

DISERTASI

**ASPEK HUKUM KEWENANGAN PENYIDIKAN DAN PENUNTUTAN
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA**

**LEGAL ASPECTS OF THE INVESTIGATION AND PROSECUTION
AUTHORITY IN THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM**



**EVRIIN HALOMOAN HARAHAAP
P0400316306**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASAR
2021**

**ASPEK HUKUM KEWENANGAN PENYIDIKAN DAN PENUNTUTAN
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA**

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor

**Program Studi:
ILMU HUKUM**

Disusun dan Diajukan Oleh:

**EVIRIN HALOMOAN HARAHAHAP
P0400316306**

Kepada:

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

DISERTASI

**ASPEK HUKUM KEWENANGAN PENYIDIKAN DAN PENUNTUTAN
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA**

Disusun dan diajukan oleh:

EVRI HALOMOAN HARAHAP
P0400316306

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada tanggal 15 Oktober 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Promotor,



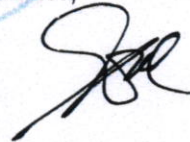
Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.
NIP. 195404201981031003

Co. Promotor,



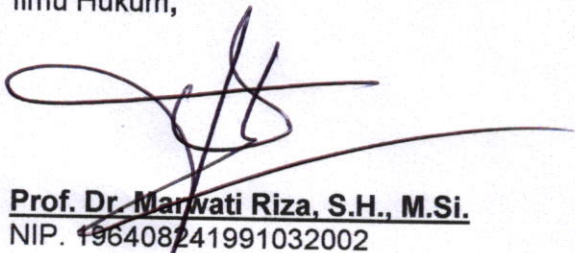
Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
NIP. 195704301985031004

Co. Promotor,



Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H.
NIP. 196310241989031002

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 196408241991032002

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 196712311991032003

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH / DISERTASI

Dengan ini saya,

Nama : **EVRIIN HALOMOAN HARAHAP**
No. Mahasiswa : **P0400316306**
Program Studi : **Ilmu Hukum / S3 (Program Doktor)**
Kelas Konsentrasi : **Kejaksaan**

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Karya Ilmiah / Disertasi yang berjudul **ASPEK HUKUM KEWENANGAN PENYIDIKAN DAN PENUNTUTAN DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA**, benar merupakan asli hasil karya saya sendiri dan Karya Ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S1), Magister (S2) maupun Doktor (S3) pada Universitas Hasanuddin maupun Perguruan Tinggi lainnya.

Karya Ilmiah / Disertasi ini merupakan hasil penelitian dengan pendekatan metode penelitian normative yang penulis lakukan, dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pemikiran orang lain. Semua informasi yang penulis muat dalam karya ilmiah ini, yang berasal dari penulis lain, telah penulis berikan penghargaan yang setinggi tingginya dengan mengutip sumber dari nama penulis tersebut dengan benar. Bahwa hasil dari karya ilmiah / Disertasi yang saya buat ini, sepenuhnya merupakan tanggung jawab saya sebagai penulis.

Makassar, 15 Oktober 2021
Penulis / Yang Menyatakan,



EVRIIN HALOMOAN HARAHAP

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT karena berkat dan rahmatnya penulis dapat menyelesaikan disertasi ini. Penulisan disertasi dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Dalam penulisan disertasi ini mengambil judul **ASPEK HUKUM KEWENANGAN PENYIDIKAN DAN PENUNTUTAN DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA.**

Hal yang terpenting adalah sumbangsih dari berbagai pihak untuk membantu penulis hingga selesainya disertasi ini, oleh karena itu dalam kesempatan ini dengan perasaan penuh rasa syukur dan ikhlas, penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terima kasih kepada **Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S. selaku Promotor, Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H. selaku Ko-Promotor, Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. selaku Ko-Promotor** yang memberikan bimbingan, motivasi, serta buah pikiran yang sangat bermanfaat demi penyelesaian Disertasi ini.

Ucapan terima kasih yang sama juga penulis sampaikan kepada tim penguji yaitu Prof. Dr. M. Syukri Akub, S.H., M.H., Prof. Dr. Muhadar, S.H., M.Si., Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum. dan Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.

Selanjutnya rasa hormat dan ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Jaksa Agung Republik Indonesia dan Kejaksaan RI yang telah memberikan kesempatan, ijin dan membiayai penulis, menyelesaikan perkuliahan di Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Hasanuddin Makassar.
2. Bapak Jaksa Agung Muda Pembinaan yang memberikan dukungan kepada penulis untuk segera menyelesaikan tugas dan kewajiban sebagai mahasiswa.
3. Bapak Kepala Badan Diklat Kejaksaan RI yang memberikan dukungan kepada penulis untuk segera menyelesaikan tugas dan kewajiban sebagai mahasiswa.
4. Rektor, Dekan Sekolah Pascasarjana dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
5. Seluruh pengajar dan staf administrasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang telah membantu mendukung Penulis baik dari segi keilmuan maupun administrasi.
6. Ayahanda tercinta Darlan E Harahap dan Ibunda Dalmiyatun atas doa dan support dalam mendidik dan memberikan motivasi untuk meneruskan jenjang pendidikan yang lebih tinggi.
7. Teristimewa Isteriku tercinta Listia Isnainy dan anakku Tersayang Biandra Zayna Elise Harahap untuk semangat dan doanya serta Kakakku Meita Sari Harahap dan Adikku Afni Tri Septiana Harahap dalam memberikan inspirasi penyelesaian disertasi ini.

8. Teman-teman seperjuangan Program Doktor Ilmu Hukum Kelas kejaksaan dan seluruh teman yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Hanyalah doa dan harapan penulis semoga Allah SWT memberikan limpahan rahmat dan berkat kepada kita semua. Semoga Disertasi ini berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya bagi praktisi hukum pidana di Indonesia.

Akhir kata penulis berbesar hati apabila para pembaca sudi memberikan kritik, saran dan masukan dalam rangka proses penulisan dan penelitian berikutnya.

Makassar, 15 Oktober 2021

Evrin Halomoan Harahap

ABSTRAK

EVRI HALOMOAN HARAHAHAP. *Aspek Hukum Kewenangan Penyidikan Dan Penuntutan Dalam Sistem Peradilan Pidana* (Dibimbing oleh **Syamsul Bachri, Marthen Arie, Syamsuddin Muchtar**).

Tujuan penelitian ini adalah untuk melakukan kajian tentang hubungan hukum antara penyidik dan penuntut umum dalam kaitannya dengan penegakan hukum pada sistem peradilan pidana di Indonesia, melakukan kajian tentang implikasi hukum kewenangan penyidikan pada instansi Kepolisian dan kewenangan penuntutan pada instansi Kejaksaan ketika penyidik dan penuntut umum tidak lagi bertanggung jawab secara hierarki dalam kedua lembaga tersebut, melakukan kajian tentang model keterpaduan yang ideal antara lembaga penyidikan dan lembaga penuntutan dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif yang dilakukan dengan pembahasan konsep, doktrin dan teori (asas-asas) serta peraturan perundang-undangan, yang berkorelasi pada konstruksi berpikir aspek hukum kewenangan penyidikan dan penuntutan dalam suatu sistem peradilan pidana yang terpadu.

Hasil penelitian menunjukkan prinsip Diferensiasi Fungsional yang dianut dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana mengakibatkan hubungan hukum antar aparat penegakan hukum menjadi terkotak-kotak dan bersifat fragmentaris. Kepolisian dan Kejaksaan merupakan lembaga hukum yang setara dibawah Eksekutif sehingga hubungan fungsional yang memicu timbulnya Ego Sektoral antara kedua lembaga tersebut lebih dominan dalam pelaksanaan penanganan suatu perkara daripada hubungan fungsional antara penyidik dengan penuntut umum sebagaimana yang diatur dalam KUHAP.

Kata kunci : Kewenangan Hukum, Penyidikan, Penuntutan, Diferensiasi Fungsional.

ABSTRACT

EVRIIN HALOMOAN HARAHAP. *Legal Aspects Of Investigation And Prosecution Authority In The Criminal Justice System* (Supervised by **Syamsul Bachri, Marthen Arie, Syamsuddin Muchtar,**).

The purpose of this research are to study the legal relationship between investigator and public prosecutor in relation to the law enforcement in the criminal justice system in Indonesia, to conduct a study on the legal implications of the investigative authority at the police agency and the prosecution authority at the prosecutor agency when the investigator and public prosecutor are no longer hierarcally responsible in the two institutions, to conduct a study on the ideal of cohesive model between investigating agency and prosecutor agency in the criminal justice system.

This study uses normative juridical research conducted by discussing concepts, doctrines and theories (principles) as well as laws and regulations, which are correlated with the construction of thinking about the legal aspects of the investigation and prosecution authority in an integrated criminal justice system.

The Differentiation Functional principle that adopted in the Criminal Procedure Code affected the legal relationship between law enforcement officers which become fragmented and fragmentary. As a legal institution, The National Police of the Republic of Indonesia (abbreviated as POLRI) and The Attorney General of the Republic of Indonesia are equal under the Executive so that the functional relationship that triggers the emergence of Sectoral Ego between the two institutions is more dominant in the implementation of handling a case than the functional relationship between the investigator and the public prosecutor as regulated in the Criminal Procedure Code.

Keywords: Legal Authority, Investigation, Prosecution, Functional Differentiation

DAFTAR ISI

	HALAMAN
Halaman Sampul	i
Halaman Pengajuan Disertasi	ii
Halaman Persetujuan	iii
Lembar Pernyataan Keaslian Disertasi	iv
Prakata	v
Abstrak	viii
Abstract	ix
Daftar Isi	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	25
C. Tujuan Penelitian	26
D. Manfaat Penelitian	26
E. Orisinalitas Penelitian	27
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	28
A. Hakikat Penyidik dan Penyidikan dalam Hukum Acara Pidana di Indonesia Acara Pidana di Indonesia	28
1. Pengertian Penyidik dan Penyidikan	28
2. Tugas dan Kewenangan Penyidikan	34
3. Proses Pemeriksaan Penyidikan yang Dilakukan Oleh Penyidik	40
B. Hakikat Penuntut Umum dan Penuntutan dalam Hukum Acara Pidana di Indonesia	45
1. Lembaga Kejaksaan	45
2. Jaksa dan Penuntut Umum	47
3. Tugas dan Kewenangan Penuntut Umum	51
4. Asas-asas Dalam Penuntutan	53
5. Pra Penuntutan	54
6. Surat Dakwaan	56
C. Sejarah Politik Perkembangan Kekuasaan Kehakiman	59
1. Organisasi Kehakiman Kolonial dan Pendudukan Jepang	60

2. Penuntut Umum dan Hakim.....	64
3. Polisi versus Penuntut	92
D. Pengertian dan Ruang Lingkup Sistem Peradilan Pidana	113
E. Kerangka Teori.....	116
1. Tinjauan Teori Negara Hukum.....	116
2. Pengertian tentang Negara Hukum	118
3. Unsur-unsur Negara Hukum.....	122
4. Prinsip Checks and Balances dalam Trias Politica	128
5. Teori Penegakkan Hukum	145
6. Teori Kelembagaan	156
7. Teori Keadilan	163
8. Teori Kewenangan	174
9. Teori Hukum Responsif	178
10. Teori Hukum Progresif	182
F. Definisi Operasional	186
BAB III METODE PENELITIAN	187
1. Tipe Penelitian.....	187
2. Pendekatan Masalah	187
3. Bahan Hukum.....	189
4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum.....	190
5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum.....	190
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	192
A. Pengaturan Hubungan Hukum Antara Penyidik dan Penuntut Umum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia.....	192
B. Implikasi Hukum Kewenangan Penyidikan Pada Instansi Kepolisian dan Kewenangan Penuntutan Pada Instansi Kejaksaan Ketika Penyidik dan Penuntut Umum Tidak Lagi Bertanggung Jawab Secara Hierarki Dalam Kedua Lembaga Tersebut	198
C. Model Keterpaduan Yang Ideal Antara Lembaga Penyidikan Dan Lembaga Penuntutan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia.....	213

BAB V PENUTUP	239
A. Kesimpulan	239
B. Saran.....	241
DAFTAR PUSTAKA.....	243

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam perjalanannya, hukum seringkali tidak dapat menjawab masalah-masalah nyata yang ada di dalam masyarakat, bahkan terkadang hanya lebih menyerupai sebuah karya sastra yang indah bila dibaca namun tidak memiliki kemanfaatan sama sekali di dalam dunia nyata. Terkadang para aparaturnya penegak hukum berhukum dengan cara yang kaku, dan ketika lembaga penegak hukum telah menerapkan hukum dengan cara-cara yang kaku dan *rigid* maka dapat dipastikan bahwa esensi tujuan hukum pada segi yang lain akan sulit diwujudkan, oleh karena tujuan hukum tidak hanya ingin mencapai kepastiannya, tetapi juga bertujuan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan secara konkrit dalam masyarakat.

Sebagai seorang Penuntut Umum, penulis terkadang melihat Penyidik terlalu tergesa-gesa dalam menetapkan seseorang sebagai Tersangka tindak pidana, padahal sejatinya masih ada cara-cara lain untuk dapat menyelesaikan suatu perkara tanpa melalui mekanisme hukum pidana, mengingat sifat hukum pidana merupakan jalan terakhir (*ultimum remedium*). Dan terkadang penulis melihat ada beberapa fakta hukum yang ditutup-tutupi oleh penyidik, bahkan fakta hukum yang ditutup-tutupi oleh penyidik dalam berkas perkara tersebut baru terungkap pada saat berjalannya proses penuntutan di persidangan yang dilakukan oleh penuntut umum, sehingga pandangan masyarakat

terhadap penuntut umum menjadi tidak baik, seolah-olah penuntut umum bekerjasama untuk menutup-nutupi suatu fakta hukum

Sistem peradilan merupakan sistem penanganan perkara sejak adanya pihak yang merasa dirugikan atau sejak adanya sangkaan seseorang telah melakukan perbuatan pidana hingga pelaksanaan putusan hakim. Khusus bagi sistem peradilan pidana, sebagai suatu jaringan, sistem peradilan pidana mengoperasionalkan hukum pidana sebagai sarana utama, dan dalam hal ini berupa hukum pidana materiil, hukum pidana formil dan hukum pelaksanaan pidana.¹

Sistem Peradilan Pidana (SPP) berasal dari kata yaitu "sistem" dan "peradilan pidana". Pemahaman mengenai "sistem" dapat diartikan sebagai suatu rangkaian diantara sejumlah unsur yang saling terkait untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam pandangan Muladi,² pengertian sistem harus dilihat dalam konteks, baik sebagai physical system dalam arti seperangkat elemen yang secara terpadu bekerja untuk mencapai suatu tujuan dan sebagai abstract system dalam arti gagasan-gagasan yang merupakan susunan yang teratur yang satu sama lain saling ketergantungan. Apabila dikaji dari sudut etimologis, maka "sistem" mengandung arti terhimpun (antar) bagian atau komponen (subsistem) yang saling berhubungan secara beraturan dan merupakan suatu keseluruhan. Sedangkan "peradilan pidana" merupakan suatu mekanisme pemeriksaan perkara pidana yang bertujuan untuk

¹ Yesmil Anwar dan Adang, System Peradilan Pidana (Konsep, Komponen dan Pelaksanaannya Dalam Penegakkan Hukum Di Indonesia), Widya Padjadjaran, Bandung, 2009

² Muladi, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, BP Universitas Diponegoro, Semarang, 1995

menghukum atau membebaskan seseorang dari suatu tuduhan pidana. Dalam kaitannya dengan peradilan pidana, maka dalam implementasinya dilaksanakan dalam suatu sistem peradilan pidana. Tujuan akhir dari peradilan ini tidak lain adalah pencapaian keadilan bagi masyarakat. Sistem Peradilan Pidana atau "Criminal Justice System" kini telah menjadi suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan mempergunakan dasar pendekatan sistem.

Muladi berpendapat bahwa Sistem Peradilan Pidana, sesuai dengan makna dan ruang lingkup sistem dapat bersifat fisik dalam arti sinkronisasi struktural (*Struktural synchronization*), dapat pula bersifat substansial (*substancial synchronization*) dan dapat pula bersifat kultural (*cultural synchronization*). Dalam hal sinkronisasi struktural keserempakan dan keselarasan dituntut dalam mekanisme administrasi peradilan pidana dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum. Dalam hal sinkronisasi substansial maka keserempakan ini mengandung makna baik vertikal maupun horisontal dalam kaitannya dengan hukum positif yang berlaku. Sedang sinkronisasi kultural mengandung usaha untuk selalu serempak dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya Sistem Peradilan Pidana.

Bertitik tolak dari tujuan Sistem Peradilan Pidana, Mardjono mengemukakan empat komponen Sistem Peradilan Pidana (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan) diharapkan

dapat bekerjasama dan dapat membentuk suatu Integrated Criminal Justice System.

Apabila keterpaduan dalam bekerja sistem tidak dilakukan, diperkirakan akan terdapat tiga kerugian yaitu :

- a) Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi sehubungan dengan tugas mereka bersama.
- b) Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok di setiap instansi (sebagai subsistem dari Sistem Peradilan Pidana).
- c) Dikarenakan tanggung jawab setiap instansi sering kurang jelas terbagi maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari Sistem Peradilan Pidana.

Sistem Peradilan Pidana Indonesia berlangsung melalui tiga komponen dasar sistem yakni sebagai berikut:

1. Substansi Merupakan hasil atau produk sistem termasuk Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981.
2. Struktur yaitu lembaga-lembaga dalam sistem hukum yang terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan.
3. Kultur yaitu bagaimana sebetulnya sistem tersebut akan diberdayakan. Dengan kata lain kultur adalah merupakan penggerak dari Sistem Peradilan Pidana.

Dalam sidang MK tanggal 29 Maret 2016, ahli Hukum Acara Pidana, Luhut MP Pangaribuan, mengungkap dalam kurun waktu tiga tahun terakhir terdapat ketidaksinkronan antara data Sprindik Kepolisian

dan SPDP yang diterima oleh Kejaksaan dalam pidana umum seluruh Indonesia. Menurutnya terdapat 643.063 perkara yang disidik dari data jumlah sprindik Kepolisian di tahun 2012 hingga 2014, namun hanya 463.697 SPDP yang diterima oleh Kejaksaan dalam kurun waktu yang sama. Hal yang berarti terdapat selisih 179.366 perkara yang disidik dan tidak dilaporkan ke pihak Kejaksaan.³

Pada tahun 2012, nampak bahwa sekitar 12.535 berkas perkara atau 55% (lima puluh lima persen) perkara dari total P-19 yang dikeluarkan kejaksaan yang tidak dikembalikan oleh penyidik. Angka ini belum termasuk 2.710 berkas perkara pidana yang tidak dapat dilengkapi oleh penyidik. Tren ini berlanjut di tahun 2013 dengan 16.918 berkas perkara yang tidak dikembalikan oleh penyidik kepada penuntut umum. Hal ini setidaknya berarti ada lebih dari belasan ribu orang yang mengalami ketidakpastian hukum akibat tidak jelasnya Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dalam melakukan kontrol terhadap proses penyidikan.⁴

Mengingat KUHAP menganut prinsip diferensiasi fungsional yang menempatkan masing-masing lembaga penegak hukum dalam posisi sederajat, dimana tidak dimungkinkan bagi lembaga penegak hukum lain untuk melakukan pengawasan lembaga penegak hukum lainnya.

Penulis berpendapat bahwa permasalahan-permasalahan yang terjadi tersebut salah satunya disebabkan karena tidak terciptanya

³ Jurnal Peradilan Indonesia, "Teropong", Mappi FH UI, Volume 4, Juli - Desember 2016, Halaman 25

⁴ *Ibid*, Halaman 26

sinkronisasi struktural (*struktural synchronization*) antara lembaga penyidikan (Kepolisian) dan lembaga penuntutan (Kejaksaan) dalam penanganan perkara pidana.

Melalui Undang-Undang No. 8 tahun 1981, Pasal 1 ayat (1) KUHAP secara yuridis pengertian penyidik ini telah dirumuskan sebagai berikut : “Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan”.

Dalam Pasal 6 KUHAP : Penyidik adalah :

- a. Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia
- b. Pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang

Penyidik dapat dijabat oleh pegawai negeri sipil misalnya pejabat bea cukai, pejabat imigrasi, pejabat kehutanan yang wewenangnya diberikan oleh undang-undang masing-masing. Dalam sistem KUHAP ini, Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan badan penyidik tunggal untuk perkara-perkara kejahatan ataupun pelanggaran namun terhadap beberapa tindak pidana korupsi dan tindak pidana ekonomi, kejaksaan dapat secara langsung menyidik perkara-perkara dimaksudkan didasarkan atas Pasal 284 ayat (2) KUHAP.⁵

Adapun tujuan penyidikan adalah untuk mencari serta mengumpulkan bukti dan dengan dasar bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

⁵ Martiman Prodjohamidjojo, Komentar Atas Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Cetakan Pidana Lengkap Disertai Lampiran-Lampiran Yang Berkaitan Dengan Acara Pidana Di Indonesia, Penerbit Politea Bogor, hal 11-12

Dalam usaha mencari dan mengumpulkan bukti tersebut, penyidik dapat melaksanakan wewenangnya seperti yang telah diatur dalam Pasal 7 KUHAP .

Selanjutnya penulis akan menguraikan pengertian daripada penuntut umum dimana secara yuridis telah dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (6) KUHAP, yang secara lengkap dapat disebutkan sebagai berikut:

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

Jadi menurut Pasal tersebut Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang untuk melakukan penuntutan dan melakukan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Dengan kata lain dapat dikemukakan lebih jelasnya bahwa yang dapat bertindak sebagai Penuntut Umum hanyalah Jaksa, tetapi tidak semua Jaksa sebagai Penuntut Umum.

Selanjutnya Pasal 13 KUHAP mengatur sebagai berikut: "Penuntut Umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim".

Berdasarkan pasal 143 KUHAP ini, maka selaku penuntut umum mempunyai dua tugas pokok yaitu:

- a). Melakukan penuntutan
- b). Melaksanakan penetapan hakim

Penuntutan seperti tersebut di atas ini, ialah penuntutan yang tercantum dalam Pasal 1 butir 7 KUHAP, yaitu : "Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut yang diatur dalam undang-undang ini"⁶

Dalam artian sempit, tugas penyidik adalah menyajikan hasil penyidikan kepada penuntut umum, sedangkan tugas penuntut umum menyajikan (membuktikan) hasil penyidikan penyidik di muka persidangan, dengan demikian sejatinya hubungan yang baik antara penyidik dan penuntut umum adalah sesuatu hal yang wajib terjadi guna terwujudnya penegakan hukum yang adil bagi seluruh pihak.

Dalam tataran praktek, disharmonitas antara penyidik dan penuntut umum kerap terjadi terutama mengenai hasil dari penyidikan dimana terkadang penuntut umum setelah meneliti berkas perkara penyidikan beranggapan bahwa hasil dari penyidikan yang dibuat oleh penyidik belum cukup untuk dilakukan penuntutan, sedangkan penyidik beranggapan sebaliknya. Perbedaan pandangan tersebut terkadang yang menimbulkan terjadinya bolak-balik berkas perkara dan menghambat jalannya penegakkan hukum.

Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga yang diberi mandat untuk melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan

⁶ Sudibyo Triatmojo, Pelaksanaan Penahanan dan Kemungkinan yang ada dalam KUHAP, Penerbit Alumni (1982) Bandung, Hal. 74

dan kewenangan lainnya yang diberikan Undang-Undang. Kewenangan penuntutan oleh kejaksaan dilaksanakan oleh Penuntut Umum yang bila ditafsirkan secara etimologis berasal dari kata "*prosecution*" yang berasal dari bahasa latin *prosecutus*, yang terdiri dari kata "pro"(sebelum) dan "sequi" (mengikuti).⁷ Mengacu pada pemaknaan kata "*Penuntut Umum*" secara etimologis dan dikaitkan dengan peran Kejaksaan dalam suatu sistem peradilan pidana, maka Kejaksaan seharusnya dipandang sebagai *Dominus Litis (procuruer die de procesvoering vastselat)* yaitu pengendali proses perkara dari tahapan awal penyidikan sampai dengan pelaksanaan proses eksekusi suatu putusan. Asas *Dominus Litis* ini merupakan hal yang universal sebagaimana terdapat dalam Pasal 11 *Guidelines on the Role of Prosecutors* yang juga diadopsi oleh *Eight United Nation Congress on The Prevention of Crime* dalam Kongres Pencegahan Kejahatan ke-8 di Havana pada tahun 1990 dan di Indonesia juga telah eksplisit diakui dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XII/2013. Namun nyatanya, asas *Dominus Litis* telah direduksi pemaknaannya dan fungsinya dengan berlakunya Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana melalui prinsip diferensiasi fungsional yang mengakibatkan terkotak-kotaknya subsistem penyidikan dengan penuntutan. Sekalipun KUHAP tidak menerapkan fungsi penuntut umum sebagai *Dominus Litis* secara maksimal, Kejaksaan tetap diberi porsi terbatas untuk melakukan pengawasan secara horizontal terhadap proses penyidikan yang bertujuan agar tidak terjadi

⁷ Jan S. Maringka, Kewenangan Kejaksaan sebagai Dominus Litis Menyongsong Pembaharuan Hukum Acara Pidana, dalam Jurnal Peradilan Indonesia "Teropong", Mappi FH UI Volume 3 Juli-Desember 2015, Hal.16

penyalahgunaan wewenang oleh aparat penegak hukum yang berpotensi melanggar hak asasi manusia.

Pelaksanaan pengawasan secara horizontal saat ini terwujud dalam lembaga prapenuntutan yang menjadi sarana kordinasi penuntut umum dengan penyidik. Akan tetapi, lembaga prapenuntutan terbukti tidak efektif mencapai tujuannya menjadi untuk menjadi sarana kordinasi fungsional, sekaligus pengawasan penuntut umum atas kinerja penyidik. Hal ini diantaranya diakibatkan oleh tidak maksimalnya pengaturan mengenai prapenuntutan dalam norma positif KUHAP. Jika merujuk pada ketentuan Pasal 14 huruf b KUHAP, prapenuntutan hanya dilakukan "*apabila ada kekurangan pada penyidikan*", frase ini menandakan prapenuntutan seolah-olah bukan sebagai bagian integral dari sistem peradilan terpadu dan bukanlah suatu keharusan.

Selain itu, Pasal 14 huruf b KUHAP juga tidak memposisikan penuntut umum untuk dapat berperan secara aktif dari awal tahapan penyidikan. Kondisi ini menyulitkan penuntut umum untuk dapat aktif menjaga nilai-nilai *Due Process of Law* dan mencegah terjadinya suatu pelanggaran/kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh penyidik terhadap tersangka.

Pelaksanaan tahapan prapenuntutan pada KUHAP seharusnya sudah dimulainya sejak penyerahan pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) dari penyidik kepada penuntut umum. Pengaturan akan penyerahan pemberitahuan dimulainya penyidikan itu sendiri telah terdapat pada Pasal 109 ayat (1) KUHAP. Akan tetapi, norma pada Pasal 109 ayat (1) KUHAP masih menyimpan 2 (dua) permasalahan

besar, yaitu (1) Tidak adanya penegasan bahwa pelaksanaan SPDP merupakan suatu Kewajiban dalam sistem peradilan pidana terpadu, dan (2) Tidak adanya kejelasan kapan penyidik wajib memberitahu penuntut umum saat telah mulai melakukan penyidikan. Ketidakjelasan ini mengakibatkan seringkali dalam penanganan suatu perkara, penuntut umum sama sekali tidak terlibat karena tidak dikirimkan SPDP, atau SPDP baru dikirimkan bersamaan dengan penyerahan berkas perkara hasil penyidikan, walaupun telah ada putusan Mahkamah Konstitusi nomor 130 tahun 2015 yang dimaknai sebagai kewajiban Penyidik untuk menyerahkan SPDP dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari setelah dikeluarkannya surat perintah penyidikan, namun tetap saja penuntut umum tidak dapat mempengaruhi penyidik mengenai hal layak atau tidak layaknya dilakukan upaya penyidikan terhadap suatu peristiwa hukum.

Ketidakjelasan dalam prapenuntutan juga terkandung pada norma Pasal 138 ayat (1) dan (2) KUHAP terkait frase "*dalam waktu tujuh hari*" dan "*dalam waktu empat belas hari*" yang tidak memberikan pemaknaan tegas terkait berapa kali mekanisme pada pasal *a quo* dapat dilakukan. Perumusan norma Pasal 138 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Undang- Undang Hukum Acara Pidana yang tidak jelas dan menimbulkan pemaknaan berbeda, mengakibatkan situasi bolak-baliknya berkas diantara penyidik dan penuntut umum lebih dari satu kali atau bahkan berulang kali tanpa batasan jelas. Praktik bolak-balik berkas tanpa batas waktu pada akhirnya merenggut hak atas kepastian hukum warga negara yang

tentunya bertentangan dengan Pasal 28D UUD 1945. Oleh karenanya, Pasal 138 ayat (1) dan (2) KUHAP seharusnya dimaknai hanya satu kali bolak-balik berkas perkara, setelah satu kali bolak-balik maka penuntut umum harus mengambil sikap tegas dengan menerima berkas perkara tersebut dari penyidik.

Setelah penuntut umum menerima kembali berkas perkara sesuai Pasal 138 ayat (2) KUHAP, maka selanjutnya penuntut umum mempunyai suatu kewenangan untuk menentukan "*apakah berkas perkara memenuhi persyaratan untuk dilimpahkan ke pengadilan*" sesuai Pasal 139 KUHAP. Namun terdapat ketidakjelasan pengaturan norma juga terkandung dalam pengaturan Pasal 139 KUHAP. Pasal *a quo* tidak memberikan suatu penegasan akan jangka waktu bagi penuntut umum dalam menentukan sikap setelah menerima berkas perkara dari penyidik. Tidak adanya jangka waktu yang pasti akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi tersangka akan kepastian status hukumnya. Selain itu, dengan tidak adanya jangka waktu yang pasti juga akan mengakibatkan timbulnya diskriminasi antara penanganan satu perkara dengan perkara yang lain.

Penuntut umum dalam rangka melakukan penentuan sikap atas suatu berkas perkara sebenarnya juga mempunyai wewenang untuk melakukan suatu pemeriksaan tambahan atas hasil penyidikan. Pemeriksaan tambahan dilaksanakan dalam kondisi tertentu dimana ternyata dikemudian hari setelah berkas dinyatakan lengkap, penuntut umum merasa perlu untuk menyempurnakan hasil penyidikan demi kepentingan pembuktian dimuka persidangan. Aturan mengenai

pemeriksaan tambahan diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, akan tetapi KUHAP yang mengatur rangkaian proses peradilan pidana justru sama sekali tidak mengatur. Kondisi ini menimbulkan suatu kebingungan terkait bagaimana kedudukan pemeriksaan tambahan dalam sistem peradilan pidana terpadu.

Dalam hal penyidikan, juga terdapat beberapa hambatan diantaranya adalah kesulitan penyidik untuk memenuhi petunjuk yang disampaikan Penuntut Umum (P-18/P-19). Hal mana juga tidak diatur didalam KUHAP tentang sanksi terhadap penyidik apabila dalam tenggang waktu 14 hari berkas perkara tersebut belum dikembalikan kepada Penuntut Umum. Hambatan lain bagi penyidik yaitu petunjuk yang diberikan Penuntut Umum kadang tidak jelas sehingga penyidik mengalami kesulitan.

Hambatan yang sering dihadapi yang biasanya hanya Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) yang disampaikan oleh penyidik kepada penuntut umum sedangkan Berita Acara Penyidikan (BAP) kadang tidak disampaikan, sehingga penuntut umum kesulitan dalam penanganan suatu perkara pidana. Sedangkan dalam hal ini KUHAP tidak mengatur secara terperinci dan jelas masalah tersebut, lagi pula tidak memberikan sanksi terhadap kelalaian penyidik untuk menyampaikan atau memberitahukan dimulainya penyidikan kepada penuntut umum, termaksud pula di dalamnya kelalaian penyidik menyampaikan BAP

Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 110 dan Pasal 138 KUHAP,

pada saat Penuntut Umum menerima penyerahan berkas perkara tahap pertama dari penyidik, maka dalam tempo 14 hari Penuntut Umum wajib melakukan penelitian terhadap kelengkapan berkas perkara tersebut baik formil maupun materiil. Apabila dari hasil penelitian Penuntut Umum tersebut ternyata berkas perkara tersebut belum memenuhi syarat formil maupun materiil maka berkas perkara tersebut dapat dikembalikan kepada penyidik untuk dilengkapi dan penyidik wajib melakukan petunjuk Penuntut Umum tersebut (P-18 / P-19).

Hambatan pada tingkat prapenuntutan yaitu kadang berkas perkara tersebut dalam tempo 14 hari penyidik belum dapat mengembalikan kepada Penuntut Umum, bahkan kadang berkas perkara tersebut tidak disempurnakan oleh Penyidik sesuai dengan petunjuk Penuntut Umum, Adapun hambatan yang sering ditemui dalam penyerahan berkas perkara tahap kedua adalah menyangkut barang bukti tidak lengkap atau tersangka melarikan diri pada saat Penyidik menyerahkan kepada Penuntut Umum, selain itu hambatan yang ditemui pada tingkat prapenuntutan maupun penuntutan oleh Penuntut Umum adalah minimnya alat bukti dalam pembuktian kasus tersebut

Berbagai teori berkaitan dengan sistem peradilan pidana (criminal justice system). Ada yang menggunakan pendekatan dikotomi dan atau pendekatan trikotomi.⁸ Pendekatan dikotomi umumnya digunakan oleh teoritis hukum pidana di Amerika Serikat.

Herbert Packer, seorang ahli hukum dari Universitas Stanford, menggunakan pendekatan normatif yang berorientasi pada nilai-nilai

⁸ Romli Atmasasmita, Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi, Mandar Maju, Bandung 1995

praktis dalam melaksanakan mekanisme proses peradilan pidana. Terdapat dua model dalam pendekatan dikotomi. Pertama, crime control model, pemberantasan kejahatan merupakan fungsi terpenting dan harus diwujudkan dari suatu proses peradilan pidana, sehingga perhatian utama harus ditujukan pada efisiensi proses peradilan pidana.⁹

Titik tekan pada model ini adalah efektifitas, yaitu kecepatan dan kepastian. Pembuktian kesalahan tersangka sudah diperoleh di dalam proses pemeriksaan oleh petugas kepolisian. Presumption of guilty digunakan untuk mempercepat memproses tersangka atau terdakwa ke sidang pengadilan. Nilai-nilai yang melandasi crime control model adalah tindakan represif terhadap suatu tindakan kriminal merupakan fungsi terpenting dari suatu proses peradilan.

Perhatian utama harus ditujukan kepada efisiensi dari suatu penegakan hukum untuk menyeleksi tersangka, menetapkan kesalahannya dan menjamin atau melindungi hak tersangka dalam proses peradilan. Proses penegakan hukum harus dilaksanakan berlandaskan prinsip cepat dan tuntas, dan model yang dapat mendukung proses penegakan hukum tersebut adalah model administratif dan merupakan model manajerial. Asas praduga tak bersalah akan menyebabkan sistem ini dilaksanakan secara efisien. Proses penegakan hukum harus menitikberatkan kepada kualitas temuan-temuan fakta administratif, oleh karena temuan tersebut akan membawa ke arah pembebasan seorang tersangka dari penuntutan, atau kesediaan tersangka menyatakan dirinya bersalah.

⁹ *ibid*

Menurut Despina Kyprianou, di dalam sistem eropa continental yang bersifat *inquisitorial*, tidak ada pemisahan (batasan) yang tegas antara fungsi penyidikan dan penuntutan sebagaimana dikenal di dalam sistem *common law*. Pada umumnya, penuntut umum bertanggung jawab untuk seluruh proses yang dilakukan pada tahap pra persidangan, termasuk penyidikan. Walaupun terdapat berbagai variasi di antara negara-negara yang menganut sistem eropa continental mengenai kewenangan penuntut umum, namun di sebagian besar negara-negara tersebut, kewenangan penuntutan juga dilekatkan dengan kewenangan untuk memerintahkan dilakukannya penyidikan, memberikan petunjuk mengenai arah penyidikan, melakukan sendiri penyidikan, untuk berpartisipasi dalam penyidikan dan untuk menentukan jenis-jenis tindakan yang dilakukan dalam penyidikan.¹⁰

Melihat sejarahnya pada jaman HIR, walaupun HIR tidak mengatur sejenis lembaga "*habeas corpus*" (yang sebagian prinsipnya diadopsi dalam lembaga pra peradilan dalam KUHAP), namun bukan berarti pengadilan bersifat pasif dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya proses penyidikan. Menurut ketentuan Pasal 83 d ayat (1) HIR, hakim dapat sewaktu-waktu memerintahkan jaksa untuk segera mengakhiri proses penyidikan, dalam hal proses tersebut dinilai sudah berlarut-larut dan merugikan hak tersangka untuk memperoleh kepastian hukum terkait dengan penanganan perkaranya, menurut Pasal 83 d ayat (2) HIR Ketua Pengadilan Negeri dapat memerintahkan

¹⁰ Despina Kyprianou, "Comparative Analysis of Prosecution Systems (The Role of Prosecution Services in Investigation and Prosecution Principles and Policies)", *Cyprus Eur Law Review* Nomor 7 (Tahun 2008), hal. 7.

agar tersangka dikeluarkan dari tahanan.¹¹ Namun demikian, HIR praktis belum mendapat kesempatan untuk dapat diterapkan secara konsekuen. Sebagaimana diketahui, pada tahun 1942, tentara pendudukan Jepang masuk menggantikan pemerintah kolonial Belanda di Indonesia, dan setelah kemerdekaan, HIR dalam kenyataannya hanya berlaku sebatas sebagai pedoman dalam beracara, sehingga berbagai ketentuan yang terkandung didalamnya dengan mudah dapat ditafsirkan dan disimpangi sesuai dengan kepentingan pihak yang berkuasa saat itu.¹² Kondisi HIR yang hanya berlaku sebagai pedoman tersebut dalam perkembangannya semakin diperburuk dengan dikeluarkannya berbagai undang-undang pokok yang mengatur dan mengubah berbagai kewenangan di antara lembaga-lembaga penegak

¹¹ Menarik untuk dicermati, bahwa fungsi kepolisian represif dengan berbagai kewenangan yang melekat padanya sebenarnya tidak lain adalah tugas untuk membantu bidang kehakiman dalam melakukan pemeriksaan pendahuluan berhubung adanya sangkaan terjadi kejahatan atau pelanggaran. Lihat: Bambang Poernomo, *Orientasi Hukum Acara Pidana*, (Yogyakarta: Amarta Buku, 1984), hal. 25. Oleh karena itu, menurut penulis, tidaklah mengherankan apabila tahapan pemeriksaan yang dilakukan oleh aparat kepolisian represif tersebut disebut "pemeriksaan pendahuluan", karena pada akhirnya proses tersebut akan bermuara dalam bentuk pemeriksaan di sidang pengadilan, dan tidaklah mengherankan apabila jalannya pemeriksaan pendahuluan tersebut dilakukan dibawah jaksa selaku bagian tidak terpisahkan dari pengadilan. Patut diingat, bahwa dalam konstruksi HIR, jaksa merupakan bagian dari pengadilan (dengan penyebutan kepala kejaksaan pada pengadilan negeri). lihat Pasal 38 ayat (1) HIR.

