

---

# SOLUSI PROBLEMATIKA PENYIDIKAN DALAM KERANGKA EFEKTIVITAS SISTEM PERADILAN PIDANA DAN REKOMENDASI PEMBENTUKAN LEMBAGA “PENYIDIKAN LANJUTAN” DALAM PEMBAHARUAN KUHP

Widiada Gunakaya  
Dosen Tetap Sekolah Tinggi Hukum Bandung  
E-mail : wid\_cruzzo@yahoo.co.id

---

## *Abstract*

*Criminal Justice System is a method of crime prevention by means of the Criminal Code. The way it works by actualizing, concretizing, functionalizing, and operationalizing the provisions of the Criminal Law in a criminal justice mechanism. The goal is to solve crimes as quick as possible by completing criminal matters into submission. To achieve its objectives, the components must work together in a systemic justice in all phases of criminal justice. But at the level of investigation as a prejudice stage, found problems with noncompliance with the formal and substantive requirements of an investigation. Consequently action of "pre-accusation", and such incidents often occur repeatedly. The access; there is accumulation of matter at the level of investigation. On the other hand, in the case of certain crimes, the problem of authority is also investigating a collision occurred between the Police Investigator with the Civil Servant. Some policy-related legislative, even eliminate the authority of the Police as an investigator. Problem solving of legal problems over the required solution. First of juridik investigation techniques while referring to the "legislated" environment, applying the principle of due process of law and not marginalize the living law. Second, in order to reform the Criminal Procedure Code recommended a procedural policy of "Institute of Advanced Investigation" to meet the speedy trial principle in the framework of effectiveness of Criminal Justice System.*

**Keywords:** *Criminal Justice System – Investigation - "Institute for Advanced Investigation".*

---

## **A. Pendahuluan**

Sudah menjadi rahasia umum, bahwa di dalam praktik peradilan telah terjadi ketidakkompakkan hubungan kerja antara lembaga kepolisian dengan kejaksaan dalam hal mengemban fungsi penyidikan, sehingga dapat menghambat keberhasilan proses peradilan pidana. Peristiwa saling menyalahkan memang kerap kali terjadi antara kedua lembaga tersebut. Tidak jarang muncul kritikan, bahwa penyidik Polri yang telah diberikan kewenangan penyidikan untuk semua tindak pidana

dianggap kurang mampu (mungkin yang dimaksud adalah kurang profesional, kurang terlatih atau kurang memahami hukum), karena berkas penyidikan sering dianggap kurang lengkap sehingga pada tahap prapenuntutan, penuntut umum terpaksa “mengulangalikkan” berkas penyidikan tersebut. Akibatnya semakin banyak kasus kejahatan yang tidak terselesaikan oleh proses peradilan pidana karena “ketidakmampuan” penyidik. Bagi penyidik “pengulangalikkan” berkas penyidikan itu dipandang sebagai :

“penuntut umum hanya mencari-cari kesalahan penyidik”. Akhirnya kejadian seperti itu menimbulkan kesan, bahwa telah terjadi “rebutan” kewenangan antara polisi dengan jaksa dalam mengemban fungsi penyidikan. Sebenarnya masih banyak lagi nada-nada sumbang yang dialamatkan pada kedua lembaga tersebut (sebetulnya termasuk pengadilan juga), tapi tidak apa-apa, biarlah “anjing terus menggonggong yang penting kafillah tetap berlalu”.

Terlepas dari itu semua, pasti ada permasalahan-permasalahan krusial yang segera perlu disiasati dalam rangka pembaharuan KUHAP. Memang adalah suatu hal yang sangat lucu, pada tataran “*das sein*” dalam Sistem Peradilan Pidana, justru terdapat kinerja yang tidak sinerjik, tidak koordinatif dan tidak serasi. Padahal pada tataran “*das sollen*” yang sudah seharusnya diresapi, bahwa menyadari diri sebagai subsistem yang bekerja di dalam kerangka sistem, maka masing-masing subsistem harus menyadari pula bahwa dirinya merupakan satu kesatuan (*wholiness*). Oleh karena itu mutlak harus tercipta hubungan kinerja yang kondusif, sinerjik, koordinatif dan serasi. Apabila tidak, akan timbul kerugian-kerugian bagi masing-masing subsistem peradilan pidana yang berkisar pada:<sup>1</sup>

1. Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka;
2. Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi (sebagai subsistem); dan
3. Karena tanggungjawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.

Berdasarkan hal di atas, penanggulangan kriminalitas khusus dengan menggunakan sarana penal melalui proses peradilan pidana,<sup>2</sup> menuntut tindakan-tindakan sinergis yang bersifat *teknis yuridis* dari semua unsur yang terlibat di dalam Sistem Peradilan Pidana. Sehubungan dengan penegasan di atas, khususnya terhadap penggunaan Sistem Peradilan Pidana sebagai sarana penal dalam penanggulangan kejahatan, seyogyanya sarana ini dikembangkan sedemikian rupa namun tetap mensinergikan dengan perkembangan *politik, ekonomi, sosial dan budaya*. Hal ini sangat relevan dikemukakan, mengingat peradilan pidana itu sendiri sebagai suatu

<sup>1</sup> Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 142.

<sup>2</sup> Sistem Peradilan Pidana sesungguhnya merupakan konsekuensi logis digunakannya pendekatan kebijakan dengan mengaplikasikan sarana penal dalam metode penanggulangan kejahatan. Metode demikian ini di dalam *disiplin ilmu penanggulangan kejahatan* dikenal dengan istilah “*Kebijakan Kriminal*” dengan menggunakan sarana penal (di samping sarana nonpenal). Namun demikian, ditinjau dari sudut multi disipliner, aplikasi dari metode Kebijakan Kriminal baik melalui sarana penal (Sistem Peradilan Pidana) maupun nonpenal dalam rangka menghadapi “tatanan ekonomi internasional baru”, tidak hanya mempertimbangkan dari sudut teknik yuridis semata-mata, tetapi juga disinergikan dengan kenyataan *politik, ekonomi, sosial dan budaya* dari suatu negara. Salah satu Deklarasi Kongres PBB ke 6 Tahun 1980 menyatakan: “*Crime prevention and criminal justice should be considered in the context of economic development, political system, social and cultural values and social change, as well as in the context of the new international economic order*”.

---

**sistem**, eksistensinya sama sekali tidak dapat dilepaskan dari sistem-sistem yang lain, seperti **sistem hukum, politik, ekonomi** dan yang lainnya. Bahkan dipandang dari sudut sistem yang lebih besar, yakni **sistem sosial** sebagai **super sistem**, sistem-sistem tadi termasuk Sistem Peradilan Pidana hanyalah merupakan **sub-sub sistem** yang harus *berinteraksi, berinterrelasi, berintegrasi dan berinterdependensi* antara satu dengan yang lain. Mengapa hal di atas harus mendapat penegasan, karena Sistem Peradilan Pidana sering dipandang sebagai salah satu *subsistem* dari *sistem hukum*, bahkan lebih sempit lagi yaitu hanya dipandang sebagai **sistem yuridik** saja, sehingga urusan penanggulangan kejahatan hanya menjadi tugas para aparat hukum semata. Apabila pandangan ini diacu secara normatif, tentu influensitasnya akan berdampak terhadap keberhasilan *penggarapan tugas* dan *pencapaian tujuan* dari Sistem Peradilan Pidana sebagai sarana penal dalam Politik Kriminal.

Paradoks dengan paham di atas, maka dapat dikatakan, bahwa Sistem Peradilan Pidana sebenarnya menempati posisi strategis terutama dalam kerangka repesifitas dalam usaha penanggulangan kejahatan pada semua tahapan dari proses peradilan pidana. Keberhasilan penggarapan tugas dan pencapaian tujuan tersebut, akan sangat bergantung sekali

pada keberhasilan dari setiap tahapan dari proses peradilan pidana itu sendiri. Namun mengingat fokus bahasan dari tulisan ini penekanannya hanya di bidang penyidikan, maka tahapan-tahapan dari proses peradilan pidana lainnya tidak akan mendapat pembahasan lebih lanjut. Bagaimana upaya menyiasati permasalahan yang terjadi pada tahap penyidikan, solusinya akan dideskripsikan di bawah nanti.

