

KK

TH 28/03

Lin

f

**TESIS**

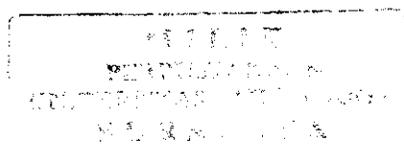
**FUNGSI PENYIDIKAN DAN PENUNTUTAN  
SEBAGAI FUNGSI PEMERINTAHAN  
DI BIDANG PENEGAKAN HUKUM  
DIKAITKAN DENGAN PENGUJIAN KEABSAHAN  
PENGUNAAN WEWENANG  
PENYIDIKAN DAN PENGHENTIAN PENUNTUTAN**



**WILHELMUS LINGITUBUN, S.H.**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA**

**2003**



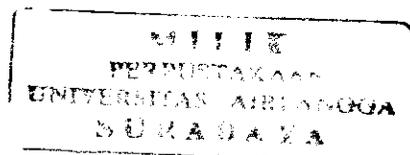
**FUNGSI PENYIDIKAN DAN PENUNTUTAN  
SEBAGAI FUNGSI PEMERINTAHAN  
DI BIDANG PENEGAKAN HUKUM  
DIKAITKAN DENGAN PENGUJIAN KEABSAHAN  
PENGUNAAN WEWENANG  
PENYIDIKAN DAN PENGHENTIAN PENUNTUTAN**

**TESIS**

**Untuk Memperoleh Gelar Magister  
Dalam Program Studi Ilmu Hukum  
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga**

**Oleh :**

**WILHELMUS LINGITUBUN, S.H.  
NIM. 099813002 M**

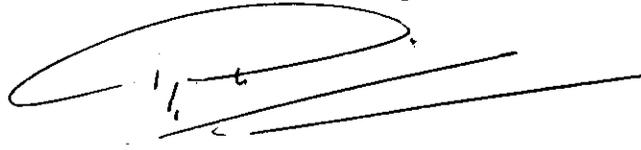


**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2003**

**TESIS INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL: KAMIS, 10 APRIL 2003**

**Oleh**

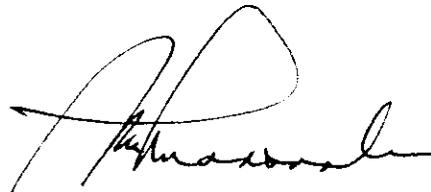
**Pembimbing**



**Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H.**  
**NIP. 130541986**

**Mengetahui**

**Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Magister  
Pascasarjana Universitas Airlangga**



**Dr. Peter Mahmud M. Z., S.H., M.S., LL.M.**  
**NIP. 130517142**

**TESIS INI TELAH DISETUJUI & DI UJI OLEH PANITIA  
PENGUJI PADA PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
PADA HARI : KAMIS, 03 APRIL 2003**

**Panitia Penguji :**

**Ketua : Prof. Dr. H. Abdul Rasjid, S.H.,LL.M.**

**Anggota : 1. Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H.  
2. Dr. Tatik Sri Djatmiati, S.H.,M.S.  
3. Richard Wahyoedi, S.H.,M.S.  
4. Sukardi, S.H.,M.H.  
5. Sumardji, S.H.,M.H.**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya saya ucapkan kepada Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H. selaku pembimbing dengan penuh perhatian telah memberikan bimbingan dan arahan sehingga Tesis ini dapat diselesaikan.

Ucapan terima kasih juga saya sampaikan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Rektor Universitas Airlangga Surabaya atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada saya untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan Program Magister.
2. Direktur Pascasarjana Universitas Airlangga yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti pendidikan Program Magister dan menyelesaikan Tesis ini.
3. Prof. Dr. H. Abdoel Rasjid, S.H.,LL.M. selaku mantan Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Magister.
4. Dr. Peter Mahmud Marzuki, S.H.,M.S.,LL.M. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Magister.
5. Seluruh Dosen Program Studi Ilmu Hukum Program Magister Pascasarjana Unair yang telah banyak memberikan ilmu kepada saya, sehingga dapat merubah pola pikir saya.
6. Seluruh staf dan karyawan Pasacasarjana Unair yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu dan telah banyak membantu dalam penyelesaian Tesis ini.
7. Instansi Kejaksaan yang memberikan saya kesempatan untuk mengikuti study pada pasca sarjana.

Terima kasih pula saya sampaikan kepada Tim Penguji Proposal dan Tim Penguji Thesis yang terdiri dari. Prof. Dr. H. Abdoel Rasjid, S.H.,LL.M., Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H., Dr. Tatik Sri Djatmiati, S.H.,M.S., Richard Wahjoedi, S.H.,M.S.,Sukardi, S.H.,M.H., Sumardji, S.H.,M.H. yang telah banyak memberikan sumbangan saran dalam rangka penyelesaian Tesis ini. Semoga amal baik beliau mendapatkan balasan dari Tuhan YME.

Secara khusus saya menyampaikan terima kasih kepada istri tercinta Mery dan kedua anak tersayang Claudia dan Franz Magnis, juga orang tua yang membesarkan saya Oma Claudia, Opa Kansius, Tante Bibiana (yang telah meninggal), Suster Claudia, Tante Tersisia, Sil, Bapa Hery, Mama Mia dan adik – adikku yang dengan doanya sehingga saya dapat menyelesaikan study.

Surabaya, 03 April 2003  
Penulis

Wilhelmus Lingitubun, S.H.

Nim. 099813002

## RINGKASAN

Norma kewenangan publik pada dasarnya ada 3 (tiga) macam, yaitu wewenang pembentukan undang-undang (wewenang legislative), wewenang kehakiman (wewenang judiciary), wewenang pemerintahan (wewenang executive). Penyidikan dan penuntutan berada dibawah wewenang pemerintahan dan fungsi penyidikan dan penuntutan merupakan fungsi pemerintahan di bidang penegakan hukum.

Dalam pelaksanaan fungsi penyidikan dan penuntutan tidak tertutup kemungkinan melahirkan perbuatan sewenang-wenang dan perbuatan penyalahgunaan wewenang. Sebagai barometer untuk menguji apakah perbuatan pejabat penyidik dan perbuatan pejabat penuntut umum telah berbuat sewenang-wenang dan telah berbuat penyalahgunaan wewenang adalah norma umum hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. Norma umum hukum administrasi tertulis terdapat di dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara & ketentuan pasal 1365 BW, sedangkan norma umum hukum administrasi tidak tertulis berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Perbuatan sewenang-wenang dan perbuatan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat penyidik dan pejabat penuntut umum merupakan sengketa tata usaha negara dan digolongkan sebagai perkara Praperadilan, penyelesaiannya melalui peradilan umum, seharusnya dapat diselesaikan melalui peradilan tata usaha negara.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian normatif dengan pendekatan dogmatis, langkah penelitian menggunakan sistem kartu untuk menjawab permasalahan yang dikemukakan.

## ABSTRACT

Basically, there are 3 kinds of public authority norms, they are legislative authority, judiciary authority, and executive authority. Investigation and prosecution belong to executive authority, and the functions of them belong to the executive function in doing law enforcement.

In the implementation of investigation and prosecution functions, it is possible to raise arbitrary action and authority misuse action. As a barometer to test, general norm of administrative law in written and unwritten form is used. It is used to test whether the investigating officer and general prosecutor do something arbitrarily or they misuse their authority. The written form of general norm of administrative law is stated in article 53, subsection 2, Regulation (undang-undang) No. 5, 1986 about Administrative Judicature (Peradilan Tata Usaha Negara) and the article 1365 BW, meanwhile the unwritten form of general norm of administrative law usually in the form general basis of the government, in this case the good one.

The arbitrary action and the authority misuse action which done by the investigating officer and the general prosecutor are categorized as administrative lawsuit (sengketa tata usaha negara) and they are also categorized as a pre-law case (perkara Pra peradilan), and the solving is done through the General Court (Peradilan Umum), but actually it should be done through the Administrative Court (Peradilan Tata Usaha Negara). This research uses normatif research type with dogmatic approach, and the step of the research uses the card system, to answer all problem that had been stated.

Key Words : - Arbitrary action & authority misuse.

- The general norm of Administrative Law



**DAFTAR ISI**

Halaman Sampul Depan			
Halaman Sampul Dalam			
Halaman Persetujuan			
Panitia Penguji			
Ucapan Terima Kasih			i
Ringkasan			ii
Abstract			iii
Daftar Isi			iv
Bab	I	Pendahuluan	1
		1. Latar Belakang Masalah	1
		2. Rumusan Masalah	10
		3. Tujuan Penelitian	10
		4. Metode Penelitian	11
		5. Pertanggung Jawaban Sistematika	11
		6. Susunan Bab	12
Bab	II	Wewenang Penegakan Hukum Di Bidang Penyidikan & Penuntutan	13
		2.1. Wewenang Di Bidang Penyidikan	13
		2.2. Wewenang Di Bidang Penuntutan	19
Bab	III	Pengujian Keabsahan Pelaksanaan Wewenang Penyidikan & Penghentian Penuntutan	27
		3.1. Pelaksanaan Wewenang Penyidikan	27
		3.2. Pelaksanaan Wewenang Penghentian Penuntutan	44
Bab	IV	Penutup	50
		4.1. Kesimpulan	50
		4.2. Saran	51
		Daftar Bacaan	53

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang Masalah

Dalam hukum positif ditemukan fungsi Penyidikan dan Penuntutan yang diatur dalam berbagai peraturan perundang – undangan berisikan norma kewenangan antara lain sebagai berikut :

- Undang - Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang–Undang Hukum Acara Pidana.
- Undang – Undang R.I Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.
- Undang – Undang R. I Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan.
- Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi.
- Undang – Undang R. I Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
- Undang – Undang R.I Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja.
- Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1992 tentang Perfilman.
- Undang – Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.
- Undang – Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- Undang – Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan.



- Undang – Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan.
- Undang – Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran.
- Undang – Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.
- Undang – Undang Nomor 12 Tahun 1992 Sistem Budidaya Tanaman.
- Undang – Undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang– Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- Undang – Undang R. I Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.
- Undang – Undang R. I Nomor 10 Tahun 1995 tentang Bea dan Cukai.
- Undang – Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.
- Undang – Undang Nomor 15 Tahun 1995 tentang Ketenagalistrikan.
- Undang – Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
- Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Paten.
- Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek.
- Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang– Undang R.I Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang – Undang R.I Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (*Money Laundering* ).

- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1995 tentang Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Kepabeanan dan Cukai.
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Dari ketentuan tersebut diatas yang mengatur tentang Kewenangan Penyidikan dan Penuntutan bagi Pejabat POLRI, PNS, JAKSA, dan TNI Angkatan Laut berpotensi akan terjadi penyalahgunaan wewenang ada pada tata cara penangkapan, penahanan, penggeledahan badan, pemasukan rumah, penyitaan, dan pemeriksaan surat yang semuanya menunjuk pada Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP.

Apabila di kelompokkan berdasarkan dasar hukum kewenangan dalam KUHAP sebagaimana tercantum dalam Pasal 3, 7, 14, 16, 17, 20 (1) (4) 22 23, 26 (1), 27 (1), 28, 29, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 47 (1) (2), 112, 120, 131, 133, 135, 141, KUHAP, dan aturan hukum bermuara pada KUHAP Bab IV s/d Bab V KUHAP di klasifikasikan sebagai wewenang bebas. Sedangkan wewenang terikat berada pada Pasal 137 s/d Pasal 144 KUHAP yang memberikan kewenangan kepada Penuntut Umum untuk melakukan Penuntutan.

Digunakan antara lain : diduga keras, hanya dapat, dapat berupa, guna kepentingan, dalam keadaan yang sangat perlu dan mendesak, yang dapat, yang dianggap perlu, sedemikian rupa sifatnya sehingga ada dugaan, untuk kepentingan Peradilan.

Dalam praktek Peradilan penggunaan kata–kata tersebut di atas dalam wewenang bebas maupun wewenang terikat dijumpai dalam Pasal 20 ayat ( 1 ), 21 ayat ( 1 , 2 ) KUHAP : “ Perintah Penahanan atau Penahanan Lanjutan dilakukan terhadap seseorang tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti

yang cukup, dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran tersangka atau terdakwa melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana. Ketentuan tersebut dalam praktek sangat rawan sehingga berpeluang menjadi tindakan sewenang – wenang dan atau penyalahgunaan wewenang<sup>1</sup>.

Pengelompokan ini dimaksudkan sebagai acuan mengkaji fungsi penyidikan dan penuntutan yang dalam praktek peradilan berpeluang menjadi tindakan sewenang – wenang dan atau penyalahgunaan wewenang oleh pejabat penegak hukum dalam melaksanakan fungsi penegakan hukum. Undang – Undang memberi kewenangan kepada Penyidik dan Penuntut Umum untuk melakukan tindakan upaya paksa berupa penangkapan, penahanan, penyitaan dan sebagainya dibenarkan Undang – Undang akan tetapi sekaligus merupakan tantangan dimana tindakan paksa tersebut dengan sendirinya merupakan perampasan kemerdekaan dan kebebasan serta pembatasan terhadap hak asasi tersangka.

Penggunaan wewenang pemerintahan haruslah berdasarkan peraturan perundang – undangan merupakan asas "*wet matig heid*", (asas legalitas) bahwa setiap tindakan pemerintahan haruslah didasarkan atas dasar peraturan perundang – undangan (*wetelijke grondslag*) dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formal dan Undang-Undang Dasar merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan<sup>2</sup>, Oleh karena itu tindakan harus dilakukan secara bertanggung jawab menurut ketentuan Undang – Undang yang berlaku (*due process of law*), Dari sisi kewenangan Penyidik melakukan penangkapan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 17 dan 14 KUHAP yang menyebutkan adanya bukti permulaan yang cukup dan atas dasar bukti permulaan yang cukup itulah seseorang yang diduga keras melakukan suatu tindak pidana atau seseorang yang diduga keras telah

melakukan suatu tindak pidana atau seseorang yang karena perbuatannya atau keadaannya berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana.

Kecenderungan Pejabat Penyidik melakukan penyalahgunaan wewenang banyak ditemukan dalam perkara tindak pidana umum yang oleh aparat penyidik beranggapan bahwa kasuistis yang dihadapi mudah pembuktiannya disertai pandangan Penyidik yang menempatkan masyarakat dengan dasar pemikiran masyarakat kurang mampu baik dari sisi pengetahuan hukum disertai arogansi kewenangan yang melekat pada Penyidik sehingga mengabaikan proses penanganan penyidikan secara profesional dalam mengkaji kasus tersebut.

Dalam kasus – kasus tindak pidana khusus seperti tindak pidana korupsi semakin nyata sekalipun kasus tersebut kebanyakan diawali dengan tahap penyelidikan oleh karena pelaku tindak pidana korupsi sebagian besar dilakukan oleh pejabat Negara dan Konglomerat, tentunya birokrasi yang dihadapi beragam pula dari sisi birokrasi pemerintah maupun aspek politik sehingga kecenderungan penyalahgunaan wewenang oleh Penyidik semakin besar.

Demikian pula dalam kasus – kasus tindak pidana perikanan dan tindak pidana perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) oleh Penyidik Perwira TNI Angkatan Laut banyak sekali terjadi penyalahgunaan wewenang sebagai fungsi dalam bidang penegakan hukum.

Penyalahgunaan – penyalahgunaan dimaksud diatas banyak terdapat pada praktek aparat Penyidik dalam melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan juga terhadap diabaikannya laporan – laporan atau pengaduan – pengaduan dari masyarakat yang tidak segera dilakukan penanganannya alias perkara mengambang.

Sebagai contoh dapat digambarkan praktek penyalahgunaan wewenang pemerintahan di bidang penyidikan dalam perkara Tindak Pidanan Umum, Tindak Pidana Khusus ( Tindak Pidana Korupsi ) dan Tindak Pidana di Perairan Indonesia sebagai berikut :

Kasus Praperadilan Guterres menggugat Korps Reserse POLRI, kasus Praperadilan Ginanjar Kartasasmita menggugat Jaksa Agung RI, kasus Praperadilan RI Duk Hun Nakhoda Kapal Kum Jin Gang menggugat Komandan Satroltas Lantamal III Surabaya.

Sehubungan dengan penggunaan wewenang di bidang penyidikan dan penuntutan yang harus tunduk kepada norma hukum pemerintahan/norma hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis perlu memperhatikan standar umum wewenang pemerintahan yang dengan sendirinya menjadi dasar penggunaan wewenang pemerintahan. Standar umum wewenang pemerintahan berupa norma umum hukum administrasi yang menyangkut wewenang pemerintahan. Norma umum hukum administrasi tertulis terdapat di dalam beberapa peraturan perundang-undangan dan sebagian dikembangkan melalui yurisprudensi, baik oleh Peradilan Umum maupun Peradilan Tata Usaha Negara<sup>3</sup>.

Norma umum hukum administrasi tidak tertulis berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik (aaupb) yang lahir dari praktek dan merupakan suplemen terhadap norma umum hukum administrasi tertulis yang dibutuhkan untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan, dengan demikian penggunaan wewenang pemerintahan di bidang penyidikan dan penuntutan, harus diuji dengan norma umum hukum administrasi/pemerintahan tidak tertulis juga, berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik (aaupb)<sup>4</sup>.

Ditinjau dari kewenangan Penuntutan sebagai fungsi dalam bidang penegakan hukum oleh Penuntut Umum terdapat penyalahgunaan wewenang baik dari segi wewenang penahanan lanjutan dari Penyidik, penahanan pada tingkat penuntutan oleh Penuntut Umum maupun Penghentian Penuntutan terdapat praktek – praktek penyalahgunaan wewenang.

Penyalahgunaan wewenang oleh pejabat Penyidik, dan Penuntut Umum sebagaimana dikemukakan diatas melahirkan penggunaan wewenang yang bertentangan dengan peraturan perundang – undangan juga penggunaan wewenang untuk tujuan lain dari maksud yang diberikan.

Dilihat dari aspek kebijakan hukum pidana (*penal policy*), sasaran atau adessat dari hukum pidana tidak hanya mengatur perbuatan (dalam arti “kewenangan atau kekuasaan”) penguasa dalam hal ini aparat penegak hukum, akan tetapi kebijakan hukum pidana pada hakikatnya mengandung kebijakan mengatur dan mengalokasi dan membatasi kekuasaan, baik kekuasaan atau kewenangan warga masyarakat pada umumnya (untuk bertindak dan bertingkah laku dalam pergaulan masyarakat) maupun kekuasaan ataupun kewenangan penguasa sebagai aparat penegak hukum. Dari aspek kebijakan hukum pidana yang demikian, maka dapat pula dikatakan bahwa masalah dasar dari hukum pidana terletak diluar bidang hukum pidana itu sendiri, yaitu dibidang hukum tata negara<sup>5</sup>.

Larangan penyalahgunaan wewenang pemerintah maksudnya adalah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud yang diberikannya wewenang tersebut. Berdasarkan penjelasan butir “ b “ Pasal 53 ayat ( 2 ) Undang – Undang No. 5 Tahun 1986 maksud dari penyalahgunaan wewenang ini adalah menerapkan peraturan

yang menjadi kewenangannya untuk tujuan lain diluar maksud tersebut. Dalam Hukum Administrasi Perancis wewenang ini dikenal dengan *Detournement Depouvoir*.

Sebagai konsekwensi dari hal yang dikemukakan diatas penggunaan wewenang pemerintahan dibidang penyidikan oleh Penyidik banyak diselesaikan melalui upaya pra peradilan berdasarkan pasal 77 – 83 Kitab Undang – Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Praperadilan yang diatur dalam pasal 77 KUHAP adalah mengenai sah tidaknya Penahanan yang berkenaan dengan penyidikan, penghentian penyidikan dan penuntutan serta ganti rugi dan rehabilitasi yang diselesaikan melalui Pengadilan Negeri. Sedangkan praperadilan bukanlah termasuk perkara perdata dan pidana, memang dasar hukum perkara praperadilan adalah KUHAP yang berarti bersumberkan dari perkara pidana. Padahal persoalan pokok pada Praperadilan adalah mempersoalkan masalah kewenangan dalam arti menggunakan kewenangan pada fungsi pemerintahan yaitu kewenangan penyidikan dan penuntutan yang secara otomatis merupakan sengketa tata usaha negara, seharusnya Praperadilan juga dapat diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara, karena merupakan sengketa Tata Usaha Negara sebagai konsekuensi dari penggunaan wewenang pemerintahan yang tunduk pada norma hukum pemerintahan.

Dilingkungan Penyidik Polri, TNI Angkatan Laut, Pegawai Negeri Sipil, Jaksa, jika pejabat penyidik melakukan perbuatan melanggar hukum yaitu melakukan perbuatan sewenang – wenang sehubungan dengan penggunaan wewenang pemerintahan, pejabat penyidik tersebut apabila pejabat dari TNI Angkatan Laut maupun Polri dikategorikan telah melanggar hukum disiplin prajurit / disiplin militer berdasarkan Undang – Undang Nomor 26 Tahun 1997 tentang Hukum Disiplin Prajurit ABRI. Penyelesaian kasusnya melalui jalur Komando, sedangkan pejabat penyidik PNS / Jaksa sanksi berdasarkan

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Hukuman Disiplin Pegawai Negeri Sipil sesuai berat ringannya perbuatan pejabat penyidik tersebut.

## 2. Rumusan Masalah

Masalah pokok atau tema sentral yang akan diteliti dalam penelitian ini ialah mengenai fungsi penyidikan dan penuntutan sebagai fungsi pemerintahan dibidang penegakan hukum, permasalahan pokok tersebut sebagai berikut ;

Dalam hubungan dengan tindakan penyidikan dan penuntutan sebagai pelaksanaan fungsi pemerintahan di bidang penegakan hukum permasalahan hukum yang diteliti adalah isu keabsahan tindakan penyidikan dan penegakan hukum.

Isu keabsahan tersebut ditinjau dari aspek-aspek berikut :

- Parameter atau dasar pengujian keabsahan
- Peradilan yang kompeten menilai keabsahan tersebut

## 3. Tujuan Penelitian

### 3.1 Tujuan Umum.

Penelitian ini secara umum untuk menganalisis fungsi pemerintahan penyidikan dan penuntutan dalam bidang penegakan hukum, sehingga dapat menyumbangkan pemikiran sebagai landasan dalam pengembangan tugas pelaksanaan fungsi pemerintahan, di bidang penegakan hukum.

### 3.2 Tujuan Khusus.

Untuk memenuhi salah satu syarat Akademis dalam penyelesaian pendidikan Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Airlangga.

#### **4. Metode Penelitian**

Tipe penelitian dalam tulisan ini adalah tipe penelitian Normatif dengan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Dogmatis dengan langkah – langkah yaitu mengkaji dan mendeskripsikan ketentuan – ketentuan hukum positif yang berkaitan dengan kewenangan penyidikan dan penuntutan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan dibidang penegakan hukum dengan menggunakan Sistem Kartu (*Crad System*) yang disusun berdasarkan pokok masalah dalam penulisan, dan dari sistem Kartu ini dapat dianalisa dan dideskripsikan untuk menjawab pokok masalah yang telah di rumuskan.

