalam keseluruhan proses penegakan hukum pidana. Hal ini berarti, keseluruhan kekuasaan kehakiman di bidang penegakan hukum pidana, yaitu kekuasaan penyidikan, kekuasaan penuntutan, kekuasaan mengadili dan kekuasaan eksekusi pidana, seharusnya merdeka dan mandiri (*independen*) yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung²¹⁶ sebagai badan yudikatif menurut konsitusi, UUD 1945, dan kekuasaan kehakiman terlepas dari pengaruh, bahkan intervensi kekuasaan pemerintah / eksekutif.

Karena itu, instansi/lembaga kepolisian (kekuasaan penyidikan oleh polisi disebut kepolisian kehakiman atau *rijkspolitie, police judiciaire*²¹⁷ dan instansi / lembaga kejaksaan (kekuasaan penuntutan), yang keduanya menjalankan kekuasaan kehakiman sepatutnya pula disebut sebagai lembaga / instansi penegak hukum. Berdasarkan konsepsi berpikir demikian, maka sebagai konsekuensi tugas penegakan hukum, seyogianya lembaga kepolisian dan lembaga kejaksaan berada pada lingkungan kekuasaan kehakiman, bukan subordinasi dari eksekutif / pemerintah (Presiden).

b. Diferensiasi fungsi

Penegakan hukum merupakan salah satu usaha untuk menciptakan tata tertib, keamanan dan ketentaraman masyarakat dengan cara menanggulangi kejahatan, baik itu berupa usaha pencegahan (*preventif*) maupun pemberantasan atau penindakan (*represif*) setelah terjadinya pelanggaran hukum. Dalam penegakan hukum, negara memberikan kekuasaan kepada alat-alat / aparat penegak hukum untuk melaksanakan penegakan hukum terhadap setiap pelanggaran atas peraturan perundang-undangan. Aparat penegak hukum yang berperan pada permulaan atau awal suatu proses peradilan pidana, yakni lembaga kepolisian dan lembaga

²¹⁶ *Ibid.*, hlm.35-36.

²¹⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *op.cit.*, hlm.32.

kejaksaan, yang masing-masing menjalankan fungsi penyidikan dan penuntutan, tahapan pemeriksaan pendahuluan atau sebelum pemeriksaan dipersidangan (tahap pra-ajudikasi).

Penyidikan berkaitan erat dengan penyelidikan. Fungsi penyelidikan guna menentukan memang benar telah terjadi suatu peristiwa. Peristiwa yang terjadi tersebut berdasarkan data atau keterangan yang didapat dari hasil penyelidikan diduga merupakan tindak pidana dan dengan demikian dapat menjadi dasar untuk ditindaklanjuti ke tahap penyidikan. Dari uraian tersebut, penyelidikan bukanlah fungsi yang berdiri sendiri terpisah dari fungsi penyidikan, melainkan penyelidikan menjadi bagian dari penyidikan, karena itu penyelidikan merupakan bagian atau cara dari penyidikan. Pada kepolisian melekat fungsi penyelidikan dan penyidikan. Perihal penyidikan dalam KUHAP dinyatakan :

Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya²¹⁸.

Bertitik tolak dari uraian mengenai pengertian penyidikan tersebut, setidaknya terdapat dua fungsi penyidikan, yaitu :

1. Mencari dan mengumpulkan bukti, melalui serangkaian tindakan penyidik menurut cara yang diatur undang-undang (KUHAP), dan
2. Atas dasar bukti yang telah terkumpul tersebut, digunakan untuk membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan menentukan tersangkanya.

Guna kelancaran dalam melaksanakan fungsi penyidikan, aparat penegak hukum, dalam hal ini penyidik diberi wewenang (hak) termasuk penggunaan upaya paksa, seperti penangkapan, penahanan,

²¹⁸ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 butir 2.

penggeledahan, penyitaan, dan sebagainya yang membolehkan alat penegak hukum untuk menempuhnya. Karena itu, dalam penggunaan upaya paksa perlu diatur persyaratan dan pembatasan yang ketat demi terjaminnya perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM).

Untuk dapat menentukan suatu peristiwa sebagai tindak pidana atau bukan, maka penyidik harus memiliki kemampuan untuk mengidentifikasi suatu peristiwa sebagai tindak pidana dengan mempergunakan ilmu pengetahuan hukum pidana. Dalam penggunaan ilmu pengetahuan hukum pidana pada tahap penyidikan tentunya diarahkan kepada pembuktian yang mengarah pada unsur-unsur tindak pidana dan tersangka (pelakunya), sehingga tersangka dapat dituntut di hadapan persidangan, kemudian dipidana bila terbukti bersalah.

Penyidikan merupakan bagian terpenting proses pidana, sehingga penyidikan dianggap sebagai hulu kegiatan penuntutan. Sementara penuntutan merupakan penghubung antara penyidikan dan persidangan. Keberhasilan penuntutan sangat tergantung pada penyidikan. Sebaliknya kegagalan penyidikan merupakan kegagalan penuntutan. Penyidikan dapat berhasil jika²¹⁹ :

- a. Penyidik profesional dan menguasai baik sarana teknik (kriminalistik) maupun hukum pidana dan hukum acara pidana.
- b. Harus obyektif, cepat, cerdas, adil, jujur dan mempunyai integritas tinggi.
- c. Ada mekanisme pengawasan baik dari atasan maupun horizontal (pengawasan teknis yuridis oleh penuntut umum).
- d. Adanya partisipasi masyarakat.

Hubungan yang tidak terpisahkan antara polisi dan penuntut umum harusnya dipahami oleh mereka, bukan menonjolkan dan mendudukkan masing-masing fungsi pada posisi yang saling berhadap-hadapan dan

²¹⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional. *op.cit.*, hlm. 40.

terfragmentasi dengan argumentasi berdasarkan prinsip diferensiasi fungsional, antara penyidikan dan penuntutan.

Setelah menganalisis fungsi penyidikan dalam proses pidana, selanjutnya akan dibahas mengenai fungsi penuntutan sebagai berikut :

Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan²²⁰.

Berdasarkan uraian mengenai pengertian penuntutan tersebut, setidaknya terdapat dua fungsi penuntutan, yaitu :

1. Melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang,
2. Untuk sampai pada tahapan melimpahkan perkara ke pengadilan, penuntut umum diharuskan melakukan tindakan persiapan demi keberhasilan penuntutan.

Dengan kata lain, sebagai antisipasi terhadap kegagalan dalam penuntutan, penuntut umum harus mempersiapkan segala hal dalam rangka pelimpahan perkara pidana ke pengadilan. Diantara persiapan yang paling pokok, yaitu penilaian (berdasarkan penelitian berkas perkara / BAP) terhadap terpenuhinya unsur-unsur tindak pidana atau pembuktian, yang menjadi inti dari tugas penuntutan oleh penuntut umum di persidangan. Pembuktian tersebut anatar lain meliputi pembuktian terhadap tindak pidana yang terjadi, pembuktian terhadap pelaku dari tindak pidana, unsur kesalahannya dan dapat dipertanggungjawabkannya perbuatan pelaku.

Berdasarkan hasil penyidikan, yaitu berkas perkara / BAP, penuntut umum memformulasikan surat dakwaan. Surat dakwaan dan berkas perkara beserta barang bukti dilimpahkan ke pengadilan untuk

²²⁰ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 1 butir 7.

disidangkan. Di persidangan surat dakwaan menjadi dasar pemeriksaan bagi hakim dan kepentingan pembelaan bagi terdakwa melalui penasihat hukum. Meskipun secara formil surat dakwaan yang menjadi dasar pemeriksaan oleh hakim dipersidangan, namun berkas perkara (hasil penyidikan) tetap menjadi bagian yang tidak terpisahkan (sebagai konsekuensi pelimpahan perkara pidana) dalam proses pemeriksaan tersebut, sehingga alam pikir hakim sebenarnya tidak dalam posisi netral dan kosong (*blank*) dalam memandang dan menyelami suatu perkara pidana yang akan diadilinya. Demikian sekelumit gambaran dari tahapan-tahapan dalam proses pidana sebagai suatu sistem yang saling berhubungan erat dan kait-mengait yang semuanya berawal dari penyidikan.

Secara formil, penuntut umum mengetahui bahwa penyidik sedang melakukan penyidikan melalui pemberitahuan dimulainya penyidikan oleh penyidik kepada penuntut umum, pada titik ini dimulai hubungan penyidik dengan penuntut umum, sebagaimana KUHAP menyatakan, "Dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum"²²¹.

Sehubungan dengan pemberitahuan dimulainya penyidikan ditegaskan bahwa ditegaskan tentang kewajiban penyampaiannya, bentuk dan waktunya sebagai berikut :

- a. Bahwa pemberitahuan oleh penyidik kepada penuntut umum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 109 adalah merupakan kewajiban bagi penyidik.
- b. Bahwa pemberitahuan itu wujudnya harus tertulis demi ketertiban administrasi perkara dan dalam hubungan ini perlu adanya suatu standarisasi, yakni apakah pemberitahuan itu dituangkan dalam bentuk suatu formulir ataukah surat dinas biasa dan selanjutnya mengingat letak geografis untuk cepatnya dapat dimanfaatkan alat komunikasi

²²¹ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 109 ayat (1).

yang ada dengan tidak menutup kemungkinan pemberitahuan itu disusun secara tertulis.

- c. Batas waktu pemberitahuan seyogianya dilakukan dalam waktu relatif singkat, yaitu sejak penyidik memulai pemeriksaan terhadap tersangka²²².

Dari uraian tersebut, diketahui bahwa pemberitahuan dimulainya penyidikan oleh penyidik kepada penuntut umum bersifat wajib (imperatif). Penyampaian pemberitahuan dimulainya penyidikan dilakukan dalam bentuk tertulis sebagaimana dikenal dengan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (disingkat SPDP). Namun menjadi janggal bila KUHAP tidak mengatur sanksi atas tidak dipenuhinya kewajiban tersebut. KUHAP juga tidak mengatur.

Dalam praktik timbul permasalahan, yaitu tindakan-tindakan apa yang (dapat dimungkinkan) dilakukan oleh penyidik dan penuntut umum (untuk keberhasilan penyidikan dan penuntutan) dalam hal disampaikannya pemberitahuan dimulainya penyidikan sebagaimana diatur oleh KUHAP. Masalah lainnya, penyampaian pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) bersamaan dengan pengiriman hasil penyidikan (berkas perkara) kepada penuntut umum, padahal SPDP berfungsi untuk persiapan pelaksanaan tugas prapenuntutan.²²³ Mengenai prapenuntutan, lebih jauh akan dibahas pada bagian lain dalam Bab ini.

Keperluan dari disampaikannya pemberitahuan dimulainya penyidikan bagi penyidik (Polri) secara umum, yaitu sebagai alat kontrol / pengawasan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dari aparat penegak hukum, dalam hal ini penyidik (Polri). Fungsi lain sebagai jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak dan martabat tersangka dari kemungkinan tindakan penyidikan yang tidak sah.

²²² Indonesia, *Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Keputusan Menteri Kehakiman No. M.01.PW.07.03 tahun 1982, Bidang Penuntutan Bab 1 Penyidik dan Penuntut Umum.

²²³ Berdasarkan wawancara pada tanggal 15 Juni 2009 dengan Lila Agustina, Jaksa pada Sub Direktorat Oharda, Jaksa Agung Muda Pidana Umum, Kejaksaan Agung RI.

Sedangkan penyampaian SPDP bersamaan dengan pengiriman berkas perkara tidak dapat dibenarkan, hal ini akan mempersulit penuntut umum dalam mempersiapkan penuntutan. Permasalahan ini akan menjadi perhatian bagi aparat penyidik (polisi) dalam menjalankan tugasnya.²²⁴

Untuk memperoleh jawaban atas permasalahan tersebut, perlu kiranya kembali memahami secara komprehensif dan jernih kehendak KUHAP dengan menciptakan prinsip diferensiasi fungsional, yang berarti penjelasan dan pegasan pembagian fungsi dan wewenang bidang penyidikan dan penuntutan yang dioperasionalisasikan secara instansional (sebagaimana telah diuraikan pada butir a) dan fungsional (sebagaimana diuraikan pada butir b ini). Namun, tidak berhenti dan terpaku pada pembagian fungsi (penyidikan dan penuntutan) saja. Dalam pembagian fungsi (terutama penyidikan dan penuntutan) diatur sedemikian rupa sehingga terbina korelasi dan koordinasi berdasarkan prinsip "keterpaduan" atau "*integrated*" dalam proses penanganan perkara pidana (sistem peradilan pidana terpadu) tanpa mengenyampingkan mekanisme pengawasan horizontal berupa *checks and balances* antar instansi (kepolisian dan kejaksaan).