Kejahatan ditanggulangi dengan menggunakan sarana penal,<sup>3</sup> dilakukan dengan cara **mengaktualisasikan, mengkonkretkan, memfungsionalisasikan, mengoperasionalkan** Hukum Pidana itu sendiri dalam suatu *mekanisme peradilan pidana*, sehingga hukum tersebut terwujud menjadi suatu kenyataan. Namun demikian, penanggulangan kejahatan sebagai suatu tujuan, baru benar-benar dapat tercapai melalui mekanisme peradilan pidana tadi, jika lembaga-lembaga peradilannya bekerja dan bersinergi secara **sistemik**.<sup>4</sup> Ini berarti *fragmentasi* antar lembaga peradilan sebagai lembaga penegak hukum sangat *dinafikan*. Pendekatan sistemik dalam mekanisme peradilan pidana inilah yang disebut dengan Sistem Peradilan Pidana dalam rangka menanggulangi kejahatan.

Secara struktural, lembaga-lembaga peradilan yang terlibat di dalam Sistem Peradilan Pidana adalah Kepolisian,

---

<sup>3</sup> Usaha rasional lainnya adalah dengan menggunakan sarana nonpenal atau "*prevention without punishment*". Lihat G. Peter Hoefnagels, *The Other Side Of Criminology*, Kluwer, Deventer, Holland, 1973, hlm. 56.

<sup>4</sup> Elias M. Awad, *System Analysis and Design*, Richard D. Irwin, Homewood, Illinois, 1979, hlm. 5, mengatakan, bahwa ciri-ciri sistem adalah : 1. Sistem bisa bersifat terbuka jika berinteraksi dengan lingkungannya, dan bersifat tertutup jika mengisolasi diri dari pengaruh apapun; 2. Terdiri dari dua atau lebih subsistem, dan setiap subsistem terdiri lagi dari subsistem lebih kecil, demikian seterusnya; 3. Antar subsistem saling berketergantungan dan saling memerlukan; 4. Memiliki kemampuan untuk mengatur dirinya sendiri; 5. Memiliki tujuan.

---

Kejaksaan (Jaksa Penuntut Umum), Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan (Lapas). Sedangkan acuan normatif yang digunakan sebagai dasar hukumnya adalah **Hukum Pidana** yang terdiri dari **Hukum Pidana Materiil, Hukum Pidana Formil, dan Hukum Pelaksanaan Pidana**. Sistem Peradilan Pidana ini dianggap berhasil, apabila sebagian besar dari laporan masyarakat, bahwa mereka telah menjadi korban kejahatan, dapat diselesaikan dengan diajukannya pelaku kejahatan ke muka sidang pengadilan dan dipidana. Ini berarti, **tugas utama** peradilan pidana sebagai suatu sistem, adalah *secepat mungkin menyelesaikan perkara-perkara pidana yang menjadi masukannya*.<sup>5</sup>

Berpedoman pada tugas utama dari Sistem Peradilan Pidana di atas, berarti dalam kerangka pelaksanaan tugas tersebut, di dalam peradilan pidana harus dihindari terjadinya **penumpukan berkas perkara** pada tahap penyidikan. Oleh karena itu, di dalam mekanisme peradilan pidana diperlukan proses peradilan pidana yang cepat (***speedy trial principle***) yang dioperasionalkan penegak-penegak hukum yang terampil dengan selalu berpedoman pada acuan normatif yang berlaku sebagai "***legislated environment***", dan selalu mengindahkan keadilan dan **HAM** (***due process of law principle***), serta memperhatikan nilai-nilai sosial budaya dan hukum yang hidup di dalam masyarakat (***the living law***). Dalam rangka mencapai keberhasilan Sistem Peradilan

Pidana sebagaimana digambarkan di atas, proses peradilan pidana didesain dalam 3 tahap, yaitu :

1. *Tahap praajudikasi*, sebagai tahap pertama adalah proses penyelidikan, penyidikan (pemeriksaan pendahuluan), "*penyidikan lanjutan*", prapenuntutan dan penuntutan. Lembaga-lembaga peradilan pidana yang terlibat pada tahap ini adalah lembaga kepolisian dan kejaksaan. Di dalam penggarapan tugasnya, masing-masing lembaga itu harus tetap menyadari, bahwa kedudukan mereka sama-sama sebagai suatu sub sistem yang harus bersinergi dalam sistem peradilan pidana.
2. *Tahap adjudikasi*, sebagai tahap kedua adalah tahap pemeriksaan di sidang pengadilan oleh hakim, untuk menentukan apakah suatu kejahatan (tindak pidana) telah terjadi, dan apakah terdakwa yang terbukti bersalah telah melakukan perbuatan tersebut.
3. *Tahap pasca adjudikasi* sebagai tahap purna dalam proses peradilan pidana, atau tahap setelah pemeriksaan di sidang pengadilan, adalah tahap pelaksanaan putusan pengadilan baik yang berupa pemidanaan atau tidak, oleh aparat pelaksana putusan pengadilan.

---

<sup>5</sup> Menurut Mardjono Reksodiputro, tujuan Sistem Peradilan Pidana adalah : a). Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, b). Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana, dan c). Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya. Lihat Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan Dan Pengabdian Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 84.

---

Di dalam proses peradilan pidana, semua tahap di atas adalah penting, karena antara tahap yang satu dengan yang lainnya saling pengaruh mempengaruhi, bahkan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Namun demikian, di dalam tulisan ini yang paling dominan mendapat pembahasan adalah pada tahap praajudikasi atau tahap pemeriksaan pendahuluan, karena penyidikan berada pada tahap ini.

Sesungguhnya di dalam proses peradilan pidana, peranan dominan itu sendiri memang berada pada tahap praajudikasi. Oleh karena pada tahap inilah pertama kalinya *upaya paksa* yang bersifat perampasan Hak Asasi Manusia (HAM) seperti penangkapan, penahanan, penyitaan dapat dikenakan terhadap pelaku tindak pidana. Namun demikian, penentuan secara hukum mengenai bersalah tidaknya terdakwa (*legally guilty determination*), tetap harus dibuktikan pada tahap adjudikasi. Akan tetapi, jika ditinjau dari optik “kebijakan kriminal”, maka peranan dominan tadi berada pada *tahap praajudikasi*, karena *pada tahap inilah sesungguhnya merupakan tahap atau*

*langkah awal penanggulangan kejahatan mulai dilakukan melalui proses penyidikan.*<sup>6</sup>

Berdasarkan uraian di atas, bahwa penyidikan sebagai langkah awal penanggulangan kejahatan sesungguhnya merupakan suatu proses yang mencakup serangkaian tindakan penyidikan yang cukup kompleks mulai dari yang paling lunak sampai pada tindakan yang sangat keras yakni berupa upaya paksa. Hasil proses penyidikan ini, kemudian dilakukan pemberkasan perkara dan dikirim kepada penuntut umum untuk diproses dan dijadikan dasar dakwaan pada tahap penuntutan di depan pengadilan. Dengan demikian, penyidikan di dalam kerangka Sistem Peradilan Pidana merupakan tahap atau proses awal ditanggulangnya suatu kejahatan atau tindak pidana pada tahap praajudikasi. Oleh karena itu, penyidikan merupakan kunci dan gerbang untuk dapat diprosesnya kasus kejahatan. Dengan kata lain, tahap ini menjadi ***faktor penentu*** dapat tidaknya pelaku kejahatan diproses melalui Sistem Peradilan Pidana. Juga apakah aturan Hukum Pidana yang dijadikan dasar hukum sebagai justifikasi dilakukannya penyidikan sudah dinilai

