

PRAPENUNTUTAN SEKARANG, **RATUSAN RIBU** PERKARA DISIMPAN, **PULUHAN RIBU** PERKARA HILANG

Penelitian pelaksanaan mekanisme prapenuntutan di Indonesia
sepanjang tahun 2012-2014

**PRAPENUNTUTAN SEKARANG, RATUSAN RIBU PERKARA DISIMPAN,
PULUHAN RIBU PERKARA HILANG:
PENELITIAN PELAKSANAAN MEKANISME PRAPENUNTUTAN
DI INDONESIA SEPANJANG TAHUN 2012-2014**

**LEMBAGA BANTUAN HUKUM JAKARTA
MAPPI FHUI**

PENULIS :
Ichsan Zikry
Adery Ardhan
Ayu Eza Tiara

DESIGN DAN LAYOUT
Aditya Megantara

KATA PENGANTAR DIREKTUR LBH JAKARTA

Hak atas peradilan yang adil dan tidak memihak merupakan bagian dari hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Hal tersebut tercermin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, dalam Pasal 28D ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Hak atas peradilan yang jujur dan tidak memihak ini kemudian diturunkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksana yang mencerminkan aspek formil dan juga materiil dari pemenuhan hak tersebut. Berbagai instrumen internasional juga diratifikasi guna memenuhi pemenuhan hak dan menyesuaikan dengan perkembangan hukum dan HAM di level internasional.

Meskipun hak atas peradilan yang jujur dan tidak memihak merupakan hak asasi dan hak konstitusional warga negara, Indonesia masih jauh tertinggal dalam pemenuhan keadilan dan pembangunan sistem peradilan yang terpadu (*integrated criminal justice system*). Selain itu, kepolisian dan pengadilan sebagai bagian dari sistem peradilan, dalam beberapa survei dianggap sebagai institusi terkorup bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹

Indonesia pada tahun 2015 hanya menempati urutan 52 dari 102 dalam hal Index Negara Hukum (Rule of Law Index) dengan poin 0,52 dari 1. Indonesia berada di bawah Filipina (51), Malaysia (39), dan Singapura (9). Dalam peradilan pidana, Indonesia memiliki poin 0,44 untuk investigasi yang efektif (*effective investigation*), 0,48 untuk penyelesaian perkara yang efektif dan tepat waktu (*timely and effective adjudication*), 0,13 untuk sistem koreksi yang efektif (*effective correctional system*), 0,24 untuk sistem pidana yang tidak diskriminatif (*no discrimination*), 0,41 untuk sistem tanpa korupsi (*no corruption*), 0,42 untuk peradilan tanpa pengaruh yang tidak patut dari pemerintah

¹ <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20150131142201-20-28696/survei-populi-dpr-dan-polri- lembaga-terkorup/> diakses pada tanggal 20 Mei 2016 pk. 11:49 WIB.

(*no improper government influence*), dan mendapatkan poin 0,35 untuk proses hukum yang memperhatikan undang-undang dan hak yang dituduh(*due process of law*).²

Index Negara Hukum yang dilakukan oleh World Justice Project tersebut menunjukkan sistem peradilan pidana di Indonesia buruk. Tiga hal yang terburuk adalah mengenai sistem koreksi yang efektif, tidak diskriminatif, dan berdasarkan peraturan dalam sistem peradilan pidana. Sistem koreksi yang efektif, bahkan sangat memprihatinkan, hanya mendapatkan poin 0,13. Lebih buruk dari Kamboja (0,27) dan Myanmar (0,16). Artinya peradilan pidana di Indonesia sulit dikoreksi, tidak ada mekanisme *check and balances* yang efektif.

Salah satu contoh yang menunjukkan tidak adanya *check and balances* yang efektif dalam sistem peradilan pidana adalah dalam proses prapenuntutan; peran Jaksa sangat lemah untuk mengontrol penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian dan proses pelimpahan berkas hanya menjadi sebatas tindakan administrasi. Akhirnya kita menemukan kualitas prapenuntutan yang buruk yang menimbulkan berbagai masalah dalam proses peradilan, seperti Jaksa tidak memahami kasusnya karena hanya bertindak sebagai administrator yang meneruskan tugas kepolisian, banyak peristiwa salah tangkap karena Jaksa tidak meneliti keterangan tersangka, alat bukti yang diperoleh dari penyiksaan lolos hingga proses pengadilan, penyidik dapat mendesak Jaksa agar kasus yang disidik diterima dan dilanjutkan ke proses penuntutan, dan bahkan kepolisian dengan mudah melakukan kriminalisasi karena Jaksa hanya terpaksa dengan berkas. Polisi menjadi institusi dengan kewenangan absolut, *powerfull*, dan sulit untuk dikoreksi dalam penyidikan. Tentunya masyarakat yang menjadi korban karena haknya atas peradilan yang jujur dan tidak memihak, dilanggar.

Penelitian ini menunjukkan adanya kesenjangan antara jumlah kasus yang diterima kepolisian, jumlah kasus disidik, jumlah kasus dihentikan, dan jumlah kasus yang dianggap selesai oleh kepolisian dengan Surat Perintah Dimulainya Penyidikan (SPDP)

² World Justice Project Rule of Law Index: <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/IDN>. Diakses pada 20 Mei 2016 pk1.11.30 WIB.

yang diterima oleh Jaksa dan kasus yang berkasnya sudah dianggap lengkap (P-21). Hal ini menunjukkan bahwa ada banyak penyidikan oleh kepolisian tidak jelas ujung dan pangkalnya serta lemahnya *check and balances* oleh Jaksa.

Penyidikan yang tidak jelas dan minim *check and balances* merupakan bentuk konkrit dari pelanggaran hak warga negara atas peradilan yang adil dan tidak memihak. Puluhan ribu pelanggaran setiap tahunnya, sehingga perubahan sistem peradilan pidana yang efektif harus dilakukan segera. Salah satu solusinya adalah memberikan peran lebih dari Jaksa diperlukan dalam memperkuat sistem peradilan pidana yang terpadu; Jaksa sebagai pengendali perkara. Tentunya membutuhkan terobosan besar karena substansi hukum dan struktur hukum harus diubah. Belum lagi sudah ada kultur hukum yang puluhan tahun sudah tertanam dalam pemikiran institusi kepolisian dan kejaksaan.

Akhir kata, apresiasi sebesar-besarnya kepada Bidang Advokasi Fair Trial LBH Jakarta yang telah menyelesaikan penelitian ini sehingga bisa digunakan untuk menjadi rujukan perbaikan sistem peradilan pidana di Indonesia. Penelitian oleh Bidang Advokasi Fair Trial ini menegaskan bahwa Pengacara Publik LBH Jakarta harus mampu mencari akar permasalahan dari pelanggaran hak asasi yang diderita oleh masyarakat kemudian melakukan advokasi untuk mengubah permasalahan tersebut.

Alghiffari Aqsa

Direktur LBH Jakarta

KATA PENGANTAR KETUA HARIAN MAPPI FHUI

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang dianggap karya agung sudah berusia lebih dari 35 tahun. Karya agung yang dibanggakan karena dinilai lebih melindungi hak asasi manusia (HAM). Faktanya, karya agung tersebut belum sepenuhnya menjamin dan melindungi HAM. Para tersangka dan terdakwa masih kesulitan mengakses haknya dalam peradilan pidana. Tersangka dan terdakwa miskin jarang didampingi penasehat hukum, sehingga berpotensi besar terabaikannya prinsip peradilan yang adil lainnya (*fair trial*). Kondisi ini semakin parah dengan adanya beberapa aparat penegak hukum yang menyalahgunakan kewenangannya.

Beberapa pemerhati hukum seperti peneliti, akademisi, dan praktisi menantikan disahkannya Rancangan Undang-undang-KUHAP (R-KUHAP) pada periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. R-KUHAP selalu masuk Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan dibahas oleh DPR pada tahun 2013-2014. Rezim pemerintahan dan parlemen berganti maka berganti pula prioritasnya. Pembahasan R-KUHAP terhenti dan dikembalikan ke Pemerintah. Keputusan politik ini membuat jalan reformasi hukum acara pidana di Indonesia menjadi semakin panjang.

Salah satu pembaruan di R-KUHAP adalah adanya ruang koordinasi yang semakin luas antara penyidik dan penuntut umum. Koordinasi ini dapat menghasilkan proses pra-penuntutan yang berkualitas dan cepat. Konsep ini telah dianut diberbagai negara dan berbeda dengan konsep diferensiasi fungsional pra penuntutan yang dianut saat ini. Konsep diferensiasi fungsional ini kurang berhasil mewujudkan *check and balances* seperti yang diharapkan perumus saat itu. Permasalahan seperti bolak-balik berkas perkara (P-19), berlarut-larutnya penyidikan, atau perbedaan alat bukti yang dihadirkan di persidangan merupakan fenomena kurang optimalnya konsep diferensiasi fungsional pra penuntutan.

Penelitian ini membahas secara khusus permasalahan dalam pelaksanaan pra-

penuntutan di Indonesia saat ini. Beberapa permasalahan diakibatkan oleh KUHAP usang yang gagal merespon tantangan dan kebutuhan penegak hukum serta tersangka dalam pra penuntutan. Penyidik dan penuntut umum selaku penegak hukum memiliki ruang terbatas untuk berkoordinasi dan berkolaborasi dalam mempersiapkan suatu perkara. Akibatnya, pembuktian beberapa perkara di persidangan sangat lemah. Selain itu, fungsi *check and balances* juga kurang optimal akibat koordinasi pra-penuntutan yang sebagian besar terbatas pada koordinasi berkas atau dokumen.

Penelitian ini diharapkan melengkapi diskursus reformasi hukum acara pidana di Indonesia. Beberapa data dipaparkan untuk menjelaskan bahwa permasalahan pra-penuntutan merupakan masalah sistemik dan berulang. Pada akhir penelitian, terdapat beberapa rekomendasi yang dapat dijadikan pertimbangan untuk reformasi hukum acara pidana. Penelitian ini diharapkan juga menjadi pemicu (*trigger*) untuk penelitian lanjutan yang melengkapi dan menyempurnakan data-data, permasalahan, dan rekomendasi terkait pra penuntutan secara khusus, dan reformasi hukum acara pidana secara umum.

Jakarta, 27 Mei 2016

Choky R. Ramadhan S.H., LL.M.

Ketua Harian Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum UI
(MaPPI FHUI)

PROFIL LEMBAGA LBH JAKARTA

Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta didirikan atas gagasan yang disampaikan pada Kongres Persatuan Advokat Indonesia (Peradin) ke III tahun 1969. Gagasan tersebut mendapat persetujuan dari Dewan Pimpinan Pusat Peradin melalui Surat Keputusan Nomor 001/Kep/10/1970 tanggal 26 Oktober 1970 yang isi penetapan pendirian Lembaga Bantuan Hukum Jakarta dan Lembaga Pembela Umum yang mulai berlaku tanggal 28 Oktober 1970.

Pendirian LBH Jakarta yang didukung pula oleh Pemerintah Daerah (Pemda) DKI Jakarta ini, pada awalnya dimaksudkan untuk memberikan bantuan hukum bagi orang-orang yang tidak mampu dalam memperjuangkan hak-haknya, terutama rakyat miskin yang digusur, dipinggirkan, di PHK, dan pelanggaran atas hak-hak asasi manusia pada umumnya.

Lambat laun LBH Jakarta menjadi organisasi penting bagi gerakan pro-demokrasi. Hal ini disebabkan upaya LBH Jakarta membangun dan menjadikan nilai-nilai hak asasi manusia dan demokrasi sebagai pilar gerakan bantuan hukum di Indonesia. Cita-cita ini ditandai dengan semangat perlawanan terhadap rezim orde baru yang dipimpin oleh Soeharto yang berakhir dengan adanya pergeseran kepemimpinan pada tahun 1998. Bukan hanya itu, semangat melawan ketidakadilan terhadap seluruh penguasa menjadi bentuk advokasi yang dilakukan sekarang. Semangat ini merupakan bentuk peng-kritisasi terhadap perlindungan, pemenuhan dan penghormatan Hak Asasi Manusia di Indonesia.

PROFIL LEMBAGA MAPPI FHUI

Visi

MaPPI FHUI merupakan lembaga otonom di bawah Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak tahun 2000. MaPPI FHUI melakukan berbagai kegiatan pemantauan, penelitian dan advokasi seputar isu peradilan dan hukum yang bertujuan untuk berupaya aktif mendorong terwujudnya:

1. Sistem peradilan yang transparan, akuntabel, dan berkualitas sesuai dengan nilai-nilai keadilan dan Hak Asasi Manusia;
2. Terwujudnya Penegak Hukum yang berintegritas, profesional, tidak diskriminatif, memegang teguh etika profesi, dan memiliki kemerdekaan dalam menangani perkara; dan
3. Terwujudnya masyarakat yang percaya bahwa sistem peradilan mampu menyelesaikan permasalahan hukum dengan adil dan terbuka.

Ruang lingkup advokasi MaPPI FHUI diantaranya berupa melakukan Public Monitoring guna memantau kinerja peradilan di Indonesia bersama masyarakat secara berkelanjutan, melakukan Policy Research berupa penerbitan riset-riset strategis untuk pembaruan peradilan di Indonesia, aktif dalam melaksanakan Public Education dalam bentuk memproduksi publikasi ilmiah dan menyelenggarakan forum-forum pembelajaran di bidang pembaruan peradilan dan tentunya turut terlibat dalam upaya Civil Engagement untuk menggalang dukungan masyarakat sebagai bagian dari Masyarakat Pemantau Peradilan di Indonesia.

Info lembaga: www.mappifhui.org

DAFTAR ISI

Bab I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Tujuan Penelitian.....	3
C. Metode Penelitian.....	4
D. Kerangka Konseptual.....	7
E. Kerangka Teoritis.....	9
F. Variabel Penelitian.....	10
G. Struktur Laporan.....	10

Bab II PELAKSANAAN PRAPENUNTUTAN

A. Alur Prapenuntutan.....	12
B. Kelalaian Menyampaikan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP)..	15
C. Perkara Tergantung di Prapenuntutan.....	18

Bab III ANALISIS

3.1 Tidak Berjalannya SPDP (Permasalahan norma atau Implementasi ?).....	21
3.2 Peran Vital Pemberitahuan Penyidikan oleh Penyidik kepada Penuntut Umum..	26
3.3 Hilangnya Ribuan Perkara pada Tahap Prapenuntutan.....	36

Bab IV KESIMPULAN52

Bab V REKOMENDASI.....55

Daftar Pustaka

RINGKASAN EKSEKUTIF

Cerita mengenai perkara-perkara yang diendapkan, “didamaikan” dan berujung pada tidak jelasnya penanganan perkara adalah bagian cerita yang selalu ada dalam sejarah panjang sistem peradilan pidana Indonesia. Penulis melalui penelitian ini ingin menghadirkan cerita yang terus menerus terdengar secara turun temurun tersebut melalui wujud nyata berupa berapa banyak jumlah perkara yang dilakukan penyidikan oleh kepolisian namun penyidikan tersebut tidak diberitahukan kepada penuntut umum dan berapa banyak perkara yang diendapkan oleh kepolisian dan digantung penanganannya dalam kurun waktu 2012 s.d 2014.

Fenomena berupa terdapat ratusan ribu perkara yang tidak jelas penanganannya hanya dalam jangka waktu 2012-2014 bukan sekedar angka. Bila dicermati, ratusan ribu perkara yang tidak jelas penanganannya tersebut sangat berkaitan erat dan hak asasi manusia, kebebasan seseorang, rasa aman, dan tentunya rasa keadilan. Ratusan ribu terlapor dan atau tersangka tidak jelas status perkaranya, begitupula ratusan ribu korban dan atau pelapor yang digantung haknya untuk memperoleh keadilan.

