

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I. LATAR BELAKANG

Penegakan hukum merupakan salah satu sarana untuk menciptakan kehidupan berbangsa dan bernegara secara tertib guna mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk menjamin terwujudnya penegakan hukum yang berkeadilan bagi setiap warga negara, maka Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 45) telah menyatakan dengan tegas bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Ketentuan tersebut dapat ditemui dalam Penjelasan UUD 45 tentang Sistem Pemerintahan Negara dan setelah amandemen norma tersebut diatur secara tegas dalam batang tubuh UUD 45, yaitu Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.”

Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa hukum harus ditempatkan pada posisi yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta harus dijadikan rujukan dalam menyelesaikan berbagai sengketa yang terjadi di masyarakat. Sebagai suatu sarana atau alat untuk menyelesaikan sengketa yang timbul di masyarakat, hukum merupakan sebuah sistem yang terdiri dari beberapa sub sistem (komponen) yang satu sama lainnya saling mempengaruhi. Baik-buruknya kinerja salah satu komponen membawa pengaruh terhadap baik-buruknya kinerja sistem secara keseluruhan. Bila salah satu komponen tidak berfungsi dengan

baik, maka kinerja sistem tersebut tidak akan berjalan baik dan tidak akan memperoleh hasil yang memuaskan sesuai dengan apa yang diharapkan.

Menurut R. Subekti, sebagaimana dikemukakan oleh Marwan Effendy, sistem hukum adalah suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu pemikiran, untuk mencapai suatu tujuan.<sup>1</sup> Sementara itu Sudikno Martokusumo menyatakan bahwa sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.<sup>2</sup>

Sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman, terdiri atas 3 (tiga) unsur yang saling mempengaruhi, yaitu: *substansi hukum*, *struktur hukum* dan *budaya hukum*.<sup>3</sup> *Substansi hukum* merupakan aturan, norma, perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. *Struktur hukum* digambarkan sebagai lembaga penegak hukum beserta aparaturnya yang ada dalam lembaga tersebut. Sementara itu, *budaya hukum* adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan atau dengan kata lain ialah perilaku masyarakatnya.

Dalam sebuah negara hukum, sistem yang digunakan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan pidana yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat adalah sistem peradilan pidana atau *criminal justice system*. Istilah *criminal justice system*,

---

<sup>1</sup> Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005) hlm. 99.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction, 2<sup>nd</sup> Edition (Hukum Amerika : Sebuah Pengantar, Penerjemah Wisnu Basuki)*, (Jakarta: Tata Nusa, 2001) hlm. 7-8.

pertama kali diperkenalkan oleh ahli hukum pidana di Amerika Serikat sebagai reaksi atas kegagalan mekanisme kerja aparat penegak hukum dan lembaga penegak hukum dalam menekan angka kriminalitas. Kegagalan tersebut menyebabkan munculnya gagasan perlunya “pendekatan sistem” atau “*system approach*” dalam mekanisme administrasi peradilan pidana. Pendekatan ini, dalam teori kriminologi dan pencegahan kejahatan dikenal sebagai “*criminal justice system model*”.<sup>4</sup>

Salah satu komponen penggerak sistem peradilan pidana ialah Kejaksaan Republik Indonesia atau yang biasa disebut dengan kejaksaan. Ketentuan bahwa kejaksaan merupakan bagian dari sistem peradilan pidana diatur dalam Pasal 24 Undang-undang Dasar (UUD) 1945 jo. Pasal 38 Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 24 UUD 1945 hasil amandemen berbunyi sebagai berikut:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-undang.

Sementara itu Pasal 38 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009,

menyatakan:

- (1) Selain Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya serta Mahkamah Konstitusi, terdapat badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

Badan-badan tersebut menurut penjelasan Pasal (1) yang dimaksud dengan “badan-badan lain” antara lain kepolisian, kejaksaan, advokat, dan lembaga pemasyarakatan.

---

<sup>4</sup>Cristina Soerya, *et. al. Kedudukan Kejaksaan Agung Sebagai Penegak Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana* (Jakarta: Puslitbang Kejaksaan Agung RI, 2001) hlm. 11.

- (2) Fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. penyelidikan dan penyidikan;
  - b. penuntutan;
  - c. pelaksanaan putusan;
  - d. pemberian jasa hukum; dan
  - e. penyelesaian sengketa di luar pengadilan.
- (3) Ketentuan mengenai badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-undang.

Bila merujuk pada ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 jo. Pasal 38 ayat

(1) Undang-undang Nomor. 48 Tahun 2009 terutama bagian Penjelasan Pasal 38 ayat (1) Undang-undang Nomor. 48 Tahun 2009, terlihat dengan jelas bahwa kejaksaan merupakan bagian dari sistem peradilan pidana. Sebab sistem peradilan pidana merupakan salah satu sistem yang dibuat untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman yang dimaksud oleh Pasal 24 Undang-undang Dasar 1945 jo. Undang-undang Nomor. 48 Tahun 2009, yang salah satu penggerakannya adalah Kejaksaan. Sebagai instrumen penggerak sistem peradilan pidana, Kejaksaan mempunyai tugas utama di bidang penuntutan perkara pidana dan tugas-tugas lain berdasarkan Undang-undang. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan secara rinci diatur dalam Pasal 30 Undang-undang No. 16 Tahun 2004.

Tugas pokok dan fungsi kejaksaan secara umum diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2010 tentang kejaksaan RI, yaitu:

- a. di bidang pidana:
  - melakukan penuntutan;
  - melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
  - melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
  - melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang; dan

- melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
- b. di bidang perdata dan tata usaha negara: Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
- c. dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
  - peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
  - pengamanan kebijakan pegakan hukum;
  - pengawasan peredaran barang cetakan;
  - pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;

Dengan fungsi yang sedemikian penting, Kejaksaan memiliki peranan yang sangat strategis dalam penegakan hukum dan mewujudkan ketertiban serta ketentraman masyarakat.

Tugas pokok kejaksaan dalam penegakan hukum dilaksanakan oleh pejabat, yang disebut dengan jaksa. Di banyak negara, Jaksa mempunyai peran ganda, yaitu: sebagai *administrator* (pengatur) dan hakim semu (*quasi-judicial officer*). Sebagai *administrator*, Jaksa menjalankan fungsi penuntut umum, berperan sebagai seorang Rambo, yaitu menuntut perkara dengan tujuan menghasilkan hukuman yang dijatuhkan hakim semaksimal mungkin dan menghindari tunggakan perkara. Sedangkan sebagai hakim semu (*quasi-judicial officer*) jaksa menjalankan fungsi “Menteri Kehakiman” berperan seperti Paus, yaitu melindungi yang tidak bersalah mempertimbangkan hak-hak tersangka dan mencegah terjadinya penuntutan atas dasar balas dendam.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> RM. Surahman, *Mozaik Hukum I: 30 Bahasab Terpilih*, (Jakarta: Pusat Litbang Kejaksaan Agung R.I., 1996) hlm. 69.

Di hampir setiap yurisdiksi di dunia, jaksa merupakan tokoh utama atau tokoh sentral dalam penyelenggaraan peradilan pidana, karena jaksa memainkan peran penting dalam proses pembuatan keputusan. Bahkan di negara-negara di mana jaksa tidak melakukan penyidikan sendiri, jaksa tetap memiliki kebijaksanaan (diskresi) penuntutan yang luas. Dengan kata lain, jaksa itu memiliki kekuasaan menetapkan apakah akan menuntut atau tidak menuntut hampir segala perkara pidana. Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila Hakim Tinggi Federasi Jerman, Harmuth Horstkotte memberi julukan kepada jaksa sebagai “bosnya proses berperkara” (*master of the procedure*), sepanjang perkara itu tidak diajukan ke persidangan pengadilan.<sup>6</sup>

Melihat begitu besarnya peran jaksa dalam berbagai sistem peradilan pidana di berbagai negara, termasuk adanya kewenangan diskresi dalam menyelesaikan perkara, maka di banyak yurisdiksi di dunia jaksa itu “setengah hakim” (*semi-judge*) atau seorang “hakim semu” (*quasi-judicial officer*). Itulah sebabnya jaksa boleh mencabut dakwaan atau menghentikan proses perkara dengan atau tanpa syarat. Bentuk diskresi penuntutannya mungkin berupa penghentian penuntutan, penuntutan percobaan, pengesampingan perkara, transaksi, bahkan dapat juga berupa penjatuhan hukuman dengan atau tanpa persetujuan pengadilan.<sup>7</sup>

Lembaga Kejaksaan sebagai penuntut umum dalam peraturan perundang-undangan tentang Organisasi Peradilan dan Kebijakan-sanaan Justisi atau *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het beleid der justitie (R.O.)*, dikenal dengan sebutan

---

<sup>6</sup> RM. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara Peranan dan Kedudukannya* (Jakarta: Sinar Grafika, 1996) hlm. 7.

<sup>7</sup> *ibid.*

*Openbaar Ministerie (O.M.)*, yang bertugas sebagai penuntut umum dan pelaksana dari putusan pengadilan pidana dari semua tingkat pengadilan<sup>8</sup>. Tugas dan kewenangan Kejaksaan dalam lingkup peradilan semakin dipertegas dalam KUHAP yang menyebutkan posisi Kejaksaan sebagai lembaga penuntutan dalam sistem peradilan pidana.

Tugas utama Jaksa selaku sub sistem dari sistem peradilan pidana menurut KUHAP ialah “melakukan penuntutan” , “melaksanakan penetapan hakim” dan juga “melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”. Berdasarkan ketentuan KUHAP, terlihat dengan jelas bahwa tugas dan wewenang Kejaksaan sebagai sub- sistem dari sistem peradilan pidana, dititikberatkan pada bidang penuntutan. Bentuk perwujudan KUHAP mengenai hal tersebut, dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 2 Undang Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI yang menyebutkan bahwa Kejaksaan adalah satu-satunya lembaga pemerintah pelaksana kekuasaan negara yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang penuntutan. Dalam perkembangannya, undang-undang ini mengalami perubahan menjadi Undang-undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, dimana masalah penuntutan menjadi salah satu pertimbangan dalam pembuatan Undang-undang Kejaksaan yang baru. Pertimbangan tersebut menyatakan bahwa untuk lebih memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan

---

<sup>8</sup> MaPPI FHUI, ‘Lembaga Pengawas Peradilan (Pidana) Terpadu’ hlm. 64. <<http://www.pemantauperadilan.com/penelitian/06.%20LEMBAGA%20PENGAWAS%20SISTEM%20PERADILAN%20TERPADU.pdf>> diakses tanggal 21 Pebruari 2008.

negara dibidang penuntutan, maka Kejaksaan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun.

Nampak jelas bahwa berdasarkan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tersebut, maka eksistensi Kejaksaan dalam upaya penegakan hukum khususnya di bidang penuntutan semakin kuat. Hal ini dikarenakan di samping secara normatif ada yang mengatur, juga dalam tataran faktual, masyarakat menghendaki lembaga atau aparat penegak hukum benar-benar berperan sehingga terwujud rasa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.<sup>9</sup>

Dengan peran dan fungsi yang sangat besar dalam proses peradilan pidana, jaksa menjadi pengendali proses penanganan perkara atau *dominus litis*, karena jaksa-lah yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah menurut hukum acara pidana.<sup>10</sup> Hal ini berarti jaksa merupakan pejabat yang berwenang untuk menentukan apakah suatu perkara itu layak diajukan ke penuntutan atau harus dihentikan penuntutannya. Kewenangan jaksa untuk menghentikan atau melanjutkan proses penuntutan, juga berarti jaksa bebas menerapkan peraturan pidana mana yang akan didakwakan dan mana yang tidak, sesuai dengan hati nurani dan profesionalitas Jaksa Penuntut Umum itu sendiri.

---

<sup>9</sup> Mahkamah Konstitusi, 'Silang Pendapat atas Wewenang Ganda Jaksa' 12 Pebruari 2008<<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/berita.php?newscode=552>> diakses tanggal 21 Pebruari 2008.

<sup>10</sup> Marwan Efendy, *op. cit.* hlm. 105.



Profesionalitas Jaksa Penuntut Umum dituntut dalam sistem peradilan pidana terkait dengan memeriksa sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan dalam ruang lingkup kewenangan praperadilan, dimana penghentian penyidikan yang dilakukan pejabat penyidik maupun penuntut umum tentang sah atau tidaknya penghentian penuntutan yang dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum. Hasil pemeriksaan penyidikan atau penuntutan tidak cukup bukti untuk meneruskan perkaranya ke sidang pengadilan atau apa yang disangkakan kepada tersangka bukan merupakan kejahatan atau pelanggaran tindak pidana, sebab tidak mungkin untuk meneruskan perkaranya ke sidang pengadilan. Mungkin juga penghentian penyidikan atau penuntutan dilakukan penyidik atau penuntut umum atas alasan *nebis id idem*, karena ternyata apa yang disangkakan kepada tersangka merupakan tindak pidana yang telah pernah dituntut dan diadili, dan putusan sudah memperoleh kekuatan hukum tetap. Oleh karena itu, bagaimanapun mesti ada lembaga yang berwenang memeriksa dan menilai sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penuntutan, supaya tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum dan kepentingan umum maupun untuk mengawasi tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of authority*).

Terhadap penghentian penyidikan, Undang-undang memberi hak kepada penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan untuk mengajukan pemeriksaan kepada praperadilan tentang sah atau tidaknya penghentian penyidikan tersebut. Demikian pula sebaliknya, penyidik atau pihak ketiga yang

berkepentingan dapat mengajukan pemeriksaan sah atau tidaknya penghentian penuntutan kepada praperadilan.<sup>11</sup>

Berdasarkan Pasal 83 KUHAP sudah sangat jelas bahwa Putusan Praperadilan tidak ada upaya hukum, kecuali terhadap putusan praperadilan tentang tidak sahnya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan dapat dimintakan putusan akhir ke Pengadilan Tinggi. Tinjauan tentang masalah upaya hukum terhadap putusan praperadilan mungkin bisa menimbulkan perbedaan penafsiran terutama mengenai upaya hukum yang menyangkut permintaan pemeriksaan peninjauan kembali.

Tidak semua putusan praperadilan dapat dibanding. Sebaliknya pula, tidak seluruhnya putusan praperadilan yang dapat diminta pemeriksaan banding. Demikian menurut ketentuan Pasal 83 KUHAP, ketentuan Pasal 83 ayat 1 yang berbunyi: Terhadap putusan praperadilan dalam hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79, Pasal 80, dan Pasal 81 tidak dapat dimintakan banding, terhadap putusan praperadilan tidak dapat diajukan permintaan banding.

Dalam putusan praperadilan bukan berarti adanya penghentian proses hukum secara sepihak, praperadilan dilakukan untuk menjaga hak-hak para pihak yang merasa hak-haknya dilanggar. Banyak hal dalam putusan praperadilan yang telah memberikan keadilan kepada para pihak yang hak-haknya dilanggar oleh aparat penegak hukum. Namun bukan berarti tidak ada persoalan berkenaan dengan praperadilan ini.

---

<sup>11</sup> M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm.5.

Pasal 83 KUHAP menentukan bahwa terhadap putusan praperadilan tidak dapat dilakukan upaya hukum, namun dalam prakteknya terdapat beberapa putusan praperadilan dilakukan upaya hukum biasa maupun upaya hukum luar biasa, bukan saja dilakukan oleh para pihak namun juga oleh Jaksa Penuntut Umum sendiri yang melakukan upaya hukum tersebut. Pengertian upaya hukum menurut Pasal 1 angka 12 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yaitu:

Hak Terdakwa atau Penuntut umum untuk tidak menerima putusan pengadilan yang berupa perlawanan atau banding atau kasasi atau hak terpidana untuk mengajukan permohonan peninjauan kembali dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini (KUHP).

Adanya upaya hukum terhadap putusan praperadilan tergambar dalam Putusan Praperadilan No. Reg 70/PK/PID/2006. Dimana permasalahan ini timbul akibat Permohonan peninjauan kembali atas putusan praperadilan ini diajukan oleh Jaksa Agung RI, cq. Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Timur, cq Kepala Kejaksaan Negeri Surabaya melawan Arief Ridwanto, perkara ini diawali ketika Arief Ridwanto melaporkan Widodo Budiarto, Cs ke Kepolisian Daerah Jawa Timur dengan alasan bahwa Widodo Budiarto telah melakukan tindak pidana pemalsuan surat dan atau memberikan keterangan tidak benar ke dalam akta otentik serta penadahan, sebagaimana Laporan Polisi No. LP/68/II/2002/Puskodalops tertanggal 21 februari 2002 ( bukti P-1) bahwa di luar dugaan Arief Ridwanto, Jaksa Penuntut umum pada tanggal 30 September 2002 telah mengeluarkan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Perkara (SKP2) Nomor : 10640/0.5.9/Ep/09/2002 atas tersangka Widodo Budiarto Cs. Atas diterbitkannya SKP2 tersebut Arief Ridwanto mengajukan praperadilan. Di tingkat Praperadilan Pengadilan Surabaya menolak permohonan pemohon dan menyatakan SKP2 tersebut sah berdasarkan Nomor: 40/Pid.Pra.P/2002/PN.Sby. Atas putusan praperadilan tersebut pemohon

mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Surabaya, namun kemudian banding tersebut diterima berdasarkan Nomor: 01/Pid.Pralan/2003/PT.Sby. Mengingat berdasarkan Pasal 45A Undang-undang Nomor 5 Tahun 2005 tentang Mahkamah Agung. Maka putusan praperadilan tidak dapat diajukan kasasi, Kejaksaan kemudian mengajukan permohonan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, penuntutan tertarik untuk membalas, meneliti serta menganalisis tentang pertimbangan Jaksa Penuntut umum mengajukan peninjauan kembali terhadap putusan praperadilan tentang sahnyanya penghentian penuntutan. Oleh karena itu penulis membuatnya sebagai suatu karya ilmiah dalam bentuk proposal tesis dengan judul : **“Upaya Hukum Peninjauan Kembali Terhadap Putusan Praperadilan Oleh Jaksa Penuntut Umum? (Studi Kasus Analisa Putusan Praperadilan No. Reg 70/PK/PID/2006)”**.

## II. ISU HUKUM

Adapun isu hukum yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi kedudukan Jaksa Penuntut Umum selaku penguasa perkara (*dominus litis*) dalam sistem peradilan pidana di Indonesia?
2. Upaya Hukum peninjauan kembali (PK) terhadap putusan praperadilan oleh Jaksa Penuntut Umum?

## III. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

### 1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui implementasi kedudukan Jaksa Penuntut Umum selaku penguasa perkara (*dominus litis*) dalam sistem peradilan pidana di Indonesia dan
- b. Untuk mengetahui upaya hukum peninjauan kembali (PK) terhadap putusan praperadilan oleh Jaksa Penuntut Umum.

## 2. Manfaat Penelitian

Kemudian manfaat dari penelitian ini adalah :

### a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu hukum pidana yang berorientasi dalam rangka peningkatan kewawasan mengenai Fungsi Jaksa Penuntut Umum Dalam Sistem Peradilan Pidana.

### b. Manfaat Praktis

Dari segi praktis hasil dari penelitian ini dapat dijadikan bahan bagi pimpinan Kejaksaan sebagai pengendali perkara (*dominus litis*) dalam mengajukan peninjauan kembali oleh Jaksa Penuntut Umum terhadap putusan praperadilan dapat berusaha memperjuangkan prinsip *dominus litis* diimplementasikan dalam hukum acara pidana yang berlaku di Indonesia.

## IV. METODOLOGI PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian

Selayaknya suatu karya ilmiah, agar memiliki bobot ilmiah yang dapat dipertanggung jawabkan maka dalam melakukan penelitian tesis ini dipergunakan metoda penelitian normatif. Metode normatif yaitu pemecahan masalah yang didasarkan pada literatur-literatur dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

### 2. Metode Pendekatan

Adapun metode pendekatan yang dipakai terhadap masalah ini adalah beberapa metode yang dikenal dalam penelitian hukum normatif, yaitu pendekatan analisis konsep hukum (*analytical and conceptual approach*),

pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perbandingan.

- a. Metode pendekatan perundang-undangan dan analisis konsep hukum, dimana yang dikaji dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah, maksudnya terhadap masalah yang timbul akan ditinjau dan dikaji berdasarkan teori-teori dan ketentuan-ketentuan hukum yang mengaturnya dan kemudian dikaitkan dengan kenyataan dimasyarakat.
- b. Metode pendekatan kasus yaitu untuk dapat memahami fakta-fakta materiil dengan cara memperhatikan abstraksi rumusan fakta yang terjadi.<sup>12</sup>
- c. Metode pendekatan perbandingan digunakan untuk membandingkan hukum yang berlaku di Indonesia dengan hukum yang berlaku di Negara lainnya.

### 3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dengan fokus utama, antara lain: Undang-Undang Dasar 1945 setelah Amandemen, Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.
- b. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan pustaka yang berisikan tentang informasi untuk memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, antara lain buku/tulisan para ahli, majalah, dan situs internet yang berkaitan dengan pokok bahasan.

---

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke -3, Jakarta, kencana, 2007, hal.119

- c. Bahan-bahan hukum tersier atau bahan penunjang, yakni bahan yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang berupa kamus, ensiklopedia, surat kabar dan jurnal ilmiah.

## V. ANALISIS ISU HUKUM

### 1. Implementasi Kedudukan Jaksa Penuntut Umum Selaku Penguasa Perkara (*Dominus Litis*) Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia

Sebagaimana telah diuraikan dalam latar belakang diatas bahwa sistem peradilan pidana Indonesia secara normatif diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana atau yang sering disebut dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Di dalamnya disusun secara sistematis lembaga-lembaga negara yang terlibat dalam melaksanakan sistem peradilan pidana dengan perincian tugas, wewenang dan tanggung jawabnya masing-masing. Dalam sistem peradilan pidana tersebut, jaksa mempunyai tugas utama di bidang penuntutan sesuai dengan ketentuan pasal 13 s/d pasal 15 KUHAP dan pasal 137 s/d pasal 144 KUHAP.

Sistem peradilan pidana merupakan suatu sistem yang diawali dengan adanya proses penyidikan yang dilakukan oleh penyidik, baik Penyidik Polri maupun Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Setelah penyidikan selesai atau dinyatakan lengkap oleh penuntut umum (P-21), penyidik menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum. Selanjutnya penuntut umum (jaksa) akan menentukan sikap apakah perkara tersebut cukup kuat untuk dilimpahkan ke pengadilan atau dihentikan karena: tidak cukup bukti; atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum.

Di beberapa negara seperti Jepang, Belanda dan Perancis wewenang penuntutan adalah monopoli jaksa. Jaksa adalah *dominus litis*, atau penguasa perkara. Artinya dalam proses pidana, jaksalah yang berwenang menuntut atau tidak menuntut perkara. Maksudnya jaksalah yang berwenang untuk menentukan apakah suatu proses pidana dihentikan atau diteruskan ke sidang pengadilan. Konsekuensinya adalah tugas jaksa memonitor langkah-langkah penyidikan. Itulah sebabnya Pasal 109 KUHP mewajibkan penyidik manapun untuk memberitahu jaksa begitu mulai melakukan penyidikan.

Adanya kewenangan jaksa untuk menentukan apakah perkara tersebut cukup kuat untuk diajukan ke pengadilan atau harus dihentikan penuntutannya tidak lepas dari kedudukan jaksa selaku penguasa perkara (*dominus litis*) dalam sistem peradilan pidana yang sudah diakui secara universal. Makna dari doktrin tersebut ialah bahwa jaksa merupakan satu-satunya pejabat yang berwenang untuk menentukan dapat tidaknya suatu perkara diajukan ke pengadilan. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila Hakim Tinggi Federasi Jerman, Harmuth Horstkotte memberi julukan kepada jaksa sebagai “bossnya proses berperkara” (*master of the procedure*), sepanjang perkara itu tidak diajukan ke persidangan pengadilan.<sup>13</sup>

Di hampir setiap yurisdiksi, jaksa merupakan tokoh utama atau tokoh sentral dalam penyelenggaraan peradilan pidana, karena jaksa memainkan peranan penting dalam proses pembuatan keputusan. Bahkan di negara-negara di mana jaksa tidak melakukan penyidikan sendiri, jaksa tetap memiliki kebijaksanaan (diskresi) penuntutan yang luas. Dengan kata lain, jaksa itu memiliki kekuasaan untuk menetapkan apakah akan menuntut atau tidak menuntut hampir segala perkara

---

<sup>13</sup>RM. SurachmandanAndiHamzah, *op. cit.*, hal. 5.



pidana. Selain itu, sebagai *dominus litis* dalam penuntutan, menurut Andi Hamzah penuntut umum bebas untuk menetapkan peraturan pidana mana yang akan didakwakan dan mana yang tidak.<sup>14</sup>

Begitu besarnya peranan jaksa dalam sistem peradilan pidana di berbagai negara, maka dibanyak yurisdiksi di dunia jaksa itu “setengah hakim” (*semi-judge*) atau seorang “hakim semu” (*quasi-judicial officer*) sebagaimana telah disebutkan sebelumnya pada uraian Bab I. Itulah sebabnya jaksa boleh mencabut dakwaan atau menghentikan proses perkara dengan atau tanpa syarat. Bentuk diskresi penuntutannya mungkin berupa penghentian penuntutan, penuntutan percobaan, pengesampingan perkara, transaksi, bahkan dapat juga berupa penjatuhan hukuman dengan atau tanpa persetujuan pengadilan.<sup>15</sup>

Dengan adanya doktrin *dominus litis* ini, kewenangan untuk menghentikan perkara sebelum perkara tersebut dilimpahkan ke pengadilan sebenarnya hanya ada pada jaksa. Dengan demikian proses penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik harus atas persetujuan jaksa, karena jaksa lah yang mempunyai kewenangan untuk itu, sedangkan penyidik tugasnya hanya membantu jaksa. Penyidik bukanlah hakim, sehingga dia tidak boleh menghentikan perkara kecuali atas persetujuan hakim yang dalam hal ini ialah jaksa selaku ‘hakim semu’. Dengan peran dan fungsi yang sangat besar dalam proses peradilan pidana, jaksa menjadi pengendali proses penanganan perkara.

Salah satu sebab dijadikannya jaksa sebagai tokoh utama atau tokoh sentral (*dominus litis*) dalam penyelenggaraan peradilan pidana yang mempunyai peranan

---

<sup>14</sup> Andi Hamzah, *op. cit.*, hal. 161.

<sup>15</sup> *Ibid.*

penting dalam proses pembuatan keputusan mungkin karena pada umumnya jaksa itu lebih mahir dalam masalah yuridis dan memiliki hak utama yang eksklusif dalam menghubungi pengadilan. Ada negara yang orang swasta dapat menuntut pidana langsung ke pengadilan yang disebut *private prosecution*, seperti Prancis, Belgia, Rusia, Thailand, RRC, United Kingdom dan Filipina. Oleh karena penuntutan pidana itu memerlukan pengetahuan teknis hukum pidana dan cara pidana, maka di Skotlandia, dalam 100 tahun (catatan Studi banding Andi Hamzah dan R.M. Surachman Februari 1991), hanya ada dua penuntutan yang dilakukan oleh swasta. Memang polisi (penyidik) lebih terlatih dalam mengumpulkan alat bukti di tempat terjadinya kejahatan. Selain itu, polisi juga memiliki komposisi tenaga manusia dan perlengkapan yang lebih baik. Namun mereka tetap tergantung kepada jaksa dan tetap memerlukan nasehat dan pengarahan dari jaksa. Dalam konteks yang demikian ini, menurut Harmuth Horstkotte, polisi (penyidik) itu adalah “asisten jaksa” (*adjunct of public prosecutor*).<sup>16</sup>

Oleh karena, jaksa di Indonesia mengikuti Nederland, yang *dominus litis* perkara pidana, orang lain (swasta) tidak berwenang menuntut pidana, maka jaksa boleh menyampingkan perkara demi kepentingan umum. Penyampingan perkara berdasarkan asas oportunitas yang disebut *seponeren* oleh KUHAP Nederland, dapat dengan syarat dan tanpa syarat. Jika dilakukan dengan syarat misalnya ganti kerugian kepada korban dan denda kepada negara, disebut transaksi (Belanda: *afdoening buiten process*; Inggris: *transaction out of judiciary*).

---

<sup>16</sup> RM. Surachman dan Andi Hamzah, *loc. cit.*

Menurut keterangan Strijjaards (tenaga ahli Kejaksaan Nederland) padatanggal 15 Juni 2010, di Den Haag, di depan delegasi Kejaksaan Indonesia yang dipimpin oleh Andi Hamzah, sekarang 60% perkara di Nederland diselesaikan di luar pengadilan (transaksi) olehjaksa. Memang ada Undang-undang di Nederland yang membolehkan jaksa menyelesaikan perkara di luar pengadilan bagi delik yang diancam dengan pidana penjara enam tahun ke bawah. Di Rusia, sepeuluh tahun ke bawah, di Perancis lima tahun ke bawah dan Rancangan KUHAP Indonesia empat tahun ke bawah, kecuali tersangka yang berusia 70 tahun keatas, lima tahun ke bawah. Hal ini sama dengan perdata dengan kedua pihak dapat berdamai di luar pengadilan.

Menurut Tim Pengkaji, pentingnya jaksa sebagai *dominus litis* dalam sistem peradilan pidana Indonesia ialah karena jaksa diberi tanggung jawab untuk membuktikan kesalahan terdakwa di pengadilan, dengan melakukan penuntutan. Oleh karena itu, jaksaharus menguasai betul proses penyidikan terhadap perkara itu. Jaksa harus mengikuti sejak awal berjalannya proses dengan tujuan: *pertama*, untuk kepentingannya melakukan penuntutan di sidang pengadilan; dan *kedua*, untuk melakukan kontrol terhadap proses penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan penyidik. Kontrol horizontal ini penting, agar jangan sampai diskresi yang dimiliki polisi dilakukan tanpa kontrol.

Oleh sebab itu, seharusnya jaksa diberi peran dalam proses penyidikan dengan lebih baik dan dijadikan koordinator penyidik serta dapat mengambil alih perkara bila penyidik tidak menindaklanjuti petunjuk yang diberikan oleh jaksa. Hal ini bukan berarti tugas utama jaksa itu melakukan penyidikan, namun hal tersebut harus diartikan bahwa tanggung jawab yuridis penyidikan itu ada pada jaksa selaku

*magistraat* yang secara *de facto* tugas itu dijalankan oleh *hulp magistraat*. Dengan demikian, bila dalam kondisi tertentu *hulp magistraat* tidak mampu atau kesulitan atau memang sengaja tidak mau memenuhi petunjuk jaksa atau tidak mau melakukan penyidikan karena punya kepentingan tertentu, jaksa dapat mengambil alih proses penyidikan dengan turun tangan langsung melakukan penyidikan sendiri.

Diberikannya kewenangan penyidikan dan koordinator penyidikan kepada jaksa, karena menurut doktrin proses peradilan pidana tidaklah bersambung seperti kartu domino, melainkan bersambung seperti mata rantai, dimana satu sama lain saling mengontrol. Penyidikan dan penuntutan tidak dapat dipisahkan secara tajam, karena penyidikan merupakan bagian dari penuntutan secara luas. Petunjuk yang diberikan oleh penuntut umum kepada penyidik merupakan salah satu kontrol agar pelaksanaan penyidikan tidak keluar dari garis hukum baik yang material maupun yang formil.<sup>17</sup> Dengan begitu, kebenaran materiil (*objective truth*) yang menjadi tujuan utama dari sistem peradilan pidana dapat tercapai dengan baik. Penyebutan jaksa sebagai *magistrat*, menunjukkan bahwa korsa jaksa itu sama dengan korsa hakim. Hakim disebut *zitende magistraat* (magistraat duduk), karena ia membacakan putusan sambil duduk, sedangkan jaksa disebut *stande magistraat* (magistraat berdiri). Karena korsa jaksa itu sama dengan hakim, maka sebelum perkara itu diajukan ke pengadilan yang berwenang untuk menentukan apakah perkara tersebut layak diajukan atau tidak ada ditangan jaksa. Hal inilah yang menyebabkan di banyak yurisdiksi di dunia jaksa itu dianggap “setengah hakim” (*semi-judge*) atau seorang “hakim semu” (*quasi-judicial officer*). Dengan kata lain sebagaimana telah diuraikan di Bab I bahwa jaksa lah yang berwenang untuk

---

<sup>17</sup>Cristina Soerya, *et. al.op.cit*, hal. 56.

menghentikan suatu proses pidana. Konsekuensinya adalah tugas jaksa memonitor langkah-langkah penyidikan. Itulah sebabnya pasal 109 KUHAP mewajibkan penyidik manapun untuk segera menghubungi atau memberitahu jaksa begitu mulai melakukan penyidikan. Walaupun dalam praktek, pelaksanaan pasal 109 KUHAP tersebut secara harfiah memperlihatkan ketidakberdayaan jaksa untuk memonitor penyidik, mengingat ketiadaan sanksi apabila penyidik tidak menindaklanjuti pemberitahuan pelaksanaan penyidikan tersebut; apalagi fakta menunjukkan penghentian perkara yang secara legalitas merupakan kewenangan jaksa sesuai dengan ketentuan pasal 140 ayat (2) KUHAP, ternyata lebih banyak terjadi pada tahap penyidikan dimana untuk perkara-perkara yang ditangani oleh penyidik, khususnya perkara tindak pidana umum, jaksa tidak mempunyai kewenangan untuk turut campur dalam penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik sesuai pasal 109 KUHAP. Suatu kondisi yang kontradiktif mengingat jaksa sebagai penguasa perkara (*dominus litis*) pada prinsipnya mempunyai kewenangan penuh terhadap proses pemeriksaan perkara baik pada tahap pra-ajudikasi, tahap adjudikasi maupun tahap purna adjudikasi sebagaimana telah diuraikan secara jelas pada Bab III.

Kita ketahui bersama, dengan diberlakukannya KUHAP, jaksa sebagai penuntut umum tidak diberi wewenang lagi dalam bidang penyidikan baik dari permulaan maupun lanjutan. Hal ini berarti jaksa tidak melakukan pemeriksaan terhadap tersangka atau terdakwa. Kewenangan yang diberikan berdasarkan pasal 14 KUHAP tidak memberikan kemungkinan dan telah menutup adanya kesempatan kepada jaksa untuk melakukan penyidikan meskipun dalam arti insidental terhadap perkara-perkara berat, khususnya dalam aspek pembuktian maupun dari aspek teknis

yuridisnya, terkecuali terhadap perkara-perkara yang termasuk kategori tindak pidana khusus sebagaimana diatur dalam pasal 284 ayat (1) KUHAP jo pasal 17 PP Nomor 27 Tahun 1983 dan telah diubah dengan PP Nomor 58 Tahun 2010 tentang Pedoman KUHAP.

Mencermati permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan penerapan pasal-pasal dalam KUHAP yang berkaitan antara penyidik dengan jaksa sebagai penuntut umum, tampak bahwa hukum acara pidana yang diatur dalam KUHAP tidak mengakui secara penuh kedudukan jaksa selaku penguasa perkara (*dominus litis*) dalam proses penanganan perkara sebelum perkara diajukan ke pengadilan. Namun demikian tidaklah secara otomatis dikatakan bahwa Sistem Peradilan Pidana kita tidak mengakui secara penuh kedudukan jaksa selaku penguasa perkara (*dominus litis*), karena konsep dasar kita selalu berpijak pada pemahaman bahwa mekanisme sistem peradilan pidana adalah mempergunakan pendekatan terpadu (*integrated approach*), seperti yang digambarkan oleh Hiroshi Ishikawa bahwa masing-masing komponen yang terlibat di dalam sistem peradilan pidana yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Masyarakat harus bekerja sebagai seperangkat “roda gigi” yang harus cermat dan ulet menjaga kombinasi baik antara masing-masing roda gigi.<sup>18</sup> Yang tertuju kepada satu titik yang sama yaitu penanggulangan kejahatan, dengan kata lain “obyek materi” tugas masing-masing komponen tersebut adalah sama. Dan berdasarkan KUHAP, tugas dan fungsi masing-masing komponen tersebut dibagi berdasarkan spesialisasi,

---

<sup>18</sup> Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Perspektif, Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Jakarta: Bina Cipta, 1996, hal 25.

differentiasi dan kompartemenisasi masing-masing, dengan kegiatan yang relevan dengan interdependensinya.

Apabila setiap komponen dalam sistem peradilan pidana bekerjasama secara harmoni dan saling menghormati, maka tujuan penegakan hukum yang mengutamakan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan dapat terwujud dengan konsisten. Walaupun KUHAP tidak mengakui secara penuh kedudukan jaksa selaku *dominus litis*, namun dengan menerapkan pendekatan terpadu dalam sistem peradilan pidana kita, maka pada prinsipnya konsep *dominus litis* yang disandang jaksa walaupun tidak secara optimal dilaksanakan, tetap tetap terjaga dan melekat dalam tugas penuntutan.

Bahwa walaupun KUHAP mengakui kewenangan penuntutan tetap dipegang oleh jaksa sebagai monopoli (lihat Pasal 1 butir 6 dan butir 7, Pasal 13 dan Pasal 137 KUHAP), artinya tiada badan lain yang boleh melakukan wewenang tersebut (*dominus litis*); tetapi KUHAP tidak mengakui secara penuh kedudukan jaksa selaku penguasa perkara (*dominus litis*) dalam proses penanganan perkara sebelum perkara diajukan ke pengadilan. Dalam arti konsep *dominus litis* belum diimplementasikan secara penuh oleh KUHAP.

Sebagai salah satu contoh, sebagaimana telah diutarakan pada bab I, berkaitan dengan kewenangan jaksa untuk menghentikan atau melanjutkan penuntutan, dalam praktek kewenangan tersebut jarang digunakan oleh penuntut umum sebab penghentian perkara ternyata lebih banyak terjadi pada tahap penyidikan dimana untuk perkara-perkara yang ditangani oleh penyidik, utamanya perkara tindak pidana umum; jaksa tidak punya kewenangan untuk turut campur

dalam penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik sesuai Pasal 109 KUHAP.

Juga terhadap keharusan penyidik memberitahukan kepada penuntut umum bila penyidik telah mulai melakukan penyidikan (Pasal 109 ayat (1) KUHAP) yang ditindaklanjuti dengan pemberian petunjuk oleh penuntut umum kepada penyidik untuk kesempurnaan berkas (Pasal 14 huruf b jis, Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 138 ayat (2) KUHAP) kadangkala tidak dipatuhi/dipenuhi oleh penyidik untuk melengkapinya, tetapi justru berusaha membantah petunjuk jaksa dengan memberikan pendapat bahwa berkas perkara tersebut telah lengkap. Di sisi lain ketiadaan sanksi yang diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku apabila penyidik tidak memenuhi petunjuk jaksa selaku penuntut umum dalam batas waktu yang telah ditetapkan merupakan salah satu sebab tidak dipatuhinya ketentuan Pasal 109 KUHAP jo Pasal 110 ayat (3) dan ayat (4) dan Pasal 138 ayat (2) KUHAP tersebut.

Tidak diimplementasikannya kedudukan jaksa sebagai *dominus litis* secara penuh dalam KUHAP, merupakan salah satu faktor yang menyebabkan hubungan antara penyidik (polisi) dan penuntut umum (jaksa) sering kali diwarnai 'pertikaian'. Pertikaian itu terjadi karena masing-masing pihak mempunyai persepsi yang berbeda atas suatu kasus. Perselisihan itu biasanya terjadi pada tahap prapenuntutan.

Fakta di atas, menunjukkan ketidakfahaman penyidik atas kedudukan jaksa selaku *magistraat* yang mempunyai peran sebagai pengendali perkara (*dominus litis*) dan kedudukan penyidik selaku pihak yang membantu tugas-tugas jaksa dalam mengumpulkan alat bukti di lapangan yang tidak mungkin dikumpulkan sendiri oleh jaksa tanpa bantuan asisten jaksa (*hulp magistraat*). Penyidik ingin menempatkan



dirinya pada kedudukan yang setara dengan penuntut umum dan bekerja secara independen diluar kontrol penuntut umum. Tuntutan akan kesetaraan inilah yang sering kali melahirkan ‘perselisihan’ antar aparat penegak hukum terutama antara penyidik Polri dan Jaksa Penuntut Umum.

Salah satu sebab terjadinya pertikaian antara polisi dan jaksa, menurut A.Z. Abidin, ialah karena keberhasilan PKI menerapkan konsep pertentangan kelas yang imbasnya masih dirasakan pada saat penyusunan KUHAP.<sup>19</sup> Padahal tujuan dari konsep ini, bukan untuk memperbaiki sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), tetapi semata-mata untuk memperebutkan status dan menuntut kesetaraan. Jaksa dibenturkan dengan hakim dan polisi dibenturkan dengan jaksa. Akibatnya, kejaksanaan terpisah dari pengadilan dan perselisihan antara polisi dan jaksa terus berkelanjutan hingga menyebabkan banyak perkara menjadi terbengkalai dan tentu saja sangat merugikan para pencari keadilan.

Perselisihan tersebut sering kali menimbulkan persepsi negatif di masyarakat, seolah-olah polisi dan jaksa bertengkar untuk memperebutkan kewenangan yang berujung pada perebutan ‘rezeki’. Hal ini bisa dilihat dari apa yang dikemukakan oleh Daniel S. Lev, yang menyatakan bahwa perselisihan antara polisi dan jaksa ialah perselisihan memperebutkan kekuasaan dan kewenangan hukum.<sup>20</sup> Motif utamanya ialah keinginan para pihak akan kekuasaan dan *prestise*

---

<sup>19</sup>A.Z. Abidin. *Usul Perbaikan Kata dan Usul Tambahan untuk Memperkuat Pendapat Bahwa Kejaksaan Agung Termasuk Jabatan Negera yang Bersama-sama dengan Mahkamah Agung Memegang Kekuasaan Kehakiman*, Makalah, Makasar: 24 April 2004, hal. 1.

<sup>20</sup>Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*, (Penterjemah: Nirwono dan AE Priyono), Jakarta: LP3ES, 1990, hal. 140.

yang lebih dari pihak lainnya. Para pihak menitikberatkan perjuangannya pada persoalan status. Polisi ingin mengambil peran lebih, dalam penyidikan dan bekerja independen lepas dari kontrol para jaksa. Polisi ingin mengambil bagian dalam operasi, memiliki otoritas untuk menghentikan investigasi secara independen dan menggunakan jaksa hanya sebagai pangkalan dan jalan menuju pengadilan. Dalam pandangan polisi, jaksa sebaiknya menjadi perantara dalam memajukan kasus yang ditangani polisi ke pengadilan.

Perselisihan tersebut sebenarnya sudah lama terjadi, hanya saja pada masa Jaksa Agung Soeprapto keinginan pimpinan kepolisian agar polisi bekerja independen terlepas dari kontrol para jaksa ditentang oleh Soeprapto. Menurut Jaksa Agung Soeprapto sebagaimana dikemukakan oleh Iip D. Yahya, jaksa memiliki otoritas atas kasus kejahatan dan polisi harus mengikuti perintah jaksa.<sup>21</sup> Jaksa bisa menghentikan investigasi jika menghendaknya, bisa mengambil alih semua kegiatan pemeriksaan, dan sebagainya. Perlawanan Jaksa Agung Soeprapto itu jelas-jelas dilakukan karena beliau memahami kedudukan jaksa selaku *dominus litis* dalam peradilan pidana.

Setelah Jaksa Agung Soeprapto berhenti dan kejaksaan dijabat oleh kalangan politisi (bukan dari jaksa karier), konflik itu akhirnya dimenangkan polisi karena UU Pokok Kepolisian dan UU Pokok Kejaksaan tahun 1961 menetapkan pihak polisi-lah yang berwenang mengadakan penyelidikan pendahuluan. Namun kedua peraturan tersebut juga mengandung ketentuan rangkap dalam upaya membuat kompromi dan memberi peluang dibuatnya saling pengertian mengenai pembagian

---

<sup>21</sup>Iip D. Yahya, *Mengadili Menteri Memeriksa Perwira: Jaksa Agung Soeprapto dan Penegakan Hukum di Indonesia Periode 1950-1959*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004, hal. 56.

kerja yang cocok dan tidak mengesampingkan penuntut umum dari pengusutan kejahatan.

Menurut Bismar Siregar<sup>22</sup> aturan-aturan yang ada dalam UU No. 13 Tahun 1961 dan UU No. 15 Tahun 1961 hanya mengaburkan ketentuan dan sistem yang secara tegas dan jelas tertera dalam *Het Herziene Inlandsch Reglement* (HIR), di mana jaksa adalah *magistraat* dan polisi adalah *hulp magistraat*. Keraguan timbul umpamanya dalam wewenang penyidikan polisi yang seakan-akan telah menjadi otonom dan berdiri sendiri menurut Pasal 13 UU No. 13 Tahun 1961, sehingga mungkin dapat dikatakan bahwa ia bukan *hulp magistrat* lagi.

Kemenangan polisi semakindukuatkan dengan lahirnya KUHAP yang banyak mengakomodasi kepentingan polisi. Pembuat KUHAP berusaha mendudukan antara polisi dan jaksa dalam kesetaraan dan mengurangi kontrol jaksa terhadap kegiatan penyidikan yang dilakukan oleh polisi dan hanya memberikan ruang kepada jaksa untuk melakukan prapenuntutan. Dengan lahirnya KUHAP yang telah memadahi aspirasi kepolisian karena menempatkan polisi dan jaksa dalam kesetaraan, Menurut Untung S. Rajab, hal ini justru seperti menempatkan sepasang harimau jantan dalam satu kandang yang setiap ada sasaran, keduanya siap saling menerkam.<sup>23</sup> Banyak perkara terbengkalai karena harus bolak-balik dari polisi ke jaksa akibat persepsi yang berbeda diantara keduanya.

Selain menimbulkan bolak-balik perkara, tidak diterapkannya secara penuh konsepsi jaksa selaku *dominus litis* juga menyebabkan lemahnya kedudukan jaksa di

---

<sup>22</sup> Bismar Siregar, *Hukum Acara Pidana*, Jakarta: Penerbit Binacipta, 1983, hal. 91.

<sup>23</sup> Untung S. Radjab, *Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan (Berdasarkan UUD 45)*, Bandung: CV. Utomo, 2003, hal. 341.

pengadilan karena jaksa tidak mengetahui jalannya proses penyidikan. Implikasi lainnya bukan satu-satunya pejabat yang dapat menentukan perkara tersebut dapat atau tidak diajukan ke penuntutan, karena ternyata penyidik dapat menghentikan perkara tanpa perlu ada persetujuan dari penuntut umum. Penuntut umum juga tidak bisa berbuat apa-apa ketika laporan masyarakat tidak ditindak lanjuti oleh penyidik. Bahkan terhadap berkas perkara yang sudah dinyatakan lengkap (P-21), penuntut umum juga tidak bisa berbuat-apa-apa ketika penyidik tidak menindaklanjutinya dengan menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum.

Berbagai implikasi yang telah disebutkan di atas tentu tidak kondusif bagi proses penegakan hukum dan pihak yang paling dirugikan dengan kondisi seperti ini ialah masyarakat pencari keadilan. Walaupun sistem peradilan pidana Indonesia menganut pendekatan terpadu, dengan tujuan untuk menjaga konsistensi tugas dan fungsi masing-masing komponen, tetapi dalam pelaksanaannya setiap komponen kadangkala tetap menunjukkan egosentris masing-masing komponen. Hal tersebut tidak bisa disalahkan begitu saja, mengingat KUHAP memang mengkondisikan hal tersebut. Oleh karena itu, kondisi seperti ini harus segera diatasi melalui perubahan hukum acara pidana dengan merubah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Dalam perubahan tersebut, kedudukan Jaksa Penuntut Umum sebagai penguasa perkara (*dominus litis*), harus diimplementasikan secara penuh sehingga penuntut umum dapat melakukan kontrol terhadap aparaturnya penyidik dan dapat mengambil alih penyidikan bila penyidik enggan menindaklanjuti laporan masyarakat atau enggan menindaklanjuti petunjuk yang diberikan oleh penuntut umum. Selain itu, sebagai hakim semu, penuntut umum harus

dimintai persetujuan oleh penyidik bila penyidik hendak menghentikan proses suatu perkara.

Hubungan antara penyidik dan penuntut umum, harus dilihat sebagai hubungan *sub-ordinasi* bahwa jaksa merupakan pengendali perkara (*dominus litis*) yang berwenang untuk menentukan dapat tidaknya suatu perkara diajukan ke penuntutan. Dengan demikian Jaksa-lah yang mempunyai kewajiban untuk membuktikan kesalahan terdakwa dan polisi bertugas membantu jaksa. Jaksa harus didudukkan sebagai *magistraat* sedangkan polisi *hulp magistraat* (asisten jaksa). Keduanya harus bekerja sama membuktikan kesalahan terdakwa, seperti terdakwa dan pengacara bekerja sama melakukan pembelaan.

Sebagai *hulp magistraat*, penyidik bekerja dibawah pengawasan *magistraat* dan harus mengikuti petunjuk *magistraat* selaku *dominus litis*. Kerja sama itu harus terjalin sampai kesalahan pelaku dapat dibuktikan dan yang bersangkutan di pidana. Oleh karena itu, sangatlah tidak tepat bila *hulp magistraat* menuntut kesetaraan dan bertindak independen diluar kontrol *magistraat*. Sama tidak tepatnya bila jaksa menuntut kesetaraan dengan hakim dan menolak diperintah oleh hakim, walaupun secara akademik sang jaksa lebih menguasai ilmu hukum (bergelar Doktor) dari pada sang hakim (yang hanya bergelar sarjana hukum). Hal inilah yang harus difahami oleh polisi dan jaksa agar keterpaduan diantara keduanya dapat tercapai.

Upaya mengembalikan kedudukan jaksa sebagai *magistraat* dan polisi sebagai *hulp magistraat* ini sangat penting agar proses penegakan hukum di Indonesia dapat berjalan secara terpadu dan harmonis. Tidak terjadi lagi perkara bolak-balik dari polisi ke jaksa dan sebaliknya, seperti yang terjadi saat ini akibat berlakunya KUHAP yang memisahkan fungsi penyidikan dan fungsi penuntutan

secara tajam. Secara yuridis, jaksa harus diberi wewenang penyidikan dan dijadikan koordinator penyidik di samping sebagai penuntut umum. Jaksa harus diberi hak untuk dapat melihat jalannya proses penyidikan sebagai salah satu *kontrol* agar proses penyidikan yang dilakukan penyidik ada dijalur yang benar dan sebagai penguat posisi jaksa ketika berhadapan dengan pengacara di sidang pengadilan. Selain itu, secara yuridis jaksa juga harus diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap semua tindak pidana, untuk mengantisipasi bila suatu saat polisi enggan menindaklanjuti laporan masyarakat atau enggan menindaklanjuti petunjuk yang diberikan oleh penuntut umum.

Hilangnya wewenang jaksa melakukan penyidikan dan koordinator penyidik, membuat posisi jaksa tidak meyakinkan di persidangan. Lembaga prapenuntutan yang semula dimaksudkan berbagai permasalahan penyidikan-penuntutan, ternyata kurang efektif karena jaksa hanya memeriksa berkas perkara. Dalam praktek, lembaga prapenuntutan hanya dilihat sebagai “kotak pos” pemindahan dokumen antara penyidik dan penuntut umum, bahkan sering kali justru menjadi arena persengketaan antara polisi dan jaksa. Akibatnya banyak perkara menjadi terlantar dan tidak jelas penyelesaiannya akibat polisi dan jaksa sibuk ‘berselisih.’

Menurut Mardjono Reksodiputro, seharusnya “kotak pos” ini dijadikan sebagai ‘ruang komunikasi’ untuk menyelaraskan antara penyidikan dan penuntutan, agar antara penyidikan dan penuntutan tidak terkotak-kotak.<sup>24</sup> Di dalam ruang komunikasi ini dapat diperoleh “*feeling*” terbaik tentang keinginan pengadilan. Oleh

---

<sup>24</sup> Mardjono Reksodiputro, “Menuju pada Satu Kebijakan Kriminal (Lembaga Pra-Penuntutan sebagai ruang Komunikasi)”, dalam: *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1994, hal. 96.

karena itu, dalam penyusunan kebijakan penyidikan dan penuntutan, jaksa harus memegang pimpinan koordinasi. Semua itu, menurut hemat penulis hanya bisa terjadi bila jaksa dikembalikan kedudukannya sebagai *magistraat* dan polisi/penyidik dikembalikan sebagai *hulp magistraat*.

Sebagai *magistraat*, maka sudah pasti jaksa harus diberi kewenangan penyidikan dan koordinator penyidikan. Sebab menurut doktrin, proses peradilan pidana tidaklah bersambung seperti kartu domino, melainkan bersambung seperti mata rantai, di mana satu sama lain saling mengontrol. Penyidikan dan penuntutan tidak dapat dipisah-pisahkan secara tajam, karena penyidikan merupakan bagian dari penuntutan secara luas. Petunjuk yang diberikan oleh penuntut umum kepada penyidik merupakan salah satu kontrol agar pelaksanaan penyidikan tidak keluar dari garis hukum baik yang material maupun yang formil. Begitu pula penghentian penyidikan yang dilakukan oleh penyidik harus atas persetujuan jaksa karena yang dianggap tahu dari sisi yuridis ialah jaksa.<sup>25</sup>

Terhadap penghentian penyidikan, Undang-undang memberi hak kepada Penuntut Umum atau pihak ketiga yang berkepentingan untuk mengajukan pemeriksaan kepada praperadilan tentang sah atau tidaknya penghentian penyidikan tersebut. Demikian pula sebaliknya, penyidik atau pihak ketiga yang berkepentingan dapat mengajukan pemeriksaan sah atau tidaknya penuntutan kepada praperadilan.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Andi Hamzah, *Kelemahan Penyidikan Tindak Pidana Korupsi*, Makalah seminar yang diadakan Puslitbang Kejaksaan Agung RI di Jakarta pada tanggal 28 September 2004.

<sup>26</sup> M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 5.

## **2. Upaya Hukum Peninjauan Kembali (PK) Terhadap Putusan Praperadilan Oleh Jaksa Penuntut Umum**

Berdasarkan ketentuan Pasal 83 KUHAP sudah sangat jelas bahwa Putusan Praperadilan tidak ada upaya hukum, kecuali terhadap putusan praperadilan tentang tidak sahnya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan dapat dimintakan putusan akhir ke Pengadilan Tinggi. Tinjauan tentang masalah upaya hukum terhadap putusan praperadilan mungkin bisa menimbulkan perbedaan penafsiran terutama mengenai upaya hukum yang menyangkut permintaan pemeriksaan peninjauan kembali.

Tidak semua putusan praperadilan dapat dibanding. Sebaliknya pula, tidak seluruhnya putusan praperadilan yang tidak dapat diminta pemeriksaan banding. Demikian menurut ketentuan Pasal 83 KUHAP, ketentuan Pasal 83 ayat 1 yang berbunyi: Terhadap putusan praperadilan dalam hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79, Pasal 80, dan Pasal 81 tidak dapat dimintakan banding, terhadap putusan praperadilan tidak dapat diajukan permintaan banding.

Dalam putusan praperadilan bukan berarti adanya penghentian proses hukum secara sepihak, praperadilan dilakukan untuk menjaga hak-hak para pihak yang merasa hak-haknya dilanggar. Banyak hal dalam putusan praperadilan yang telah memebrikan keadilan kepada para pihak yang hak-haknya dilangar oleh aparat penegak hukum. Namun bukan berarti tidak ada persoalan berkenaan dengan praperadilan ini.

Pasal 83 KUHAP menentukan bahwa terhadap putusan praperadilan tidak dapat dilakukan upaya hukum, namuan dalam prakteknya terdapat beberapa putusan praperadilan dilakukan upaya hukum biasa maupun upaya hukum luar biasa, bukan



saja dilakukan oleh para pihak namun juga oleh Jaksa Penuntut Umum sendiri yang melakukan upaya hukum tersebut. Pengertian upaya hukum menurut Pasal 1 angka 12 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yaitu :

Hak Terdakwa atau Penuntut Umum untuk tidak menerima putusan pengadilan yang berupa perlawanan atau banding atau kasasi atau hak terpidana untuk mengajukan permohonan peninjauan kembali dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam Undang-undang ini (KUHAP),

Dari uraian tersebut diatas, bahwa Praperadilan berarti suatu lembaga hukum yang bertugas memeriksa suatu perkara sebelum diajukan ke pengadilan. Namun istilah praperadilan yang dipakai di Indonesia merupakan ketentuan umum yang terdapat pada Pasal 1 ayat 10 Undang-undang Hukum Acara Pidana<sup>27</sup>, yang berbunyi:

- a. Sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka;
- b. Sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan;
- c. Permintaan ganti rugi atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.

Apa yang dirumuskan dalam Pasal 1 butir 10 dipertegas dalam Pasal 77 KUHAP yang menjelaskan: Pengadilan Negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang ini tentang:

- a. Sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan;
- b. Ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seseorang yang perarapidannya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Praperadilan merupakan hal yang baru dalam peradilan Indonesia, praperadilan merupakan salah satu lembaga baru yang diperkenalkan KUHAP di

---

<sup>27</sup> Badudu dan Zein, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm. 236.

tengah-tengah kehidupan penegakan hukum. Praperadilan dalam KUHAP ditempatkan dalam BAB X, Bagian kesatu, sebagai salah satu bagian ruang lingkup wewenang mengadili bagi Pengadilan Negeri<sup>28</sup>. Praperadilan hanya suatu lembaga baru yang ciri dan eksistensinya:

1. Berada dan merupakan kesatuan yang melekat pada Pengadilan Negeri dan sebagai satuan lembaga pengadilan, hanya dijumpai pada tingkat Pengadilan Negeri sebagai satuan tugas yang tidak terpisah dari Pengadilan Negeri;
2. Praperadilan bukan berada di luar atau disamping maupun sejajar dengan Pengadilan Negeri, tapi hanya merupakan divisi dari Pengadilan Negeri;
3. Administrasi yustisial, personil dan finansial bersatu dengan Pengadilan Negeri dan berada di bawah pimpinan serta pengawasan dan pembinaan Ketua Pengadilan Negeri;
4. Tata laksana fungsi yustisial merupakan bagian dari yustisial bagian dari yustisial Pengadilan Negeri itu sendiri.

Dari gambaran di atas, eksistensi dan kehadiran praperadilan bukan merupakan lembaga praperadilan tersendiri. Tetapi hanya merupakan pemberian wewenang dan fungsi baru yang dilimpahkan KUHAP kepada setiap Pengadilan Negeri sebagai wewenang dan fungsi tambahan Pengadilan Negeri yang telah ada selama ini

## VI. SISTEMATIKA PENULISAN

Pembahasan dalam penelitian tesis ini akan dilakukan dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I mengenai “Pendahuluan”, pada bagian ini diuraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan rencana sistematika penulisan.

---

<sup>28</sup> M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 1.

Bab II merupakan Tinjauan Umum mengenai kedudukan jaksa selaku penguasa perkara (*dominus litis*) telah diimplementasikan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Di dalam bab ini akan dibagi kedalam 2 (dua) sub pokok bahasan yang pertama yaitu tentang Implementasi Kedudukan Jaksa Penuntut Umum selaku *Dominus Litis* dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia dan yang kedua Kedudukan Jaksa Penuntut Umum Selaku Dominus Litis Dalam Sistem Peradilan Pidana

Bab III merupakan pembahasan, di dalam bab ini akan membahas upaya hukum peninjauan kembali (PK) terhadap putusan praperadilan oleh Jaksa Penuntut Umum, dimana didalam Bab ini akan dibagi menjadi 2 (dua) sub pokok bahasan, antara lain konsep praperadilan di Indonesia dan konsep praperadilan dalam Putusan Praperadilan No. Reg 70/PK/PID/2006.

Penelitian ini akan diakhiri pada Bab IV, yaitu bab penutup. Bab penutup memuat kesimpulan dari seluruh pembahasan yang telah diuraikan pada bab-bab tertentu. Dalam bab ini juga dilengkapi dengan saran untuk mencari solusi terbaik berkaitan penelitian yang dilakukan oleh penulis.