---

<sup>6</sup> Menurut Mardjono Reksodiputro, bahwa tahap adjudikasi harus dianggap “dominan” dalam seluruh proses peradilan pidana. Pandangan tersebut berdasarkan pada KUHAP yang menyatakan, bahwa setiap putusan apapun bentuknya harus didasarkan pada “fakta dan keadaan serta alat pembuktian yang diperoleh dari pemeriksaan di sidang”, sehingga suatu Sistem Peradilan Pidana yang jujur dan melindungi hak seseorang warga negara yang merupakan terdakwa, akan paling jelas terungkap dalam tahap adjudikasi. Hanya dalam tahap adjudikasi inilah terdakwa dan pembelanya dapat berdiri tegak sebagai pihak yang benar-benar bersamaan derajatnya berhadapan dengan penuntut umum. Lihat Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia* (Melihat kepada kejahatan dan penegakan hukum dalam batas-batas toleransi”). Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1993, hlm.1. Terhadap pendapat tersebut Romli Atmasasmita mengatakan bahwa, dilihat dari sudut Kriminologi dan Viktimologi, proses stigmatisasi dan viktimisasi struktural sudah berjalan, bahkan sejak tahap penangkapan dan penahanan. Pada tahap adjudikasi inilah, antara lain sidang dinyatakan “terbuka untuk umum”, proses stigmatisasi dan viktimisasi struktural mencapai puncaknya, sehingga patut dipersoalkan tentang arti dan makna diberikannya kesempatan “kedudukan hukum yang sederajat/sama” dibandingkan dengan efek negatif yang sudah terbentuk dari proses stigmatisasi dan viktimisasi struktural yang telah dialami seorang terdakwa sejak tahap penyidikan. Pada tahap adjudikasi ini, dalam kenyataannya tidak jarang, sekalipun masing-masing pihak memperoleh kesempatan yang sama dan adil, menghasilkan putusan yang justru tidak dirasakan adil atau bahkan sama sekali menghasilkan suatu ketidakadilan sebagai hasil dari suatu “rekayasa”. Lihat Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana (Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme)*, Binacipta, Bandung, 1996, hlm. 43.

---

tepat secara yuridikal sehingga benar-benar dapat diaktualisasikan, difungsionalisasikan, atau dioperasionalisasikan?

Ini berarti, penanggulangan kejahatan untuk pertama kali sudah dapat dilakukan dengan dikeluarkannya kebijakan peradilan berupa **penyidikan** oleh pihak kepolisian berupa tindakan *upaya paksa* seperti disebutkan di atas. Apabila penyidikan ini tidak berhasil, maka tentunya akan berimplikasi terhadap ketidakberhasilan penanggulangan kejahatan itu sendiri, karena tidak adanya atau kekurangan bukti-bukti yang harus dikumpulkan oleh kepolisian dalam tindakan penyidikannya. Di samping hal tersebut, bisa saja berkas penyidikan oleh pihak kepolisian sudah dipandang lengkap, namun pada tahap **“pra-penuntutan”** ditolak oleh kejaksaan karena dipandang masih ada kekurangan-kekurangan. Akibat hukumnya kepolisian harus melakukan **“penyidikan tambahan”**. Namun demikian, walaupun penyidikan tambahan sudah dilakukan, akan tetapi pihak kejaksaan tetap dapat melakukan tindakan **prapenuntutan sampai beberapa kali** bila pihak kejaksaan tetap memandang masih adanya kekurangan pada *berkas penyidikan* tersebut. Sudah menjadi suatu realitas pada tataran praktik peradilan pidana yang tidak aneh, terjadi berkas perkara yang dikirim oleh pihak penyidik *“dikembalikan lagi dan dikembalikan lagi”* oleh pihak kejaksaan. Menghadapi problematik penyidikan sebagaimana dipaparkan di atas, diperlukan penyiasatan masalah sebagai solusinya dalam rangka mengaplikasikan ***speedy trial principle*** dengan selalu berpedoman

pada **“legislated environment”**, dan mengaplikasikan ***due process of law principle***, serta tidak memerjinalkan ***the living law***.

Permasalahan lainnya yang terkait dengan penyidikan yang juga perlu dicarikan solusinya adalah, adanya “benturan wewenang” di bidang penyidikan antara penyidik Polri dengan PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil). Beberapa kebijakan legislatif yang ada pada dewasa ini telah memberikan kewenangan penuh hanya kepada PPNS tertentu tanpa terlebih dahulu berkordinasi dengan penyidik Polri, seperti dalam tindak pidana di bidang perpajakan, penyelundupan (bea dan cukai), perikanan, pasar modal dan lainnya. Tidak hanya itu beberapa kebijakan legislatif tadi juga menghilangkan kewenangan Polri untuk melakukan penyidikan sebagaimana telah ditetapkan dalam KUHAP sebagai *umbrella act* dalam Sistem Peradilan Pidana. Guna mengatasi semua permasalahan penyidikan di atas, penulis merekomendasikan dalam rangka Pembaharuan KUHAP suatu kebijakan prosedural berupa “Lembaga Penyidikan Lanjutan” untuk dipenuhinya *speedy trial principle* dalam kerangka efektivikasi Sistem Peradilan Pidana.

## **B. Pembahasan**

### **1. Solusi Terhadap Permasalahan Penyidikan Pada Tahap Pra-Ajudikasi**

Menurut 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 tindak pidana yang terjadi guna menemukan tersangkanya”.

Pengertian di atas nampak sangat sederhana, namun dalam pelaksanaan proses penyidikannya, sesungguhnya mencakup serangkaian tindakan penyidikan yang cukup panjang dan kompleks yang mencakup beraneka ragam kegiatan penyidik mulai dari yang paling lunak (seperti melakukan penyelidikan untuk menghimpun informasi awal dan bukti awal melalui kegiatan pengamatan, pembuntutan, pemanggilan para saksi untuk didengar keterangannya) sampai pada tindakan yang sangat keras yakni berupa upaya paksa, seperti penggeledahan orang atau tempat-tempat yang dicurigai, membawa para saksi ke kantor polisi yang tidak memenuhi panggilan, menangkap dan menahan, menyita barang bukti dan lain sebagainya. Hasil kepada penuntut umum untuk proses dan dijadikan dasar dakwaan pada tahap penuntutan.

Menyadari akan pengertian di atas, koordinasi antara penyidik dan jaksa penuntut umum sudah harus terjalin sedemikian rupa. Namun di dalam praktik peradilan sering terjadi permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

- a. Dalam pelaksanaan Pasal 109 ayat (1) KUHP yang menentukan, bahwa : “Dalam hal penyidik telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum”.

Permasalahan yang sering terjadi di dalam praktik adalah, bahwa Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) disampaikan bersamaan dengan pengiriman berkas tahap I (pertama) atau pada saat penyidik akan mengajukan perpanjangan penahanan. Jadi pihak penyidik telah mulai melakukan penyidikan, walaupun SPDP belum dikirimkan kepada pihak kejaksaan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 109 ayat (1) KUHP. Adanya ketentuan dimaksud sesungguhnya sangat bermanfaat dan membantu penyidik dalam melaksanakan tugas penyidikannya. Mengingat dengan telah memberitahukan secara dini kepada penuntut umum, bahwa penyidik telah mulai melakukan penyidikan, maka penyidik secara dini pula telah boleh melakukan konsultasi kepada penuntut umum yang ditunjuk, terutama menyangkut penerapan pasal peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum yang digunakan untuk menyangka perbuatan tersangka. Sehingga kekeliruan penerapan aturan hukum dapat dihindari dan dengan demikian dapat mempercepat proses penyidikan. Sedangkan bagi penuntut umum sendiri secara dini pula telah dapat mempersiapkan ketentuan undang-undang mengenai pasal-pasal yang akan didakwakan di

---

persidangan. Penyidik tidak segera melakukan ketentuan Pasal 109 ayat (1) di atas, mungkin karena penyidik berpendapat, bahwa di dalam pasal tersebut tidak tercantum kata “segera”, sehingga menurut penyidik pemberitahuan kepada penuntut umum pun tidak harus dilakukan dengan “segera” barangkali di dalam pembaharuan KUHAP hal ini perlu mendapat peninjauan kembali.

- b. Dalam pelaksanaan Pasal 24 ayat (2) KUHAP yang menentukan, bahwa:

“Jangka waktu sebagaimana tersebut pada ayat (1) apabila diperlukan guna kepentingan pemeriksaan yang belum selesai, dapat diperpanjang oleh penuntut umum yang berwenang untuk paling lama empat puluh hari”.