Penelitian ini tentu belum sempurna dan masih terdapat kekurangan diberbagai aspek, dan oleh karenanya penulis tentu sangat mengharapkan adanya kritik dan masukan dari para pembaca. Akhir kata, penulis berharap penelitian ini dapat menjadi salah satu alat untuk menjadi petunjuk bagi para pembuat kebijakan dalam merumuskan perbaikan kebijakan dikemudian hari, dan tentunya juga kami berharap agar penelitian ini dapat memperkaya ilmu pengetahuan kita semua.

Penulis

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sistem peradilan pidana di Indonesia khususnya pada fase penyidikan dan penuntutan terbagi kedalam bentuk yang terkotak-kotak sebagai ekses dari dianutnya konsep diferensiasi fungsional. Pengkotak-kotakan ini tercermin dari mekanisme prapenuntutan. Mekanisme prapenuntutan adalah suatu ruang koordinasi antara penyidik dan penuntut umum yang harus ditempuh setelah penyidik selesai melakukan penyidikan. Hasil penyidikan dari penyidik dalam bentuk berkas perkara akan diserahkan pada penuntut umum untuk diteliti. Apabila penuntut umum berpendapat berkas perkara tersebut sudah lengkap, maka proses akan dilanjutkan ketahap penuntutan, namun apabila penuntut umum merasa berkas perkara belum lengkap, maka penuntut umum akan memberikan petunjuk kepada penyidik agar melengkapi berkas perkara.

Mekanisme prapenuntutan ini berdampak secara langsung pada terbatasnya peran aktif penuntut umum dalam mengikuti atau mengarahkan jalannya penyidikan. Peran penuntut umum diminimalisir sebatas tindakan memeriksa berkas hasil penyidikan, dan memberi petunjuk apabila ada kekurangan. Akibatnya, proses penyidikan hanya menjadi wilayah kekuasaan penyidik dan tidak adanya *check and balance* dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, yang seharusnya dilakukan oleh penuntut umum sebagai *dominus litis* atau pengendali perkara. Situasi ini tentunya akan berdampak langsung pada hak tersangka dan korban, karena tanpa adanya *check and balance* dalam penggunaan suatu wewenang maka akan terbuka luas ruang penyalahgunaan wewenang dan atau kesewenang-wenangan yang sangat besar bagi penyidik dalam menjalankan penyidikan.

Akibat lain dari situasi ini adalah tidak efektifnya proses penegakan hukum. Sangat dimungkinkan penuntut umum yang melakukan penuntutan terhadap seseorang, tidak memiliki pengetahuan yang mendalam terhadap suatu perkara. Hal ini dikarenakan tidak adanya keterlibatan aktif penuntut umum dalam tahap penyidikan, dan terbatasnya pemahaman atas suatu perkara sebatas berkas perkara yang diterima

dari penyidik, yang belum tentu dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Sudah menjadi *notoire feiten*, sistem peradilan pidana kita, terutama dalam fase praadjudikasi, mengandung banyak permasalahan struktural. Maraknya kasus-kasus kriminalisasi, *undue delay*, tersangka seumur hidup, salah tangkap hingga praktik “jual-beli” perkara adalah hal yang nyaris setiap hari kita dengar dalam penegakan hukum di Indonesia. Hal ini memang disebabkan oleh berbagai faktor, baik substansi hukum, struktur, dan juga kultur aparat penegak hukum. Akan tetapi, satu hal yang pasti dari timbulnya permasalahan-permasalahan tersebut adalah karena adanya penggunaan kekuasaan yang begitu besar dan tidak disertai dengan mekanisme kontrol efektif atas kekuasaan tersebut.

Mekanisme prapenuntutan yang diharapkan mampu menjadi sarana *check and balance* ternyata justru menjadi salah satu sumber masalah. Kondisi ini tidak terlalu mengejutkan karena proses terbentuknya mekanisme prapenuntutan memang sarat dengan kepentingan politik. Daniel S. Lev dalam bukunya *Politik Hukum di Indonesia* dan Luhut Pangaribuan dalam bukunya *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc* juga sempat menyinggung mengenai terbentuknya lembaga prapenuntutan yang sarat akan kepentingan kekuasaan dan merupakan cerminan dari ego sektoral lembaga penegak hukum.

Prof. Stephen C. Thaman menjelaskan bahwa diberbagai belahan dunia, idealnya penuntut umum akan selalu memiliki kendali atas penyidik atau setidaknya jalannya penyidikan. Hal ini dikarenakan beberapa alasan, diantaranya adalah untuk menjaga *check and balance* dalam tahap penyidikan, dan juga “menambal” kekurangan penyidik yang secara umum memang tidak dibekali pengetahuan ilmu hukum yang cukup. Sehingga peran aktif penuntut umum sebagai pengendali penyidikan diharapkan akan dapat meminimalisir penyalahgunaan wewenang dan mengefektifkan proses penegakan hukum.

Oleh karena itu, melalui penelitian ini, penulis mencoba melihat kembali situasi terkini dari pelaksanaan mekanisme prapenuntutan. Penelitian ini akan menyoroti

beberapa aspek yang menimbulkan masalah dari mekanisme prapenuntutan. Dimulai dari keengganan penyidik untuk secara transparan dan akuntabel dalam menjalankan kewenangan penyidikan, dengan melihat kecenderungan penyidik dalam memberitahukan penyidikan pada penuntut umum. Pemberitahuan dimulainya penyidikan adalah pintu masuk dari mekanisme prapenuntutan, dan tanpa adanya pemberitahuan penyidikan, tentu tidak akan ada mekanisme prapenuntutan. Tanpa adanya prapenuntutan, maka sudah tentu pula tidak ada *check and balance*. Selain itu, penelitian ini juga mencoba melihat akibat dari pelaksanaan mekanisme prapenuntutan dengan tidak adanya peran aktif dari penuntut umum.

B. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan secara deskriptif data-data yang diperoleh terkait dengan pelaksanaan prapenuntutan sepanjang tahun 2012 sampai dengan tahun 2014. Adapun hal-hal yang akan diuraikan antara lain :

1. Mengetahui jumlah perkara yang disidik dan diberitahukan penyidikannya kepada penuntut umum.
2. Mengetahui jumlah perkara yang menggantung dalam tahap prapenuntutan.
3. Mengetahui analisa hukum dari tidak diberitahukannya penyidikan dan tergantungnya perkara dalam tahap prapenuntutan

C. METODE PENELITIAN

Sumber informasi yang digunakan untuk menyusun penelitian ini antara lain, (1) data penanganan perkara dari kepolisian dan kejaksaan, (2) laporan tahunan kepolisian dan kejaksaan, (3) Sistem Informasi Kasus (SIK) LBH Jakarta, sebuah sistem informasi internal tentang kasus-kasus yang ditangani oleh LBH Jakarta dan perkembangannya, dan (4) Media cetak dan elektronik.

Informasi yang telah diperoleh akan diuraikan secara deskriptif melalui tabel dan grafik. Pengumpulan dan analisis data pemantauan ini menggunakan pendekatan hak (*right-based approach*) dengan parameter yang secara teoritis digunakan dalam disiplin hak asasi manusia dan aturan-aturan nasional yang berkaitan dengan sistem peradilan pidana di Indonesia, diantaranya :

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.
2. Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-36/A/JA/09/2011 Tentang SOP Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.
3. Peraturan Kapolri Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Satuan Organisasi Pada Tingkat Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia.
4. Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-009/A/JA/01/2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Pengujian validitas data yang digunakan dalam penelitian menggunakan teknik perbandingan data dari orang dan atau sumber tertulis. Untuk sumber-sumber tertulis khususnya berkenaan dengan data penanganan perkara dari kepolisian dan kejaksaan, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan :

1. Terkait dengan ruang lingkup penanganan perkara, mengingat adanya perbedaan antara sumber dan ruang lingkup data yang kami miliki, yaitu untuk data dari kepolisian merupakan data penanganan perkara secara keseluruhan, sedangkan data dari kejaksaan hanya dari lingkungan “pidana umum”, maka untuk mempermudah, kami memilih ruang lingkup pidana umum pada kejaksaan sebagai patokan mengukur jumlah perkara dan jumlah SPDP yang diberikan/diterima. Dengan demikian, konsekuensinya adalah jumlah perkara yang diselesaikan dari data kepolisian, harus dikurangi terlebih dahulu dengan perkara korupsi yang juga ditangani kepolisian, mengingat perkara korupsi masuk kedalam ruang lingkup “Pidana Khusus” pada kejaksaan. Setelah jumlah perkara

diselesaikan dari data kepolisian dikurangi dengan jumlah perkara korupsi, barulah akan menghasilkan jumlah penanganan perkara kepolisian yang semestinya SPDP nya disampaikan ke kejaksaan dalam ruang lingkup “pidana umum”.

2. Data yang kami miliki diperoleh dari laporan tahunan kejaksaan, kepolisian, serta data yang diberikan melalui mekanisme permohonan informasi publik terdapat beberapa kekurangan atau ketidakjelasan, khususnya adalah data yang diberikan dari kepolisian terkait dengan jumlah perkara yang dilakukan penyidikan, dalam artian atas perkara tersebut telah diterbitkan Surat Perintah Penyidikan (Sprindik). Dalam informasi yang diberikan, hanya ada dua *cluster* data, yang pertama adalah jumlah tindak pidana, dan jumlah penyelesaian tindak pidana. Jumlah tindak pidana, dijelaskan oleh petugas bagian pelayanan informasi publik Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia dimaksudkan sebagai jumlah laporan yang diterima, sedangkan penyelesaian tindak pidana dijelaskan sebagai perkara yang diselesaikan. Yang dimaksud dengan perkara yang diselesaikan dalam informasi tersebut adalah perkara-perkara yang berhasil di P-21,¹ di Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) atau didamaikan. Oleh karena itu, penulis mengambil kesimpulan berdasarkan data yang dijelaskan oleh pemberi informasi, yang dimaksud dengan jumlah perkara yang diselesaikan adalah sama dengan perkara yang sudah dilakukan penyidikan, dan tentunya apabila suatu perkara dilakukan penyidikan, sudah pasti dikeluarkan Sprindik. Kesimpulan ini diperoleh atas dasar dua alasan, yang pertama, perkara yang di P-21 dan SP-3 pasti akan didahului dengan dilakukan penyidikan, dan berarti telah diterbitkan sprindik. Kedua, untuk perkara yang didamaikan, meskipun tidak ada aturan

¹ P-21 adalah Pemberitahuan bahwa Hasil Penyidikan sudah Lengkap. Pengertian Kode tersebut didasarkan pada Keputusan Jaksa Agung RI No. 518/A/J.A/11/2001 tanggal 1 Nopember 2001 tentang Perubahan Keputusan Jaksa Agung RI No. 132/JA/11/1994 tentang Administrasi Perkara Tindak Pidana.

terkait perdamaian dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), penulis berkesimpulan bahwa perkara tersebut setidaknya telah diterbitkan Sprindik, karena apabila tidak dilakukan penyidikan, maka perkara tersebut mestinya tidak dihitung sebagai perkara yang diselesaikan dan masuk kedalam tindak pidana yang dilaporkan, karena tindak pidana yang dilaporkan, secara normatif adalah perkara yang baru dilakukan penyelidikan.

3. Terkait dengan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP), kami menggunakan data SPDP yang diterima oleh Kejaksaan. Angka SPDP yang diterima oleh kejaksaan semestinya bersumber dari penyidik kepolisian, penyidik PPNS dan atau penyidik lain diluar kepolisian. Akan tetapi, data yang dimiliki kejaksaan tidak mampu menggambarkan berapa jumlah SPDP yang diterima dari penyidik kepolisian dan berapa yang diterima dari penyidik PPNS atau diluar kepolisian. Oleh karena itu, angka SPDP yang diterima kejaksaan dalam data yang kami peroleh semestinya adalah jumlah dari SPDP dari penyidik kepolisian, penyidik PPNS dan atau penyidik lain diluar kepolisian.
4. Data terkait SP3 yang kami miliki bersumber dari SP3 yang diterima oleh Kejaksaan. Sama halnya dengan SPDP, SP3 yang dimiliki kejaksaan semestinya bersumber dari penyidik kepolisian, penyidik PPNS dan atau penyidik lain diluar kepolisian.

D. KERANGKA KONSEPTUAL

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan :

1. Prapenuntutan

Prapenuntutan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mekanisme yang terdapat dalam tahap penyidikan menuju penuntutan berupa ruang koordinasi antara penyidik dan penuntut umum. Secara

normatif, pengertian Prapenuntutan dapat mengacu pada definisi yang terdapat dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor PER - 36/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum. Prapenuntutan didefinisikan sebagai tindakan penuntut umum untuk mengikuti perkembangan penyidikan setelah menerima pemberitahuan dimulainya penyidikan dari penyidik, mempelajari atau meneliti kelengkapan berkas perkara hasil penyidikan yang diterima dari penyidik serta memberikan petunjuk guna dilengkapi oleh penyidik untuk dapat menentukan apakah berkas perkara tersebut lengkap atau tidak.

2. Surat Perintah Penyidikan (Sprindik)

Sprindik adalah surat keputusan yang dikeluarkan oleh penyidik untuk melakukan tindakan penyidikan atas suatu peristiwa yang diduga merupakan suatu tindak pidana. Dalam penelitian ini, Sprindik yang dimaksud adalah Sprindik yang dikeluarkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi penegakan hukum, yaitu penyidikan. Mengacu pada Peraturan Kapolri Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana, Sprindik merupakan dasar dari dilakukannya suatu tindakan penyidikan.

3. Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP)

SPDP adalah surat yang dikeluarkan oleh penyidik dan ditujukan kepada penuntut umum yang bertujuan untuk memberitahukan bahwa tengah dilakukan penyidikan terhadap suatu perkara. SPDP akan direspon oleh penuntut umum dengan menunjuk jaksa peneliti untuk mengikuti proses penyidikan tersebut.

4. Surat Perintah Penghentian Penyidikan

Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) merupakan surat keputusan yang dikeluarkan oleh penyidik dalam hal telah dilakukan

suatu penyidikan, namun dikarenakan alasan-alasan tertentu seperti halnya tidak terdapat cukup bukti, peristiwa yang disidik ternyata bukan tindak pidana, atau terdapat hal-hal lain yang mengakibatkan perkara demi hukum harus dihentikan (adanya hal-hal yang menggugurkan hak menuntut). SP3 harus diberitahukan kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan perkara tersebut, yaitu pelapor, penuntut umum, dan tersangka atau penasihat hukumnya.

5. Pidana Umum

Yang dimaksud dengan pidana umum dalam penelitian ini adalah ruang lingkup pidana umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ayat 3 Peraturan Jaksa Agung Nomor PER - 36/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum yaitu tindak pidana yang terdapat dalam KUHP dan tindak pidana umum lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain di luar KUHP. Ruang lingkup Pidana umum dalam penelitian ini diambil untuk mempermudah dalam menganalisis data, khususnya alur penyampaian SPDP dan Surat Penghentian Penyidikan dari penyidik kepada penuntut umum, dan koordinasi penyidik dan penuntut umum dalam prapenuntutan.

6. Penuntut Umum

Penuntut umum yang dimaksud dalam penelitian ini adalah penuntut umum dalam ruang lingkup Kejaksaan Republik Indonesia dan terbatas pada ruang lingkup tindak pidana umum. Hal ini dilakukan untuk memudahkan dalam menganalisa data, mengingat keterbatasan data yang dimiliki.