¹² Patut pula diingat bahwa sebagai sebuah produk hukum yang dibentuk oleh penguasa jajahan (pemerintah Hindia Belanda) untuk diterapkan terhadap penduduk jajahannya (golongan bumiputera) maka dapatlah dipastikan bahwa HIR tidak terlepas dari berbagai kelemahan, terutama berkaitan dengan perlindungan terhadap hak-hak dari mereka yang disangka melakukan kejahatan. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, walaupun HIR telah mengandung beberapa bentuk perlindungan terhadap hak-hak tersangka dan terdakwa (antara lain, terkait dengan tindakan penahanan, penggeledahan dan penyitaan) namun HIR tetap mempertahankan sifat kesederhanaan dari acara yang berlaku bagi landraad dan dan mengadopsi mengenai hal-hal yang sekiranya dapat mempersulit jalannya peradilan, hal tersebut jelas terbukti dengan tidak ikut diadopsinya ketentuan mengenai pemeriksaan pendahuluan oleh pengadilan oleh seorang hakim komisaris, sebagaimana dikenal dalam hukum acara pidana yang berlaku bagi golongan eropa (Sv). Lihat: H.Harris, *Pembaharuan Hukum Acara Pidana Yang Terdapat dalam HIR*, (Jakarta: Penerbit Binacipta, 1978) hal.12.

hukum tanpa mengadakan penyesuaian terhadap hukum acara pidana yang berlaku. Berlakunya paket Undang-Undang Pokok Kepolisian dan Kejaksaan pada tahun 1961 semakin membuat konstruksi mekanisme pengawasan terhadap penahanan pra persidangan yang sebelumnya diatur di dalam HIR menjadi tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.¹³

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Kepolisian 1961,¹⁴ Kepolisian merupakan institusi yang berdiri sendiri yang berada di bawah Menteri Kepolisian, memegang pimpinan penyelenggaraan tugas Kepolisian Negara, baik pencegahan (*preventif*) maupun pemberantasan (*represif*).¹⁵ Di bidang dalam bidang peradilan, kepolisian berwenang mengadakan penyelidikan atas kejahatan dan pelanggaran menurut ketentuan-ketentuan dalam undang-undang Hukum Acara Pidana dan lain-lain peraturan negara,¹⁶ sementara penyidikan perkara dilakukan oleh pejabat-pejabat Kepolisian tertentu.¹⁷

¹³ Menurut Daniel S Lev, lahirnya UU No.13 thn 1961 dan UU No.15 Th 1961 tersebut pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari ketegangan yang sudah sekian lama terjadi kepolisian dan kejaksaan dalam memperebutkan posisi yang paling utama dalam sistem peradilan pidana. Kondisi "*rebutan*" kewenangan antara kepolisian dan kejaksaan pada dasarnya sudah terjadi sejak awal berdirinya Republik Indonesia. Berbagai tuntutan yang diajukan pun bervariasi, yaitu mulai dari keinginan kepolisian untuk memiliki institusi sendiri yang terpisah dari pamong praja sampai dengan mempertanyakan mengenai posisi dan kedudukann mereka dalam sistem HIR yang ditempatkan sebagai "*pembantu jaksa*". Di lain pihak, Kejaksaan yang secara historis lebih diuntungkan dalam sistem HIR pun menolak dengan tegas tuntutan tersebut, penuntut umum pada dasarnya tidak ingin diturunkan derajatnya menjadi sekedar pesuruh antara kepolisian dan pengadilan. Lihat: Daniel S.Lev, *hukum dan Politik di Indonesia (kesinambungan dan perubahan)*, (Jakarta: LP3ES, 1990). Hal.53-63.

¹⁴ Indonesia, Undang-Undang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara, UU No.13 Tahun 1961, LN No.245 Tahun 1961, TLN No. 2289.

¹⁵ Pasal 7 ayat (1) UU No.13 Tahun 1961

¹⁶ Pasal 2 ayat (2) UU No.13 Tahun 1961

¹⁷ Pasal 12 UU No.13 Tahun 1961

Berpadanan dengan Undang-Undang Pokok Kepolisian tersebut, Undang-Undang Pokok Kejaksaan (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961)¹⁸ menyatakan bahwa Kejaksaan adalah alat negara penegak hukum yang terutama bertugas sebagai penuntut umum.¹⁹ Di bidang penyidikan, jaksa berwenang mengadakan penyidikan lanjutan terhadap kejahatan dan pelanggaran serta mengawasi dan mengkoordinasikan alat-alat penyidik menurut ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana dan lain-lain peraturan negara.²⁰

Dengan demikian maka jelaslah keberadaan kedua undang-undang pokok tersebut membuat hubungan antara pegawai penuntut umum dan jaksa pembantu menjadi rancu. Dengan diberikannya kewenangan penuh kepada kepolisian untuk melakukan penyidikan, maka tidaklah dapat lagi mereka disebut sebagai jaksa pembantu. Penjelasan Pasal 15 Undang-Undang Pokok Kepolisian menyebutkan hubungan kerja antara Kepolisian dan Kejaksaan harus dilakukan dengan menjunjung tinggi kerja sama yang sederajat, sesuai dengan semangat gotong-royong sebagai unsur kepribadian Indonesia. Ketentuan-ketentuan tersebut di atas seakan-akan menegaskan bahwa kepolisian memiliki kewenangan penuh untuk melakukan penyidikan (dengan berbagai kewenangan-kewenangan yang terkandung di dalamnya) tanpa intervensi dari jaksa

Berkenaan dengan hal tersebut, maka menurut penulis, kiranya kurang tepatlah apabila semua kesalahan dan pelanggaran teradap hak-

¹⁸ Indonesia, Undang-Undang ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia, UU No.15 Tahun 1961, LN No.254 Tahun 1961, TLN No. 2298

¹⁹ Pasal 1 ayat (1) UU No.15 Tahun 1961

²⁰ Pasal 2 ayat (2) UU No.15 Tahun 1961

hak tersangka yang terjadi di masa berlakunya HIR semata-mata ditumpahkan pada kelemahan HIR sebagai sebuah hukum acara, mengingat sebenarnya, HIR sendiri belum pernah benar-benar teruji sebagai hukum acara yang berlaku secara efektif karena memang sejak awal tidak ada komitmen untuk menerapkannya secara murni dan konsekuen. Sebaliknya, apabila ketentuan-ketentuan yang terkandung di dalam HIR tersebut dapat dilaksanakan secara konsekuen oleh semua pihak termasuk aparat-aparat penegak hukum yang terlibat di dalamnya, maka bukan tidak mungkin, sudah sejak lama kita telah menjadi bangsa yang bermartabat dengan memberikan jaminan perlindungan hukum bagi hak-hak tersangka di dalam proses pra persidangan.²¹

Bertolak dari kesimpangsiuran mengenai berbagai kewenangan terkait dengan proses pra persidangan terutama berkenaan dengan fungsi penyidikan, maka KUHAP meletakkan suatu asas “penjernihan” (*clarification*) dan “modifikasi” (*modification*) fungsi dan wewenang antara setiap instansi penegak hukum. Penjernihan pengelompokan tersebut, diatur sedemikian rupa sehingga tetap terbina saling korelasi dan kordinasi dalam proses penegakan hukum yang saling berkaitan dan berkelanjutan antara satu instansi dengan instansi yang lain, sampai ke taraf permulaan penyidikan oleh kepolisian sampai kepada pelaksanaan putusan pengadilan oleh Kejaksaan, selalu terjalin

²¹ Dengan bernostalgia, Prof. Andi Hamzah selaku Ketua Tim Rancangan RUU Hukum Acara Pidana mengemukakan “Harapan akan adanya penegakan hukum yang mulus di Indonesia seperti halnya antara tahun 1950 sampai 1959 sangat diharapkan”. Sumber: Kata pengantar naskah akademik RUU Hukum Acara Pidana versi tahun 2011.

hubungan fungsi yang berkelanjutan, yang akan menciptakan suatu mekanisme saling “*cheking*” di antara sesama aparat penegak hukum dalam suatu rangkaian *integrated criminal justice sistem*. Prinsip penjernihan fungsi dan wewenang antara setiap instansi penegak hukum tersebut kemudian lebih dikenal dengan prinsip “*diferensiasi fungsional*”.²²

Dalam kerangka diferensiasi fungsional tersebut, maka kewenangan penyidikan sepenuhnya diserahkan kepada kepolisian²³ sedangkan Kejaksaan berfungsi sebagai penuntut umum dan pelaksanaan penetapan hakim.²⁴ Dengan mengadakan pemisahan yang demikian, maka KUHAP secara tegas membedakan tahap pra prapersediaan ke dalam dua tahapan yang terpisah yaitu penyidikan²⁵ dan penuntutan.²⁶ Hubungan antara kedua tahapan tersebut selanjutnya tergambar sebagai berikut²⁷:

- a. Kewajiban penyidik untuk memberitahu dimulainya penyidikan kepada penuntut umum (Pasal 109 ayat (1)).

²² M.Yahya Harahap, “*Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Penyidikan dan Penuntutan)*”, *Op.cit.*Hal.47

²³ Pasal 1 angka 1 KUHAP: Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

²⁴ Pasal 1 angka 6 a KUHAP: Jaksa adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

²⁵ Pasal 1 angka 2 KUHAP: Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

²⁶ Pasal 1 angka 7 KUHAP: Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.

²⁷ M.Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Penyidikan dan Penuntutan)*, hal. 50-51.

- b. Pemberitahuan penghentian penyidikan oleh penyidik kepada penuntut umum (Pasal 109 ayat (2)).
- c. Dalam hal penghentian penyidikan, penuntut umum bisa berpendapat lain, dan jika menganggap penghentian penyidikan “tidak sah”, penuntut umum berhak mengajukan pemeriksaan tentang sah tidaknya penghentian penyidikan kepada pra peradilan (Pasal 77 huruf a jo Pasal 78).
- d. Terkait dengan penyerahan berkas oleh penyidik kepada penuntut umum dalam rangka “pra penuntutan”, maka penuntut umum dapat:
 - 1. Mengembalikan berkas perkara hasil penyidikan kepada penyidik, apabila berpendapat hasil penyidikan masih kurang lengkap dengan disertai petunjuk untuk dilengkapi oleh penyidik, Penyidik wajib segera melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk yang diberikan penuntut umum.
 - 2. Penyidikan dianggap telah selesai apabila dalam tempo 14 hari penuntut umum tidak mengembalikan hasil penyidikan.
 - 3. Atau apabila sebelum waktu 14 hari berakhir telah ada pemberitahuan tentang lengkapnya penyidikan oleh penuntut umum kepada penyidik (Pasal 110). Dengan adanya pemberitahuan hasil penyidikan sudah lengkap atau tenggang waktu 14 hari sudah lewat, sejak itulah terjadi peralihan tanggung jawab yuridis tersangka dan barang bukti dari penyidik kepada penuntut umum.

- e. Atas permohonan penyidik, penuntut umum dapat memberikan satu kali perpanjangan tahanan untuk masa 40 hari (Pasal 24 ayat (2)).
- f. Penuntut umum memberikan salinan turunan surat pelimpahan perkara dan surat dakwaan kepada penyidik (Pasal 143).

Dalam acara pemeriksaan cepat, penyidik “atas kuasa” penuntut umum melimpahkan berkas perkara dengan menghadapkan terdakwa, saksi dan barang bukti ke sidang pengadilan (Pasal 207)

Mengingat KUHAP memisahkan dengan tegas setiap tahapan pemeriksaan serta menempatkan masing-masing lembaga hukum yang terlibat dalam sistem peradilan pidana dalam kedudukan yang sejajar (tidak terdapat lagi hubungan sebagaimana layaknya atasan-bawahan), maka tidak dimungkinkan bagi lembaga penegak hukum lain untuk secara langsung mencampuri kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pejabat yang berwenang dalam tahap pemeriksaan yang sedang berlangsung. Selanjutnya, mekanisme pengawasan terhadap setiap tahapan pemeriksaan dibangun dalam dua bentuk, yaitu:

1. *Built in control*, yaitu pengawasan ini dilaksanakan berdasarkan struktural oleh masing-masing instansi menurut “jenjang pengawasan” (*span of control*) oleh atasan kepada bawahan. Pengawasan built in control merupakan pengawasan yang dengan sendirinya ada pada setiap struktur organisasi jawatan. Seperti Kepala Kejaksaan Negeri mengawasi seluruh satuan kerjanya. Selanjutnya Kepala Kejaksaan Negeri di kontrol oleh Kepala Kejaksaan Tinggi, dan seterusnya. Demikian juga kepolisian dan

pengadilan; masing-masing diawasi oleh atasan mereka sesuai dengan struktur organisasi instansi yang bersangkutan.

2. Pengawasan secara horizontal melalui mekanisme praperadilan²⁸.

Efektifitas sistem peradilan pidana tidak akan tercipta di Indonesia jika masih mempertahankan sistem peradilan pidana berdasarkan KUHAP saat ini, sudah saatnya pembaharuan sistem peradilan pidana dilaksanakan demi terciptanya penegakan hukum yang efektif dan memiliki rasa keadilan dalam masyarakat. Seharusnya, tidak satupun lembaga penegak hukum dapat menutup diri dari proses kontrol yang dilakukan oleh lembaga lainnya, dan pada akhirnya proses kontrol tersebut bermuara pada pengadilan sebagai lembaga yang dianggap netral dan tidak memihak.

Impilkasi dari prinsip diferensiasi fungsional dalam KUHAP yakni munculnya Ego Sektoral akibat dari prinsip kesejajaran atau kesetaraan lembaga Kepolisian dengan Kejaksaan. Hal ini berdampak pula pada pandangan bahwa penyidik (karena berada dalam lembaga Kepolisian) memiliki hubungan yang setara dengan Penuntut Umum, padahal sejatinya dalam hukum acara pidana peran Penuntut Umum adalah sebagai supervisor dari Penyidik yang mengarahkan serta memutuskan bahwa suatu hasil penyidikan telah layak atau belum layak untuk dibawa dan diuji ke muka Pengadilan. Berdasarkan hal tersebut maka pembaharuan praktek-praktek hukum acara pidana diantaranya berupa pemangkasan birokrasi pada lembaga penyidikan dan penuntutan mutlak dilakukan, sehingga diharapkan tidak ada lagi muncul ego

²⁸ M.Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Penyidikan dan Penuntutan)*., hal. 50.

sektoral. Penyidik dan penuntut umum akan berjibaku dalam satu lembaga dengan tujuan yang sama yakni penegakkan hukum. Dengan demikian rasa kepercayaan masyarakat kepada sistem hukum Indonesia akan kembali tinggi seperti sediakala.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka penelitian ini memfokuskan pada rumusan masalah sebagai berikut

1. Bagaimanakah hubungan hukum lembaga penyidikan dan penuntutan dalam sistem peradilan pidana indonesia?
2. Bagaimanakah implikasi hukum kewenangan penyidikan pada instansi Kepolisian dan kewenangan penuntutan pada instansi Kejaksaan ketika penyidik dan penuntut umum tidak lagi bertanggung jawab secara hierarki dalam kedua lembaga tersebut?
3. Bagaimana model keterpaduan yang ideal antara lembaga penyidikan dan lembaga penuntutan dalam sistem peradilan pidana Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan diadakannya penelitian ini sebagai berikut :

1. Melakukan kajian tentang hubungan hukum lembaga penyidikan dan penuntutan dalam sistem peradilan pidana Indonesia.
2. Melakukan kajian tentang implikasi hukum kewenangan penyidikan pada instansi Kepolisian dan kewenangan penuntutan pada instansi Kejaksaan ketika penyidik dan penuntut umum tidak lagi bertanggung jawab secara hierarki dalam kedua lembaga tersebut.
3. Melakukan kajian tentang model keterpaduan yang ideal antara lembaga penyidikan dan lembaga penuntutan dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan kontribusi nyata dalam hal :

- a. Manfaat teoritis, sebagai sumbangan pemikiran untuk mengembangkan wawasan dan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan konsep hubungan yang ideal antara lembaga penyidikan dan lembaga penuntutan dalam penanganan perkara pidana di Indonesia.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis berupa sumbangan pemikiran khususnya kepada pihak

eksekutif dan pihak legislatif yang tengah menyusun Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran oleh penulis, belum menemukan adanya tulisan atau riset yang sejenis, namun tulisan-tulisan mengenai kewenangan penyidik maupun kewenangan penuntut umum, serta riset mengenai keterpaduan antara penyidik dan penuntut umum maupun riset mengenai Sistem Peradilan Pidana telah ada, antara lain sebagai berikut:

1. Mahrus Ali, "*Sistem Peradilan Pidana Progresif; Alternatif Dalam Penegakan Hukum Pidana*" JURNAL HUKUM NO.2 VOL. 14 APRIL 2007: 210 – 229, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
2. J. Pajar Widodo, "*Reformasi Sistem Peradilan Pidana Dalam Rangka Penanggulangan Mafia Peradilan*", Jurnal Dinamika Hukum, Volume 12 No.1 Januari 2012, Fakultas Hukum Universitas Lampung

Namun demikian masalah Konsep Penggabungan Lembaga Penyidik dan Penuntut Umum satu atap dalam penanganan perkara pidana pada Sistem Peradilan Pidana di Indonesia dapat dipertanggungjawabkan orisinalitasnya oleh saya selaku penulis / peneliti karya ilmiah ini. Adapun mengenai kutipan dalam karya ilmiah ini telah penulis hargai dengan mencantumkan sebagai sumber referensi dalam daftar pustaka.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hakikat Penyidik dan Penyidikan dalam Hukum Acara Pidana di Indonesia

1. Pengertian Penyidik dan Penyidikan

Penyidikan merupakan tahapan penyelesaian perkara pidana setelah penyelidikan yang merupakan tahapan permulaan mencari ada atau tidaknya tindak pidana dalam suatu peristiwa. Ketika diketahui ada tindak pidana terjadi, maka saat itulah penyidikan dapat dilakukan berdasarkan hasil penyelidikan. Pada tindakan penyelidikan, penekanannya diletakkan pada tindakan mencari dan menemukan suatu peristiwa yang dianggap atau diduga sebagai tindakan pidana. Sedangkan pada penyidikan titik berat penekanannya diletakkan pada tindakan mencari serta mengumpulkan bukti.

Penyidikan menurut KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana) dalam pasal 1 butir 2 adalah sebagai berikut: “Serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pejabat penyidik sesuai dengan cara yang diatur oleh undang-undang ini untuk mencari dan mengumpulkan alat bukti, dengan bukti tersebut menjadi terang tentang tindak pidana yang terjadi sekaligus menemukan tersangka atau pelaku tindak pidana”.²⁹

²⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP

Sejalan dengan rumusan didalam KUHAP Djisman Samosir mengemukakan pendapat bahwa pada hakikatnya penyidikan adalah suatu upaya penegakan hukum yang bersifat pembatasan dan penegakan hak-hak warga negara, bertujuan untuk memulihkan terganggunya keseimbangan antara individu dan kepentingan umum agar terpelihara dan terciptanya situasi keamanan dan ketertiban, oleh karna penyidikan tindak pidana juga merupakan bagian dari penegakan hukum pidana, maka harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan dan peraturan perundangan yang berlaku.³⁰

Sedangkan menurut Andi Hamzah dalam bukunya yang berjudul Hukum Acara Pidana Indonesia dijelaskan bahwa tindakan penyidikan merupakan suatu proses atau langkah awal yang merupakan suatu proses penyelesaian suatu tindak pidana yang perlu diselidik dan diusut secara tuntas di dalam sistem peradilan pidana.³¹

Sehingga dalam pandangan penulis dari beberapa pengertian diatas terdapat bagian-bagian dari hukum acara pidana yang menyangkut tentang penyidikan adalah sebagai berikut:

1. ketentuan tentang alat-alat bukti;
2. ketentuan tentang terjadinya delik;
3. pemeriksaan di tempat kejadian;
4. pemanggilan tersangka atau terdakwa;

³⁰ Mahrizal Afriado, 2016, *Pelaksanaan Penyelidikan dan Penyidikan Perkara Pidana Oleh Kepolisian Terhadap Laporan Masyarakat Di Polisi Sektor Lima Puluh*.Vol.III. No.2.JOM Fakultas Hukum.

³¹ Mukhils R.2010.*Pergeseran Kedudukan Dan Tugas Penyidik Polri Dengan Perkembangan Delik-Delik Diluar KUHP*.Pekanbaru.Jurnal Ilmu Hukum.Vol.III No.1.

5. penahanan sementara;
6. penggeledahan, pemeriksaan dan interogasi;
7. Berita acara;
8. Penyitaan;
9. penyampingan perkara pada penuntut; dan
10. pengembalian kepada penyidik untuk disempurnakan.

Dalam hal melakukan penyidikan sebagaimana dimaksud diatas, KUHAP telah memberikan batasan pada pasal 1 angka 1 KUHAP dan Pasal 6 ayat (1) Penyidik adalah: (a) pejabat polisi negara Republik Indonesia; (b) pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. sedangkan mengenai organisasidan penegak hukum yang berhak atas satuan tugas dan fungsi penyidikan yaitu: "Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan."³²

Penulis berpandangan maksud dan tujuan adanya pembatasan terhadap lembaga negara yang berperan dalam penyidikan, agar tidak terjadinya tumpang tindih kewenangan dengan lembaga negara lainnya, sehingga proses pelaksanaan penyidikan dapat berjalan sesuai kompetensi lembaga yang dimaksud dalam hal ini kepolisian bersama dengan pejabat pegawai negeri sipil, sehingga nantinya dapat dipertanggung jawabkan secara kelembagaan.

³² KUHAP, *Op, Cit*

Adapun penjelasan umum penyidik diterangkan lebih jauh dibawah ini berdasarkan literatur yang dihimpun penulis:

a. Penyidik kepolisian untuk semua perkara tindak pidana umum.

Dalam Kuhap pasal 6 ayat (1), penyidik adalah sebagai berikut:

- Pejabat Polisi Republik Indonesia.
- Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang, seperti PPNS bea cukai. Penyidik PPNS dalam pelaksanaan tugasnya berada dibawah koordinasi dan pengawasan penyidik kepolisian (pasal 6 ayat (1) huruf a KUHAP). Biasanya dalam penyerahan berkas perkara tahap I dan tahap II kepada jaksa penuntut umum, sebelumnya mendapat surat pengantar terlebih dahulu dari penyidik polri. Selain itu, nila PPNS akan menahan harus ada rekomendasi dari penyidik polri.

b. Penyidik kejaksaan, khusus dalam perkara:

- Korupsi;
- Penyidik dalam perkara pelanggaran HAM berat.

c. Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) khusus dalam perkara korupsi.³³

Sedangkan Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum

³³ Monang Siahaan.2017. *Falsafah Dan Filosofi Hukum Acara Pidana*. Jakarta. Grasindo. Hal.10.

Acara Pidana dalam hal penjelasan pasal 6 ayat 2 mengenai syarat kepangkatan penyidik sebagai berikut.³⁴

a. Pejabat Penyidik Polri

Pejabat kepolisian dapat diberi jabatan sebagai penyidik, sebagaimana dimaksud pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 27 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Syarat kepangkatan dan pengangkatan pejabat penyidikan antara lain adalah sebagai berikut:

- (1) Untuk dapat diangkat sebagai pejabat penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a, calon harus memenuhi persyaratan:
 - a. berpangkat paling rendah Inspektur Dua Polisi dan berpendidikan paling rendah sarjana strata satu atau yang setara;
 - b. bertugas di bidang fungsi penyidikan paling singkat 2 (dua) tahun;
 - c. mengikuti dan lulus pendidikan pengembangan spesialisasi fungsi reserse kriminal;
 - d. sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter; dan

³⁴ Lihat Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

- e. memiliki kemampuan dan integritas moral yang tinggi
- (2) Penyidik Pembantu Pasal 10 KUHAP menentukan bahwa Penyidik Pembantu adalah Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diangkat oleh Kepala Kepolisian Negara menurut syarat-syarat yang diatur dengan peraturan pemerintah. Pejabat polisi yang dapat diangkat sebagai “penyidik pembantu” diatur didalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010. Menurut ketentuan ini, syarat kepangkatan untuk dapat diangkat sebagai pejabat penyidik pembantu:³⁵
- a. berpangkat paling rendah Brigadir Dua Polisi;
 - b. mengikuti dan lulus pendidikan pengembangan spesialisasi fungsi reserse kriminal;
 - c. bertugas dibidang fungsi penyidikan paling singkat 2 (dua) tahun;
 - d. sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter; dan
 - e. memiliki kemampuan dan integritas moral yang tinggi.
- b. Penyidik Pegawai Negeri Sipil Penyidik Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b KUHAP, yaitu pegawai negeri sipil yang mempunyai fungsi dan wewenang sebagai penyidik. Pada

³⁵ Nico Ngani, I Nyoman Budi Jaya; Hasan Madani, *Mengenal Hukum Acara Pidana, Bagian Umum Dan Penyidikan*, Liberty, Yogyakarta, hal. 19.

dasarnya, wewenang yang mereka miliki bersumber pada undang-undang pidana khusus, yang telah menetapkan sendiri pemberian wewenang penyidikan pada salah satu pasal.³⁶ Wewenang penyidikan yang dimiliki oleh pejabat pegawai negeri sipil hanya terbatas sepanjang yang menyangkut dengan tindak pidana yang diatur dalam undang-undang pidana khusus itu. Hal ini sesuai dengan pembatasan wewenang yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (2) KUHAP yang berbunyi: “Penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud Pasal 6 ayat (1) huruf b mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi landasan hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada dibawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polri”.

Dengan adanya kualifikasi penyidik sebagaimana dimaksud diatas menunjukkan keseriusan dalam memilih dan memilih satuan kepolisian yang memiliki kompetensi dalam proses penyidikan, hal tersebut dimaksudkan agar penyidik dapat menjalankan tugas dan fungsi sebagaimana mestinya berdasarkan ketentuan perundangundangan yang membatasi tugas dan kewenangan penyidik.

2. Tugas dan Kewenangan Penyidikan

Kewenangan melakukan penyidikan dicantumkan dalam Pasal 6 KUHAP, namun pada praktiknya, sekarang ini terhadap beberapa tindak pidana tertentu ada penyidik-penyidik yang tidak disebutkan di

³⁶ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP, Penyidikan dan Penuntutan*, cet VII, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 111-112.

dalam KUHAP. Untuk itu pada bagian ini akan dipaparkan siapa sajakah penyidik yang disebutkan di dalam KUHAP dan siapa saja yang juga yang merupakan peyidik namun tidak tercantum di dalam KUHAP.

Adapun tugas penyidik itu sendiri antara lain adalah:

1. Membuat berita acara tentang pelaksanaan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 KUHAP. (Pasal 8 ayat (1) KUHAP)
2. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum. (Pasal 8 ayat (2) KUHAP),
3. Penyidik yang mengetahui, menerima laporan atau pengaduan tentang terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana korupsi wajib segera melakukan penyidikan yang diperlukan (Pasal 106 KUHAP),
4. Menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum (Pasal 8 ayat (3) KUHAP),
5. Kelima, dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum. (Pasal 109 ayat (1) KUHAP),
6. Wajib segera menyerahkan berkas perkara penyidikan kepada penuntut umum, jika penyidikan dianggap telah selesai. (Pasal 110 ayat (1) KUHAP).
7. Dalam hal penuntut umum mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi, penyidik wajib segera melakukan penyidikan

tambahan sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum (Pasal 110 ayat (3) KUHAP),

8. Setelah menerima penyerahan tersangka, penyidik wajib melakukan pemeriksaan dan tindakan lain dalam rangka penyidikan (Pasal 112 ayat (2) KUHAP),
9. Sebelum dimulainya pemeriksaan, penyidik wajib memberitahukan kepada orang yang disangka melakukan suatu tindak pidana korupsi, tentang haknya untuk mendapatkan bantuan hukum atau bahwa ia dalam perkaranya itu wajib didampingi oleh penasihat hukum (Pasal 114 KUHAP),
10. Wajib memanggil dan memeriksa saksi yang menguntungkan bagi tersangka (Pasal 116 ayat (4) KUHAP),
11. Wajib mencatat dalam berita acara sesuai dengan kata yang dipergunakan oleh tersangka (Pasal 117 ayat (2) KUHAP),
12. Wajib menandatangani berita acara pemeriksaan tersangka dan atau saksi, setelah mereka menyetujui isinya (Pasal 118 ayat (2) KUHAP),
13. Tersangka ditahan dalam waktu satu hari setelah perintah penahanan dijalankan, penyidik harus mulai melakukan pemeriksaan (Pasal 122 KUHAP),
14. Dalam rangka melakukan penggeledahan rumah, wajib terlebih dahulu menunjukkan tanda pengenalnya kepada tersangka atau keluarganya (Pasal 125 KUHAP),
15. Membuat berita acara tentang jalannya dan hasil penggeledahan rumah (Pasal 126 ayat (1) KUHAP),

16. Membacakan terlebih dahulu berita acara tentang penggeledahan rumah kepada yang bersangkutan, kemudian diberi tanggal dan ditandatanganinya, tersangka atau keluarganya dan atau kepala desa atau ketua lingkungan dengan dua orang saksi (Pasal 126 ayat (2) KUHAP),
17. Wajib menunjukkan tanda pengenalnya terlebih dahulu dalam hal melakukan penyitaan (Pasal 128 KUHAP),
18. Memperlihatkan benda yang akan disita kepada keluarganya dan dapat minta keterangan tentang benda yang akan disita itu dengan disaksikan oleh Kepala Desa atau ketua lingkungan dengan dua orang saksi (Pasal 129 ayat (1) KUHAP),
19. Penyidik membuat berita acara penyitaan (Pasal 129 ayat (2) KUHAP),
20. Menyampaikan turunan berita acara penyitaan kepada atasannya, keluarganya dan Kepala Desa (Pasal 129 ayat (4) KUHAP),
21. Menandatangani benda sitaan sesaat setelah dibungkus (Pasal 130 ayat (1) KUHAP).³⁷

Sedangkan kewenangan dari penyidik antara lain adalah:

1. Sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) KUHAP, penyidik berwenang untuk:
 - a. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
 - b. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;

³⁷ Lihat Ketentuan Hukum Acara Pidana Undang-Undang No.8 Tahun 1981 Atau sering di sebut KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana)

- c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
 - d. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
 - e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
 - f. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
 - g. Memanggil orang untuk diperiksa sebagai tersangka atau saksi (Pasal 7 ayat (1) jo Pasal 112 ayat (1) KUHAP);
 - h. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
 - i. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab;
2. Dalam hal dianggap perlu dapat meminta pendapat seorang ahli atau orang yang memiliki keahlian khusus (Pasal 120 KUHAP jo Pasal 133 ayat (1) KUHAP).
 3. Penyidik dapat mengabulkan permintaan tersangka, keluarga, atau penasihat hukum tersangka atas penahanan tersangka (Pasal 123 ayat (2) KUHAP).
 4. Penyidik dapat mengadakan penjagaan atau penutupan tempat atau rumah yang digeledah demi keamanan dan ketertiban (Pasal 127 ayat (1) KUHAP).
 5. Penyidik berhak memerintahkan setiap orang yang dianggap perlu tidaknya meninggalkan tempat tersebut selama penggeledahan berlangsung (Pasal 127 ayat (2) KUHAP). Dalam hal timbul dugaan kuat ada surat palsu atau yang dipalsukan, penyidik dengan izin

ketua pengadilan negeri setempat dapat datang atau dapat minta kepada pejabat penyimpanan umum yang wajib dipenuhi, supaya ia mengirimkan surat asli yang disimpannya itu kepadanya untuk dipakai sebagai bahan perbandingan (Pasal 132 ayat (2) KUHAP).

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut Penyidik wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku. Untuk itu Penyidik membuat berita acara pelaksanaan tindakan (Pasal 75 KUHAP) tentang:³⁸

1. Pemeriksaan tersangka;
2. Penangkapan;
3. Penahanan;
4. Penggeledahan;
5. Pemasukan rumah;
6. Penyitaan benda;
7. Pemeriksaan surat;
8. Pemeriksaan saksi;
9. Pemeriksaan tempat kejadian;
10. Pelaksanaan Penetapan dan Putusan Pengadilan;
11. Pelaksanaan tindakan lain sesuai KUHAP.³⁹

Penulis berpendapat dengan adanya tugas dan wewenang penyidik yang diamanahkan oleh ketentuan undang-undang, maka memberikan suatu hak dan kewajiban untuk menjalankan suatu hal tertentu demi mencapai suatu tujuan yang didasarkan atas ketentuan perundang-undangan, dan atas dasar hak dan kewajiban tersebut

³⁸ Darwan Prinst.2000. *Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar*. Djambatan. Jakarta. hal. 92- 93.

³⁹ Lihat ketentuan KUHAP.

maka penyidik dapat bertindak sesuai dengan batasan-batasan yang diberikan oleh peraturan yang berlaku sehingga penyidik tidak dapat berbuat melebihi tugas dan wewenang yang telah diamanahkan.

3. Proses Pemeriksaan Penyidikan yang Dilakukan Oleh Penyidik

Pemeriksaan yang dilakukan oleh penyidik difokuskan sepanjang hal yang menyangkut persoalan hukum. Titik pangkal pemeriksaan dihadapan penyidik ialah tersangka. Dari dialah diperoleh keterangan mengenai peristiwa pidana yang sedang diperiksa. Akan tetapi, sekalipun tersangka yang menjadi titik tolak pemeriksaan, terhadapnya harus diberlakukan asas akusatur atau biasa diartikan juga dengan menempatkan posisi tersangka sebagai orang yang tidak bersalah.

Tersangka harus ditempatkan pada kedudukan manusia yang memiliki harkat martabat. Dia harus dinilai sebagai subjek, bukan sebagai objek. Yang diperiksa bukan manusia tersangka. Perbuatan tindak pidana yang dilakukannya adalah yang menjadi objek pemeriksaan. Pemeriksaan tersebut ditujukan ke arah kesalahan tindak pidana yang dilakukan oleh tersangka. Tersangka harus dianggap tak bersalah, sesuai dengan prinsip hukum “praduga tak bersalah” (*presumption of innocent*) sampai diperoleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.⁴⁰

Pada pemeriksaan tindak pidana, tidak selamanya hanya tersangka saja yang harus diperiksa. Adakalanya diperlukan

⁴⁰ M Yahya Harahap, *Op.Cit.* hal. 134.

pemeriksaan saksi atau ahli. Demi untuk terang dan jelasnya peristiwa pidana yang disangkakan. Namun, kepada tersangka harus ditegaskan perlindungan harkat martabat dan hak-hak asasi, kepada saksi dan ahli, harus juga diperlakukan dengan cara yang berperikemanusiaan dan beradab. Penyidik Polri tidak secara serta-merta dapat melakukan kegiatan penyidikan dengan semaunya, melainkan ada juga batasan-batasan yang harus diikuti oleh penyidik tersebut agar tidak melanggar hak asasi manusia mengingat kekuasaan penyidik dalam melakukan rangkaian tindakan tersebut terlampau besar.

