



(picture: <http://accidentlawyerla.org/wp-content/uploads/2013/03/Plea-bargaining.jpg>)

"JALUR KHUSUS" & PLEA BARGAINING

SERUPA TAPI TIDAK SAMA

Choky Risdha Ramadhan



**MaPPI
FHUI**

Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia

“Jalur Khusus” dan Plea Bargaining: Serupa Tapi Tidak Sama

Choky Risda Ramadhan¹

Istilah *Plea Bargaining* diperkenalkan tim perumus dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana (NA RUU KUHAP).² *Plea Bargain* yang dimaksud ialah penyelesaian perkara yang lebih cepat dan efisien apabila terdakwa mengaku bersalah. Tidak hanya pengakuan bersalah, terdakwa atau pengacaranya dapat membuat kesepakatan dengan jaksa penuntut umum mengenai bentuk dan lamanya hukuman yang umumnya lebih ringan.

Dalam praktiknya, kesepakatan tersebut memang tidak seimbang. Tawaran pengurangan hukuman jaksa sulit untuk ditawarkan (*bargain*) oleh terdakwa. Demi menghindari hukuman yang tinggi dan persidangan panjang yang menguras waktu dan biaya, umumnya terdakwa menerima tawaran jaksa. Sehingga tidak dapat dipungkiri bahwa beberapa pengakuan bersalah terdakwa merupakan *false confession*. Namun, tulisan ini tidak akan membahas bagaimana *false confession* terjadi dan solusi untuk mengatasinya. Tulisan ini menjelaskan perbedaan antara “Jalur Khusus” dalam RUU KUHAP dengan *plea bargaining* yang dikenal publik dan diusulkan oleh tim perumus.

Perkembangan Plea Bargaining

Plea Bargaining dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai kesepakatan hasil negosiasi antara jaksa dengan terdakwa sehingga terdakwa yang mengakui kesalahannya akan mendapat hukuman lebih ringan atau didakwa dengan tindak pidana yang lebih ringan.³ Praktiknya, jaksa dan terdakwa melakukan negosiasi atau tawar-menawar setidaknya dalam tiga bentuk, diantaranya:⁴ 1) *charge bargaining* (negosiasi pasal yang didakwakan), yaitu jaksa menawarkan untuk menurunkan jenis tindak pidana yang didakwakan; 2) *fact bargaining* (negosiasi fakta hukum), yaitu jaksa hanya akan menyampaikan fakta-fakta yang meringankan terdakwa; dan 3) *sentencing bargaining* (negosiasi hukuman), yaitu negosiasi antara jaksa dengan terdakwa mengenai hukuman yang akan diterima terdakwa. Hukuman tersebut umumnya lebih ringan.

Plea Bargaining telah memiliki akar sejarah sejak abad ke 18 di Inggris⁵ dan abad ke-19 di Amerika Serikat (AS).⁶ Namun, pada saat itu yang berkembang bukanlah plea bargaining melainkan *guilty*

¹ Penulis adalah Peneliti Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia (MaPPI FHUI)

² Naskah Akademik RUU KUHAP versi 19 Desember 2012, hlm. 23.

³ Black's Law Dictionary (9th ed. 2009), diakses melalui www.westlaw.com pada 2 Maret 2014, terjemahan bebas penulis

⁴ Regina Rauxloh, *Plea Bargaining in National and International Law*, (London: Routledge, 2012), hlm. 25-26.

⁵ Albert W. Alschuler, *Plea Bargaining and Its History*, 79 Colum. L. Rev. 1 (1979), hlm. 9.

⁶ Wayne R. LaFave, et.al, *Criminal Procedure*, 5 Crim. Proc. § 21.1(b) (3d ed.).

pleas atau pengakuan bersalah.⁷ Hakim bahkan mengingatkan terdakwa bahwa dirinya memiliki hak untuk membela diri dan membuktikan tidak bersalah di persidangan. Pada periode tersebut, terdakwa yang mengakui kesalahannya belum tentu mendapatkan pengurangan atau keringanan hukuman.

Di Amerika Serikat, *plea bargaining* secara rutin dilakukan oleh jaksa dan terdakwa sejak akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 meskipun pada saat itu belum ada peraturan yang mengaturnya secara rinci. Praktik tersebut dilakukan karena meningkatnya jumlah kasus yang ditangani penegak hukum, serta proses persidangan yang lama terlebih jika terdakwa mengajukan upaya hukum.⁸ *Plea Bargaining* baru mendapat pengakuan pada tahun 1970 ketika pengadilan memutuskan kasus *Brady v.s United States*.⁹

Plea bargaining di AS dilakukan oleh jaksa dan terdakwa atau pengacara. Negoosiasi diantara keduanya dilakukan dapat dilakukan melalui telepon, di kantor kejaksaan, atau di ruang sidang.¹ Namun, negosiasi keduanya dilakukan tanpa keterlibatan hakim.¹¹ Kesepakatan antar keduanya dapat berupa jaksa: 1) tidak mendakwa atau mendakwa lebih ringan tindak pidana kepada terdakwa; 2) merekomendasikan hakim hukuman yang akan dijatuhkan; 3) sepakat dengan terdakwa untuk penjatuhan hukuman tertentu.¹² Hakim tidak terikat untuk menjatuhkan putusan sesuai dengan kesepakatan antara jaksa dengan terdakwa atau pengacaranya.¹³

Keberhasilan AS menggunakan *plea bargaining* untuk mencapai efisiensi¹⁴ dan kecepatan dalam peradilan pidana menjadi inspirasi ahli hukum dan anggota parlemen di berbagai negara.¹⁵ Negara-

⁷ Alschuler, *op.cit.*

⁸ George Fisher, *Plea Bargaining's Triumph*, 109 Yale L.J. 857 (2000), hlm. 1041.

⁹ Jenia I. Turner, *Plea Bargaining Across Borders*, (New York: Aspen, 2009), hlm. 10.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 22.

¹¹ Fed. R. Crim. Proc. 11 (c) (1) (C).

¹² Fed. R. Crim. Proc 11 (c) (1) (A) (B) (C).

¹³ Fed. R. Crim. Proc 11 (c) (3) (A).

¹⁴ Di Amerika Serikat, 97% perkara pidana pemerintah pusat dan 94% perkara pidana pemerintah negara bagian diselesaikan melalui *Plea Bargaining*. Lihat putusan *Missouri v. Frye*, 132 S. Ct. 1399, 1407 (2012) (Mengutip Dept. of Justice, Bureau of Justice Statistics, *Sourcebook of Criminal Justice Statistics Online*, Table 5.22.2009, <http://www.albany.edu/sourcebook/pdf/t5222009.pdf>).

¹⁵ Cynthia Alkon, *Plea Bargaining As A Legal Transplant: A Good Idea for Troubled Criminal Justice Systems?*, 19 *Transnatl. L. & Contemp. Probs.* 355 (2010).

negara *civil law* seperti Italia¹⁶, Rusia¹⁷, atau negara di Asia seperti Taiwan¹⁸ telah mengatur ketentuan mengenai *plea bargaining* dalam hukum acara pidananya. Terlebih lagi, dukungan pemerintah Amerika Serikat dalam “mengekspor” hukum acara pidananya menjadi katalis penyebaran konsep *plea bargaining* ke negara lainnya.¹⁹

Jalur Khusus di RUU KUHAP

Tim perumus melakukan studi perbandingan terhadap hukum acara pidana dari beberapa negara seperti Italia, Rusia, Belanda, Perancis dan Amerika Serikat.²⁰ Namun, tidak dapat dipungkiri *plea bargaining* AS menginspirasi tim perumus seperti halnya yang terjadi di beberapa negara di atas yang mengatur *plea bargaining* di negaranya. Menurut Robert Strang, pengaturan *plea bargain* ditambahkan dalam proses penyempurnaan RUU KUHAP setelah tim perumus melakukan studi banding ke Amerika Serikat.²¹ Tim perumus melakukan tujuh sesi perumusan di Indonesia dan satu studi banding ke Amerika Serikat atas dukungan U.S. Department of Justice's Office for Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training ("DOJ/OPDAT")²² sebagai bagian dari misinya untuk memperkuat sistem peradilan pidana diluar Amerika Serikat.²³

Namun, pengaturan *plea bargaining* di AS berbeda dengan jalur khusus dalam RUU KUHAP. Perbedaan inilah yang membuat jalur khusus kurang tepat jika disebut sebagai *plea bargaining*. Meminjam istilah Graham Hughes, jalur khusus dalam RUU KUHAP lebih tepat disebut “*pleas without bargains*”²⁴ atau “pengakuan bersalah tanpa negosiasi”.

Jalur khusus diberikan kepada terdakwa yang mengakui perbuatan tindak pidana yang didakwakan. Dampak dari pengakuan tersebut, terdakwa akan disidang menggunakan sidang acara pemeriksaan singkat.²⁵ Perubahan dari sidang acara pemeriksaan biasa ke singkat diharapkan membuat proses

¹⁶ William T. Pizzi & Mariangela Montagna, *The Battle to Establish an Adversarial Trial System in Italy*, 25 Mich. J. Intl. L. 429 (2004), hlm. 438.

¹⁷ Inga Markovits, *Exporting Law Reform-but Will It Travel?*, 37 Cornell Intl. L.J. 95 (2004), hlm. 109.

¹⁸ K. Lewis, *Taiwan's New Adversarial System and the Overlooked Challenge of Efficiency-Driven Reforms*, 49 Va. J. Intl. L. 651 (2009), hlm. 672.

¹⁹ Lihat Hiram E. Chodos, *Reforming Judicial Reform Inspired by U.S. Models*, 52 DePaul L. Rev. 351 (2002) dan Allegra M. McLeod, *Exporting U.S. Criminal Justice*, 29 Yale L. & Policy Rev. 83 (2010).

²⁰ Naskah Akademik RUU KUHAP, 19 November 2011.