7. Penyidik

Penyidik dalam penelitian ini dibatasi pada ruang lingkup penyidik pada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hal ini dilakukan untuk

memudahkan dalam menganalisa data karena keterbatasan data yang dimiliki.

E. KERANGKA TEORITIS

Penulisan penelitian ini berdasarkan pada perspektif hak asasi manusia, khususnya mengenai prinsip-prinsip peradilan yang adil dan jujur dan teori-teori yang berlaku universal berkaitan terkait sistem peradilan pidana. Prinsip-prinsip peradilan yang adil dan jujur yang dimaksud diantaranya adalah prinsip-prinsip yang terdapat dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, seperti hak atas kesetaraan di muka hukum, hak untuk diperlakukan secara manusiawi dan bebas dari penyiksaan dalam proses peradilan pidana, hak untuk diperiksa dalam pemeriksaan yang adil dan terbuka untuk umum oleh badang peradilan yang berwenang, bebas dan tidak berpihak, dan hak untuk diadili tanpa penundaan yang tidak semestinya. Sedangkan teori-teori terkait sistem peradilan pidana yang dimaksud adalah terkait *inquisitor* dan *adversarial* sistem, dan model sistem peradilan *crime control* dan *due process model*, khususnya terkait hal-hal yang berhubungan dengan pola koordinasi penyidik dan penuntut umum serta *check and balances* dalam penggunaan kewenangan aparat penegak hukum.

F. VARIABEL PENELITIAN

Berdasarkan standar-standar yang telah diuraikan diatas, penelitian ini akan menelusuri fakta-fakta yang relevan dengan menguraikan variabel-variabel yang diperoleh dari berbagai sumber informasi, diantaranya :

1. Jumlah perkara yang disidik oleh penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia sepanjang tahun 2012 s.d. 2014.
2. Jumlah perkara yang diberitahukan penyidikannya oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia kepada Kejaksaan Agung sepanjang 2012 s.d. 2014.
3. Jumlah perkara yang menggantung dalam tahap prapenuntutan sepanjang

2012 s.d. 2014.

4. Jumlah perkara yang dihentikan oleh penyidik sepanjang 2012 s.d. 2014.

G. STRUKTUR LAPORAN

Untuk memudahkan dalam memahami penelitian ini, kami menyusunnya kedalam empat bab, yaitu :

BAB 1 Pendahuluan : Bab ini mendeskripsikan latar belakang, tujuan dan metode penulisan, serta kerangka konseptual dan struktur laporan yang akan disajikan.

BAB 2 Pelaksanaan Prapenuntutan : Bab ini mendeskripsikan hasil temuan kami berdasarkan sumber-sumber informasi yang telah kami telusuri. Dalam bab ini, hasil-hasil temuan akan digambarkan dalam bentuk tabel dan grafik.

BAB 3 Analisis : Bab ini akan mengaitkan hasil temuan dengan standar HAM dan ketentuan perundang-undangan yang relevan beserta pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dari temuan-temuan tersebut.

BAB 4 Kesimpulan : Bab ini akan merangkum hasil-hasil temuan dan analisis kami untuk kemudian mengajukan rekomendasi mengenai apa yang dapat dilakukan oleh pemangku kebijakan dan atau pihak-pihak terkait untuk memperbaiki situasi yang ada.

BAB II

PELAKSANAAN PRAPENUNTUTAN

A. ALUR PRAPENUNTUTAN

Makna prapenuntutan secara implisit dalam KUHAP tersebut didefinisikan dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-36/A/JA/09/2011 tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum yaitu sebagai tindakan penuntut umum untuk mengikuti perkembangan penyidikan, setelah menerima pemberitahuan dimulainya penyidikan dari penyidik, mempelajari atau meneliti kelengkapan berkas perkara hasil penyidikan yang diterima penyidik serta memberikan petunjuk guna dilengkapi oleh penyidik untuk dapat menentukan apakah berkas perkara tersebut lengkap atau tidak.

Dengan demikian dapat disimpulkan, baik dari ketentuan-ketentuan dalam KUHAP dan Peraturan Jaksa Agung, pada dasarnya prapenuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk:

1. Mengikuti perkembangan penyidikan
2. Menerima berkas perkara
3. Mempelajari dan meneliti berkas perkara, dan
4. Memberikan petunjuk kepada penyidik untuk melengkapi berkas perkara

Pintu masuk dimulainya prapenuntutan adalah dengan diberitahukannya penyidikan yang dilakukan oleh penyidik kepada penuntut umum atau disebut dengan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). Dalam KUHAP disebutkan bahwa SPDP diberikan segera setelah penyidik mulai melakukan penyidikan. Setelah penyidik menyampaikan SPDP, kejaksaan akan menindaklanjuti dengan menunjuk penuntut umum untuk mengikuti perkembangan penyidikan atau dikenal dengan Jaksa Peneliti. Sebagaimana sempat disinggung pada Bab 1 tentang penyidikan, SPDP memiliki fungsi penting dalam proses peradilan pidana. Tanpa SPDP, penuntut umum tidak dapat mengetahui penyidikan yang dilakukan oleh penyidik, dan tentunya mengakibatkan

penuntut umum tidak dapat mengikuti perkembangan penyidikan dan juga membuat koordinasi antara penyidik dan penuntut umum menjadi tidak maksimal.

Setelah penyidik merasa selesai melakukan penyidikan, hasil penyidikan yang disusun dalam bentuk berkas perkara kemudian diserahkan kepada penuntut umum untuk diteliti apakah sudah memadai untuk dilakukan penuntutan. Tahap ini disebut sebagai tahap penelitian berkas perkara.

Tahap penelitian berkas perkara akan sampai pada 3 (tiga) kemungkinan, yaitu:

1) Penuntut umum berpendapat berkas sudah lengkap

Bila berkas perkara sudah dinyatakan lengkap, maka penuntut umum mengeluarkan surat P-21 yang berarti berkas perkara dinyatakan lengkap. Dengan diterimanya berkas perkara oleh penuntut umum, maka tanggungjawab yuridis atas penanganan perkara tersebut beralih dari penyidik kepada penuntut umum.

2) Penuntut umum berpendapat berkas perkara merupakan tindak pidana tetapi belum lengkap

Apabila berkas perkara dari penyidik dinyatakan belum lengkap, maka penuntut umum memberitahukan dan mengembalikan berkas perkara kepada penyidik dengan disertai petunjuk terkait apa yang harus dilengkapi oleh penyidik. Penyidik dalam waktu 14 hari sudah harus menyampaikan kembali berkas perkara kepada penuntut umum.

Bila penuntut umum setelah menerima kembali berkas yang telah dilengkapi oleh penyidik berpendapat bahwa berkas perkara telah lengkap, maka penuntut umum selanjutnya melakukan tindakan sebagaimana dijelaskan dalam poin (1), namun bila penuntut umum berpendapat bahwa berkas perkara belum dilengkapi sesuai petunjuk penuntut umum, maka penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik untuk dilengkapi kembali. Tahapan ini yang dalam praktik dikenal dengan istilah “bolak-balik berkas perkara”.

3). Penuntut umum berpendapat bahwa berkas perkara bukan tindak pidana.

Apabila ternyata setelah menerima berkas perkara dari penyidik, setelah dilakukan penelitian penuntut umum berpendapat bahwa berkas perkara bukan tindak pidana maka penuntut umum akan menyampaikan pendapatnya tersebut kepada penyidik.

Selanjutnya, apabila berkas perkara hasil penyidikan dianggap lengkap oleh penuntut umum, berdasarkan Surat Edaran Jaksa Agung Nomor B-401/E/9/93 perihal pelaksanaan tugas prapenuntutan, penuntut umum bertugas untuk melanjutkan proses dengan penelitian tersangka dan barang bukti pada tahap penyerahan tanggungjawab atas tersangka dan barang bukti.

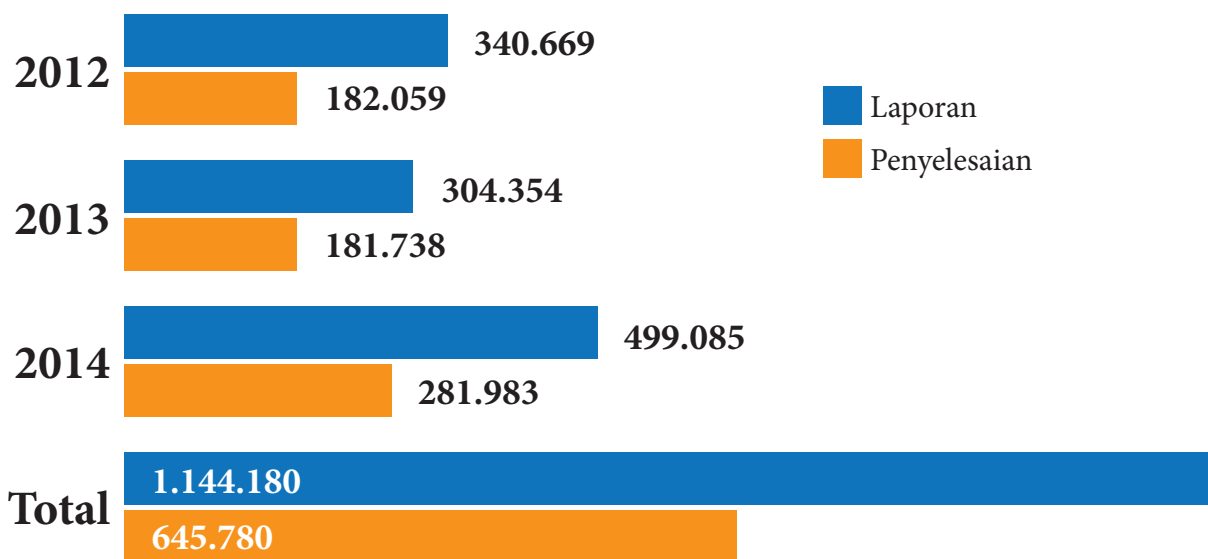
Dalam mekanisme prapenuntutan ini secara normatif juga dikenal suatu mekanisme yang mungkin dilakukan namun pada praktiknya sangat jarang digunakan, yaitu tindakan penuntut umum melaksanakan pemeriksaan tambahan. Pemeriksaan tambahan adalah tindakan penuntut umum melengkapi berkas perkara sendiri dalam hal penyidik tidak mampu memenuhi petunjuk untuk melengkapi penyidikan dari penuntut umum.

B. KELALAIAN MENYAMPAIKAN SURAT PEMBERITAHUAN DIMULAINYA PENYIDIKAN (SPDP)

Pemberitahuan penyidikan atau penyampaian SPDP dari penyidik kepada penuntut umum adalah prosedur administratif yang memegang peranan penting dalam proses peradilan pidana, karena fungsinya sebagai sarana *check and balance*, bentuk transparansi dan akuntabilitas penyidikan, dan pintu masuk mekanisme prapenuntutan. Akan tetapi, kenyataannya, begitu banyak penyidikan yang tidak diberitahukan oleh penyidik kepada penuntut umum. Dari data yang diperoleh sepanjang tahun 2012-2014, tercatat ratusan ribu perkara yang disidik namun tidak disampaikan pada penuntut umum.

Untuk melihat berapa banyak jumlah perkara yang disidik namun tidak diberitahukan kepada penuntut umum, penulis akan membandingkan jumlah SPDP yang diterima oleh Kejaksaan terbatas pada ruang lingkup bidang tindak pidana umum sepanjang tahun 2012 sampai dengan 2014 dengan jumlah perkara yang disidik oleh penyidik kepolisian negara republik Indonesia. SPDP yang diterima oleh Kejaksaan terbatas pada bidang pidana umum dikarenakan hampir sebagian besar tindak pidana yang disidik, pemberitahuan penyidikannya disampaikan pada kejaksaan dalam ruang lingkup bidang tindak pidana umum.

Sepanjang tahun 2012 sampai dengan 2014, Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia melakukan penyidikan paling tidak terhadap sebanyak 645.780 perkara dari total 1.144.108 laporan yang diterima.²

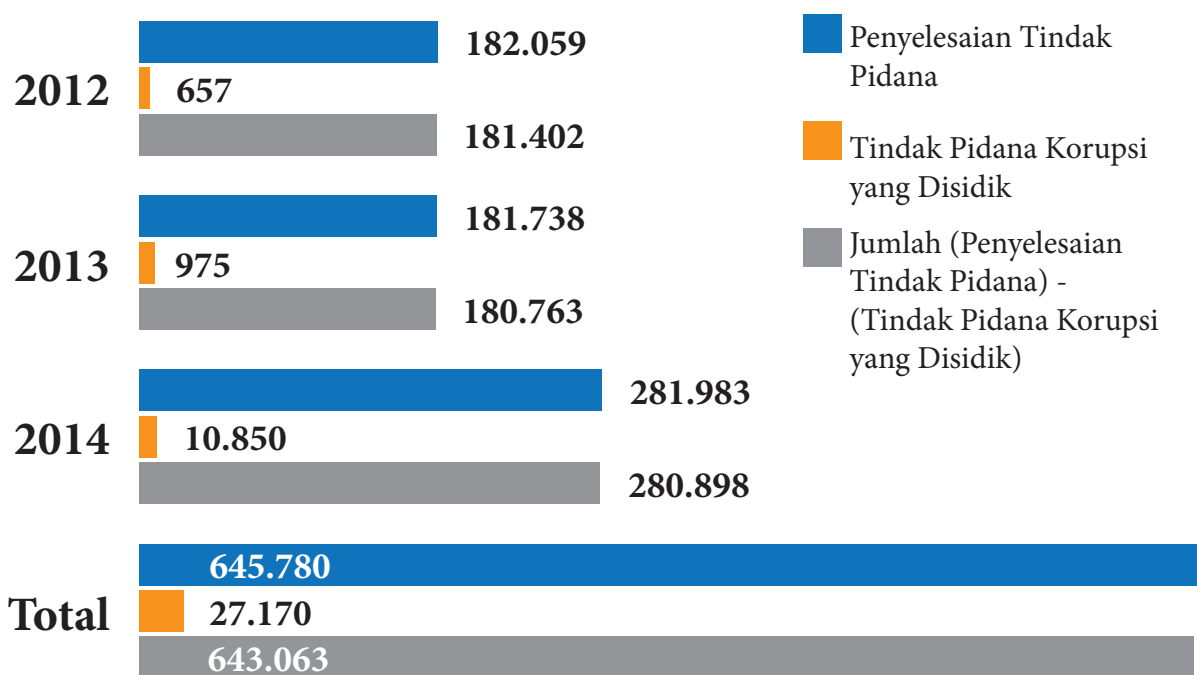


Bagan 1. TABEL JUMLAH LAPORAN DAN PENYELESAIAN TINDAK PIDANA KEPOLISIAN RI

Untuk mendapatkan perbandingan antara perkara yang disidik dengan SPDP yang diterima oleh Kejaksaan ruang lingkup pidana umum, maka total perkara yang disidik tersebut harus dikurangi terlebih dahulu dengan jumlah perkara korupsi yang disidik sepanjang tahun 2012 sampai dengan 2013. Hal ini perlu dilakukan karena perkara korupsi yang disidik kepolisian, SPDP nya disampaikan ke kejaksaan dalam

² “Refleksi Akhir Tahun Kinerja Polri Tahun 2015”, h. 14.

ruang lingkup bidang tindak pidana khusus. Sepanjang 2012 sampai dengan 2014, total penyidik kepolisian menyidik 2717 perkara, sehingga total perkara yang disidik sebanyak kurang lebih 645.780 harus dikurangi dengan 2717 perkara korupsi yang disidik, dan hasilnya adalah 643.063 perkara yang semestinya diberitahukan penyidikannya ke Kejaksaan dan tercatat dalam ruang lingkup bidang tindak pidana umum kejaksaan.