Batasan-batasan kegiatan penyidik tersebut telah diatur dalam ketentuan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip Dan Standar Hak Asasi Manusia Dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Republik Indonesia. Di dalam Pasal 13 ayat (1) Peraturan tersebut disebutkan, dalam melaksanakan kegiatan penyidikan, setiap petugas POLRI dilarang:

- a. Melakukan intimidasi, ancaman, siksaan fisik, psikis ataupun seksual untuk mendapatkan informasi, keterangan atau pengakuan;
- b. Menyuruh atau menghasut orang lain untuk melakukan tindakan kekerasan di luar proses hukum atau secara sewenang-wenang
- c. Memberitakan rahasia seseorang yang berperkara;

- d. Memanipulasi atau berbohong dalam membuat atau menyampaikan laporan hasil penyelidikan;
- e. Merekayasa laporan sehingga mengaburkan investigasi atau memutarbalikkan kebenaran;
- f. Melakukan tindakan yang bertujuan untuk meminta imbalan dari pihak yang berperkara.⁴¹

Mengenai batasan-batasan tentang tindakan pemeriksaan yang dilakukan Penyidik dalam rangka proses penyidikan, juga terdapat batasan-batasan yang dituangkan di dalam peraturan a quo tersebut. Batasan-batasan juga tersebut terdapat di dalam Pasal 27 Ayat (2), yang menyebutkan: Dalam melakukan pemeriksaan terhadap saksi, tersangka atau terperiksa, petugas dilarang:

- a. Memeriksa saksi, tersangka atau terperiksa sebelum didampingi penasihat hukumnya, kecuali atas persetujuan yang diperiksa;
- b. Menunda-nunda waktu pemeriksaan tanpa alasan yang sah, sehingga merugikan pihak terperiksa;
- c. Tidak menanyakan keadaan kesehatan dan kesiapan yang diperiksa pada awal pemeriksaan;
- d. Tidak menjelaskan status keperluan terperiksa dan tujuan pemeriksaan;

⁴¹ Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip Dan Standar Hak Asasi Manusia Dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Republik Indonesia

- e. Mengajukan pertanyaan yang sulit dipahami terperiksa, atau dengan cara membentak-bentak, menakuti atau mengancam terperiksa;
- f. Mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang tidak relevan dengan tujuan pemeriksaan;
- g. Melecehkan, merendahkan martabat dan/atau tidak menghargai hak terperiksa;
- h. Melakukan kekerasan atau ancaman kekerasan yang bersifat fisik atau psikis dengan maksud untuk mendapatkan keterangan, informasi atau pengakuan;
- i. Memaksa saksi, tersangka/terperiksa untuk memberikan informasi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan rahasia jabatannya;
- j. Membujuk, mempengaruhi atau memperdaya pihak yang diperiksa untuk melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan yang dapat merugikan hak-hak yang diperiksa;
- k. Melakukan pemeriksaan pada malam hari tanpa didampingi oleh penasehat hukum dan tanpa alasan yang sah;
- l. Tidak memberikan kesempatan kepada terperiksa untuk istirahat, melaksanakan ibadah, makan, dan keperluan pribadi lainnya tanpa alasan yang sah;
- m. Memanipulasi hasil pemeriksaan dengan tidak mencatat sebagian keterangan atau mengubah keterangan yang

diberikan terperiksa yang menyimpang dari tujuan pemeriksaan;

- n. Menolak saksi atau tersangka untuk mengajukan saksi yang meringankan untuk diperiksa;
- o. Menghalang-halangi penasehat hukum untuk memberi bantuan hukum kepada saksi/tersangka yang diperiksa;
- p. Melakukan pemeriksaan ditempat yang melanggar ketentuan hukum;
- q. Tidak membacakan kembali hasil pemeriksaan kepada yang diperiksa dengan bahasa yang dimengerti, sebelum pemeriksaan diakhiri; dan
- r. Melalaikan kewajiban tanda tangan pemeriksa, terperiksa dan/atau orang yang menyelesaikan jalannya pemeriksaan.⁴²

Penulis berpandangan dengan adanya prinsip Hak Asasi Manusia yang diakui sebagai hak dasar alami manusia. Maka penyidik dalam menjalankan proses penyidikan dapat bersikap secara manusiawi dan penyidik harus bertindak berdasarkan norma hukum, norma agama, kesopanan, kesusilaan yang merupakan hak mendasar bagi setiap warganegara. Sehingga dapat tercapainya proses penyidikan yang berdasarkan Hak Asasi Manusia.

⁴² *Ibid.*

B. Hakikat Penuntut Umum dan Penuntutan dalam Hukum Acara Pidana di Indonesia

1. Lembaga Kejaksaan

Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara terutama di bidang penuntutan. Dalam Undang-Undang Kejaksaan No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Pasal 2 ayat (1) ditegaskan bahwa:⁴³ “Kejaksaan RI adalah Lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara dalam bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.”

Berdasarkan pasal tersebut diatas, maka kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia adalah⁴⁴ sebagai lembaga penuntutan yang berperan sangat penting dalam upaya penegakan hukum, khususnya di bidang hukum Pidana. Keberadaan Lembaga Kejaksaan Republik Indonesia, sebagai institusi penegak hukum, mempunyai kedudukan yang sentral dan peranan yang strategis didalam suatu negara hukum karena institusi kejaksaan menjadi filter antara proses penyidikan dan proses pemeriksaan dipersidangan, sehingga keberadaannya dalam kehidupan masyarakat harus mampu mengemban tugas penegakan hukum.

Dengan demikian maka lembaga Kejaksaan adalah salah satunya alat negara yang diberi wewenang oleh undang-undang sebagai penuntut umum dan Jaksa Agung adalah satu-satunya

⁴³ Penjelasan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang kejaksaan Republik Indonesia.

⁴⁴ Yesmil anwar dan Adang, *Log Cit*, hal. 190.

pejabat negara sebagai penuntut umum tertinggi. Hal ini membawa konsekuensi logis, yaitu merupakan kewajiban mutlak bagi penuntut umum untuk senantiasa mengikuti perkembangan setiap pemeriksaan yang dilakukan penyidik dalam hal seseorang disangka melakukan tindak pidana dengan tujuan untuk menghasilkan hasil yang maksimal dalam melakukan penuntutan.

Perubahan mendasar pada lembaga Kejaksaan setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1991, didalam konsideran menimbang dinyatakan bahwa untuk lebih memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, Lembaga Kejaksaan harus bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Yesmil anwar dan Adang dalam bukunya mengenai Sistem Peradilan Pidana mengatakan bahwa:⁴⁵ “Kedua undang-undang ini menunjukkan bahwa eksistensi Kejaksaan Republik Indonesia dalam upaya penegakkan hukum tidak bisa diabaikan, ini adalah karena disamping secara normatif ada yang mengatur, juga dalam tataran factual, masyarakat menghendaki lembaga/aparat penegak hukum benar-benar berperan sehingga terwujud rasa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.”

⁴⁵ Yesmil Anwar dan Adang, *Ibid*, hal. 189.

Kejaksaan Republik Indonesia merupakan salah satu institusi penegak hukum yang kedudukannya berada dilingkungan kekuasaan eksekutif (pemerintah) yang berfungsi melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, sebagaimana secara tegas ditetapkan dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, disamping melaksanakan fungsi kekuasaan lain yang diberikan oleh undang-undang.

2. Jaksa dan Penuntut Umum

Pengertian Jaksa menurut Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, mengatakan bahwa: “Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undangundang untuk bertindak sebagai Penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang”.

Bambang waluyo dalam bukunya mengenai Pidana dan Pemidanaan mengatakan bahwa:⁴⁶ Jaksa adalah pejabat fungsional yang diangkat dan diberhentikan oleh Jaksa Agung. Dalam melakukan tugas penuntutan, Jaksa bertindak untuk dan atas nama negara, dengan keyakinan berdasarkan alat bukti yang sah serta demi keadilan dan kebenaran berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, jaksa

⁴⁶ *Ibid.*

senantiasa bertindak berdasarkan hukum dan mengindahkan norma keagamaan, kesopanan, dan kesusilaan serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Menurut Pasal 1 butir 6 (b) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menjelaskan bahwa: “Penuntut umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.”

Rumusan pengertian Jaksa di dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 diatur pada Pasal 1 butir 1 dan 2, jadi dari rumusan tersebut dua kewenangan Jaksa adalah Sebagai Penuntut umum dan sebagai eksekutor, sedangkan Penuntut umum berwenang untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan Hakim, dan adapun perbedaannya yaitu:⁴⁷ Jaksa yang menangani perkara dalam tahap penuntutan disebut penuntut umum. Penuntut umumlah yang dapat melaksanakan penetapan hakim.

Dengan demikian jaksa lain tidak dapat melaksanakan penetapan Hakim, tetapi Penuntut umum dapat melakukan eksekusi karena dia adalah Jaksa. Perbedaan Jaksa dan Penuntut umum pada hakikatnya adalah Jaksa bertugas pada kegiatan penanganan perkara pada tahap penuntutan maka Jaksa disebut Penuntut umum. Jika bertugas diluar penuntutan, maka ia tetap disebut Jaksa.

⁴⁷ *Ibid*, hal. 198.

Pasal 1 butir 7 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menjelaskan yang dimaksud dengan penuntutan adalah: “Tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim disidang pengadilan”.

Dari rumusan pasal itu secara singkat proses penuntutan dan tuntutan pidana sebagai berikut:

- ♣ Pelimpahan perkara pidana yang disertai surat dakwaan ke pengadilan yang berwenang.
- ♣ Pemeriksaan disidang pengadilan.
- ♣ Tuntutan pidana.
- ♣ Putusan Hakim.

Secara filosofis, gambaran Jaksa/penuntut umum adalah figur seseorang yang professional, berintegritas dan disiplin. Etika profesi dan integritas kepribadian akan membimbing Penuntut umum sebagai insan Adhyaksa dapat bertindak adil dalam penyampaian tuntutan pidana. Etika jaksa atau doktrin *Tri Krama Adhyaksa* sebagai pedoman perilaku yang harus dijunjung tinggi tersebut, yaitu:⁴⁸

1. *Satya*: kesetiaan yang bersumber pada rasa jujur baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap diri pribadi, dan keluarga maupun kepada sesama manusia.

⁴⁸ Bambang Waluyo, *Op Cit*, hal. 70.

2. *Adhi*: kesempurnaan dalam bertugas dan berunsur utama rasa tanggung jawab dan bertanggungjawab baik terhadap Tuhan Yang Maha Esa, terhadap keluarga dan terhadap sesama manusia.
3. *Wicaksana*: bijaksana dalam tutur kata dan tingkah laku khususnya dalam penerapan kekuasaan dan kewenangannya.

Berkaitan dengan etika dan profesi kejaksaan, mantan Jaksa Agung muda pembinaan M. Sutadi, S.H. mengingatkan bahwa:⁴⁹ “Kejaksaan/Jaksa akan dihargai dan dianggap mampu dan berhasil melaksanakan tugasnya terutama sebagai penuntut umum apabila pada argumentasi dalam menyampaikan tinggi rendahnya tuntutan pidana benar-benar dapat diterima oleh masyarakat karena berdasarkan kepatutan dan kewajaran atau kebudayaan yang dianut oleh masyarakat. Sebab ujung tombak tugas dari Kejaksaan/Jaksa adalah menegakkan keadilan yang didasarkan atas kemanusiaan yang adil dan beradab.”

Sehubungan dengan hal itu, Jaksa Agung antara lain telah menerbitkan surat edaran nomor: SE-003/JA/8/1998, tentang pedoman tuntutan pidana. Pedoman tersebut dimaksudkan untuk:⁵⁰

- ♣ Mewujudkan tuntutan pidana yang lebih memenuhi rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat.
- ♣ Mewujudkan tuntutan pidana yang dapat membuat jera pelaku tindak pidana, mampu menimbulkan

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid*, hal. 71.

dampak pencegahan, dan merupakan daya tangkal bagi yang lainnya.

- ♣ Mewudkan kesatuan dan kebijaksanaan penuntutan, sejalan dengan asas kejaksaan adalah satu dan tidak dapat dipisahkan.
- ♣ Menghindarkan adanya disparitas tuntutan pidana untuk perkara-perkara sejenis antara satu daerah dengan daerah lainnya, dengan memperhatikan asas kasuistik pada perkara-perkara pidana.

3. Tugas dan Kewenangan Jaksa Penuntut Umum

Mengenai wewenang Jaksa penuntut umum diatur lebih lanjut dalam Pasal 14 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yaitu:⁵¹

- a. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik tertentu.
- b. Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan (4) dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik.
- c. Memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik.
- d. Membuat surat dakwaan.

⁵¹ C.S.T. Kansil, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Penerbit: Balai Pustaka, Jakarta, hal. 357.

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

Adapun yang dimaksud dengan “Tindakan Lain” yang disebutkan diatas yaitu meneliti identitas tersangka, barang bukti dengan memperhatikan secara tegas batas wewenang dan fungsi antara Penyidik, Penuntut Umum menurut perkara tindak pidana yang terjadi dalam daerah hukumnya menurut ketentuan Pasal 15 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Tugas dan wewenang seorang Jaksa di bidang pidana adalah sebagai berikut:

- a. Melakukan penuntutan dalam perkara pidana;
- b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan lepas bersyarat.
- d. Melengkapi berkas perkara tertentu.

Untuk itu, Jaksa dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya di koordinasikan dengan penyidik.

4. Asas-Asas Dalam Penuntutan.

Berkaitan dengan wewenang penuntutan diatas, maka dalam hukum acara pidana di Indonesia dikenal beberapa asas, namun dalam penelitian ini dibatasi kepada dua asas yang dianggap paling relevan yakni:⁵²

- a. Asas Legalitas, yaitu Penuntut umum diwajibkan menuntut semua orang yang dianggap cukup alasan bahwa yang bersangkutan telah melakukan pelanggaran hukum.
- b. Asas Oportunitas, yaitu Penuntut umum tidak diharuskan menuntut seseorang, meskipun yang bersangkutan sudah jelas melakukan suatu tindak pidana yang dapat dihukum.

Sehubungan dengan dikenalnya kedua asas dalam bidang penuntutan yaitu asas legalitas dan asas Oportunitas, dalam prakteknya asas yang sering dipergunakan adalah asas oportunitas. Dengan prinsip Oportunitas, Jaksa sebagai penuntut umum mempunyai kekuasaan yang amat penting, yaitu untuk menyampingkan suatu perkara pidana yang sudah jelas dilakukan seseorang mengingat tujuan prinsip ini yaitu kepentingan umum, maka Jaksa harus berhati-hati dalam melakukan kekuasaan menyampingkan perkara pidana ini, dengan demikian kriteria demi

⁵² Djoko Prakoso, *Op Cit*, hal. 209.

kepentingan umum dalam penerapan asas oportunitas ini ialah demi kepentingan negara dan demi kepentingan umum, bukan kepentingan pribadi, dan yang berwenang menerapkan asas ini adalah Jaksa Agung sebagai penuntut umum tertinggi.

5. Prapenuntutan.

Hal yang cukup penting untuk dibahas berkaitan dengan kewenangan penuntut umum diantaranya adalah prapenuntutan. Prapenuntutan muncul bersamaan dengan diundangkannya Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981. Pasal 14 31 huruf B Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menyatakan bahwa “Mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik.”

Istilah prapenuntutan tidak diberi pengertian melalui Pasal 1 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), dan hampir sama pengertiannya dengan penyidikan lanjutan dalam HIR, juga dalam prakteknya penuntut umum sering menemui kendala. Kendala yang dimaksud yaitu:

- ♣ Penyidik sering tidak dapat memenuhi petunjuk penuntut umum ataupun petunjuknya sulit untuk dimengerti penyidik, sehingga menyebabkan berkas

perkara bolak-balik dari penuntut umum ke penyidik dan sebaliknya.

- ♣ Banyak berkas perkara yang dikembalikan penuntut umum untuk disempurnakan penyidik tidak dikembalikan lagi ke penuntut umum.

Selain hal-hal yang diutarakan diatas, ternyata ada beberapa kelemahan pelaksanaan prapenuntutan oleh Jaksa penuntut umum (Puslitbang Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 1995:4-5) yaitu sebagai berikut:⁵³

1. Penguasaan Teknis Yuridis Sejak diterimanya P-16 jaksa Penuntut Umum tidak mempelajari secara saksama dan sungguh-sungguh serta tidak melakukan kegiatan apa-apa setelah menerima laporan polisi yang memuat uraian singkat perkara pidana. Tidak jarang terjadi bahwa penyidik keliru menempatkan pasalpasal yang disangkakan.
2. Penguasaan Teknis Administratif Jaksa penuntut umum setelah menerima P-16 tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak melakukan kewajiban administrative seperti yang sudah diatur dalam keputusan Jaksa Agung (Kepja) sehingga Banyak sekali SPDP yang tidak diusul dengan penyerahan berkas perkara tahap pertama tanpa diketahui sebab-sebabnya.
3. Penunjukkan Jaksa Penuntut umum dalam P-16 Untuk melaksanakan tugas prapenuntutan masih banyak ditemukan hanya ditunjuk satu orang Jaksa bahkan dijumpai jaksa yang

⁵³ *Ibid*, hal. 63.

bertugas melakukan tugas prapenuntutan bukan menjadi jaksa penuntut umum disidang pengadilan sehingga dalam keadaan tersebut tidak pernah dilakukan kegiatan dinamika kelompok.

4. Pemberian Petunjuk untuk Melengkapi Berkas Perkara Oleh karena Jaksa penuntut umum yang bertugas melaksanakan tugas prapenuntutan tidak melakukan tugas dengan baik sejak menerima SPDP, maka pemberian petunjuk yang diperlukan untuk melengkapi berkas perkara tidak jarang dapat dilaksanakan penyidik, karena tidak jelas. Keterangan: SPDP = Surat Pemberitahuan dimulainya Penyidikan SP.3 = Surat Perintah Penghentian Penyidikan P-19 = Pengembalian berkas Perkara untuk dilengkapi P-21 = Pemberitahuan hasil Penyidikan sudah lengkap Prapenuntutan ini merupakan tahapan yang sangat penting bagi penuntut umum yang menginginkan tugas penuntutan berhasil dengan baik. kenyataan membuktikan bahwa keberhasilan penuntut umum dalam prapenuntutan akan sangat mempengaruhi penuntut umum dalam membuat surat dakwaan dan keberhasilan penuntut umum dipersidangan.

6. Surat dakwaan

Dalam Pasal 139 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) mengatur sebagai berikut: "Setelah penuntut umum menerima atau menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik Ia segera menentukan apakah berkas perkara itu

sudah memenuhi persyaratan yuridis untuk dapat atau tidaknya dilimpahkan ke pengadilan.”

Apabila penuntut umum berpendapat bahwa dari hasil penyidikan dapat dilakukan penuntutan, penuntut umum dalam waktu secepatnya membuat surat dakwaan sesuai dengan apa yang diatur dalam Pasal 140 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). yang menjadi dasar pembuatan surat dakwaan harus berpedoman dari berita acara pemeriksaan yang sudah dikualifikasi tindak pidananya oleh penyidik.

Surat dakwaan berfungsi sebagai dasar pemerikaan bagi hakim di dalam sidang pengadilan. Betapa pentingnya surat dakwaan ini sehingga Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana mengancam apabila tidak memenuhi persyaratan tertentu maka batal demi hukum Pasal 143 ayat (3) KUHAP. Dikutip selengkapnya Pasal 143 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, yang menegaskan sebagai berikut:⁵⁴

- 1) Penuntut umum melimpahkan berkas perkara ke pengadilan negeri dengan permintaan agar segera mengadili perkara tersebut disertai dengan surat dakwaan
- 2) Penuntut umum membuat surat dakwaan yang diberi tanggal dan ditanda tangani serta berisi:
 - a. Nama lengkap, tempat lahir, umur atau tanggal lahir, jenis kelamin, kebangsaan, tempat tinggal, agama, dmana dan pekerjaan tersangka.

⁵⁴ *Ibid*, hal. 64.

- b. Uraian secara cermat, jelas dan lengkap mengenai tindak pidana yang didakwakan dengan menyebutkan waktu dan tempat tindak pidana itu dilakukan.
- 3) Surat dakwaan yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf b maka batal demi hukum.
 - 4) Turunan surat pelimpahan perkara beserta surat dakwaan disampaikan kepada tersangka atau kuasanya atau penasihat hukumnya dan penyidik, pada saat yang bersamaan dengan penyampaian surat pelimpahan perkara tersebut ke pengadilan negeri.

Didalam sidang pengadilan, fokus pemeriksaan harus tetap mengarah pada pembuktian surat dakwaan. Apabila tidak terbukti, terdakwa dibebaskan dan apabila terbukti sebagai tindak pidana maka terdakwa dijatuhi pidana. Dengan demikian, terdakwa hanya dapat dipidana jika terbukti telah melakukan delik yang disebut dalam dakwaan.

Tujuan dari dakwaan adalah agar terdakwa mengetahui dengan teliti apa yang didakwakan kepadanya, sehingga terdakwa dapat melakukan pembelaan dengan sebaik-baiknya. Untuk tujuan tersebut dakwaan harus disusun dengan jelas, terang dan dengan bahasa yang dimengerti.

C. Sejarah Politik pengembangan kekuasaan kehakiman

Pendekatan hukum terhadap pengembangan kekuasaan kehakiman di negara-negara baru Asia dan Afrika nampaknya tidak cukup memadai karena dua sebab. Pertama kita tidak dapat memperoleh pengetahuan sebelumnya mengenai faktor-faktor politik dan sosial yang berkenaan dengan proses perubahan di negeri-negeri titik kedua adalah bahwa dengan menitikberatkan pada segi-segi legislatif perkembangan tersebut, syarat aja beralih keluar dari lembaga-lembaga itu sendiri titik salah satu cara untuk mengatasi kedua keberatan tersebut ialah dengan menghindari untuk sementara waktu fungsi lembaga peradilan yang norma dan memandangnya pertama-tama sebagai organisasi seperti yang lain, lengkap dengan perhatian mengenai kepentingan kelompok yang harus dipertahankan dan keinginan-keinginan yang harus diraih. dari titik tolak demikian, maka mungkin dapat diperoleh pandangan sekilas mengenai politik dan sosiologi perubahan di bidang legal dan institusional.

Kebanyakan negara yang baru saja merdeka terus menerus dilanda pergolakan politik sebagai akibat terjadinya saling sikut di antara orang-orang yang memperebutkan kedudukan yang berkekuasaan terhormat dan menguntungkan yang ditinggalkan oleh kaum elit kolonial. Pertentangan dimulai dengan mengubah lembaga-lembaga warisan masa kolonial yang siram perombakan secara cepat tapi yang kemudian mengalami stagnasi pada saat lembaga-lembaga mencapai bentuk yang mantap dengan semakin mantapnya pemerintahan. Lembaga-lembaga

peradilan pun tidak berbeda dengan lembaga-lembaga lainnya cenderung terlibat dalam pergulatan seperti itu.

Pertentangan di bidang organisasi kehakiman terdiri dari dua macam. Yang pertama, antara hakim dan jaksa menyangkut masalah prestis: apakah para jaksa harus diberi kedudukan dan gaji yang sama dengan hakim ataukah tidak. dari pertentangan ini timbul usaha-usaha untuk mengubah prosedur pidana dan kekuasaan kehakiman yang memberi gambaran yang jelas tentang proses perubahan hukum. Makna pentingnya mencangkup peranan sistem peradilan di Indonesia sesudah merdeka.

1. Organisasi kehakiman kolonial dan pendudukan Jepang

Sebelum membahas asal-usul pertentangan jaksa hakim gambaran singkat organisasi kehakiman hindia-belanda akan membantu pemahaman.⁵⁵ (Bentuk pengantar umum guna memahami sistem kolonial, lihat carpentier alting deres lebih indah dari Indi 1926. 28) penyebab kemajemukan adalah sifat yang mencolok. Penduduk tanah jajahan dibagi-bagi ke dalam beberapa golongan ras-Indonesia (asli), Eropa, Cina Roma dan timur tengah- yang masing-masing tunduk terutama kepada hukum Eropa hukum Indonesia atau gabungan kedua hukum itu ditambah ketentuan-ketentuan khusus. Untuk menerapkan hukum yang berlainan itu ada

⁵⁵ Untuk pengantar umum guna memahami sistem kolonial, lihat carpentier alting, *Grondslagen der Rechtsbedeeling in Nederlandsch---Indie (1962)* ; *de la Porte, Recten Techtsbedeeling in Nederlandsch---Indie (1933)*; Soepomo, *sistem hukum di Indonesia sebelum perang dunia II (1957)* ; dalam bahasa Inggris lihat di kat angelino, *colonial policy (1931)* , vol. II , bab II; Schiller dan Hoebel , pengantar terjemahan karya Ter Haar, *Adat law on Indonesia (1948)*; Schiller "*Indonesia n law*" dalam *studies in law of the far is southeast Asia (1956)*. Untuk kitab undang-undang hukum dan undang-undang lainnya, lihat himpunan yang diterbitkan oleh Engelbrecht , Laiden.

dua hierarki: untuk orang yang tunduk kepada hukum Eropa tiga jenis pengadilan dipimpin oleh mahkamah agung untuk orang yang tunduk kepada hukum Indonesia ada tiga jenis pengadilan yang lain yang tertinggi adalah *landraat*, meskipun keputusan pengadilan ini dapat dimintakan banding kepada pengadilan banding golongan Eropa *raad van justitie*.⁵⁶

Baik *landraat* maupun *raad van justitie* bersidang dengan 3 orang hakim; sistem juri tidak digunakan. Hakim pengadilan untuk golongan Eropa kesemuanya orang Belanda. Walaupun sebagian besar landrat juga orang Belanda, beberapa orang Indonesia ada juga yang menjabat sebagai hakim pada pengadilan ini selama tiga dasawarsa terakhir pemerintahan kolonial mencerminkan semakin besarnya jumlah orang Indonesia lulusan pendidikan hukum dari fakultas hukum di Belanda dan Hindia Belanda.

Kemajemukan juga berlaku dalam badan penuntut umum. Di sisi Eropa terdapat badan penuntut umum yang berjenjang (*openbaar Minstrie. Parquet*) yang dikepalai oleh seorang *Procureur General* dan tenaga pelaksanaannya adalah para penuntut (*officieren van justitie*) yang berpendidikan penuh. Kalau pengadilan Indonesia, penuntut yakni jaksa, atau "*officier van justitie pribumi*"-sama sekali lain jenisnya. Para jaksa adalah bagian dari pamong praja; mereka adalah bawahan asisten residen dan pangkatnya tidak lebih dari pegawai kewedanaan. Tugasnya sebagai penuntut

⁵⁶ Selain kedua perangkat pengadilan tersebut, juga ada pengadilan umum bagi pelanggaran yang dilakukan oleh orang Eropa maupun Indonesia, *Landgerecht*; dan ada pengadilan adat dan sebuah sistem pengadilan Islam, yang sampai kini masih tetap berlaku tetapi tidak diperbincangkan di sini.

sangat kecil. walaupun mereka memainkan peranan penting dalam pengusutan awal, keputusan untuk menuntut ditentukan oleh asisten residen (atau *magistraat* di luar Jawa), seorang pegawai kecil pada kepegawaian Eropa. Dalam sidang pengadilan, tanggung jawab untuk membuat dakwaan ada di tangan hakim bukan jaksa.⁵⁷ Para penuntut untuk golongan Indonesia memerlukan pendidikan hukum, sedikit lebih luas daripada sekedar memperkenalkan elementer dalam kitab undang-undang hukum pidana dan hukum acara pidana. Para ahli hukum di masa sebelum perang, baik yang berbangsa Belanda maupun yang ber bangsa Indonesia memandang mereka dengan penghargaan yang kurang tinggi.⁵⁸

Bagi orang Eropa dan orang Indonesia, masing-masing berlaku kitab undang-undang hukum acara yang berbeda. Pengadilan Indonesia bekerja sesuai dengan aturan aturan yang termaktub dalam *inlandsch reglement*.⁵⁹ Pada tahun 1941 pemerintah kolonial meninjau kembali kitab undang-undang hukum acara bagi golongan Indonesia, tetapi revisinya baru berlaku setelah gubernur jenderal pengangkat *officer van justitie* yang berpendidikan pada *landraat*. kitab undang-undang yang sudah ditinjau kembali itu tidak memberi semua jaminan yang terdapat dalam hukum acara Eropa, tetapi hal itu sudah merupakan perbaikan, dan suatu langkah penting sudah

⁵⁷ Lihat infra, hal 180-181 (teks asli)

⁵⁸ Mengenai fungsi dan posisi jaksa, lihat Jonkers, *Het Vooronderzoek en de telastelegging on het landraad-straft proces* (1940) hal. 28-31 dan 48; dan Carpentier Alting, *Grondslagen*, hal. 242.

⁵⁹ *Inlandsch Reglement* yang ini menetapkan tanggungjawab *pamong praja* dan kepolisian. Hirsch, *Het Inlandsch Reglement* (1915). Undang-undang lainnya, tetapi mirip dengan *Inlandsch Reglement*; untuk selanjutnya kedua aturan tersebut tidak dibedakan.

dilakukan ke arah penyatuan badan penutup hukum bagi semua golongan penduduk.⁶⁰ Pada waktunya nanti boleh jadi langkah itu akan menuju ke arah penyatuan hukum acara pidana.⁶¹

Proses unifikasi itu secara mendadak dirampungkan ke pada awal tahun 1942 segera setelah Jepang menyerbu kepulauan Indonesia. Pemerintah kolonial Jepang dengan cepat menghapus organisasi kehakiman kolonial dan menggantinya dengan sistem yang disatukan dan disederhanakan.⁶² Perangkat tunggal pengadilan dibentuk dengan wewenang mengadili semua golongan penduduk kecuali balatentara kependudukan. Dua badan penuntut tidak tampak lagi. Walaupun dilakukan perubahan-perubahan penting, pemerintah pendudukan Jepang tetap mempertahankan diberlakukannya sebagian besar undang-undang kolonial. Sebagai hukum acara digunakanlah HIR, bukan kitab undang-undang hukum acara yang berlaku bagi golongan Eropa atau peraturan bagi golongan (IR). Dengan ditawannya para pejabat yang berbangsa

⁶⁰ Revisi ini dikenal dengan nama *Herziene Indonesisch Reglement* (HIR), dalam Engelbrecht, 1954, hal. 1291. Untuk komentar terhadap HIR, lihat Tresna, *komentar atas Reglement hukum acara di dalam pemeriksaan dimuka pengadilan negeri* atau HIR(1959); Amin, *hukum acara pengadilan negeri* (1957). Revisi tersebut disertai dengan amandemen atau *Reglement op de Rechterlijke Organiseatie en het Beleid der justitienya*, *Inlandsch Reglement* yang belum direvisi tetap berlaku.

⁶¹ Mengenai revisi atas hukum secara pidana untuk golongan Indonesia (asli), lihat, *Herziening Van het strafprocesrecht* (1940), jilid I dan II terutama catatan tentang unifikasi hukum, jilid II hal . 108-115.

⁶² Mengenai sistem peradilan di masa pendudukan Jepang, lihat Oerip kartodirdjo, "*De Rechtspraak op Java en Madoera tijden de Japanse Bezetting, 1942- 1945*" *Indisch Tijdschrift Van het recht* (1974), hal. 8; Han Bing Siong, *An outline of recent History of Indonesian Criminal Law* (1961), hal. 2-16 kajian yang belakangan menampilkan catatan yang menarik dan berharga mengenai beberapa masalah hukum pidana Indonesia selama dan sesudah revolusi. Juga Tresna, *peradilan di Indonesia dari abad ke abad* (1957) hal 78-81.

Belanda, orang Indonesia ditunjuk untuk mengambil alih pos-pos yang kosong di pengadilan dan badan penuntut.

2. Penuntut versus hakim

Periode proklamasi kemerdekaan pada bulan Agustus 1945. Kementerian kehakiman mencabut sebagian besar perubahan yang dibuat oleh pemerintah pendudukan Jepang terhadap berbagai kitab undang-undang sebelum perang.⁶³ Peraturan-peraturan pidana yang dikeluarkan oleh pemerintah Jepang dianggap sangat menindas dan bermutu jauh di bawah undang-undang kolonial sehingga diputuskan lah agar undang-undang kolonial itu tetap berlaku sampai undang-undang "nasional" menggantikannya di masa mendatang tanpa menyebut dengan pasti kapan.⁶⁴ Akan tetapi tidak ada maksud sama sekali untuk menghidupkan kembali sistem peradilan sebelum perang, baik karena tidak cukup tersedianya hakim untuk menangani pengadilan maupun karena sistem yang lama itu menimbulkan bentuk diskriminasi kolonial yang tidak dapat diterima lagi.⁶⁵ Akan tetapi undang-undang yang

⁶³ Lihat undang-undang RI no. 1/1946, yang merevisi kitab undang-undang hukum pidana, dan penjelasan undang-undang ini, dalam koesnodiprojo, *Himpunan Undang-Undang Peraturan Peraturan, Penetapan Penetapan, Pemerintah Republik Indonesia* (1951), jilid 1946, hal. 1.

⁶⁴ Konstitusi 1945 (pasal II, peraturan peralihan), konstitusi RIS 1949 (pasal 192), dan konstitusi sementara 1950 (pasal 142) kesemuanya menetapkan bahwa selama "masa pemilihan" undang-undang yang berlaku pada saat diundangkannya konstitusi tetap berlaku sampai saat dicabut atau diamandemen.

⁶⁵ Belanda juga membentuk pengadilan baru untuk semua golongan di daerah-daerah Indonesia yang didudukinya selama revolusi. Lihat Schiller, *The Formation of Federal Indonesia* (1955), *passim*, alasan pembentukan pengadilan untuk semua golongan ini juga karena pemerintah Belanda kekurangan hakim. Ada beberapa undang-undang republik mengenai organisasi kehakiman selama revolusi, kesemuanya mencantumkan di dalamnya jenjang pengadilan 3 tingkat yang tunggal:

menentukan bagaimana pengadilan dan badan penonton harus bekerja masih tetap sama.

Badan penuntut umum republik meneruskan organisasi dan status hukum bekas *parquet* Eropa dulu tetapi republik tidak menerima hukum acara untuk golongan Eropa. Para pejabat kementerian kehakiman yakin bahwa HIR yang agak informal dan luas itu lebih cocok dengan kebutuhan orang Indonesia daripada kitab-kitab hukum perdata untuk golongan Eropa yang rumit.⁶⁶

Mereka yakin, dengan alasan yang rasional, bahwa para penuntut umum tidak akan mampu bertindak sesuai dengan aturan acara yang berlaku bagi golongan Eropa yang banyak persyaratannya itu. Karena pemerintahan republik tidak dapat mendapatkan lebih banyak orang yang berpendidikan hukum daripada pemerintahan kolonial dulu tak kala *inlandsch reglement* ditinjau kembali. Selain itu para ahli hukum Indonesia pada umumnya lebih memahami acara HIR daripada acara Eropa. Dan, akhirnya bisa jadi di juga ada penolakan terhadap kitab undang-

Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung. Koesnodiprodjo, *himpunan*, vol. 1947, 14 dan 1948, 2. Sesudah pengakuan kedaulatan pada bulan Desember 1949, dua buah undang-undang diundangkan yang menggariskan struktur pokok, wewenang, dua buah undang-undang diundangkan yang menggariskan struktur pokok, wewenang dan dan prosedur pengadilan yang tunggal. Undang-undang darurat no. 1/1961, lembaran negara 9/51; dan menetapkan bentuk wewenang, dan aturan kecaraan mahkamah agung, undang-undang 1/1950, LN 30/50. Lihat juga Scheer, Hartog dan Sidabutar, *Susunan Pengadilan Dalam Negara Republik Indonesia*; Tresna, *Peradilan*, hal. 91-97.

⁶⁶ Walaupun *Burgerlijk Recht* yang berlaku untuk golongan Eropa dan Indonesia bagaimanapun juga mengacunya sebagai peraturan dan prosedur yang hanya diterima sebagai 'pedoman'beracara, bukan sebagai kitab undang-undang yang mengikat dan permanen, pasal 6, undang-undang darurat no. 1/1951. HIR tidak dapat memenuhi semua kebutuhan kecaraan karena HIR tidak memuat, sebagai contoh, aturan-aturan untuk mengajukan banding. Kesemuanya ini harus dicantumkan dalam undang-undang darurat no. 1/1951. Bandingkan dengan Tresna, *Peradilan*, hal. 89.

undang kolonial yang dulu diberlakukan hanya untuk golongan Eropa. Akibat akhirnya adalah bahwa para penuntut umum republik mewarisi organisasi *officier van justitie* tetapi dengan tanggung jawab jaksa yang terbatas.⁶⁷

Akan tetapi, dalam praktek, tanggung jawab tersebut meluas dengan cepat selama revolusi, dan sejak tahun 1950 badan penuntut umum tampak sangat lain dari pendahulunya yang manapun di masa sebelum perang. Untuk satu hal, revolusi menceraikan kaitan penuntut dengan pamong praja. Untuk sebagian hal itu disebabkan oleh tidak adanya lagi jabatan asisten residen Belanda, yang membawahi jaksa semasa sebelum perang. Akan tetapi pemisahan itu terutama adalah karena penolakan para penuntut umum, selama revolusi dan sesudahnya, untuk mengakui diri mereka sebagai bawahan pamongpraja yang turun pamornya, yang gengsi maupun kekuasaan yang merosot tajam selama revolusi.

Penolakan untuk menjadi bawahan pamong praja membantu menjelaskan sikap penuntut umum dalam konflik mereka dengan para hakim. Selama pendudukan Jepang dan revolusi, mayoritas jaksa dan beberapa pejabat pamong praja sebelum perang memegang jabatan dalam badan penuntut. Jaksa yang pada masa lalu berkedudukan rendah, sering juga berpendidikan rendah dan tidak bisa untuk menjalankan kekuasaan, mengidap ketidakpuasan

⁶⁷ Nama untuk menyebut penuntut adalah jaksa, bukan terjemahan dari *officier van justitie*, yakni opsir justisi. Pilihan ini mungkin didasarkan pada rasa kebanggaan nasional. Kata jaksa, berarti pejabat dalam peradilan pemerintah raja yang sudah ada sebelum kedatangan orang Belanda.

psikologis akan kedudukan mereka di masa sebelumnya dengan pamong praja, dan status kolonial mereka yang rendah sebagai "penentu pribumi", mengganggu harga diri mereka. Demikian pula, para ahli hukum yang bergelar, yang bekerja pada badan penuntut umum sesudah tahun 1945 serta menjadi pejabat tinggi di badan itu ingin menekan tradisi yang melekat pada korpsnya.⁶⁸ Apapun latar belakangnya, para penuntut, selalu ingin memperlihatkan bahwa mereka adalah pejabat yang berwenang dalam sebuah negara yang merdeka dan memiliki status yang tinggi.