Dapat dikatakan, bahwa diadakannya lembaga pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) dimaksud guna meletakkan dasar-dasar kerjasama dan koordinasi fungsional-instansional (lintas instansi) serta merupakan sarana pengawasan secara horizontal antara instansi penyidik dan penuntut umum, dalam rangka mewujudkan proses penanganan perkara pidana secara "cepat, sederhana dan biaya ringan" yang menjadi salah satu prinsip atau asas dari peradilan pidana di Indonesia.

Tujuan utama dari asas pemisahan diferensiasi fungsional, menurut M. Yahya Harahap, yaitu :

1. Melenyapkan proses penyidikan yang tumpang tindih.

²²⁴ Berdasarkan wawancara pada tanggal 12 Juni 2009 dengan AKP. Sri Irawati, penyidik (Polri) pada Direktorat I Trans Nasional, Bagian Reserse Kriminal, Markas Besar Polri.

2. Menjamin kepastian hukum.
3. Menyederhanakan dan mempercepat proses penyelesaian perkara.
4. Memudahkan pengawasan atasan secara struktural, dan
5. Terciptanya keseragaman dan satunya hasil berita acara pemeriksaan²²⁵.

Seyogianya diferensiasi fungsioanal (antara penyidikan dan penuntutan) yang dikehendaki KUHAP juga mempunyai tujuan yang serupa dengan pendapat M. Yahya Harahap sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Dari kondisi pemisahan wewenang secara tegas dan tajam antara polisi sebagai penyidik dan jaksa sebagai penuntut umum sebagai sambungan domino akan berdampak pada permasalahan hubungan koordinasi antara polisi dan jaksa yang sangat sulit untuk dipecahkan, padahal dalam sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) antara penyidikan dan penuntutan harus sambung kait-mengkait sebagai mata rantai²²⁶. Bila tidak dipisah secara tajam, baik dari segi fungsi (penyidikan dan penuntutan) maupun secara organisasi (kepolisian dan kejaksaan), maka kekhawatiran terjadinya tumpang tindihnya penyidikan tidak terjadi²²⁷.

Diferensiasi fungsional dan instansional, menjadi kontra produktif dengan tujuan diadakannya, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, sehingga keadaan itu akan menimbulkan ketidaksinambungan dalam proses peradilan pidana terhadap suatu perkara. Hal tersebut akan memberi dampak yang tidak positif terhadap seorang tersangka dan terlanggarnya hak-hak asasi seorang pencari keadilan karena terbukanya kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) penyidikan dan penyalahgunaan penuntutan dalam pelaksanaannya.

Dengan dilakukannya pemisahan/diferensiasi secara tajam baik secara fungsi, yaitu penyidikan dan penuntutan (diferensiasi fungsional) melalui

²²⁵ M. Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm. 49.

²²⁶ Andi Hamzah, *op.cit.*, hlm.20.

²²⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional. *op.cit.*, hlm. 32.

hukum acara pidana (KUHP) dan organisasi, yaitu kepolisian dan kejaksaan, maka sesungguhnya semakin menjauhkan proses peradilan pidana dari asas/prinsip peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan serta tujuan proses peradilan pidana yaitu, proses hukum yang adil (*due process of law*).

2. Faktor penegak hukum.

Istilah “penegak hukum” mempunyai ruang lingkup yang luas sekali, yaitu mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Untuk membatasi pengertian penegak hukum, maka akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam penegakan hukum dengan cakupan *law enforcement* maupun *peace maintenance*, yang meliputi bidang kepolisian, kejaksaan, kepengacaraan, kehakiman dan pemasyarakatan.²²⁸ Semua pihak-pihak yang menerapkan (wujud nyata) dan menegakkan hukum dalam kehidupan sehari-hari dapat disebut penegak hukum.

Selain istilah “penegak hukum”, terdapat pula istilah “profesi hukum”. Istilah yang kedua tadi semestinya hanya ditujukan kepada lulusan yang berlatar belakang pendidikan tinggi (fakultas) hukum yang menjalankan bidang pekerjaan (profesi) dalam masyarakat. Jadi, termasuk didalamnya mereka yang menjalankan profesi sebagai pengacara, penasihat hukum, konsultan hukum, ataupun jaksa dan hakim (tidak termasuk didalamnya sarjana hukum yang menjadi dosen atau polisi). Sementara, istilah “penegak hukum” sebagai terjemahan dari *law enforcement officer* dalam arti sempit hanya tertuju pada polisi, namun dapat juga mencakup jaksa. Di Indonesia, istilah penegak hukum biasanya diperluas sehingga meliputi pula hakim dan pengacara (advokat)²²⁹. Masyarakat luas pun memandang mereka semua sebagai alat / aparat negara penegak hukum²³⁰.

²²⁸ Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 19.

²²⁹ Mardjoto Reksodiputro, *op.cit.*, hlm. 78.

²³⁰ Barda Nawawi Arief, *op.cit.*, hlm. 50.

Setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) dalam pelaksanaan penegakan hukum. Secara sosial, kedudukan merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang atau rendah. Kedudukan sebenarnya merupakan suatu wadah yang berisi hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan atau *role*. Karena itu, seseorang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*).²³¹ Sebagai pemegang peranan, penegak hukum melalui undang-undang dipercaya menyandangkan kekuasaan (tugas dan wewenang) untuk menegakkan hukum (kekuasaan kehakiman)²³².

Suatu peranan tertentu, dapat diklasifikasikan ke dalam bagian-bagian, yaitu : peranan yang ideal (*ideal role*), peranan yang seharusnya (*expected role*), peranan yang dianggap oleh dirinya sendiri (*perceived role*), dan peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*)²³³. Peranan yang ideal dan peranan yang seharusnya dari kalangan penegak hukum, khususnya pada tahap pra-ajudikasi, yaitu polisi, jaksa dan advokat telah dirumuskan dalam beberapa undang-undang (Undang-undang No. No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, LN No. 2 Tahun 2002, Undang-undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Undang-undang No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat).

Pada lain sisi, seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga masyarakat lainnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus, sehingga tidak mustahil antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Hal tersebut muncul bila pada kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya (*expected role*) dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual

²³¹ Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 19.

²³² Barda Nawawi Arief, *op.cit.*, hlm.33.

²³³ Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm.20.

(*actual role*), yang berakibat terjadinya suatu kesenjangan peranan (*role distance*). Peranan yang sebenarnya atau peranan yang aktual terkait dengan perilaku nyata dari pelaksana peranan, yakni para penegak hukum, yang disatu pihak mencrepkan perundang-undangan, tetapi di lain pihak melakukan diskresi di dalam keadaan tertentu.²³⁴

Masalah peranan dianggap penting, karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut pengambilan keputusan yang secara tidak ketat diatur oleh kaidah hukum, namun mempunyai unsur penilaian pribadi (*subyektifitas*). Pada hakikatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).²³⁵

Dalam menjalankan hak dan kewajiban sebagai penegak hukum harus didasarkan pada prinsip bahwa segala perbuatan atau tindakan penegak hukum didasarkan atas aturan dan prosedur atau *rules and procedures (regels)*²³⁶ dalam segala bentuknya dengan tujuan terwujudnya proses hukum yang adil (*due process of law*). Prinsip normatif demikian nampaknya sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi penegak hukum dalam menjalankan tugasnya maka sebagai pengimbang, dimungkinkan pula untuk mengembangkan dan menetapkan sendiri kebijakan atau *beleid-regels (policy rules)* yang berlaku internal secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah berdasarkan pada prinsip "*freies ermessen*"²³⁷.

²³⁴ *Ibid.*, hlm.21.

²³⁵ *Ibid.*, hlm.7 dan 21.

²³⁶ Asshiddiqie, Jimly. "Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer". Orasi Ilmiah disampaikan pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004, hlm.4

²³⁷ *Ibid.*

"*Freies ermessen*"²³⁸, berasal dari bahasa Jerman, diterjemahkan sebagai "keleluasaan bertindak" atau "kebijaksanaan" (diskresi), dalam bahasa Latin disebut "*discretio*"²³⁹, dalam bahasa Inggris disebut "*discretion*"²⁴⁰. Sehubungan dengan hal ini, Andi Hamzah²⁴¹ membedakan antara kebijakan (*policy*) dengan kebijaksanaan (*discretion*), perbedaan itu sama dengan perbedaan antara "strategi"²⁴² dan "taktik"²⁴³. Berbagai keadaan yang bersifat situasional mungkin dihadapi oleh penegak hukum dalam menjalankan peranan (tugas dan wewenang), di satu pihak tetap menerapkan perundang-undangan, namun di lain pihak mengharuskan mereka melakukan diskresi, demi kecepatan bertindak, tetapi tetap pada kecermatan berpikir.

Contohnya : peranan kepolisian. Peranan kepolisian, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), pada hakikatnya bersifat universal. Secara universal peranan kepolisian dirumuskan sebagai penegak hukum (*law enforcement officer*), termasuk peranan sebagai pembasmi kejahatan (*crime fighters*) dan pemelihara ketertiban (*order maintenance*)²⁴⁴. Karena itu, terdapat organisasi internasional (Polri termasuk anggotanya) yang populer

²³⁸ *Freies ermessen* : kebebasan bertindak menurut pertimbangan sendiri, banyak dipakai dalam hukum administrasi negara, di mana pelaksana mengambil kebijaksanaan yang diluar ketentuan, demi lancarnya administrasi (pembangunan), sebagaimana dimasud dalam, Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Cet.Pertama (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 205.

²³⁹ *Discretio* : menurut kebijaksanaan, sebagai kata sifat; menurut wewenang atau kekuasaan, yang tidak atau tidak seluruhnya terikat pada ketentuan undang-undang, dalam Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Cet.Pertama (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 152.

²⁴⁰ *Discretion* : kemerdekaan bertindak, dalam I.P.M. Ranuhandoko, *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*, Cet. Kedua (Jakarta : Sinar Grafika, 2000) hlm. 223.
Discretion (criminal & tort law) : the capacity to distinguish between right and wrong, sufficient to make a person responsible for his or her own action, dalam Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, (St. Paul : West Publishing Co, 1999) hlm.479.

²⁴¹ Andi Hamzah, *op.cit.*, hlm.6.

²⁴² Strategi : rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus, dalam Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Cet.Keempat (Jakarta : Balai Pustaka, 1995), hlm.964.

²⁴³ Taktik : rencana atau tindakan yang bersistem untuk mencapai tujuan; pelaksanaan strategi; siasat; muslihat, dalam Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Cet.Keempat (Jakarta : Balai Pustaka, 1995), hlm.994.

²⁴⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional. *op.cit.*, hlm. 23.

dengan nama "Interpol", yaitu singkatan dari "*International Criminal Police Organization*" disingkat ICPO yang berkedudukan di Paris, Perancis²⁴⁵. Fokus Interpol yaitu pada kerjasama internasional mengenai pemberantasan kejahatan internasional (pertukaran keterangan polisi, identifikasi penjahat-penjahat yang dicari atau dicurigai dan penangkapan orang-orang atas surat perintah badan-badan pengadilan dengan ekstradisi) dan kerjasama internasional²⁴⁶.

Peranan kepolisian (Polri) lainnya, dalam hal menegakkan hukum, yaitu dalam penyidikan (tahap pra-ajudikasi), misalnya, dalam suatu tindak pidana penyidik mencari dan mengumpulkan bukti untuk memperoleh "bukti permulaan yang cukup" yang padanannya, yaitu *probable cause*. Selain "bukti permulaan yang cukup" dikenal juga "bukti yang cukup" yang padanannya, yaitu *probable cause* ditambah *reasonableness*²⁴⁷.

Dalam Penjelasan Pasal 17 KUHAP, dinyatakan bukti permulaan yang cukup ialah bukti permulaan untuk menduga adanya tindak pidana. Penjelasan Pasal 17 KUHAP yang demikian, tidaklah cukup menjelaskan apa maksud dari "bukti permulaan yang cukup". Ketidakjelasan arti kata-kata "bukti permulaan yang cukup" di dalam undang-undang (KUHP) akan mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya²⁴⁸. Karena ketidakjelasan apa yang dimaksud dengan "bukti permulaan yang cukup", maka dalam Rakergab Mahkejapol I tahun 1984, dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan "bukti permulaan yang cukup" seyogianya minimal laporan polisi ditambah dengan satu alat bukti lainnya²⁴⁹. Kemudian rumusan tersebut dimasukkan oleh Polri ke dalam Surat Keputusan No. Pol.: Skep/1205/IX/2000

²⁴⁵ M. Karjadi, *Interpol (Polisi Internasional)*. (Bogor : Politeia, 1976) hlm.1 dan 2.

²⁴⁶ *Ibid.*, hlm.18-20.