BAGAN 2. TOTAL PERKARA YANG DISIDIK DALAM RUANG LINGKUP PIDANA UMUM

Total perkara yang disidik oleh penyidik Kepolisian ini, semestinya berjumlah lebih sedikit dari SPDP yang diterima oleh Kejaksaan, karena Kejaksaan dalam ruang lingkup bidang tindak pidana umum tidak hanya menerima SPDP dari penyidik Kepolisian, melainkan juga dari penyidik PPNS dan penyidik lain diluar kepolisian. Namun faktanya, jumlah SPDP yang diterima kejaksaan dalam ruang lingkup bidang pidana umum dalam jangka waktu 2012 sampai dengan 2014 hanya berjumlah 386.766 perkara. Berarti, sepanjang tahun 2012 sampai dengan tahun 2014, dengan mengurangi total perkara yang dilakukan penyidikan oleh penyidik kepolisian dengan SPDP yang diterima oleh Kejaksaan, **maka**

terdapat paling sedikit 255.618 perkara yang dilakukan penyidikan, namun tidak diberitahukan atau tidak ada SPDP yang disampaikan kepada penuntut umum.



Bagan 3. RUMUS SPDP KEJAKSAAN

C. PERKARA TERGANTUNG DI PRAPENUNTUTAN

Seperti yang sudah dijelaskan pada bagian alur prapenuntutan, salah satu bagian tak terpisahkan dari prapenuntutan adalah mekanisme penyerahan berkas hasil penyidikan kepada penuntut umum untuk diteliti dan kemudian ditentukan apakah sudah lengkap, atau perlu dilengkapi kembali oleh penyidik. Selain dari temuan penulis berupa banyaknya perkara yang disidik namun tidak diberitahukan kepada penuntut umum, ternyata untuk perkara yang penyidikannya diberitahukan kepada penuntut umum juga mengalami permasalahan dalam mekanisme prapenuntutan.

Sepanjang tahun 2012 sampai dengan tahun 2014, penyidik menyerahkan total berkas perkara hasil penyidikan ke penuntutan umum mencapai total kurang lebih 353.500 perkara. Dengan diserahkannya berkas perkara ke penuntut umum, maka penuntut umum akan meneliti berkas perkara tersebut, apakah sudah cukup untuk dilakukan penuntutan atau perlu dilengkapi oleh penyidik. bila penuntut umum merasa berkas perkara perlu dilengkapi, maka penuntut umum akan mengembalikan berkas perkara ke penyidik dengan memberikan petunjuk terkait hal-hal yang harus dilengkapi. Proses ini akan berulang sampai penuntut umum merasa hasil penyidikan sudah cukup.

Dari total perkara yang melewati proses tersebut, ternyata ditemukan **kurang lebih 44.273 berkas perkara yang tidak dapat dilengkapi penyidik dan tidak**

dikembalikan ke penuntut umum sepanjang tahun 2012-2014. Dengan rincian 14.442 perkara pada tahun 2012, 18.777 perkara pada tahun 2013, dan 11.054 perkara pada tahun 2014.

Secara teoritis, memang tidak mesti setiap perkara yang disidik harus dinyatakan lengkap oleh penuntut umum dan dilanjutkan ke tahap penuntutan. Akan tetapi, jumlah sebesar 44.273 perkara tersebut, dengan mengacu pada ketentuan dalam Pasal 138 Ayat 2 KUHP, penyidik seharusnya wajib melengkapi petunjuk untuk melengkapi berkas perkara dalam jangka waktu 14 hari dan menyerahkannya kembali ke penuntut umum. Apabila ternyata penyidik tidak mampu melengkapi, maka penyidik seharusnya demi menjamin kepastian hukum mengambil sikap untuk menghentikan penyidikan perkara tersebut. Akan tetapi, angka penghentian penyidikan yang diperoleh sepanjang tahun 2012 sampai dengan 2014 berjumlah sangat jauh dari total perkara yang tidak mampu dilengkapi penyidik, yaitu hanya sejumlah 2712 perkara, atau 6,1% dari perkara yang tidak mampu dilengkapi dan tidak dikembalikan oleh penyidik.

BAB III

ANALISIS

Dalam Bab II telah dijelaskan mengenai adanya fakta bahwa terdapat paling sedikit 255.618 berkas perkara penyidikan yang tidak disertai dengan SPDP selama kurun waktu dari tahun 2012 sampai dengan 2014. Selain itu, juga ditemukan bahwa terdapat setidaknya 44.273 berkas perkara yang menggantung di tahapan prapenuntutan selama kurun waktu yang sama. Munculnya permasalahan-permasalahan dalam Bab II akan dijadikan sebagai bahan analisis untuk meninjau, apa sebenarnya yang menjadi pokok permasalahan dari tidak maksimalnya mekanisme pemberian SPDP antara penyidik dan penuntut umum serta bagaimana sebenarnya efektifitas hubungan antara penyidik dan penuntut umum dalam kerangka sistem peradilan pidana terpadu di Indonesia. Untuk membaca permasalahan ini dengan lebih komprehensif, penulis juga akan menganalisis dampak atau implikasi dari ketiadaan hubungan yang berjalan baik antara penyidik dan penuntut umum dari sudut pandang tersangka dan korban.

Pendekatan pada bagian analisis ini, akan pula menguraikan terkait tidak berjalannya prapenuntutan, apakah disebabkan oleh suatu sistem dalam kerangka KUHAP yang salah atau hanya sekedar merupakan permasalahan implemementasi di lapangan. Dengan adanya jawaban akan hal ini, maka menjadikan suatu gambaran kedepannya bagaimana idealnya kerangka hubungan sistem peradilan pidana terpadu, khususnya penyidik dan penuntut umum.

3.1 Tidak Dilaksanakannya Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan oleh Penyidik (Permasalahan norma atau Implementasi?)

Angka sebesar kurang lebih 255.618 berkas perkara yang tidak diberitahukan penyidikannya kepada penuntut umum dalam kurun waktu 2012-2014 tentu bukan merupakan angka yang kecil. KUHAP sudah mengatur bahwa setiap peristiwa yang diduga tindak pidana dan dilakukan penyidikan, maka penyidik seharusnya memberitahukan hal itu kepada penuntut umum. Pengaturan ini diatur pada Pasal

109 Ayat (1) KUHAP, yaitu: “dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum”.

Sekalipun KUHAP sudah mengatur mengenai mekanisme pemberitahuan penyidikan dari penyidik kepada penuntut umum, namun bila melihat pada fakta begitu besarnya pelanggaran penyampaian pemberitahuan penyidikan, penulis berpendapat bahwa salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya hal tersebut adalah karena masih terdapatnya ketidakjelasan pengaturan dalam norma Pasal 109 Ayat (1). Ketidakjelasan tersebut diantaranya meliputi tidak adanya kejelasan mengenai jangka waktu pasti kapan SPDP harus diserahkan, tidak adanya kejelasan mengenai kewajiban pemberitahuan penyidikan dan akibat dari tidak dilaksanakannya pemberitahuan penyidikan.

1) KUHAP tidak mengatur jangka waktu secara pasti akan penyerahan SPDP

Secara normatif memang KUHAP tidak mengatur dengan jelas mengenai kapan sebenarnya jangka waktu diberikannya SPDP. Pasal 109 Ayat 1 KUHAP, hanya mengatur bahwa pengiriman SPDP dilakukan “setelah mulai melakukan penyidikan penyidikan”, tanpa adanya batasan waktu yang pasti.

Salah satu contoh kasus yang menarik dan relevan terkait pemberian SPDP ialah Kasus Risma (Wali Kota Surabaya). Penyidik telah menerbitkan sprindik tertanggal sejak 25 Mei 2015, namun penyidik baru memberikan SPDP ke penuntut umum hampir berbarengan dengan surat tembusan SP3 (Surat Perintah Penghentian Penyidikan) yakni, sekitar tanggal 30 September 2015.³ Hal ini menimbulkan kegaduhan antara penyidik Polda Jawa Timur dengan Kejaksaan Tinggi Jawa Timur saat itu, di satu sisi penyidik mengatakan bahwa kasus Risma telah diberhentikan (SP-3), namun di sisi lain penuntut umum mengatakan bahwa dirinya baru menerima SPDP dari pihak kepolisian.

³ “Inilah Kronologi Kasus Risma”, diakses dari http://surabaya.tribunnews.com/2015/10/23/inilah-kronologi-kasus-risma_pada_tanggal_23_Oktober_2015

Situasi ini menimbulkan adanya perbedaan pandangan antara Polda Jawa Timur dengan Kejaksaan Tinggi Jawa Timur dalam menyikapi kasus Risma. Menyikapi permasalahan ini, Jaksa Agung berkomentar:

*“Apabila ternyata kasus tersebut akan dihentikan (SP3), untuk alasan apa dikirimkannya SPDP. Direskrimum (Polri) mengatakan baru digelar dan dihentikan. Kalau tidak ada niatan dilanjutkan, kenapa dikirmkan SPDP tanggal 30 September? **Kenapa tidak setelah sprindik**. Kalau ada niatan dihentikan mending tidak usah dikirimkan sekalian, biar kami tidak perlu tahu.”⁴*

Apabila merujuk pada perkataan Jaksa Agung, secara tersirat mengatakan bahwa sebenarnya setelah sprindik tersebut telah dikeluarkan maka seharusnya SPDP juga harus diserahkan kepada pihak penuntut umum. Perbedaan pandangan terkait jangka waktu ini telah menjadi suatu permasalahan sejak KUHAP terbentuk. Akar permasalahannya adalah karena KUHAP memang tidak memuat kejelasan waktu penyerahan SPDP.

Terkait kekosongan norma KUHAP ini sebenarnya telah dicoba “diperbaiki” melalui Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Kehakiman RI, Jaksa Agung RI, dan Kepala Kepolisian RI (MAKEHJAPOL) Nomor KMA/003/SKBAV/1998, Nomor : M-02.PW.07.03 Tahun 1998, Nomor: KEP/007/JA/2/1998/ dan Nomor: KEP/02/II/1998. Dalam Poin 4 Huruf e disebutkan:⁵

“Perlu ditentukan secara limitatif dalam pengiriman SPDP oleh penyidik yaitu selambat-lambatnya 3 (tiga) hari sejak diterbitkan Surat Perintah Penyidikan dan untuk daerah terpencil selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari.”

Pada tahun 2010, kembali dilakukan upaya untuk mengisi kekosongan pengaturan dalam KUHAP melalui Peraturan Bersama Ketua Mahkamah

⁴ “Jaksa Agung : Untuk Apa SPDP Kalau Mau SP3 ?” , diakses dari <http://www.sinarharapan.co/news/read/151027094/-jaksa-agung-untuk-apa-spdp-kalau-mau-sp3-> , pada tanggal 27 Oktober 2015

⁵ Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Kehakiman RI, Jaksa Agung RI, dan Kepala Kepolisian RI (MAKEHJAPOL) Nomor KMA/003/SKBAV/1998, Nomor : M-02.PW.07.03 Tahun 1998, Nomor: KEP/007/JA/2/1998/ dan Nomor: KEP/02/II/1998, Poin 4 Huruf e.

Agung RI, Menteri Kehakiman RI, Jaksa Agung RI, dan Kepala Kepolisian RI (MAKEHJAPOL) pada tahun 2010⁶, yang menegaskan kembali bahwa:

*“Penyampaian SPDP oleh kepolisian kepada Jaksa Penuntut Umum ketika Kepolisian mulai melakukan penyidikan. SPDP dikirimkan **tidak** bersamaan dengan permintaan perpanjangan penahanan dan atau berkas perkara.”*

Akan tetapi, tentu menjadi suatu pertanyaan, bagaimana kekuatan hukum dan efektifitas dari sebuah peraturan bersama MAKEHJAKPOL ? Bagaimana daya laku dan daya gunanya dalam sistem peradilan pidana terpadu?. Meskipun upaya menjawab permasalahan mengenai kapan jangka waktu penyampaian SPDP dalam KUHAP telah dilakukan melalui peraturan bersama sejak tahun 1998, dan kembali diupayakan pada tahun 2010, namun faktanya masih menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2012-2014, terdapat kurang lebih 39.75% perkara yang disidik oleh penyidik kepolisian, tidak diberitahukan penyidikannya.

2) KUHAP tidak mewajibkan penyidik untuk menyerahkan SPDP kepada penuntut umum

Secara normatif Pasal 109 Ayat 1 KUHAP juga tidak mengatur secara jelas perihal kewajiban penyidik untuk memberitahukan penyidikan ke penuntut umum. Ketidakjelasan inipun sebenarnya telah coba “diperbaiki” melalui Instruksi Bersama Jaksa Agung dan Kapolri tanggal 6 Oktober 1981 yang mengamanatkan bahwa SPDP merupakan mutlak harus ada sebagai bentuk hubungan fungsional dan instansional antara penyidik dan penuntut umum. Selain itu, Mahkamah Agung juga pernah mengeluarkan fatwa berdasarkan Rapat Kerja MA RI-Depkeh tertanggal 15 s/d 19 Februari 1982 yang menyebutkan:

⁶ Peraturan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Kehakiman RI, Jaksa Agung RI, dan Kepala Kepolisian RI (MAKEHJAPOL) Nomor 099/KMA/SKB/V/2010, Nomor: M.HH-35.UM.03.01 Tahun 2010. KEP-059/A/JA/05/2010, dan Nomor B/14/V/2010.

“Kewajiban penyidik untuk memberikan SPDP kepada penuntut umum sebagai tugas yustisial yang bersifat imperatif”⁷

Begitu pula dengan Forum MAKEHJAKPOL Tahun 1998 maupun tahun 2010, mengamanatkan harus adanya SPDP dari penyidik kepada penuntut umum. Namun kembali lagi, permasalahannya ialah seberapa kuat pengaturan-pengaturan tersebut dapat mengatur kekosongan norma yang ada di KUHAP. Penafsiran akan norma Pasal 109 Ayat 2 KUHAP menjadikan suatu kebutuhan penting untuk menjawab adanya kekosongan-kekosongan yang timbul dari pengaturan KUHAP.

Merefleksikan kembali pada pertanyaan awal, apakah tidak berjalannya penyampaian SPDP disebabkan oleh suatu ketidakjelasan norma atau implementasi lapangan. Maka penulis menganggap dua variabel tersebut saling mendukung untuk tidak berjalannya penyampaian SPDP dari penyidik ke penuntut umum. Namun akar permasalahan ini sebenarnya berangkat dari ketidakjelasan norma KUHAP dalam mengatur pelaksanaan lembaga pemberitahuan dimulainya penyidikan tersebut. Secara normatif, KUHAP tidak memberikan suatu batasan yang jelas akan kewajiban dari Pemberian SPDP dan tenggat waktu pengiriman SPDP. Kekaburan ini menimbulkan banyaknya persepsi yang berbeda di kalangan akademisi maupun aparat penegak hukum dalam memahami Pasal 109 Ayat 1 KUHAP.

Ketidakjelasan norma Pasal 109 Ayat 2 KUHAP semakin diperparah dengan tidak adanya itikad baik dari penyidik untuk memberitahu penuntut umum bahwa telah dilakukan penyidikan. Sekalipun secara norma Pasal 109 Ayat 2 KUHAP tidak mengatur secara jelas, tetapi dengan telah ada kesepakatan

⁷ Hasil Rapat Kerja Mahkamah Agung RI Depkeh dengan Kepala Pengadilan Tinggi tanggal 15 s.d. 19 Februari 1982. Lihat juga: Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Penyidikan dan Penuntutan)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1985), h.130.

melalui forum MAKEHJAPOL maka seharusnya penyidik dengan itikad baik dapat mengikuti ketentuan *a quo*.