Revolusi membuka kesempatan yang amat luas bagi kaum elit Indonesia yang semula kemampuannya terhambat. revolusi menciptakan suasana politik dan sosial yang memberi ruang gerak untuk meraih tempat yang lebih terhormat. Persamaan yang diciptakan oleh revolusi, walaupun terbatas, mendorong semua pejabat untuk meraih pangkat setinggi-tingginya. setelah kemerdekaan takala kebanyakan pegawai mengorganisasikan diri untuk mempertahankan atau memperbaiki posisi mereka, para penuntut ada di barisan depan. Walaupun tidak dinyatakan eksplisit, persatuan jaksa berupaya menegakkan prestise, harga diri, dan arti penting para penuntut yang di masa kolonial tidak mereka punyai.

Sementara itu, tampak pada penilaian hakim terhadap situasi mereka di masa sesudah perang bahwa pada mulanya mereka merasa tidak perlu mengorganisasi mereka sendiri. Individualisme

⁶⁸ Sebagai Jaksa Agung yang pertama sesudah pengakuan kedaulatan, pemerintah menunjuk Soepranto seorang pejabat yang sangat dihormati yang pernah menjadi hakim *landraad* sebelum perang. Ia tidak ikut bergabung dalam Persatuan Jaksa, tetapi organisasi itu dipimpin oleh anggota-anggota stafnya.

tradisional pada pekerjaannya selalu dilaksanakan secara terpisah dan tidak berhubungan dengan norma-norma hierarki sehingga menghalangi keinginan spontan untuk mengorganisasikan diri. Para hakim lazimah juga lebih yakin daripada para pegawai yang lain. Prestise dan kemantapan nya menurun tajam bila dibandingkan dengan para pemimpin politik-mereka kehilangan tempatnya yang semula pada resepsi resepsi resmi, yang menyebabkan mereka merasa getir, dan gedung gedung pengadilan kurang terawat, sementara mereka tidak memperoleh perumahan yang pantas dan kekurangan kendaraan untuk memperlancar tugas. tetapi sekalipun demikian mereka berpendapat bahwa status mereka sama tingginya dengan status mereka di masa sebelum perang. Mereka menganggap pengadilan di negara Indonesia merdeka sama pentingnya dengan pengadilan di masa Hindia Belanda dan merasa memiliki harga diri yang sama tingginya. Sikap pemerintah, terutama yang terus tercermin dalam peraturan mengenai kepegawaian negeri tampaknya mengukuhkan keyakinan mereka itu.

Pada tahun 1948 pemerintah republik menciptakan peraturan gaji pegawai negeri yang tersusun peringkat dan perbedaan gajinya sesuai dengan peraturan hindia-belanda.⁶⁹ Ketua mahkamah agung dan jaksa agung memperoleh pangkat dan gaji yang sama tetapi hampir untuk setiap tingkat dibawahnya para hakim memperoleh suatu atau lebih peringkat diatas jaksa di setiap tingkat pengadilan

⁶⁹ Sebagai perbandingan, lihat *staatsblad* no. 43/1925 dan no. 106/1938 titik peraturan republik adalah no. 21/1948, koesnodiprodjo, *Himpunan*, jilid 1948, hal. 271, penjelasan pada hal. 357.

yang sama.⁷⁰ untuk sebagian kata didasarkan pada kualifikasi pendidikan yang berbeda yang ditentukan untuk berbagai jabatan, undang-undang beranggapan bahwa semua hakim harus mempunyai pendidikan tinggi sementara hanya sedikit jumlah jaksa yang harus berpendidikan lebih tinggi dari tingkat pendidikan setara sekolah menengah atas. (para pejabat kementerian kehakiman pada saat itu masih jelas menganggap para penuntut sebagai jaksa, bukan *officier van justitie*). Para hakim merasa wajar bila memperoleh pangkat dan gaji yang lebih tinggi, dan tidak pernah berpendapat sebaliknya.

Para jaksa tidak sependapat. Pada tahun 1951 segera setelah berorganisasi mereka memberi informasi kepada kementerian kehakiman dan badan kepegawaian negeri bahwa mereka tidak hanya menginginkan gaji yang lebih tinggi, tetapi juga kesamaan gaji dan peringkat dengan hakim dan peraturan mengenai kepegawaian negeri yang baru yang segera akan dirancang. Tuntutan ini adalah tuntutan penting mereka yang pertama yang menghendaki kedudukan yang lebih tinggi dan prestise yang lebih terpandang.

Dengan menunjukkan sikap hakim sebelumnya, maka datangnya tuntutan keras dari para jaksa tidak peralatan lagi membuat terkejut para hakim, dan untuk sejenak mereka tidak menanggapi. akan tetapi keadaan demikian tidak berlangsung lama dan para hakim segera menyadari bahwa tuntutan tersebut

⁷⁰ Daerah wewenang pengadilan negeri diklasifikasikan menurut jumlah penduduk, semula ada empat kelas, kini tiga.

merupakan tantangan; kedudukan para hakim itu sudah banyak menurun sehingga karenanya mereka peka terhadap kemungkinan kemerosotan lebih lanjut. Pada akhir tahun 1952, para hakim di Jawa mulai mengorganisasi diri, dan pada bulan Mei 1953 Ikatan Hakim didirikan, Hakim Soerjadi, Ketua Pengadilan Semarang, dipilih sebagai Ketua Badan Pelaksana Ikatan Hakim.⁷¹

Ikatan Hakim mempunyai kelemahan politis, yang terburuk di antaranya adalah ikut sertanya para Hakim Agung di dalamnya, tidak juga memperoleh dukungan penuh mereka. Hakim Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi mengambil prakarsa untuk mengorganisasi diri karena mereka yang paling tersengat oleh tuntutan para jaksa tersebut. Mereka jugalah yang paling merasakan kemerosotan *prestise* dan penurunan taraf hidup. Walaupun, sejumlah kecil hakim agung bersimpati kepada Ikatan Hakim Ketua Mahkamah Wirjono Prodjodikoro dan lain-lain yang menentang keras Ikatan Hakim dalam perselisihannya dengan jaksa. Sebab musabab perbedaan pandangan antara Hakim cabang atas dan bawah ini rupa-rupanya adalah karena para Hakim Cabang Mahkamah Agung mempunyai perasaan dan sama dengan dengan pemerintah bahwa para hakim bawahan mulai lepas kendali. Selain itu, para anggota Mahkamah Agung, khususnya mereka yang sudah menjabat sebagai hakim sejak sebelum perang, menganggap bahwa martabat jabatan mereka tidak mengizinkan untuk bertengkar

⁷¹ Pada tahun-tahun awal berdirinya Ikatan Hakim, perhatian hampir seluruhnya tercurah kepada perbaikan posisi hakim dan perselisihannya dengan pihak jaksa. Belakangan beberapa cabangnya hakim menyelenggarakan pertemuan-pertemuan untuk memperbincangkan masalah-masalah hukum dan administrasi pengadilan.

didepan umum.⁷² Tidak adanya kesetiakawanan dan pimpinan di jajaran atas membuat ikatan hakim tidak mempunyai kekuatan dalam konfrontasinya berhadapan dengan persatuan jaksa yang sangat padu.

Dari tahun 1953 sampai tahun 1956 Hakim dan Jaksa memberikan alasan mereka di depan Parlemen Menteri Kehakiman⁷³, badan kepegawaian negeri dan dalam batasan tidak luas di depan khayalak ramai. Perdebatan dibagi dalam tiga pokok: beban kerja, tanggung jawab kehakiman, dan asas konstitusional. Masing-masing mencerminkan beberapa masalah hukum dan perkembangan kehakiman Indonesia.

Perdebatan mengenai beban kerja menyangkut perbandingan beban kerja yang semakin berat yang harus dilaksanakan oleh pengadilan dan badan kejaksaan sejak tahun 1950. Para hakim mengemukakan bahwa sementara para penuntut hanya berhubungan dengan hukum pidana, para hakim harus menangani balik persoalan pidana maupun persoalan perdata; dan pekerjaan yang terakhir ini, dari sudut teknik, jauh lebih sulit. selain itu sama dengan jumlah hakim yang jauh lebih sedikit, pengadilan baru di yang disatukan harus memeriksa semua perkara yang dulu diperiksa oleh sistem peradilan ganda kolonial sebelumnya, dan tiap

⁷² Pada tahun 1959, tiga tahun sesudah para hakim berhenti kerja dalam usahanya untuk mencegah berlakunya peraturan gaji baru, almarhum hakim Mahkamah Agung Malikul Adil menulis bahwa walaupun tidak ada larangan mogok bagi para hakim, "pemogokan hakim adalah menyalahi kode etik mereka sendiri atau dengan kata lain melanggar kehormatan jabatan mereka", "hukum dan hakim in Divilibus " dalam *hukum (majalah hukum)* 1959/1-2, hal. 6.

⁷³ Seperti halnya di Hindia Belanda dulu, Kementerian Kehakiman bertanggung jawab mengurus administrasi tenaga pengadilan dan kejaksaan.

hakim sering harus melayani pengadilan pada lebih dari satu wilayah hukum.⁷⁴ Pengadilan di masa sesudah perang juga hanya menggunakan seorang hakim untuk tiap sidang; jelas, kata para hakim, seorang hakim tunggal (tanpa juri) memikul beban moral yang sangat berat akal harus memberikan putusan yang penting bagi kehidupan seseorang.

Dalam jawaban mereka, para jaksa yang dipimpin oleh Oemar Seno Adji, yang pada waktu itu menjabat sebagai Direktur Penelitian Pidana di Kejaksaan Agung, mengemukakan bahwa bertambah besarnya kewajiban mereka sejak revolusi menyebabkan para jaksa sama pentingnya dengan para hakim. Mereka menjalankan fungsi jaksa dan sekaligus *officer van justitie*, termaksud kewajiban *parquet* kolonial di bidang hukum perdata misalnya, terutama berkenaan dengan aturan perkawinan dan perwalian berdasar hukum Eropa. Badan penuntut umum juga mengawasi fungsi polisi yang bersifat represif maupun preventif (suatu pokok perselisihan yang dipersoalkan oleh pihak kepolisian), dan hal ini membuat mereka untuk sebagian bertanggung jawab atas kepolisian negara dan pamong praja. Lebih lanjut, sejak revolusi para jaksa memegang peranan penting dalam usaha-usaha pemerintah untuk memulihkan keamanan di daerah pedesaan.

⁷⁴ Berbagai statistik memperlihatkan jumlah hakim di pengadilan Indonesia. Pada tahun 1956 Wirjono Prodjodikoro melaporkan bahwa terdapat 280 orang hakim di negara ini. Kantor berita Antara, 27 Januari 1956. Jumlah ini adalah untuk penduduk yang berjumlah hampir sebanyak 90 juta orang pada waktu itu. Selanjutnya jumlah tersebut naik---menjadi 500 orang pada tahun 1959--- sebagian terdiri dari "pejabat hakim" yang tidak berpendidikan hukum penuh.

Baik hakim maupun jaksa dengan tepat mengeluh bahwa mereka memikul tugas terlalu berat tetapi alasan demikian tidak ditekankan oleh hakim karena tiap orang dalam pemerintahan (termasuk kejaksaan) mempunyai pekerjaan lebih banyak sesudah revolusi. Dalam dengar pendapat di depan Komisi Badan Parlemen (Komisi H-juga mencakup Pertahanan), Lukman Wiradinata, Anggota Komisi dan Mantan Menteri Kehakiman yang memihak para hakim, mengemukakan bahwa konstitusi memberi tempat istimewa bagi badan kehakiman dalam pemerintahan titik tingkatan hakim, kata dia, se-jogja nya mengemukakan alasan berdasarkan konstitusi, bukan siapa yang bekerja paling berat.⁷⁵

Hakim Soerjadi dan rekan-rekannya setuju, tetapi mereka tetap membandingkan tugas-tugas yang harus dipikul. Alasan tersebut dikemukakan bukan karena dianggap tepat-tetapi karena mereka mulai mencurigai bahwa teori konstitusi bukan merupakan faktor yang paling penting dalam perkembangan konstitusi pasca revolusi. Terdapat banyak bukti bahwa pertimbangan emosional dan egaliter mempengaruhi penilaian yang diambil oleh sementara orang terhadap perselisihan tersebut. pada suatu kesempatan dalam dengar pendapat tersebut ketua komisi hukum mengenang betapa rendahnya kedudukan jaksa di masa sebelum perang. "Begitu rendahnya", tuturnya, "sehingga mereka harus memanggil hakim (yang berbahasa Belanda) Kanjeng tuan, kata yang berasal dari bahasa Jawa yang bermakna sama dengan "paduka yang mulia"

⁷⁵ Minutes dengar pendapat komisi, 18 Februari 1954 dan 11 Desember 1954.

yang kebanyakan menjadi sebutan para pejabat tinggi Belanda.⁷⁶ Para penuntut terus-menerus menghimbau diterapkannya prinsip kesamaan derajat yang menjadi asas revolusi, dengan mengemukakan bahwa zaman yang berubah kini melarang adanya perbedaan yang menyakitkan hati antara hakim dan jaksa. "Mengapa," tanya mereka, "para hakim menolak diberikannya kedudukan yang sederajat bagi kita. Kita pasti tidak akan menolak kedudukan sederajat bagi mereka andaikata kedudukan mereka lah yang lebih rendah".⁷⁷ Tidaklah mengherankan bila para hakim merasa terpaksa harus membuktikan bahwa mereka bekerja lebih berat, meskipun hasilnya tidak banyak.

Persoalan tanggung jawab tergantung pada kekurangan yang mencolok dalam acara pidana titik kekurangan ini terdapat dalam ketentuan dalam HIR yang menyatakan bahwa para hakim sendiri harus menulis tujuan formal dari bahan-bahan yang dihimpun oleh penuntut dalam pemeriksaan pendahuluan.⁷⁸ Jelas, aturan ini

⁷⁶ *Ibid.*, 2 Februari 1956 rapat Komisi H dengan para pemimpin Persatuan Jaksa (Persadja). Akan tetapi ketua komisi juga mencoba meyakinkan para penuntut (jaksa) agar menyetujui gaji yang lebih tinggi bagi para hakim untuk sementara. Satu faktor yang tidak menguntungkan para hakim adalah bahwa ada sementara orang diantara mereka tidak berpihak kepada republik selama revolusi, tetapi bekerja di daerah pendudukan Belanda. Seberapa besar pengaruhnya terhadap parlemen dan di tempat-tempat lain sulit untuk dinilai.

⁷⁷ *Ibid.* Persatuan Jaksa juga mengemukakan bahwa hakim sudah memiliki keuntungan berupa gaji tambahan dengan bekerja pada lebih dari satu pengadilan. Selain itu hakim mempunyai pengadilan banding sedang para penuntut tidak mempunyai badan penuntut tingkat yang lebih tinggi. Karenanya, tidak ada fungsi bagi badan penuntut pada tingkat ini, karena pengadilan banding tidak memeriksa perkara dari permulaan. Dengan demikian, para penuntut belakangan menghendaki didirikannya badan penuntut menengah dan pada akhirnya memperoleh pada tahun 1961. Undang-undang no. 16/1961 LN 255/61.

⁷⁸ Pasal 831 dan 250 (4) HIR, dalam Tresna, *Komentar*, HAL. 227-231; Tirtaamidjaja, *Kedudukan Hakim dan Djaksa* (1954), hal. 43-44. Prosedur ini diteruskan dalam HIR dari *Inlandsch Reglement* karena Komite Revisi Kolonial berpendapat bahwa para penuntut Indonesia tidak mengenal baik "formulasi yuridis" *Herziening Van Het*

menempatkan terdakwa dalam kedudukan yang sangat tidak menguntungkan dalam acara pemeriksaan cermat yang dipimpin oleh hakim tunggal.⁷⁹ Bahkan seorang hakim yang paling adil pun bisa jadi-kadang-kadang terpengaruh oleh dakwaan yang dibantu penyusunnya.

Para hakim, para penuntut yang berpangkat tinggi, dan para advokat telah lama mengetahui kekurangan ini walaupun kekurangan-kekurangan lainnya dalam HIR.⁸⁰ Memang praktek acaranya berkembang sesudah tahun 1950 sering menyimpang dari HIR, sebagai akibat tanggungjawab pamong praja tertentu yang sudah dipikul oleh penuntut, dan sebagai akibat wajar berkembangnya kebiasaan baru. Akan tetapi walaupun aturan

Strafprocesrecht ; jilid I, hal. 103; lihat juga hal. 105-106. Jonkers membicarakan aturan itu dan mencatat bahwa meskipun dalam praktik berhasil baik, betapapun hal itu mungkin akan tetap menimbulkan keraguan "seorang jurist barat" *Het Vooronderzoek*, hal. 48. Hanya ketua *landraad* saja yang menyusun tuduhan sehingga pengadilan yang dibentuk majlis mungkin dapat mengurangi akibat buruk yang ditimbulkan dari aturan itu. Akan tetapi sesudah tahun 1950 pengadilan hakim tunggal tidak dapat memberi jaminan serupa itu. Hakim harus memainkan peranan magistrat, penuntut, dan hakim sekaligus.

⁷⁹ Ada perselisihan pendapat tentang apakah prosedur yang berlaku di Indonesia bersifat *accusatoir* ataukah *inquisitoir*, tetapi perselisihan itu timbul karena pertamanya berbagai pakar memandang secara berlainan pada tahap pemeriksaan si terdakwa. Lemaire, *Het Recht in Indonesia* (1952), hal. 147-148; Tirtaamidjaja, *Kedudukan*, hal. 39; dan Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, edisi ke-5 (1959) hal. 558; kesemuanya mengemukakan bahwa prosedur peradilan adalah *accusatoir*. Akan tetapi bila kesertaan aktif hakim dalam pemeriksaan perkara memberi ciri proses *inquisitoir*--lihat *International Commission of Jurist, The Rule of Law in a Free Society* (1959), hal. 254-256---maka prosedur peradilan di Indonesia jelas *inquisitoir*. Untuk pendapat yang sangat berpihak pada diterapkannya proses *accusatoir* di pengadilan Indonesia, lihat Wirijanto, "Apakah hukum Atjara HIR dapat bertahan kalau diudji dengan batu ujian kebutuhan-kebutuhan hukum daripada negara hukum dalam *Madjalah Hukum dan Masyarakat* agustus-november. 1957. Hal. 57.

⁸⁰ Pasal 34 dan 41 undang-undang no. 1/1950 menetapkan bahwa Jaksa Agung harus menulis sendiri tuduhannya. Ketentuan keacaraan ini di Mahkamah Agung menyebabkan Mr. Tirtaamidjaja, hakim pada Mahkamah Agung, sebelum wafat, mengemukakan bahwa mungkin prosedur yang sama segera diterapkan di pengadilan negeri, "karena ketentuan tersebut lebih banyak menyangkut kedudukan umum badan penuntut umum". *Kedudukan*.

mengenai penyusunan tujuan adalah aturan yang luwes-para penuntut dapat menuliskannya, dan beberapa diantaranya memang melakukannya-para hakim biasanya terus melakukan tugas ini. Jaksa agung Soeprpto mendorong para penuntut di pengadilan untuk mencoba menuliskan rancangan tuduhan, untuk membiasakan, tetapi ia yakin bahwa kebanyakan menuntut tidak mempunyai pendidikan yang cukup untuk bertanggung jawab penuh dalam penyusunan tuduhan. Ia yakin bila mereka dipaksa untuk melakukannya, terlalu banyak penjahat yang akan bebas sebagai akibat kesalahan dalam prosedur acaranya.

Para hakim berpikiran mendua terhadap acara penyusunan tujuan sebagaimana yang diatur melalui HIR. mereka sangat berkeberatan bila para penjahat memetik keuntungan titik selain itu sementara hakim lebih menyukai ketidaknormalan HIR, cenderung bersikap bekerjasama dengan penuntut lebih ketimbang menerapkan sikap yang lebih keras dan barangkali juga proses accusatorial yang lebih rumit. Hakim juga tidak ingin terlalu sering memaksa para jaksa-yang bagaimanapun sehari-harinya bekerja bersamanya-untuk berdiri terpisah dan sendirian.⁸¹ Takala persoalan

⁸¹ Sebuah ilustrasi mengenai butir ini antara lain penataan tempat duduk di pengadilan. penuntut (jaksa) harus duduk di ujung kanan meja hakim, dipisahkan dari hakim ketua oleh para hakim anggota. Dalam pengadilan yang berhak im tunggal, penuntut duduk lebih dekat sampai-sampai, dalam beberapa hal, ia duduk tepat di sebelah kanan hakim, sedang panitera, di sebelah yang lain. penuntut dengan demikian dapat berunding dengan hakim dalam sidang---dan hal itu memang sering dilakukan---sehingga menyebabkan pihak pembela, kalau memang ada, dan si terdakwa, tidak diuntungkan. selain itu baik hakim maupun penuntut mengenakan toga hitam, sehingga si terdakwa kadang-kadang bingung untuk membedakan mereka titik sementara hakim berpendapat bahwa penuntut seharusnya duduk agak jauh tetapi mereka sering merasa tidak sopan untuk mengutarakannya. Tatkala saya bertanya kepada seorang hakim tentang hal itu saya peroleh jawaban bahwa ia tidak

ini timbul, hakim tidak mengemukakan bahwa prosedur pendukung seperti ini membahayakan kepentingan si terdakwa, tetapi yang dikemukakan adalah bahwa prosedur demikian menambah beban hakim dan hal itu membuktikan bahwa para jaksa bukanlah pejabat-pejabat yang terlatih dan sudah berpengalaman.⁸²

Andaikata tidak menimbulkan perselisihan antara penuntut dan hakim kitab undang-undang hukum acara boleh jadi tidak akan di kutak-katik sampai lama kemudian. Para penuntut memberi jawaban yang sangat legislatif terhadap pernyataan bahwa mereka tidak terlatih dan belum berpengalaman. Mereka berdalih lain bahwa tugas menghakimi dan menuntut adalah fungsi yang berbeda dengan proses yang sama; kedua-duanya penting dan setaraf dalam pembagian kerja.⁸³ Mengenai persoalan HIR lainnya yang dilontarkan oleh hakim, penuntut menunjukkan bahwa seorang hakim memiliki kekuasaan pengawasan tertentu sebagai pihak ketiga yang objektif antara penuntut dan terdakwa tetapi hal ini tidak mengisyaratkan adanya superioritas hierarkis.⁸⁴ Akan tetapi, tidak

menyakiti hati penuntut dengan memintanya untuk duduk di ujung meja. Hakim tersebut menganggap penuntut sebagai sejawat dan karenanya harus diperlakukan dengan sopan.

⁸² Surat dari Ikatan Hakim kepada Persatuan Jaksa, 12 September 1954. Surat ini adalah salah satu dari dua surat-menyurat pertama yang memuat pendapat kedua belah pihak. Tindakannya diserahkan kepada Menteri Kehakiman untuk dinilai agar ia pada akhirnya dapat memutusi perdebatan.

⁸³ Surat Persatuan Jaksa kepada Ikatan Hakim, 22 September 1954.

⁸⁴ *Ibid.* Para hakim menyatakan bahwa subordinasi penuntut kepada hakim dapat ditilik dari kenyataan bahwa hakim bertanggung jawab dalam pemberian izin untuk melakukan penggeledahan rumah (HIR Pasal 77-78), perpanjangan penahanan terdakwa (83c/4), dan penentuan kapan pemeriksaan pendahuluan harus diselesaikan (83 d/1). Baik hakim maupun penuntut menampilkan gambaran prosedur pidana yang di idealisir dalam puncak perdebatan mereka karena dalam praktik pasal-pasal HIR tidak selalu merupakan jaminan. Sebagai contoh, hakim biasa memberi perpanjangan waktu penahanan secara otomatis atas permintaan

ada penolakan bahwa penuntut tidak sepenuhnya bertanggung jawab atas dakwaan. Maka penuntut sendiri pun mulai mendesak agar diadakan perubahan pada HIR untuk menghilangkan pasal-pasal yang menimbulkan keberatan. Sebagai akibatnya, kementerian kehakiman menciptakan rancangan revisi HIR dan undang-undang mengenai organisasi kehakiman sebelum perang.⁸⁵ Diantara perubahan-perubahan lainnya, revisi yang diusulkan adalah dilimpahkannya tanggungjawab menyusun dakwaan kepada penuntut.⁸⁶ Rancangan Undang-Undang tersebut diserahkan ke Kabinet pada pertengahan tahun 1955, dan diajukan ke Parlemen, tetapi tidak pernah diperdebatkan.

Pada tahun 1961 undang-undang baru menetapkan penuntut bertanggung jawab menyusun dakwahnya sendiri tetapi undang-undang ini membatasi dan menetapkan bahwa dalam hal adanya kurang sempurna prosedural dalam dakwaan, penuntut harus memperhatikan an-nasr dan saran yang diberikan oleh hakim.⁸⁷

Dalam kaitannya dengan pernyataan mereka bahwa tanggung jawab mereka lebih besar, para hakim juga mengemukakan bahwa pendidikan mereka lebih baik dan karenanya mereka berhak atas kedudukan yang lebih tinggi. akan

penuntut, sebagian karena mereka tidak punya waktu untuk meneliti kemajuan kerja penuntut dalam setiap perkara.

⁸⁵ *Antara*, 2 Februari 1955, berisi pernyataan ketua Komisi Hukum Parlemen, yang memuat laporan bahwa Menteri Kehakiman Djody Gondokusumo telah menyerahkan rancangan undang-undang baru mengenai hukum acara kepada Kabinet. *Antara*, 20 Agustus 1955, yang memuat pernyataan Menteri Djodi yang berkenan dengan rancangan undang-undang hukum acara yang telah didirikan oleh Kabinet ke Parlemen. Rancangan tersebut, katanya, hasil kompromi antara Ikatan Hakim dan Persatuan Jaksa.

⁸⁶ *Antara*, 20 Agustus 1955.

⁸⁷ Pasal 12 undang-undang no. 15/1961 LN-254/61

tetapi dengan kepergian para hakim Belanda pada tahun 1950 pengadilan tinggal sedikit mempunyai tenaga yang berpendidikan. Kementerian Kehakiman terpaksa mengangkat para hakim dari antara para pegawai sebelum perang, para mahasiswa yang baru saja lulus dan orang-orang lain yang mempunyai latar belakang pendidikan dan pengalaman yang sedikit, juga, di beberapa daerah yang pengadilan adatnya diganti dengan pengadilan negeri, para Hakim adat tetap dipertahankan, memperendah tingkat pendidikan rata-rata kepegawaian.⁸⁸ Penuntut dapat mengemukakan bahwa baik pengadilan maupun badan penuntut mempunyai tugas yang sangat memenuhi syarat, di samping yang tidak cukup berpendidikan, dan bahwa para pejabat yang berkecakapan sama harus diberi pangkat dan gaji yang sama.⁸⁹

⁸⁸ Walaupun angka-angka berikut menunjukkan adanya suatu perubahan bila dibandingkan dengan keadaan segera sesudah revolusi angka-angka itu memberi gambaran tentang seberapa luas pendidikan hukum para hakim dan penuntut titik pada tahun 1959 di antara 500 orang hakim 158 orang lulusan Fakultas Hukum atau Sekolah Hukum sebelum perang (*rechtsschool*, yang mendidik orang Indonesia untuk memegang jabatan kehakiman sebelum didirikannya Fakultas Hukum pada tahun 1924); 111 orang mempunyai pendidikan Fakultas Hukum beberapa tahun, kebanyakan sampai tiga dari empat tingkat pendidikan penuh; 86 orang dari sekolah menengah atas jurusan hukum sesudah perang, dan 145 orang hanya berpendidikan sekolah menengah pertama atau sekolah dasar. Sebagian besar dari kelompok yang belakangan itu semula adalah hakim adat. Diantara 870 orang penuntut, 69 orang lulusan fakultas hukum atau bergelar sarjana hukum, 162 orang pernah mengikuti pendidikan di fakultas hukum sampai beberapa tingkat kebanyakan tingkat 2, dan 181 orang berasal dari sekolah menengah atas jurusan hukum; 249 orang berpendidikan setara sekolah menengah atas kebanyakan dari sekolah untuk calon pegawai negeri daerah sebelum perang (Mosvia); dan 209 orang berpendidikan sekolah menengah pertama atau sekolah dasar. Statistik tersebut dari Kementerian Kehakiman, Jakarta.

⁸⁹ Baik penuntut maupun hakim ingin menarik personil yang berpendidikan lebih baik. Pangkat dan gaji yang sama dengan hakim, kata pihak penuntut, akan memungkinkan pihaknya memperoleh tenaga yang cakap. Di lain pihak Hakim Soerjadi mengemukakan bahwa penurunan prestise hakim tidak memungkinkan pihaknya dapat menarik orang-orang yang berpendidikan baik. Ramalannya itu terbukti benar. bBhkan selama tahun-tahun awal sesudah tahun 1950 para lulusan fakultas hukum berpaling ke badan penuntut yang seringkali lebih banyak

Jika para hakim merasa harus bicara tentang beban kerja dan tanggung jawab, mereka yakin persoalan pokok perselisihannya adalah kedudukan konstitusional badan kehakiman dalam negara Indonesia yang merdeka. alasan mereka yang berkenaan dengan butir ini untuk sebagai didasarkan kepada konstitusi akan tetapi berkisar di sekitar negara hukum dan pemisahan kekuasaan (*trias politica*), simbol-simbol yang sangat penting maknanya selama tahun-tahun awal kemerdekaan. Dengan pemahaman akan adanya hubungan langsung antara simbol-simbol dan status serta kekuatan badan peradilan tersebut, para hakim menggunakannya untuk membuktikan bahwa pengadilan harus diberi tempat istimewa dalam negara.⁹⁰ Maka, walaupun program mereka bermula dari perselisihan dengan pihak penuntut para hakim melangkah lebih jauh bukan lagi sekadar sebagai tanggapan atas tuntutan pihak penuntut (jaksa). Sejak semula, mereka membedakan sasaran jangka panjang dan jangka pendek.

menawarkan imbalan materiil---misalnya, bagian dari barang sitaan. lihat, *Star Weekly* (DJakarta) , 10 Desember 1955. akan tetapi kedudukan pengadilan yang lebih terhormat masih dapat menahan perpindahan tenaga tenaga terdidiknya. Sekalipun demikian dalam beberapa tahun dengan meningkatnya prestise kekuasaan dan keuntungan para mahasiswa hukum berlomba memasuki dinas penuntut umum. Ini mengakibatkan pengadilan menghadapi masalah kekurangan tenaga yang berpendidikan baik.

⁹⁰ Dalam penjelasan usulan yang diajukannya ke Majelis Konstituante beberapa waktu kemudian, seorang anggota panitia dari Ikatan Hakim mengemukakan bahwa "sebagai pedoman untuk menentukan kedudukan kehakiman kita dalam konstitusi kita harus berpegang pada asas asas: (1). bahwa negara kita adalah negara demokrasi dan (2). bahwa negara kita adalah negara hukum. Dalam negara demokrasi, badan kehakiman sebagai pengawal hukum dan...demokrasi, dengan sendirinya harus diberi kekuasaan dan badan kehakiman tidak dapat disubordinasikan kepada kekuasaan lain selain kepada konstitusi dan hukum. Asas ini telah diajarkan dalam doktrin *trias politica*, yang menempatkan badan kehakiman pada posisi yang sama dengan badan legislatif dan badan eksekutif.

Sasaran pertama mencakup tuntutan yang paling penting berupa aturan gaji yang terpisah untuk para hakim.⁹¹ Hal ini akan melambangkan status hakim dalam pemerintahan, seperti halnya daftar gaji yang terpisah untuk Presiden, Menteri, Anggota Parlemen yang menggambarkan kedudukan istimewa mereka. Akan tetapi Parlemen dan Badan Kepegawaian Negeri, yang pemikirannya diperkuat oleh praktik di masa lalu sebelum perang, tidak terkesan oleh penalaran para hakim dan tidak memandang beralasan untuk memisahkan mereka dari aturan mengenai pegawai negeri yang berlaku. Permintaan hakim agar diberi sebutan yang lain dari pegawai negeri tidak diindahkan titik sasaran jangka pendek ikatan hakim adalah mencegah penyamaan pangkat dan gaji antara hakim dan penuntut. Hakim mengemukakan bahwa persoalannya bukan sekedar uang, dan memang bukan.

Menurut mereka, pertama-tama perselisihan itu adalah masalah asas konstitusi dan bagaimana pemerintah memandang badan kehakimannya. Pasal 103 Konstitusi 1950 mengatakan "semua campur tangan dalam urusan peradilan oleh badan yang bukan badan kehakiman dilarang kecuali jika secara tegas diizinkan oleh undang-undang", yang, kata para hakim, menyatakan bahwa badan kehakiman mempunyai kedudukan istimewa. Para hakim menyusun segala alasan acara tradisional mengatakan pengadilan yang kuat dan bebas, dan selanjutnya mengemukakan kepada komisi parlemen bawa apanya penyetarafan and akan memperindah

⁹¹ Laporan ikatan hakim, 19 April 1953

martabat hakim Dan mengakibatkan menjadi lemahnya badan kehakiman. Tidak terelakan lagi hal ini akan menyebabkan pengadilan jadi kurang efektif dan kebiasaan badan kehakiman tidak mungkin dipertahankan, suatu situasi yang tidak dapat diterima dalam negara hukum. Para hakim tidak mendapati ketidaksetujuan baik di parlemen maupun dimana saja terhadap pendapat yang mereka kemukakan mengenai perlunya pengadilan dan kuat. Akan tetapi mereka juga tidak memperoleh persetujuan berupa undang-undang yang memberi perlindungan bagi badan kehakiman. Perdebatan jadi sangat membingungkan tak kalah para penuntut mengatakan bahwa lembaganya juga merupakan bagian dari badan kehakiman di samping juga sebagai bagian eksekutif-suatu butir yang akan di singgung dalam bagian berikut nanti.

Sepanjang perdebatan mengenai tempat badan kehakiman menurut konstitusi contoh-contoh dari praktek di luar negeri di sebut sebut oleh kedua belah pihak.⁹² Pada tahun 1955 Hakim Soerjadi menegakkan Indonesia untuk melakukan perjalanan keliling di Amerika Serikat dan ia memperoleh kesan yang mendalam tentang kekuasaan badan kehakiman federal dan kehormatan yang disandang oleh hakim-hakimnya. Kesan ini memperkuat tekadnya

⁹² Pada Desember 1953 Ikatan Hakim minta kepada Wirjono Prodjodikoro, yang akan berangkat ke luar negeri untuk mengikuti pertemuan hakim internasional, agar melakukan penyelidikan informal tentang kedudukan badan kehakiman di negeri-negeri lain. Pernyataan-pernyataan ini penting bagi para hakim: 1). Apakah yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman meliputi juga badan penuntut umum; 2). Apa fungsi penuntut dan apa kekuasaan penuntut dalam perkara pidana; 3). Apakah ada pemisahan pengadilan pidana dan pengadilan perdata di negeri-negeri lain; 4). Apakah imbalan bagi para hakim diatur dalam peraturan tersendiri; 5). Bagaimana imbalan itu bila dibandingkan dengan imbalan bagi pejabat-pejabat lainnya; 6) Dalam pertemuan-pertemuan resmi, apakah para hakim memperoleh tempat yang jelas berbeda. surat tertanggal 1 Desember 1953 kepada Wirjono.

untuk menentang kehendak para penuntut dan juga mempengaruhi gagasannya akan sebuah badan peradilan yang lebih kuat dalam sistem konstitusi. Sesudah Soerjadi jadi pulang ke Indonesia, acuannya ke praktik yang berlaku di Amerika sering ditampilkan. Sementara para hakim menoleh ke Amerika dan Inggris, yang kekuasaan badan kehakiman yang begitu menarik, para penuntut mengikuti praktek di Eropa daratan terutama di Belanda.⁹³

Argumen-argumen hukum dalam perdebatan itu mempunyai beberapa pengaruh terhadap pemikiran tentang organisasi kehakiman di Indonesia. Sejak akhir tahun 1954 jelas bahwa para hakim kurang beruntung. Mereka tidak dapat menyertakan pemerintah atau para advokat untuk membela mereka sementara di Parlemen terdapat simpati terhadap imbauan kesederajatan yang dikemukakan oleh pihak penuntut. Selain itu para penuntut memiliki Menteri Kehakiman yang berpihak kepada mereka selama hampir 2 tahun. Mr. Djodi Gondokusumo, Menteri Kehakiman dalam Kabinet Ali Sastroamidjojo yang pertama (1953-1955), mengikutsertakan beberapa orang penuntut dalam partai rakyat nasionalnya; ia

⁹³ Lihat pernyataan Mr. Soedradjat, pejabat di Kementerian Kehakiman, yang bicara atas nama persamaan derajat di depan panitia Parlemen tanggal 11 Desember 1954. Juga dengar pendapat Komisi H pada tanggal 2 Februari 1956, pernyataan Seno-Adji. Penuntut mengemukakan bahwa di Belanda hakim dan penuntut dapat ditukar alihkan jabatannya satu sama lain karena keduanya sama-sama berpendidikan baik dan bergaji sama. Belakangan pemerintah Indonesia menerima praktik tersebut, dan Sorjadi dipindahkan ke Kejaksaan Agung, sebagian dengan harapan untuk meluruskan kembali benang yang kusut. Hakim lain yang dialih-tugaskan pada saat yang sama, Gunawan, belakangan menjabat Jaksa Agung. Soerjadi jadi hakim lagi pada tahun 1961 yakni diangkat sebagai hakim Pengadilan Tinggi Jakarta.

merasa wajib memberi bantuan kepada mereka seberapa dapat.⁹⁴ Tergantung kepada Menteri lah keputusan untuk mengakhiri perselisihan. Ia memihak kepada para penuntut tanpa, seperti diketahui, memberi banyak perhatian kepada hal-hal yang dikemukakan oleh para hakim. Pada bulan November 1954, sebagai akibatnya, para hakim mengemukakan bahwa jika kitab undang-undang hukum acara tetap tidak berubah dan menuntut diberi status yang setaraf dengan hakim, "maka pada waktu yang akan ditentukan kemudian, tiap anggota Ikatan Hakim akan mengundurkan diri dari jabatan hakimnya".⁹⁵

Hal yang dikemukakan oleh ikatan hakim tersebut mengundang tanggapan segera dari Parlemen dan, kemudian dari surat kabar. Pada bulan Desember 1955 peraturan gaji baru diberlakukan. Lukman wiradinata, yang menjabat sebagai Menteri Kehakiman, gagal memperoleh persetujuan dari Pemerintah tentang skala gaji yang terpisah dan lebih tinggi untuk hakim, sebagian juga karena pihak penuntut juga mengancam akan mogok jika

⁹⁴ Jaksa Agung Soeprapto dan Seno Adji menentang usaha Djody untuk memperpolitikan badan penuntut umum, dan mereka berdua tidak menjadi anggota partai manapun. Djody juga ingin menarik para hakim, tetapi iapun lebih tidak berhasil lagi. Salah seorang yang dapat ditariknya, adalah Gunawan (lihat, Supra catatan 39) yang menjadi Menteri Agraria untuk beberapa waktu. Bukannya tidak lazim hakim masuk menjadi anggota partai politik; ada beberapa orang yang hampir kesemuanya bergabung dengan partai-partai besar.