Permasalahan yang sering terjadi di dalam praktik adalah, bahwa permintaan penahanan dan permintaan perpanjangan penahanan oleh penyidik kepada penuntut umum dilakukan bersamaan dengan penyampaian SPDP. Padahal waktu penahanan selama 20 hari oleh penyidik berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) KUHAP sudah hampir habis, sehingga dapat menyebabkan tersangka dikeluarkan dari tahanan demi hukum. Oleh karena itu di dalam praktik sering kali terjadi, bahwa penyidik secara phisik (de facto) telah melakukan perpanjangan

penahanan, walaupun secara de jure belum boleh dilakukan, karena di samping surat permintaan perpanjangan penahanan belum dikabulkan oleh penuntut umum, juga surat permintaan tersebut baru diajukan bersamaan dengan SPDP. Berkaitan dengan masalah ini pihak penyidik seolah-olah menggampangkan suatu persoalan, yang notabene adalah masalah hukum yang membawa konsekuensi keharusan berlakunya Pasal 24 ayat (3) KUHAP yang memungkinkan dikeluarkannya tersangka dari tahanan sebelum berakhir waktu penahanan. Apa yang terjadi seandainya jaksa penuntut umum menolak permintaan perpanjangan penahanan yang diajukan oleh penyidik dalam waktu yang sedemikian singkat? Apakah penyidik tidak mengetahui, bahwa diperlukan pertimbangan-pertimbangan yuridis formal terlebih dahulu terhadap permintaan perpanjangan penahanan tersebut, terutama pertimbangan mengenai “apakah dasar penahanan dari penyidik telah memenuhi Pasal 21 ayat (4) KUHAP”?

Menghadapi permasalahan ini, jaksa penuntut umum pemegang P.16 yang mempunyai kewajiban untuk mempertimbangan permintaan perpanjangan penahanan tersebut harus

---

bersikap tegas. Artinya setelah mengajukan telaahan kepada Kajati/Kajari harus berani menolak atau setidak-tidaknya permintaan perpanjangan penahanan tersebut belum dapat dipenuhi, karena alasan-alasan sebagaimana dikemukakan di atas. Sesungguhnya apabila penyidik patuh dan mentaati ketentuan yang telah ditetapkan dalam Pasal 109 ayat (1) KUHP, apalagi hal itu dilakukan dengan “segera”, maka permasalahan dalam hal permintaan perpanjangan penahanan sudah dapat disiasati secara dini, sehingga permasalahan tersebut tidak akan terjadi. Mengingat penuntut umum secara dini pula telah mulai melakukan pertimbangan yuridis terhadap permintaan perpanjangan penahanan yang dilakukan oleh penyidik. Terutama pertimbangan yang terkait dengan ketentuan Pasal 21 ayat (4) KUHP.

- c. Dalam hal pelaksanaan Pasal 109 ayat (2) KUHP yang menentukan, bahwa:

“D a l a m h a l p e n y i d i k menghentikan penyidikan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya”.

Sehubungan dengan hal di atas,

permasalahan yang timbul di dalam praktik, dikatakan bahwa peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana, tetapi merupakan peristiwa perdata. Dalam hal ini telah terjadi perbedaan persepsi antara penyidik dengan pelapor (saksi korban) yang umumnya berkisar pada penerapan Pasal 372 dan 374 KUHP yang berkaitan dengan suatu perjanjian perdata Pasal 1365 BW jo Pasal 6 ayat (1) PP No. 51 tahun 1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang terkait dengan warisan, sewa menyewa dan lain sebagainya. Dalam menentukan benar tidaknya kasus tersebut merupakan tindak pidana atau peristiwa perdata, bukan merupakan masalah yang mudah, karena menyangkut beberapa segi aturan hukum yang mungkin dapat diterapkan dan dapat mengundang beberapa pendapat yang bersifat subyektif. Menghadapi masalah seperti itu, sebaiknya penyidik menyiasatinya dengan menghindari penghentian penyidikan dan menggunakan upaya koordinasi dengan penuntut umum dan hakim melalui upaya gelar perkara (ekspose) sebelum sampai pada tindakan penghentian penyidikan. Dari gelar perkara yang dilakukan tersebut tentu ada masukan masukan dari pihak kejaksaan dan hakim yang nantinya oleh penyidik dapat dijadikan dasar kebijakan untuk tetap menghentikan penyidikan atau tidak.

- d. Dalam hal pelaksanaan Pasal 110

---

ayat (1) KUHP yang menentukan, bahwa:

“Dalam hal penyidik telah selesai melakukan penyidikan, penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara itu kepada penuntut umum”.

Kendatipun berkas penyidikan oleh pihak kepolisian/penyidik sudah dipandang lengkap, namun pada tahap “pra penuntutan” tetap ditolak oleh Kejaksaan karena dipandang masih ada kekurangan-kekurangan, maka akibat hukumnya kepolisian harus melakukan penyidikan tambahan (vide Pasal 14 b jo Pasal 138 KUHP). Seandainya pula penyidikan tambahan sudah dilakukan, pihak Kejaksaan pun masih tetap dapat melakukan tindakan pra penuntutan sampai beberapa kali (menolak), apabila pihak Kejaksaan tetap memandang masih adanya kekurangan pada berkas penyidikan tersebut.

Pasal 138 KUHP sebagaimana dikutip di atas berbunyi sebagai berikut:

- (1) Penuntut Umum setelah menerima hasil penyidikan dari penyidik segera mempelajari dan menelitinya dan dalam waktu tujuh hari wajib memberitahukan kepada penyidik apakah hasil penyidikan itu sudah lengkap atau belum
- (2) Dalam hal hasil penyidikan

ternyata belum lengkap, penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi dan dalam waktu empat belas hari sejak tanggal penerimaan berkas, penyidik harus sudah menyampaikan kembali perkara itu kepada penuntut umum.

Sekalipun penyidikan dan pemberkasan perkara merupakan kewenangan penyidik (kepolisian), namun sejak berkas perkara tersebut diserahkan kepada penuntut umum pada tahap pertama (vide Pasal 110 ayat (1) KUHP), maka sesungguhnya telah timbul kewenangan penuntut umum untuk meneliti berkas perkara penyidikan dimaksud berdasarkan ketentuan Pasal 14 huruf b jo. Pasal 110 ayat (2) KUHP yang masing-masing berbunyi sebagai berikut : Pasal 14 huruf b:

Penuntut Umum mempunyai wewenang:

- a. “.....”
- b. “mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik”.

---

Pasal 110 ayat 92):

“Dalam hal penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan tersebut ternyata masih kurang lengkap, penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara itu kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, apabila penuntut umum mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi, maka penyidik wajib segera melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum (vide Pasal 110 ayat (3) KUHP). Dan penyidikan ini baru dianggap telah selesai, jika dalam waktu 14 hari penuntut umum tidak mengembalikan hasil penyidikan, atau apabila sebelum batas waktu tersebut berakhir telah ada pemberitahuan tentang hal itu dari penuntut umum kepada penyidik (vide Pasal 110 ayat (4) KUHP).

Namun demikian di dalam praktik sering kali timbul permasalahan, yakni bahwa : petunjuk dari penuntut umum sering kali tidak dapat dipenuhi oleh penyidik dan berkas perkara tidak dikembalikan kepada penuntut umum dalam waktu 14 hari. Hal ini mengakibatkan semakin meningkatnya jumlah tunggakan/penumpukan kepada

penuntut umum dalam waktu 14 hari. Hal ini mengakibatkan semakin meningkatnya jumlah tunggakan/ penumpukan perkara pada tahap pra adjudikasi khususnya di kepolisian (penyidik) itu sendiri. Menumpuknya kasus kejahatan yang belum terselesaikan penyidikannya ini tentu akan berdampak pada kinerja sistem peradilan pidana dalam rangka mencapai tujuannya.

Terjadinya fenomena di atas sering menimbulkan ketegangan di antara kedua lembaga penegak hukum tersebut, sehingga di dalam praktik timbul kesan, bahwa telah terjadi ketidakkompakkan, (rebutan kewenangan) antara polisi dan jaksa dalam mengemban fungsi penyidikan. Seharusnya, yang terjadi adalah koordinasi kerja yang serasi, kalau memang mereka itu menyadari bahwa sesungguhnya mereka itu sama-sama berada dalam satu sistem, yaitu sistem peradilan pidana.

Permasalahan di atas kiranya dapat diatasi dengan membentuk tim terpadu antara penyidik dan penuntut umum dengan pola penyelesaian sebagai berikut:<sup>7</sup>

- 1) Berkas perkara yang masih mungkin dilengkapi agar segera dilengkapi oleh penyidik

---

<sup>7</sup> Sudhono Iswahyudi, KAJATI JABAR, *Peran Serta Kejaksaan Dalam Mewujudkan Sistem Peradilan Terpadu*, Makalah pada Seminar Nasional “Reorientasi dan Restrukturisasi KUHP Indonesia Dalam Mewujudkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu”, FH. UNISBA, Bandung, 6 April 2002.

- 
- dan kemudian diserahkan kembali kepada kejaksaan.
- 2) Dalam hal perkara tidak cukup bukti atau bukan merupakan tindak pidana, penyidik menerbitkan Surat Penetapan Penghentian Penyidikan.
  - 3) Dalam perkara sudah kadaluarsa atau tersangka meninggal dunia atau pengaduan dicabut dalam hal delik aduan atau perkara sudah pernah diputus oleh pengadilan dan sudah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka penyidik hendaknya menerbitkan Surat Penetapan Penghentian Penyidikan demi hukum.
- e. Dalam hal pelaksanaan Pasal 139 KUHAP yang menentukan, bahwa: "Setelah penuntut umum menerima atau menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, ia segera menentukan apakah berkas perkara itu sudah memenuhi persyaratan untuk dapat dilimpahkan ke pengadilan".

Pihak penyidik sering kurang memahami kelengkapan syarat-syarat dari suatu penyidikan, seperti kelengkapan syarat formil (vide Pasal 75 KUHAP) dan syarat materiil (vide Pasal 183 KUHAP). Apabila perkara pidana tersebut adalah tindak pidana khusus, maka penyempurnaan berkas perkara berupa penyidikan tambahan dapat dilakukan oleh kejaksaan berdasarkan Pasal 284

ayat (2) KUHAP jo Pasal 17 PP No. 27 Tahun 1983. Di antara kedua kelengkapan syarat penyidikan tersebut, yang dirasakan cukup berat oleh pihak kepolisian terutama adalah kelengkapan syarat materiil.

Persyaratan yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 139 KUHAP tersebut. Adalah persyaratan sebagaimana dijelaskan di atas tadi. Hal ini perlu digaris bawahi, karena surat dakwaan yang dibuat oleh penuntut umum didasarkan pada kelengkapan dan telah dipenuhinya persyaratan penyidikan. Surat dakwaan yang tidak memenuhi persyaratan kelengkapan dimaksud, terutama syarat materiil bisa berakibat dakwaan dibatalkan demi hukum (*obscure libel*). (vide Pasal 143 jo. Pasal 183 KUHAP).

Kelengkapan syarat formil penyidikan, di antaranya adalah:

- 1) Setiap tindakan yang dituangkan dalam berita acara harus dibuat oleh pejabat penyidik/penyidik pembantu atas kekuatan sumpah jabatan dan ditandatangani oleh pejabat dimaksud dan oleh semua pihak yang terlibat dalam tindakan tersebut.
- 2) Kepangkatan penyidik dan atau penyidik pembantu serta kewenangannya (termasuk penyidik PNS) harus telah memenuhi ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

- 
- 3) Tindakan penyidik atau penyidik pembantu dalam tindakan tertentu barulah sah, jika ada ijin khusus/sepengetahuan dari Ketua Pengadilan Negeri setempat atau adanya saksi tertentu atau tandatangan pihak pelapor atau pengadu pada laporan/pengaduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33, 108 ayat (4), 129 ayat (2), 130. 133 jo. 187 sub c KUHAP.
  - 4) Harus ada pengaduan pada delikaduan.
  - 5) Identitas tersangka seperti yang disebut dalam Pasal 143 ayat (2) sub a KUHAP perlu diperjelas.
  - 6) Dalam hal dilakukannya tindakan penyitaan, surat ijin penyitaan harus dilampirkan dalam berkas perkara.
  - 7) Barang bukti yang diserahkan secara sukarela oleh saksi/tersangka kepada penyidik, harus dibuatkan berita acara penerimaan dan persetujuan penyitaannya, dan dilampirkan dalam berkas.
  - 8) Perubahan terhadap status benda sitaan harus mendapat ijin khusus dari Ketua Pengadilan Negeri. Demikian pula terhadap benda sitaan yang dijual lelang sebelum mendapat keputusan pengadilan, harus pula dengan ijin Ketua Pengadilan Negeri.
  - 9) Berkas perkara harus

dilengkapi visum et repertum jika pembuktian suatu perkara memerlukan visum et repertum. Apabila visum dimaksud belum diperoleh, maka pada berkas perkara cukup dilampirkan surat permintaannya, dengan catatan alat-alat bukti lainnya telah mencukupi.

Kelengkapan syarat materiil penyidikan, diantaranya adalah:

- 1) Adanya perbuatan melawan hukum, sesuai dengan pengertian perbuatan dan pengertian melawan hukum, dengan mempedomani unsur-unsur delik yang disangkakan.
- 2) Adanya kesalahan, baik berupa kesengajaan maupun kelalaian sesuai dengan unsur-unsur delik yang disangkakan.
- 3) Adanya minimal 2 alat bukti yang dapat mendukung atau membuktikan perbuatan dan kesalahan tersangka.
- 4) Alat bukti yang menunjukkan tempus delicti, sehingga dapat diketahui daluarsa atau tidaknya penuntutan. Dan apakah delik yang disangkakan merupakan delik yang dikualifikasikan atau tidak, serta untuk mengetahui ada tidaknya perubahan ketentuan normta tidak, serta untuk mengetahui ada tidaknya perubahan ketentuan normatif hukum pidana positif setelah dilakukannya delik.
- 5) Alat bukti yang menunjukkan locus delicti, sehingga dapat

---

diketahui keberlakuan hukum pidana positif, dan untuk menentukan kejaksaan mana/pengadilan negeri mana yang berwenang melakukan penuntutan/ mengadili (kompetensi relatif)

- 6) Kejelasan tentang peran pelaku dan atau para pelaku serta kualitasnya. Demikian pula kejelasan tentang tingkat pelaksanaan/penyelesaian delik sehingga jelas pertanggung jawaban tersangka. Kualitas pelaku dan atau para pelaku perlu jelas, sehingga dapat ditentukan pengadilan yang berwenang mengadili (kompetensi absolut).
- 7) Apakah perbuatan atau kesalahan tersangka termasuk tindak pidana khusus untuk dapat dilakukannya penyelidikan dan penyidikan tambahan sendiri oleh kejaksaan (Pasal 284 ayat (2) KUHP jo Pasal 17 PP.No.27 Th.1983).
- 8) Perlu tidaknya berkas perkara dipecah (splitsing), baik untuk mencukupi upaya pembuktian maupun untuk mengembangkan perkara.

Kelengkapan syarat materiil di atas, sudah merupakan teknis yuridis penyidikan yang hanya dapat dilakukan oleh kaum yuris yang berpengalaman di bidang itu. Ketidaklengkapan syarat materiil pada penyidikan akan membawa dampak hukum terhadap penuntutan dan pemeriksaan perkara di muka sidang pengadilan, yang pada akhirnya berdampak pula

pada putusan pengadilan. Hal seperti inilah yang tidak dikehendaki oleh pihak kejaksaan, dan kejaksaan tidak mau “kehilangan muka”, karena menurut mereka pemeriksaan perkara di muka sidang pengadilan pada prinsipnya merupakan “pertempuran” hukum yang harus dimenangkan oleh pihak mereka melawan pihak terdakwa yang diwakili oleh pembela.

Mengingat hal di atas, apabila dipihak kepolisian sebagai penyidik tidak bisa dan tidak mampu memenuhi kelengkapan syarat materiil tersebut, maka lagi-lagi terjadi tindakan “pra penuntutan”. Ini berarti berkas penyidikan harus dikembalikan lagi kepada pihak kepolisian. Sementara itu perkara yang harus ditangani dan diselesaikan oleh pihak kepolisian kuantitasnya (dan juga kualitasnya) semakin banyak/meningkat. Seandainya tambahan perkara tersebut penyidikannya juga mengalami tindakan “pra-penuntutan”, maka yang terjadi adalah penumpukan berkas perkara di pihak kepolisian. Ini berarti banyak perkara pidana yang belum tuntas penyidikannya. Hal ini berarti pula, banyak perkara yang belum dituntut atau disidangkan di muka pengadilan. Dengan demikian, pelakunya pun belum dapat dipidana.

Jika masalah tersebut diteropong dari optik kebijakan kriminal, maka sistem tersebut telah gagal melaksanakan tugas utamanya untuk

---

menanggulangi kejahatan. Sehubungan dengan hal di atas, KAPOLRI mengatakan, bahwa:

“Dari pandangan para penyidik, dengan dukungan sarana, peralatan dan pendanaan yang sangat terbatas dalam dalam pelaksanaan tugas penyidikan, maka ketentuan di dalam KUHAP yang cukup ketat tersebut dirasakan menjadi sangat memberatkan dan menghambat pelaksanaan tugas penyidik di lapangan. Berkenaan dengan masalah ini, maka kiranya kurang fair apabila kita hanya menyalahkan kepada kelemahan penyidik sebagai faktor yang menghambat penerapan KUHAP. Perlu ditegaskan sekali lagi, bahwa sebagai konsekuensi untuk menerapkan KUHAP yang demikian rumit persyaratannya, maka di samping harus diimbangi dengan sarana dan fasilitas bagi penerapan ketentuan dalam KUHAP, maka masih perlu juga dipikirkan kelengkapan sarana, peralatan dan pendanaan bagi penyidik atau aparat penegak hukum lainnya, sehingga cukup memadai kemampuannya. Semakin banyaknya kegagalan penyidik untuk menjerat para pelaku kejahatan karena terlalu ketatnya aturan di dalam KUHAP dengan sendirinya semakin banyak memberi peluang terbebasnya tersangka atau pelaku kejahatan dari jeratan hukum, sehingga hal ini juga berarti menjadikan semakin lemahnya perlindungan hukum kepada para korban dari ancaman kejahatan”.

Lebih lanjut dikatakan:

“bahwa ketatnya persyaratan yang ditentukan KUHAP sehingga terkadang sulit dipenuhi oleh penyidik, paling tidak telah menimbulkan pendapat bahwa penyidik terkesan kurang mampu melaksanakan tugas penyidikan. Namun dalam hal ini kebanyakan penilaian atau ukuran kemampuan penyidikan masih lebih banyak terfokus hanya pada faktor kelemahan teknis dan rendahnya penguasaan hukum dikalangan penyidik. Hal ini mengakibatkan kecenderungan berkembangnya pendapat bahwa “komponen aparat penegak sendirinya akan lebih mampu melakukan penyidikan”.

Masukan-masukan dari KAPOLRI di atas, kiranya dapat digunakan untuk menyiasati permasalahan internal yang dimiliki oleh POLRI dalam hal melakukan tugas penyidikannya. Namun yang penting harus dilakukan adalah, usaha meningkatkan penguasaan hukum (khususnya hukum pidana dan acara pidana) bagi SDM Polri yang bertugas di bidang penyidikan, baik melalui pendidikan formal fakultas hukum atau sekolah tinggi hukum, maupun jalur informal berupa kursus-kursus, penataran-penataran atau pelatihan-pelatihan yang diselenggarakan secara rutin oleh Polri bekerjasama dengan kejaksaan, pengadilan dan organisasi advokat. Kegiatan seperti ini akan lebih bagus lagi, atau dijadikan suatu keharusan, untuk diikuti oleh semua komponen

---

Sistem Peradilan Pidana, sehingga tercipta suatu pandangan, pendapat atau penafsiran yang sama dalam rangka memecahkan suatu permasalahan hukum yang terjadi dalam suatu proses peradilan pidana.

Usaha bersama di atas sangat perlu dilakukan guna terciptanya keterpaduan dalam sistem peradilan pidana, karena disatu pihak kalau tidak dilakukan akan membawa kerugian-kerugian sebagaimana telah dikemukakan pada awal tulisan ini. Sedangkan di pihak lain justru akan membawa manfaat untuk:

- a. Menghilangkan sikap instansi sentris, yang menyebabkan aparat penegak hukum terpaku dalam pengkotakan sempit;
- b. Membina kesadaran sikap moderasi, guna mengimbangi sikap instansi sentris.
- c. Pembinaan profesionalisme terutama dalam pengembangan wawasan berpikir dan berpandangan jauh. Aparat yang memiliki kemampuan profesionalisme akan terlepas dari kemungkinan "*formalistic legal thinking*".

## **2. Solusi Terhadap Permasalahan Penyidik POLRI vs Penyidik PPNS**

Di samping hal di atas, pada dewasa ini masih ada lagi permasalahan yang cukup "*complicated*" yang dialami oleh pihak kepolisian di bidang penyidikan, yakni dengan adanya beberapa kebijakan perundang-undangan (hukum positif) yang memberikan kewenangan penyidikan hanya kepada Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tertentu. Misalnya, penyidikan

tindak pidana di bidang pasar modal yang penyidikannya hanya boleh dilakukan oleh PPNS Departemen Keuangan dari Bapepam. Penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan, yang penyidikannya hanya boleh dilakukan oleh PPNS di bidang perpajakan. dilakukan TNIAL.

Perlu diketahui, bahwa beberapa kebijakan perundang-undangan (kebijakan legislasi) tersebut, tidak hanya memberikan kewenangan penuh di bidang penyidikan kepada PPNS tertentu, tetapi juga menghilangkan kewenangan POLRI untuk melakukan penyidikan. Padahal menurut Undang-undang Kepolisian, ditegaskan bahwa kepolisian dalam melaksanakan tugas pokoknya berhak "melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya" (vide Pasal 14 ayat (1) huruf "g" UU No. 2 Tahun 2002).

Sesungguhnya beberapa kebijakan legislasi tersebut bertentangan dengan KUHAP sebagai kebijakan legislasi yang secara fungsional derajatnya lebih tinggi, yakni berfungsi sebagai "*umbrella act*" dan atau sebagai asas legalitas dalam bidang peradilan pidana (vide Pasal 3 KUHAP). Memang menurut Pasal 6 ayat (1) KUHAP penyidik itu tidak hanya pejabat polisi negara Republik Indonesia saja, tetapi juga PPNS tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Namun demikian di dalam pelaksanaan tugasnya, penyidik dari PPNS ini tetap berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik POLRI (vide Pasal 7 ayat (2) KUHAP jo. Pasal 14 ayat (1) huruf "f" UU No. 2 Th. 2002).

Melihat kenyataan tersebut, dapat

---

dikatakan bahwa di Indonesia kebijakan substansial yang bersifat vertikal maupun horizontal. Dengan demikian, dengan sendirinya pula tidak terdapat sinkronisasi struktural dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum, khususnya di bidang penyidikan.

Tidak adanya sinkronisasi dimaksud, termasuk kurang “baiknya” (tidak rasional)nya substansi kebijakan perundang-undangan, tentu dapat menimbulkan masalah ketidakterpaduan jalannya sistem peradilan pidana, dan ini akan dapat pula menimbulkan faktor kriminogen (dan viktimogen) dalam sistem itu sendiri. Dengan demikian sudah dapat dipastikan, bahwa sistem dimaksud tidak akan berjalan dengan efektif. Meningkatnya kejahatan di Indonesia pada dewasa ini sangat berhubungan dengan ketidakefektifan dan kinerja yang kurang baik dari sistem tersebut, sehingga berdampak pada ketidakmampuannya untuk mengendalikan kejahatan. Padahal jika dipandang dari sistem produksi, sistem peradilan pidana berfungsi sebagai suatu proses produksi yang bahan mentahnya adalah tersangka/penjahat (input) dan outputnya adalah mantan narapidana (orang yang diharapkan untuk tidak lagi melakukan kejahatan), maka sebenarnya sistem peradilan pidana memiliki posisi strategis untuk memantau perkembangan kejahatan.

Selain menimbulkan permasalahan sinkronisasi sebagaimana dimaksud oleh Muladi di atas, khusus di bidang penyidikannya, perlu dipertanyakan, apakah PPNS tertentu tadi dalam hal melakukan tugas penyidikannya memang sudah cukup kapabel? Apakah

pemberkasan perkaranya tersebut yang hasilnya nanti akan langsung diserahkan kepada penuntut umum (tanpa melalui penyidik POLRI) sudah dilengkapi dengan kelengkapan persyaratan formil dan materiil dari suatu penyidikan sebagaimana dipaparkan di atas?

Sebagai contoh dapat dikemukakan di sini UU No. 10 Tahun 1995 jo. UU No. 17 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas UU Tentang Kepabeanan, yang Pasal 112 ayat (1)-nya menegaskan, bahwa “Pejabat Pegawai negeri Sipil tertentu di lingkungan Direktorat jenderal Bea dan Cukai diberi wewenang khusus sebagai penyidik...”. adapun kewenangannya termuat pada ayat (2)-nya, yang jumlahnya melebihi kewenangan penyidik POLRI yakni 16 kewenangan (dari huruf “a” s/d “p”). Sedangkan menurut Pasal 7 ayat (1) KUHAP penyidik POLRI hanya memiliki 10 kewenangan, yaitu dari huruf “a” s/d “j”. Selanjutnya Pasal 112 ayat (3) dari Undang-undang Kepabeanan tersebut dengan tegas menyatakan, bahwa:

“Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana”.

K e t e n t u a n - k e t e n t u a n d i atas, menunjukkan bahwa Pejabat PPNS dalam pelaksanaan tugas penyidikannya tidak memerlukan lagi koordinasi dan pengawasan dari penyidik POLRI. Padahal perintah untuk itu dengan tegas diamanatkan oleh Pasal 7 ayat (2) KUHAP.

---

Dengan demikian, ditinjau dari sudut kebijakan perundang-undangan dapat ditegaskan, bahwa undang-undang tersebut derajat lebih tinggi, sebagai “umbrella act”, sebagai “dasar peradilan” dan atau sebagai “landasan yuridis utama (azas legalitas)” dalam bidang peradilan pidana (Pasal 3 KUHAP). Berdasarkan alasan yuridis logis tersebut, pihak kejaksaan/penuntut umum sudah harus berani menolak berkas perkara dan atau hasil penyidikan yang diajukan oleh Pejabat PPNS dimaksud, dengan alasan “penyidikan telah dilakukan tanpa koordinasi dan pengawasan penyidik POLRI sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 7 ayat (2) jo. Pasal 3 KUHAP”.

Seyogyanya dipahami, bahwa usaha dan upaya penyidikan selain mutlak memperhatikan “dasar peradilan/azas legalitas” dimaksud di atas, juga mensyaratkan kemampuan tindak pidana tertentu, serta sangat dibutuhkan kemampuan pemahaman hukum yang tinggi (khususnya hukum pidana). Di samping itu, apakah penyidik PPNS tersebut sudah pula memiliki kemampuan operasional penyidikan di lapangan, terutama dalam upaya mengejar dan menangkap tersangka serta mengumpulkan barang bukti. Kesemuanya itu membutuhkan kemampuan mobilitas penyidik yang tinggi ini. Harus diakui bahwa, penyidik POLRI-lah yang memiliki kemampuan seperti itu, dibandingkan dengan kemampuan mobilitas penyidik PPNS tertentu yang jumlahnya sangat terbatas dan tidak selalu ada di seluruh Indonesia, di samping tidak memiliki jaringan internasional seperti dengan interpol.

Berdasarkan hal di atas, sudah tepat kiranya kalau penyidik PPNS tertentu itu di dalam pelaksanaan tugasnya tetap berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik POLRI (ini berarti beberapa kebijakan legislasi yang telah disebutkan di atas, kebijakan di bidang penyidikannya irasional. Oleh karena itu harus dilakukan revisi kebijakan). Jika masalah ini dibiarkan terus menerus, khususnya yang menyangkut kekurangmampuan penyidik PPNS untuk melengkapi syarat formil dan atau materiil dari suatu penyidikan, maka tidak mustahil akan terjadi tindakan prapenuntutan yang terus menerus dilakukan oleh penuntut umum.

### **3. Perlunya Lembaga Penyidikan Lanjutan Dalam Pembaharuan KUHAP: Suatu Rekomendasi**

Sistem Peradilan Pidana sebagai ejawantah kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (Hukum (Pidana)) memang signifikan, tetapi sesungguhnya tidak menempati posisi strategis dalam usaha penanggulangan kejahatan, karena sifatnya yang kaku, sangat represif tetapi tidak kausatif. Namun demikian, sarana ini masih tetap diperlukan, di samping untuk menanggulangi volume kejahatan yang ada di dalam masyarakat, juga penanggulangannya itu sendiri harus tetap berada dalam bingkai “*the rule of law*” atau dalam kerangka “negara hukum”. Implementasinya dapat dilakukan dengan mengoperasionalisasikan atau memfungsionalisasikan Hukum Pidana positif (termasuk Hukum Acara Pidana) atau melakukan pembaharuan hukum dan atau dengan menciptakan kebijakan

---

legislasi yang baru.

Sehubungan dengan hal di atas, dikaitkan dengan permasalahan kelengkapan penyidikan yang berdampak pada “menggungunya” tunggakan perkara pidana di tingkat penyidikan, sehingga menjadi terlanggarnya *asas peradilan yang cepat* yang pada hakikatnya merupakan pelanggaran pula terhadap HAM (*due process of law*), dan prinsip-prinsip “*rule of law*”, maka perlu segera dicarikan solusinya. Adapun solusi yang paling dianggap yuridis – logis dan dapat dipertanggungjawabkan secara *ratio legis*, penulis merekomendasikan dalam *perbaharuan KUHAP* perlu dihidupkan kembali “**Lembaga Penyidikan Lanjutan**” yang pernah berlaku dalam HIR, yang menjadi kewenangan kejaksaan. Lembaga ini bisa ditetapkan dan dirumuskan dalam *Hukum Acara Pidana yang baru* nanti sebagai *kebijakan prosedural*. Ini berarti, KUHAP sebagai dasar hukum utama (***lex superior***), sebagai “*umbrella act*”, sebagai “*dasar peradilan*” dan sebagai “*legislated environment*” dalam bidang peradilan pidana, mau tidak mau harus dilakukan pembaharuan, khususnya mengenai kebijakan penyidikannya. Namun pembaharuan dimaksud harus tetap dilakukan secara menyeluruh, mengingat pada dewasa ini banyak dirasakan kebijakan prosedural yang telah ditetapkan di dalam KUHAP memiliki banyak kelemahan.

Kelemahan utama KUHAP terletak pada kekurangmampuannya untuk mencegah dan melindungi hak asasi korban. KUHAP juga kurang mengarah pada *kebijakan peradilan pidana terpadu* sebagaimana karakteristik suatu **sistem**,

dalam hal ini Sistem Peradilan Pidana. Sehingga dalam tataran praksis terimplementasi **penegakan hukum berbasis dan berorientasi sektoral** di masing-masing lembaga penegak hukum. Permasalahan tersebut sudah menjadi “*celebrated issue*” sejak dikeluarkannya **TAP MPR-RI No.VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara** pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2000. Antara lain ditekankan, bahwa *Mahkamah Agung perlu melaksanakan asas-asas Sistem Peradilan Terpadu (Integrated Judiciary System)*. Di samping itu, substansi kebijakan pembaharuan KUHAP harus sejiwa dan searah dengan **Kebijakan Hukum Pidana** secara keseluruhan. (Ingat bahwa Hukum Pidana dalam arti luas di dalamnya termasuk Hukum Acara Pidana di samping Hukum Pelaksanaan Pidana (***Strafvolstrekungsrecht***)). Oleh karena itu seyogyanya pembaharuan KUHAP sebagai Hukum Pidana Formil diprioritaskan, kemudian diikuti dan dibarengi dengan pembaharuan Hukum Pidana Materiil dan Hukum Pelaksanaan Pidana.

Hal penting lainnya yang harus pula diingat dalam reformasi hukum tersebut adalah, bahwa muatan substantifnya di samping mengandung *nilai-nilai nusantara* (nasional), juga harus adaptif dengan *nilai-nilai Internasional* yang diakui oleh masyarakat beradab di dunia. Tidak kalah pentingnya lagi, bahwa renewal hukum dimaksud, baik dalam pembentukan maupun penegakan hukumnya harus mengimperasikan **responsifitas**. Artinya, tidak mengharamkan peran serta masyarakat baik pada waktu pembentukan

---

maupun dalam penegakan hukumnya.

*Alasan-alasan* yang melandasi perlunya "**Lembaga Penyidikan Lanjutan**" adalah:

- a. Dalam rangka menuju Sistem Peradilan Pidana yang berhasil guna dan berdaya guna, pada tahap praajudikasi diperlukan penyidikan yang dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis formil dan materiil.
- b. Menghindari penumpukan perkara di tingkat penyidikan yang berimplikasi pada ketidakpercayaan masyarakat terhadap tujuan Sistem Peradilan Pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan.
- c. Banyak pelaku kejahatan lepas dari jeratan hukum, terutama karena kurang dipenuhinya syarat materiil penyidikan sebagai akibat dari ketidakpahaman aparat kepolisian terhadap teknis yuridis penyidikan.
- d. Secara diam-diam telah banyak dilakukan penghentian penyidikan tanpa melalui prosedur hukum acara yang berlaku, sebagai akibat dari terus dilakukannya tindakan "prapenuntutan" oleh pihak kejaksaan.
- e. Di dalam tataran praksis, sesungguhnya pihak kejaksaan telah melakukan **penyidikan lanjutan**, karena ketika tindakan "prapenuntutan" dilakukan berkali-kali namun hasil penyidikannya masih tetap kurang memenuhi persyaratan materiil,

maka demi tercapainya tujuan Sistem Peradilan Pidana, dan demi *asas peradilan yang cepat*, pihak kejaksaan tidak lagi melakukan tindakan "prapenuntutan" namun melanjutkan sendiri penyidikan yang telah dikerjakan oleh pihak penyidik.

- f. Penyidikan yang berdaya guna dan berhasil guna akan berpengaruh positif terhadap penyusunan surat dakwaan dan pada akhirnya akan berpengaruh positif pula terhadap putusan pengadilan dalam rangka efektivikasi Politik Kriminal dengan menggunakan sarana penal.

Dengan diaturnya kembali "**Lembaga Penyidikan Lanjutan**" ini, hipotesa yang menyatakan, bahwa peranan dan kewenangan kejaksaan akan semakin besar, sangatlah tidak berdasar. Di samping karena beberapa alasan di atas, komponen-komponen Sistem Peradilan Pidana secara "*das solen*" sudah seharusnya berpegang pada satu *visi* dan *misi* bersama yakni **penanggulangan kejahatan dalam rangka menuju kesejahteraan masyarakat**. Oleh karena itu untuk menghilangkan pandangan demikian, dalam kebijakan legislasi yang baru dalam bidang peradilan pidana (*pembaharuan KUHP*) perlu ditetapkan suatu ketentuan yang pada intinya mengatur tentang **pengawasan penegakan Hukum Pidana secara horisontal oleh Mahkamah Agung** selaku lembaga tertinggi di bidang peradilan. Kebijakan dimaksud perlu dibarengi dengan *kebijakan pembaharuan dari beberapa kebijakan perundang-*

---

*undangan yang secara substansial, struktural, dan kultural materi muatannya dinilai bertentangan secara substantif dengan kebijakan-kebijakan prosedural yang ditetapkan dalam KUHAP, khususnya kebijakan mengenai penidikannya.*

Terakhir, peradilan pidana sebagai suatu sistem, operasionalisasinya di samping harus tetap berlandaskan pada **asas-asas** dan **kaidah hukum** yang berlaku, juga sudah seharusnya antar komponen yang terlibat di dalam Sistem Peradilan Pidana *terintegrasi* dan *tidak terfragmentasi*. Mengingat ketidakberhasilan penegakan hukum di Indonesia faktor penyebabnya karena tidak terjadinya integrasi antar komponen yang terkait dalam penegakkan hukum. Akibatnya, setiap komponen mengalami kesulitan dalam menilai, apakah sesungguhnya mereka telah berhasil atau gagal dalam melaksanakan tugasnya, termasuk kesulitan-kesulitan dalam memecahkan sendiri permasalahan pokok yang dihadapi dalam rangka pelaksanaan tugas. Sebagai akibatnya pula, tanggungjawab dari masing-masing komponen kurang atau tidak secara jelas terbagi, sehingga pada akhirnya setiap komponen tidak terlalu memperhatikan efektivikasi menyeluruh dari Sistem Peradilan Pidana.

### C. Penutup

Pada akhir tulisan ini kiranya butir-butir pemikiran di bawah ini dapat dijadikan bahan renungan untuk menyelesaikan permasalahan penyidikan dalam proses peradilan pidana, baik pada tataran kebijakan pelaksanaan penyidikan maupun pada tataran kebijakan legislasi

yang menetapkan/mengatur tentang penyidikan, yaitu sebagai berikut:

1. Pada tataran kebijakan pelaksanaan penyidikan dalam proses peradilan pidana, sesungguhnya KUHAP (dengan kekurangan-kekurangan yang dimilikinya yang masih memerlukan peninjauan kembali guna pembaharuan), telah mengisyaratkan adanya kewajiban bagi aparat penegak hukum, khususnya penyidik dan penuntut umum, untuk meningkatkan koordinasi kerja secara dini dan konsultasi fungsional maupun instansional dalam mengemban fungsi penyidikan, sehingga dalam proses peradilan pidana permasalahan-permasalahan yang timbul akan dapat disiasati dan diselesaikan secara dini pula. Dengan demikian politik hukum acara pidana yang menyangkut asas peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan akan dapat terpenuhi dan tercapai.
2. Pada tataran kebijakan legislasi perlu ditempuh kebijakan yang menetapkan efektivitas penyidikan, berupa upaya sinkronisasi penyidikan terpadu dari segenap komponen penyidikan (yaitu instansi-instansi yang telah ditetapkan sebagai penyidik, baik oleh KUHAP maupun di luar KUHAP). Dengan catatan koordinator penyidikan masih tetap berada di tangan penyidik Polri. Oleh karena

---

itu perlu dilakukan reformasi terhadap kebijakan-kebijakan legislasi yang memberikan kewenangan penyidikan penuh kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tertentu.

3. Seyogyanya didalam kebijakan legislasi prosedural pidana yang baru (*new criminal procedure*/KUHP “Baru”) seyogyanya disediakan ancaman sanksi pidana dan atau administratif (sanksi-sanksi hukum tertentu) bagi setiap personalia yang terbukti lalai atau dengan sengaja melanggar ketentuan hukum acara pidana, baik sebagai pelaksana maupun atasan yang bertanggungjawab langsung terhadap tugas pelaksanaan peradilan pidana.

Hoefnagels, G. Peter, *The Other Side of Criminology*, Kluwer-Deventer, Holland, 1973.

#### DAFTAR PUSTAKA

Andenaes. Johaness, *Punishment and Deterrence*, the University of Michigan Press, 1974.

Da'i Bachtiar, *Kebijakan dan Sinkronisasi Proses Penyidikan Dalam Usaha Mewujudkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu Pada Subsistem Penyidik Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, Makalah KAPOLRI pada Seminar Nasional “Reorientasi dan Restrukturisasi KUHP Indonesia Dalam Mewujudkan Sistem Peradilan Terpadu”, FH. UNISBA, Bandung, 6 April 2002.

Elias M. Awad, *System Analysis and Design*, Richard D. Irwin, Homewood, Illinois, 1979.