²⁴⁷ "Bukti permulaan yang cukup" sebagai dasar penangkapan menurut Pasal 17 KUHAP, sedangkan "bukti yang cukup" sebagai dasar penahanan, sebagaimana dikutip dalam Luhut M.P. Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. Cet. Pertama. (Jakarta : Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2009) hlm.109.

²⁴⁸ Sordjono Soekanto, *op.cit.*, hlm.18.

²⁴⁹ Hamrat Hamid dan Harun M. Husein, *op.cit.*, hlm. 83.

tentang Buku Petunjuk Pelaksanaan Tentang Proses Penyidikan Tindak Pidana. Begitu pula persoalan sah atau tidaknya satu alat bukti yang diperoleh penyidik sebagai bagian dari “bukti permulaan yang cukup”, selain adanya laporan polisi, tidak diatur dalam KUHAP. Semuanya didasarkan pada diskresi (kebijaksanaan) penyidik²⁵⁰.

Penyidik dalam menjalankan fungsi penyidikan melakukan rangkaian tindakan untuk (mengumpulkan “bukti permulaan yang cukup”) membuat terang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. “Bukti permulaan yang cukup” sebagaimana Penjelasan Pasal 17 KUHAP, adalah “bukti permulaan untuk menduga adanya tindak pidana” (cetak tebal oleh penulis). Namun bagaimana “menduga” dari “perbuatannya atau keadaannya” itu telah diyakini adanya bukti permulaan yang cukup secara sah berdasarkan mekanisme hukum acara pidana, juga penentuannya diserahkan pada penyidik, bukan porsi penuntut umum karena tidak diatur dalam KUHAP. Dalam wacana, penilaian terhadap bukti permulaan yang cukup dan untuk menduga telah terjadi tindak pidana kelak akan diserahkan kepada hakim *magistrates* atau Hakim Komisaris²⁵¹ (akan dibahas pada bagian lain dalam Bab ini).

Demikian juga, dalam menetapkan seseorang menjadi tersangka, klausula “bukti permulaan yang cukup” (adalah bukti permulaan untuk menduga adanya tindak pidana²⁵²) atau *probable cause* menjadi sangat penting. Sebagai tersangka, penyidik apabila telah menimbang adanya alasan keperluan (*necessity*) dan memenuhi syarat secara yuridis atau *reasonableness*, seorang tersangka dapat juga lakukan penangkapan atau penahanan. Semuanya dilakukan atas pertimbangan penyidik sendiri²⁵³, berdasarkan diskresi (kebijaksanaan) penyidik. Diskresi kepolisian dalam bidang penyidikan begitu

²⁵⁰ Luhut M.P. Pangaribuan, hlm.149.

²⁵¹ *Ibid* hlm.181.

²⁵² Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Penjelasan Pasal 17.

²⁵³ Luhut M.P. Pangaribuan, *loc.cit.*

luas. Jadi, sangat mungkin pertimbangan penyidik menjadi tidak objektif dan bias, sehingga dalam keadaan yang seperti itu diperlukan kontrol / pengawasan.

Dalam hal pengawasan / kontrol, KUHAP telah mengadakan lembaga praperadilan dan prapenuntutan. Kontrol demikian bersifat horizontal. Praperadilan menjadi wewenang pengadilan dan prapenuntutan menjadi wewenang penuntut umum. Selain mekanisme hukum acara pidana, terdapat juga kontrol yang bersifat vertikal atau pengawasan secara internal yang telah ada dalam lembaga kepolisian (Propam) dan pengawasan yang diserahkan kepada masing-masing atasan secara berjenjang. Selain itu, ada lembaga Kompolnas (Komisi Kepolisian Nasional) yang juga menjadi pengawas terhadap kinerja kepolisian. Sehingga, bila terjadi permasalahan atau ketidakpuasan bahkan pelanggaran dalam prosedur penanganan perkara pidana yang dilakukan oleh polisi, maka jalur-jalur tersebut dapat dimanfaatkan²⁵⁴.

Kontrol / pengawasan dari sudut pandang proses beracara (pidana) sangat mutlak diperlukan karena mempunyai persinggungan dan relevansi sangat kuat dengan hak asasi manusia (HAM), seperti upaya paksa. Alur proses pidana, setelah penyidikan, kemudian perkara pidana dilanjutkan ke tahap penuntutan, penuntut umum disini mempunyai posisi terdekat dengan penyidik. Pada upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik, seperti penangkapan dan penahanan, penuntut umum tidak mempunyai kapasitas untuk menilai upaya paksa tersebut dan tidak diberikan hak untuk mempraperadilkannya, kecuali mengenai penghentian penyidikan. Secara timbal balik, penyidik juga dapat mempraperadilkan penghentian penuntutan oleh penuntut umum. Demikian pula pada lembaga prapenuntutan, penuntut umum hanya meneliti berkas perkara apakah telah lengkap syarat formil dan materilnya, penilaian terhadap upaya paksa, seperti penangkapan dan penahanan selama dilampirkan surat perintah dan berita acaranya dianggap telah sah²⁵⁵.

²⁵⁴ Berdasarkan wawancara pada tanggal 12 Juni 2009 dengan AKP. Sri Irawati, penyidik (Polri) pada Direktorat I Trans Nasional, Bagian Reserse Kriminal, Markas Besar Polri.

²⁵⁵ Berdasarkan wawancara pada tanggal 15 Juni 2009 dengan Lila Agustina, Jaksa pada Sub Direktorat Oharda, Jaksa Agung Muda Pidana Umum, Kejaksaan Agung RI.

Saat ini, di Indonesia belum diatur lembaga pengadilan (seperti Hakim Komisaris) yang mempunyai wewenang melakukan evaluasi terhadap tindakan-tindakan aparat penegak hukum (penyidik dan penuntut umum) pada tahap pra-ajudikasi, khususnya upaya paksa yang berdasarkan pada diskresi (sepihak). Lembaga tersebut tidak hanya menilai setelah upaya paksa, seperti penangkapan / penahanan, yang ditetapkan berdasarkan diskresi (sebagaimana konsepsi lembaga praperadilan yang telah diatur KUHAP), namun dapat menjangkau dan memutuskan tindakan-tindakan yang akan dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Hukum acara pidana menjadi ujian akan kebenaran sebagai karya agung melalui pengetrapannya dalam kehidupan sehari-hari secara nyata berdasarkan prinsip jaminan dan perlindungan hak asasi manusia (HAM), namun usaha tersebut dapat kandas karena pada tahapan operasionalisasi terhadap prinsip tersebut sepak terjang aparat penegak hukum dalam penegakan hukum selalu dilandasi oleh formalisme belaka²⁵⁶.

Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu, sesuai dengan perkembangan dan tuntutan zaman²⁵⁷ yang kini semakin menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia. Sebagai panutan, sudah seharusnya penegak hukum dituntut menjadi tauladan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, yang tidak semata-mata hanya berdasarkan ketentuan perundang-undangan, khususnya hukum acara pidana saja, namun juga didasari oleh moral pribadi dan etika profesi.

3. Advokat dan bantuan hukum sebagai perwujudan proses hukum yang adil (*due process of law*) dalam pra-ajudikasi

Dalam pra-ajudikasi, khususnya pada pemeriksaan tahap penyidikan, seorang tersangka berhak memperoleh bantuan hukum oleh advokat,

²⁵⁶ Indonesia, *Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Keputusan Menteri Kehakiman No. M.01.PW.07.03 tahun 1982, Bidang Umum Bab V Penutup.

²⁵⁷ Soerdjono Soekanto, *op.cit.*, hlm.34.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 KUHAP, bahkan tidak hanya pada tahap penyidikan melainkan pada semua tingkat pemeriksaan. "Hak memperoleh bantuan hukum" ini menjadi salah satu asas yang diakomodasi dalam KUHAP. Hak tersangka untuk memperoleh bantuan hukum bahkan berubah menjadi "wajib" bila sangkaan atau dakwaannya diancam dengan pidana mati atau lima belas tahun atau lebih. Kewajiban penunjukan penasihat hukum itu dibebankan kepada aparat penegak hukum disetiap tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan sebagaimana ditentukan oleh Pasal 56 ayat (1) KUHAP.

Landasan dari bantuan hukum, baik dalam pelaksanaannya maupun tujuannya harus dapat menciptakan suatu kondisi yang melindungi dan menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM), sesuai dengan falsafah bangsa Indonesia, yaitu Pancasila yang tidak boleh terlupakan. Falsafah tersebut diterjemahkan ke dalam prinsip-prinsip hukum yang berlaku universal, termasuk dengan memberi seseorang (tersangka/terdakwa) kedudukan sebagai subjek (bukan obyek) hukum yang berhak mempertahankan derajat dan martabatnya sebagai manusia.

Pada tataran yuridis praktis, bantuan hukum merupakan perwujudan proses hukum yang adil (*due process of law*) yang menjadi tujuan hukum acara pidana. Dalam *due process of law* tercakup makna perlindungan terhadap HAM, karena meskipun seseorang telah melakukan tindak pidana, selama ia masih dalam proses peradilan pidana, terutama pada pemeriksaan di tingkat penyidikan, ia masih diakui harkat dan martabatnya sebagaimana dimaksud dalam prinsip / asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) sampai adanya bukti akan kesalahannya dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap²⁵⁸.

Asas praduga tidak bersalah ini merupakan asas utama perlindungan terhadap HAM dalam suatu proses hukum yang adil. Dalam asas ini mencakup sekurang-kurangnya :

²⁵⁸ Indonesia, *Undang-undang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 4 Tahun 2004, LN No. 8 Tahun 2004, TLN No. 4358, Pasal 8.

- a. Perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang dari pejabat negara,
- b. Bahwa pengadilanlah yang berhak menentukan salah tidaknya terdakwa,
- c. Bahwa sidang pengadilan harus terbuka (tidak boleh bersifat rahasia), dan
- d. Bahwa tersangka dan terdakwa harus diberikan jaminan-jaminan untuk dapat membela diri sepenuhnya²⁵⁹.

Asas “hak untuk memperoleh bantuan hukum” merupakan akibat logis dari ketiga asas, yaitu : asas “perlakuan sama di muka hukum tanpa diskriminasi”, asas “praduga tidak bersalah” dan asas “hak untuk memperoleh kompensasi (ganti rugi) dan rehabilitasi”. Karena itu, doktrin “*equality of arms*” juga harus ditaati, sebagaimana dinyatakan oleh Mardjono Reksodiputro:

Doktrin ini merupakan pengakuan bahwa asas “praduga tidak bersalah” bukanlah suatu asas yang kosong. Negara, melalui aparat kepolisian dan kejaksaan, selalu mempunyai kesempatan yang lebih besar dibanding dengan kesempatan yang dimiliki tersangka dan terdakwa (yang kemungkinan besar berada dalam tahanan). Hak untuk membela diri telah diperoleh melalui asas praduga tidak bersalah, akan tetapi doktrin “*equality of arms*” ini didasarkan pada keadaan tersangka dan terdakwa yang sangat tidak seimbang (*disadvantage*) menghadapi negara. Asas ini pun menuntut adanya profesi advokat yang bebas (*an independent legal profession*). Kebebasan profesi advokat ini harus diartikan bahwa tidak ada yang perlu ditakuti seorang advokat apabila ia membela seorang klien yang “tidak disukai” masyarakat atau negara.²⁶⁰

Pada pemeriksaan penyidikan tersebut advokat mendampingi tersangka, namun pendampingan tersebut tanpa disertai dengan hak untuk berbicara dan menambahkan apapun dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP) tersangka. Dalam pemeriksaan perkara di tingkat penyidikan, advokat dapat berkonsultasi

²⁵⁹ Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm.36.

²⁶⁰ *Ibid.*, hlm.38.

dengan tersangka tetapi *whithin sight and without hearing*²⁶¹. Dalam hal ini kehadiran advokat bersifat pasif. Berbeda pada tahap penuntutan (termasuk persiapan penuntutan atau prapenuntutan), yang di dalamnya tidak ada proses pemeriksaan, baik terhadap saksi-saksi maupun tersangka.

Dalam penuntutan posisi advokat kurang berperan, meskipun tidak dapat dikatakan tidak berperan sama sekali. Contohnya : setelah berkas perkara penyidikan kepolisian dinyatakan lengkap oleh jaksa, kemudian dilanjutkan dengan penyerahan tersangka dan barang bukti dari kepolisian kepada kejaksaan (yang dikenal pada internal kejaksaan sebagai "tahap kedua"). Pada tahap ini, jaksa akan menerima tersangka dari kepolisian dan meneliti (secara formil) identitas tersangka. Setelah itu jaksa akan menjelaskan kepada tersangka dengan cara memberitahukan (*notice*, sebagai salah satu unsur dasar dari "*due process*") mengenai tuduhan yang akan disangkakan kepada tersangka. Advokat dalam posisinya dapat melakukan pendampingan terhadap tersangka pada tahap ini. Advokat memastikan tidak adanya pemaksaan dan intimidasi dari pihak jaksa terhadap kliennya untuk menerima dengan serta merta tuduhan tersebut²⁶².