⁹⁵ Resolusi Kongres Ikatan Hakim, 29 November 1954 terjadi mengemukakan kepada para hakim bahwa "beberapa lembaga pemerintah (di Indonesia) kini sedang mengalami proses pertumbuhan. Martabat dan kedudukan korps kehakiman sebagai alat perlengkapan negara di mata masyarakat kita di mata negara sendiri dan dunia, terutama tergantung kepada kekuatan perjuangan kita... Kita harus memegang teguh tanggung jawab kita terhadap generasi yang akan datang".

pemerintah mengingkari asas kesamaan.⁹⁶ Ditengah-tengah ulasan surat kabar yang semakin menggelitik mengenai "perang dingin" antara hakim dan penuntut⁹⁷, dan sesudah dilakukan upaya pada detik-detik terakhir untuk mencegah timbulnya situasi yang merepotkan itu ternyata tidak membawa hasil, para hakim mengumumkan pada bulan Februari bahwa mereka tidak akan hadir ke ruang sidang tempat mereka bertugas mulai pada tanggal 1 Maret.

Maka terjadilah pemogokan para hakim, suatu peristiwa yang oleh kebanyakan pengamat dipandang luar biasa.⁹⁸ Pada hari yang sudah ditentukan hampir setiap hakim di seluruh negeri (tanpa dukungan Mahkamah Agung) tinggal di kantornya dan menolak memeriksa perkara. Para hakim tidak menyebut tindakan mereka itu suatu pemogokan, karena pemogokan selain tidak terhormat juga menjadi sasaran penekanan. Mereka dengan hati-hati menjelaskan bahwa kerja administrasi di pengadilan akan tetap berlanjut. Mahkamah Militer, yang pada waktu itu hampir semua hakimnya terdiri dari hakim sipil dikecualikan dari "pemogokan" untuk menghindari kesulitan dengan pihak militer.

⁹⁶ Seno Adji mengemukakan kepada pers bahwa Persatuan Jaksa mempunyai rencana "yang mungkin akan dilaksanakan bila posisinya jelas dirugikan", *Antara*, 24 Februari 1956.

⁹⁷ Lihat, Tajuk Rencana, *Pedoman Rakyat* (Makassar) 1 Januari 1956; *Nasional* (Jogjakarta), 25 Februari 1956; *Duta Masyarakat*, Jakarta 21 Februari 1956; 10 *Indonesia* (Djakarta) 21 Februari 1956; Februari 1956 *Keng Po* (Djakarta) 1 Januari 1956. Semenjak bulan Januari 1956 koran-koran mulai menaruh perhatian terhadap perselisihan itu. Sebelumnya perselisihan ini kurang mendapat perhatian, kecuali dari dengar pendapat di parlemen atau pada waktu dikeluarkan pernyataan yang keras oleh satu pihak yang berselisih.

⁹⁸ Lihat, Tajuk Rencana, *Suluh Indonesia*, 21 Februari 1956. Untuk ulasan dari pihak asing, leyser, "Some Thought on Courts and Law Reform in Indonesia", *Madjalah Hukum dan Masyarakat*, 1957/1 hal. 16.

Apa yang diharapkan oleh para hakim sebagai hasil pemogokan mereka? Terlepas dari segi ketatanegaraan yang nampak jelas dalam persoalan itu, mereka juga ingin menunjukkan kepada bangsa Indonesia betapa pentingnya hakim-hakim mereka, yang fungsinya kurang cukup diperhatikan dengan semestinya. Pemogokan itu untuk sebagian merupakan ungkapan kemarahan sebagai akibat rasa kecewa yang timbul dari kemerosotan kondisi yang tidak dapat diatasi oleh para hakim.

Tindakan tersebut disambut dengan perasaan heran yang sangat besar dalam pers. Tindakan serupa itu adalah tindakan yang belum pernah terdengar, karena hakim di mana pun juga dianggap-walaupun masih merupakan harapan-kebal terhadap kerapuhan yang menghadapinya menghinggapi orang-orang yang lain. Sebagian besar wilayah Indonesia, pendapat surat kabar tampak yang bisa memahami tindakan hakim tersebut bila ditinjau dari segi perburuhan, tetapi tidak dapat menyembuhkannya dengan cara bertindak yang diharapkan akan ditempuh oleh para hakim.⁹⁹ Beberapa surat kabar mengemukakan bahwa para hakim seyogyanya diberi peringkat yang lebih tinggi, tetapi juga mengemukakan bahwa tidak menghentikan pemeriksaan perkara yang dilakukan oleh para hakim itu sangat jelas berlawanan dengan kepentingan masyarakat.¹⁰⁰ Tidak ada tolak ukur yang konsisten yang dapat digunakan untuk menilai perselisihan antara hakim dan

⁹⁹ Lihat berbagai Tajuk Rencana dalam *Duta Masyarakat*, 21 Februari 1956; *Java post* (Surabaya), 2. Maret, 1956; *Sin Po* (Jakarta), 2 Maret 1956.

¹⁰⁰ *Proklamasi* (harian Jakarta) 8 Maret 1956; *Nasional* 25 Februari 1956.

penuntut (jaksa), kedudukan pengadilan, atau terhadap terjadinya pemogokan hakim tersebut.

Tindakan hakim tersebut sayangnya terjadi pada waktu kabinet bubar (karena alasan lain) pada tanggal 2 Maret 1956, menghadapkan para hakim dengan Kabinet Demisioner yang tidak dapat mengambil keputusan-keputusan penting. Khawatir kalau-kalau tutupnya pengadilan yang terlalu lama akan menyebabkan timbulnya banyak kesusahan dalam masyarakat pada tanggal 3 Maret para pemimpin Ikatan Hakim menyerukan dihentikannya pemogokan, dan pada tanggal 5 Maret sebagian besar hakim kembali bersidang.¹⁰¹

Mereka melakukan upaya tertinggi dalam kemunculannya kembali. Menyusul kekalahan tersebut para hakim beralih ke Majelis Konstituante, yang dipilih pada tahun 1955 untuk merancang konstitusi baru bagi Indonesia. disana para hakim endak memulihkan diri kembali atas kekalahannya dari pihak penuntut dan dari pihak-pihak lain. Kali ini ikatan hakim memperoleh dukungan penuh dan bantuan dari Mahkamah Agung yang juga mulai merasa diabaikan oleh pemerintah.¹⁰² Selain itu, Majelis Konstituante rasanya ada tempat yang lebih afdol bagi para hakim untuk memaparkan persoalan mereka.

¹⁰¹ Kantor Berita PIA 8 Maret 1956; *Bintang Timur* 6 Maret 1956. Beberapa hakim di luar Jawa menolak bekerja kembali sampai pertengahan bulan. Ikatan Hakim mengemukakan bahwa pihaknya tidak menghentikan perjuangan, tetapi akan menampilkan kebijaksanaan baru dengan segera.

¹⁰² Dalam lawatan ke Amerika Serikat bersama Presiden, ketua Mahkamah Agung menerima perlakuan protokol yang jauh lebih rendah daripada ketua Aahkamah Agung Amerika Serikat. Hal itu dilaporkan dengan getir kepada Ikatan Hakim.

Pada tahun 1956 sejumlah hakim termasuk di antaranya 2 orang Hakim Agung menyusun seperangkat usulan untuk pasal-pasal konstitusi yang berkenaan dengan organisasi dan kekuasaan kehakiman.¹⁰³ Pasal-pasal tersebut memuat ketentuan antara lain, organisasi kehakiman yang mandiri dipimpin dan dikelola oleh Mahkamah Agung dengan pengangkatan sebagai hakim untuk seumur hidup.¹⁰⁴ Akan tetapi, usulan yang paling radikal adalah bawah Mahkamah Agung hendaknya diberi wewenang konstitusional untuk meninjau kembali undang-undang yang dibuat oleh Badan Legislatif. Usulan ini merupakan lompatan konseptual yang amat jauh yang diajukan oleh para hakim pengadilan Indonesia maupun Belanda tidak pernah mempunyai kekuasaan semacam itu. Di Indonesia, sebagaimana soalnya kebanyakan negara di Eropa, titah badan legislatif tidak boleh diganggu gugat. Hal yang mendorong para hakim untuk mengajukan permintaan seperti itu adalah keinginan kuat mereka untuk mendapatkan kembali posisi penting mereka di masa depan memainkan peranan penting dalam pemerintahan seperti yang dimainkan oleh

¹⁰³ Usulan ini meliputi empat belas rancangan pasal yang berjudul "kekuasaan angkatan" peradilan, yang diserahkan kepada terjadi pada bulan Juli 1956. Panitia perancang terdiri dari enam orang hakim pengadilan negeri dan pengadilan tinggi diketuai oleh seorang hakim Mahkamah Agung Wirjono Prodjodikoro mengirim rekomendasinya ke Majelis Konstituante atas permintaan Majelis Konstituante. Usulannya untuk sebagian besar sama dengan usulan Ikatan Hakim. Lihat, "saran-saran untuk konstituante tentang tempat pengadilan dan ketatanegaraan", tanggal 2 Maret 1956 dalam *Hukum* 1956/5-6 hal. 1.

¹⁰⁴ Hal ini berarti harus dilepaskan pengadilan dari Kementerian Kehakiman dan dikurangnya pengawasan pihak eksekutif terhadapnya. Wirjono menggambarkan Kabinet dan Mahkamah Agung setara masing-masing tunduk kepada kemauan Parlemen; Kabinet mengangkat pegawainya sendiri dan Mahkamah Agung mengangkat dan mengelola para hakim, (saran-saran) hal. 2-3.

pengadilan Amerika.¹⁰⁵ 2 (dua) orang hakim yang menjadi anggota majelis konstituante memperkenalkan usulan tersebut. Dengan beberapa perubahan, komisi yang menangani bidang kehakiman menerimanya. Komisi tidak hanya menyetujui pengelolaan pengadilan yang mandiri komisi juga setuju dengan pembentukan sebuah badan peninjauan konstitusi yang dua pertiga dari jumlah anggotanya terdiri para hakim agung. keinginan hakim akan adanya sebuah badan kehakiman yang merupakan cabang pemerintahan ke-3 yang sepenuhnya kuat dan mandiri akhirnya terpenuhi.¹⁰⁶

Akan tetapi rasa puas tersebut berumur pendek karena seperti kita ketahui Majelis Konstituante bukan tempat untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Majelis Konstituante sering melakukan tawar-menawar tentang asas dan bentuk yang tidak berakar pada pernyataan politik diluar komisi perancang. Perubahan perubahan dalam struktur kekuasaan politik di Indonesia tampak

¹⁰⁵ Acuan khusus kepada praktik yang ada di Amerika dilakukan oleh panitia Ikatan Hakim Dan oleh Wirjono yang keduanya sangat tertarik kepada kekuasaan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat untuk menguji keabsahan peraturan perundangan. Lihat, pasal 9-12 usulan ikatan hakim dan penjelasannya, yang menyatakan antara lain "jika konstitusi kita nantinya menetapkan bahwa undang-undang yang tidak bertentangan dengan konstitusi tidak dapat diganggu gugat maka ada kesempatan bagi mahkamah agung kita untuk mengikuti jejak Mahkamah Agung Amerika Serikat; yakni menjadi badan yang, menurut hakim tidak tertulis akan menetapkan apakah sebuah undang-undang bertentangan dengan konstitusi atau tidak". Lihat juga wirjono, "*Saran-Saran*", hal. 3. Untuk tulisan yang sangat mendukung diberikannya kekuasaan menguji undang-undang kolonial sampai ke akar-akarnya di samping membatasi kekuasaan parlemen, lihat *Star Weekly*, 3 Desember 1955. tulisan tersebut mengacu ke praktik yang berlaku di Amerika Serikat dan pandangan ketua Mahkamah Agung Marshall.

¹⁰⁶ Majelis Konstituante, Komisi Persiapan Konstitusi sub-Komisi III *Passim*. Dalam perbincangan sub-Komisi, para hakim menginginkan digunakannya istilah "kekuasaan mengadili" untuk melukiskan kekuasaan kehakiman, bukan "kekuasaan yudikatif", kekuasaan peradilan, untuk menghindarkan kemungkinan masuknya penuntut ke dalam badan kehakiman. Para penuntut pun berusaha agar Majelis Konstituante mengatur badan penuntut umum dalam konstitusi yang baru untuk memberi jaminan pada kedudukan yang mandiri. kantor berita PIA 29 Oktober 1956.

begitu cepat dan Majelis Konstituante sendiri tersapu pada pertengahan tahun 1959 sebelum komisi ini merampungkan pekerjaannya. Para hakim kecewa lagi, setelah rasanya sudah sangat dekat dengan tujuan mereka titik akan tetapi tujuan mereka itu adalah tujuan yang tidak realistis, karena harapan mereka hanya dapat terpenuhi bila pengadilan diberi wewenang untuk mengawasi badan-badan lainnya dalam pemerintah, dan wewenang demikian tidak pernah diberikan oleh pihak-pihak yang memiliki kekuasaan politik.

Kemerosotan kekuasaan hakim mengikuti kemerosotan Citra negara dalam masyarakat yang secara politik tidak stabil. Di Indonesia negara hukum-dalam makna penerapan hukum yang impersonal-sudah lama diberlakukan oleh elit Eropa kolonial, yang dapat juga menciptakan semacam stabilitas politik dan sosial. Sekolah elit kolonial tidak terdapat lagi dan masyarakat Indonesia harus menentukan bentuk-bentuk sosial dan politik nya sendiri, negara hukum tiba-tiba tenggelam. mulai tampaklah rakyat di kota-kota maupun di desa-desa tidak menghormati pengadilan lagi¹⁰⁷, untuk sebagian, pasti mereka merasa lebih bebas dalam negara yang merdeka, dan karena pemerintah tidak mampu menjadikan sanksi-sanksi bersifat universal dan konsisten mungkin pula di pihak lain, itu terjadi karena ketidaksenangan yang terpendam terhadap "hukum yang impersonal", diperkuat oleh ketidakcakapan para hakim di masa sesudah revolusi.

¹⁰⁷ Bandingkan dengan Tresna, *Peradilan*, hal. 141.

Lebih parah lagi pemerintah tidak dapat memaksakan berlakunya hukum yang ada hanya menikmati konsensus politik yang terbatas, beberapa golongan di dalamnya bertarung untuk menentukan siapa diantara mereka yang akan meraih keunggulan politik dan pemerintah dengan aman untuk selanjutnya. Pertarungan ini tidak dapat berlangsung dalam batas-batas yang ditentukan oleh hukum. Patokan politik dan sosial berubah terus-menerus, dan karenanya tidaklah mungkin memberinya tempat yang berarti dalam hukum yang baru. karena itu tidak lama setelah usahanya revolusi, hukum sangat kurang berhubungan dengan keabsahan para pemimpin nasional dan kebijaksanaan mereka. Hukum yang tidak berubah itu dicap "feodal", dan/atau "kolonial". Titik berat ideologis semakin ditekankan pada perubahan politik sosial dan ekonomi yang radikal yang tidak memberi tempat bagi upaya upaya memperkokoh proses proses hukum. Bagi kebanyakan orang yang sangat menginginkan perbaikan, kekuatan untuk mengadakan perubahan ada pada bahan eksekutif dulu kabinet kini presiden.¹⁰⁸

Sejauh para penuntut (jaksa) sebagai bagian eksekutif, kelompok-kelompok yang pendidikannya berhubungan dengan hukum tidak dapat bertahan dengan mudah dalam kondisi ini. Mungkin kenyataan tersebut dapat membantu menjelaskan mengapa ahli hukum (yang berpraktek swasta atau bekerja pada

¹⁰⁸ Pada tahun 1960 Presiden Soekarno mengumumkan bahwa konsep pemisahan kekuasaan dihapus di Indonesia dan Ia menunjuk Wirjono ke dalam Kabinet. Beberapa hakim berpendapat bahwa pengangkatan Wirjono sebagai Menteri itu tidak dengan sendirinya merusak asas pemisahan kekuasaan, tetapi banyak yang lain yakni bahwa pernyataan Soekarno merupakan simbol perubahan besar-besaran dalam struktur ketatanegaraan dan kebijaksanaan yang tidak akan memperkuat pengadilan dan hukum.

pemerintah) di Indonesia yang berjumlah 2 atau 300 orang tidak pernah mengorganisasi profesi mereka dengan efektif pada tahun 1950an, dan mengapa dukungan yang mereka berikan kepada para hakim relatif kecil.¹⁰⁹ Patah semangat yang melekat pada sementara alleoker berubah menjadi ke masa bodohan. bagi yang lain-lain persoalan besar di Indonesia yang berupa politik jauh lebih penting daripada persoalan yang secara nisbi lebih kecil yang berupa pembaharuan hukum, yang menurut mereka dapat diberi perhatian nanti setelah persoalan-persoalan besar sudah diselesaikan.

Keterampilan para hakim secara perlahan-lahan kehilangan arti pentingnya dalam sistem politik Indonesia sesudah merdeka selanjutnya tidak ada landasan yang masuk akal untuk memberi kedudukan istimewa dan terhormat kepada hakim. Mereka mundur sendiri ke posisi yang mereka anggap sangat kecil peranannya dalam pemerintahan dan masyarakat.

3. Polisi versus Penuntut

Dalam tubuh eksekutif, persaingan lebih berimbang dan dalam beberapa hal lebih rumit. Perselisihan antara polisi dan penuntut adalah perselisihan memperebutkan kekuasaan dan wewenang hukum. Akan tetapi motif utamanya adalah masa seperti halnya pada perselisihan antara penuntut dan hakim; keinginan pada kedua belah pihak akan kekuasaan dan prestise yang lebih besar dalam negara yang sedang terbentuk. Kondisi perselisihan

¹⁰⁹ Persatuan sarjana hukum juga mencangkup hakim dan jaksa sehingga karenanya sulit bagi organisasi ini untuk berpihak kepada salah satu diantara keduanya.

juga sama; sesudah tahun 1945 perkembangan badan kepolisian dan badan kejaksaan jauh lebih besar daripada perkembangan hukum, sesuatu yang menyebabkan timbulnya ketegangan di dalam hubungan kedua badan tersebut satu sama lain dan hubungan keduanya dengan badan-badan pemerintahan selebihnya.

Di Hindia Belanda dulu badan kepolisian secara organisasi merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri dan tunduk di bawah *pamong praja*.¹¹⁰ Dalam tugas represif nya (sebagai *police judiciaire*) badan kepolisian berada di bawah perintah penuntut. *Procureur Generaal* mempunyai kekuasaan umum atas fungsi-fungsi represif dan preventif kepolisian kolonial.¹¹¹ Ia juga bertanggung jawab atas organisasi kepolisian, dalam hubungan mana Kementerian Dalam Negeri melaporkan kepadanya melalui advokat-jenderal untuk urusan kepolisian.¹¹² Selama pendudukan Jepang polisi dan penuntut dimasukkan ke kementerian yang berbeda-beda, tetapi hubungan antara kedua badan ini dikembalikan menurut undang-undang yang diambil alih oleh republik di masa revolusi.

Pada tahun 1946 Perdana Menteri RI yang pertama Sjahrir, mengalihkan angkatan kepolisian dari Kementerian Dalam Negeri ke Kantor Perdana Menteri. Apapun alasan Syahrir untuk melakukan

¹¹⁰ Tentang sejarah kepolisian Indonesia, lihat, Oudang, *Perkembangan Kepolisian di Indonesia* (1952); dekker dan Tacoma, *De Politie in Nederlandsch-Indie*, (1933).

¹¹¹ Pasal 180 dan 181, *Reglement op de Rechterlijke Organisatie*. Dekker dan Tacoma, *De Politie* hal. 176. "Politie" disini digunakan dalam pengertian kepolisian pada umumnya; tidak ada pembedaan antara polisi *pamong praja*, polisi kota, polisi pedesaan, dan sebagainya, serta garis pertanggungjawabannya. Lihat Oudang, *Perkembangan*, hal. 12-19.

¹¹² Dekker dan Tacoma, *De Politie*, hal. 176-177.

pengalihan itu pihak kepolisian menganggap tindakan demikian merupakan pengakuan terhadap arti penting kepolisian.¹¹³ Akan tetapi penggalan tersebut tidak disertai dengan peninjauan kembali dua undang-undang sebelum perang yang mengatur organisasi dan wewenang kepolisian-HIR dan *Rechterlijke Organisatie*. Sesudah ditiadakan banyak perbincangan mengenai garis pertanggung jawaban yang tepat pemerintah menetapkan pada tahun 1950 untuk mengembalikan tanggung jawab atas kepolisian kepada Kementerian Dalam Negeri sementara Perdana Menteri tetap menjalankan pengawasan atas pelaksanaan kebijakan melalui Jaksa Agung.¹¹⁴ Langkah demikian bukanlah penyelesaian masalah yang tuntas, karena masih ada beberapa persoalan politis yang sangat besar terhadap siapa yang seharusnya mengawasi kepolisian negara.

Pengaruh yang lebih besar terhadap sejarah kepolisian menyangkut pengalihan badan ini ke Kantor Perdana Menteri adalah kesertaan kepolisian secara langsung dalam revolusi. Dari tahun 1945 sampai tahun 1950 mereka memegang kekuasaan yang lebih besar daripada sebelumnya, menumbuhkan perasaan yang kuat akan betapa pentingnya arti kepolisian bagi revolusi. Bahkan lebih pasti daripada penuntut kepolisian memisahkan diri dari *pamong praja*, menolak mengakui kekuasaannya dan membentuk korps kepolisian mengelola badan kepolisian secara bebas

¹¹³ Lihat, *Antara*, 23 April 1953, pidato oleh Memet Tanumidjaja

¹¹⁴ Keputusan Presiden 22/19 50. Di petik oleh Oudang, *Perkembangan*, hal. 136.

sepanjang hal itu dimungkinkan.¹¹⁵ Kala revolusi sudah usai kepolisian tidak menerima baik pemulihan status kolonialnya.¹¹⁶ Pada tahun 1946, lama sebelum kebanyakan pegawai pemerintah melakukannya polisi sudah menciptakan organisasi karyanya sendiri Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (P3RI). Dipimpin oleh Memet Tanumidjaja, seorang perwira polisi berpendidikan hukum yang dihormati di kalangan luas, P3RI mengikuti pemilihan umum nasional pada tahun 1955 dan, secara mengejutkan meraih dua kursi. Belakangan P3RI memperoleh tiga kursi di Majelis Konstituante. P3RI memanfaatkan Parlemen dan Majelis Konstituante secara efektif untuk memperkuat posisi kepolisian.

Sesudah pengakuan kedaulatan, timbul dua persoalan yang saling berkaitan tentang posisi kepolisian nasional. Yang pertama adalah tentang Kementerian manakah yang seharusnya berwenang atas angkatan kepolisian. Kementerian Kehakiman dan Dalam Negeri masing-masing ingin memasukkan kepolisian di bawah wewenangnya.¹¹⁷ Pihak-pihak lainnya mengusulkan agar kepolisian

¹¹⁵ Kekisruhan prosedur yang timbul sangat besar mengakibatkan terjadinya hubungan yang tegang antara kepolisian penuntut umum, pamong praja, Prof. Muljanto menerangkan situasi itu dengan jelas ditinjau dari satu segi. Tidak adanya asisten residen model Eropa selama revolusi, tulis Muljanto, mempunyai pengaruh bahwa pimpinan badan penuntut umum dan kepolisian lokal berkuasa atas badan kedinasan mereka sendiri terlepas dari pamong praja akibat adalah "tidak adanya pimpinan tunggal atas fungsi pemeriksaan". Kepada siapa, tanyanya, seharusnya pimpinan pemeriksaan permulaan diberikan kepada pamong praja, kepala polisi lokal, atau kepala badan penuntut umum lokal?, Dalam "pimpinan pemeriksaan permulaan dalam perkara pidana yang menjadi kekuasaan pengadilan negeri dan penahanan sementara" hukum, 1952/2, 3, hal. 5.

¹¹⁶ *Mimbar Indonesia*, 12 Juli 1952. lihat juga *Keng Po*, 24 Oktober 1956 4 November 1956 11 November 1956 untuk dua tulisan dan satu surat yang berkaitan dengan hubungan antara pamong praja ke polisi penuntut (jaksa) dan hakim.

¹¹⁷ *Merdeka* (harian Jakarta), 9 Januari 1954, surat terbuka kepada Menteri Kehakiman yang menyerang salah fungsi (*malfunctioning*) kepolisian dan

tetap di bawah kekuasaan Perdana Menteri atau agar dibentuk Kementrian baru yakni Kementerian Keamanan yang dipimpin oleh Jaksa Agung.¹¹⁸ Membawahi kepolisian akan memperkuat kekuasaan dan prestise Kementerian bersangkutan yang berhasil memenangkannya; persaingan untuk itu karenanya menjadi sengit.

Akan tetapi, ambisi pihak kepolisian tidak membuka peluang untuk dikuasai oleh pihak oleh pihak manapun diantara berbagai Kementerian yang disebutkan di atas. Dalam sebuah program yang dirancang pada tahun 1948 atau 1949 P3RI menuntut dibentuknya Kementerian Kepolisian. Fungsi, menurut program tersebut, tidak lagi seperti fungsinya di masa penjajahan, tatkala kepolisian sekadar sebagai pembantu *pamong/pangreh praja* dan badan. P3RI berdalih bahwa sejak revolusi, kepolisian sudah memegang peranan besar dalam menyumbang kepada pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat, di samping dalam memelihara keamanan dalam negeri. Peranan ini hanya mungkin dapat dilaksanakan dengan baik jika kepolisian mempunyai kementriannya

mengandung kesan penegasan bahwa kepolisian seyogianya ditaruh di bawah badan penuntut dan selanjutnya, pada akhirnya dibawah Menteri Kehakiman. Dalam jawaban surat-surat ini, seorang anggota P3RI menulis surat terbuka juga kepada Menteri. *Mimbar Indonesia*, 15 Januari 1954 yang didalamnya ia menuduh diantara yang lain-lain, bahwa penulis surat terbuka yang pertama adalah seorang anggota partai rakyat Indonesia yang diketuai oleh Menteri DJody.

¹¹⁸ Selama masa pendudukan Jepang, badan kepolisian dan penuntut umum digabung dalam Kementerian Keagamaan. Jepang juga menghapus pengawasan terhadap kepolisian oleh pamong praja pada waktu yang sama. Sesudah tahun 1950 beberapa pengamat berpendapat baik juga bila didirikan Kementerian Keamanan. *Mimbar Indonesia*, 12 Juli 1952, Tajuk Rencana, yang juga menyarankan bahwa karena para penuntut lebih banyak berhubungan dengan pihak kepolisian daripada para hakim, badan kepolisian dan badan penuntut harus ditempatkan dalam Kementerian yang sama. P3RI tidak menyukai usulan tersebut, tetapi berpendapat bahwa pembahasan yang dilakukan oleh Jepang yakni dihapusnya pengawasan oleh pamong praja terhadap kepolisian adalah tindakan yang baik.

sendiri.¹¹⁹ Sebagai landasan teoretis bagi posisi yang dituntutnya, P3RI mengemukakan mengemukakan teori empat kekuasaan pemerintahan yang didalamnya kepolisian dinyatakan sebagai kekuasaan yang keempat.¹²⁰

Gagal memperoleh Kementerian yang baru, kepolisian berupaya menghindari ditempatkan di bawah Kementerian manapun yang akan menjalankan kekuasaannya dengan kuat, terutama Kementerian Kehakiman yang selalu mengincarnya; tetapi mereka sulit sekali menghindari Jaksa Agung, yang usahanya untuk memisahkan diri dari kekuasaan Menteri tidak akan menghalanginya dari keinginan untuk memiliki wewenang atas kepolisian. Untuk sementara kepolisian ingin tetap di bawah Perdana Menteri, yang memberinya prestasi dan kebebasan yang lebih besar.

Dalam tantangannya terhadap upaya P3RI untuk memisahkan diri, Kementerian Kehakiman, Kementerian Dalam Negeri, dan terutama Persatuan Jaksa menyerang konsep empat-kekuasaan, dan menuduh kepolisian menganut pendapat yang bertentangan dengan sistem Konstitusional Indonesia.¹²¹ Pihak-pihak yang menentang itu selanjutnya mengemukakan bahwa angkatan kepolisian yang berdiri sendiri dan tidak diawasi oleh pihak manapun akan membahayakan hak-hak asasi warga negara. Selain

¹¹⁹ *Mimbar Indonesia*, 15 Januari 1954, surat terbuka yang sudah disebut di atas, catatan 63.

¹²⁰ Konsep catur-praja (empat-kekuasaan) dipinjam dari pakar hukum Belanda Van vollenhoven *staatsrecht Overzee* (1934), dan lihat komentar oleh Utrecht, *Pengantar*, hal. 141 catatan 26. Teori tersebut dapat dukungan di Indonesia terutama dari Prof. Djokosoetono, dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

¹²¹ Pernyataan Persatuan Jaksa, 6 November 1953, dalam *Berita Indonesia* (harian Jakarta) 9 November 1953.

itu pihak penuntut, fungsi kepolisian tidak berbeda dengan fungsinya yang semula, apapun yang dikehendaki oleh P3RI; dan mereka menganggap bahwa memberi kebebasan kepada badan kepolisian akan memisahkannya dari badan-badan kekuasaan yang lebih tinggi terutama dari tanggung jawab atas pelaksanaan kekuasaan kepolisian negara-yakni pihak eksekutif, termasuk di dalamnya *pamong praja* dan penuntut umum. Pada akhirnya, para penentang usul kepolisian mengemukakan bahwa tidak ada contoh dari luar negeri yang mendukung pendirian P3RI.¹²²

Dalam kaitannya dengan persoalan ini, perdebatan yang kedua timbul tatkala kepolisian menentang kekuasaan pihak penuntut atas badan kepolisian. Semasa revolusi P3RI juga sudah menyerang HIR, yang memberi kekuasaan kepada *pamong praja* untuk melakukan pengawasan kerja kepolisian yang bersifat preventif, dan undang-undang mengenai *Rechterlijke Organisatie*, yang memberi kekuasaan kepada Jaksa Agung untuk melakukan pengawasan terhadap badan kepolisian. Segera sesudah penyerahan kedaulatan, pihak kepolisian mengemukakan bahwa zaman yang sedang berubah dan kondisi-kondisi baru di negara yang merdeka menyebabkan tidak diperlukan dan tidak

¹²² Terhadapnya pihak kepolisian menjawab bahwa kita tidak perlu membeo praktik luar negeri. *Mimbar Indonesia*, 15 Januari 1954. Walaupun mengemukakan pendapat seperti itu kepolisian juga masih memulangkan alasan pada contoh luar negeri, seperti juga halnya pihak badan penuntut titik salah satu sumber yang sering digunakan oleh pihak kepolisian adalah Wilson, *Policy Administration* (1950), sebuah buku yang masih populer di kalangan polisi di Indonesia. Pengaruh Amerika terhadap organisasi dan metode kepolisian Indonesia mulai terlihat tatkala Kepala Kepolisian Negara Sukanto melakukan lawatan ke negeri itu untuk mengamati teknik-teknik kepolisian. Lama sesudah itu *International Cooperation Administration* menyelenggarakan proyek untuk melatih perwira polisi Indonesia terpilih.

diinginkannya lagi pengawasan menurut hukum oleh Jaksa Agung.¹²³ Perdebatan sengit di seputar persoalan ini menggerakkan Kabinet pada tahun 1954 membentuk panitia untuk menetapkan di manakah letak kepolisian dalam struktur pemerintahan dan untuk merangsang dirumuskannya undang-undang baru yang menentukan kekuasaan kepolisian. Mr. Wongsonegoro, Wakil Perdana Menteri, adalah ketua panitia, yang anggotanya yang terutama adalah Memet Tanuwidjaja dan Seno-Adji, yang mewakili perhimpunan Polisi dan Penuntut Umum.¹²⁴

Pihak kepolisian duduk dalam panitia dengan tuntutan-tuntutan yang pasti. Selain sebuah Kementerian yang berdiri sendiri, pihak kepolisian menginginkan diadakannya dua perubahan drastis dalam undang-undang. Salah satu diantaranya adalah diberikannya kekuasaan penuh kepada pihak kepolisian untuk melaksanakan tugas preventif, dengan bekerjasama atau koordinasi dengan para pejabat *pamong praja* tetapi tidak di bawah pengarahan mereka. Terhadap tuntutan ini pihak *pamong praja* dengan tegas menentang. Perubahan lain yang dituntut oleh P3RI adalah diberikannya kepada pihak kepolisian tanggung jawab atas tugas represif, misalnya pemeriksaan permulaan terhadap kejahatan dan semua persoalan sebelum diajukannya perkara ke muka sidang pengadilan. Dalam

¹²³ lihat, Oudang, *Perkembangan*, hal. 136 dan hal. 208, untuk pernyataan-pernyataan yang agak berbelit-belit mengenai pengaruh ini, dan surat terbuka dalam *Mimbar Indonesia*, 15 Januari 1954.

¹²⁴ Radja Alam, *Aparatur-Aparatur keamanan dalam negeri (1957?)*, Hal. 20.

pola demikian, penuntut umum terutama bertugas sebagai perantara bagi kepolisian untuk mengirim perkara ke pengadilan.¹²⁵

Dalam perbincangan-perbincangan yang dilakukan oleh panitia, pihak kepolisian mengemukakan bahwa peraturan perundangan kolonial mengenai kekuasaan kepolisian sangat ketinggalan zaman dan tidak dapat dilaksanakan. Seno-Adji pertama-tama menjawab bahwa undang-undang sebelum perang setidak-tidaknya masih tetap berlaku dan harus ditaati; karena pihak kepolisian cenderung menganut pendapat yang tidak dapat dipertahankan bahwa kondisi baru yang ada kini secara otomatis mencabut berlakunya undang-undang yang lama. Kedua, pihak penuntut umum dengan marah menolak permintaan P3RI untuk menjadi satu-satunya pihak yang berhak atas tanggung jawab sebelum perkara diajukan ke muka sidang pengadilan. Seno-Adji menjelaskan secara gamblang bahwa pihak penuntut umum tidak ingin turunkan derajatnya menjadi sekedar pesuruh antara kepolisian dan pengadilan. Pihak penuntut umum tidak menghendaki kedudukan yang sederajat antara kepolisian dan badan penuntut umum. Memet Tanumidjaja menyetujui dilakukannya pengamanan terhadap pelaksanaan tugas represif kepolisian oleh pihak penuntut umum, akan tetapi ia pun menegaskan bahwa hubungan antara pihak kepolisian, *pamong praja*, dan badan penuntut umum adalah setaraf, karena

¹²⁵ Pernyataan Memet Tanuwidjaja, *Antara*, 2 Oktober 1953 dan Radja Alam, *Aparatur*, hal. 18.

"tugas kepolisian tidak lagi sebagai pembantu".¹²⁶ Alasannya adalah bahwa tidak ada perbedaan atasan bawahan menurut hukum yang dapat di gariskan diantara fungsi-fungsi yang sama pentingnya dalam sebuah proses---alasan yang sama dengan alasan yang belakangan digunakan oleh pihak penuntut untuk menghadapi para hakim. Seno Adi menjawab jika pihak penuntut mempunyai kekuasaan untuk mengawasi fungsi-fungsi kepolisian dalam pengusutan, maka dengan sendirinya tidak ada kesetaraan di antara keduanya.¹²⁷

Panitia Wongsonegoro tidak mencapai kemajuan selama tiga tahun. Kemudian, pada tahun 1956 akhir, seorang Menteri Kehakiman yang menghendaki perubahan, Muljatno,¹²⁸ dituduh mengadakan perubahan yang akan merugikan kedua belah pihak yang berselisih. Jaksa Agung Suprpto selalu menolak pendapat bahwa Menteri Kehakiman atau Perdana Menteri adalah pewaris kekuasaan Gubernur Jenderal atas *Procureur Generaal*. Ia hanya mengakui pertanggungjawabannya kepada Kabinet sebagai keseluruhan, karena badan penuntut umum hanya separuhnya saja eksekutif, katanya, sedang separuhnya yang lain termasuk ke dalam peradilan. Khawatir kalau-kalau badan penuntut umum yang tidak mandiri akan diperalat di bidang politik, Soeprpto menyandarkan

¹²⁶ *Antara*, 2 Oktober 1953.