Pada bagian berikutnya, akan dijelaskan terkait pentingnya penuntut umum untuk mengetahui suatu penyidikan sedari awal. Oleh karenanya, pada Sub-bab berikutnya penulis akan memulai, bagaimana urgensi SPDP dalam suatu sistem peradilan pidana terpadu. Selain itu juga akan ditinjau implikasi yang timbul dari tidak berjalannya penyerahan SPDP dari penyidik kepada penuntut umum.

3.2 Peran Vital Pemberitahuan Penyidikan oleh Penyidik kepada Penuntut Umum

Dalam upaya menanggulangi kejahatan di setiap negara keterpaduan antara para penegak hukum merupakan suatu hal yang sangat penting bahkan ketiadaan keterpaduan merupakan salah satu faktor penyebab gagalnya pemberantasan kejahatan. Hubungan yang terpadu antara polisi dan jaksa dalam sistem peradilan pidana terutama pada tahap praadjudikasi sangatlah penting dalam penyelesaian perkara pidana. Oleh karenanya, penulis akan menguraikan pentingnya suatu SPDP dari dua pendekatan, yakni (1) Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan (2) Sebagai Bentuk Pengawasan Horizontal

(1) Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan Sebagai Pintu Masuk SPP Terpadu

Sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) merupakan model yang ingin dimiliki oleh sistem peradilan pidana Indonesia. Penggunaan istilah (*integrated criminal justice system*) dimulai oleh pandangan akademisi Jepang, yaitu Hiroshi Ishikawa yang menegaskan komponen-komponen fungsi dalam sistem peradilan pidana walaupun fungsinya berbeda-beda dan berdiri sendiri harus mempunyai tujuan dan persepsi yang sama sehingga merupakan kekuatan yang utuh yang saling mengikat, yang

diistilahkan sebagai *integrated approach* dalam sistem peradilan pidana.⁸ *Integrated approach* tersebut sebenarnya digambarkan oleh KUHAP dengan adanya terintegrasi/keterpaduan pada komponen-komponen unsurnya (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan masyarakat).

Suatu gambaran tentang keterpaduan ini dapat dimisalkan pada suatu arloji, di mana masing-masing roda-roda kecil didalamnya, saling bekerja sama dengan fungsi masing-masing yang berbeda. Akan tetapi, sekalipun berbeda mempunyai tujuan yang sama, yaitu “arloji yang menunjukkan waktu yang tepat”. Masing-masing komponen harus cermat dan kuat dalam menjaga keseimbangan kerja satu dengan yang lainnya.⁹

Oleh karenanya, proses peradilan pidana terpadu merupakan suatu rangkaian kesatuan yang menggambarkan peristiwa-peristiwa yang maju secara teratur mulai dari tahap penyidikan sampai dengan terpidana kembali ke masyarakat. Apabila digambarkan:

Bagan Tujuan Sistem Peradilan Pidana

T= Tujuan SPP (keadilan bagi masyarakat)
t-1; t-2 ;t-3 ;t-4 = tujuan dari masing-masing intitusi,
maka T adalah penambahan dari > t-1+t-2+t-3+t-4

Keterpaduan berarti bahwa kerjasama dari masing-masing institusi (t-1+t-2+t-3+t-4) untuk mencapai tujuan besar yakni tercapainya keadilan bagi masyarakat. Dimulai dari tahapan Pra adjudikasi yakni keselarasan antara penyidik dan penuntut umum dalam merumuskan penyidikan dan penuntutan. Selanjutnya, pengadilan sebagai penguji kebijakan penyidikan dan penuntutan

⁸ Hal ini dikemukakan Hiroshi Ishikawa sebagaimana dikutip dalam M.Faal, *Penyaringan Perkara Pidana oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Cetakan I, (Jakarta:Pradnya Paramitha, 1991), h.26

⁹ Mardjono Reksodiputro, *Hak asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, (Jakarta:Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia), h. 95.

yang menentukan apakah benar terdapat alasan untuk menjatuhkan pidana. Terakhir, ialah pihak Kementerian Hukum dan Ham melalui Direktorat Jenderal Pemasyarakatan sebagai pihak yang bertugas menjalankan pemidanaan dengan tujuan mengembalikan seorang terpidana ke lingkungan masyarakat (reintegrasi).

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa di dalam sistem peradilan pidana terpadu terkandung unsur interaksi, interkoneksi, dan interelasi antara masing-masing subsistem yaitu penyidik, penuntut umum, pengadilan, dan lapas. Dengan adanya sistem peradilan pidana terpadu, masing-masing subsistem menjadi saling terkait dan bukan lagi menjadi bagian yang terpisah-pisah. Oleh sebab itu, adanya unsur interaksi, interkoneksi, dan interelasi adalah hal yang utama dalam sistem peradilan pidana terpadu.

Namun menurut Mardjono Reksodiputro, dari komponen-komponen di atas, ternyata kebutuhan keterpaduan antar subsistem yang terpenting terdapat pada tahapan pra adjudikasi (penyidikan-penuntutan), karena tahapan adjudikasi (pengadilan) sebenarnya dibatasi oleh kebijakan yang dikeluarkan pada tahapan pra adjudikasi.¹⁰ Apabila kita menggunakan kembali tabel di atas dan kita asumsikan bahwa t-1 adalah penyidik, t-2 merupakan pihak penuntut umum, maka akan terlihat tindakan yang dilakukan oleh t-2 adalah suatu hasil dari proses yang dikeluarkan oleh t-1, yakni penyidik. Maka menjadi kebutuhan agar t-2 (penuntut umum) dapat mengetahui tindakan-tindakan yang dilakukan oleh t-1 (penyidik) selama proses tersebut dilakukan agar didapatkan keluaran hasil yang memuaskan dan dapat diolah lebih lanjut oleh t-2 (penuntut umum). Akan tetapi, pertanyaannya ialah bagaimana cara penuntut umum dapat mengetahui tindakan-tindakan yang dilakukan oleh penyidikan. Bahkan pertanyaan yang paling mendasar, bagaimana penuntut umum dapat mengetahui bahwa suatu perkara telah dilakukan suatu tindakan penyidikan yang bersifat pro justisia yang dilakukan oleh penyidik?

¹⁰ *Ibid.*, h. 94.

Mekanisme penyampaian SPDP adalah sarana dimulainya interaksi, interkoneksi, dan interelasi antara penyidik dan penuntut umum. Melalui SPDP penuntut umum dapat mengetahui adanya penyidikan yang dilakukan oleh penyidik. Setelah kewajiban memberitahukan penyidikan dari penyidik telah dilakukan, selanjutnya penuntut umum berkewajiban untuk mengikuti penyidikan serta memberikan arahan yang tepat kepada penyidik dalam mengumpulkan bukti yang sesuai dengan perbuatan pidana yang dilakukan. Kendati demikian, peran penuntut umum dalam sistem peradilan pidana di Indonesia masih bersifat pasif, dalam artian menunggu penyidik selesai melakukan penyidikan, baru kemudian dapat memberikan petunjuk kepada penyidik.

Pemberitahuan penyidikan dari penyidik kepada penuntut umum seolah-olah hanya terlihat sebatas prosedur administratif, namun pada dasarnya SPDP merupakan gerbang utama SPP terpadu, yang lebih dari sekedar ketertiban administrasi semata. Dalam hal ini penulis mengilustrasikan, apabila suatu kasus berjalan tanpa adanya SPDP namun pada tahapan berikutnya antar masing-masing subsistem saling terkoneksi dan koordinasi, penulis memandang prinsip *integrated criminal justice system* tetaplah tidak berjalan dengan efektif. Hal ini dikarenakan secara sistem, suatu proses peradilan pidana terpadu diawali dengan keterpaduan t-1 dan t-2, yang di mana tahapan awal dari keterpaduan antara t-1 dan t-2 ialah adanya penyampaian SPDP. Maka menjadi suatu hal yang tidak logis, jika akademisi atau aparat penegak hukum mengatakan bahwa suatu perkara telah melalui prinsip *integrated criminal justice system*, tetapi gerbang utama dari mulainya suatu prinsip tersebut tidak dilakukan (penyampaian SPDP).

Jika sistem peradilan pidana terpadu dianalogikan sebagai rumah, SPDP merupakan gerbang/pintu satu-satunya dari rumah (sistem peradilan pidana) tersebut. Dari analogi tersebut, bagaimana mungkin seseorang bisa masuk ke dalam rumah tanpa melalui pintu tersebut. Penggambaran inilah yang menunjukkan betapa urgensinya penyerahan SPDP dari penyidik kepada

penuntut umum dalam suatu kerangka Sistem peradilan pidana terpadu.

Berangkat dari pembahasan sebelumnya, berupa terdapat 255.618 perkara yang disidik dan tidak diberitahukan penyidikannya pada penuntut umum, mengindikasikan bahwa sistem peradilan pidana terpadu tidak berjalan dengan baik. Menurut Mardjono Reksodiputro, hal ini membawa suatu konsekuensi¹¹, yakni:

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 subsistem dari sistem peradilan pidana);
3. Karena tanggung jawab masing-masing instansi sering kurang jelas pembagiannya, maka setiap instansi tidak terlalu memerhatikan efektifitas menyeluruh dari pelaksanaan sistem peradilan pidana

(2) SPDP Sebagai bentuk Pengawasan Horizontal terhadap penyidikan

Setelah sebelumnya dibahas mengenai peran SPDP dalam sistem peradilan pidana terpadu, maka kita akan meninjau seberapa besar pengaruh SPDP terhadap pengawasan tindakan-tindakan para penyidik dalam melakukan penyidikan. Penulis memberikan suatu contoh, apabila seorang tersangka pada tahap penyidikan mengalami kekerasan dari penyidik, siapa pihak yang dapat mengontrol tindakan *abuse of power* yang dilakukan oleh penyidik? Haruskah seorang penuntut umum seharusnya mengetahui adanya tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penyidik?. Penuntut umum didalam menjalankan kewenangan penuntutannya sebenarnya dibebani suatu tanggungjawab untuk memastikan bahwa bukti yang diperoleh adalah didapatkan secara sah dan tidak melawan hukum, karena nantinya penuntut umum yang berkewajiban untuk membuktikan suatu perkara ke persidangan.

¹¹ Reksodiputro, *Op.cit.*, h. 93.

Oleh sebab itu, seharusnya penuntut umum diharuskan mengawasi tindakan-tindakan/*treatment* seperti apa yang dilakukan penyidik terhadap tersangka maupun alat bukti yang lainnya.

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh penuntut umum terhadap penyidik tersebutlah yang dikatakan sebagai pengawasan horizontal dalam KUHAP. Dengan adanya SPDP, penuntut umum akan mengetahui jika suatu perkara telah mulai dilakukan penyidikan, sehingga penuntut umum dapat menunjuk jaksa peneliti (P-16A) yang bertugas mengawasi jalannya penyidikan. Sebelum jauh membahas itu, penulis pertama-tama akan terlebih dahulu akan mengkaji, mengapa pengawasan secara horizontal adalah hal penting dalam sistem peradilan pidana.

Salah satu ciri dari negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara. Pembatasan ini dilakukan dengan cara menerapkan pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan secara horizontal. Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisahkan-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *check and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan mengendalikan satu dengan yang lainnya. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

Merujuk pada sistem peradilan pidana saat ini, antara penyidik dan penuntut umum seolah-olah terpisah dalam suatu subsistem yang terkotak-kotak (kompartemen). Pengkotak-kotakan ini memberikan peran penyidik pada posisi yang sangat sentral serta dapat memonopoli penuh kebijakan kriminal pada tahap penyidikan. Posisi yang sangat sentral dan dominan dalam penyidikan, secara teoritis akan menimbulkan adanya potensi korupsi dan penyalahgunaan kewenangan. Sekalipun terdapat ruang pengawasan melalui mekanisme praperadilan, namun sifat hakim parperadilan adalah *post factum*,

sehingga hakim praperadilan bersifat pasif menunggu adanya permohonan atau komplain dari pihak yang merasa dirugikan. Hal ini berbeda jika penuntut umum juga diposisikan sebagai pengawas penyidikan, yang di mana posisi penuntut umum dalam mengawasi akan bersifat aktif dan mengikuti jalannya penyidikan dari waktu ke waktu.

Posisi penyidik yang dominan dan tersentralisasi dalam melakukan suatu penyidikan sebenarnya juga telah bertentangan dengan semangat sistem peradilan pidana kedepannya yang menuju *due process of model*. Menurut Romli Atmasasmita, *due process of model* mengandung suatu nilai, salah satunya:

“[P]roses 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.”¹²

Merujuk pada pendapat Romli Atmasasmita, maka jika masih menempatkan posisi penyidik yang terlalu dominan dalam lingkup penyidikan. Dapat dikatakan bahwa Indonesia dalam sistem peradilan pidananya tidak menuju pada *due process model*, namun mengarah pada *crime control model*.

Setelah kita mendapatkan suatu gambaran bahwa pengawasan merupakan elemen yang penting, baik secara konstitusi maupun revisi KUHAP yang mengarah pada pendekatan *due process model*, penulis berikutnya akan menguraikan, bagaimana KUHAP dalam memandang pengawasan horizontal antara penyidik-penuntut umum serta peran sentral dari SPDP dalam proses sistem pengawasan horizontal (penyidik dan penuntut umum).

KUHAP sesungguhnya mengamankan setiap aparat penegak hukum yang terlibat dalam sistem peradilan pidana dibebani kewajiban untuk saling

¹² Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana*, (Bandung: Binacipta, 1996), h. 20.

mengawasi (sistem *checking*) Sistem ini sebenarnya tidak hanya ditunjukkan hanya untuk pejabat penegak hukum penyidik-penuntut umum-hakim, tapi diperluas sampai pejabat lembaga pemasyarakatan, penasihat hukum, dan keluarga tersangka/terdakwa.

KUHAP menciptakan dua bentuk sistem pengawasan dan pengendalian pelaksanaan penegakan hukum di Indonesia, yakni¹³:

1) Pengawasan melekat dan fungsional (*built in control*)

Pengawasan ini dilaksanakan berdasar struktur oleh masing-masing instansi oleh atasan kepada bawahannya. *Built in control* contohnya adalah tindakan yang dilakukan oleh Kepala Kejaksaan Negeri diawasi oleh Kepala Kejaksaan Tinggi.

2) Pengawasan Horizontal antar sesama penegak hukum

Pengawasan ini mengatur suatu sistem yang berbentuk “sistem cekking” di antara sesama penegak hukum. Hal ini berarti KUHAP memposisikan bahwa masing-masing instansi sama-sama berdiri setara dan sejajar. Antara instansi yang satu dengan yang lain, tidak berada di bawah atau di atas instansi yang lainnya.

Secara konseptual pengawasan secara horizontal yang ada di KUHAP berangkat dari adanya prinsip “koordinasi fungsional” penegakan hukum antar instansi. Bentuk koordinasi antar instansi terbagi atas dua bentuk, yaitu koordinasi fungsional dan koordinasi instansional. Namun penulis dalam hal ini hanya akan membahas koordinasi fungsional (khususnya hubungan penyidik dan penuntut umum), karena terkait koordinasi instansional, pengaturannya tidak terdapat dalam KUHAP.

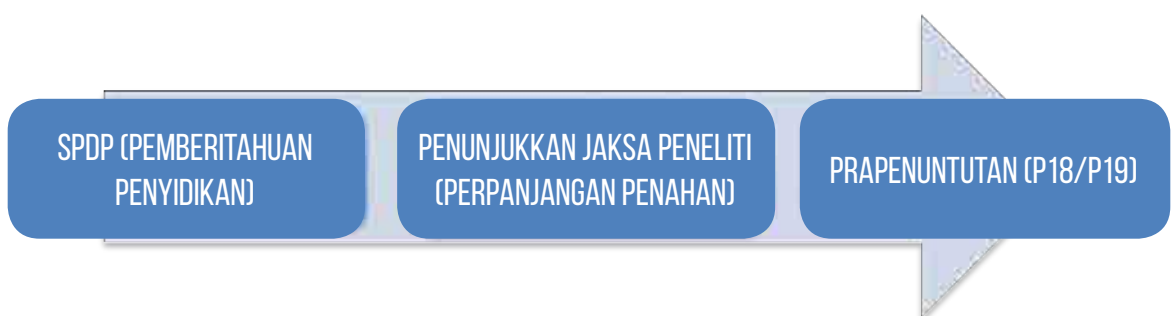
Yang dimaksud dengan “koordinasi fungsional penyidik dan penuntut umum” adalah hubungan kerja sama antara penyidik dan penuntut umum

¹³ Tim Analisis dan Evaluasi Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Analisi dan Evaluasi Hukum Tentang Batas Waktu Penyerahan Berkas Perkara dari Penyidik ke Penuntut Umum*, (Jakarta: Departemen Hukum dan HAM RI, 2007), h. 30.

menurut fungsi dan wewenangnya masing-masing dalam penanganan perkara pidana.¹⁴ Hubungan tersebut adalah hubungan kerja sama yang bersifat saling mengawasi antara penyidik dan penuntut dalam proses penanganan perkara pidana. Dengan adanya pengawasan ini, maka diharapkan penyimpangan yang terjadi dapat dimonitor setiap saat oleh antar instansi (penyidik atau penuntut umum). Penyidik tidak dengan leluasanya membuat suatu tindakan atau diskresi yang sewenang-wenang, jika penuntut umum mengawasi tindakan dari penyidik tersebut.¹⁵

Selain itu, dengan adanya pengawasan secara horizontal akan menciptakan suatu keterkaitan antar masing-masing instansi yang satu dengan yang lain. Sehingga hal ini, akan meminimalisir kelambatan atau kekeliruan pada satu instansi yang berakibat rusaknya jalinan pelaksanaan koordinasi dan sinkronisasi penegakan hukum. Serta akan mencegah terjadinya akibat dikemudian hari, yakni penuntut umum akan menanggung beban dari lemahnya pembuktian di persidangan, karena bukti yang dimilikinya dari hasil penyidikan ternyata tidak sesuai dengan fakta.

Apabila digambarkan secara alur proses, maka hubungan antar penyidik dan penuntut dapat digambarkan sebagai berikut:



Dari penggambaran alur proses, penerbitan surat pemberitahuan dimulainya penyidikan merupakan awalan dari terbentuknya koordinasi fungsional antara penyidik dan penuntut umum. Maka SPDP adalah pintu masuk pertama penuntut umum untuk mengawasi jalannya penyidikan dalam

¹⁴ Topo Santoso, *Op.cit.*, hlm. 96.

¹⁵ *Ibid.*

suatu perkara. Tanpa adanya SPDP, maka penuntut umum tidak akan dapat mengawasi penyidikan.

Jika dikaitkan dengan konsep pembatasan kekuasaan, SPDP adalah mekanisme yang dibentuk dalam KUHAP untuk membatasi kekuasaan dominan penyidik, sehingga diharapkan akan menurunkan potensi kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh penyidik. Pemberitahuan dimulainya penyidikan dalam KUHAP bertujuan meletakkan dasar-dasar kerja sama dan koordinasi fungsional serta merupakan sarana pengawasan secara horizontal antara instansi penegak hukum yang terkait, dalam rangka mewujudkan proses penanganan perkara pidana yang dilaksanakan secara cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Mendasarkan pada pentingnya SPDP dari dua pendekatan, seperti yang telah di ulas oleh penulis. Maka dapat ditegaskan SPDP adalah pintu masuk dari terintegrasinya suatu sistem peradilan pidana terpadu, apabila SPDP tidak dilaksanakan, maka akan menimbulkan banyak kerugian dan permasalahan secara sistem. Peran SPDP juga begitu sentral dalam mekanisme pengawasan horizontal antara penyidik dan penuntut umum, karena tanpa adanya SPDP maka tidak ada koordinasi fungsional antara penyidik dan penuntut umum. Ketiadaan koordinasi fungsional akan berdampak pula dengan tidak ada pengawasan secara horizontal. Apabila ini terjadi maka posisi penyidik akan sangat dominan (tanpa kontrol aktif) dan akan berpotensi besar melakukan tindakan sewenang-wenang.

3.3 Hilangnya Ribuan Perkara pada Tahap Prapenuntutan

Tahapan prapenuntutan yang diarahkan untuk menjembatani antara penyidikan dan penuntutan ternyata mengakibatkan hilangnya perkara sebanyak 44.273 selama kurun waktu tiga tahun. Menurut penulis hilangnya banyaknya perkara di tahapan prapenuntutan disebabkan oleh dua hal, yakni:

- 1) Ketidakterpadunya Hubungan Penuntut Umum dengan Penyidik dalam KUHAP
- 2) Kekosongan/Kekaburan dalam Pasal 138 KUHAP

3.3.1 Ketidakterpadunya Hubungan Penuntut Umum dengan Penyidik dalam KUHAP

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

Asas diferensiasi fungsional adalah penegasan pembagian tugas wewenang antara aparat penegak hukum secara instansional. Sehingga dapat dikatakan KUHAP menganut prinsip spesialisasi, deferensiasi dan kompartemensi, tidak saja membedakan dan membagi tugas serta kewenangan, tetapi juga memberi suatu sekat pertanggungjawaban lingkup tugas penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan.¹⁶ Menurut Yahya Harahap, pelaksanaan diferensiasi fungsional ini diarahkan untuk hubungan antara penyidik dan penuntut umum, sehingga menimbulkan “kejernihan” fungsi penyidikan yang hanya dimiliki oleh Kepolisian. Sedangkan, penuntut umum tidak mempunyai suatu wewenang untuk ikut campur tangan dalam proses penyidikan.

¹⁶ Harahap, Op.cit., hlm 47.

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

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

Namun demikian, penulis berpandangan bahwa pelaksanaan asas diferensiasi justru menimbulkan masalah baru dalam keterpaduan sistem peradilan pidana. Apabila menurut Yahya Harahap mengatakan bahwa tujuan dari adanya diferensiasi fungsional adalah menghasilkan suatu keterpaduan, maka penulis sebaliknya mempertanyakan apakah dengan adanya pemisahan antar instansi secara tegas dan hanya dihubungkan melalui lembaga prapenuntutan akan menimbulkan keterpaduan dalam penegakan hukum?. Bukankah ketika antar instansi tersebut dipisahkan justru akan menimbulkan potensi ketidaksamaan pandangan atau pemahaman atas suatu perkara dan berakibat akan menumpuknya banyak perkara di tahapan prapenuntutan, karena hasil yang dikerjakan penyidik ternyata tidak sesuai dengan sudut pandang dari penuntut umum?.

Pandangan yang menyebutkan bahwa mekanisme prapenuntutan

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

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

- 1) Penuntut umum tidak menguasai perkara secara menyeluruh
- 2) Timbulnya ketidaksamaan pemahaman antara penyidik dan penuntut umum yang berakibat bolak-baliknya berkas perkara

i. Penuntut Umum Tidak Menguasai Perkara secara Menyeluruh

Penuntutan yang dilakukan oleh penuntut umum harus betul-betul dipersiapkan sehingga dapat membuktikan suatu perkara di tahap persidangan. Akan tetapi penuntutan tadi tidak akan berhasil jika dasar untuk melakukan penuntutan, yaitu berkas-berkas pemeriksaan yang berasal dari penyidikan oleh polisi, tidak benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Ruang yang tersedia bagi penuntut umum untuk memeriksa hasil penyidikan dalam adalah tahapan prapenuntutan. Namun tahapan parpenuntutan diragukan efektifitasnya untuk dijadikan dasar penuntut umum mengetahui suatu perkara secara menyeluruh karena penuntut umum hanya sebatas memeriksa berkas yang diberikan oleh penyidik,

tanpa mengetahui apakah berkas tersebut telah sesuai dengan fakta yang sebenarnya dan tanpa adanya keterlibatan aktif penuntut umum dalam proses penyidikan.

Fakta membuktikan bahwa banyak putusan bebas yang disebabkan oleh alat bukti yang terdapat dalam berkas perkara tidak sesuai dengan fakta yang sesungguhnya. Hal ini terlihat dari beberapa kasus yang berujung adanya putusan bebas dari Majelis Hakim, dikarenakan saksi/terdakwa mencabut BAP *a quo*. Pencabutan BAP saksi/terdakwa tersebut, dikarenakan tekanan atau rekayasa kasus pada tahap penyidikan yang dilakukan oleh pihak Kepolisian selaku penyidik. salah satu faktor relevan dari kondisi ini adalah dikarenakan penuntut umum tidak memiliki ruang yang cukup untuk mengetahui, apakah suatu bukti pada tahap penyidikan didapatkan secara melawan hukum atau tidak karena penuntut umum tidak dapat terlibat secara aktif pada tahapan penyidikan.

Sekalipun penuntut umum telah menyatakan suatu berkas perkara lengkap atau P-21, bukan berarti penuntut umum benar-benar mengetahui kebenaran bukti yang diperoleh dalam tahap penyidikan, karena lagi-lagi penuntut hanya berpatokan pada kebenaran formil yang terdapat dalam berkas perkara. Situasi ini sebenarnya sesuai dengan pendapat dari mantan Menteri Kehakiman Ismail Saleh, yakni:

“[K]urangnya peranan itu (penyidikan) membuat kejaksan sempit dalam spektrum penanggulangan tindak pidana secara preventif dan represif. Hal tersebut menurut Menkeh, acapkali menempatkan penuntut umum dalam posisi lemah atau tidak meyakinkan dalam sidang pengadilan.”

Senada dengan pendapat diatas, Loebby Loqman, Harkristuti Harkrisnowo, Luhut Pangaribuan serta Bismar Siregar juga menyatakan bahwa sebenarnya hubungan polisi dan jaksa dalam konsepsi HIR memiliki potensi lebih kuat untuk terjalinnya proses penyidikan antara polisi dan

jaksa.¹⁷ Kelima Pakar tersebut sepakat bagaimanapun penyidikan dan penuntutan tidak boleh terpisah-pisah secara tegas. Jaksa harus mengikuti jalannya proses penyidikan, untuk kepentingannya dalam berhadapan di sidang pengadilan; kedua untuk melakukan kontrol terhadap proses penyidikan yang berlangsung.¹⁸

Bahkan kedudukan Kejaksaan selaku penuntut umum pada saat ini menurut Mardjono Reksodiputro, hanya sekedar kurir ke pengadilan atas suatu perkara yang ditangani oleh kepolisian.¹⁹ Hal ini dikarenakan koordinasi antara penyidik dengan penuntut umum menurut KUHAP diselenggarakan melalui lembaga prapenuntutan. Dalam KUHAP lembaga prapenuntutan ini seolah-olah hanya merupakan seperti “kotak pos” pemindahan dokumen-dokumen antara penyidik dan penuntut. Menurut Mardjono Reksodiputro seharusnya lembaga prapenuntutan ini dikembangkan agar “kotak pos” menjadi ruang komunikasi, di mana tahap penyidikan dan tahap penuntutan sejauh mungkin harus berjalan sedari awal dan tidak sebatas pemeriksaan dokumen. Di dalam ruang komunikasi ini disusun kebijakan terpadu penyidikan dan penuntutan. Penyidikan dan penuntutan harus merupakan kesatuan dan tidak boleh dikotak-kotak, layaknya asas diferensiasi fungsional yang ada dalam KUHAP.

Sebenarnya terkait hubungan antara penyidik dan penuntut umum selain dengan model ruang komunikasi, juga dapat dilakukan dengan “model menyatukan”, seperti yang dianut oleh lembaga KPK. Rudy Satrio Mukantardjo juga mengungkapkan bahwa salah satu solusi atas permasalahan tarik ulur berkas perkara pada prapenuntutan, yakni dengan menyatukan lembaga penyidikan dan penuntutan (Kepolisian dan Kejaksaan), layaknya KPK.²⁰ Dalam lembaga ini fungsi penyidikan dan

¹⁷ Santoso, *Op.cit.*, hlm. 139

¹⁸ Santoso, *Op.Cit.*, h. 138.

¹⁹ Reksodiputro., *Op.cit.*, h. 99.

²⁰ Panggaribuan ., *Op.cit.*, hlm. 154.

penuntutan dalam fase pra-adjudikasi yang tidak terpisah, terintegrasikan dalam kelembagaan yang satu. Dengan demikian menurut beliau, Polri bisa lebih fokus pada pekerjaan yang lebih berat yakni keamanan dalam negeri dan penuntut umum untuk penuntutan sekaligus penyidikan dengan suatu pola hubungan yang terintegrasi. Sistem ini sebenarnya juga telah dianut oleh Negara Rusia, yang membuat suatu lembaga khusus untuk melakukan penyidikan-penuntutan ini, terlepas dari lembaga Kepolisian.²¹

ii. Timbulnya Ketidaksamaan Pemahaman antara penyidik dan penuntut umum yang Berakibat Bolak-baliknya Berkas Perkara

Salah satu dari banyaknya perkara yang menggantung pada tahapan prapenuntutan, menurut penulis disebabkan oleh sering munculnya ketidaksepahaman antara penyidik dan penuntut umum dalam memahami suatu perkara. Seperti yang telah dijelaskan pada subbab sebelumnya, latar belakang pendidikan penuntut umum mendesain penuntut umum untuk menjadi seorang yuris, sedangkan penyidik didesain sebagai pelaksana dari pada operasi dilapangan untuk membantu penuntut umum. Secara kultur keduanya mempunyai perspektif yang berbeda dalam menyikapi suatu kasus (lihat pembahasan pada subbab 3.3.), sehingga ini menimbulkan adanya perbedaan dalam bagaimana menangani suatu kasus.

Diferensiasi fungsional menempatkan keduanya pada garis subsistem yang berbeda. Koordinasi antar keduanya hanya dijabatani oleh suatu lembaga prapenuntutan. Menurut Topo Santoso²², kehadiran dari lembaga prapenuntutan ini diplot sebagai inovasi dari pembuat undang-undang yang melihat adanya masalah dalam hubungan antara penyidik dan penuntut umum untuk menciptakan satu formula yang pada satu sisi dapat menjembatani antar keduanya, namun disisi lain menghindari kesan bahwa

²¹ Keterangan Stephan C. Thaman pada Perkara 130/PUU-XIII/2015 pada tanggal 29 Maret 2016 di Mahkamah Konstitusi

²² Santoso., *Op.cit.*, h. 102.

penyidik adalah tangan kanan dari penuntut umum. Bahkan menurut Topo Santoso, prapenuntutan adalah kesepakatan politis antara Kapolri Awaloedin Djamin dengan Jaksa Agung Ali Said dan menteri Kehakiman saat itu untuk menjembatani diferensiasi fungsional.²³ Oleh karenanya, sebenarnya prapenuntutan dibentuk tidak murni atas kepentingan penegakan hukum dengan pertimbangan yuridis dan akademis, melainkan lebih condong atas dasar pertimbangan politis.

Walaupun sudah ada prapenuntutan, pada kenyataannya baik dipihak penyidik maupun pihak Kejaksaan masing-masing saling menyalahkan apabila timbul suatu persoalan dalam proses penegakan hukum. Pihak penyidik akan dengan mudah mengatakan bahwa ia telah melaksanakan penyidikan dengan maksimal, namun berkasnya tetap dikembalikan oleh penuntut umum. Sementara itu, pihak penuntut umum juga mengeluhkan bahwa penyidik sering tidak mengikuti petunjuk yang diberikan oleh penuntut umum, bahkan penyidik sering tidak mengembalikan berkas tersebut. Penyidik juga mengatakan bahwa tidak dikembalikannya berkas tersebut disebabkan oleh petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh penuntut umum seringkali sulit dipenuhi. Sementara itu, penuntut umum sebaliknya berpandangan bahwa petunjuknya sudah sangat jelas untuk dimengerti.

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

Atas pandangan ini Andi Hamzah mengungkapkan suatu kesalahan apabila *hulp magistraat* ini diterjemahkan sebagai pembantu jaksa.²⁴ Suatu terjemahan yang membuat tidak enak bagi pihak kepolisian yang

²³ *Ibid.*, h. 141.

²⁴ Santoso., *Op.cit*, hlm 133.

menolak kedudukan sebagai pembantu jaksa. Menurut Andi Hamzah, Pihak kejaksaan dapat mengikuti setiap proses tindak pidana sejak awal pemeriksaan pendahuluan. Kejaksaan tidak menyidik sendiri setiap perkara, tetapi memilah mana yang dapat ditangani polisi dan mana yang harus ditangani oleh jaksa. Menurut Andi Hamzah, dalam kedudukan demikian sebenarnya kedudukan polisi tidak menjadi bawahan jaksa. Suatu analogi yang menarik sekaligus mudah dipahami dikemukakannya. Menurutnya peran jaksa dan polisi dalam menyidik tindak pidana menurut hukum acara dalam HIR adalah seperti kedudukan antara seorang guru besar dan seorang lektor. Dalam memberikan perkuliahan seorang guru besar tidak selalu memberikan perkuliahan. Ia lebih sering hanya memberikan kuliah untuk topik tertentu yang sulit serta memberikan arahan bagi sang lektor. Sehingga dalam banyak kuliah sang lektor lah yang memberikan di depan kelas. Namun demikian, adakalanya sang guru besar mesti terjun sendiri jika menghadapi pertanyaan yang sulit. Menurut Andi Hamzah, tidak dapat dikatakan bahwa Guru Besar tersebut adalah atasan dari sang lektor, atau sebaliknya lektor itu merupakan bawahan dari guru besar. Analogi tersebut dikemukakan sebab, menurutnya jaksa bagaimanapun adalah seorang sarjana hukum yang telah mempelajari hukum selama bertahun-tahun di tambah pendidikan khusus untuk menjadi jaksa, ia lebih menguasai persoalan hukum yang sangat penting dalam tugas penyidikan maupun penuntutan.

Ketidaksamaan pandangan antara penyidik dan penuntut umum semakin diperparah dengan adanya faktor *extra legal* dalam hubungan keduanya. Menurut Daniel S. Lev. Menurutnya hubungan antara penyidik dan penuntut umum sebagai suatu persaingan memperebutkan “rejeji”.²⁵ Sebagian besar ketidakharmonisan pandangan antara penyidik dan penuntut

²⁵ Daniel . lev, *Hukum dan politik di Indonesia, kesinambungan dan perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990), h. 64.

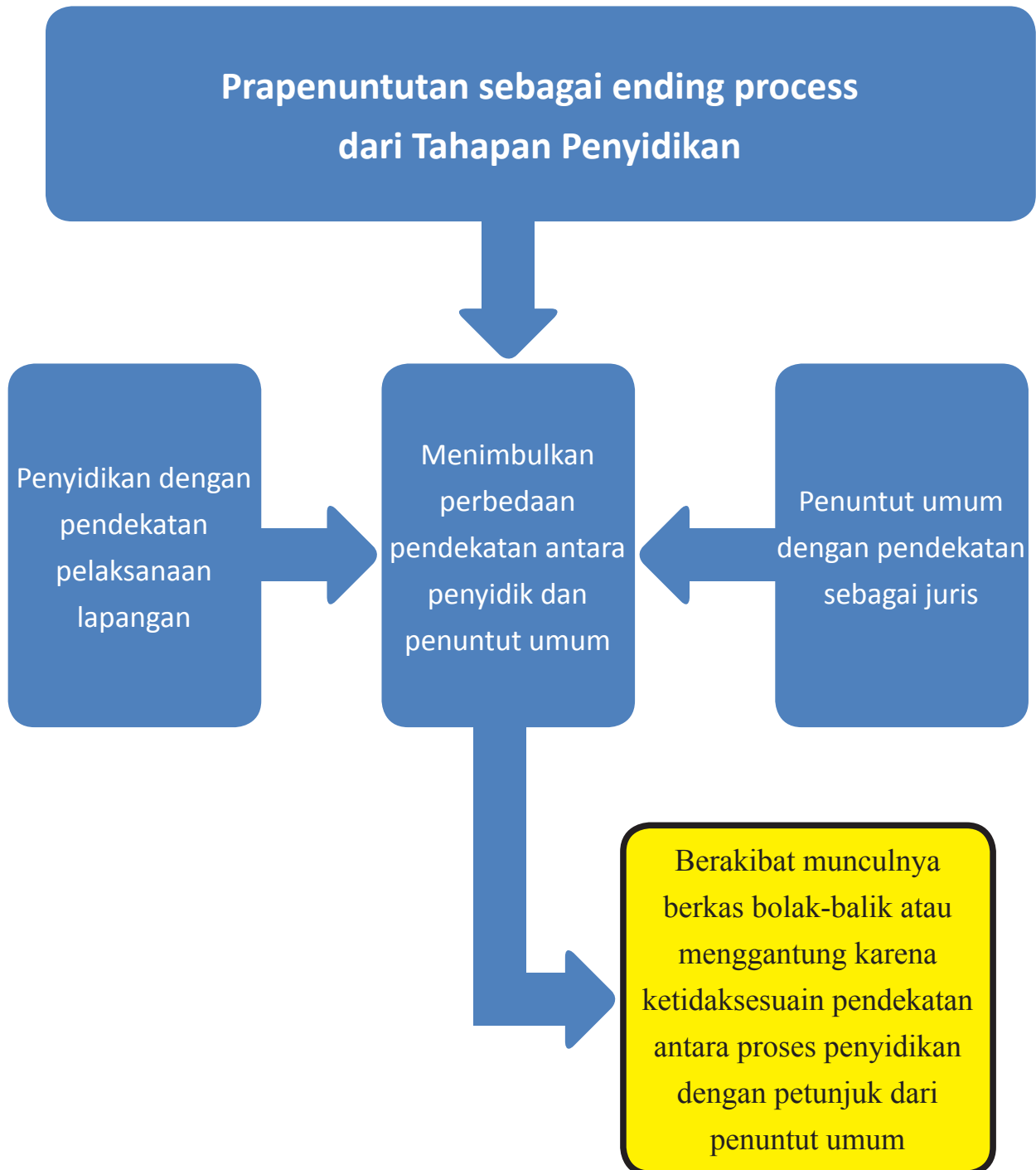
umum dalam suatu perkara disebabkan oleh perselisihan memperebutkan kekuasaan dan wewenang hukum. Keinginan dari kedua belah pihak akan kekuasaan dan *prestise* yang lebih besar di Negara ini.

Adanya gambaran di atas semakin menegaskan bahwa lembaga prapenuntutan tidak disiapkan rancang bangun untuk menjembatani antara penyidikan dan penuntutan, namun hanya sekedar “*win-win solution*” antar lembaga penyidikan (kepolisian) dengan lembaga penuntutan (kejaksaan). Pandangan ini juga dipertegas oleh pendapat Awaloedin Djamin yang mengungkapkan bahwa konsep prapenuntutan merupakan kesepakatannya sebagai Kapolri dengan Menteri Kehakiman Mudjono, Jaksa Agung Ali Said serta dibantu oleh sekretaris Kabinet Ismail Saleh pada saat itu.²⁶

Penulis memandang kelemahan dari parapenuntutan ini, disebabkan pula kekeliruan dalam memahami Pasal 110 dan Pasal 138 KUHP, sehingga seolah penyidik dan penuntut umum berada diruang yang berbeda, lalu dihubungkan dengan mekanisme prapenuntutan. Hal itu yang menyebabkan timbulnya permasalahan mondar-mandirnya berkas perkara atau tidak selesainya suatu berkas perkara pada tahapan prapenuntutan. Apabila kerangka miskonsepsi ini yang dipertahankan, maka menimbulkan tidak efektifnya sistem peradilan pidana. Mudahnya penulis akan menggambarkan sebagai berikut:

²⁶ Awaloedin Djamin, *Menuju Polri Mandiri yang Profesional*, (Jakarta: Yayasan Tenaga Kerja Indonesia, 1992), hlm. 125

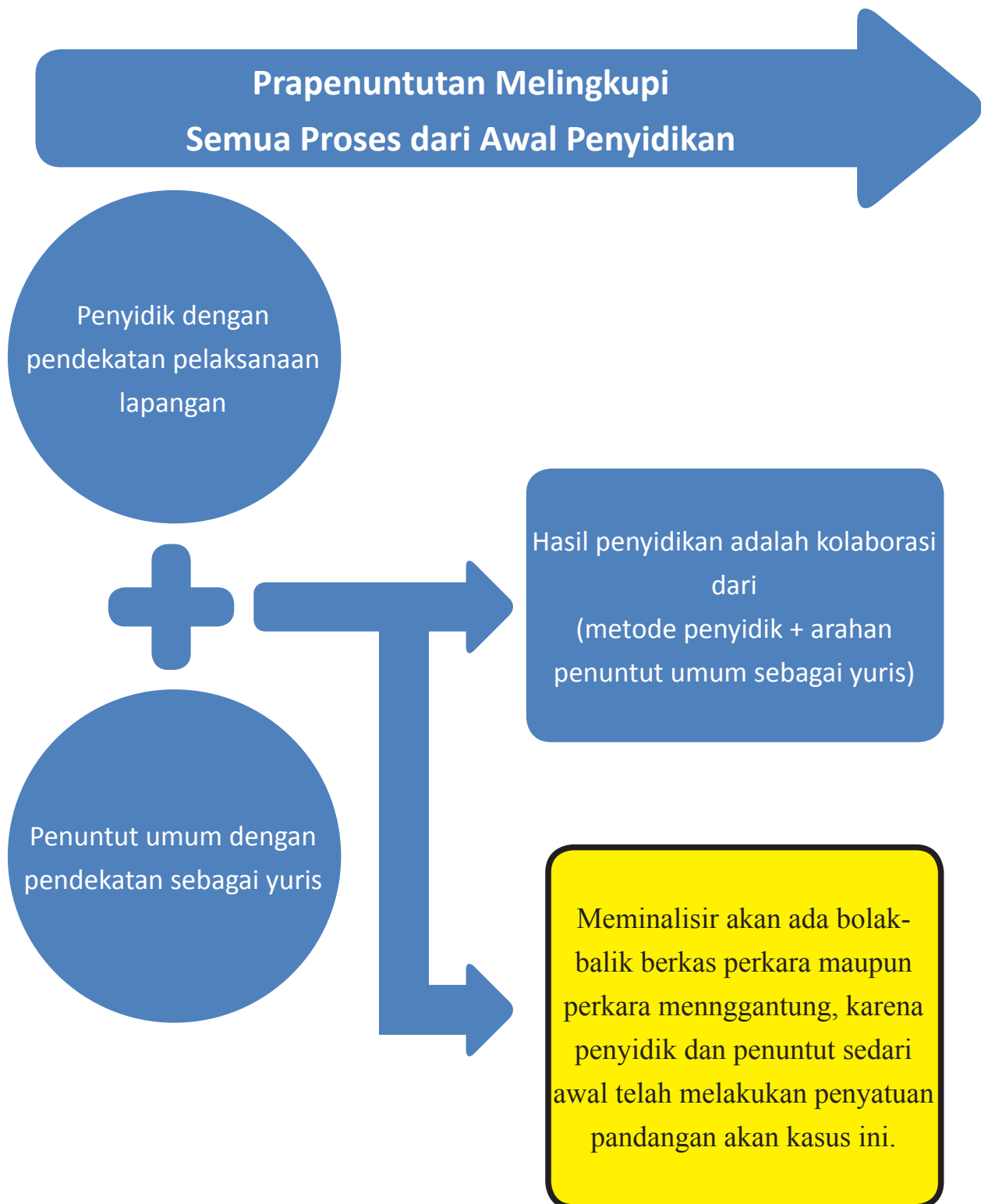
KONSEPSI PRAPENUNTUTAN SAAT INI



Penjelasan:

Dari ilustrasi di atas, apabila prapenuntutan ditempatkan sebagai *ending process* dari pelaksanaan penyidikan, ternyata tidak akan menyelesaikan akan permasalahan keterpaduan antara penyidik dan penuntut umum. Hal ini dikarenakan penyidik dalam melakukan proses penyidikan menggunakan suatu pendekatan dengan kerangka pelaksana lapangan. Setelah penyidikan selesai, hasil penyidikan dengan pendekatan yang digunakan oleh penyidik, kemudian seolah-olah “diuji” oleh penuntut umum dengan pendekatan seorang yuris. Maka sudah pasti, banyak perkara yang tidak akan sesuai/sinkron, sebab antara sudut pandang penyidik dengan sudut pandang penuntut umum menggunakan kaca mata yang berbeda. Kemudian atas ketidaksesuaian hasil penyidikan, maka penuntut umum meminta penyidik untuk melengkapi penyidikan dengan sudut pandang penuntut umum. Selanjutnya, inilah permasalahan muncul, ternyata petunjuk yang diberikan penuntut umum akan banyak merombak hasil dari penyidikan, sedangkan waktu yang diberikan menurut Pasal 138 KUHAP hanyalah 14 hari. Bagaimana mungkin penyidik dapat melengkapi sesuai keinginan penuntut umum dan tiba-tiba merubah hasil penyidikan dengan pendekatan layaknya penuntut umum, yang di mana penyidikan telah disusun sekian lama dengan model pendekatan penyidik. Otomatis dengan ketidakterpadunya ini menimbulkan banyaknya perkara yang akhirnya sulit dilengkapi oleh penyidik dan akhirnya yang dirugikan adalah tersangka/korban. Menurut penulis kejadian ini disebabkan kesalahan memahami hubungan penyidik dan penuntut umum yang seolah-olah saling menegasikan bukan untuk saling melengkapi

KONSEPSI PRAPENUNTUTAN IDEALNYA



Penjelasan:

Dalam kerangka yang ideal, penuntut umum bekerja sama dengan penyidik sejak dimulainya suatu penyidikan. Sehingga perbedaan pendekatan antara penyidik dengan penuntut sudah terelaborasi sejak awal penyidikan. Atau dapat dikatakan bahwa hubungan antara penyidik dan penuntut umum adalah ruang komunikasi, bukan layaknya kotak pos antara penyidik dan penuntut umum. Apabila ini terjadi maka pemeriksaan bolak-balik berkas perkara menjadi tidak perlu atau sangat minim, karena penyidik dan penuntut umum sudah mempunyai pandangan dan kebutuhan pembuktian yang selaras. Sehingga pada pelaksanaan penyidikan, keduanya bisa saling melengkapi, tidak perlu menunggu sampai dengan akhir dari proses penyidikan yang hanya dibatasi waktu selama 14 hari. Pelaksanaan hubungan penuntut umum dengan penyidik yang ideal secara konseptual dapat terlaksana, apabila antar subsistem tidak terbatas oleh sekat-sekat subsistem (diferensiasi fungsional). Kedepannya jika sekat-sekat antar subsistem tidak dimaknai dengan penjernihan setiap fungsi (penyidikan), maka menjadi dimungkinkan untuk penuntut umum terlibat sejak awal penyidikan. Konsepsi ini tidak akan dapat berjalan pada KUHAP saat ini, dikarenakan KUHAP tidak memperbolehkan penuntut umum untuk terlibat pada tahap penyidikan, dan kemungkinan penuntut umum terklibat hanya pada tahap prapenuntutan, yang merupakan *ending process* dari penyidikan.

Pada akhir kata, penulis berpandangan semestinya semua pihak memiliki persepsi dan tujuan yang sama yaitu untuk menyelesaikan perkara-perkara pidana. Jadi kerangka berfikir sebagai satu sistem yang terpadu semestinya lebih ditekankan dibanding egoisme antar penyidik dan penuntut umum. Bagaimanapun penyidikan merupakan satu rangkaian dengan proses selanjutnya.

3.3.2 Kekosongan/Kekaburan Norma Dalam Pasal 138 KUHAP

Banyaknya berkas perkara yang menggantung pada tahapan prapenuntutan, menurut penulis juga disebabkan ketidakjelasan pada pengaturan prapenuntutan yang ada di KUHAP. Salah satu dari ketidakjelasan pengaturan prapenuntutan yang ada dalam KUHAP adalah tidak ada pengaturan batasan bolak-baliknya perkara antara penyidik dan penuntut umum.

Ketidakjelasan pengaturan ini berdampak pada berlarut-larutnya proses penyidikan dan tentunya berpotensi melanggar hak tersangka untuk segera diadili sesuai dengan prinsip peradilan cepat (*constante justitie; speedy trial*) yang dianut oleh KUHAP. Prinsip peradilan cepat ini merupakan bagian dari perlindungan Hak Asasi Manusia akan kepastian hukum bagi tersangka maupun korban. Tersangka seharusnya mendapatkan suatu kepastian kapan perkaranya akan segera disidangkan (*undue delay*), begitu pula dengan korban yang membutuhkan suatu kepastian akan kejelasan tindak pidana yang dialaminya. Kekosongan norma inilah yang secara yuridis formal menimbulkan banyaknya berkas perkara yang menggantung di tahap prapenuntutan.

BAB IV

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian pada kurun waktu 2012 sampai dengan 2014 yang ditemukan terdapat sejumlah 255.618 berkas perkara tidak diikuti dengan SPDP dan 44.273 berkas perkara yang menggantung pada tahap prapenuntutan. Munculnya data ini menunjukkan adanya permasalahan antara hubungan antara penyidik dan penuntut umum dalam sistem koordinasi penegakan hukum. Selanjutnya pada Bagian Analisis, penulis telah memetakan latar belakang dari timbulnya permasalahan tersebut, dan juga implikasi yang muncul dari ketidakberesan hubungan koordinasi antara penyidik dan penuntut umum.

Secara yuridis normatif, permasalahan penyidik tidak memberikan SPDP kepada penuntut umum sebenarnya dikarenakan oleh dua hal, yakni (1) Pengaturan Pasal 109 Ayat 1 KUHAP tidak mengatur secara jelas terkait kewajiban dari pelaksanaan norma Pasal 109 Ayat 1 KUHAP; dan (2) Pasal 109 Ayat 1 KUHAP tidak mengatur secara jelas, kapan waktu yang pasti dari pelaksanaan pemberian surat perintah dimulainya penyidikan dari penyidik kepada penuntut umum. Terakhir sebagai tambahan rekomendasi, agar menjamin pelaksanaan SPDP berjalan dengan baik, maka perlu dimasukkan ketentuan norma sanksi, apabila penyidik tidak melaksanakan ketentuan Pasal 109 Ayat 1 KUHAP. Perlunya pengaturan yang jelas akan SPDP dikarenakan penulis memandang ada dua hal yang penting dari terlaksananya SPDP, yakni:

- 1) SPDP merupakan pintu masuk dari sistem peradilan pidana terpadu; dan
- 2) SPDP sebagai bentuk pengawasan horizontal terhadap penyidikan.

Tanpa adanya SPDP maka akan berakibat dari tidak berjalannya sistem peradilan pidana terpadu yang terintegrasi. Dengan tidak berjalannya sistem peradilan pidana terpadu maka akan membawa suatu konsekuensi, yakni (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 subsistem dari sistem peradilan pidana); dan (3) terciptanya ketidakjelasan tanggung jawab masing-masing instansi yang berakibat

tidak terlaksananya efektifitas dari pelaksanaan sistem peradilan pidana.

Selain itu, dengan tidak berjalannya SPDP, maka penuntut umum tidak dapat mengawasi jalannya penyidikan yang dilakukan penyidik, sehingga berakibat pengawasan horizontal antara penyidik dan penuntut umum tidak akan terlaksana. Penyidikan tanpa diikuti dengan pengawasan horizontal maka akan menimbulkan posisi penyidik yang terlalu dominan dan memonopoli tahapan penyidikan. Posisi penyidik yang terlalu dominan akan berpotensi menyebabkan penyidik bertindak sewenang-wenang (*abuse of power*). Banyaknya pelanggaran hak tersangka yang dilakukan penyidik, menunjukkan bahwa ketiadaan SPDP akan memberikan dampak hilangnya kepastian dan jaminan hukum bagi warga negara yang secara konstitusi telah diatur pada Pasal 28 D Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Selanjutnya, mengenai permasalahan adanya 44.273 berkas perkara yang menggantung ditahapan prapenuntutan, dikarenakan ada dua hal:

- 1) Ketidakterpadunya hubungan penuntut umum dengan penyidik dalam KUHAP
- 2) Kekosongan/kekaburan dalam Pasal 138 KUHAP.

Menurut penulis, banyaknya berkas yang hilang pada masa tahapan prapenuntutan, disebabkan kesalahan/miskonsepsi dalam merancang hubungan antara penyidik dan penuntut umum di KUHAP saat ini. Hubungan antara penyidik dan penuntut umum dalam KUHAP, secara prinsip dilandasi oleh asas diferensiasi fungsional. Dengan adanya prinsip diferensiasi fungsional berakibat adanya pemisahan kewenangan antara penyidik dengan penuntut umum dalam koordinasi antar keduanya. Pemisahan inilah yang membuat penyidik dan penuntut umum tidak dapat berkolaborasi sejak awal penyidikan, karena tidak ada kolaborasi sejak awal maka membuat kedua institusi seringkali mempunyai pandangan yang berbeda dalam menyikapi suatu perkara.

Sebenarnya permasalahan ini akan dapat terselesaikan jika prapenuntutan dilakukan sejak awal penyidikan, bukan dilakukan ketika penyidikan telah selesai. Namun konsepsi ini baru dapat dilakukan jika asas diferensiasi fungsional yang terlembaga dalam KUHAP haruslah dihilangkan. Maka untuk menghilangkan banyaknya bolak-balik berkas dan perkara yang menggantung, perubahan konsepsi atas prapenuntutan menjadi suatu kebutuhan.

BAB V

REKOMENDASI

Dari kesimpulan diatas, penulis merekomendasikan beberapa hal terkait dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Perlunya Perbaikan Desain Hubungan Koordinasi Penyidik dan Penuntut Umum

Permasalahan-permasalahan yang timbul dalam sistem peradilan pidana di Indonesia dalam fase pra-adjudikasi didominasi oleh tidak baiknya pola koordinasi penyidik dan penuntut umum. Penyidik dan penuntut umum ada di ruang yang terpisah dan hanya terhubung melalui mekanisme prapenuntutan. Itupun hanya berdasarkan berkas perkara. Mekanisme ini tentu bukanlah mekanisme yang ideal dan sangat sulit ditemukan pada praktik peradilan di negara-negara lain.

Sudah semestinya penyidik secara fungsional berada dibawah kendali penuntut umum. Dengan menempatkan fungsi penyidik dibawah kendali penuntut umum terdapat paling tidak dua keuntungan. Yang pertama adalah proses penegakan hukum akan berjalan lebih lancar karena penuntut umum sebagai pengendali penuntutan (*dominus litis*) dapat mengarahkan jalannya penyidikan sesuai dengan kebutuhan pembuktiannya. Begitu pula penyidik, tidak lagi perlu merasa dipersulit dengan petunjuk-petunjuk dari penuntut umum karena pada dasarnya penyidik hanya tinggal melaksanakan arahan penuntut umum. Keuntungan kedua tentunya bagi tersangka maupun korban. Pola koordinasi penyidik dan penuntut umum yang terpadu akan membuka ruang transparansi dalam tahap penyidikan, dan dengan dibukanya ruang transparansi maka diharapkan akan meminimalisir segala bentuk penyalahgunaan wewenang dan kesewenang-wenangan.

Pola koordinasi penyidik dan penuntut umum yang dapat dijadikan contoh dalam hal ini adalah pola yang terdapat pada Komisi Pemberantasan

Korupsi. Perubahan ini tentunya diharapkan dapat diakomodir dengan memperbaiki atau memperbaharui KUHAP.

2. Perlunya Pengaturan Jelas Terkait Norma-Norma Teknis Pendukung Pelaksanaan Koordinasi Penyidik dan Penuntut Umum

Selain dari pola koordinasi penyidik dan penuntut umum, perlu pula diperhatikan norma-norma teknis yang berkaitan dengan pola koordinasi tersebut. Permasalahan berupa banyaknya perkara yang tidak diberitahukan penyidikannya dan perkara yang hilang dalam tahap prapenuntutan sedikit banyak disebabkan oleh ketidakjelasan norma yang mengatur mekanisme tersebut.

Seperti misalkan pengaturan mengenai SPDP, semestinya harus ada kejelasan terkait kewajiban memberikan SPDP, kapan harus diberikan, disertai dengan akibat hukum apabila SPDP tidak diberikan. Begitu pula dengan bolak-balik berkas perkara, harus ada pembatasan mengenai kapan bolak-balik berkas perkara dapat dilakukan. Apabila pola koordinasi penyidik dan penuntut umum diperbaiki, dalam kata lain adanya peran aktif penuntut umum di penyidikan sebagai pengendali penyidikan, maka bolak balik berkas perkara tentu dapat dihindari. Dengan demikian, akan terdapat jaminan atas kepastian hukum bagi pihak tersangka ataupun korban.

3. Penyelesaian Perkara-Perkara yang Disidik tanpa Diberitahukan kepada Penuntut Umum dan Perkara-Perkara yang Tergantung di Tahap Prapenuntutan

Temuan sepanjang tahun 2012-2014 terdapat kurang lebih **255.618** ribu perkara yang disidik oleh kepolisian, namun penyidikannya tidak diberitahukan kepada penuntut umum. Begitu pula dengan 44.273 perkara yang hilang dalam tahap prapenuntutan. Dari total seluruh perkara tersebut, tentunya sudah ada

tindakan-tindakan yang dilakukan oleh penyidik, baik berupa penangkapan, penahanan, atau penetapan status tersangka terhadap seseorang.

Penyidik kepolisian harus melakukan audit internal atas penanganan seluruh perkara tersebut dan mempertanggungjawabkan kelanjutan penanganan perkara-perkara tersebut baik berupa melanjutkan, atau menghentikan perkara demi menjamin kepastian hukum.

4. Perbaikan Manajemen Internal Penanganan Perkara di Kepolisian

Melihat besarnya angka perkara yang tidak diberitahukan penyidiknya kepada penuntut umum, perlu pula ada perbaikan terkait manajemen internal penanganan perkara di kepolisian guna mendorong transparansi dan akuntabilitas penanganan perkara. Hal ini diperlukan untuk meminimalisir ruang terjadinya segala bentuk penyalahgunaan wewenang dalam tahap penyidikan.

Setiap perkara yang disidik, harus segera diberitahukan kepada penuntut umum. Dengan demikian, penyidik akan segera berada dalam radar pengawasan penuntut umum dan tentunya diharapkan akan membawa dampak pada menurunnya potensi penyalahgunaan wewenang atau kesewenang-wenangan penyidik.

5. Perlunya Ada Perbaikan Sistem Pendataan Perkara di Kepolisian dan Kejaksaan

Baik Kepolisian dan Kejaksaan harus sama-sama membenahi sistem pendataan perkara yang ditangani. Untuk pihak kepolisian, dalam laporan tahunan tidak merinci dengan jelas mengenai berapa banyak perkara yang diterima laporan atau pengaduannya, berapa banyak perkara yang disidik, berapa banyak yang berhasil diselesaikan, berapa banyak yang masih dalam proses, dan berapa yang dihentikan. Begitu pula halnya dengan laporan tahunan kejaksaan yang membingungkan karena jumlah variabel perkara

dalam laporannya ternyata tidak sesuai satu dengan yang lain.

Laporan tahunan adalah bentuk pertanggungjawaban atas kinerja dan tentunya penggunaan uang milik negara, dan publik berhak untuk mengetahui kinerja riil dari institusi kepolisian dan juga kejaksaan. Selain itu, pendataan yang baik akan mempermudah pihak-pihak diluar institusi untuk turut serta mengawasi kinerja institusi kepolisian dan kejaksaan.

DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN

- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.
- Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-36/A/JA/09/2011 Tentang SOP Penanganan Perkara Tindak Pidana Umum.
- Peraturan Kapolri Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Satuan Organisasi Pada Tingkat Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Peraturan Jaksa Agung Nomor Per-009/A/JA/01/2011 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.
- Keputusan Jaksa Agung RI No. 518/A/J.A/11/2001 tanggal 1 Nopember 2001 tentang Perubahan Keputusan Jaksa Agung RI No. 132/JA/11/1994 tentang Administrasi Perkara Tindak Pidana.
- Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Kehakiman RI, Jaksa Agung RI, dan Kepala Kepolisian RI (MAKEHJAPOL) Nomor KMA/003/SKBAV/1998, Nomor : M-02.PW.07.03 Tahun 1998, Nomor: KEP/007/JA/2/1998/ dan Nomor: KEP/02/II/1998
- Peraturan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Kehakiman RI, Jaksa Agung RI, dan Kepala Kepolisian RI (MAKEHJAPOL) Nomor 099/KMA/SKB/V/2010, Nomor: M.HH-35.UM.03.01 Tahun 2010. KEP-059/A/JA/05/2010, dan Nomor B/14/V/2010

BUKU

- Atmasasmita, Romli, *Sistem Peradilan Pidana*, Bandung: Binacipta, 1996
- Djamin, Awaloedin, *Menuju Polri Mandiri yang Profesional*, Jakarta: Yayasan Tenaga Kerja Indonesia, 1992
- Faal, M, *Penyaringan Perkara Pidana oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Cetakan I, Jakarta:Pradnya Paramitha, 1991
- Harahap, Yahya, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Penyidikan dan Penuntutan)*, Jakarta: Sinar Grafika, 1985)
- Lev, Deniel, *Hukum dan politik di Indonesia, kesinambungan dan perubahan*, Jakarta: LP3ES, 1990
- Reksodiputro, Mardjono, *Hak asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta:Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia
- Tim Analisis dan Evaluasi Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Analisi dan Evaluasi Hukum Tentang Batas Waktu Penyerahan Berkas Perkara dari Penyidik ke Penuntut Umum*, Jakarta: Departemen Hukum dan HAM RI, 2007

INTERNET

- <http://surabaya.tribunnews.com/>
<http://www.sinarharapan.com>