Kembali pada proses penyidikan. Dari sisi advokat, kehadirannya dalam mendampingi tersangka cukup signifikan, kondisi demikian dimaksud untuk kepentingan pembelaan dan melindungi hak-hak lain dari tersangka dalam proses pemeriksaan, terutama bila terhadap tersangka dilakukan upaya paksa, seperti penahanan. Pada prinsipnya upaya paksa, seperti penangkapan dan penahanan harus ditujukan terhadap yang betul-betul melakukan tindak pidana²⁶³.

Secara filosofi, penangkapan dan penahanan pada dasarnya merupakan bentuk pelanggaran terhadap HAM dan pengekangan / pembatasan terhadap

²⁶¹ Luhut M.P. Pangaribuan, *op.cit.*, hlm.182.

²⁶² Berdasarkan wawancara pada tanggal 15 Juni 2009 dengan Lila Agustina, Jaksa pada Sub Direktorat Oharda, Jaksa Agung Muda Pidana Umum, Kejaksaan Agung RI.

²⁶³ Berdasarkan wawancara pada tanggal 17 Juni 2009 dengan Leonard Simorangkir dan Sugeng Teguh Santoso, Advokat dan Anggota Dewan Kehormatan Pusat Peradi (Perhimpunan Advokat Indonesia).

kemerdekaan seseorang yang mempunyai harkat dan martabat. Dalam penegakan hukum, penangkapan dan penahanan sebagai upaya paksa, harus sedemikian rupa dibatasi penggunaannya sebab merupakan bentuk pelanggaran HAM, karena itu perlu diatur dan diawasi (kontrol) dalam suatu undang-undang. Meskipun ada lembaga praperadilan, untuk memeriksa sah atau tidaknya upaya paksa penangkapan / penahanan, namun penilaian terhadap "bukti pemulaan yang cukup" dan adanya alasan keperluan serta memenuhi syarat secara yuridis (yang menjadi dasar penangkapan / penahanan), sebagaimana telah dijelaskan merupakan diskresi penyidik, tidak masuk dalam lingkup praperadilan (Pasal 77 s/d 82 KUHAP). Padahal, secara konsep diadakannya lembaga praperadilan dimaksud untuk melindungi HAM seseorang dari kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh aparat penyidik atau penuntut umum dalam tahap pra-ajudikasi. Disinilah peran advokat dalam tahap pra-ajudikasi, khususnya pada penyidikan, dengan memberikan bantuan hukum dan pendampingan kepada tersangka untuk membela hak-haknya sebagai manusia dan sebagai warga negara²⁶⁴.

Penggunaan upaya hukum, termasuk hukum pidana, sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum. Disamping itu, karena tujuannya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, maka kebijakan penegakan hukum termasuk dalam bidang kebijakan sosial, yaitu segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Sebagai suatu masalah yang termasuk masalah kebijakan, maka penggunaan hukum (pidana) sebenarnya tidak merupakan suatu keharusan²⁶⁵ (*ultimum remidium*). Tidak ada absolutism dalam bidang kebijakan, karena pada hakikatnya dalam masalah kebijakan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternatif²⁶⁶.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana Cet. Ketiga* (Bandung : Alfabeta, 2005) hlm. 149.

²⁶⁶ *Ibid.*

Hal serupa sebagaimana dikemukakan oleh Sudarto, dalam melaksanakan politik (kebijakan), orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi. Kebijakan pidana berkait erat dengan masalah nilai (filosofi), dalam konteks Indonesia yang berfilosofikan Pancasila, maka kebijakan penegakan hukum diletakkan pada pendekatan humanistis²⁶⁷.

Pemidanaan pada dasarnya merupakan suatu langkah yang disebut *discretion* (kebijaksanaan), namun hal ini tidak dapat diartikan sebagai perilaku personal, melainkan sebagai langkah dan pendekatan untuk memutuskan secara khusus atas dasar kenyataan dan dibatasi oleh etika penalaran, hukum dan keadilan²⁶⁸. Dalam konteks ini keadilan sebagai *fairness*²⁶⁹. Salah satu bentuk keadilan sebagai *fairness* yaitu ketika tidak ada perbedaan sewenang-wenang antar orang dalam memberikan hak dan kewajiban dan ketika aturan menentukan antara klaim-klaim (kepentingan-kepentingan) yang berseberangan demi kemanfaatan kehidupan sosial²⁷⁰.

B. Prapenuntutan Diantara Kepolisian Dan Kejaksaan

Konsekuensi berlakunya KUHAP dalam bidang penyidikan, bahwa kewenangan kejaksaan (masa HIR) dalam tahap pemeriksaan pendahuluan (pra-ajudikasi) yang meliputi penyidikan, penyidikan lanjutan dan pengawasan koordinasi terhadap penyidik lain telah dialihkan kepada kepolisian. Dengan demikian, fungsi penyidikan secara umum, dengan segala kewenangan dalam bidang tersebut, seperti upaya paksa berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan badan, pemasukan rumah, dan penyitaan, secara otomatis beralih kepada kepolisian sebagai penyidik utama (koordinator bagi penyidik lain), bukan penyidik tunggal.

²⁶⁷ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1977), hlm.161 seperti dikutip oleh Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana Cet.Ketiga* (Bandung : Alumni, 2005) hlm.164.

²⁶⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *op.cit.*, hlm.210.

²⁶⁹ John Rawls, *Teori Keadilan (A Theory of Justice)*. Diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Cet.Pertama (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1996), hlm.3.

²⁷⁰ *Ibid.*, hlm.6.

Dengan diserahkan kewenangan penyidikan (secara umum) kepada Polri, terjadilah diferensiasi fungsional menurut KUHAP (bila tidak ingin menyebut kompartemensi) antara penyidik dan penuntut umum. Pada prinsipnya kegiatan penyidikan sebagai “hulu” dan penuntutan sebagai “hilir” atau muara layaknya “sungai” dari proses peradilan pidana. Semua kegiatan oleh penyidik akan menjadi tanggung jawab penuntut umum di depan sidang pengadilan. Keberhasilan atau kegagalan penuntutan akan bergantung pada sempurna atau tidaknya hasil penyidikan.

Kesadaran akan penting dan terkaitnya penyidikan dan penuntutan, KUHAP secara berturut-turut memberikan jalur koordinasi antara penyidik dan penuntut umum melalui tiga hal, yaitu pemberitahuan dimulainya penyidikan (dalam bentuk Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan atau SPDP), perpanjangan penahanan (oleh penyidik kepada penuntut umum pada tahap penyidikan) dan lembaga prapenuntutan (sarana menyelaraskan fungsi penyidikan dan penuntutan).

1. Prapenuntutan sebagai wujud kebijakan (operasional) pidana

KUHAP merupakan produk legislasi sebagai perwujudan penanggulangan kejahatan dalam konteks politik (kebijakan) pidana atau *criminal policy* melalui sarana penal dengan bentuk undang-undang (acara pidana atau pidana formil). Perwujudan kebijakan (pidana) secara umum melalui tiga tahap, diantaranya yaitu tahap penetapan pidana (materiil dan formil) oleh pembuat undang-undang²⁷¹. Sistem Peradilan Pidana (SPP) atau Sistem Penegakan Hukum Pidana (SPHP) pada hakikatnya merupakan bagian dari *criminal policy* dengan menggunakan sarana/upaya penal²⁷². *Criminal policy* antara lain harus bertujuan untuk pada satu pihak mengurangi keinginan (mengecilkan hati atau *discourage*) pelanggaran aturan-aturan pidana dan pada pihak lain memenuhi rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Dalam pelaksanaannya

²⁷¹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Cet. Ketiga (Bandung : Alumni, 2005), hlm. 173.

²⁷² Barda Nawawi Arief, *op.cit.*, hlm. 47.

oleh SPP, dengan tujuan memenuhi kedua unsur tersebut, tidaklah mudah. Untuk itu diharapkan adanya keterpaduan (sebagai asas atau prinsip) dalam pelaksanaan kebijakan pidana oleh komponen-komponen SPP²⁷³.

Kebijakan penetapan lembaga prapenuntutan dalam KUHAP, sebagai contoh dari wujud kebijakan oleh pembuat undang-undang, dalam hal ini sebagai tahap kebijakan pertama atau disebut sebagai kebijakan legislatif/formulatif, yang paling strategis dan diharapkan menjadi pedoman untuk tahap-tahap berikutnya²⁷⁴. Pada lembaga tersebut, kebijakan pidana dapat diuraikan sebagai kebijakan operasional dalam upaya penanggulangan kejahatan pada tahap pra-ajudikasi. Karena itu semua aparat penegak hukum dalam ruang lingkup SPP (kepolisian dan kejaksaan pada tahap pra-ajudikasi) dapat saja menentukan langkah-langkah kebijakan apa yang sebaiknya diambil dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya²⁷⁵.

Bila Asas / prinsip keterpaduan dalam SPP dipahami oleh masing-masing instansi pada tahap pra-ajudikasi, maka lembaga prapenuntutan secara pragmatis dapat diarahkan dan dikonkritkan oleh kepolisian dan kejaksaan sebagai strategi / kebijakan pidana atau *criminal policy*, dalam arti kebijakan operasional dalam upaya penanggulangan kejahatan melalui cara penal. Sebagaimana dijelaskan oleh Mardjono Reksodiputro mengenai pemanfaatan lembaga prapenuntutan yang secara lengkap sebagai berikut :

Koordinasi kerja antara kepolisian dan kejaksaan menurut KUHAP (yang merupakan hukum positif acara pidana di Indonesia) dapat diselenggarakan melalui lembaga "pra-penuntutan". Lembaga ini, yang merupakan "daerah perbatasan" antara wewenang penyidikan dan wewenang penuntutan, **sebaiknya dapat dimanfaatkan** (cetak tebal oleh penulis) untuk menyusun suatu kebijakan kriminal dalam bidang penyidikan dan penuntutan yang *terpadu*. Dalam KUHAP lembaga prapenuntutan (mungkin pula dianggap sebagai "tahap" dalam proses peradilan pidana yang merupakan rangkaian kesatuan) ini kurang

²⁷³ Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm.92.

²⁷⁴ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *loc.cit.*

²⁷⁵ Barda Nawawi Arief, *op.cit.*, hlm.52.

dijelaskan dan praktekpun rupanya hanya melihatnya sebagai “kotak pos” pemindahan dokumen-dokumen antara penyidik dan penuntut. Apabila lembaga pra-penuntutan ini ingin dikembangkan, maka harus diusahakan agar “kotak pos” ini menjadi “ruang komunikasi”, dimana tahap penyidikan dan tahap penuntutan sejauh mungkin harus diselaraskan (*tune-up*). Di dalam ruang komunikasi ini disusun kebijakan terpadu penyidikan dan penuntutan²⁷⁶.

Lebih lanjut, melalui asas keterpaduan atau *integrated* dalam sistem peradilan pidana terpadu, penyidik (kepolisian) dan penuntut umum (kejaksaan) dalam prapenuntutan dapat meletakkan dasar dan arah kebijakan (*policy*) atau strategi dengan menetapkan kebijaksanaan (*diskresi/discretion*) atau taktik secara bersama-sama dalam upaya penanggulangan kejahatan secara kelembagaan dengan dilandasi pada tujuan hukum acara pidana, yaitu proses hukum yang adil (*due process of law*). Kebijaksanaan (*diskresi*) yang terpadu/integral tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk memaknakan proses hukum yang adil (*due process of law*) yang menjadi tujuan dari peradilan pidana.

Misalnya, dalam mencari dan mengumpulkan bukti permulaan yang cukup dari suatu tindak pidana, sejak tahap penyidikan, penyidik melalui koordinasi bersama dengan penuntut umum bertukar pikiran (*urun pikir*) dalam forum “gelar perkara” (*exspose*). Dari pertemuan dalam gelar perkara tersebut, terkadang dilangsungkan beberapa kali, akan diperoleh masukan atau pendapat melalui pembahasan yang argumentatif dari peserta forum gelar perkara, baik polisi maupun jaksa, pada titik tertentu akan diperoleh sudut pandang yang hampir sama sehingga memperjelas arah penyempurnaan penyidikan. Biasanya hanya diadakan dalam menghadapi perkara pidana tertentu saja, yang mempunyai ancaman pidana berat atau sulit pembuktiannya²⁷⁷.

²⁷⁶ Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm.96.

²⁷⁷ Berdasarkan wawancara pada tanggal 12 Juni 2009 dengan AKP. Sri Irawati, penyidik (Polri) pada Direktorat I Trans Nasional, Bagian Reserse Kriminal, Markas Besar Polri.

Forum gelar perkara atau ekspose antara penyidik dan penuntut umum, hanya bersifat situasional dan *ad hoc* (tidak tetap) dan terhadap perkara-perkara pidana yang dirasa sulit memperoleh bukti yang cukup pada tahap penyidikan dan akan menemui kendala pula dalam penuntutan bila tidak secara cermat ditangani. Meskipun gelar perkara tidak diatur dalam hukum acara (KUHAP), namun juga tidak "diharamkan"²⁷⁸.

Jadi sesungguhnya, itikad untuk menyelaraskan dan memadukan fungsi penyidikan dan penuntutan telah ada dalam praktik proses peradilan pidana, yakni dalam penanganan perkara pidana antara polisi dan jaksa pada tahap pra-ajudikasi. Gelar perkara tidak lain merupakan bentuk (konkrit) keleluasaan / kemerdekaan bertindak (diskresi) dari aparat penegak hukum yakni penyidik dan penuntut umum untuk keberhasilan tugas masing-masing. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardjono Reksodiputro, yang menyatakan kebijakan kriminal (*strafrechtelijke beleid*) bukan sekedar "hasil perumusan" bersama, tetapi merupakan hasil (*resultante*) dari berbagai kewenangan yang bekerja bersama-sama dalam menanggulangi masalah kriminal, yang pada pelaksanaan penegakan hukum oleh kepolisian dan kejaksaan ditetapkan kebijakan dalam penyidikan dan penuntutan²⁷⁹.

Penulis menghargai niat baik penanganan perkara pidana melalui forum gelar perkara sebagai inisiatif yang dilakukan oleh penyidik (Polri) dan penuntut umum, serta sependapat dengan pernyataan Mardjono Reksodiputro sebagaimana dijelaskan sebelumnya, dengan harapan tidak hanya terbatas pada forum gelar perkara saja hubungan penyidik dan penuntut umum diselaraskan dan dipadukan, namun bisa lebih dari sekedar hal tersebut, misalnya, penyidik sejak awal penanganan perkara pidana telah melibatkan jaksa (yang mungkin akan menjadi penuntut umum perkara tersebut) dalam proses penyidikan, meminta pendapat hukum dalam rangka opini kedua (*second opinion*) tentang bukti-bukti dan fakta-fakta yang telah diperoleh. Hal ini bukan untuk

²⁷⁸ Berdasarkan wawancara pada tanggal 15 Juni 2009 dengan Lila Agustina, Jaksa pada Sub Direktorat Oharda, Jaksa Agung Muda Pidana Umum, Kejaksaan Agung RI.

²⁷⁹ Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm. 94.

menjadikan penyidik sebagai bawahan penuntut umum, tetapi justru sebagai wujud konkrit hubungan penyidikan dan penuntutan yang terpadu.

Dengan kata lain, kebijakan pidana (kebijakan operasional) pada tahap pra-ajudikasi, dimaksudkan dan diarahkan dalam rangka penanggulangan kejahatan dengan orientasi kepada terwujudnya proses hukum yang adil (*due process of law*). Karena itu, aparat penegak hukum pada tahap pra-ajudikasi, khususnya kepolisian dan kejaksaan dapat secara bersama menentukan langkah-langkah strategi atau kebijakan (*policy*) apa yang sebaiknya diambil dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya (penyidikan dan penuntutan) dalam wilayah bersama, prapenuntutan, guna mencapai tujuan peradilan pidana, yaitu proses hukum yang adil (*due process of law*).

2. Prapenuntutan diantara keterpaduan dan diferensiasi fungsional- instansional

KUHAP sebagai *ius constitutum* (hukum yang kini berlaku) mengatur mengenai prapenuntutan. Prapenuntutan merupakan wewenang (hak) penuntut umum. Sebagai suatu peristilahan, istilah "prapenuntutan" hanya terdapat pada ketentuan sebagai berikut : "Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekuarangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik"²⁸⁰.

Dalam hukum acara pidana, khususnya KUHAP tidak ada satupun Bab yang mengatur rinci pelaksanaannya. Demikian pula tidak ada satu pun Pasal yang menjelaskan pengertian "prapenuntutan" sebagai penafsiran otentik yang sesungguhnya sangat dibutuhkan sebagai pedoman untuk terhindar dari kemungkinan timbulnya permasalahan dalam praktik. Meskipun demikian para ahli (hukum pidana) telah memberikan pengertian mengenai prapenuntutan, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya dalam Bab 1 dan Bab 2. Namun, bila hal tersebut dikembalikan pada asas-asas yang dianut dalam KUHAP, yaitu :

²⁸⁰ Indonesia, *Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 3209, Pasal 14 huruf a.

- a. KUHAP pada dasarnya secara implisit menghendaki adanya ketelitian, kecermatan dan kecepatan dalam penyidikan dan penyelesaian perkara serta penyempurnaan guna penyidangannya;
- b. Keadaan tersebut dalam rangka mewujudkan secara nyata tentang peradilan sederhana, cepat dan murah dalam menyelesaikan perkara-perkara pidana baik sebelum maupun sesudah sidang pengadilan;
- c. Ketentuan-ketentuan materi yang mengatur pasal-pasal prapenuntutan, yaitu Pasal 14 huruf b, Pasal 110 ayat (3) dan (4). Pasal 138 ayat (1) dan (2), bila ditelusuri secara mendalam maka jelas untuk :
 - Melindungi kepentingan tersangka;
 - Kepentingan persiapan penuntutan.
 sehingga tersimpul adanya perlindungan terhadap harkat martabat tersangka serta adanya tegak-mantapnya hukum dan keadilan²⁸¹.

Sebagai tambahan dari uraian di atas, dalam sistem peradilan pidana (SPP), sangat penting bagi aparat penegak hukum memahami prinsip/asas "keterpaduan" atau *integrated*, khususnya antara penyidik dan penuntut umum yang akan lebih mendukung ketiga asas sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Asas/prinsip keterpaduan ini yang mungkin luput dan belum dipahami secara baik oleh penyidik dan penuntut umum dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, yang menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi penegakan hukum²⁸².

Kurang dijelaskannya lembaga prapenuntutan di dalam KUHAP dan peraturan pelaksanaannya, mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta dalam penerapannya hanya sekedar pemindahan berkas antara penyidik dan penuntut umum. Hal ini merupakan salah satu sebab yang berakibat pada gangguan penegakan hukum yang berasal dari undang-undang²⁸³.

KUHAP tidak menghalangi (melalui prinsip diferensiasi fungsional), bahkan menghendaki terwujudnya keterpaduan fungsi penyidikan dan

²⁸¹ Indonesia, *Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Keputusan Menteri Kehakiman No. M.01.PW.07.03 tahun 1982, Bidang Penuntutan Bab 1 Penyidik dan Penuntut Umum.

²⁸² Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 18.

²⁸³ Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hlm. 18.

penuntutan sebagai suatu prinsip pada proses peradilan pidana. Penjelasan dan penegasan atas pemisahan fungsi dan wewenang yang dijalankan secara terpisah dan instansional khususnya diarahkan pada penjernihan fungsi penyidikan dan penuntutan (pra-ajudikasi) antara kepolisian dan kejaksaan²⁸⁴. Pra-ajudikasi menurut KUHAP dibagi berdasarkan fungsi masing-masing aparat dan instansi penegak hukum yang bersifat independen antara satu dengan yang lain, yakni dalam proses penyidikan dan penuntutan keduanya terpisah dan hanya dihubungkan oleh "suatu jembatan koordinatif" yaitu prapenuntutan antar kedua instansi (kepolisian dan kejaksaan)²⁸⁵.

Prapenuntutan merupakan wewenang (hak) penuntut umum, dalam praktiknya sebagaimana cara yang diatur dalam KUHAP agar penyidikan oleh polisi dan penuntutan oleh jaksa tersambung, maka jaksa dapat mempelajari dan meneliti hasil penyidikan (berkas perkara) polisi sebelumnya dan selanjutnya jaksa dapat mengembalikan berkas perkara tersebut disertai petunjuk (dibedakan dengan alat bukti petunjuk menurut KUHAP) mengenai hal-hal yang dinilai masih diperlukan jaksa dalam penuntutan nantinya. Dengan demikian, prapenuntutan dijadikan solusi dan jalan tengah agar terhadap pembagian fungsi dan instansi yang tegas antara polisi sebagai penyidik dan jaksa selaku penuntut umum tetap pada jalur keterpaduan (*integrated*) dalam SPP²⁸⁶.

Frase "keterpaduan" tersebut menjadi suatu hal yang sangat penting, namun sulit dalam pelaksanaannya. Hubungan yang terpadu antara polisi dan jaksa dalam SPP sangat penting dan amat berarti dalam proses peradilan pidana, khususnya para tahap pra-ajudikasi.

Sebelum penuntutan dijalankan, penuntut umum (jaksa yang diberi wewenang melakukan penuntutan) harus mempersiapkan sebaik-baiknya melalui persiapan penuntutan segala hal yang berhubungan dengan

²⁸⁴ M. Yahya Harahap, *op.cit.*, hlm.47.

²⁸⁵ Luhut M.P. Pangaribuan, *op.cit.*, hlm.112.

²⁸⁶ Topo Santoso, *Polisi dan Jaksa : Keterpaduan atau Pergulatan?*, Cet. Pertama (Depok : Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, 2000) hlm.6.

tugas/kewajibannya dalam tahap persidangan, yaitu pembuktian. Persiapan penuntutan itu dimulai dari menilai hasil penyidikan (berkas perkara) polisi sampai dengan hasil penyidikan dinyatakan telah lengkap oleh jaksa peneliti (P-21)²⁶⁷. Persiapan penuntutan yang telah sebaik-baiknya dilakukan oleh jaksa peneliti, akan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan penuntutan oleh penuntut umum di pengadilan. Tentu saja penuntutan tersebut tidak akan berhasil baik bila berkas perkara (hasil penyidikan) tidak lengkap dan sempurna²⁶⁸.

Kegagalan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik akan menjadi penyebab kegagalan penuntutan oleh penuntut umum. Demikian paralel dan terkaitnya penyidikan dan penuntutan mengharuskan adanya keterpaduan antara polisi dan jaksa melalui lembaga prapenuntutan. Mengenai keterpaduan antara polisi dan jaksa serta hubungannya dengan prapenuntutan, Topo Santoso pendapat sebagai berikut :

Dapat dikatakan bahwa kegagalan atau ketidaksempurnaan proses penyidikan yang dilakukan oleh penyidik dapat merupakan awal gagalnya proses penuntutan. Tidak hanya itu, tidak adanya keterpaduan antara polisi dan jaksa juga menyebabkan penuntut umum kurang menguasai penuntutan sebab selama penyidikan polisi seolah bekerja sendiri sedang jaksa tinggal menunggu. Meskipun sudah ada prapenuntutan yang diharapkan dapat menutup celah kelemahan dalam kekurangan terpaduan ini, pada kenyataannya baik di pihak kepolisian maupun di pihak kejaksaan masih saling menyalahkan jika timbul persoalan. Pihak kepolisian akan dengan mudah menyatakan bahwa ia telah melaksanakan tugas sebaik-baiknya, namun berkasnya tetap dikembalikan oleh kejaksaan. Sementara pihak kejaksaan juga mengeluhkan mengapa banyak berkas pemeriksaan dari polisi yang dikembalikan jaksa

²⁶⁷ P-21 merupakan pemberitahuan dalam bentuk tulisan (surat) dari kejaksaan yang ditujukan kepada penyidik yang menyatakan hasil penyidikan telah lengkap, dalam wawancara pada tanggal 15 Juni 2009 dengan Lila Agustina, Jaksa pada Sub Direktorat Oharda, Jaksa Agung Muda Pidana Umum, Kejaksaan Agung RI.

²⁶⁸ Kejaksaan secara administrasi penanganan perkara membedakan sebagai berikut, yaitu

1. Tahap penelitian berkas perkara/persiapan penuntutan oleh jaksa peneliti berkas perkara (P-16)
2. Tahap penuntutan oleh penuntut umum (P-16A). (cetak tebal oleh penulis)

Dalam praktiknya, jaksa pada P-16 dan P-16A bisa saja orang yang sama, namun bisa saja berbeda, dalam wawancara pada tanggal 15 Juni 2009 dengan Lila Agustina, Jaksa pada Sub Direktorat Oharda, Jaksa Agung Muda Pidana Umum, Kejaksaan Agung RI.

(melalui proses prapenuntutan) tidak dikembalikan oleh polisi. Pihak polisi sering merasa bahwa petunjuk-petunjuk kejaksaan sulit dipenuhi. Sementara menurut pihak kejaksaan, petunjuk-petunjuk tadi sebenarnya sudah sangat jelas. Demikianlah gambaran sulitnya mewujudkan keterpaduan antara polisi dan jaksa dalam sistem peradilan pidana²⁸⁹.

Prapenuntutan merupakan lembaga hukum baru yang bersifat inovasi, karena tidak dikenal dalam sistem hukum acara pidana yang lama (HIR). Mengingat bahwa prapenuntutan tersebut sebagai suatu hal yang baru dikenal dalam hukum acara pidana (KUHAP), seyogianya terhadap hal tersebut diberikan penjelasan yang lugas, sehingga tidak mengandung banyak pertanyaan dan akan lebih konkrit dalam pelaksanaannya. Suatu lembaga hukum yang baru dikenal perlu memberikan penjelasan yang rinci, tentang bagaimana sifat dan coraknya, apa maksud dan tujuannya serta sejauhmana ruang lingkungannya. Dengan adanya kejelasan tentang hal itu, maka tidak akan ada keragu-raguan dalam praktik pelaksanaannya.²⁹⁰

Dari uraian yang telah dijelaskan, adanya diferensiasi instansional (instansi kepolisian dan kejaksaan) seyogianya tidak mengakibatkan terjadinya kecenderungan diferensiasi fungsional (fungsi penyidikan dan penuntutan) yang seharusnya konsisten pada prinsip/asas keterpaduan atau terintegrasi (*integrated*) dalam tahap pra-ajudiaksi sebagaimana diatur dalam hukum acara pidana (KUHAP) dan undang-undang sektoral. Namun karena persepsi yang berbeda-beda atas prapenuntutan sebagai akibat dari tidak diaturnya pengertian prapenuntutan dalam KUHAP, serta pemahaman keliru dan kurang komprehensif terhadap prinsip "keterpaduan" oleh tiap komponen SPP, khususnya polisi dan jaksa, maka akan mengalami kesukaran dalam proses penanganan perkara pidana dan memberikan dampak negatif dalam penegakan hukum.

²⁸⁹ Topo Santoso, *op.cit.*, hlm.71.

²⁹⁰ Harun M. Husein, *op.cit.*, hlm.230.

3. Masa depan prapenuntutan dalam RUU Hukum Acara Pidana dan hakim komlsaris

Jaminan dan perlindungan HAM menjadi keniscayaan untuk dipenuhi dan menjadi bagian dari penegakan hukum beserta aparatnya. Pada pokoknya, jamina dan perlindungan HAM tersebut dilandasi oleh prinsip proses hukum yang adil (*due process of law*) dalam proses peradilan pidana diseluruh sub-sub sistem (polisi, jaksa, advokat, hakim dan lembaga pemasyarakatan) dan pada tiap fase/tahap dalam sistem peradilan pidana (SPP) yaitu pra-ajudikasi, ajudikasi dan purna ajudikasi.

Proses peradilan pidana dideskripsikan sebagai suatu rangkaian kesatuan (*continuum*) yang menggambarkan peristiwa-peristiwa yang maju secara teratur : mulai dari penyidikan, penangkapan, penahanan, penuntutan, diperiksa oleh pengadilan, diputus oleh hakim, dipidana dan akhirnya resosialisasi (kembali ke masyarakat)²⁹¹. Rangkaian tersebut sebagai permulaannya diawali melalui tahap pra-ajudikasi, tahapan pemeriksaan pedahuluan atau sebelum persidangan. Pada tahap pra-ajudikasi terdapat dua fungsi penting proses peradilan pidana, yaitu penyidikan dan penuntutan yang dijalankan oleh instansi yang terpisah dan mandiri, yaitu kepolisian dan kejaksaan sebagaimana diatur dalam KUHAP dan undang-undang sektoral yang terkait.

Dalam RUU KUHAP²⁹², fungsi penyidikan dan penuntutan menyatu tidak terfragmentasi, meskipun secara kelembagaan tetap terpisah. Konsekuensinya penyidikan dan penuntutan menjadi suatu rangkaian yang sambung-menyambung, imbasnya prapenuntutan ditiadakan. Begitu erat kaitannya antara fungsi penyidikan dan penuntutan dalam pelaksanaan koordinasi dan konsultasi dari penyidik kepada penuntut umum serta petunjuk dari penuntut umum kepada penyidik dapat dilakukan secara langsung, baik tertulis maupun lisan yang dapat dilakukan dengan telepon, faksimili, e-mail atau alat elektronik yang lain, sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 13 ayat

²⁹¹ Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm.93.

²⁹² Dirjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana, 2008.

(2) RUU KUHAP . Alat bukti atau pernyataan yang diperoleh secara tidak sah tidak dapat dijadikan alat bukti. Hanya alat bukti yang diperoleh secara sah menurut hukum yang dapat digunakan untuk membuktikan kesalahan terdakwa di hadapan pengadilan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 177 ayat (2) beserta Penjelasannya.

Sebagai respon dari penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia, proses pemeriksaan pendahuluan (penyidikan dan penuntutan) disyaratkan dengan cara-cara yang *fair* dan sah dengan tetap mendasarkan pada asas praduga tidak bersalah atau *presumption of innocence*.

Kepada tersangka/terdakwa bila merasa haknya dilanggar oleh kekuasaan penegak hukum diberikan hak untuk mengajukan "permohonan peninjauan" kepada "hakim penilai" untuk memeriksa kebenaran "permohonan peninjauan" dari tersangka/terdakwa yang bersangkutan. Dalam RUU KUHAP telah memasukan ketentuan mengenai "hakim komisaris" atau semacam "hakim penilai", yang bertugas mengawasi dan memeriksa penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) penyidik dalam menjalankan tugasnya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 111 RUU KUHAP.

Hakim komisaris adalah hakim yang memimpin pemeriksaan pendahuluan (tahap pra-ajudikasi) tetapi tidak melakukan sendiri pemeriksaan itu. Hakim komisaris menangani bagaimana upaya paksa, seperti penangkapan / penahanan. Dengan demikian hakim komisaris dekat dengan fungsi jaksa dalam hubungannya dengan pengawasan jaksa terhadap polisi.²⁹³

Lembaga "Hakim Komisaris" menggantikan lembaga praperadilan yang selama ini belum berjalan sebagaimana mestinya. Lembaga ini pada dasarnya merupakan lembaga yang terletak antara penyidik dan penuntut umum di satu pihak dan hakim di lain pihak. Wewenang hakim komisaris lebih luas dan lebih lengkap daripada prapenuntutan maupun lembaga praperadilan.

²⁹³ Oemar Seno Adji, *Hukum Hakim Pidana, Cet. Kedua* (Jakarta : Erlangga, 1984) hlm. 88.

C. Model Hubungan Penyidik Dan Penuntut Umum Pada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)

Fungsi penyidikan seharusnya dikerahkan untuk mencari (fakta-fakta terjadinya tindak pidana) dan mengumpulkan "bukti permulaan yang cukup", yaitu bukti permulaan untuk menduga adanya tindak pidana (*probable cause*) serta adanya alasan keperluan dan memenuhi syarat secara yuridis (*reasonableness*)²⁹⁴ dalam hal melakukan upaya paksa. Dalam redaksi lainnya, penyidikan didayagunakan untuk menghasilkan *prima facie evidence* (bukti-bukti permulaan yang cukup atau *probable cause* yang meyakinkan dan tidak memberi peluang lagi bagi pelaku kejahatan untuk menghindari diri dari tuntutan), sehingga pada tahap selanjutnya yaitu penuntutan dapat memenuhi syarat untuk disidangkan ke pengadilan (*prima facie case*).

Penilaian atas terpenuhinya *prima facie evidence* dan *prima facie case* menjadi proporsi atau bagian dari penuntut umum yang diberi beban (tanggung jawab) untuk melakukan penuntutan dengan melimpahkan perkara pidana ke pengadilan. Kemudian *prima facie evidence* dan *prima facie case* diverifikasi oleh hakim yang mengawasi proses pemeriksaan penyidikan dan penuntutan (tahap pra-ajudikasi). Hal ini merupakan gambaran ideal sejalan dengan Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*).

Semangat keterpaduan, hubungan yang erat dan rangkaian yang saling tidak terpisahkan inilah yang hendak dikedepankan dalam setiap penanganan perkara tindak pidana korupsi oleh Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya pada tahap pra-ajudikasi, antara penyidikan dan penuntutan. Hal tersebut dapat ditemukan dalam ketentuan sebagai berikut :

Bukti permulaan yang cukup dianggap telah ada apabila telah ditemukan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti, termasuk dan tidak terbatas pada informasi atau data yang diucapkan, dikirim, diterima, atau disimpan baik secara biasa maupun elektronik atau optik²⁹⁵.

²⁹⁴ Luhut M.P. Pangaribuan, *op.cit.*, hlm.191.

²⁹⁵ Indonesia, *Undang-undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 30 Tahun 2002, LN No. 137 Tahun 2002, TLN No. 4250, Pasal 44 ayat (4).

Pada proses penyidikan tindak pidana korupsi yang telah memperoleh bukti permulaan yang cukup atau *prima facie evidence* dan *prima facie case*, selanjutnya dinyatakan :

Setelah penyidikan dinyatakan cukup, penyidik membuat berita acara dan disampaikan kepada Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi untuk segera ditindaklanjuti²⁹⁶.

Penuntut umum, setelah menerima berkas perkara dari penyidik, paling lambat 14 (empat belas hari) kerja terhitung sejak tanggal diterimanya berkas tersebut, wajib melimpahkan berkas perkara tersebut kepada Pengadilan Negeri²⁹⁷.

Pada Pasal 44 ayat (4), Undang-undang No.30 tahun 2002 tentang KPK telah menjelaskan apa yang dimaksud dengan "bukti permulaan yang cukup", sehingga tidak ada keraguan atas hal tersebut, bahkan terjadi perluasan makna alat bukti, selain yang diatur dalam Pasal 184 ayat (1) KUHAP. Kemudian dalam prosesnya berlanjut dengan "penyidikan dinyatakan cukup", dalam arti telah terjalin proses (pengambilan keputusan) sedemikian rupa sehingga ditetapkan kebijaksanaan (diskresi) dengan menyatakan penyidikan telah cukup (berdasarkan alat-alat bukti yang telah diperoleh sebelumnya). Untuk selanjutnya berkas perkara tindak pidana korupsi dilimpahkan ke pengadilan.

Dalam hal kebijakan (opersional) pidana, KPK juga secara mandiri menetapkan kebijakan atau *policy* (strategi) dan kebijaksanaan atau diskresi (taktik) dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, yang dijelaskan dalam ketentuan sebagai berikut :

Komisi Pemberantasan Korupsi :

- a. menetapkan kebijakan dan tata cara organisasi mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi;

²⁹⁶ Indonesia, *Undang-undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 30 Tahun 2002, LN No. 137 Tahun 2002, TLN No. 4250, Pasal 49

²⁹⁷ Indonesia, *Undang-undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 30 Tahun 2002, LN No. 137 Tahun 2002, TLN No. 4250, Pasal 52.

- b. mengangkat dan memberhentikan Kepala Bidang, Kepala Sekretariat, Kepala Subbidang, dan pegawai yang bertugas pada Komisi Pemberantasan Korupsi;
- c. menentukan kriteria penanganan tindak pidana korupsi²⁹⁸.

Sesungguhnya Undang-undang No.30 tahun 2002 tentang KPK dapat dijadikan pembanding dalam hal proses penyidikan dan penuntutan serta pola hubungan antara penyidik dan penuntut umum, khususnya terhadap tindak pidana umum sebagaimana diatur dalam KUHP yang dijalankan oleh kepolisian dan kejaksaan, yang pada praktik pelaksanaannya sangat terpengaruh dengan asas diferensiasi fungsional. Pengaruh tersebut mempunyai kecenderungan negatif, karena tidak terpadunya penyidik dan penuntut umum dalam penanganan perkara pidana yang berakibat pada bolak-baliknya berkas perkara dari kepolisian kepada kejaksaan melalui lembaga prapenuntutan.

Dengan berlakunya Undang-Undang No.30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khusus dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi yang ditangani oleh KPK, proses penyidikan dan penuntutan menjadi rangkaian yang saling tidak terpisahkan. Pada tataran teknis, penyidik KPK dalam melakukan proses penyidikan tindak pidana korupsi selalu didampingi oleh jaksa KPK dan segera dilakukan evaluasi terhadap hasil penyidikan. Dalam dinamika internal (penyidik dan penuntut umum pada KPK) praktis tidak ada kendala yang berarti yang mengakibatkan tersendatnya penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi²⁹⁹.

Sejalan dengan pernyataan tersebut, Rudy Satrio Mukantardjo³⁰⁰, melihat contoh kelembagaan dalam KPK terkait dengan pola hubungan penyidikan dan

²⁹⁸ Indonesia, *Undang-undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 30 Tahun 2002, LN No. 137 Tahun 2002, TLN No. 4250, Pasal 25.

²⁹⁹ Berdasarkan wawancara pada tanggal 18 Juni 2009 dengan Zet Tadung Allo, Jaksa pada Komisi Pemberantasan Korupsi.

³⁰⁰ Rudy Satriyo Mukantardjo, *Kebijakan Reposisi Kepolisian Negara RI (Kajian dari Sisi Fungsi)*, makalah tidak diterbitkan, 2004, hlm.9 seperti dikutip oleh Luhut M.P. Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc : Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Cet. Pertama (Jakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009) hlm.161.

penuntutan. Dalam kelembagaan KPK fungsi penyidikan dan penuntutan dalam tahap pra-ajudikasi tidak terpisah, melainkan terintegrasikan dalam kelembagaan yang satu. Sebab keselarasan, kesesuaian dan keperluan bukti yang dikumpulkan untuk bahan pembuktian perkara nanti di pengadilan hanya mungkin efektif bila jaksa sebagai penuntut umum menjadi pihak yang mengendalikan atau memimpin jalannya penyidikan.

Menurut penulis, tahap pra-ajudikasi (penyidikan dan penuntutan) dalam KPK telah memberikan tauladan mengenai wujud ideal dalam menjalankan fungsi penyidikan dan penuntutan dengan dasar keterpaduan. KUHAP sama sekali tidak menutup rapat terjalannya kerjasama / koordinasi antara penyidik dan penuntut umum bahkan menyediakan celah untuk itu demi keberhasilan penyidikan dan penuntutan melalui lembaga prapenuntutan. Sekarang tinggal kehendak baik (*good will*) dari penyidik dan penuntut umum untuk menetapkan niat bersama dalam kebijakan operasional untuk memanfaatkan prapenuntutan demi keberhasilan penyidikan dan penuntutan.

D. Pra-Ajudikasi Di Negara Lain

Salah satu negara yang sukses menggunakan pendekatan keterpaduan (*integrated approach*) dalam sistem peradilan pidananya adalah Jepang. Sistem di Jepang diperumpamakan bekerja sebagai "*a chain of gears, and each of them should be precise and tenacious in maintaining good combination with each other*" (seperangkat roda gigi, yang harus dengan cermat dan ulet menjaga kombinasi yang baik antara masing-masing roda gigi tersebut).³⁰¹

Dalam hal sistem peradilan pidana di Jepang, Philip L. Reichel menyatakan :

*Japan provides an appropriate case study for our purposes because (1) its criminal justice system seem to provide an effective response to the criminal problem, and (2) its effective criminal justice system owes much to the polices ang procedures of criminal justice systems in other country*³⁰².

³⁰¹ Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm.49.

³⁰² Philip L. Reichel, *Comparative Criminal Justice System, A Topical Approach*, Third Edition (New Jersey : Prentice Hall, 2002) hlm.302.

Angka pengungkapan perkara yang tinggi (*high clearance rate*) di Kepolisian dan angka penghukuman yang tinggi (*high conviction rate*) di pengadilan, sebab penyidikan efisien, partisipasi masyarakat yang aktif, kerajinan para penegak hukum dan kecederungan mereka mengejar kebenaran materiil (*substantial truth*) atau *precise justice* dalam setiap pengungkapan perkara³⁰³.

Di Jepang, suatu tindak pidana yang berhasil diungkap dilaporkan oleh polisi kepada penuntut umum bahwa tindak pidana telah berhasil diselesaikan, bahkan tanpa perlu melakukan penahanan. Kepolisian Jepang pada tahap awal penanganan perkara mempunyai tiga pilihan, yaitu :

- a. *send only the evidence to the prosecutor leaving the suspect unarrested but still liable to prosecution,*
- b. *arrest the suspect but decide no to detain him or her, or*
- c. *arrest the suspect and recommend that the prosecutor detain him or her*³⁰⁴.

Pada pilihan pertamalah (bukti dikirim, tanpa tersangka) paling banyak diterapkan dalam penanganan suatu perkara. Pada tahap ini, dimulai hubungan kepolisian dan kejaksaan di Jepang (pra-ajudikasi), yakni tiap kepala kejaksaan lokal (di Indonesia disebut kejaksaan negeri) menetapkan kriteria yang mengizinkan kepolisian untuk menghentikan proses hukum terhadap seseorang yang melakukan pelanggaran yang bukan merupakan kejahatan yang serius. Disini tergambar letak diskresi kepolisian yang signifikan pada penanganan perkara pidana yang dilakukan atas sepengetahuan kejaksaan sebagai pengendali atau koordinator seluruh proses peradilan pidana. Hal demikian bila dilakukan di Indonesia akan menimbulkan sikap saling curiga antara kepolisian dan kejaksaan.

³⁰³ Mardjono Reksodiputro, *loc.cit.*

³⁰⁴ Phillip L. Reichel, *op.cit.*, hlm.324.

Dalam hal perkara pidana diajukan kepada penuntut umum, di Jepang seorang penuntut umum mempunyai wewenang yang disebut *suspended prosecution*, keleluasaan (diskresi) untuk menghentikan penuntutan meskipun ada cukup bukti³⁰⁵. Kewenangan *suspended prosecution* dengan mempertimbangkan :

*If, after considering the character, age, and situation of the offender, the gravity of the offense, the circumstances under which the offence was committed, and the conditions subsequent to the commission of the offense, prosecution is deemed unnecessary, prosecution need not to be instituted*³⁰⁶.

Kewenangan sebagaimana dijelaskan belum diatur dalam KUHAP. Namun, pada Pasal 42, RUU KUHAP kewenangan hampir serupa dengan *suspended prosecution* diatur dalam sebagai berikut :

Penuntut Umum juga berwenang demi kepentingan umum dan/atau dengan alasan tertentu menghentikan Penuntutan baik dengan syarat maupun tanpa syarat. Kewenangan Penuntut Umum sebagaimana dimaksud dapat dilaksanakan jika:

- a. tindak pidana yang dilakukan bersifat ringan;
- b. tindak pidana yang dilakukan diancam dengan pidana penjara paling lama 4 (empat tahun);
- c. tindak pidana yang dilakukan hanya diancam dengan pidana denda;
- d. umur tersangka pada waktu melakukan tindak pidana di atas 70 (tujuh puluh) tahun; dan/atau
- e. kerugian sudah diganti.

Ketentuan sebagaimana dimaksud pada huruf d dan huruf e hanya berlaku untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun³⁰⁷.

³⁰⁵ Mardjono Reksodiputro, *loc. cit.*

³⁰⁶ Philip L. Reichel, *op. cit.*, hlm.326.

³⁰⁷ Dirjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana, 2008.

BAB 4

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Upaya penanggulangan kejahatan terkait dengan penegakan hukum pidana. Demi keberhasilan dalam penegakan hukum pidana diperlukan pendekatan sistem dalam implementasinya yang dikenal dengan istilah sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Sebagai suatu sistem, keterpaduan / integrasi atau *integrated* dan koordinasi pada prinsipnya merupakan keniscayaan dan kata kunci untuk keberhasilan pelaksanaan peradilan pidana. Sistem peradilan pidana terbagi menjadi komponen-komponen atau sub-sub sistem yang terdiri dari : kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan, termasuk advokat (penasihat hukum) yang menjadi komponen kelima dalam sistem peradilan pidana, karena peranannya dalam memberikan bantuan hukum yang semakin dibutuhkan. Sebagai suatu rangkaian proses, sistem peradilan pidana dapat dibagi menjadi tiga tahapan yang terdiri dari : tahap sebelum sidang pengadilan (pra-ajudikasi), tahap sidang pengadilan (ajudikasi) dan tahap setelah pengadilan (purna ajudikasi).

Pra-ajudikasi menjadi tahap awal atau permulaan yang diibaratkan sebagai pembuka dalam memasuki wilayah sistem peradilan pidana. Dalam proses pra-ajudikasi, terjalin dua fungsi penting yang sangat saling berpengaruh dan menentukan keberhasilannya, yaitu penyidikan dan penuntutan yang sangat berkait erat dan tidak dapat dipisahkan secara tajam sebagai konsekuensi dari prinsip integrasi / keterpaduan dalam sistem peradilan pidana, sehingga menjadi salah satu tahapan penting untuk mencapai tujuan hukum acara pidana, yaitu proses hukum yang adil (*due process of law*).

Sebagai konsekuensi dari pendekatan sistem dalam peradilan pidana, prinsip keterpaduan antara komponen-komponen atau sub-sub dari sistem peradilan pidana, termasuk dan tidak terkecuali pada instansi kepolisian

(fungsi penyidikan) dan kejaksaan (fungsi penuntutan) disatubungkan oleh KUHAP melalui lembaga prapenuntutan.

Berdasarkan prinsip keterpaduan atau *integrated* dalam sistem peradilan pidana, penyidik (kepolisian) dan penuntut umum (kejaksaan) melalui lembaga prapenuntutan dapat meletakkan dasar dan arah kebijakan (*policy*) atau strategi yang bersifat operasional dalam penanggulangan kejahatan dengan menetapkan kebijaksanaan (*diskresi / discretion*) atau taktik secara bersama-sama (terpadu) dalam upaya penanggulangan kejahatan secara kelembagaan. Dengan demikian lembaga prapenuntutan dapat menjadi sarana untuk menetapkan kebijakan pidana (kebijakan operasional) pada tahap pra-ajudikasi.

2. Jaminan dan perlindungan hak asasi manusia menjadi suatu keharusan untuk dipenuhi dan menjadi bagian dari proses penegakan hukum beserta aparatnya, yang pada pokoknya dilandasi oleh prinsip proses hukum yang adil (*due process of law*) dalam proses peradilan pidana diseluruh sub-sub sistem (polisi, jaksa, advokat, hakim dan lembaga pemasyarakatan) dan pada tiap fase/tahapan dalam sistem peradilan pidana, yaitu pra-ajudikasi, ajudikasi dan purna ajudikasi.

Kebijakan pidana (kebijakan operasional) pada tahap pra-ajudikasi, dimaksudkan dan diarahikan dalam rangka penanggulangan kejahatan dengan berpedoman pada tujuan hukum acara pidana, yaitu terwujudnya proses hukum yang adil (*due process of law*). Karena itu, aparat penegak hukum pada tahap pra-ajudikasi, kepolisian dan kejaksaan dapat secara bersama (tanpa menghilangkan fungsi kontrol/pengawasan) menentukan langkah-langkah strategi atau kebijakan (*policy*) apa yang sebaiknya diambil dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya (penyidikan dan penuntutan) dalam wilayah bersama, melalui lembaga prapenuntutan. Dengan kondisi terwujudnya prapenuntutan sebagai sarana untuk menetapkan kebijakan pidana (kebijakan operasional dalam tahap pra-ajudikasi) bukanlah bebas dari permasalahan, bahkan tetap berpeluang terjadinya proses hukum yang sewenang-wenang (*arbitrary process*) oleh penyidik dan penuntut umum terhadap tersangka sebagai eksese negatif dari

kebijakan operasional pidana pada tahap pra-ajudikasi (penyidikan dan penuntutan) yang dipersatukan oleh lembaga prapenuntutan.

Dalam rangka menghindari eksese negatif tersebut, advokat (secara tidak langsung) dapat dijadikan *counter partner* dalam kedudukan sebagai penegak hukum lainnya, yaitu dengan membangun kapasitasnya sebagai penasihat hukum dengan peranannya dalam memberikan bantuan hukum bagi tersangka. Bantuan hukum sangat penting dalam keperluan perlindungan terhadap hak-hak asasi tersangka. Bantuan hukum dimaksud dalam rangka pengawasan / kontrol dan penyeimbang atas kekuasaan (tugas dan wewenang) dari kepolisian dan kejaksaan pada tahap pra-ajudikasi serta dalam upaya untuk menghindari terjadinya proses hukum yang sewenang-wenang (*arbitrary process*). Advokat dapat mengambil peranan melakukan pendampingan terhadap tersangka pada tahap pra-ajudikasi, dengan tetap membela hak-hak tersangka, baik sebagai manusia yang bermartabat maupun sebagai warga negara yang dijamin hak-hak asasinya secara konstitusional. Bersinerginya penegak hukum dalam pra-ajudikasi, yaitu polisi, jaksa dan advokat sesuai dengan peranan (tugas dan wewenang) masing-masing akan memberikan keseimbangan hak dan kewajiban diantara para pihak yang terlibat dalam proses peradilan pidana (pada tahap pra-ajudikasi), sehingga melalui lembaga prapenuntutan dapat terwujud tujuan acara pidana, yaitu proses hukum yang adil (*due process of law*).

B. Saran

Salah satu pangkal permasalahan dari prapenuntutan yaitu dalam KUHAP tidak memberikan pengertian (penafsiran otentik) dan tidak memberikan penjelasan rinci mengenai prapenuntutan. Meskipun demikian, secara praktis proses peradilan pidana harus tetap berjalan sebagaimana layaknya suatu sistem, yang dimulai dengan pelaksanaan tahap pra-ajudikasi, tempat dimana prapenuntutan berada. Penyidik dan penuntut umum, hendaknya tidak menjadikan prapenuntutan sebagai kotak pos pemindahan dokumen (berkas perkara), melainkan berupaya mensinergikan seluruh potensi penyidikan dan penuntutan

untuk memperoleh keberhasilan penanganan perkara pidana dengan memanfaatkannya sebagai sarana koordinasi bahkan dapat menjadikannya sebagai wadah untuk menetapkan kebijakan (operasional) pidana yang mendukung keberhasilan penyidikan dan penuntutan. Secara konkrit, dalam tataran praktis-operasional pada lembaga prapenuntutan dimungkinkannya keterlibatan langsung jaksa dalam proses penyidikan oleh polisi, dengan persepsi dan pemahaman yang sama terhadap prinsip keterpaduan sebagai prasyaratnya. Hal tersebut tidak dimaksudkan untuk mencampuri tugas dan wewenang pada tahap penyidikan, melainkan lebih pada kehendak untuk terciptanya keterpaduan (suatu kata yang mudah diucapkan namun sulit untuk dijalankan) antara penyidikan dan penuntutan sebagai suatu rangkaian kesatuan.

Pra-ajudikasi pada lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dalam konteks ini dapat dijadikan acuan untuk ditauladani sebagai usaha konkrit dan praktis dalam mewujudkan terciptanya keterpaduan/integrasi antara penyidikan dan penuntutan sebagai suatu rangkaian kesatuan dalam sistem peradilan pidana yang diarahkan menuju pada satu kebijakan pidana, dalam arti kebijakan operasional penanggulangan kejahatan. Secara komposisi, KPK diantaranya terdiri dari penyidik (polisi yang diperbantukan oleh lembaga kepolisian) dan penuntut umum (jaksa yang diperbantukan oleh instansi Kejaksaan). Polisi dan jaksa pada KPK dapat menjalin keterpaduan pada tahap pra-ajudikasi. Atmosfir keterpaduan tersebut idealnya bisa terbawa dan ditularkan ketika kedua penegak hukum tersebut kembali bertugas pada instansi masing-masing.

DAFTAR REFERENSI

- Adji, Oemar Seno. *Hukum (Acara) Pidana dalam Prospekti*. Cet. Keempat. Jakarta : Erlangga, 1984.
- , *Hukum Hakim Pidana*. Cet. Kedua. Jakarta: Erlangga, 1984.
- Al Barry, M. Dahlan. *Kamus Modern Bahasa Indonesia*. Yogyakarta : Arloka, 1995.
- Arief, Barda Nawawi. *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Cet. Kedua. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1996.
- , *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*. Edisi Pertama. Cet. Pertama. Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2007.
- Asri, Benyamin. *Hak-Hak Tersangka Dan Terdakwa Dalam Penyidikan, Penuntutan Dan Peradilan*. Edisi Pertama. Bandung : Tarsito, 1989.
- Asshiddiqie, Jimly. "Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer". Orasi Ilmiah disampaikan pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004.
- , dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Cet. Pertama. Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Atmasasmita, Romli. *Sistem Peradilan Pidana Perspektif Eksistensialisme Dan Absolutisme*. Cet. Kedua. Bandung : Binacipta, 1996.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Analisis Dan Evaluasi Hukum Tentang Wewenang Kepolisian Dan Kejaksaan Di Bidang Penyidikan*. Jakarta, 2001.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. Seventh Edition. St. Paul : West Publishing Co, 1999.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Kedua. Cet. Keempat. Jakarta : Balai Pustaka, 1995.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, *Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, 2008.
- Effendi, Marwan. *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*. Cet. Pertama. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2005.

- Friermen, Lawrence M. *Hukum Amerika Sebuah Pengantar (American Law An Introduction)*. Diterjemahkan oleh Wishnu Basuki. Cet. Pertama. Jakarta : PT. Tatanusa, 2001.
- Hamid, Hamrat dan Harun M. Husein, *Pembahasan Permasalahan KUHP Bidang Penyidikan, Dalam Bentuk Tanya-Jawab*. Cet. Pertama. Jakarta : Sinar Grafika, 1992.
- Hamzah, Andi. *Sistem Pidana Dan Pemidanaan Indonesia Dari Retribusi Ke Reformasi*. Cet. Pertama. Jakarta : Pradnya Paramita, 1984.
- , *Kamus Hukum*, Cet. Pertama. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986.
- , *Pelaksanaan Peradilan Pidana Berdasarkan Teori Dan Praktek (Penahanan-Dakwaan-Requisitoir)*. Cet. Pertama. Jakarta : Rineka Cipta, 1994.
- , *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Cet. Kedua. Jakarta : Sinar Grafika, 2002.
- , *Urgensi Perubahan Terhadap Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Diedit oleh Sri Windarti, dalam Mardjono Reksodiputro, *Pengabdian Seorang Guru Besar Hukum Pidana*. Cet. Pertama. Jakarta : Badan Penerbit FHUI, 2007.
- , dan Siti Rahayu. *Suatu Tinjauan Ringkasan Sistem Pemidanaan di Indonesia*. Jakarta : Akademika Presindo, 1983.
- Harahap, M. Yahya. *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHP, Jilid I*. Cet. Kedua. Jakarta : Pustaka Kartini, 1988.
- Harkrisnowo, Harkristuti. "Rekonstruksi Konsep Pemidanaan : Suatu Gugatan Terhadap Proses Legislasi dan Pemidanaan Di Indonesia". Orasi pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 8 Maret 2003.
- Hulsman, L.H.C. *Sistem Peradilan Pidana Dalam Prespektif Perbandingan Hukum (The Dutch Criminal Justice System From A Comparative Legal Perspective)*. Diterjemahkan oleh Soedjono Dirdjosisworo. Cet. Pertama. Jakarta : Rajawali, 1984.
- Husein, Harun M. *Penyidikan dan Penuntutan Dalam Proses Pidana*. Cet. Pertama. Jakarta : Rineka Cipta. 1991.
- Indonesia. *Undang-Undang Hukum Acara Pidana*. UU No.8 tahun 1981 LN No.76 tahun 1981, TLN No.3209.
- Indonesia. *Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, UU No. 2 Tahun 2002, LN No. 2 Tahun 2002, TLN No. 4168.

- Indonesia. *Undang-undang Advokat*, UU No. 18 Tahun 2003, LN No. 49 Tahun 2003, TLN No. 4282.
- Indonesia. *Undang-undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 30 Tahun 2002, LN No. 137 Tahun 2002, TLN No. 4250.
- Indonesia. *Undang-undang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 4 Tahun 2004, LN No. 8 Tahun 2004, TLN No. 4358.
- Indonesia. *Undang-undang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 16 Tahun 2004, LN No. 67 Tahun 2004, TLN No. 4401.
- Indonesia. *Pedoman Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Keputusan Menteri Kehakiman No. M.01.PW.07.03 tahun 1982.
- Karjadi, M. *Interpol (Polisi Internasional)*. (Bogor : Politeia, 1976)
- Kaligis, O.C. *Pengawasan Terhadap Jaksa Selaku Penyidik Tindak Pidana Khusus Dalam Pemberantasan Korupsi*. Edisi Pertama. Cet. Pertama. Bandung : Alumni, 2006.
- Kejaksaan Agung RI, *Peristilahan Hukum Dalam Praktek*. Jakarta, 1985.
- Kuffal, H. M. A. *Penerapan KUHAP Dalam Praktik Hukum*, Cet. Ketiga. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2003.
- Loudoe, John Z. *Fakta Dan Norma Dalam Hukum Acara*. Cet. Pertama. Jakarta : Bina Aksara, 1984.
- Moelyatno. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta : Rineka Cipta, 2002.
- Mukantardjo, Rudy Satriyo. "Ketidakterpaduan Antara Polisi dan Jaksa Dalam Penyidikan", Diedit oleh Adrianus Meliala, dalam *Quo Vadis Polisi*. Cet. Pertama. Jakarta : Jurusan Kriminologi Fisip UI, 1996.
- Muladi. *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*. Cet. Kedua. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2002.
- , *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Cet. Kedua. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2004.
- , dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Cet. Ketiga. Bandung : Alumni, 2005.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick, *Hukum Responsif (Law and Society in Transition : Toward Responsive Law)*. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Cet. Pertama. Bandung : Nusamedia, 2007.

- Pangaribuan, Luhut M.P. *Lay judges dan Hakim Ad Hoc Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. Cet. Pertama. Jakarta : Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2009.
- Poernomo, Bambang. *Pola Dasar Teori-Asas Umum Hukum Acara Pidana Dan Penegakan Hukum Pidana*. Edisi Kedua. Cet. Pertama. Yogyakarta : Liberty, 1993.
- Poewadarminto, W.J.S. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta : PN Balai Pustaka, 1976.
- Proyek Kerjasama Universitas Hasanudin dengan Kejaksaan Agung RI, *Simposium Masalah-Masalah Asas Opportunitas*. Ujung Pandang, 1981.
- Rahardjo, Satjipto. *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Bandung : Sinar Baru, tanpa tahun.
- , *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Cet. Pertama. Yogyakarta : Genta Publishing, 2009.
- Ranuhandoko, I.P.M. *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*. Cet. Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2000.
- Rasjidi, Lili dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Cet. Pertama. Bandung : Remaja Rosdakarya, 1993.
- Rawls, John. *Teori Keadilan (A Theory of Justice)*. Cet. Pertama. Diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2006.
- Reichel, Philip L. *Comparative Criminal Justice System, A Topical Approach*. Third Edition. New Jersey : Prentice Hall, 2002.
- Reksodiputro, Mardjono. *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Ketiga*. Edisi Pertama. Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- , *Bunga Rampai Permasalahan Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Kelima*, Edisi Pertama. Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007.
- Remmelink, Jan. *Hukum Pidana Komentar atas Pasal-Pasal Penting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Robertson, Geoffrey. *Kejahatan Terhadap Kemanusiaan : Perjuangan Untuk Mewujudkan Keadilan Global (Crimes Against Humanity : The Struggle*

- For Global Justice*). Editor Suhartono. Jakarta : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2002.
- S., Kusnu Goesniadhie. *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)*. Cet. Pertama. Surabaya : JP Books, 2006.
- Saddily, Hassan. Et al. *Ensiklopedi Indonesia*. Edisi Khusus. Jakarta : Ichtiar Baru-Van Hoeve, 1996.
- Santoso, Topo. *Polisi dan Jaksa : Keterpaduan atau Pergulatan ?* Cet. Pertama. Jakarta : Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, 2000.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. Ketiga. Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 1986.
- , *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Cet. Ketiga. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 1993.
- , *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Cet. Keduabelas. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2002.
- Sirajuddin, Zulkarnain; dan Sugianto. *Komisi Pengawas Penegak Hukum Mampukah Membawa Perubahan?* Cet. Pertama. Jakarta : Aliansi Masyarakat Sipil Untuk Demokrasi, 2007.
- Soesilo, R. *Hukum Acara Pidana Prosedur Penyelesaian Perkara Pidana Menurut KUHAP Bagi Penegak Hukum*. Cet. Kedua. Bogor : Politeia, 1992.
- Soepomo, *Sistem Hukum Di Indonesia, Sebelum Perang Dunia Ke II*. Cet. Keenambelas. Jakarta : Pradnya paramita, 2002.
- Supramono, Gatot. *Bagaimana Mendampingi Seseorang di Pengadilan (Dalam Perkara Pidana dan Perdata)*. Cet. Pertama. Jakarta : Djembatan 2008.
- Syamsudin, M. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*. Edisi Pertama. Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2007.
- Surachman, R.M. dan Andi Hamzah, *Jaksa Di Berbagai Negara Peran dan Kedudukannya*. Cet. Pertama. Jakarta : Sinar Grafika, 1996.
- Wahyudi, Isa, dkk. *Memahami Kebijakan Publik Dan Strategi Advokasi*. Cet. Pertama. Malang : In-Trans Publishing, 2008.
- Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. *Fair Trial Prinsip-Prinsip Peradilan Yang Adil Dan Tidak Memihak (Fair Trial Lawyer Comitte for Human Rights)*. Diterjemahkan oleh Ahmad Fauzan. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1997.