¹²⁷ Pernyataan Persatuan Jaksa, *Berita Indonesia*, 19 November 1953. Para penuntut (Jaksa) juga mendukung tuntutan pamong praja untuk mengawasi fungsi kepolisian yang preventif. Pihak kepolisian sebaliknya mengerahkan segala upaya untuk menghilangkan hasrat pamong praja. Keng po 11 November 1956.

¹²⁸ Moeljatno adalah seorang guru besar hukum pidana Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta. pada tahun 1950 atau 1951 ia bekerja di Kejaksaan Agung. antara dia dan Jaksa Agung Suprpto ada ketidaksukaan pribadi yang berpengaruh besar pada perkembangan peristiwa yang dibahas disini.

sepenuhnya pada kerancuan peraturan yang ada, pertentangan dalam tubuh kabinet, dan kegigihan tujuannya sendiri untuk melindungi agar pemerintah tidak memanfaatkannya dalam kedudukan konstitusionalnya yang sebenarnya. Akan tetapi, Muljatno menghendaki agar ia harus diberi kekuasaan penuh atas badan penuntut umum, sehingga dapat melaksanakan kampanye anti korupsi yang dengan penuh semangat ingin ia lakukan.¹²⁹ Ia merancang undang-undang yang dengan tegar menempatkan Jaksa Agung di bawah kekuasaan Menteri Kehakiman.¹³⁰ Kabinet menyetujuinya dan mengirimkannya ke Parlemen pada bulan Oktober 1956.

Persatuan Jaksa dengan lantang menolak rancangan undang-undang Muljatno, dengan alasan bahwa undang-undang seperti itu akan memberi keleluasaan bagi campur tangan politik terhadap badan penuntut umum dan bahwa posisi Jaksa Agung harus ditentukan oleh Majelis Konstituante. Para penuntut juga menyatakan bahwa perubahan kekuasaan Jaksa Agung dengan undang-undang harus dibarengi dengan peninjauan kembali terhadap seluruh prosedur pidana.¹³¹ Mereka dan pihak-pihak yang

¹²⁹ Moedjanto juga menunjukkan bahwa parlemen menganggap ia bertanggung jawab atas badan penuntut umum---iya harus menjawab interpelasi mengenai kegiatan badan penuntut umum---dan karenanya ia harus mempunyai kekuasaan terhadapnya. Untuk komentar Muljanto mengenai kampanye anti korupsi dan perubahan kelembagaan yang ia yakini perlu dilakukan, lihat *Nasional*, 14 April 1956; pedoman Agustus 1956 *Keng Po* 11 September 1956.

¹³⁰ Rancangan undang-undang yang berkenaan dengan posisi Jaksa Agung dan pimpinan Police Judiciare, lihat *Indonesia Raja* (harian Jakarta), 21 Agustus, 1956; *Keng Po*, 11 September 1956.

¹³¹ Untuk pernyataan-pernyataan Persatuan Jaksa tentang rancangan undang-undang itu lihat PIA , 29 Oktober 1956; *Indonesia raja* 28 Oktober 1956, dan 16 November 1956. Para hakim, secara sambil lalu, menyukai bila Jaksa Agung

lain selalu mengemukakan perlunya peninjauan kembali secara menyeluruh terhadap kitab undang-undang hukum sebagai sarana pertahanan diri, karena tidak seorang pun yang siap untuk memikul tugas yang sulit dan makan banyak waktu itu. Pihak kepolisian juga menentang mulus usulan Muljatno, yang juga mengusulkan dilakukannya pengawasan oleh badan penuntut terhadap tugas-tugas represif dan preventif pihak kepolisian pada bulan November 1956, P3RI minta kepada Kabinet agar mempertimbangkan kembali persetujuannya terhadap rancangan undang-undang itu, disertai ancaman bahwa kepolisian akan mogok jika pemerintah "menolak berkonsultasi dengan P3RI mengenai hal-hal yang berpengaruh terhadap kepolisian".¹³² Baik badan penuntut maupun kepolisian mengambil sikap keras menentang undang-undang yang diusulkan itu, karena alasan yang sangat berbeda. penolakan dari kedua belah pihak mungkin dapat menggagalkan pengesahan rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang, tetapi persoalannya tidak berkelanjutan dengan bubarnya Kabinet yang bersangkutan pada pertengahan Maret 1957.

P3RI dan Persatuan Jaksa selanjutnya kembali ke Panitia Wongsonegoro untuk menyusun kerjasama dalam kedudukannya sebagai organisasi pemerintah. pada akhirnya pada tahun 1958 panitia tersebut menolak keberatan Seno-Adji untuk menerima

bertanggung jawab kepada Menteri Kehakiman atau Perdana Menteri titik lihat pernyataan Wirjono, PIA, 12 Oktober 1956. Para hakim menopang pendapat mereka dengan alasan yang sehat berdasar konstitusi tetapi beberapa diantaranya ada yang diwarnai dengan sedikit perasaan gembira yang menyiratkan kemenangan balas dendam.

¹³² *Suara Masyarakat* (harian Surabaya) 29 November 1956; *Merdeka*, 4 Desember 1956; *Antara*, 15 Februari 1957.

konsep sebuah rancangan undang-undang mengenai kepolisian yang diajukan oleh P3RI. Boleh jadi karena membesarnya pengaruh kepolisian, yang yang fungsinya memperoleh arti baru dalam kondisi sesudah tahun 1957 yang semakin tidak menentu, Kabinet Perdana Menteri Djuanda menyetujui usulan tersebut.¹³³ Andaikata usulan ini keseluruhannya dijadikan undang-undang, maka itu berarti kepolisian untuk memperoleh Kementerian sendiri disertai kekuasaan prosedural yang terpisah yang telah dituntut nya sejak tahun 1948. Seperti diketahui usulan tersebut tidak menjadi undang-undang, tetapi Kabinet memegang membentuk Kementerian Kepolisian pada pertengahan tahun 1959.¹³⁴

Langkah ini adalah awal kurun yang paling tegang dalam hubungan antara badan kepolisian dengan badan penuntut. Keduanya terperangkap dalam arus besar perubahan politik dan konstitusi yang bergejolak yang terjadi di Indonesia sesudah tahun 1957. Pada bulan Juli 1959 Presiden Soekarno, dengan dukungan tentara, mendekritkan berlaku-kembali nya Undang-Undang Dasar 1945. Politik jadi sangat berubah. Baik pihak penuntut maupun kepolisian jadi terlibat secara politis, walaupun kepolisian tetap

¹³³ Wawancara dengan Memet Tanuwidjaja, 30 Oktober 1961. Besarnya jumlah anggota angkatan kepolisian---mendekati 113 .000orang pada tahun 1958---dan organisasinya yang efisien memberi sedikit peningkatan pengaruh politik sesudah tahun 1957.

¹³⁴ Pada waktu itu Kabinet di organisasi dalam jenjang Menteri Inti dan Menteri Muda masing-masing Menteri kelompok pertama bertanggung jawab mengkoordinasi beberapa orang Menteri Muda. Sana. Menteri Kepolisian dijadikan Menteri Muda bersama-sama Menteri Kehakiman dan kedua-duanya di bawah wewenang Menteri Pertahanan dan Keamanan, Jenderal Nasution. Susunan demikian belakangan diubah untuk menghapus status Menteri Muda. Juga pada pertengahan tahun 1959 Jaksa Agung dijadikan Menteri Ex-Officio tetapi badan penuntut umum tetap di bawah Menteri Kehakiman.

bebas dari pengaruh politik. Pada permulaan tahun 1959 Jaksa Agung Suprpto dipaksa untuk mengundurkan diri, menjadi korban dari pendapat umum terhadap berbagai persoalan yang dipublikasikan, dan pada akhir tahun itu juga Kepala Kepolisian Soekanto diganti karena alasan politik.

Soeprpto diganti oleh Gatot Tarunamihardja, seorang pejabat Kementerian Kehakiman yang menjadi Jaksa Agung Republik yang pertama pada tahun 1945. Sangat dihormati berkat pengetahuan hukumnya dan kejujuran pribadinya, Gatot adalah orang yang pandai, tetapi secara politis ia adalah Jaksa Agung yang kurang berhati-hati. Ada cukup bukti bahwa pada tahun 1959 pengaruh politik mulai merasuk ke kantor Jaksa Agung, walaupun mungkin tidak melalui Gatot sendiri.

Dalam upaya pemberantasan korupsi, kata juga terlibat secara pribadi menyelidiki kegiatan penyelundupan yang dilakukan oleh dua oknum, yang oleh berbagai pihak diharapkan agar dituntut. Agar penyelidikannya dapat lebih lancar, Gatot minta kekuasaan khusus atas kepolisian. Sebuah Keputusan Presiden dikeluarkan yang menyatakan bahwa Jaksa Agung mempunyai kekuasaan "... Atas nama Presiden atau Panglima Tertinggi... Memberikan perintah secara langsung kepada anggota kepolisian negara dan polisi militer..."¹³⁵ Kecuali kekuasaan atas polisi militer, keputusan tersebut tidak lain berarti menyatakan berlakunya kembali undang-undang sebelum perang mengenai persoalan itu. Perlu diberlakukannya

¹³⁵ *Dekrit Presiden 5/1959*, 27 juli, 1959, LN 80/59

kembali undang-undang sebelum perang mengenai persoalan itu perlu diberlakukannya kembali undang-undang kolonial tersebut merupakan bukti yang cukup kuat bahwa kepolisian enggan mengikuti aturan yang lama. Keputusan Presiden itu memberi petunjuk bahwa badan penuntut ditegakkan kembali posisinya yang lebih tinggi daripada kepolisian, walaupun pihak yang belakangan sudah mempunyai Kementeriannya sendiri.

Akan tetapi, aturan yang baru itu tidak berlaku lebih mulus daripada aturan sebelumnya. Tidak berselang lama, pihak kepolisian negara dan polisi militer setempat tidak sudi bekerja sama dengan badan penuntut. Gatot hampir tidak mempunyai waktu untuk mengajukan protes tentang persoalan itu sebelum ia ditangkap oleh pihak tentara karena penyelidikan terhadap peristiwa korupsi di atas.¹³⁶ Pada akhir tahun 1959 Gatot digantikan oleh Mr. Gunawan, Wakil Jaksa Agung. Dibawah Gunawan persaingan antara kepolisian dan badan penuntut pada akhirnya memuncak.

Penunjukan Gunawan menjadi transformasi badan penuntut umum sepenuhnya --masa jabatan Gatot merupakan transisi ke arah perubahan itu-- dari sebuah lembaga yang mandiri menjadi alat eksekutif. Gunawan dengan cepat bergabung dengan Presiden Soekarno, mengambil keuntungan penuh dari kecenderungan perubahan politik radikal yang berlaku sesudah tahun 1959 untuk memperluas peranan badan penuntut, dan untuk memperoleh

¹³⁶ Jaksa Agung ditahan pada bulan Juni dan dibebaskan dari kependudukan pada bulan Agustus. Antara 11 Agustus 1959. Selanjutnya ia kembali ke jabatan lamanya di Kementerian Kehakiman.

simbol kekuasaan serta prestise baru. Karena kepolisian telah memperoleh sebuah Kementerian, simbol pentingnya peranan, badan penuntut pun menginginkan sebuah Kementerian juga. Terutama karena Soekarno menyukainya, badan penuntut pun dipisahkan dari Kementerian Kehakiman pada bulan Juli 1960, dan dibentuklah sebuah Departemen Kementerian Kehakiman lain, yakni hanya bertanggung jawab mengurus personel pengadilan dan beberapa fungsi hukum perdata dan pidana, yang dengan sekuat tenaga dipertahankannya terhadap klaim badan penuntut umum.

Kemenangan lain yang dapat diraih oleh badan penuntut umum di bawah pimpinan Gunawan adalah diterimanya pakaian seragam bergaya militer untuk para penuntut pada tahun 1960. Seragam khusus selalu merupakan simbol penting di kerajaan Jawa, dan tradisi ini dipertahankan untuk *Pamong Praja* di masa penjajahan Belanda. Bagi badan penuntut seragam baru ini menunjukkan langkah terakhir kearah posisi yang tinggi, dan dengan demikian para penuntut tidak lagi kalah terhadap polisi.¹³⁷

Akan tetapi badan penuntut melangkah terlalu jauh di bawah pimpinan Gunawan. Dengan dijadikannya badan ini sebagai alat kebijaksanaan sosial dan ekonomi yang radikal, terbukalah kesempatan untuk memperoleh keuntungan pribadi bagi oknum-oknum penuntut tertentu. Badan penuntut mengalami pasang naik bersama kampanye pemerintahan untuk memberantas tindak

¹³⁷ lihat *Antara*, 23 Agustus 1960. dalam sidang pengadilan, para penuntut tetap mengenakan toga hitam mereka. pada saat lain mereka mengenakan seragam berwarna khaki atau putih.

pidana ekonomi, suatu kampanye yang membuka jalan bagi penyelewengan oleh oknum-oknum tersebut. Sudah menjadi pengetahuan umum pada tahun 1960 dan 1961 bahwa para penuntut menerima "premi" yang sangat tinggi, kadang-kadang lebih dari 50 persen, dari nilai perusahaan yang diajukan ke pengadilan.¹³⁸ Usaha penuntutan jadi sangat menguntungkan sehingga, menurut seorang advokat yang banyak mengetahui, para penuntut di beberapa kota lebih suka menyerahkan tugas penyelidikan kejahatan lainnya kepada kepolisian. Jaminan hukum disepelekan. Pada kurun waktu itulah para mahasiswa hukum menatap masa depan dengan penuh keinginan untuk menjadi penuntut daripada menjadi hakim atau advokat.

Korupsi bukannya tidak dikenal di Indonesia di masa sesudah perang, tetapi operasi yang dilakukan oleh penuntut umum menggelisahkan bahkan memperkeras sikap para pemimpin politik dan wartawan. Gunawan sendiri mulai berselisih paham dan dengan tentara untuk sebagian karena praktik buruk pengelolaannya. Reaksi terhadap badan penuntut mencapai puncaknya pada bulan-bulan permulaan tahun 1961, tatkala pemerintahan mulai mempertimbangkan undang-undang pokok yang baru tentang ke badan kepolisian dan penuntut umum. Sebuah panitia dibentuk oleh Kabinet untuk merancang undang-undang tentang kekuasaan badan penuntut. Gunawan mendesak anitia tersebut agar memberi

¹³⁸ Yang lain-lain, termasuk kepolisian dan bea-cukai juga menerima premi dalam kasus-kasus tertentu tergantung kepada peraturan yang berlaku dalam Kementeriannya.

kekuasaan penuh kepada badan penuntut atas kepolisian. Akan tetapi pihak tentara menentang keinginan tersebut dan sebaliknya mendukung kepolisian agar kepadanya diberi kedudukan yang mandiri, untuk sebagian karena tidak menyukai Gunawan dan untuk sebagian lagi karena kepolisian menjalin hubungan yang semakin erat dengan tentara sebagai bagian dari "angkatan bersenjata" negara.¹³⁹ Pada Mei 1961 rencana undang-undang tentang kepolisian dan badan penuntut umum diajukan ke Parlemen. Di Parlemen, dalam dengar pendapat tertutup, Gunawan mencoba tanpa hasil mempertahankan diri dari serangan, dan menentang tuntutan kepolisian untuk diberi kekuasaan yang lebih besar. Ketika kedua undang-undang itu disahkan, jelas pihak kepolisian meraih kemenangan besar.¹⁴⁰

Pengawasan terhadap kepolisian oleh badan penuntut umum tidak terlihat dalam undang-undang yang baru. Menteri Kepolisian diberi kekuasaan atas tugas polisi, baik yang preventif maupun yang represif. Kekuasaan polisi untuk memeriksa disebut satu persatu dan tersimpul di dalam bukan termasuk kekuasaan badan

¹³⁹ Kepolisian memperoleh banyak keuntungan dengan diakuinya sebagai bagian angkatan bersenjata. Gaji mereka misalnya pada akhirnya dinaikkan agar sama dengan skala militer, suatu keuntungan yang berarti. Dari sudut pandang pihak tentara, pergolongan kepolisian sebagai bagian dari keempat angkatan bersenjata memungkinkannya untuk melakukan pengawasan atas kepolisian negara dan menjaga agar kepolisian tidak terlibat dalam politik. Akan tetapi sedikit ketegangan kadang-kadang timbul dalam politik. Akan tetapi sedikit ketegangan kadang-kadang timbul karena kepolisian menginginkan kemandirian dan tidak memperbolehkan menteri pertahanan mencampuri urusan organisasi.

¹⁴⁰ PIA, 19, 20, 21, 1961.

penuntut.¹⁴¹ Badan penuntut diberi tugas pengawasan dan koordinasi tertentu, yang berkaitan dengan pemeriksaan perkara pidana, dan diberi kekuasaan untuk melanjutkan penyelidikan tindak pidana sesudah pemeriksaan permulaan.¹⁴² Badan penuntut juga diberi kekuasaan terbatas untuk melakukan penyelidikan dan penangkapan yang bersama-sama dengan pihak kepolisian.¹⁴³ Akan tetapi fungsi utama badan penuntut dalam undang-undang baru itu adalah mengajukan perkara ke pengadilan dan melaksanakan keputusan pengadilan.¹⁴⁴ kekuasaan badan penuntut sangat dipersempit bila dibandingkan dengan kekuasaannya yang semula.

Pada awal tahun 1962 Gunawan diganti melalui perombakan Kabinet. Pada waktu yang bersamaan, sebuah panitia khusus mengenai reorganisasi Kabinet merekomendasikan agar Departemen Penuntut Umum dialihkan dari tanggung jawab koordinasi Kementerian Pertahanan ke Kementerian Dalam

¹⁴¹ Undang-Undang Nomor 13/1961 tentang ketentuan-Ketentuan Pokok tentang Kepolisian Negara LN 254/65. Pasal 13 memberi kekuasaan kepada kepolisian negara untuk

- a) Menerima pengaduan,
- b) Memeriksa jati diri,
- c) Mengambil sidik jari dan pas foto,
- d) Melakukan penangkapan,
- e) Menggeledah orang,
- f) Penahanan sementara,
- g) Melakukan pemanggilan,
- h) Mengundang tenaga ahli,
- i) Menggeledah gedung dan kendaraan,
- j) Menyita barang bukti,
- k) mengambil langkah-langkah lain sesuai dengan kitab undang-undang hukum acara.

¹⁴² Undang-Undang no. 15/1961 ketentuan-ketentuan pokok tentang kejaksanaan. LN-25 4/61 .pasal 2 (2).

¹⁴³ *Ibid*, Pasal 11

¹⁴⁴ *Ibid*, Pasal 2 (1)

Negeri.¹⁴⁵ Bila reorganisasi tersebut terlaksana, boleh dibayangkan bahwa telah menempuh perjalanan melingkar secara bulat; tetapi dalam kenyataan, walaupun ia telah melewati titik puncaknya dan sebagai batas tertentu dibatasi, *de facto* badan ini jauh lebih besar pengaruhnya daripada pengaruh yang dimilikinya satu dasawarsa yang silam.

Saya telah mencoba melukiskan suatu proses perubahan kelembagaan yang terjadi dengan perselisihan sebagai katalisatornya. Seperti lembaga-lembaga lainnya--yang paling jelas diantaranya adalah lembaga-lembaga politik ---pengadilan, badan penuntut, dan kepolisian Indonesia satu sama lain berselisih untuk memperoleh status dan kekuasaan yang lebih besar, di samping kedudukan dengan prestise yang lebih tinggi. Perselisihan ini memberi bentuk pada lembaga kehakiman Indonesia di masa sesudah perang. Akan tetapi proses tersebut baru pada permasalahannya saja.

Jika perselisihan mendorong proses evolusi ke depan, kondisi politik dan sosial di negara Indonesia merdeka lebih menentukan arah revolusi tersebut. Pada tahun-tahun awal revolusi ini, ketidakstabilan politik di negara Indonesia merdeka lebih menentukan arah revolusi tersebut. Pada tahun-tahun awal revolusi ini, ketidakstabilan politik untuk memungkinkan terciptanya pengadilan yang kuat. Terlepas dari ketidaksediaan para pemimpin politik untuk tunduk kepada pengawasan para hakim, tidak adanya

¹⁴⁵ *Antara*, 19 Maret 1961.

konsensus sosial dan politik yang sejati menunda-nunda kehadiran undang-undang baru yang dapat dijadikan pijakan bagi pelaksanaan kerja pengadilan secara efektif. Pengadilan terikat oleh peraturan perundangan yang lama yang ditolak oleh hampir semua pihak dan karenanya kehilangan otoritas moralnya. Di masa itu para hakim sudah takdir kalah sebelum mempersiapkan pertahanannya terhadap tuntutan para penuntut umum.

Baik para penuntut umum maupun pihak kepolisian dapat meraih keinginannya berkat kesertaannya dalam eksekutif yang, di sebuah negeri yang secara politis kurang stabil, dengan cepat cenderung memperoleh porsi yang besar diantara kekuasaan lainnya. Kepolisian memiliki keuntungan berupa jumlah, organisasi dan potensi politis, dan hal itu mungkin pada akhirnya memberinya kemenangan dalam perselisihannya dengan badan penuntut. Akan tetapi seperti yang telah dipaparkan di atas, badan penuntut kalah karena melangkahi batas-batas yang diizinkan. Hasilnya adalah hubungan yang berubah antara kepolisian dan badan penuntut umum.

Dalam kedua kasus persetujuan tersebut pihak-pihak yang berselisih lebih menitikberatkan perjuangannya pada persoalan status. Di sebagian besar negara baru di Asia dan Afrika, isu keadilan jarang menjadi sasaran perhatian yang utama sampai lama kemudian, tatkala stabilitas kelembagaan dan pengawasan politis telah terwujud, dan rakyat telah sadar akan hak-haknya. Sampai datangnya saat itu hubungan kelembagaan yang terus berubah di

bidang peradilan (dalam hubungannya dengan pihak-pihak lain) akan berpengaruh besar terhadap perubahan-perubahan sifat keadilan.

Dalam pertentangan dan kedua persoalannya pada dasar adalah pertentangan mengenai praktis dan status, tetapi yang diperselisihkan adalah pembagian kekuasaan substantif antara pihak kepolisian dan badan hukum.

D. Pengertian dan Ruang Lingkup Sistem Peradilan Pidana

Ketika proses-proses hukum (pidana) itu terjadi dengan melalui lembaga peradilan berarti telah terjadi penyelenggaraan peradilan pidana yang tujuannya adalah untuk mewujudkan keadilan sebagaimana yang telah dicita-citakan semua pihak. Keadilan adalah menjadi tujuan dalam upaya menyelenggarakan peradilan, namun tidak pula menutup tujuan-tujuan lainnya yakni tujuan yang juga menjadi tujuan Negara kita sekaligus menjadi tujuan pembangunan Negara Republik Indonesia yakni mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila.¹⁴⁶

Dalam sistem hukum di Indonesia, komponen Sistem Peradilan Pidana yang lazim diakui, baik dalam pengetahuan mengenai kebijakan kriminal (criminal policy) maupun dalam praktik penegakan hukum, terdiri atas unsur Kepolisian, Kejaksaan,

¹⁴⁶ Rusli Muhamad, Sistem Peradilan Pidana Indonesia, UII Press Yogyakarta 2011, hal.41

Pengadilan, dan Lembaga Pemasyarakatan,¹⁴⁷

a. Kepolisian

Kepolisian sebagai salah satu komponen sistem peradilan pidana merupakan lembaga yang secara langsung berhadapan dengan tindak pidana yang terjadi dalam masyarakat. Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia memberikan definisi kepolisian sebagai hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Fungsi kepolisian berdasarkan Pasal 2 UU tersebut adalah

“salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.”

b. Kejaksaan

Kejaksaan dalam sistem peradilan pidana bekerja setelah ada pelimpahan perkara dari kepolisian. Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan dibidang penuntutan serta tugas lain yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang. Dalam Pasal 13 KUHAP disebutkan bahwa :

“ jaksa merupakan penuntut umum yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penuntutan dan pelaksanaan putusan hakim.”

¹⁴⁷ Romli Atmasasmita, Sistem Peradilan Pidana(Criminal Justice System) Perspektif Eksistensialisme Dan Abolisionalisme, Penerbit Bina Cipta, Jakarta, 1996, Hal 24

c. Pengadilan

Pengadilan merupakan tempat berlangsungnya proses peradilan sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Tugas pengadilan adalah menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya. Tugas ini meliputi Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung. Selain itu pengadilan berkewajiban pula untuk mewujudkan membantu pencari keadilan serta berkewajiban untuk mewujudkan suatu peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan sesuai dengan asas peradilan yang ditetapkan oleh KUHAP

d. Lembaga Pemasyarakatan

Lembaga Pemasyarakatan merupakan lembaga terakhir yang berperan dalam proses peradilan pidana. Sebagai tahapan akhir dari proses peradilan pidana Lembaga Pemasyarakatan mengemban harapan dan tujuan dari sistem peradilan pidana yang diantaranya adalah **untuk** membentuk narapidana agar menjadi manusia seutuhnya yang menyadari kesalahannya, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat serta menjadi warga negara yang baik dan bertanggungjawab

E. Kerangka Teori

1. Tinjauan Teori Negara Hukum

Seiring perkembangannya konsep negara hukum merupakan konsep negara yang dianggap paling ideal saat ini, meskipun konsep tersebut dijalankan dengan persepsi dan karakteristik yang berbeda-beda.¹⁴⁸ Bahkan jika kedudukan negara hukum tersebut diidentikan dengan keberadaan konstitusi dalam suatu negara, maka benar apa yang dikatakan oleh A. Hamid S. Attamimi, yang mengatakan bahwa dalam abad ke-20 ini hampir tidak ada suatu negara pun yang menganggap sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya “negara berdasar atas hukum”.¹⁴⁹ Hal itu tidak lain karena hampir semua negara di dunia ini memiliki konstitusi.¹⁵⁰

Seperti dikatakan Didi Nazmi Yunas, bahwa ketika membicarakan tentang konsepsi negara hukum jelas tak lepas dari konstitusi atau sistem ketatanegaraan.¹⁵¹ Demikian karenanya, dalam batas-batas minimal, pengertian negara hukum itu identik dengan negara berkonstitusi atau negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main dalam kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

Penegasan terhadap hal ini juga seperti dikatakan oleh Budiono Kusumohamidjojo:¹⁵² “Pada babak sejarah sekarang

¹⁴⁸ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern... op.cit.*, hlm. 1.

¹⁴⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara... op.cit.*, hlm. 6.

¹⁵⁰ Pengertian konstitusi dalam hal ini merupakan pengertian konstitusi secara luas, artinya bahwa pemaknaan suatu negara memiliki konstitusi tidak hanya terbatas pada konstitusi tertulis tetapi juga merupakan konstitusi yang tidak tertulis (tidak terkodifikasi) diantaranya adalah seperti negara Inggris.

¹⁵¹ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI : Posisi dan Fungsinya... op. cit.*, hlm. 11.

¹⁵² Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 7-8.

adalah sukar untuk membayangkan negara tidak sebagai negara hukum. Setiap negara yang tidak mau dikucilkan dari pergaulan masyarakat internasional menjelang abad XXI paling sedikit secara formal akan memaklumkan dirinya sebagai negara hukum. Dalam negara hukum, hukum menjadi aturan permainan untuk mencapai cita-cita bersama sebagai kesepakatan politik. Hukum juga menjadi aturan permainan untuk menyelesaikan segala macam perselisihan, termasuk juga perselisihan politik dalam rangka mencapai kesepakatan politik tadi. Hukum dengan demikian tidak mengabdikan kepada kepentingan politik sektarian dan primordial, melainkan kepada cita-cita politik dalam kerangka kenegaraan.”

Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum ini sesungguhnya juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan seiring peradaban manusia. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada tataran implementasinya ternyata memiliki karakteristik yang beragam. Hal ini selain karena faktor kesejarahan tadi, juga pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain.¹⁵³

Seperti dikatakan oleh Ridwan HR:¹⁵⁴ Perumusan unsur-unsur negara hukum itu lahir tidak terlepas dari falsafah dan sosio-politik yang melatarbelakanginya, terutama pengaruh falsafah individualisme, yang bertumpu pada kebebasan (liberty) individu dan hanya dibatasi oleh kehendak pihak lain termasuk terbebas

¹⁵³ *Ibid.*, hlm. 1.

¹⁵⁴ *Ibid.*

dari kesewenang-wenangan penguasa. Oleh karena itu, unsur pembatasan kekuasaan negara untuk melindungi hak-hak individu menempati posisi sentral. Semangat membatasi kekuasaan itu semakin kuat setelah lahirnya adagium yang begitu populer dari Lord Acton; “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*”; “manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (absolut) pasti akan disalahgunakan”.

Atas dasar itulah, konsep negara hukum kemudian muncul dalam berbagai model, bukan saja konsep negara hukum sebagaimana dipahami di Barat yaitu *rechtstaat* dan *rule of law*, tetapi juga nomokrasi Islam, negara hukum pancasila, dan *socialist legality*.¹⁵⁵

2. Pengertian tentang Negara Hukum

Secara embrionik, timbulnya pemikiran, gagasan, ide atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara atau pun Ilmu Kenegaraan itu ada. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Dalam bukunya *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.

¹⁵⁵ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam... op.cit.*, hlm. 17-18.

Cita Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu di didik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.¹⁵⁶

Dari pemikiran Aristoteles tersebut, setidaknya terdapat 3 (tiga) unsur pemerintahan yang berkonstitusi¹⁵⁷, yaitu:¹⁵⁸

Pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; Kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; Ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.

¹⁵⁶ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi... op.cit.*, hlm. 1-2.

¹⁵⁷ Dalam arti ini, pemaknaan terhadap negara berkonstitusi adalah penyebutan lain dari negara hukum. Seperti dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional atau constitutional state, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 22.

¹⁵⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 2.

Marwan Effendy mengatakan, pemaknaan terhadap negara hukum itu pada dasarnya adalah menempatkan hukum sebagai urat nadi seluruh aspek kehidupan. Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.¹⁵⁹ Senada dengan itu, Munir Fuady menjelaskan:¹⁶⁰

“Yang dimaksudkan dengan negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, di mana semua orang dalam negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah, harus tunduk hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama diperlakukan sama dan setiap orang berbeda diperlakukan berbeda dengan dasar pembedaan yang rasional, tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan suatu prinsip distribusi kekuasaan, sehingga pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak rakyat, karenanya kepada rakyat diberikan peran sesuai kemampuan dan peranannya secara demokratis.”

Sementara R. Djokosutono, mendefinisikan pengertian negara hukum adalah negara yang berdasarkan pada kedaulatan hukum. Hukumlah yang berdaulat dan negara merupakan subjek

¹⁵⁹ Marwan Effendy, *Kejaksaaan RI : Posisi dan Fungsinya... op.cit.*, hlm. 1.

¹⁶⁰ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern... op.cit.*, hlm. 3.

hukum.¹⁶¹ Wirjono Prodjodikoro dengan memberikan syarat-syarat lebih lanjut, menjelaskan bahwa negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya:¹⁶²

- 1) Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari Pemerintah dalam tindakannya baik terhadap warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku;
- 2) Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Terkait dengan pengertian negara hukum ini Sri Soemantri mengatakan, pada hakikatnya negara hukum juga mengandung arti dan makna bahwa setiap pemegang kekuasaan (tugas dan wewenang) dalam negara, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus mendasarkan diri atas norma-norma hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.¹⁶³

F.R. Bothlingk pun menegaskan hal yang sama; "*De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*" (negara hukum adalah negara dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum).¹⁶⁴ Dengan kata lain, yang dimaksudkan dengan negara

¹⁶¹ Pembahasan Mengenai Pengertian Negara Hukum dan Ciri Ciri Negara Hukum, dalam http://www.informasiahli.com/2015/08/pengertian-negara-hukum-dan-ciri-cirinya.html#_, di akses pada tanggal 14 Januari 2021.

¹⁶² Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi... op.cit.*, hlm. 9-10.

¹⁶³ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara... op.cit.*, hlm. 47.

¹⁶⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 21.

hukum adalah dimana dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).

3. Unsur-unsur Negara Hukum

Dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechstaat*. Istilah *rechstaat* ini mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah lama adanya. Konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Konsep *rechstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*.¹⁶⁵ Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah yudisial.¹⁶⁶

Adapun unsur-unsur negara hukum (*rechstaat*) sebagaimana dikemukakan F.J. Stahl adalah sebagai berikut:¹⁶⁷

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;

¹⁶⁵ Perbedaan konsep negara hukum *rechtsstaat* dan *rule of law* demikian itu sesungguhnya didasarkan faktor kewilayahan munculnya kedua konsep negara hukum tersebut. Konsep negara hukum yang kemudian dinamakan dengan *rechtsstaat* adalah konsep yang lahir dan berkembang di negara-negara Eropa Kontinental, sementara pada wilayah negara-negara Anglo-Saxon muncul konsep negara hukum yang kemudian dikenal dengan *rule of law*. Lihat dalam RM. Surachman dan Jan S. Maringka, *Peran Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana... op.cit.*, hlm. 1.

¹⁶⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat... op.cit.*, hlm. 72.

¹⁶⁷ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara... op.cit.*, hlm. 44.

2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Kemudian, A.V. Dicey menjelaskan negara hukum (*the rule of law*) dengan unsur-unsur sebagai berikut:¹⁶⁸

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang, dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat; dan
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Sri Soemantri pun menegaskan: ¹⁶⁹ “Dengan mengikuti pendapat-pendapat yang dikemukakan para pakar, unsur-unsur terpenting negara hukum ada 4 (empat), yaitu:

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);

¹⁶⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm. 3.

¹⁶⁹ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara... op.cit.*, hlm. 29-30.

3. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.”

Kemudian dari ilmu politik, Franz Magnis Suseno mengambil 4 (empat) ciri dari negara hukum, yakni:¹⁷⁰

1. kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku;
2. kegiatan negara berada di bawah kontrol kehakiman yang efektif;
3. berdasarkan sebuah undang-undang dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia; dan
4. menurut pembagian kekuasaan.

Secara lebih spesifik dan kontekstual dengan negara Indonesia, Muhammad Tahir Azhary dengan mengkomparasikan antara konsep negara hukum Barat dengan konsep negara hukum Indonesia menyimpulkan sebagai berikut:¹⁷¹ “Meskipun dalam penjelasan UUD 1945 digunakan istilah *rechstaat*, namun konsep *rechstaat* yang dianut oleh Negara Indonesia bukan konsep negara hukum Barat (Eropa Kontinental) dan bukan pula konsep *rule of law* dari Anglo Saxon, melainkan konsep Negara Hukum Pancasila sendiri dengan ciri-ciri: (1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara; (2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; (3) kebebasan beragama dalam arti positif; (4) ateisme tidak

¹⁷⁰ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi... op.cit.*, hlm. 10.

¹⁷¹ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam... op.cit.*, hlm. 7.

dibenarkan dan komunisme dilarang; serta (5) asas kekeluargaan dan kerukunan.¹⁷²

Adapun unsur-unsur pokok Negara Hukum Republik Indonesia diantaranya adalah sebagai berikut: (1) Pancasila; (2) MPR; (3) sistem konstitusi; (4) persamaan; dan (5) peradilan bebas. Ismail Suny pun menyebutkan bahwa ciri-ciri negara hukum yaitu:¹⁷³

1. Ciri negara hukum yang pertama yaitu menjunjung tinggi hukum;
2. Ciri negara hukum yang kedua ialah adanya pembagian kekuasaan;
3. Ciri negara hukum yang ketiga adalah adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia serta remedi-remedi prosedural untuk mempertahankannya;
4. Ciri negara hukum yang keempat yaitu dimungkinkan adanya peradilan administrasi.

Sementara itu, dengan menyandingkan konsep negara hukum di negeri Belanda, pengakuan kepada prinsip *rule of law* di negeri Belanda sejatinya lebih didasarkan kepada ajaran Krabbe tentang kedaulatan hukum (*rechts-sovereiniteit*). Menurut paham ini siapapun dalam suatu negara, termasuk pemerintahannya harus tunduk kepada hukum yang berlaku. Jadi, hukumlah yang

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Pembahasan Mengenai Pengertian Negara Hukum dan Ciri Ciri Negara Hukum, dalam http://www.informasiahli.com/2015/08/pengertian-negara-hukum-dan-ciri-cirinya.html#_, di akses pada tanggal 14 Januari 2020.

merupakan sumber dari segala kekuasaan dalam negara, termasuk kekuasaan presiden, perdana menteri atau raja.¹⁷⁴

Kemudian dengan merangkumkan pendapat para pakar tentang negara hukum tersebut, Munir Fuady memperinci unsur-unsur minimal dari suatu negara hukum adalah sebagai berikut:¹⁷⁵

1. Kekuasaan lembaga negara tidak absolut;
2. Berlakunya prinsip *trias politica*;
3. Pemberlakuan sistem *checks and balances*;
4. Mekanisme pelaksanaan kelembagaan negara yang demokratis;
5. Kekuasaan lembaga kehakiman yang bebas;
6. Sistem pemerintahan yang transparan;
7. Adanya kebebasan pers;
8. Adanya keadilan dan kepastian hukum;
9. Akuntabilitas publik dari pemerintah dan pelaksanaan prinsip *good governance*;
10. Sistem hukum yang tertib berdasarkan konstitusi;
11. Keikutsertaan rakyat untuk memilih para pemimpin di bidang eksekutif, legislatif, bahkan sampai yudikatif sampai batas-batas tertentu;
12. Adanya sistem yang jelas terhadap pengujian suatu produk legislatif, eksekutif, maupun yudikatif untuk disesuaikan dengan konstitusi. Pengujian tersebut dilakukan oleh

¹⁷⁴ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern... op.cit.*, hlm. 14.