#### **5. Pertanggung Jawaban Sistematika**

Tulisan ini disusun dalam 4 (empat) Bab, diawali pendahuluan sebagai Bab Pertama yang menjelaskan : Latar Belakang Masalah, Tujuan Penelitian, Secara Umum dan Khusus, Metode Penelitian, dan Pertanggung Jawaban Sistematika.

Selanjutnya pembahasan Bab Kedua tentang wewenang penegakan hukum meliputi ; wewenang penyidikan dan penuntutan dimaksudkan untuk mengukur sejauh mana pelaksanaan penyidikan dan penuntutan sebagai fungsi pemerintahan dibidang penegakan hukum.

Dalam pembahasan Bab Ketiga membahas tentang pengujian keabsahan pelaksanaan wewenang penyidikan dan penuntutan sebagai pertanggung jawaban dari tindakan hukum yang dilakukan.

Akhirnya di dalam Bab IV, yaitu dalam bab terakhir akan diajukan kesimpulan yang pada hakekatnya merupakan kristalisasi atau endapan dari seluruh uraian tersebut diatas.

---

Catatan :

<sup>1</sup> Philipus M. Hadjan, *Norma Hukum KUHAP sebagai Norma Kewenangan dan Asas – Asas Umum pemerintahan yang baik ( AAUPB ) dalam rangka perlindungan Hukum bagi Rakyat ( Tersangka/Terdakwa )*, makalah disampaikan dalam seminar Dwi Windu KUHAP Problematika dan penegakannya, Surabaya 1997, h, 3.

<sup>2</sup> Philipus Mandiri Hadjon, *pelaksanaan asas kekuasaan berdasarkan atas hukum (rechtsstaat) dalam KUHAP*, makalah penataran Hukum Administrasi Kerjasama Indonesia Belanda, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1999, h. 6.

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon, Op. Cit , hal. 11.

<sup>4</sup> Philipus Mandiri Hadjon, et. al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to Indonesian Administrasi Law)* Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995 h, 326 – 327.

<sup>5</sup> M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Pemeriksaan di Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali)*, Sinar Grafika Jakarta, 2000. Hal. 327.

## B A B II

### WEWENANG PENEGAKAN HUKUM DI BIDANG PENYIDIKAN DAN PENUNTUTAN

#### 2.1. Wewenang di Bidang Penyidikan.

Telah dikemukakan dalam latar belakang bahwa dalam suatu negara dikenal tiga macam wewenang, yaitu wewenang pembentukan Undang – Undang, wewenang pemerintahan dan wewenang Yudisial. Wewenang pemerintahan melahirkan dua tipe wewenang, yaitu wewenang terikat dan wewenang bebas, dan dalam hal rumusan Norma memberikan kebebasan kepada pejabat dalam menggunakan wewenang tersebut dimana rumusan itu melahirkan rumusan bebas, sedangkan dalam hal pejabat terikat secara ketat terhadap apa yang telah digariskan maka wewenang tersebut disebut wewenang terikat.

Di Indonesia wewenang Bidang Penyidikan tersebar dalam berbagai Kompetensi Instansi Penyidikan yang di kelompokkan dalam penyidikan Tindak Pidana Umum dan Tindak Pidana Khusus, dilakukan oleh pejabat : Penyidik POLRI, PPNS, JAKSA, dan TNI Angkatan Laut sebagai berikut :

Penyidik POLRI dengan dasar hukumnya Pasal 17, 20 (1), 23 KUHP, Pasal 14 (1) huruf g, 16 Undang – Undang R. I No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Penyidik PPNS dengan dasar hukumnya Pasal 6 ayat (2) Undang – Undang No. 8 Tahun 1981 KUHP. Penyidik PPNS Perikanan dengan dasar hukumnya Pasal 31 (3, 47) Undang – Undang No. 9 tahun 1985 tentang Perikanan



Penyidik Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya dasar hukumnya Pasal 39 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Penyidik PPNS Ketenaga Listrikan dasar hukumnya Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenaga Listrikan. Penyidik Telekomunikasi dasar hukumnya Pasal 40 ayat (1) Undang – Undang No. 3 Tahun 1989. Penyidik Tenaga Kerja dasar hukumnya Pasal 31 ayat (1) Undang – Undang No. 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja. Penyidik Perfilman dasar hukumnya Pasal 39 ayat (1) Undang – Undang 8 Tahun 1992 tentang Perfilman. Penyidik Keimigrasian dasar hukumnya Pasal 47 ayat (1) Undang – Undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Penyidik Lalu Lintas Angkutan Jalan dasar hukumnya Pasal 53 ayat (1) Undang– Undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Penyidik Penerbangan dasar hukumnya Pasal 52 ayat (1) Undang – Undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan. Penyidik Pelayaran dasar hukumnya Pasal 31 ayat (1) No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran. Penyidik Kesehatan dasar hukumnya Pasal 79 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 1992 tentang Kesehatan. Penyidik Pembinaan dasar hukumnya Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Sistem Budi Daya Ekosistemnya Tanaman. Penyidik Bea dan Cukai dasar hukumnya Pasal 12 ayat (1) Undang – Undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, dan Pasal 63 ayat (1) Undang – Undang No. 11 Tahun 1995 tentang Cukai. Penyidik BAPEPAM dasar hukumnya Pasal 101 ayat (1) Undang – Undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, dan Pasal 89 ayat (2) Undang – Undang No. 15 Tahun 2001 tentang Merek. Penyidik Hak Kekayaan Intelektual dasar hukumnya Pasal 129 ayat (2) Undang-Undang Tahun No. 14 tahun 2001

tentang Paten, dan Pasal 89 ayat (2) Undang – Undang No. 15 Tahun 2001 tentang Merek. Penyidik Jaksa dasar hukumnya Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1983 dan penjelasannya, Pasal 30, 32, 33 Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang pembahasan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi. Penyidik Perwira TNI Angkatan Laut dasar hukumnya Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1983 tentang ZEEI, Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang Perikanan, Pasal Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Nasional. Pasal 99 Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, Pasal 13 & 14 TZMKO, Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP

Sehubungan dengan kewenangan penyidik yang merupakan wewenang Pemerintahan atau pelaksanaan fungsi pemerintahan tersebut, maka perlu adanya pengujian kebebasan penggunaan wewenang pemerintahan (*Rechmatigheidstoetsing*).

Penggunaan wewenang pemerintahan di bidang penyidikan harus tunduk pada norma Hukum pemerintahan (Norma Hukum Tata Usaha Negara) baik Norma Hukum Administrasi tertulis maupun tidak tertulis.

Praperadilan pada dasarnya bukanlah termasuk perkara perdata dan pidana sekalipun Praperadilan dasar hukumnya adalah KUHAP yang berarti bersumber dari perkara Pidana dan di lain sisi Praperadilan berpenampilan Hukum Perdata karena adanya tuntutan ganti rugi.

Praperadilan mempersoalkan masalah kewenangan pada fungsi pemerintahan yaitu : kewenangan penyidikan adalah masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara, sehingga penyelesaianpun harus melalui Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai

konsekwensi dari penggunaan wewenang pemerintahan yang tunduk kepada Norma Hukum pemerintahan. Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa ruang lingkup Praperadilan mencakup semua tindak pemerintahan dalam penyidikan (Rangkaian tindakan penyidik, seperti pemeriksaan tindakan lain oleh penyidik) dan penuntutan (penghentian penuntutan)<sup>1</sup>.

Tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang oleh penyidik dalam penyidikan adalah termasuk ruang lingkup keabsahan tindakan pemerintahan.

Larangan penyalahgunaan wewenang pemerintahan maksudnya adalah menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari maksud diberikan wewenang tersebut. Dalam hukum administrasi Prancis penyalahgunaan wewenang ini dikenal dengan *Detournement de pouvoir*.

Dalam praktek penyalahgunaan wewenang penyidikan dapat berupa tidak ditanggapi adanya laporan pidana oleh masyarakat, berlarut-larutnya penyidikan sehingga pelapor atau pengadu mencoba untuk mengajukan kedepan sidang Pengadilan, seperti contoh kasus sebagai berikut :

Pada tanggal 27 Oktober 1979, JT. Sebagai pemohon telah menyampaikan laporan kepada pejabat penyidik POLRI di Jakarta Selatan sebagai termohon bahwa MR. M. telah melakukan suatu tindakan pidana.

Ternyata sampai dengan bulan Januari 1983, Pemohon tidak pernah menerima kabar tentang penyelesaian dari laporan yang disampaikan.

Oleh karena pemohon beranggapan bahwa termohon telah menghentikan penyidikannya maka pemohon mengajukan permohonan kepada Ketua PN. Jakarta Selatan agar diadakan sidang Pra peradilan dan menyatakan penghentian penyidikan yang dilakukan oleh termohon adalah tidak sah.

Didalam penetapannya tanggal 2 Januari 1983, Pengadilan Negeri Jakarta Selatan telah menolak permohonan Praperadilan yang diajukan pemohon, karena pemohon belum mengeluarkan Surat Perintah penghentian penyidikan.

Pada tanggal 8 April 1981, Ny. PH. Sebagai pemohon telah menyampaikan laporan kepada pejabat penyidik POLRI di Ujung Pandang sebagai Termohon bahwa Ny. FC. Telah melakukan suatu tindak pidana.

Ternyata sampai tanggal 22 September 1982, laporan yang disampaikan oleh pemohon tidak pernah oleh termohon dan termohon hanya menyatakan bahwa persoalannya adalah persoalan perdata, dan tidak akan dilakukan penyidikan lebih lanjut, tetapi kenyataannya termohon telah ikut campur yang terlalu jauh dalam kasus yang dilaporkan.

Oleh karena Pemohon beranggapan bahwa termohon telah menghentikan penyidikan yang mengakibatkan hak-hak dari pemohon tidak mendapatkan perlindungan, maka Pemohon mengajukan permohonan sidang praperadilan dan menyatakan penghentian penyidikan yang dilakukan oleh Termohon adalah tidak sah.

Pengadilan Negeri Ujung Pandang didalam putusannya tanggal 19 Oktober 1982 No. 3/Pts.Prp/1982/PN.UP. menyatakan penghentian penyidikan terhadap Ny. FC. Yang dilakukan oleh termohon adalah tidak sah dan karenanya harus dilanjutkan.

Dari dua contoh kasus tersebut jelas bahwa penyalahgunaan wewenang oleh pejabat penyidik dengan memanfaatkan ketentuan wewenang bebas pada Pasal 106 KUHAP.

Pada Pasal 106 KUHAP menentukan bahwa penyidik yang mengetahui, menerima, laporan atau mengadukan tentang terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana, wajib segera melakukan tindakan penyidikan yang diperlukan.

Di dalam pasal tersebut tidak ada ketentuan yang menetapkan apa akibatnya juga penyidik atau kurang tanggap terhadap laporan atau pengaduan tersebut menjadi berlarut-larutnya penangan laporan atau pengaduan.

Dengan demikian juga walaupun dalam perumusan pasal tersebut “wajib segera“ atau imperatif namun tidak ada ketentuan yang mengatur tentang pelapor atau pengadu terhadap berlarut-larutnya penanganan laporan atau pengaduan. Dengan demikian maka kewenangan bebas terbuka bagi pejabat penyidik melakukan penyalahgunaan wewenang.

Contoh lain penyalahgunaan wewenang seperti penangkapan Kepolisian terhadap Guterres secara tidak sah dan penahanan, perpanjangan penahanan oleh Kejaksaan Agung republik Indonesia terhadap Ginanjar Kartasasmita.

Contoh penyalahgunaan wewenang di bidang penyidikan oleh penyidik TNI-AL yaitu dalam perkara A.N. tersangka RI Duk Hun (Nahkoda M/V Kum Jin Gang) dimana kapal patroli KRI Hiu 804 menangkap kapal M/V Kum Jiu Gang berbendera Korea yang mengangkut kayu log sebanyak 3.325 M3 dilaut Jawa (perairan Indonesia) dan dibawa kepangkalan TNI AL Surabaya , oleh TNI-AL tidak segera menyerahkan kayu log tersebut untuk dilakukan penyidikan oleh penyidik POLRI maupun PPNS/ Kehutanan, akan tetapi tetap melakukan penyidikan tuduhan melanggar Undang-Undang pelayaran dengan jangka waktu penyidikan sudah memakan waktu ± 9 bulan.

## 2.2. Wewenang di Bidang Penuntutan.

Pengertian “Penuntutan” berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) adalah tindakan Penuntut Umum untuk melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh Hakim di sidang Pengadilan.

Berdasarkan pengertian Penuntutan tersebut dapat dipahami bahwa yang berhak atau yang berwenang untuk melakukan Penuntutan adalah Penuntut Umum, yaitu Lembaga Kejaksaan yang melekat pada jabatan Jaksa. Penuntut Umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan Penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim, dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 angka 6 b Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP. Jaksa disini adalah pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai Penuntut Umum serta melaksanakan Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (ketentuan Pasal 1 angka 6 a Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP).

Dari beberapa ketentuan hukum tersebut di atas dapatlah dikatakan bahwa Jaksa adalah Pejabat yang bertindak sebagai Penuntut Umum untuk melakukan Penuntutan terhadap perkara pidana.

Lebih tegas lagi apabila kita lihat ketentuan Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yaitu : “Kejaksaan RI selanjutnya dalam undang-undang ini disebut Kejaksaan, adalah lembaga

pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang Penuntutan”. Ini berarti wewenang Penuntutan dipegang oleh Pejabat Jaksa selaku Penuntut Umum sebagai monopoli, artinya tidak ada pejabat lain selain Jaksa untuk melakukan penuntutan terhadap perkara pidana, ini disebut dengan *dominus litis* di tangan Jaksa selaku Penuntut Umum. Dominus berasal dari bahasa latin yang artinya “tuan”. Dalam hal ini hakim bersifat pasif, artinya hakim tidak dapat meminta supaya suatu tindak pidana diajukan kepadanya, hakim hanya menunggu saja penuntutan dari Jaksa selaku Penuntut Umum. *Dominus litis* ini ditegaskan dalam penjelasan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 bahwa Kejaksaan adalah satu-satunya lembaga pemerintahan pelaksana kekuasaan negara yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang Penuntutan dalam penegakan hukum dan keadilan di lingkungan Peradilan Umum.

Pelaksanaan wewenang penuntutan yang dipegang oleh Pejabat Jaksa berdasarkan asas legalitas dan asas oportunitas (*het legaliteits en het opportuniteteits beginsel*). Asas legalitas, artinya Jaksa selaku Penuntut Umum wajib (berwenang berdasarkan aturan hukum) menuntut suatu tindak pidana, diatur dalam ketentuan Pasal 137 Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP & ketentuan Pasal 27 ayat (1) huruf “a” Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI. Ketentuan Pasal 137 Undang-Undang No.8 Tahun 1981 tentang KUHAP, yaitu : “Penuntut Umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapapun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan perkara ke Pengadilan yang berwenang mengadili”. Ketentuan Pasal 27 ayat (1) huruf “a”, yaitu secara umum di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melakukan penuntutan dalam perkara pidana.

Seharusnya memang Kejaksaan sebagai satu-satunya lembaga pemerintahan yang berwenang melakukan penuntutan harus berpegang pada asas legalitas, artinya seluruh tindak pemerintahan termasuk tindak pemerintahan dibidang penuntutan harus berdasarkan aturan hukum yang jelas.

Asas Oportunitas artinya Pejabat Jaksa selaku Penuntut Umum tidak wajib menuntut seseorang yang melakukan tindak pidana, jika menurut pertimbangannya akan merugikan kepentingan umum. Jadi demi kepentingan umum, seseorang yang melakukan tindak pidana tidak dituntut. Di dalam KUHAP asas oportunitas ini tidak diatur secara jelas, KUHAP hanya merumuskan dalam ketentuan Pasal 140 ayat (2) huruf "a", yaitu "Dalam hal Penuntut Umum memutuskan untuk menghentikan Penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum, Penuntut Umum menuangkan hal tersebut dalam Surat Ketetapan.

Pengertian penghentian penuntutan atau perkara ditutup demi hukum tidaklah sama maknanya dengan pengertian penghentian penuntutan demi kepentingan umum. Suatu perkara ditutup demi hukum atau penghentian penuntutan demi hukum telah diatur secara limitatif dalam hukum pidana materiel baik yang ada di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maupun hukum pidana di luar KUHP, yaitu di dalam KUHP Pasal 72 s/d 75 tidak adanya pengaduan pada tindak pidana aduan, Pasal 76 ne bis in idem, Pasal 77 matinya terdakwa, Pasal 78 daluwarsa, Pasal 82 pembayaran denda pada tindak pidana yang diancam dengan denda saja. Di luar KUHP di atur dalam Undang-Undang Darurat No. 11 Tahun 1954 (LN RI. 1954 No. 146) tentang Amnesti dan Abolisi.

Pengaturan asas oportunitas ini diatur dalam ketentuan Pasal 32 huruf “c” Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, yaitu “secara khusus Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang menyampingkan perkara demi kepentingan umum”. Dimaksudkan “kepentingan umum” berdasarkan penjelasan ketentuan Pasal 32 huruf “c” tersebut adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Menyampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas oportunitas, hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Sesuai dengan sifat dan bobot perkara yang dikesampingkan tersebut, Jaksa Agung dapat melaporkan terlebih dahulu rencana penyampingan perkara kepada Presiden untuk mendapatkan petunjuk.

Asas oportunitas yang diatur dalam ketentuan Pasal 32 huruf “c” Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan, dimana Pejabat Jaksa selaku Penuntut Umum dapat menghentikan penuntutan terhadap suatu tindak pidana, jika menurut pertimbangannya akan merugikan kepentingan umum (tidak melakukan penuntutan demi kepentingan umum) merupakan norma yang kabur dan merupakan sumber untuk bertindak sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Jaksa selaku Penuntut Umum, sebab menurut Philipus M. Hadjon dalam hukum, konsep kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, kepentingan negara dan/atau kepentingan masyarakat umum termasuk dalam kategori konsep kabur (*vague*), konsep semacam itu memang sering dibutuhkan, namun selalu sulit untuk didefinisikan atau dimaknai secara tepat, sehingga sangat sulit untuk merumuskan makna konsep kepentingan umum<sup>2</sup>. Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tidak

mengatur secara jelas perkara apa saja yang dapat dikesampingkan menurut kepentingan umum, yang ada hanyalah penyampingan perkara demi kepentingan umum menurut pertimbangan atau penilaian subyektif dari Pejabat Jaksa Agung yang bersangkutan. Inilah salah satu kelemahan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan yang harus segera di revisi agar tidak menimbulkan penafsiran subyektif dan keliru.

Tidak heran apabila asas oportunitas ini dimanfaatkan oleh Jaksa Agung sebagai Pejabat Jaksa selaku Penuntut Umum untuk bertindak penyalahgunaan wewenang dan bertindak sewenang-wenang baik atas persetujuan Presiden atau tanpa persetujuan Presiden, misalnya SP-3 terhadap kasus Soeharto (penghentian penuntutan secara tidak jelas terhadap mantan Presiden Soeharto), SP-3 kasus Bank Bali (penghentian penuntutan secara tidak jelas terhadap Baramuli yang terlibat skandal Bank Bali).

Menyampingkan perkara berdasarkan asas oportunitas secara tidak jelas atas dasar pertimbangan subyektif dari Pejabat Jaksa selaku Penuntut Umum, baik atas persetujuan Presiden atau tanpa persetujuan Presiden dapat dikategorikan bertindak sewenang-wenang dan bertindak penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Jaksa selaku Penuntut Umum. Perbuatan tersebut dikategorikan telah melanggar hukum atau *onrechtmatig* (melanggar hukum bagi aparat pemerintahan). Ukuran melanggar hukum bagi aparat pemerintahan atau perbuatan pemerintah adalah<sup>3</sup> :

- Melanggar hak orang lain ;
- Bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri ;
- Bertentangan dengan kesusilaan ;
- Bertentangan dengan kepatutan yang berlaku dalam masyarakat.

Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor. M.A./Pemb/0159/77 tanggal 25 Pebruari 1977 dan ditegaskan kembali dalam rumusan kesimpulan-kesimpulan loka karya “pembangunan hukum melalui peradilan” tanggal 30 Mei – 01 Juni 1977 di Lembang Bandung, bahwa perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (pemerintah) dengan tegas mengandung tiga unsur ;

- pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan formil yang berlaku,
- kepatutan yang harus diperhatikan oleh penguasa,
- kebijaksanaan yang tidak dapat dinilai oleh hakim perdata.

Penyalahgunaan wewenang pemerintahan maksudnya adalah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut. Berdasarkan penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf “b” Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1986 maksud dari penyalahgunaan wewenang ini adalah menerapkan peraturan yang menjadi kewenangannya untuk tujuan lain di luar maksud tersebut. Dalam hukum administrasi Perancis penyalahgunaan wewenang ini dikenal dengan *detournement de pouvoir*.

Penggunaan wewenang pemerintahan secara sewenang-wenang mengandung makna melarang memperlakukan seseorang secara tidak rasional. Berdasarkan penjelasan pasal 53 ayat (2) huruf “c” Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1986 adalah “berbuat sewenang-wenang”, kata sewenang-wenang (*willekeur*) merupakan konsep yang sulit diukur. Lebih lanjut dalam penjelasan tersebut dijelaskan suatu peraturan yang memberikan wewenang sudah sangat terperinci dan ketat apa yang harus dilaksanakan, tinggal pengguna wewenang perintahan tersebut menerapkannya secara harapiah.

Tindakan Pejabat Jaksa Agung selaku Penuntut Umum yang telah bertindak sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang dalam menyampingkan suatu perkara demi kepentingan umum berdalihkan asas oportunitas baik atas persetujuan Presiden maupun tanpa persetujuan Presiden, seperti dalam kasus SP-3 mantan Presiden Soeharto, cenderung tidak terjamah atau tidak tersentuh oleh hukum, artinya Pejabat Jaksa Agung tersebut tidak pernah diajukan ke Pengadilan atas tindakannya yang telah sewenang-wenang dan menyalahgunakan wewenang pemerintahan. Kalaupun ada Pejabat Jaksa selaku Penuntut Umum yang digugat ke Pengadilan melalui Praperadilan, dikarenakan penghentian penuntutan demi hukum, seperti tidak cukup alat bukti atau daluwarsa. Tidak pernah ada Pejabat Jaksa selaku Penuntut Umum dituntut di muka Pengadilan karena penghentian penuntutan atau penutupan perkara demi kepentingan umum, seperti SP-3 mantan Presiden Soeharto atau SP-3 kasus Baramuli yang terlibat skandal Bank Bali.

Tindakan Pejabat Jaksa selaku Penuntut Umum yang bertindak sewenang-wenang dan menyalahgunakan wewenang itu merupakan perkara tata usaha negara dan penyelesaiannya melalui Peradilan Tata Usaha Negara, karena Pejabat Jaksa selaku Penuntut Umum bertindak atas nama lembaga pemerintahan dan melaksanakan urusan pemerintahan. Sayangnya kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dibatasi perkara yang ditimbulkan oleh keputusan tata usaha negara (ktun) saja. Perkara tata usaha negara lainnya diselesaikan melalui Peradilan Umum, sehingga perkara tata usaha negara berubah karakter menjadi perkara perdata, karena kompetensi absolut Peradilan Umum menangani perkara perdata dan pidana saja, lihat ketentuan Pasal 50 Undang-Undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (LN RI. Tahun 1986 No. 20, TLN RI No. 3327).

Sama halnya dengan tindak pemerintahan di bidang penyidikan, tindak pemerintahan di bidang penuntutan pun juga harus dapat diukur melalui norma hukum pemerintahan tertulis dan norma hukum pemerintahan tidak tertulis, berupa aaupb.

Philipus M. Hadjon menyimpulkan bahwa norma hukum administrasi yang harus dipatuhi bagi penggunaan wewenang pemerintahan di Indonesia adalah<sup>4</sup>.

- Penggunaan wewenang harus berdasarkan peraturan perundang-undangan (*asas wetmatigheid*);
- Larangan penyalahgunaan wewenang;
- Larangan bertindak sewenang-wenang;
- Wajib bertindak sesuai dengan norma-norma kepatutan;
- Wajib memberikan ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pemerintahan (*bestuurs compensatie*).

---

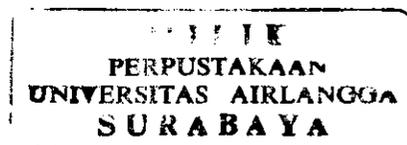
Catatan :

<sup>1</sup> Philipus M. Hadjon, Makalah *Pelaksanaan Asas Kekuasaan Berdasarkan Atas Hukum (rechtsstaat) dalam KUHAP*, Surabaya, Tanpa Tahun, h.10.

<sup>2</sup> Philipus M. Hadjon, *Haruskah Setiap Panggilan DPRD Dipenuhi ?*, Jawa Pos, Kamis Wage 13 April 2000, h. 4

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengertian-Pengertian Tentang Tindak Pemerintahan*, Percetakan Djumali, Surabaya. h. 1

<sup>4</sup> Philipus M. Hadjon, Makalah *Norma Hukum Administrasi (Pemerintahan) Sebagai Landasan Fungsi Kepolisian*, Surabaya, Tanpa Tahun, h.3.



## BAB III

### **PENGUJIAN KEABSAHAN PELAKSANAAN WEWENANG PENYIDIKAN & PENUNTUTAN**

#### 3.1. Pelaksanaan Wewenang Penyidikan.

Pada sub bab ini diuraikan pengujian keabsahan pelaksanaan wewenang penyidikan. Pada dasarnya ada 3 (tiga) macam norma kewenang publik, yaitu wewenang pembentukan undang-undang (*legislatif*), wewenang pemerintahan (*eksekutif*) dan wewenang kehakiman atau wewenang mengadili merupakan wewenang *yudisiil*. Wewenang penyidikan dasar hukum utamanya adalah Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang memberikan kewenangan kepada Kepolisian untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana umum, dan disamping itu terdapat pula dasar hukum lainnya yang memberikan kewenangan penyidikan kepada instansi lainnya untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu, seperti Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk melakukan penyidikan langsung terhadap tindak pidana korupsi, TSMKO-1939 No. 442 yang memberikan kewenangan penyidikan tindak pidana tertentu di laut kepada Perwira Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, Undang-Undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian yang memberikan kewenangan penyidikan kepada Ditjen Imigrasi, Undang-Undang No. 10 Tahun 1995 tentang Bea dan Cukai yang memberikan kewenangan penyidikan kepada Ditjen Bea Cukai, Undang-

Undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran yang memberikan kewenangan penyidikan kepada Ditjen Perhubla, Undang-Undang No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan yang memberikan kewenangan penyidikan kepada Ditjen Perikanan, Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang memberikan kewenangan penyidikan kepada Kehutanan, dan instansi lain yang diberikan kewenangan oleh aturan hukum untuk melakukan penyidikan.

Wewenang penyidikan yang tersebar di berbagai instansi dan diatur secara sektoral oleh peraturan perundang-undangan serta penyidikan tidak mengenal adanya penyidik tunggal (satu lembaga sebagai penyidik tunggal) jelas merupakan suatu permasalahan hukum yang kompleks sulit untuk dipecahkan, hal ini perlu dipikirkan untuk masa yang akan datang.

Setelah diteliti Pasal demi Pasal Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP tersebut mengatur tentang kewenangan. Disamping itu hal yang sangat penting di dalam KUHAP tersebut adalah pengaturan kewenangan dari berbagai instansi dalam proses pidana. Kewenangan tersebut dimulai dari kewenangan Penyidikan dan Penuntutan sampai kewenangan pelaksanaan putusan, pengawasan dan pengamatan pelaksanaan Putusan Pengadilan. Dengan demikian maka norma kewenangan yang di atur dalam KUHAP adalah norma hukum publik yang masuk dalam kewenangan publik. Telah disebutkan di atas bahwa terdapat tiga norma kewenangan publik, yaitu kewenangan eksekutif, kewenangan legislatif, dan kewenangan yudisiel.

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa wewenang penyidikan dan penuntutan masuk dalam wewenang pemerintahan (wewenang eksekutif), sedangkan wewenang memeriksa dan mengadili masuk dalam wewenang kehakiman (wewenang yudisiil).

Masuknya wewenang penyidikan dan penuntutan ke dalam wewenang pemerintahan (wewenang eksekutif) telah diatur oleh hukum positif, diantaranya mengenai fungsi Kepolisian dan fungsi Kejaksaan yang diatur dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian (LN RI Tahun 2002 No.2), yaitu *“Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegak hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat”*, pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan (LN RI Tahun 1991 Nomor. 59), yaitu *“Kejaksaan Republik Indonesia, selanjutnya dalam undang-undang ini disebut Kejaksaan, adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan”*. Ke dua fungsi lembaga tersebut harus dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP (LN RI Tahun 1981 No. 76) sebagai lembaga penyidik yang bertindak atas pelaksanaan wewenang pemerintahan negara.

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat dipahami bahwa seluruh rangkaian tindakan penyidik, yaitu dimulai dari pengeledahan, penangkapan, penyidikan (pembuatan berita acara pemeriksaan), penahanan dan penghentian penyidikan yang diatur dalam KUHAP jelas merupakan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan di bidang penyidikan atau dengan kata lain pelaksanaan wewenang penyidikan merupakan pelaksanaan wewenang pemerintahan negara.

Kesalahan pelaksanaan wewenang pemerintahan di bidang penyidikan, seperti salah tangkap, salah tahan, penahanan tanpa surat penahanan, penyidikan menggunakan paksaan dengan kekerasan oleh aparat penyidik, penghentian penyidikan tanpa dasar hukum yang jelas. Selama ini kesalahan tersebut di proses melalui Praperadilan yang

diatur dalam pasal 77-83 KUHAP dan proses penyelesaiannya melalui Peradilan Umum, yaitu Pengadilan Negeri. Seharusnya proses penyelesaian perkara Praperadilan tersebut dapat diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), karena persoalan pokok pada Praperadilan adalah mengenai sah tidaknya tindak pemerintahan yang berkenaan dengan penangkapan, penyidikan, penahanan, penghentian penyidikan (rangkaiian tindakan pejabat penyidik) sebagai pelaksanaan wewenang pemerintahan di bidang penyidikan

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dinyatakan bahwa seluruh rangkaian tindakan pejabat penyidik merupakan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan di bidang penyidikan (masuk dalam fungsi pemerintahan di bidang penegakkan hukum), secara otomatis pejabat penyidik tersebut dapat digolongkan sebagai pejabat pemerintah atau disebut juga sebagai pejabat tata usaha negara berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LN RI Tahun 1986 No. 77) dirumuskan : *“Badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”*.

Seluruh pejabat penyidik merupakan pejabat tata usaha negara berdasarkan pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986. Berarti seluruh kesalahan dari rangkaian tindakan pejabat penyidik yang merupakan pelaksanaan dari urusan pemerintahan (pelaksanaan wewenang pemerintahan), menunjukkan jelas bahwa keabsahan dari tindakan pejabat penyidik itu harus dapat di uji dan diposes melalui Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 atau dengan kata lain seluruh

pejabat penyidik tersebut di atas dapat dijadikan tergugat pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan pasal 47 Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LN RI Tahun 1986 Nomor. 77) adalah berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Pengertian sengketa tata usaha negara, berdasarkan pasal 1. 4 UU No. 5 Tahun 1986 adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (ktun), termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ini berarti kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dibatasi pada sengketa sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (ktun), sedangkan sengketa tata usaha negara lainnya seperti perkara Praperadilan tidak menjadi kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara. Salah satu persoalan inilah yang menyebabkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN harus segera di revisi.

Ditegaskan dalam penjelasan pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 bahwa gugatan pada Peradilan Tata Usaha Negara berbeda dengan gugatan di muka Peradilan Perdata, apa yang dituntut di muka pengadilan tata usaha negara ini terbatas pada satu macam tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang telah merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah. Harapan setelah direvisi Undang-Undang No. 5 tahun 1986 nantinya tuntutan pokok di muka Peradilan Tata Usaha Negara berupa tuntutan agar segala tindakan pejabat tata usaha negara

(pejabat pemerintah) yang telah merugikan kepentingan penggugat harus dinyatakan batal atau tidak sah.

Pengujian keabsahan (*rechtsmatigheidstoetsing*) penggunaan wewenang pemerintahan di bidang penyidikan menyangkut asas keabsahan dalam pemerintahan (*rechtsmatigheid van bestuur*). Asas keabsahan memiliki 3 (tiga) fungsi<sup>1</sup>, yaitu :

- bagi aparat pemerintahan, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuursnormen*) ;
- bagi masyarakat, asas keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindak pemerintahan (*beroepsgronden*) ;
- bagi hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (*toetsingsgronden*).

Asas keabsahan dalam pemerintahan (*rechtmatigheid van bestuur*) terkait dengan petitum suatu gugatan dalam sengketa tata usaha negara, yaitu agar suatu keputusan tata usaha negara tersebut dinyatakan tidak sah, kaitannya dengan tindakan pejabat penyidik sebagai pelaksanaan wewenang pemerintahan adalah agar segala tindakan pejabat penyidik tersebut yang telah bertindak sewenang-wenang dan telah menyalahgunakan wewenang harus dinyatakan tidak sah.

Norma hukum pemerintahan berfungsi sebagai alat ukur untuk pengujian keabsahan tindak pemerintahan (termasuk tindakan pejabat penyidik) adalah norma hukum pemerintahan tertulis berupa peraturan perundang-undangan dan norma hukum pemerintahan tidak tertulis berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik (aaupb) (Belanda : *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Eksistensi aaupb itu sendiri dalam hukum positif kita masih belum tegas dirumuskan dan dicantumkan sebagai alasan

untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan. Pada hal sangat penting artinya baik sebagai norma pemerintahan maupun sebagai dasar penilaian terhadap tindak pemerintahan.

Salah satu norma hukum pemerintahan tertulis yang dapat dijadikan sebagai alat ukur bagi keabsahan tindak pemerintahan, yaitu ketentuan pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 (merupakan alasan menggugat ktun) adalah :

- keputusan tata usaha negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ;
- badan atau pejabat tata usaha negara (pemerintah) telah menyalahgunakan wewenangnya (penyalahgunaan wewenang) ;
- badan atau pejabat tata usaha negara (pemerintah) bertindak sewenang-wenang.

Pada dasarnya alasan menggugat tersebut di atas menyangkut keabsahan suatu keputusan tata usaha negara. Soal keabsahan adalah soal *rechtmatigheid van bestuur*. Dengan demikian masalah alasan menggugat pada dasarnya menyangkut ruang lingkup keabsahan dari tindak pemerintahan. Philipus M. Hadjon telah merumuskan asas keabsahan dalam pemerintahan khusus menyangkut penerbitan keputusan tata usaha negara<sup>2</sup>. Sebagai berikut :

- Asas bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid*). Kesesuaian tersebut menyangkut wewenang, prosedur dan substansi keputusan.
- Asas tidak menyalahgunakan wewenang untuk tujuan lain (larangan *detournement de pouvoir*).
- Asas bertindak rasional, wajar atau dapat dirumuskan sebagai asas “larangan bertindak sewenang-wenang”.
- Bertindak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (aaupb).

Disamping norma hukum pemerintahan yang terdapat di dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 yang dapat dijadikan tolak ukur seluruh tindak pemerintahan, terdapat pula di dalam ketentuan pasal 1365 BW, yaitu “tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian”. Pasal 1365 BW ini menentukan kewajiban ganti rugi atas perbuatan melanggar hukum. Dalam praktek peradilan, ketentuan tersebut juga diterapkan bagi perbuatan pemerintah yang melanggar hukum.

Soal *rechtmatigheid van bestuur* (keabsahan dalam pemerintahan atau pemerintahan menurut hukum) menyangkut “*bestuur*”. Konsep *bestuur* mengandung konsep *struring* (*sturen*). Konsep *sturen* pada dasarnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- *Sturen* merupakan aktivitas yang kontinyu,
- *Sturen* berkaitan dengan penggunaan kekuasaan,
- *Sturen* meliputi bidang di luar legislatif dan yudisial,
- *Sturen* senantiasa diarahkan kepada tujuan.

Kekuasaan pemerintahan tidak sekedar sebagai kekuasaan terikat, tetapi juga dalam batas tertentu memiliki ruang diskresi (*discretionary power*). Kekuasaan diskresi dibedakan atas kekuasaan diskresi murni dan kekuasaan diskresi tidak murni. Kekuasaan diskresi murni merupakan suatu kebebasan untuk memutus secara mandiri sedangkan kekuasaan diskresi tidak murni merupakan suatu kebebasan untuk melakukan interpretasi terhadap ketentuan norma hukum yang samar-samar.

Terhadap kekuasaan terikat prinsip "*Wetmatigheid*" memadai namun hal itu tidak memadai bagi kekuasaan diskresi. Untuk menjangkau kekuasaan diskresi di beberapa negara dewasa ini dalam kaitan dengan prinsip "*Rechtmatigheid van bestuur*" dikembangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

Dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1986 tidak diatur secara tegas tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik padahal itu sangat penting artinya baik sebagai norma pemerintahan, sebagai alasan menggugat ataupun dasar penilaian.

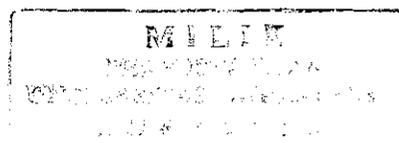
Setiap tindak pemerintahan diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah, sah tidaknya wewenang itu diukur dengan norma hukum pemerintahan baik tertulis maupun tidak tertulis yang dalam praktek peradilan tata usaha negara dikenal dengan nama "asas-asas umum pemerintahan yang baik". Berdasarkan norma umum hukum pemerintahan tersebut ditelaah apakah sumber kewenangan tersebut (cara memperoleh wewenang) lahir dari tiga kemungkinan<sup>3</sup>, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

Keabsahan dari penggunaan prosedur adalah apakah badan atau pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan wewenang penyidikan sesuai dengan prosedur yang berlaku, disamping itu keabsahan tindak pemerintahan melalui prosedur ini bertumpu atas 3 (tiga) landasan utama hukum administrasi (hukum pemerintahan), yaitu asas negara hukum, asas demokrasi, asas instrumental. Asas negara hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan setiap tindak pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan serta berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar. Asas demokrasi dalam prosedur disamping adanya lembaga perwakilan rakyat juga berkenaan dengan asas

keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta adanya peranserta masyarakat dalam pengambilan keputusan oleh pemerintahan. Asas instrumental meliputi asas efisiensi (daya guna) dan asas efektivitas (hasil guna) dalam penyelenggaraan pemerintahan selayaknya mendapatkan perhatian yang memadai, sebab kesalahan dalam prosedur berpeluang untuk dapat diperbaiki<sup>4</sup>.

Keabsahan dari substansi menyangkut materi apakah tindakan penyidik sebagai pejabat tata usaha negara sesuai dengan ruang lingkup serta syarat-syarat yang ditetapkan atau dengan kata lain kekuasaan pemerintahan yang berisi wewenang pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat dibatasi secara substansial, sebab cacat substansi bisa melahirkan tindakan penyalahgunaan wewenang dan bisa juga merupakan tindakan sewenang-wenang<sup>5</sup>.

Tindakan pejabat penyidik merupakan tindak pemerintahan sekaligus merupakan pula tindakan hukum publik. Dari tindakan hukum publik itu memungkinkan lahirnya sengketa antara rakyat dengan pemerintah yang disebut dengan sengketa tata usaha negara, di proses melalui peradilan administrasi yang berfungsi sebagai perlindungan hukum bagi rakyat. Hanya sayangnya kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 47 jo Pasal 1. 4 Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1986 telah dipersempit, sehingga sengketa-sengketa tata usaha negara lainnya (misalnya sengketa Praperadilan adalah sengketa yang disebabkan oleh kesalahan penggunaan wewenang pemerintahan di bidang penyidikan atau sengketa perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah) yang bukan diakibatkan oleh keputusan tata usaha negara tidak bisa diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara, dengan alasan bukan menjadi kompetensinya. Seharusnya seluruh penggunaan wewenang pemerintahan (tindak



pemerintahan) yang menimbulkan sengketa antara rakyat dengan pemerintah, dapat diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga perlindungan hukum bagi rakyat dapat ditegakkan secara maksimal dari sudut sarana hukumnya.

Dibatasiya sengketa tata usaha negara yang diakibatkan oleh adanya keputusan tata usaha negara yang menjadi kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara, mengakibatkan sengketa-sengketa yang menyangkut tata usaha negara lainnya diselesaikan melalui Peradilan Umum, sehingga perkara yang menyangkut tata usaha negara didaftarkan pada register perdata (digolongkan sebagai perkara perdata) oleh Peradilan Umum.

Telah diuraikan di atas bahwa kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara adalah mengadili sengketa tata usaha negara yang diakibatkan oleh keputusan tata usaha negara (ktun), sedangkan jenis sengketa tata usaha negara lainnya yang bukan diakibatkan ktun, seperti kesalahan dalam penggunaan wewenang pemerintahan (tindak pemerintahan) dibidang penyidikan seperti perkara Praperadilan atau sengketa karena perbuatan melanggar hukum oleh penguasa, jelas bukan merupakan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini dapat dapat ditelaah secara tegas di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara : “Sengketa tata usaha negara lainnya yang menurut undang-undang ini tidak menjadi wewenang Peradilan Tata Usaha Negara, diselesaikan oleh Peradilan Umum”. Ini berarti Peradilan Umum juga menangani sengketa tata usaha negara lainnya yang bukan merupakan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara.

Kompetensi absolut Peradilan Umum baik Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Tinggi hanya berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara perdata dan

pidana, berdasarkan Pasal 50 & 51 Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum (LN RI Tahun 1986 Nomor.). Jelas tidak ada rumusan dalam undang-undang Peradilan Umum tentang wewenang Peradilan Umum menangani dan mengadili sengketa tata usaha negara di luar keputusan tata usaha negara, sehingga penanganan perkara (sengketa tata usaha negara) lainnya, seperti sengketa kesalahan dalam penggunaan wewenang pemerintahan di bidang penyidikan (perkara Praperadilan) maupun sengketa antara rakyat dengan pemerintah karena perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (pemerintah) cenderung dipaksakan untuk diselesaikan melalui Peradilan Umum, sehingga timbul kerancuan dalam penyelesaian perkara dan sulit dibedakan apakah perbuatan (tindakan) pemerintah merupakan perbuatan perdata (*non authoritative activity*) ataukah perbuatan (tindakan) pemerintah dengan menggunakan kewenangan publik. Terhadap perbuatan (tindakan) pemerintah yang menggunakan kewenangan publik (*authoritative activity*) tentunya tunduk kepada norma kewenangan publik.

Konsekuensi ditanganinya sengketa tata usaha negara oleh Peradilan Umum, menurut Philipus M. Hadjon<sup>6</sup> ; perkara berkarakter sengketa tata usaha negara (watak hukum publik) diselesaikan melalui Peradilan Umum bisa berwatak perdata (hukum privat), sehingga :

- Sengketa tersebut dirumuskan sebagai perkara perdata dan dicatat dalam register perdata ;
- Karena didaftar sebagai perkara perdata rumusan tentang siapa yang digugat harus berpegang pada prinsip subyek hukum, jadi yang digugat adalah “pemerintah” bukan “pejabat” ;

- Perbedaan atas perbuatan penguasa selaku penguasa dan perbuatan penguasa sebagai perorangan khusus, tidak lagi setajam dulu ;
- Petitum utama dalam gugatan selalu soal tuntutan ganti rugi ;
- Masih belum jelas apakah hakim Peradilan Umum juga menerapkan aaupb yang merupakan norma pemerintahan tidak tertulis.

Di Belanda Peradilan Biasa (Peradilan Umum kita) yang menangani sengketa tata usaha negara yang tidak termasuk kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara, hanya menangani sengketa tata usaha negara berupa<sup>7</sup> :

- sengketa yang timbul dari perbuatan material atau timbul dari keputusan yang berupa pengaturan yang bersifat umum ;
- gugatan ganti rugi tambahan setelah proses Peradilan Tata Usaha Negara ;
- gugatan ganti rugi sehubungan dengan eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Ditanganinya sengketa-sengketa tata usaha negara oleh Peradilan Biasa (Peradilan Umum kita) di Belanda tersebut, dikarenakan asumsi untuk mengisi kekosongan perlindungan hukum bagi rakyatnya yang ditinggalkan oleh Peradilan Tata Usaha Negara.

Berikut ini ilustrasi kasus sengketa tata usaha negara (kesalahan dalam penggunaan wewenang pemerintahan di bidang penyidikan), yaitu perkara Praperadilan yang ditangani oleh Peradilan Umum. Dalam perkara Praperadilan berikut ini memperlihatkan Praperadilan mempersoalkan sah tidaknya tindak pemerintahan yang berkenaan dengan penyidikan, yang diselesaikan melalui Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan Nomor Putusan : 16/Pid/Prap/2000/PN. Jak-Sel.

### Kasus Praperadilan “Guterres menggugat Korps Reserse POLRI”.

Kasus Posisi : pada tanggal 04 Oktober 2000 sekitar jam 11.00 WIB Guterres ditangkap oleh POLRI di kamar 115 Hotel Ibis Kemayoran Jakarta tanpa memperlihatkan Surat Tugas serta memberikan kepada Guterres Surat Perintah Penangkapan yang mencantumkan identitas serta menyebutkan alasan penangkapan serta alasan singkat perkara kejahatan.

Oleh Guterres melalui Kuasa Hukum mengajukan Gugatan Praperadilan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tanggal 10 Oktober 2000, setelah melalui proses Praperadilan pada tanggal 23 Oktober 2000. Hakim Praperadilan mengeluarkan Putusan untuk Register 16/Pid/Prap/PN. Jak-Sel dengan Amar Putusan sebagai berikut :

- (1). Mengabulkan permohonan pemohon.
- (2). Menyatakan penangkapan Kepolisian RI. Cq. Korps Reserse POLRI terhadap pemohon adalah tidak sah.
- (3). Menyatakan permohonan atas diri pemohon yang dilakukan termohon adalah tidak sah.
- (4). Memerintahkan termohon segera melepaskan pemohon dari status permohonan (mengeluarkan pemohon dari tahanan Koserse Mabes POLRI ).

Dari pendapat Hakim tersebut bahwa perkara Praperadilan persoalan pokoknya adalah “mempersoalkan sah tidaknya penggunaan wewenang pemerintahan dibidang penyidikan (Penangkapan)”. Hal tersebut terbukti dari alasan yang diajukan oleh Pemohon Praperadilan, bahwa Termohon telah bertindak sewenang-wenang dan melanggar hukum dan dalam putusan Hakim membenarkan alasan yang diajukan Pemohon tersebut.

Masalah pokok perkara Praperadilan adalah mempersoalkan sah tidaknya penggunaan wewenang pemerintahan yang berkenaan dengan penyidikan, secara otomatis merupakan sengketa tata usaha negara (sengketa tun) dan harus diproses melalui Peradilan Tata Usaha Negara, bukannya Peradilan Umum, karena sengketa tata usaha negara tersebut merupakan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara.

Contoh lain dalam perkara Praperadilan yang mempersoalkan sah tidaknya penahanan yang dilakukan oleh Kejaksaan Agung RI dalam perkara Ginanjar Kartasasmita mengajukan Praperadilan terhadap Jaksa Agung RI ditangani oleh Pengadilan Negeri Jakarta Selatan melalui Putusannya No.

Posisi kasus Ginanjar Kartasasmita tersangka kasus Assistance Contract mengajukan gugatan Praperadilan terhadap Jaksa Agung RI. dengan alasan sebagai berikut :

Termohon tidak berwenang melakukan penyidikan atas diri pemohon karena yang berhak melakukannya adalah Tim Tetap penyidaik Koneksitas Tingkat Pusat. Surat Perintah penyidikan Nomor : PRIN – 026/FJP/03/2001 tanggal 23 Maret 2001 adalah batal demi hukum karena tanggal 30 Maret 2001 4 (empat) nama Anggota Tim Penyidik telah mengundurkan diri. Wewenang penahanan terhadap Pemohon ada pada Panglima TNI, karena Pemohon masih berstatus Prajurit TNI. Termohon telah mengeluarkan Surat Perintah pembantalan tenggang waktu penahanan secara tidak sah karena sama sekali diluar wewenangnya.

Terhadap kasus Ginanjar Kartasasmita ini Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memberikan putusan, sebagai berikut :

(1). Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian.;

- (2). Menyatakan Termohon tidak berwenang dan tidak sah dalam melakukan penahanan atas diri Pemohon sebagaimana dari Surat Perintah Penahanan Nomor : Prin-052/F/FJP/04/2001 tanggal 17 April 2001 dan Berita Acara Pelaksanaan Penahanan tanggal 18 April 2001.;
- (3). Menyatakan perpanjangan penahanan oleh Pejabat lain atas permohonan, permintaan dan perintah Termohon yang dilakukan terhadap Pemohon dinyatakan tidak sah pula.;
- (4). Memerintahkan Termohon untuk segera membebaskan, memerdekakandan mengeluarkan Pemohon dari Rumah Tahanan Negara Kejaksaan Agung R I, Jl. Sultan Hasanuddin No. 1 Jakarta Selatan, dan / dari Rumah Tahanan Negara lainnya.;
- (5). Menghukum Termohon untuk membayar ganti rugi kepada Pemohon sejumlah Rp.1.000.000,- (Satu Juta Rupiah).;
- (6). Memulihkan hak Pemohon dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya.;
- (7). Menolak permohonan Pemohon selebihnya.;

Dalam perkara Praperadilan tersebut di atas persoalan pokoknya adalah mempersoalkan sah tidaknya penahanan (sah tidaknya tindak pemerintahan dibidang penyidikan/penahanan), ini berarti persoalan tata usaha negara atau sengketa tata usaha negara dan harus diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Mengenai sah tidaknya seluruh tindak pemerintahan dapat diukur melalui norma hukum pemerintahan tertulis maupun norma hukum pemerintahan tidak tertulis, yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik (aaupb).

Contoh lain kasus Praperadilan antara Ri Duk Hun selaku Nakhoda Kapal M/V Kum Jin Gang berbendera Korea utara melawan Komandan Satroltas Lantamal III

Surabaya. Dalam Putusan Pengadilan negeri surabaya No. 01/Pid.Prap/2003/PN.Sby terungkap bahwa tindakan Perwira Penyidik TNI AL telah bertindak sewenang-wenang terhadap Kapal M/V Kum Jin Gang dan ABK kapalnya mulai dari tindakan penahanan, penyitaan. Dalam Putusan Pengadilan Negeri Surabaya tersebut dinyatakan bahwa :

(1). Menyatakan penahanan/penyitaan kapal M/V Kum Jin Gang berbendera Korea Utara dan penahanan rumah terhadap pemohon dan Abk kapal adalah tidak sah.

(2). Menghukum termohon untuk segera melepaskan Kapal M/V Kum Jin Gang berbendera Korea Utara, pemohon dan ABK kapal serta menyerahkan dokumen kapal dan dokumen paspor pemohon serta para ABK kapal sebanyak 23 (dua puluh tiga) buah. Berdasarkan amar putusan Pengadilan Negeri Surabaya tersbut dapatlah dinyatakan bahwa :

Pada perkara praperadilan ini, hakim berpendapat perkara praperadilan adalah masuk lingkup perkara pidana dan hal tersebut diatur dalam pasal 77-83 KUHP, tidak termasuk lingkup perkara perdata. Dalam perkara praperadilan ini yang dianggap melakukan perbuatan sewenang-wenang dan melanggar hukum adalah Termohon.

Dalam putusan hakim tersebut, bahwa perkara praperadilan persoalan pokoknya adalah “mempersoalkan sah tidaknya penggunaan wewenang pemerintahan dibidang penyidikan”. Hal tersebut terbukti dari alasan yang diajukan oleh Pemohon praperadilan, bahwa Termohon telah bertindak sewenang-wenang dan melanggar hukum dan dalam putusan Hakim membenarkan alasan yang diajukan Pemohon.

Masalah pokok praperadilan adalah mempersoalkan sah tidaknya penggunaan wewenang pemerintahan yang berkenaan dengan penyidikan otomatis merupakan

sengketa tata usaha negara (sengketa tun) dan harus diproses melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

### 3.2. Pelaksanaan Wewenang Penghentian Penuntutan

Telah diuraikan pada bab II bahwa Kejaksaan merupakan satu-satunya lembaga pemerintahan yang berwenang melakukan penuntutan, hal tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yaitu : “Kejaksaan RI selanjutnya dalam undang-undang ini disebut Kejaksaan, adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang Penuntutan”. Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 menegaskan bahwa Kejaksaan adalah satu-satunya lembaga pemerintahan pelaksana kekuasaan negara yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang Penuntutan dalam penegakan hukum dan keadilan di lingkungan Peradilan Umum.

Kejaksaan sebagai satu-satunya lembaga pemerintahan yang berwenang melakukan penuntutan harus berpegang pada asas legalitas, artinya seluruh tindak pemerintahan termasuk tindak pemerintahan di bidang penuntutan harus berdasarkan aturan hukum yang jelas.

Sebagai lembaga pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk melakukan penuntutan terhadap perkara pidana yang berpegang pada asas legalitas, dalam hal tertentu serta untuk menghadapi situasi yang kongkrit yang timbul dalam pengetrapan aturan hukum dalam melaksanakan penuntutan terhadap perkara pidana, tidak hanya melaksanakan apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan saja, melainkan pembuat undang-undang cenderung untuk memberikan lebih banyak kebebasan untuk

melaksanakan urusan pemerintahan, yang disebut dengan *Freis Ermessen* bagi lembaga Kejaksaan. Asas *Freis Ermessen* ini maksudnya adalah kebebasan bertindak oleh aparat pemerintah, dimana kebebasan tersebut tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan, aturan hukum tidak merinci apa yang terjadi secara kongkrit, hal itulah yang harus dicari sendiri oleh pemegang kewenangan pemerintahan dalam melaksanakan tindak pemerintahan.

Kebebasan tersebut diberikan agar pemegang kewenangan pemerintahan dapat melaksanakan tindak pemerintahan dalam menghadapi situasi yang kongkrit. Kebebasan bertindak (*Freis Ermessen*) tersebut pada dasarnya adalah :

- Kebebasan untuk mengetrapkan peraturan dalam situasi kongkrit,
- Kebebasan untuk mengukur situasi kongkrit tersebut,
- Kebebasan untuk bertindak meskipun tidak ada/belum ada pengaturannya secara tegas (ini merupakan sifat aktifnya pemerintah).

Dalam pelaksanaannya kebebasan bertindak bagi lembaga Kejaksaan ini tidak tertutup kemungkinan akan melahirkan suatu perbuatan sewenang-wenang dan perbuatan penyalahgunaan wewenang, seperti pengeluaran SP-3 (Surat Penghentian Penyidikan & Penuntutan) terhadap kasus mantan Presiden Soeharto, SP-3 kasus skandal Bank Bali yang melibatkan Baramuli. Perbuatan tersebut dikategorikan telah melanggar hukum atau *onrechtmatig* (melanggar hukum bagi aparat pemerintahan). Ukuran melanggar hukum bagi aparat pemerintahan atau perbuatan pemerintah adalah :

- Melanggar hak orang lain ;
- Bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri ;
- Bertentangan dengan kesusilaan ;

- Bertentangan dengan kepatutan yang berlaku dalam masyarakat.

Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor. M.A./Pemb/0159/77 tanggal 25 Pebruari 1977 dan ditegaskan kembali dalam rumusan kesimpulan-kesimpulan Lokakarya “Pembangunan Hukum Melalui Peradilan” tanggal 30 Mei – 01 Juni 1977 di Lembang Bandung, bahwa perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (pemerintah) dengan tegas mengandung tiga unsur ;

- pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan formil yang berlaku,
- kepatutan yang harus diperhatikan oleh penguasa,
- kebijaksanaan yang tidak dapat dinilai oleh hakim perdata.

Penyalahgunaan wewenang pemerintahan maksudnya adalah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut. Berdasarkan penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf “b” Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1986 maksud dari penyalahgunaan wewenang ini adalah menerapkan peraturan yang menjadi kewenangannya untuk tujuan lain di luar maksud tersebut. Dalam hukum administrasi Perancis penyalahgunaan wewenang ini dikenal dengan *detournement de pouvoir*<sup>8</sup>.

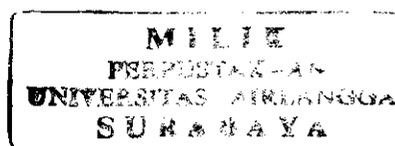
Penggunaan wewenang pemerintahan secara sewenang-wenang mengandung makna melarang memperlakukan seseorang secara tidak rasional. Berdasarkan penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf “c” Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1986 adalah “berbuat sewenang-wenang”, kata sewenang-wenang (*willekeur*) merupakan konsep yang sulit diukur<sup>9</sup>. Lebih lanjut dalam penjelasan tersebut dijelaskan suatu peraturan yang

memberikan wewenang sudah sangat terperinci dan ketat apa yang harus dilaksanakan, tinggal pengguna wewenang pemerintahan tersebut menerapkannya secara harafiah.

Diberikannya asas kebebasan bertindak (*Freis Ermessen*) bagi setiap tindak pemerintahan kepada pejabat administrasi (pejabat pemerintahan), tidak berarti bahwa pejabat pemerintahan tersebut bebas dari perturan hukum, tetapi ada keterikatan dalam menggunakan asas *Preis Ermessen* tersebut pada norma hukum pemerintahan tertulis (Pasal 1365 BW & Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986) dan norma hukum pemerintahan tidak tertulis, berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta pertanggung jawaban kepada masyarakat melalui lembaga perwakilan rakyat (fungsi kontrol oleh DPR/DPRD terhadap tindak pemerintahan).

Tindakan Pejabat Jaksa selaku Penuntut Umum yang bertindak sewenang-wenang dan menyalahgunakan wewenang itu merupakan perkara tata usaha negara dan penyelesaiannya melalui Peradilan Tata Usaha Negara, karena Pejabat Jaksa selaku Penuntut Umum bertindak atas nama lembaga pemerintahan dan melaksanakan urusan pemerintahan. Sayangnya kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dibatasi perkara yang ditimbulkan oleh keputusan tata usaha negara (ktun) saja. Perkara tata usaha negara lainnya diselesaikan melalui Peradilan Umum, sehingga perkara tata usaha negara berubah karakter menjadi perkara perdata, karena kompetensi obsolut Peradilan Umum menangani perkara perdata dan pidana saja, lihat ketentuan Pasal 50 Undang-Undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (LN RI. Tahun 1986 No. 20, TLN RI No. 3327).

Sama halnya dengan tindak pemerintahan di bidang penyidikan, tindak pemerintahan di bidang penuntutan pun juga harus dapat diukur melalui norma hukum



pemerintahan tertulis dan norma hukum pemerintahan tidak tertulis, berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Philipus M. Hadjon menyimpulkan bahwa norma hukum administrasi yang harus dipatuhi bagi penggunaan wewenang pemerintahan di Indonesia adalah<sup>10</sup>.

- Penggunaan wewenang harus berdasarkan peraturan perundang-undangan (asas *wetmatigheid*);
- Larangan penyalahgunaan wewenang;
- Larangan bertindak sewenang-wenang;
- Wajib bertindak sesuai dengan norma-norma kepatutan;
- Wajib memberikan ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan oleh tindak pemerintahan (*bestuurs compensatie*).

Seandainya perkara Praperadilan itu menjadi sengketa tata usaha negara dan ditangani oleh Peradilan Tata Usaha Negara adalah sangat tepat sebab :

- Pekerjaan penyidikan sebagai pelaksanaan urusan pemerintahan, berarti pejabat penyidik tergolong sebagai pejabat tata usaha negara, dapat digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara (Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1986).
- Formulasi yang menjadi Tergugat adalah langsung pejabat penyidik yang bersangkutan yang menangani secara langsung pekerjaan penyidikan itu (yang digugat adalah kewenangan yang ada pada jabatan), sehingga tidak harus menyeret Pemerintah RI, Panglima TNI, Kepala Staf TNI-AL, Pangarmatim ke meja hijau yang tidak mengetahui duduk persoalan, apa yang telah dilakukan pejabat penyidik.
- Tuntutan pokok (petitum) dalam perkara Praperadilan yang ditangani oleh Peradilan Umum adalah tuntutan ganti rugi dan kadang kala tuntutan ganti rugi tersebut

menjadi pelecehan, yaitu tuntutan ganti rugi Rp 1,- (satu rupiah) terhadap badan hukum pemerintah, hal ini dikarenakan hanya ingin memenuhi syarat formal saja. Pada hal persoalan pokok pada Praperadilan adalah persoalan sah tidaknya tindak pemerintahan di bidang penyidikan, berarti tuntutan pokok seharusnya adalah “tindakan pejabat penyidik (sebagai pejabat tata usaha negara) yang telah bertindak sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang itu harus dinyatakan tidak sah”, sesuai dengan tuntutan pokok pada sengketa tata usaha negara, yaitu agar tindakan pejabat tata usaha negara tersebut dinyatakan tidak sah dengan disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi (Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986).

---

Catatan :

<sup>1</sup> Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih, Pidato Persmian Penerimaan Guru Besar Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Unair, Surabaya, tanggal 10 Oktober 1994, hal. 7.

<sup>2</sup> Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum (Weten Rechtmatig Bestuur)* , Penerbit Yuridika Press, Universitas Airlangga Surabaya, 1993, h. 17.

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon. op. cit, h. 3.

<sup>4</sup> Philipus M. Hadjon, loc. cit, h. 4.

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon, loc. cit, h. 4.

<sup>6</sup> Philipus M. Hadjon, *Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung gugat Pemerintah*, Makalah Seminar Hukum Nasional ke-VII, BPHN-Depkeh RI, Jakarta, 12-15 Oktober 1999, h. 18.

<sup>7</sup> Philipus M. Hadjon, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi*, Makalah, Tanpa Tahun, h. 9.

<sup>8</sup> Philipus M Hadjon, dkk, ibid, h. 327.

<sup>9</sup> Philipus M Hadjon, dkk, ibid. h. 327

<sup>10</sup> Philipus M Hadjon, op. cit. h. 3.

## BAB IV

# PENUTUP

### 4.1. Kesimpulan :

Bertitik tolak dari latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan dalam Bab – Bab sebelumnya dapat disimpulkan sebagai berikut :

4.1.1. Di Indonesia wewenang pemerintahan di bidang penyidikan tersebar dalam berbagai kompetensi instansi penyidik yang dikelompokkan dalam penyidikan Tindak Pidana Umum dan Tindak Pidana Khusus, dilakukan oleh pejabat penyidik Polri, PPNS, Jaksa dan Perwira TNI-AL.

4.1.2. Penyimpangan terhadap terhadap pelaksanaan wewenang pemerintahan dibidang Penyidikan seperti salah tangkap, salah tahan, penahanan tanpa surat penahanan, penyidikan menggunakan paksaan dan kekerasan oleh pejabat Penyidik dan, penghentian tanpa dasar hukum yang jelas yang kemudian diproses melalui Praperadilan sesuai Pasal 77 – 83 KUHAP yang penyelesaiannya melalui Peradilan Umum seyogianya menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (PUTN) karena objek perkara mengenai sah tidaknya tindak pemeritahan yang berkenaan dengan pelaksanaan penyidikan dan penghentian penuntutan adalah merupakan wewenang pemeritahan.

### 4.2. S a r a n :

4.2.1. Azaz Oportunitas yang merupakan wewenang Jakasa Agung untuk menyampingkan perkara demi kepentingan umum adalah merupakan kategori konsep yang kabur (*vague*) dimana tidak mengatur secara jelas

perkara apa saja yang dapat dikesampingkan menurut kepentingan umum, oleh karenanya Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia perlu direvisi, agar tidak menimbulkan kerawanan dalam penyalahgunaan wewenang.

- 4.2.2. Penyalahgunaan wewenang penyidikan dan penuntutan terhadap penangkapan, penahanan dan penyitaan yang melahirkan perkara Praperadilan diuji keabsahannya ke Peradilan Umum, seharusnya sengketa tersebut diuji melalui Peradilan Tata Usaha Negara, oleh karenanya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara perlu diperbaharui agar terhadap semua sengketa tata usaha negara dapat diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.
- 4.2.3. Kewenangan penyidikan yang tertsebar di berbagai instansi penyidik seperti Kepolisian, PPNS, Kejaksaan & TNI-AL perlu di satukan dalam aturan hukum tersendiri atau dengan kata lain perlu dibentuk Undang-Undang khusus tentang penyidikan.



## DAFTAR BACAAN

### Kelompok Literature:

**Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan***

1998 *Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bhakti Bandung.

....., 2001, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung.

**Hadjon, Philipus, Mandiri, *Pemerintahan Menurut Hukum (Weten RechtmatigBestuur)*,**

1993 Yuridika Press, Universitas Airlangga, Surabaya.

....., 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Peresmian Penerimaan Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Unair, Surabaya.

....., 1995, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to Indonesian Administrasi Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

....., 1997, *Norma Hukum KUHAP sebagai Norma Kewenangan dan Azas-azas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) Dalam Rangka Perlindungan Hukum Bagi Rakyat (Tersangka/Terdakwa)*, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Dwi Windu KUHAP Problematika dan Penegakannya, Surabaya.

- ....., 1997, *Pengkajian Ilmu Hukum, Makalah Dalam Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Universitas Airlangga, Surabaya.
- ....., 1999, *Keterbukaan Pemerintah dan Tanggung Gugat Pemerintah*, Makalah Seminar Hukum Nasional Ke-VII, BPHN-Depkeh RI, Jakarta.
- ....., 1999, *Pelaksanaan Azas Kekuasaan berdasarkan atas Hukum (Rechtsstaat) Dalam KUHAP*, Makalah penataran Hukum Administrasi Kerjasama Indonesia Belanda, Fakultas Hukum Unair, Surabaya.
- ....., 1999, *Menulis Laporan Penelitian Hukum, Makalah Ceramah Pelatihan Hukum di Universitas Surabaya*.
- ....., 1999, *Perananan Ombusdman dalam Meningkatkan Pemerintahan yang Bersih dan Efisien*, Makalah Seminar Tentang Fungsi Ombusdman dalam Negara Demokrasi, BPHN DEPKEH bekerja sama dalam The International Center For Corforation, Of The Natherlands Jakarta.
- ....., 1999, *Pelaksanaan Azas Kekuasaan Berdasarkan Atas Hukum (Rechtsstaat) dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Makalah Penataran Hukum Administrasi Kerjasama Indonesia-Belanda, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

....., 1999, *Norma Hukum Administrasi (Pemerintahan) sebagai Landasan Fungsi Kepolisian*, Makalah Seminar dalam Rangka Menyambut Hari Jadi Kepolisian Ke-54, Surabaya.

....., 2000, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali)*, Sinar Grafika, Jakarta.

....., *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi*, Makalah Tanpa Tahun.

**Harun M. Husein**, *Penyidikan dan Penuntutan Dalam Proses Pidana*, PT.Rineka Cipta  
1991 Jakarta.

**M.Yahya Harahap**, *Pembahasan permasalahan Penerapan KUHAP (Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali)*,  
2000 Sinar Grafika, Jakarta.

**Romli Atmasasmita, S.H. LL.M**, *Referensi Hukum, Hak Azasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung.  
2001

### **Kelompok Aturan Hukum:**

Undang - Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang–Undang Hukum Acara Pidana ( LN RI No: 76 Tahun 1981 ).

Undang – Undang R.I Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia ( LN RI No: 44 Tahun 1983 ).

Undang – Undang R. I Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan ( LN RI No: 46 Tahun 1985 ).

Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1989 tentang Telekomunikasi ( LN RI No: 154 Tahun 1999 ).

Undang – Undang R. I Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya ( LN RI No. Tahun 1990).

Undang – Undang R.I Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia ( LN RI No: 59 Tahun 1991 ).

Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (LN RI No. Tahun 1992).

Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1992 tentang Perfilman (LN RI No. Tahun 1992).

Undang – Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian (LN RI No. 33 Tahun 1992).

Undang – Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LN RI No. Tahun 1992).

Undang – Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan (LN RI No. Tahun 1992).

Undang – Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan (LN RI No. Tahun 1992).

Undang – Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran (LN RI No. 98 Tahun 1992).

Undang – Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (LN RI No.100 Tahun 1992).

Undang – Undang Nomor 12 Tahun 1992 Tentang Sistem Budidaya Tanaman (LN RI No. Tahun 1992).

- Undang – Undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang– Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (LN RI No. Tahun 1994).
- Undang – Undang R. I Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (LN RI No. 64 Tahun 1995).
- Undang – Undang R. I Nomor 10 Tahun 1995 tentang Bea dan Cukai (LN RI No. 75 Tahun 1995).
- Undang – Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (LN RI No. Tahun 1995)
- Undang – Undang Nomor 15 Tahun 1995 tentang Ketenagalistrikan (LN RI No. 1974 Tahun 1995).
- Undang – Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (LN RI No. 167 Tahun 1999).
- Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Paten (LN RI No. 109 Tahun 2001).
- Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek (LN RI No. 110 Tahun 2001).
- Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang–Undang R.I Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (LN RI No. Tahun 2001).
- Undang – Undang R.I Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (LN RI No. 2 Tahun 2002).
- Undang – Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang ( *Money Laundering* ) (LN RI NO. 30 Tahun 2002).
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1995 tentang Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Kepabeanan dan Cukai (LN RI No. Tahun 1995).

**Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang pelaksanaan Kitab Undang-Undang  
Hukum Acara Pidana (LN RI No. 36 Tahun 1983).**