²¹ Robert R. Strang, "More Adversarial, but Not Completely Adversarial": Reformasi of the Indonesian Criminal Procedure Code, 32 Fordham Intl. L.J. 188 (2008), Hlm. 210-211.

²² *Ibid.*, hlm. 210.

²³ <http://www.justice.gov/criminal/opdat/about/mission.html>, diakses 3 Maret 2014.

²⁴ Hughes, *Pleas Without Bargains*, 33 Rutgers L. Rev. 753 (1980-1981).

²⁵ *Ibid.*

persidangan menjadi lebih cepat. Pengakuan terdakwa dilakukan di depan hakim dalam persidangan setelah penuntut umum membacakan surat dakwaan.²⁶ Hakim kemudian yang menentukan apakah pengakuan tersebut tepat atau tidak. Jika hakim ragu terhadap kebenaran penegakan terdakwa, hakim dapat menolak pengakuan tersebut.²⁷ Hal ini berbeda dengan *plea bargaining* di AS dimana pengakuan terdakwa dilakukan tidak depan hakim.

RUU KUHAP mengatur secara terbatas mengenai tindak pidana yang dapat diproses menggunakan jalur khusus. Tidak seperti *plea bargaining* di Amerika Serikat yang dapat digunakan untuk segala jenis tindak pidana, termasuk tindak pidana dengan ancaman pidana hukuman mati.²⁸ Tim perumus mengacu pada konsep *plea bargaining* di Rusia yang tertutup untuk kejahatan serius.²⁹ Jalur Khusus hanya dapat digunakan terhadap tindak pidana yang ancaman pidana yang didakwakan tidak lebih dari 7 (tujuh) tahun.³⁰

Terdakwa yang mengakui perbuatannya tidak dapat melakukan kesepakatan dengan jaksa mengenai lama hukuman yang diterimanya. Mereka juga tidak dapat bernegosiasi mengenai dakwaan apa yang akan didakwakan ke terdakwa karena kesempatan pengakuan bersalah baru ada setelah jaksa membuat dan membacakan dakwaan. RUU KUHAP mengatur bahwa hakim tetap berperan penting dalam menjatuhkan hukuman. Namun, hakim dibatasi tidak boleh melebihi 2/3 dari ancaman pidana maksimum dari tindak pidana yang didakwakan.³¹ Pengurangan hukuman ini selaras dengan tujuan dari *plea bargaining* yaitu memberikan hukuman yang lebih ringan kepada terdakwa yang mengaku bersalah.

Tertutupnya peluang kesepakatan mengenai hukuman antara jaksa dengan terdakwa dikarenakan kekhawatiran potensi korupsi pada jaksa.³² Tim perumus lebih memilih persidangan yang terbuka, dipimpin dan diputuskan oleh hakim dalam memberikan hukuman kepada terdakwa.³³ Pengaturan ini juga pertanda bahwa tim perumus tidak ingin RUU KUHAP sepenuhnya menjadi sistem adversarial. Tim perumus tetap mengatur salah satu karakteristik dari sistem inquisitorial: besarnya

²⁶ Pasal 199 ayat (1) RUU KUHAP.

²⁷ Pasal 199 ayat (4) RUU KUHAP.

²⁸ AS, jaksa seringkali "mengancam" terdakwa dengan hukuman mati untuk mendapatkan pengakuan terdakwa dengan mudah dan cepat sehingga kasus dapat diselesaikan melalui *plea bargaining*, Lihat Sarah Breslow, *Pleading Guilty to Death: Protecting the Capital Defendant's Sixth Amendment Right to A Jury Sentencing After Entering A Guilty Plea*, 98 Cornell L. Rev. 1245 (2013).

²⁹ Strang, *op.cit.*, hlm. 211-212.

³⁰ Pasal 199 ayat (1) RUU KUHAP.

³¹ Pasal 199 ayat (5) RUU KUHAP.

³² Strang, *op.cit.*, hlm. 229.

³³ *Ibid.*

peran hakim dalam memimpin persidangan terutama dalam proses pembuktian dan pemberian hukuman.³⁴

Kesimpulan

Penyebaran dan transplantasi *plea bargaining* model AS telah terjadi ke beberapa negara karena keberhasilannya menyelesaikan masalah inefisiensi, tunggakan perkara, dan biaya litigasi yang tinggi. Indonesia saat ini dalam proses mendiskusikan dan menentukan apakah konsep serupa akan diatur dalam hukum acara pidana atau tidak. Metode tersebut disebut jalur khusus yang dapat memberikan proses persidangan lebih cepat dan hukuman yang lebih ringan pada terdakwa. Namun, jika diteliti dari rumusan pasal di RUU KUHAP terdapat perbedaan dengan *plea bargaining*. Perbedaan tersebut membuat jalur khusus kurang tepat jika disebut *plea bargaining* karena tidak ada negosiasi atau tawar menawar antara jaksa dengan terdakwa atau pengacaranya.

³⁴ Lihat Franklin Strier, *What Can the American Adversary System Learn from an Inquisitorial System of Justice?*, 76 *Judicature* 109 (1992).