¹⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 10-11.

pengadilan tanpa menyebabkan pengadilan menjadi *super body*;

13. Dalam negara hukum, segala kekuasaan negara harus dijalankan sesuai konstitusi dan hukum yang berlaku;
14. Negara hukum harus melindungi hak asasi manusia;
15. Negara hukum harus memberlakukan prinsip *due process* yang substansial;
16. Prosedur penangkapan, penggeledahan, pemeriksaan, penyidikan, penuntutan, penahanan, penghukuman, dan pembatasan pembatasan hak-hak si tersangka pelaku kejahatan haruslah dilakukan secara sesuai dengan prinsip *due process* yang prosedural;
17. Perlakuan yang sama di antara warga negara di depan hukum;
18. Pemberlakuan prinsip *majority rule minority protection*;
19. Proses *impeachment* yang *fair* dan objektif;
20. Prosedur pengadilan yang *fair*, efisien, *reasonable*, dan transparan;
21. Mekanisme yang *fair*, efisien, *reasonable*, dan transparan tentang pengujian terhadap tindakan aparat pemerintah yang melanggar hak-hak warga masyarakat, seperti melalui Pengadilan Tata Usaha Negara;
22. Penafsirannya yang kontemporer terhadap konsep negara hukum mencakup juga persyaratan penafsiran hak rakyat yang luas (termasuk hak untuk memperoleh pendidikan dan tingkat hidup berkesejahteraan), pertumbuhan ekonomi yang bagus,

pemerataan pendapatan, dan sistem politik dan pemerintahan yang modern.

Apabila unsur-unsur tersebut banyak yang tidak terpenuhi, baik dalam konstitusi, dalam undang-undang, termasuk juga tidak terpenuhi dalam praktik hukum (*law enforcement*), maka sulit negara yang bersangkutan disebut sebagai “negara hukum”.

Dari unsur-unsur negara hukum tersebut, setidaknya secara formal kesemuanya adalah sebagaimana yang terlihat dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia. Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pun secara tegas menyebutkan; “Negara Indonesia adalah negara hukum”, ini berarti bahwa negara Indonesia menganut konsepsi negara hukum. Selain itu, kedudukan negara Indonesia sebagai negara hukum juga sebagaimana tersurat dari bunyi dasar negara Indonesia Pancasila sila ke-5 yang menyebutkan; “Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia”. Kata ‘keadilan’ merupakan esensi dari negara hukum, sehingga dengan demikian tidak terelakkan lagi jika negara Indonesia adalah negara hukum.

4. Prinsip Checks and Balances dalam Trias Politica

a. Pembatasan Kekuasaan dalam Negara Hukum

Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *legal state* atau *state based on the rule of law*, dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtsstaat*,

adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.

Meskipun kedua istilah antara *rechtsstaat* dan *rule of law* itu memiliki latar belakang sejarah dan pengertian yang berbeda, tetapi keduanya sama-sama mengandung ide pembatasan kekuasaan.¹⁷⁶ Pembatasan kekuasaan yang dilakukan dengan hukum itu merupakan salah satu ciri pokok negara hukum, yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu, konsep negara hukum disebut juga sebagai negara konstitusional atau constitutional state.¹⁷⁷ Seperti pula dikatakan;¹⁷⁸ “Ide konstitusionalisme sebagaimana bertumbuh kembang di bumi aslinya, Eropa Barat, dapat dipulangkan ke dua esensinya. Esensi pertama adalah konsep “negara hukum” yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Esensi kedua ialah konsep hak-hak sipil warga negara yang menyatakan bahwa kebebasan warga negara dijamin oleh

¹⁷⁶ Secara historis konsep “*rechtsstaat*” berkembang di Eropa Kontinental pada abad XIX, sementara konsep “*the rule of law*” berkembang di Inggris dan negara-negara Anglo Saxon. Kedua konsep tersebut berkaitan dengan tipologi negara dipandang dari segi hubungan antara negara dengan warga negara. Konsep “*rechtsstaat*” yang bertumpu pada sistem “*civil law*” lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme kekuasaan, sehingga sifatnya revolusioner dan mempunyai karakter administratif. Sementara konsep “*the rule of law*” yang bertumpu pada sistem “*common law*”. Lihat juga dalam Muktie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik... op.cit.*, hlm. 8.

¹⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm. 281.

¹⁷⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam, Jakarta, 2002, hlm. 405.

konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi”.

Dalam kaitan antara konstitusi dengan pembatasan kekuasaan itu, Sri Soemantri menyebutkan setidaknya terdapat 3 (tiga) kelompok materi muatan yang diatur pada semua konstitusi:¹⁷⁹

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
3. Adanya pembagian dan pembatasan kekuasaan tugas kenegaraan yang bersifat fundamental.

Dalam tulisannya, ia pun menjelaskan bahwa posisi dan kedudukan konstitusi negara adalah dimaksudkan untuk membatasi wewenang pemerintah atau penguasa, mengatur jalannya pemerintahan, dan menjamin hak-hak rakyat.¹⁸⁰

Sejalan dengan itu, menurut Komisi Konstitusi MPR RI sebagaimana dikutip oleh Ellydar Chaidir¹⁸¹, menyatakan bahwa kedudukan dan fungsi konstitusi adalah sebagai berikut:¹⁸²

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (*national document*);

¹⁷⁹ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara... op.cit.*, hlm. 47.

¹⁸⁰ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan... op.cit.*, hlm. 17.

¹⁸¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2004, hlm. 12.

¹⁸² Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi... op.cit.*, hlm. 40-43.

2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran baru (*a birth of certificate of new state*);
3. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi;
4. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan;
5. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan;
6. Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara;
7. Berfungsi mengatur hubungan kekuasaan antar organ negara;
8. Berfungsi sebagai pemberi atau sumber legitimasi kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara;
9. Berfungsi sebagai penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara;
10. Berfungsi secara simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity and characteristic of nation*);
11. Berfungsi secara simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*).

Bagir Manan dan Kuntana Magnar juga berpendapat bahwa lazimnya UUD hanya berisi:¹⁸³

¹⁸³ Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara...* *op.cit.*, hlm. 45.

1. Dasar-dasar mengenai jaminan terhadap hak-hak dan kewajiban penduduk atau warga negara;
2. Dasar-dasar susunan atau organisasi negara;
3. Dasar-dasar pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara;
4. Hal-hal yang menyangkut identitas negara, seperti bendera dan bahasa nasional.

Sri Hastuti pun menjelaskan, bahwa konstitusionalisme sebenarnya memiliki 3 (tiga) makna, yakni:¹⁸⁴

1. Adanya pembatasan kekuasaan negara, baik menyangkut pembatasan organ negara maupun kewenangannya;
2. Konstitusionalisme memberi prinsip jaminan perlindungan HAM dalam negara melalui instrumen hukum yang paling dasar;
3. Konstitusionalisme memberi dasar bahwa warga negara mempunyai instrumen hukum untuk melakukan kewajiban-kewajiban konstitusionalnya sebagai warga negara, sekaligus instrumen tersebut dapat digunakan untuk mengontrol kekuasaan negara dan dengan instrumen tersebut warga negara memiliki dasar untuk menggugat negara atas pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara.

¹⁸⁴ Ni'matul Huda dan Sri Hastuti Puspitasari (editor), *Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, SH... op.cit.*, hlm. 11-12.

Demikian karenanya, jelaslah ternyata bahwa kedudukan dan fungsi konstitusi dalam negara hukum salah satunya adalah sebagai dasar/alat pembatasan terhadap kekuasaan negara.

Secara kronologis ide pembatasan kekuasaan itu tidak lain adalah merupakan reaksi yang timbul dari kekuasaan Raja yang absolut di masa lalu, karena sebelumnya semua fungsi kekuasaan negara terpusat dan terkonsentrasi di tangan satu orang, yaitu Raja atau Ratu.¹⁸⁵ Kekuasaan negara tergantung pada kehendak pribadi sang Raja, tidak disertai adanya kontrol yang jelas sehingga seringkali digunakan untuk menindas dan meniadakan hak-hak serta kebebasan rakyat. Maka benar apa yang dikatakan oleh Lord Acton, “*power tends to corrupt absolute power corrupts absolutely*”; artinya bahwa setiap kekuasaan memiliki kecenderungan untuk disalahgunakan.¹⁸⁶ Demikian itu karenanya, ide pembatasan kekuasaan menjadi hal yang mutlak harus ada dalam setiap negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum.

Upaya mengadakan pembatasan terhadap kekuasaan tersebut pada prinsipnya berkaitan erat dengan teori *trias*

¹⁸⁵ Lihat dalam SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2009, hlm. 41-42, yang menyatakan bahwa berkembangnya Polical State pada zaman pertengahan menunjukkan fakta bahwa seluruh aktifitas pemerintahan terpusat di tangan Raja. Jadi pada zaman pertengahan ini kekuasaan Raja amat luas sebab ia sekaligus menjadi pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

¹⁸⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi... op.cit.*, hlm. 77.

politica-nya Montesquieu. Ajaran *Trias Politica* pada dasarnya telah memisahkan kekuasaan-kekuasaan negara ke dalam Tiga As (Tiga Poros) kekuasaan. Pertama, kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang). Kedua, kekuasaan eksekutif (pemerintah, pelaksana undang-undang). Ketiga, kekuasaan yudikatif (peradilan, kehakiman).¹⁸⁷

Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini maka tidak ada campur tangan antara organ-organ negara itu dalam operasional kekuasaan masing-masing. Muaranya adalah diantara ketiga poros kekuasaan itu akan terdapat suasana “*checks and balances*”, dimana di dalam hubungan antar lembaga-lembaga negara itu terdapat sikap saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin masing-masing lembaga negara itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian akan terdapat perimbangan kekuasaan antar lembaga negara tersebut.¹⁸⁸ Lemahnya *checks and balances* antar lembaga negara tersebut justru mengakibatkan munculnya kekuasaan yang sentralistik, yang akan melahirkan ketidakadilan.¹⁸⁹ Maurice Duverger pun menyebutkan hal yang sama, bahwa sebagai salah satu cara yang baik untuk membatasi kekuasaan penguasa adalah dengan adanya pembagian kekuasaan.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan... op.cit.*, hlm. 4-5.

¹⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 20-21.

¹⁸⁹ A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen... op.cit.*, hlm. 2.

¹⁹⁰ Lihat Soehino, *Ilmu Negara... op.cit.*, hlm. 268.

Seperti juga telah disinggung sebelumnya, bahwa sesungguhnya pembahasan tentang negara hukum tidak dapat dilepaskan dari prinsip *trias politica* dan *checks and balances*. Hal ini karena pengakuan terhadap teori *trias politica* dan teori *checks and balances* merupakan doktrin inti dari suatu negara hukum. Doktrin yang berasal dari negara-negara Eropa Barat ini kemudian dikembangkan dengan baik di Amerika Serikat dan selanjutnya menyebar ke seluruh dunia dengan berbagai variasi dan graduasi.

Salah satu faset dari penjabaran doktrin *trias politica* dan doktrin *checks and balances* tersebut adalah penciptaan konsep-konsep hukum agar dapat membatasi kekuasaan dari pihak eksekutif (raja, perdana menteri atau presiden) yang cenderung sewenang-wenang.¹⁹¹ Dengan sistem yang demikian hubungan lembaga-lembaga negara itu terdapat sikap saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin masing-masing lembaga negara itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan.¹⁹²

Lebih lanjut disebutkan bahwa unsur-unsur minimal yang penting dari suatu negara hukum adalah sebagai berikut:¹⁹³

1. Kekuasaan lembaga negara tidak absolut.
2. Berlakunya prinsip *trias politica*.

¹⁹¹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern... op.cit.*, hlm. 8.

¹⁹² Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan... op.cit.*, hlm. 19-20.

¹⁹³ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern... op.cit.*, hlm. 10.

3. Pemberlakuan sistem *checks and balances*.
4. Mekanisme pelaksanaan kelembagaan negara yang demokratis.
5. Kekuasaan lembaga kehakiman yang bebas.
6. Sistem pemerintahan yang transparan.
7. Adanya kebebasan pers.
8. Adanya keadilan dan kepastian hukum.

Apabila unsur-unsur tersebut banyak yang tidak terpenuhi, baik dalam konstitusi, dalam undang-undang, termasuk juga tidak terpenuhi dalam praktik hukum (*law enforcement*), maka sulit negara yang bersangkutan disebut sebagai 'negara hukum'.¹⁹⁴

Dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa pembatasan kekuasaan menjadi hal yang mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Atau dengan kata lain, sejak awal konsep negara hukum memang dimaksudkan sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya (*abuse of power, abus de droit*).

b. Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan

Seperti diuraikan di atas, bahwa persoalan pembatasan kekuasaan itu sangat berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori

¹⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 11.

pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Adanya pembagian kekuasaan dalam negara, menurut Sri Soemantri merupakan salah satu unsur terpenting dalam negara hukum.¹⁹⁵

Sebenarnya, konsep awal mengenai hal ini dapat ditelusuri kembali dalam tulisan John Locke, *Second Treaties of Civil Government* (1690) yang berpendapat bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya. Oleh sarjana hukum Perancis, Baron de Montesquieu (1689-1755), yang menulis berdasarkan hasil penelitiannya terhadap sistem konstitusi Inggris, pemikiran John Locke itu diteruskannya dengan mengembangkan konsep *trias politica* yang membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pandangan Montesquieu inilah yang kemudian dijadikan rujukan doktrin *separation of power* di zaman sesudahnya.¹⁹⁶

Sebagai sandingan atas konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), para ahli biasa menggunakan pula istilah pembagian kekuasaan sebagai terjemahan perkataan *division of power* atau *distribution of power*. Ada pula sarjana yang justru menggunakan istilah *division of power* itu sebagai genus, sedangkan *separation of power* merupakan bentuk speciesnya. Namun demikian, menurut Jimly Asshiddiqie,

¹⁹⁵ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara... op.cit.*, hlm. 29.

¹⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum... op.cit.*, hlm. 285.

penggunaan istilah-istilah *separation of powers*, *division of powers*, *distribution of powers*, dan demikian pula istilah-istilah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan sebenarnya mempunyai arti yang sama saja, tergantung konteks dan pengertian yang dianut.

Lebih lanjut Jimly menjelaskan;¹⁹⁷

1. Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) itu bersifat membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Legislator membuat aturan, eksekutor melaksanakannya, sedangkan pengadilan menilai konflik atau perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan aturan itu dan menerapkan norma aturan itu untuk menyelesaikan konflik atau perselisihan;
2. Doktrin pemisahan kekuasaan menghendaki orang yang menduduki jabatan di lembaga legislatif tidak boleh merangkap jabatan di luar cabang legislatif. Meskipun demikian, dalam praktik sistem pemerintahan parlemen, hal ini tidak dapat diterapkan secara konsisten. Para menteri pemerintahan kabinet di Inggris justru dipersyaratkan harus berasal dari mereka yang duduk sebagai anggota parlemen;
3. Doktrin pemisahan kekuasaan juga menentukan bahwa masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain.

¹⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 289-290.

Dengan demikian, independensi masing-masing cabang kekuasaan dapat terjamin dengan sebaik-baiknya;

4. Dalam doktrin pemisahan kekuasaan itu, yang juga dianggap paling penting adalah adanya prinsip *checks and balances*, dimana setiap cabang kekuasaan mengendalikan dan mengimbangi kekuasaan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Dengan adanya perimbangan yang saling mengendalikan tersebut, diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing organ yang bersifat independen itu;
5. Adanya prinsip koordinasi dan kesederajatan, yaitu semua organ atau lembaga (tinggi) negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial mempunyai kedudukan yang sederajat dan mempunyai hubungan yang bersifat koordinatif, tidak bersifat subordinatif satu dengan yang lain.

Betapapun istilah-istilah yang digunakan dalam mendefinisikannya tersebut, namun dalam negara hukum sejatinya menghendaki adanya pemisahan kekuasaan, yang tidak lain difungsikan agar diantara lembaga-lembaga negara itu tidak terjadi *overlapping* kekuasaan.

Penelusuran secara historis tentang dianutnya doktrin *trias politica* ini di Indonesia, dapat kita cermati dari konstitusi yang berlaku di Indonesia. Ketiga undang-undang dasar di

Indonesia¹⁹⁸ tidak secara eksplisit mengatakan bahwa doktrin *Trias Politica* dianut, tetapi karena ketiga undang-undang dasar menyelami jiwa dari demokrasi konstitusional, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut *Trias Politica* dalam arti pembagian kekuasaan. Hal ini jelas dari pembagian Bab dalam Undang-Undang Dasar 1945. Misalnya Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri, sedangkan kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman.¹⁹⁹

Secara umum doktrin trias politica sebenarnya adalah anggapan bahwa kekuasaan negara itu terdiri atas 3 (tiga) macam kekuasaan. Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (*rule making function*); Kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); Ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*adjudication function*).²⁰⁰ Konsep ini sebenarnya berasal dari konsep pemerintahan negara Yunani

¹⁹⁸ Pengertian terhadap ketiga Undang-Undang Dasar di Indonesia ini adalah pengertian terhadap ketiga UUD yang pernah diberlakukan di Indonesia sejak kemerdekaan Indonesia diproklamkan pada tahun 1945 sampai sekarang, diantaranya adalah UUD Tahun 1945, UUDS Tahun 1950, Konstitusi RIS.

¹⁹⁹ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu... op.cit.*, hlm. 287-288.

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 282.

Klasik. Di sekitar abad ke-17 dan 18, John Locke menggelindingkan lagi konsep pemisahan kekuasaan negara, dengan membaginya kepada kekuasaan di bidang eksekutif dan legislatif, seperti terlihat dalam bukunya *Civil Government* (tahun 1690). Kemudian datang Montesquieu, yang dalam bukunya *Spirit of Laws* (tahun 1748) menambah satu cabang pemerintahan lagi yaitu yudikatif, sehingga munculah konsep *trias politica*, dengan membagi cabang pemerintahan kepada legislatif, eksekutif, dan yudikatif.²⁰¹

Jadi, berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan yudikatif itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan karena dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai seorang hakim, Montesquieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya oleh Montesquieu kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut oleh John Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif.²⁰²

Meski demikian, seiring perkembangannya penerapan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) di zaman modern sudah saling mengkombinasi antara konsep pemisahan kekuasaan (*division/separation of powers*) tersebut dengan konsep *checks and balances*, sehingga

²⁰¹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern... op.cit.*, hlm. 108.

²⁰² Miriam Budiarmo, *Dasar-dasar Ilmu... op.cit.*, hlm. 283.

konsep hybrida seperti demikian disebut dengan istilah “distribusi kekuasaan” (*distribution of powers*). Dalam hal ini kekuasaan tidak dipisah (secara tegas) tetapi hanya di bagi-bagi.²⁰³

Penggunaan istilah pembagian dan pemisahan kekuasaan itu, menurut teori konstitusi, dapat dibedakan menjadi dua konteks yang berbeda, yaitu distribusi kekuasaan vertikal dan horizontal. Distribusi kekuasaan yang vertikal mengajarkan tentang pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang banyak muncul dalam teori-teori tentang federalisme dan otonomi daerah. Sedangkan dengan pendistribusian yang horizontal, yang dibahas adalah pembagian kekuasaan yang ada di tingkat pusat maupun yang ada di tingkat daerah, yaitu pembagiannya ke dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif, atau yang disebut dengan teori *trias politica*.²⁰⁴

Terhadap keterkaitan antara *Trias Politica* dengan doktrin pembatasan kekuasaan ini di Indonesia sejarah mencatat:²⁰⁵ “Pengalaman selama dua pemerintahan sejak UUD 1945 kembali berlaku (pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto), ternyata menunjukkan suatu pemerintahan otoritarian. Penyelenggaraan negara yang terbalik dari asas kedaulatan rakyat, dan asas-asas negara

²⁰³ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern... op.cit.*, hlm. 105.

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 103-104.

²⁰⁵ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD... op.cit.*, hlm. vii-viii.

berdasarkan hukum, selama kurun waktu tersebut, pemerintahan dijalankan atas dasar kekuasaan belaka. Hal ini diyakini UUD 1945 turut menjadi sumber atau memberi dorongan menuju pemerintahan otoritarian. Struktur UUD 1945 yang memberi dasar kuat pada kekuasaan eksekutif (populer disebut *executive heavy*), kurangnya dasar *checks and balances*, ditambah dengan materi muatan yang terlalu umum (sederhana) dan kurang lengkap, telah memberi peluang bagi keinginan menyelenggarakan pemerintahan yang mereduksi prinsip-prinsip demokrasi, pemerintahan atas dasar hukum yang menghormati kebebasan, melindungi hak-hak asasi, supremasi hukum, kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan lain-lain.

Lebih lanjut disebutkan;²⁰⁶ Akan tetapi dalam masa Demokrasi Terpimpin ada usaha untuk meninggalkan gagasan *Trias Politica*. Pemikiran ini jelas-jelas dari ucapan presiden Indonesia masa itu, Ir. Soekarno, antara lain pada upacara pelantikan menteri kehakiman pada 12 Desember 1963 yang mengatakan bahwa “setelah kita kembali ke UUD 1945, *Trias Politica* kita tinggalkan sebab asalnya datang dari sumber-sumber liberalisme”. Penolakan asas *Trias Politica* selanjutnya dituang dalam bentuk yang lebih resmi, yaitu dalam Undang-undang No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, di mana

²⁰⁶ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu... op.cit.*, hlm. 288.

Penjelasan Umum berbunyi: “*Trias Politica* tidak mempunyai tempat sama sekali dalam hukum nasional Indonesia. Presiden/Pemimpin Besar Revolusi harus dapat melakukan campur tangan atau turun tangan dalam pengadilan, yaitu dalam hal-hal tertentu”. Jelaslah bahwa undang-undang ini sangat bertentangan dengan Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen (mengenai Pasal 24 dan Pasal 25) yang mengatakan bahwa “Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah”.

Meski demikian, seiring perkembangan perubahan konstitusi telah mewujudkan konstitusi negara Indonesia yang memungkinkan terlaksananya penyelenggaraan negara yang modern dan demokratis. Semangat yang diemban dalam perubahan konstitusi tersebut adalah supremasi konstitusi, keharusan dan pentingnya pembatasan kekuasaan, pengaturan hubungan dan kekuasaan antar cabang kekuasaan negara secara lebih tegas, penguatan sistem *checks and balances* antar cabang kekuasaan, penguatan perlindungan dan jaminan HAM, dan pengaturan hal-hal mendasar di berbagai bidang kehidupan.²⁰⁷

²⁰⁷ A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen... op.cit.*, hlm. 4.

5. Teori Penegakan Hukum

a. Tinjauan Umum tentang Penegakan Hukum

Masalah penegakan hukum, baik secara “*in abstracto*” maupun “*in concreto*”, merupakan masalah aktual yang akhir-akhir ini mendapat sorotan tajam dari masyarakat. Masalah penegakan hukum merupakan masalah yang tidak sederhana, bukan saja karena kompleksitas sistem hukum itu sendiri, tetapi juga rumitnya jalinan hubungan antara sistem hukum dengan sistem sosial, politik, ekonomi dan budaya masyarakat.²⁰⁸

Sebagai suatu proses, penegakan hukum pada hakekatnya merupakan variabel yang mempunyai korelasi dan interdependensi dengan faktor-faktor lain. Seperti dikemukakan Moh. Mahfud MD, bahwa hukum sesungguhnya tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum.²⁰⁹ Kekuasaan politiklah yang memiliki kepentingan tersebut. Kekuasaan politik tersebut duduk di dalam institusi untuk melakukan legislasi kepentingan. Jadi, kekuasaan politik dapat mempengaruhi hukum.²¹⁰

²⁰⁸ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2007, hlm. 18. (Pandangan Moh. Mahfud MD ini setidaknya menegaskan bahwa hukum memang tidak steril dari sub-sub sistem kemasyarakatan lainnya. Hukum selalu dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, yang akhirnya kerap kali mengintervensi terhadap pembuatan hukum dan proses penegakan hukum itu sendiri).

²⁰⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 9.

²¹⁰ Agung Yuriandi, *Perbandingan Teori Hukum Roscoe Pound & Friedrich Karl von Savigny dalam Pembentukan dipandang dari Perspektif Politik Hukum*, dalam

Penegakan hukum secara umum adalah suatu rangkaian kegiatan dalam rangka usaha pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum baik yang bersifat penindakan maupun pencegahan yang mencakup seluruh kegiatan baik teknis maupun administratif yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum sehingga dapat melahirkan suasana aman, damai dan tertib untuk mendapatkan kepastian hukum dalam masyarakat, dalam rangka menciptakan kondisi agar pembangunan di segala sektor itu dapat dilaksanakan oleh pemerintah.²¹¹

Sementara menurut Bagir Manan:²¹² “Menegakkan hukum berarti mempertahankan hukum (*rechthandhaving*) terhadap peristiwa pelanggaran atau kemungkinan pelanggaran atau kemungkinan pelanggaran hukum atau perbuatan melawan atau kemungkinan perbuatan melawan hukum. Menegakkan hukum hendaknya tidak hanya dimaksudkan untuk mempertahankan hukum dalam arti tindakan represif semata, tetapi juga mencakup tindakan preventif, yang dapat dilakukan dengan sistem kontrol, supervisi, memberi kemudahan dan penghargaan (*reward*) bagi mereka yang menjalankan atau menaati hukum”.

<http://amlsk.wordpress.com/2008/12/27/perbandingan-teori-hukum-roscoe-pound-friedrich-karl-von-savigny-dalam-pembentukan-dipandang-dari-perspektif-politik-hukum/>, di akses tanggal 14 Januari 2021.

²¹¹ Filzaatika, *Penegakan Hukum di Indonesia*, diakses pada tanggal 14 Januari 2021.

²¹² Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa Suatu Pencarian*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005. hlm. 33-34.

Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum yang demikian itu mempunyai arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya untuk menegakkan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya.²¹³

Dalam rangka menegakkan hukum setidaknya ada 3 (tiga) hal yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Hukum dan keadilan merupakan dua kata kunci yang tidak dapat dipisahkan. Oleh karena itu, Satjipto Rahardjo dalam bukunya “Masalah Penegakan Hukum”, menyatakan bahwa penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum.²¹⁴ Sudikno Mertokusumo lebih lanjut menjelaskan, melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Hukum harus dilaksanakan

²¹³ Filzaatika, *Penegakan Hukum di Indonesia*, dalam <http://filzaatika.blogspot.com/2012/03/penegakan-hukum.html>, diakses pada tanggal 14 Januari 2021.

²¹⁴ Risalah Hukum Fakultas Hukum Unmul, *Matinya Hukum dalam Proses Penegakan Hukum di Indonesia*, Vol. 7 No. 1. , hlm. 35.

dan ditegakkan. *Fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia ini akan runtuh hukum harus ditegakkan).²¹⁵

Hukum sudah seharusnya dibicarakan dalam konteks manusia. Membicarakan hukum tidak berada pada ruang yang kosong, yang hanya berkuat pada teks dan peraturan. Pembicaraan hukum harus dilakukan secara benar dan utuh, sehingga sosok hukum tidak menjadi kering karena ia dilepaskan dari konteks dan dimensi manusia.²¹⁶

Soetandyo Wignjosoebroto pun menjabarkan:²¹⁷

“Adalah suatu kekeliruan apabila upaya mengefektifkan bekerjanya hukum-atau yang diistilahi “menegakkan hukum”orang yang hanya berkonsentrasi pada kerja memperbaiki atau mengamandemen hukum perundang-undangannya saja tanpa membenahi struktur organisasi yang ada pada sistem hukum nasional. Demikian juga permasalahannya, apabila dalam kerja-kerja penegakan hukum orang hanya berkonsentrasi pada intensi kekuatan struktural dan mengabaikan interpretasi kultural para insan pencari keadilan, *vise versa*.”

Lebih lanjut dikatakan:²¹⁸ “Diartikan secara luas, dengan demikian upaya penegakan hukum tidak lagi harus dibataskan hanya pada kerja-kerja polisionil-yang di dalam

²¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2008, hlm. 160.

²¹⁶ Risalah Hukum Fakultas Hukum Unmul, *Matinya Hukum dalam Proses Penegakan Hukum di Indonesia*, Vol. 7 No. 1. , hlm. 35.

²¹⁷ Soetandyo Wignjosoebroto, *Bunga Rampai 2012 : Dilalektika Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia*, hlm. 4-5.

²¹⁸ *Ibid.*, hlm. 4-5.

bahasa Inggris disebut "*legal enforcement*"-melainkan kerja mereformasi sistem hukum. Kerja reformasi hukum ini pun sudah semestinya tak cuma dibataskan pada memperbaharui hukum undang-undang semata-yang di dalam bahasa Inggris disebut *legal reform*, melainkan *law reform*. Adapun yang tercakup dalam pengertian *law reform* ini, yang juga akan mencakup apa yang disebut *judicial reform*, ialah seluruh proses yang dijalani untuk menelaah seluruh aspek sistem perundang-undangan yang ada, dalam rangka upaya mengefektifkan perubahan di dalam sistem hukum yang ada demi tertingkatkannya efisiensi sistem dalam fungsinya memberikan layanan kepada khalayak ramai yang tengah mencari keadilan."

Sesungguhnya sudah sejak lama Friedrich von Savigny mengingatkan para pembentuk kitab undang-undang Perancis (1814), bahwa hukum itu tak bisa dibuat berdasarkan rasionalitas para elit, karena pada esensinya hukum itu sebenar-benarnya berada dan terbentuk bersama kehidupan bangsa itu sendiri.

Dengan demikian, penegakan hukum pada prinsipnya harus dapat memberi manfaat atau berdaya guna (*utility*) bagi masyarakat, namun di samping itu masyarakat juga mengharapkan adanya penegakan hukum untuk mencapai suatu keadilan. Kendatipun demikian tidak dapat kita pungkiri, bahwa apa yang dianggap berguna (secara sosiologis) belum

tentu adil, begitu juga sebaliknya apa yang dirasakan adil (secara filosofis), belum tentu berguna bagi masyarakat.²¹⁹

b. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Sebagaimana telah disinggung di muka bahwa mengefektifkan penegakan hukum tentu tidak akan dapat dipisahkan dari faktor-faktor lain yang mempengaruhinya. Adapun faktor yang terkait yang menentukan proses penegakan hukum itu sebagaimana yang diungkapkan oleh Lawrence M. Friedman, yaitu komponen substansi, struktur dan kultur. Beberapa komponen tersebut termasuk ruang lingkup bekerjanya hukum sebagai suatu sistem. Kesemua faktor tersebut akan sangat menentukan proses penegakan hukum dalam masyarakat dan tidak dapat dinafikan satu dengan yang lainnya. Kegagalan pada salah satu komponen akan berimbas pada faktor lain.²²⁰

Lebih lanjut Friedman menjelaskan bahwa:²²¹

“Substansi hukum biasanya menyangkut aspek-aspek peraturan hukum atau peraturan perundang-undangan, sedangkan struktur hukum lebih mengarah kepada aparatur serta sarana dan prasarana hukum itu sendiri. Sementara budaya hukum adalah menyangkut perilaku masyarakatnya.

²¹⁹ Syafruddin Kalo, *Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa Keadilan Masyarakat : Suatu Sumbangan Pemikiran*. Imam Sukadi, “*Matinya Hukum dalam Proses Penegakan Hukum di Indonesia*”, Risalah Hukum Fakultas Hukum Unmul, Juni 2011 Hal.34-36 Vol. 7, No. 1.

²²⁰ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI : Posisi dan Fungsinya... op.cit.*, hlm.1.

²²¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 1.

Karenanya untuk mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum yang demikian itu, diperlukan baik norma-norma hukum atau peraturan perundang-undangan, juga aparaturnya pengemban dan penegak hukum yang profesional, berintegritas, dan disiplin yang didukung oleh sarana dan prasarana hukum serta perilaku hukum masyarakat.”

Membicarakan tentang penegakan hukum tentu tidak akan dapat menegasikan dari hakikat hukum itu sendiri. Hukum adalah sarana yang didalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Kandungan hukum ini bersifat abstrak. Sehingga penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu menjadi kenyataan. Seperti dikatakan Soerjono Soekanto bahwa secara konseptual penegakan hukum adalah kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai “*social engineering*”), memelihara dan mempertahankan (sebagai “*social control*”) kedamaian pergaulan hidup.²²²

Penegakan hukum secara konkret tidak lain adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana

²²² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara... op.cit.*, hlm.291-292.

seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara yang berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin diataatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal tidak lain adalah suatu bentuk penegakan hukum.²²³ Dengan kata lain, penegakan hukum pada hakekatnya mengandung supremasi nilai substansial, yaitu keadilan.²²⁴ Itulah kiranya kenapa kemudian Jimly Asshidiqqie membedakan antara penegakan hukum dan penegakan keadilan.

Penegakan hukum sebagai suatu proses sudah barang tentu melibatkan banyak hal. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum, sebagaimana dikatakan oleh Soejono Soekanto ada 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:²²⁵

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

²²³ Imam Sukadi, *Matinya Hukum dalam Proses Penegakan Hukum... op.cit.*, hlm. 34-36.

²²⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara... op.cit.*, hlm. 293.

²²⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi... op.cit.*, hlm. 9.

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum. Pada tulisan lain, Soerjono Soekanto mengatakan bahwa agar hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dalam hubungan antara empat faktor, yakni:²²⁶

1. Hukum atau peraturan itu sendiri. Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang kehidupan tertentu. Kemungkinannya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada ketidakserasian antara hukum tercatat dengan hukum kebiasaan, dan seterusnya.
2. Mentalitas petugas yang menegakan hukum. Penegak hukum antara lain mencakup hakim, jaksa, pembela, petugas pemasyarakatan, dan seterusnya. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, akan tetapi

²²⁶ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara... op.cit., hlm. 293-294.

mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum.

3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegakknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai (dalam ukuran tertentu), maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.
4. Kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat.

J.B.J.M. ten Berge pun menyebutkan beberapa aspek yang harus diperhatikan atau dipertimbangkan dalam rangka penegakan hukum, yaitu:

1. Suatu peraturan harus sedikit mungkin membiarkan ruang bagi perbedaan interpretasi.
2. Ketentuan perkecualian harus dibatasi secara minimal.
3. Peraturan harus sebanyak mungkin diarahkan pada kenyataan yang secara objektif dapat ditentukan.
4. Peraturan harus dapat dilaksanakan oleh mereka yang terkena peraturan itu dan mereka yang dibebani dengan tugas penegakan hukum.

Keberhasilan penegakan hukum pada dasarnya dipengaruhi oleh beberapa faktor, dimana faktor-faktor ini mempunyai hubungan yang erat dan saling mempengaruhi antara satu dengan lainnya.

Menurut Soerjono Soekanto, faktor-faktor tersebut adalah:²²⁷

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum, yang meliputi aparat ataupun lembaga yang membentuk dan menerapkan hukum;
3. Faktor sarana pendukung penegakan hukum;
4. Faktor Masyarakat;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada manusia dan pergaulan hidup.

Secara substansial, munculnya ide penegakan hukum sesungguhnya merupakan sarana perlindungan bagi kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang dilanggar harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Kepastian hukum tidak lain merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.²²⁸

Selanjutnya terkait kalahnya supremasi hukum dengan kekuasaan, sebagaimana dikatakan Mukthie Fadjar: “antara

²²⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi... op.cit.*, hlm. 5.

²²⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum... op.cit.*, hlm. 160.

keinginan untuk menegakkan supremasi hukum dan dominannya supremasi kekuasaan sering terjadi ketegangan dan tarik menarik yang berkecenderungan kalahnya supremasi hukum. Lebih-lebih pada masyarakat yang sedang dalam proses transisi menuju demokrasi yang kemudian memunculkan gagasan-gagasan tentang keadilan transisional (*transitional justice*).²²⁹

6. Teori Kelembagaan

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat.²³⁰ Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini. Sebenarnya, semua corak, bentuk, bangunan, dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respons negara dan para pengambil

²²⁹ Imam Sukadi, *Matinya Hukum dalam Proses Penegakan Hukum... op.cit.*, hlm. 34-36.

²³⁰ Stephen P. Robbins, *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, 3rd edition, Prentice Hall, New Jersey, 1990. dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 1

keputusan (*decision makers*) dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat negara yang bersangkutan. Karena kepentingan-kepentingan yang timbul itu berkembang sangat dinamis, maka corak organisasi negaranya juga berkembang dengan dinamikanya sendiri. Sebelum abad ke-19, sebagai reaksi terhadap kuatnya cengkaman kekuasaan para raja di Eropa, timbul revolusi di berbagai negara yang menuntut kebebasan lebih bebas bagi rakyat dalam menghadapi penguasa negara. Ketika itu, berkembang luas pengertian bahwa "*the least government is the best government*" menurut doktrin *nachwachtersstaat*.²³¹

Tugas negara dibatasi seminimal mungkin, seolah-olah cukuplah jika negara bertindak seperti hansip yang menjaga keamanan pada malam hari saja. Itulah yang dimaksud dengan istilah *nachwachtersstaat* (negara jaga malam). Namun, selanjutnya, pada abad ke-19 ketika dari banyak dan luasnya gelombang kemiskinan di hampir seluruh negara Eropa yang tidak terurus sama sekali oleh pemerintahan negara-negara yang diidealkan hanya menjaga penjaga malam itu, muncullah pandangan baru secara meluas, yaitu sosialisme yang menganjurkan tanggungjawab negara yang lebih besar untuk menangani soal-soal kesejahteraan masyarakat luas. Karena itu,

²³¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal. 58

muncul pula doktrin *welfare state* atau negara kesejahteraan dalam alam pikiran umat manusia.

Menurut doktrin *welfare state* (*welvaartsstaat*) atau negara kesejahteraan, negara diidealkan untuk menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Sampai pertengahan abad ke-20, umat manusia menyaksikan kecenderungan meluasnya dimensi tanggungjawab negara yang memberikan pembenaran terhadap gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (*intervensionist state*).

Menurut Gerry Stoker²³²

“both central and local government have encouraged experimentation with non-elected forms of government as a way encouraging the greater involvement of major private corporate sector companies, banks and building societies in dealing with problems of urban and economic decline.”

Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (lokal) sama-sama terlibat dalam upaya eksperimentasi kelembagaan yang mendasar dengan aneka bentuk organisasi baru yang diharapkan lebih mendorong keterlibatan sektor swasta dalam mengambil tanggungjawab yang lebih besar dalam mengatasi persoalan ekonomi yang terus menurun. Masalah sosial, ekonomi dan budaya yang dihadapi juga semakin kompleks, sehingga kita

²³² Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, The Macmillan Press, London, 1991, hal. 60-61. dalam Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 7

tidak dapat lagi hanya mengandalkan bentuk-bentuk organisasi pemerintahan yang konvensional untuk mengatasinya.

Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama;²³³

“**Pertama**, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). **Kedua**, melakukan pemantauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* pemerintah pusat. **Ketiga**, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.”

Corak dan struktur organisasi negara kita di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Banyak orang yang bingung dan tidak mengerti dengan pertumbuhan kelembagaan semacam ini. Beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut:²³⁴

a. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:

²³³ R. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Government of Britain*, Allen & Unwin, London, 1988. dalam Jimly Asshiddiqie, *loc.cit*

²³⁴ Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 24

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
 - 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 - 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
 - 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
 - 5) Mahkamah Konstitusi (MK);
 - 6) Mahkamah Agung (MA);
 - 7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
- c. Lembaga Negara dan Komisi - Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:
- 1) Komisi Yudisial (KY);
 - 2) Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
 - 3) Tentara Nasional Indonesia (TNI);
 - 4) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
 - 5) Komisi Pemilihan Umum (KPU);
 - 6) Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
 - 7) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;

- 8) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.
- d. Lembaga - Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang - undang, seperti:
- 1) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
 - 2) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
 - 3) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);
- e. Lembaga-lembaga dan komisi- komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
- 1) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
 - 2) Komisi Pendidikan Nasional;
 - 3) Dewan Pertahanan Nasional;
 - 4) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
 - 5) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
 - 6) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
 - 7) Badan Pertanahan Nasional (BPN);
 - 8) Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
 - 9) Lembaga Administrasi Negara (LAN);
 - 10) Lembaga Informasi Nasional (LIN).
- f. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi pada lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:

- 1) Menteri dan Kementerian Negara;
 - 2) Dewan Pertimbangan Presiden;
 - 3) Komisi Hukum Nasional (KHN);
 - 4) Komisi Ombudsman Nasional (KON);
 - 5) Komisi Kepolisian;
 - 6) Komisi Kejaksaan.
- g. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
- 1) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
 - 2) Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
 - 3) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
 - 4) BHMN Perguruan Tinggi;
 - 5) BHMN Rumah Sakit;
 - 6) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
 - 7) Ikatan Notaris Indonesia (INI);
 - 8) Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

Teori institusional (*Institutional Theory*) atau **teori kelembagaan** *core idea*-nya adalah terbentuknya organisasi oleh karena tekanan lingkungan institusional yang menyebabkan terjadinya institusionalisasi. Zukler (1987) dalam Donaldson (1995), menyatakan bahwa ide atau gagasan pada lingkungan institusional yang membentuk bahasa dan simbol

yang menjelaskan keberadaan organisasi dan diterima (*taken for granted*) sebagai norma-norma dalam konsep organisasi.²³⁵

Teori institusional pada cakupan organisasional memberi sumbangan pada hal keluasan hubungan, kesadaran akan saling ketergantungan, informasi dan pola-pola kompetisi, dan tentang perilaku penggabungan antar organisasi sebagai faktor yang menentukan sebuah organisasi beradaptasi, dalam konteks lingkungan yang kompleks dan tak terkendali.²³⁶

Teori Institusional telah muncul menjadi terkenal sebagai penjelas yang menguatkan, baik untuk tindakan-tindakan individu maupun organisasi yang disebabkan oleh faktor eksogen, faktor eksternal, faktor sosial, faktor ekspektesi masyarakat, dan faktor lingkungan. Teori Institusional ini mendefinisikan bahwa organisasi yang mengedepankan legitimasi akan memiliki kecenderungan untuk berusaha menyesuaikan diri pada harapan eksternal ataupun harapan sosial dimana organisasi tersebut berada.²³⁷

7. Teori Keadilan

Aristoteles menyatakan bahwa kata adil mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti menurut hukum dan apa yang sebanding, yaitu yang semestinya. Disini ditunjukkan bahwa seseorang dikatakan berlaku tidak adil apabila orang itu

²³⁵ <http://perilakuorganisasi.com/teori-institusional-institutional-theory-2.html> dikunjungi pada tanggal 23 Februari 2019

²³⁶ *ibid*

²³⁷ <http://eprints.umpo.ac.id/4025/3/BAB%20II.pdf> halaman 12

mengambil lebih dari bagian yang semestinya. Orang yang tidak menghiraukan hukum juga tidak adil, karena semua hal yang didasarkan kepada hukum dapat dianggap sebagai adil²³⁸

Aristoteles membedakan keadilan menjadi keadilan distributif, keadilan komutatif dan keadilan remedial. Adapun penjelasan atas hal tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Keadilan distributive adalah keadilan yang memberikan kepada setiap orang berdasarkan profesinya atau jasanya. Pembagian barang-barang dan kehormatan pada masing-masing orang sesuai dengan statusnya dalam masyarakat. Keadilan ini menghendaki orang-orang yang mempunyai kedudukan yang sama memperoleh perlakuan yang sama pula di hadapan hukum.
- b. Keadilan komutatif, yaitu keadilan yang memberikan hak kepada seseorang berdasarkan statusnya sebagai manusia.
- c. Keadilan remedial, yaitu menetapkan kriteria dalam melaksanakan hukum sehari-hari, yaitu kuta harus mempunyai standar umum untuk memulihkan akibat tindakan yang dilakukan orang dalam hubungannya satu sama lain. Sanksi pidana yang dijatuhkan, memulihkan yang telah dilakukan oleh pembuat kejahatan dang anti rugi memulihkan kesalahan perdata. Standar tersebut diterapkan tanpa membeda-bedakan orang.²³⁹

²³⁸ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2006, Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.156

²³⁹ Zainuddin Ali, 2010, Filsafat Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, hal.51

Keadilan merupakan hal yang penting, hal ini sejalan dengan pemikiran Rawls yang mengatakan perlu ada keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama. Bagaimana ukuran dari keseimbangan itu harus diberikan, itulah yang disebut dengan keadilan. Keadilan merupakan nilai yang tidak dapat ditawar-tawar karena hanya dengan keadilanlah ada jaminan stabilitas hidup manusia.²⁴⁰

Keadilan didasarkan pada nilai, norma dan moralitas masyarakat setempat. Masyarakat memiliki prosedur dan mekanisme sendiri dalam menyelesaikan setiap konflik yang muncul. Beberapa yang berkembang dan sudah menjadi rujukan kolektif adalah melalui jalan musyawarah, mediasi, remedial, negosiasi, antar pihak-pihak yang berselisih atau berkonflik.²⁴¹

Jika diterapkan pada fakta struktur dasar masyarakat, prinsip-prinsip keadilan harus mengerjakan dua hal yakni:

- a. Prinsip keadilan harus memberikan penilaian konkret tentang adil tidaknya institusi-institusi dan praktik-praktik institusional.
- b. Prinsip-prinsip keadilan harus membimbing kita dalam perkembangan kebijakan-kebijakan dan hukum untuk mengoreksi ketidakadilan dalam struktur dasar masyarakat tertentu.²⁴²

²⁴⁰ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, Op.cit, hal. 161.

²⁴¹ Umar Sholehudin, 2011, Hukum & Keadilan Masyarakat Perspektif Kajian Sosiologi Hukum, Setara, Malang, hal 23.

²⁴² Darji Darmodiharjo dan Shidarta, Op.cit, hlm. 163

Semua orang mempunyai kemauan mewujudkan suatu aturan masyarakat yang adil sehingga keadilan itu yang menjadi fokus utama pembentukan undang-undang, yang harus sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan di satu pihak dan di pihak lain dengan tujuan yang sama.²⁴³

Dalam penelitian ini teori keadilan yang digunakan adalah teori keadilan restoratif . Mengambil pengertian dari Surat Keputusan Bersama antara Ketua Mahkamah Agung RI, Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Menteri Hukum Dan Ham Republik Indonesia, Menteri Sosial Republik Indonesia dan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia, Keadilan Restorative (Restorative Justice) di artikan sebagai :

“Restorative Justice adalah suatu penyelesaian secara adil yang melibatkan pelaku, korban, keluarga mereka dan pihak lain yang terkait dalam suatu tindak pidana secara bersama-sama mencari penyelesaian terhadap tindak pidana tersebut dan implikasinya dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula.”

Jim Consedine seorang pelopor keadilan Restoratif, berpendapat “konsep keadilan retributive dan restitutif yang berlandaskan hukuman, balas dendam terhadap pelaku, pengasingan, dan perusakan harus digantikan oleh Keadilan

²⁴³ Zainuddin Ali, Op.cit. hlm.88

Restoratif yang berlandaskan rekonsiliasi, pemulihan korban, integrasi dalam masyarakat, pemafaan, dan pengampunan.²⁴⁴

Restorative Justice atau sering diterjemahkan sebagai Keadilan Restoratif, merupakan suatu model pendekatan yang muncul dalam era tahun 1960-an dalam upaya penyelesaian perkara pidana. Berbeda dengan pendekatan yang dipakai pada sistem peradilan pidana yang konvensional, pendekatan ini menitikberatkan pada adanya partisipasi langsung pelaku, korban dan masyarakat dalam proses penyelesaian perkara pidana.²⁴⁵

Secara hipotesis-teoritis, urgensi dipertimbangkannya keadilan restoratif sebagai sarana merespon kejahatan karena beberapa pertimbangan:²⁴⁶

- Peradilan pidana yang selama ini menjadi respon tunggal atas terjadinya kejahatan terbukti tidak mampu menekan angka kejahatan, bahkan kecenderungannya menjadi faktor kriminogen yang memicu naiknya angka kejahatan
- Mekanisme peradilan pidana sebagai respon tunggal atas terjadinya tindak pidana dirasakan dapat memberikan keseimbangan perlindungan khususnya antara pelaku, korban dan masyarakat. Orientasinya yang hanya ditujukan kepada pelaku menjadikan mekanisme peradilan pidana

²⁴⁴ Jim Consedine, *Restorative Justice : Healing the Effects of Crime*, (Lyttelton : Ploughshares Publications, 1995), hlm.11

²⁴⁵ Eva Achjani Zulfa, 2009, *Keadilan Restoratif*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta, hlm.2

²⁴⁶ Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2012, *Kebijakan Keberpihakan Hukum: Suatu Rekomendasi*, Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, hlm. 126

sebagai sarana yang berat sebelah yang cenderung memproduksi ketidakadilan

- Kegagalan Sistem Peradilan Pidana menekan laju kejahatan baik yang bersifat residiv maupun kejahatan yang dilakukan oleh pelaku pemula-mengindikasikan, bahwa peradilan tidak berfungsi secara baik sebagai sara penanggulangan kejahatan

Penanganan perkara pidana secara umum berbeda dengan pendekatan keadilan restoratif, dimana penanganan perkara pidana secara umum makna dari tindak pidana pada dasarnya menyerang terhadap individu, masyarakat dan hubungan kemasyarakatan, akan tetapi dalam pendekatan keadilan restoratif, korban utama atas terjadinya suatu tindak pidana bukanlah negara, sebagaimana dalam sistem peradilan pidana yang ada sekarang. Tahap penyidikan adalah tahap awal dari proses peradilan pidana. Pada tahap ini dimungkinkan bagi penyidik untuk meneruskan atau tidak meneruskan tindak pidana ke dalam proses peradilan pidana.²⁴⁷ Upaya mediasi penal sebagai perwujudan prinsip- prinsip restoratif justice dalam praktek sangat vital dilakukan terutama dalam proses penyidikan kepolisian dalam hal ini penyelesaian terhadap tindak pidana penganiayaan ringan. Apabila mediasi penal di tingkat penyidikan kepolisian berjalan dengan efektif, maka kasus yang masuk ke dalam sistem peradilan pidana menjadi lebih selektif (mencegah penumpukan perkara di pengadilan) dan penyelesaian dari tindak pidana memenuhi rasa keadilan bagi korban,

²⁴⁷ Agustinus Pohan, dkk, 2012, Hukum Pidana dalam Perspektif, Pustaka Larasan, Denpasar, hlm.324

pelaku maupun masyarakat (keadilan substantif). Keadilan substantif adalah keadilan yang ukurannya bukan kuantitatif sebagaimana yang muncul dalam keadilan formal, tetapi kualitatif yang didasarkan pada moralitas publik dan nilai-nilai kemanusiaan yang mampu memberikan kepuasan dan kebahagiaan bagi masyarakat.²⁴⁸

Berbagai teori berkaitan dengan sistem peradilan pidana (criminal justice system). Ada yang menggunakan pendekatan dikotomi dan atau pendekatan trikotomi.²⁴⁹ Pendekatan dikotomi umumnya digunakan oleh teoritis hukum pidana di Amerika Serikat.

Herbert Packer, seorang ahli hukum dari Universitas Stanford, menggunakan pendekatan normatif yang berorientasi pada nilai-nilai praktis dalam melaksanakan mekanisme proses peradilan pidana. Terdapat dua model dalam pendekatan dikotomi. Pertama, crime control model, pemberantasan kejahatan merupakan fungsi terpenting dan harus diwujudkan dari suatu proses peradilan pidana, sehingga perhatian utama harus ditujukan pada efisiensi proses peradilan pidana.²⁵⁰

Titik tekan pada model ini adalah efektifitas, yaitu kecepatan dan kepastian. Pembuktian kesalahan tersangka sudah diperoleh di dalam proses pemeriksaan oleh petugas kepolisian. Presumption of guilty digunakan untuk mempercepat memproses tersangka atau terdakwa ke sidang pengadilan. Nilai-nilai yang melandasi crime control model

²⁴⁸ Umar Sholehudin, 2011, Hukum dan Keadilan Masyarakat, Setara Press, Malang, hlm.59

²⁴⁹ Romli Atmasasmita, Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi, Mandar Maju, Bandung 1995

²⁵⁰ *ibid*

adalah tindakan represif terhadap suatu tindakan kriminal merupakan fungsi terpenting dari suatu proses peradilan.

Perhatian utama harus ditujukan kepada efisiensi dari suatu penegakan hukum untuk menyeleksi tersangka, menetapkan kesalahannya dan menjamin atau melindungi hak tersangka dalam proses peradilan. Proses criminal penegakan hukum harus dilaksanakan berlandaskan prinsip cepat dan tuntas, dan model yang dapat mendukung proses penegakan hukum tersebut adalah model administratif dan merupakan model manajerial. Asas praduga tak bersalah akan menyebabkan sistem ini dilaksanakan secara efisien. Proses penegakan hukum harus menitikberatkan kepada kualitas temuan-temuan fakta administratif, oleh karena temuan tersebut akan membawa ke arah pembebasan seorang tersangka dari penuntutan, atau kesediaan tersangka menyatakan dirinya bersalah.

Kedua due process model, model ini menekankan seluruh temuan-temuan fakta dari suatu kasus, yang harus diperoleh melalui prosedur formal yang sudah ditetapkan oleh undang-undang. Setiap prosedur adalah penting dan tidak boleh diabaikan, melalui suatu tahapan pemeriksaan yang ketat mulai dari penyidikan, penangkapan, penahanan dan peradilan serta adanya suatu reaksi untuk setiap tahap pemeriksaan, maka dapat diharapkan seorang tersangka yang nyata-nyata tidak bersalah akan dapat memperoleh kebebasan dari tuduhan melakukan kejahatan.

Presumption of innocence merupakan tulang punggung model ini.²⁵¹ Adapun nilai-nilai yang melandasi due process model adalah mengutamakan, formal-adjudicative dan adversary fact findings, hal ini berarti dalam setiap kasus tersangka harus diajukan ke rnuka pengadilan yang tidak memihak dan diperiksa sesudah tersangka rmemperoleh hak yang penuh untuk rnengajukan pembelaannya. Menekankan pada pencegahan dan menghapuskan sejauh mungkin kesalahan rnekanisme administrasi dan peradilan.

Proses peradilan harus dikendalikan agar dapat dicegah penggunaannya sarnpai pada titik optimum karena kekuasaan cenderung disalahgunakan atau memilih potensi untuk menempatkan individu pada kekuasaan yang koersif dari Negara. Memegang teguh doktrin legal audit yaitu: seorang dianggap bersalah apabila penetapan kesalahannya dilakukan secara prosedural dan dilakukan oleh mereka yang memiliki kewenangan untuk tugas itu.

Seseorang tidak dapat dianggap bersalah sekalipun kenyataan akan memberatkan jika perlindungan hukum yang diberikan undang-undang kepada orang yang bersangkutan tidak efektif. Penetapan kesalahan seseorang hanya dapat dilakukan oleh pengadilan yang tidak memihak. Gagasan persamaan di muka hukum lebih diutamakan. Lebih mengutamakan kesusilaan dan kegunaan sanksi pidana.

Konsep due process model, sangat menjunjung tinggi supremasi hukum, dalam perkara pidana tidak seorang pun berada dan

²⁵¹ *ibid*

menempatkan diri di atas hukum. Setiap penegakan hukum harus sesuai dengan persyaratan konstitusional, harus menaati hukum, serta harus menghormati the right of self incrimination. Tidak seorangpun dapat dipaksa menjadi saksi yang memberatkan dirinya dalam suatu tindak pidana. Dilarang mencabut, menghilangkan hak hidup, kemerdekaan, atau harta benda tanpa sesuai dengan ketentuan hukum acara.

Setiap orang harus "terjamin hak terhadap diri, kediaman, surat-surat atas pemeriksaan dan penyitaan yang tidak beralasan. Hak konfrontasi dalam bentuk pemeriksaan silang dengan orang yang menuduh atau melaporkan, Hak memperoleh pemeriksaan yang cepat, Hak perlindungan yang sama dan perlakuan yang sama dalam hukum, Hak mendapat bantuan penasihat hukum."²⁵²

Pendekatan trikotomi, diperkenalkan oleh Denis Szabo, Direktur the International Centre for Comparative Criminology, the University of Montreal, Canada dalam Konperensi UNAFEI di Fuchu, Tokyo, Jepang bulan Desember 1982.²⁵³ Terdapat tiga model dalam pendekatan trikotomi. Pertama, medical model, pendekatan ini berawal dari ajaran Lombroso, yang menyatakan penjahat merupakan seorang yang memiliki kepribadian yang menyimpang, dan disebut sebagai orang yang sakit. Oleh karena itu, sistem peradilan pidana harus menjadi terapi, sehingga pelaku kejahatan rnenjadi manusia yang normal.

²⁵² M. Yahya Harahap, Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan, Sinar Grafika, Jakarta 2000

²⁵³ Romli Atmasasmita, "Kapita ..." Op. Cit., hal. 139

Pemikiran ini diperkuat teori social defence, yang dikemukakan oleh Grammatica yang menyatakan hukum perlindungan social harus menggantikan hukum pidana yang ada sekarang, dalam tulisan berjudul *La lotta contra la pena* sehingga seorang pelaku tindak pidana diintegrasikan kembali dalam masyarakat bukan diberi pidana terhadap perbuatannya,²⁵⁴ dan di perbaharui oleh Marc Ancel.

Kedua justice model, model ini melakukan pendekatan pada masalah- masalah kesusilaan, kemasyarakatan, dan norma-norma hukum serta pengaru- pengaruh sistem peradilan pidana. Pendekatan justice model, diperkenalkan oleh Norval Morris, dengan suatu pemikiran yang bertitik tolak pada mekanisme peradilan dan perubahan hukuman.

Model ini melakukan re-evaluasi terhadap hasil-hasil administrasi peradilan pidana dan memberikan perhatian khusus pada sanksi pidana, moral dan social cost untuk mencapai tujuan pencegahan dan perlindungan atas masyarakat dari kejahatan.

Ketiga model gabungan, dari preventive model dan justice model. Model ini menitik beratkan pada kompensasi atas korban-korban kejahatan. Dasar pemikiran ini menempatkan Negara selain sebagai pemberantas kejahatan dan perlindungan masyarakat juga memberikan jaminan sosial yang di peroleh dari pendapatan Negara dari sektor pajak.

²⁵⁴ Barda Nawawi Arief, kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan, Program Magister Ilmu Hukum Undip, Semarang: BP Undip, 1994

Muladi mengemukakan, bahwa dari teori-teori system peradilan pidana dengan berbagai bentuk model pendekatannya, untuk konteks diindonesia yang cocok adalah model yang mengacu kepada daad-dader strafrechf, atau model keseimbangan kepentingan. Model ini merupakan model yang realistik, yang memperhatikan pelbagai kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum pidana yaitu kepentingan negara, kepentingan umum, kepentingan pelaku tindak pidana dan kepentingan korban kejahatan.

8. Teori Kewenangan

Dalam konsep Hukum Tata Negara, kewenangan atau wewenang dideskripsikan sebagai “rechtsmacht” (kekuasaan hukum). Dalam hukum publik, wewenang terkait kekuasaan,²⁵⁵ terdapat sedikit perbedaan antara kewenangan (Authority, gezag) adalah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif. Sedangkan wewenang (competence, bevoegdheid) hanya mengenai suatu “onderdeel” (bagian) tertentu dari kewenangan. Kewenangan dalam bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili lazim disebut kompetensi atau yurisdiksi.

Wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu: *pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.*

Komponen pengaruh dimaksudkan, bahwa penggunaan

²⁵⁵ Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, Yuridika, Volume No.5 & 6, Tahun XII, September-Desember, 1997, hal.1 dalam <https://e-journal.unair.ac.id/YDK/article/view/5769>

wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; komponen dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas; dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standart yang jelas (untuk wewenang umum), dan standart khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.²⁵⁶

Setiap penggunaan wewenang harus memiliki dasar legalitas di dalam hukum positif untuk mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang. Penggunaan wewenang pemerintahan selalu dalam batas-batas yang ditetapkan sekurang-kurangnya oleh hukum positif. Dalam kaitannya dengan konsep negara hukum, penggunaan Kewenangan tersebut dibatasi atau selalu tunduk pada hukum yang tertulis maupun tidak tertulis,²⁵⁷ yang selanjutnya untuk hukum tidak tertulis di dalam hukum pemerintahan di Indonesia disebut dengan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, yang berbunyi : “Negara hukum adalah Negara yang dalam segala aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan

²⁵⁶ Indroharto, Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal.68

²⁵⁷ Ibid, hal.69

pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan untuk meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan dan bertanggung jawab”.

Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudisial adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kekuasaan merupakan suatu kemampuan individu atau kelompok untuk melaksanakan kemauannya meskipun menghadapi pihak lain yang menentangnya.²⁵⁸

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan Keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi:²⁵⁹

- a. Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini di tunjukan dalam

²⁵⁸ Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi, Kencana Pranadamedia Groub, Jakarta, cet-ke 6, 2014, hal.73

²⁵⁹ HD Van Wijk/Willem Konijnenbelt, Hoofdstukken Van Administratief Recht, Vugas'Gravenhage, hal.129, Dikutip dari Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi, Rajawali Prees, Jakarta, 2010, hal. 102

wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undang-undang dasar atau peraturan perundang-undangan.

- b. Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinil) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam penelitian teori ini penulis juga menggunakan Teori Hukum Responsif Philippe Nonet – Philip Selznick dan Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo, dimana dalam dua teori tersebut pada pokoknya menilai bahwa hukum dan penegak hukum sejatinya mengedepankan keadilan dan sigap terhadap perubahan sosial, hukum dan penegak hukum tidak dapat memiliki sifat rigid dan kaku, harus mengikuti perkembangan yang terjadi dimasyarakat.

9. Teori Hukum Responsif Philipe Nonet – Philip Selznick

Bagi penganut aliran positivisme atau analytical positivism atau *rechtsdogmatiek*, yang cenderung melihat bahwa hukum sebagai suatu yang otonom, tujuan hukum tidak lain dari sekedar mencapai/terwujudnya kepastian hukum.²⁶⁰ Dalam pandangan positivisme, penyimpangan terhadap undang-undang juga dianggap telah meniadakan kepastian hukum. Kesimpulan dari pendekatan ini adalah bahwa satu-satunya hukum yang diterima sebagai hukum merupakan tata hukum, sebab hanya hukum inilah dapat dipastikan kenyataannya.²⁶¹

Pandangan positivisme muncul akibat pengaruh perkembangan masyarakat modern yang ditandai oleh majunya tingkat sosial ekonomi sebagai akibat dari pesatnya industrialisasi. Cara berfikir masyarakat zaman modern terutama selama masa pencerahan, pada umumnya bersifat rasionalistis dan individualistis. Dalam rasionalisme itu orang berfikir dengan bertolak dari ide-ide yang umum, yang berlaku bagi semua manusia individual.²⁶²

Prof Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa,²⁶³ "*Masyarakat, terutama masyarakat modern, sangat membutuhkan adanya*

²⁶⁰ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hal 94

²⁶¹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982, halaman 128

²⁶² *Ibid*, Hal 104

²⁶³ Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, hal 133

kepastian dalam berbagai interaksi antara para anggotanya dan tugas itu diletakkan dipundak hukum. Kepastian hukum menjadi semacam idiologi dalam kehidupan ber hukum, sehingga diperlukan suatu pemahaman yang kritis mengenai kata tersebut. Dengan menjadi idiologi, terjadi kecenderungan untuk mencampuradukkan antara pernyataan dan kebenarannya”.

Kepastian hukum (*rechtssicherheit/ security/ rechtszekerheid*) adalah sesuatu yang baru, yaitu sejak hukum itu dituliskan, dicitifkan, dan menjadi publik, kepastian hukum menyangkut masalah "law being written down", bukan tentang keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum adalah *sicherheit des rechts selbst* (kepastian tentang hukum itu sendiri),²⁶⁴ sehingga terlihat bahwa hukum hadir bukan lagi untuk melayani masyarakat dan mendatangkan kesejahteraan bagi manusia, melainkan hadir demi dirinya sendiri.

Dalam perjalanannya, hukum seringkali tidak dapat menjawab masalah-masalah nyata yang ada di dalam masyarakat, bahkan terkadang hanya lebih menyerupai sebuah karya sastra yang indah bila dibaca namun tidak memiliki kemanfaatan sama sekali di dalam dunia nyata.

Ketika lembaga penegak hukum telah menerapkan hukum dengan cara-cara yang kaku dan *rigid* maka dapat dipastikan

²⁶⁴ *Ibid*, hal 135-136

bahwa esensi tujuan hukum pada segi yang lain akan sulit diwujudkan, oleh karena tujuan hukum tidak hanya ingin mencapai kepastiannya, tetapi juga bertujuan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan secara konkrit dalam masyarakat.

Philippe Nonet dan Philip Selznick (Nonet-Selznick) dalam teorinya yang dikenal dengan teori hukum responsif, menempatkan hukum sebagai sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik. Sesuai dengan sifatnya yang terbuka, maka hukum mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan-perubahan sosial demi mencapai keadilan dan emansipasi publik.²⁶⁵ Emansipasi publik disini dalam hal fungsi regulatif dari hukum responsif, yakni proses mengelaborasi dan mengoreksi kebijakan-kebijakan yang dibutuhkan untuk merealisasikan tujuan hukum sebagai mekanisme untuk mengklarifikasi kepentingan publik.²⁶⁶

Dalam teori hukum responsif yang dikemukakan Nonet-Selznick, hukum dituntut menjadi sistem yang terbuka dalam perkembangan yang ada dengan mengandalkan keutamaan tujuan (the sovereignty of purpose), yaitu tujuan sosial yang ingin dicapainya serta akibat-akibat yang timbul dari bekerjanya

²⁶⁵ Bernart L. Tanya, dkk, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hal 239

²⁶⁶ Philippe Nonet – Philip Selznick. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Hukum responsive*, Penerbit Nusa Media, Bandung, hal 119

hukum itu.²⁶⁷ Oleh karena itu maka dalam doktrinnya Nonet-Selznick mengemukakan, **pertama**, hukum itu harus fungsional, pragmatik, bertujuan dan rasional. **Kedua**, kompetensi menjadi patokan evaluasi terhadap semua pelaksanaan hukum.²⁶⁸ Karena kompetensi sebagai tujuan berfungsi sebagai norma kritik, maka tatanan hukum responsif menekankan :²⁶⁹

1. keadilan substantif sebagai dasar legitimasi hukum.
2. peraturan merupakan sub-ordinasi dari prinsip dan kebijakan.
3. pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat.
4. penggunaan diskresi sangat dianjurkan dalam pengambilan keputusan hukum dengan tetap berorientasi pada tujuan.
5. memupuk sistim kewajiban sebagai ganti sistim paksaan.
6. moralitas kerjasama sebagai prinsip moral dalam menjalankan hukum.
7. kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat.
8. penolakan terhadap hukum harus dilihat sebagai gugatan terhadap legitimasi hukum.
9. akses partisipasi publik dibuka lebar dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial.

²⁶⁷ Bernart L Tanya, dkk, OpCit, Halaman 239

²⁶⁸ *Ibid*, hal 240

²⁶⁹ *Ibid*, hal 240 - 241

Teori ini menarik sebagai landasan kajian terhadap *criminal justice system* yang berorientasi untuk keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat,

10. Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo

Dinamika kehidupan diatas menurut Satjipto Rahardjo, muncul karena situasi yang lama sudah tidak memadai lagi dan tidak mampu mewadahi kehidupan yang berubah.²⁷⁰ Oleh karenanya dalam dinamika kehidupan masyarakat tersebut, menurut Satjipto Rahardjo, baik dalam dunia pemikiran maupun praktik, hukum selalu mengalami perubahan dan perkembangan. Teori lama ditinggalkan untuk menemukan penjelasan yang lebih baru. Praktik lama ditinggalkan, karena menjadikan hukum tidak mampu menyalurkan proses-proses dalam masyarakat secara produktif.²⁷¹

Dari keadaan tersebut, dalam pemikiran Satjipto Rahardjo diperlukan hukum yang progresif, yaitu cara ber hukum yang memiliki karakteristik sebagai berikut:²⁷²

Pertama, paradigma hukum progresif adalah, bahwa hukum adalah untuk manusia. Pegangan, optik atau keyakinan dasar ini tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang sentral

²⁷⁰ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir (Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum)*, Buku Kompas, Jakarta, 2007, hal 146

²⁷¹ *Ibid*, hal 146-147

²⁷² *Ibid*, hal 139-144

dalam ber hukum, melainkan manusialah yang berada dititik pusat perputaran hukum;

Kedua, hukum progresif menolak untuk mempertahankan status quo dalam ber hukum. Mempertahankan status quo memberi efek yang sama seperti pada waktu orang berpendapat, bahwa hukum adalah tolok ukur untuk semuanya, dan manusia adalah untuk hukum;

Ketiga, hukum progresif memberikan perhatian besar terhadap peranan perilaku manusia dalam hukum. Peranan manusia disini merupakan konsekuensi terhadap pengakuan, bahwa sebaiknya kita tidak berpegangan secara mutlak kepada teks formal suatu peraturan.

Bagi hukum progresif, proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tetapi pada kreativitas perilaku hukum mengaktualisasi hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan (changing the law). Peraturan yang buruk, tidak harus menjadi penghalang bagi para pelakuhukum progresif untuk menghadirkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan,

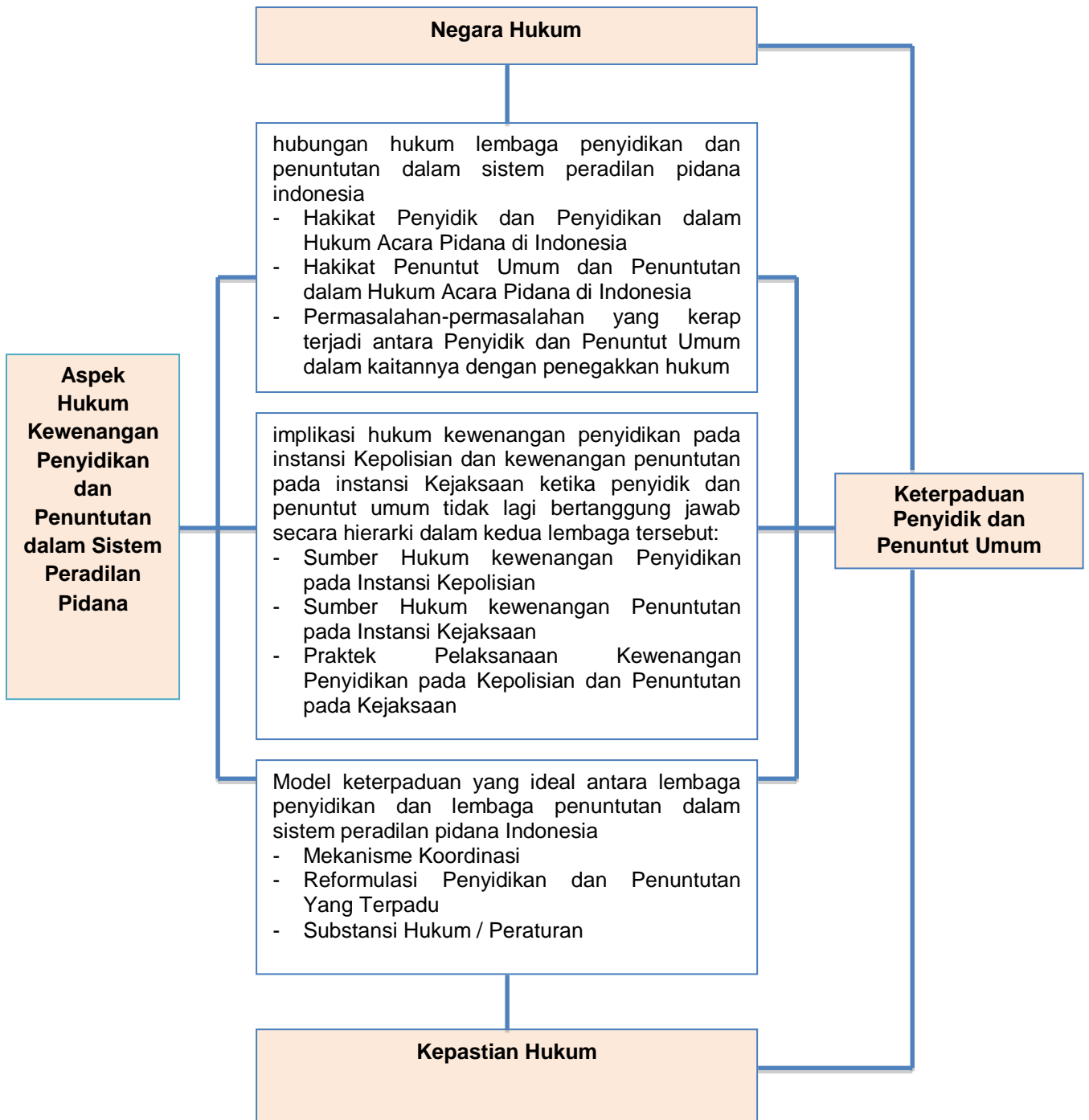
karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan.²⁷³

Secara filosofis gagasan hukum progresif memposisikan hukum senantiasa berfungsi sebagai solusi bagi masyarakatnya. Hukum harus 'turun' ke dalam relung hati rakyatnya guna menjadi penyelamat di tengah-tengah kesulitan yang dihadapi, hukum tidak boleh menempatkan diri berpihak pada golongan tertentu saja.²⁷⁴

²⁷³ Bernard L. Tanya, dkk, op.cit, hal 247

²⁷⁴ Kompas, Fokus, *Demokrasi Butuh Dukungan Hukum Progresif*, 22 Juni 2004 dalam Faisal, *OpCit* hal 30

BAGAN KERANGKA KONSEPTUAL



F. Definisi Opearsional

Untuk memberikan batasan terhadap istilah yang dimaksud dalam penelitian ini, maka dapat dikemukakan definisi operasional sebagai berikut:

1. Yang dimaksud dengan Lembaga Penyidikan disini adalah dibatasi hanya Penyidik yang berada pada Kepolisian Republik Indonesia:
2. Yang dimaksud dalam Lembaga Penuntutan disini adalah segenap komponen hukum pada Kejaksaan Republik Indonesia yang memiliki kewenangan melakukan penuntutan berdasarkan Undang-undang: