

# teropong

Volume 1 - Agustus 2014

## PEMBAHARUAN HUKUM ACARA PIDANA

Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) dalam Rancangan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

**Luhut M. P. Pangaribuan** ..... 2

Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

**Supriyadi Widodo Eddyono** ..... 22

Ketiadaan Proses Penyelidikan dalam RUU KUHAP

**Chandra M. Hamzah** ..... 70

Pembatasan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Penjatuhan Putusan Pidana dalam RUU KUHAP

**Harifin A. Tumpa** ..... 90

Hubungan antara Penyidik dan Penuntut Umum dalam RKUHAP

**Andi Hamzah** ..... 118

Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHAP

**Choky R. Ramadhan** ..... 132



Media Hukum dan Keadilan

ISSN 1412-7288

# teropong

Volume 1 - Agustus 2014  
PEMBAHARUAN HUKUM ACARA PIDANA

diterbitkan oleh



Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia

## **REDAKSI JURNAL TEROPONG**

Penanggung Jawab: Hasril Hertanto, S.H., M.H.

Ketua Redaksi: Anugerah Rizki Akbari, S.H.

Redaksi: Adery Ardhan Saputro, Iqbal Prasetya, Puan Adria Ikhsan, Siska Trisia

Kuangan: Triwahyuni Hartati, And.

Administrasi: Raisa Melania Sriyanti, S.I.A

Desain dan Tata Letak: Arditama Nusantara Putra, S.H.

## **MaPPI FHUI**

Alamat: Gedung D, Lantai 4, Kampus Baru UI, Depok, Jawa Barat, 16424

Telp: +6221 7073 7874

Fax: +6221 727 0052

Email: [mappi@pemantauperadilan.or.id](mailto:mappi@pemantauperadilan.or.id)

Website: <http://www.pemantauperadilan.or.id>

Twitter: @MaPPI\_FHUI





## PENGANTAR REDAKSI

Kodifikasi dan unifikasi hukum acara pidana serta perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia menjadi pertimbangan utama kala Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) pada 31 Desember 1981. KUHAP hadir untuk menyelesaikan problem dualisme hukum acara pidana yang diakibatkan oleh masih dipertahankannya peradilan yang berbeda bagi golongan Bumiputera dan golongan Eropa, meskipun telah diberlakukan *Het Herziene Indonesisch Reglement* (HIR). Selain itu, minimnya pengaturan tentang jaminan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia membuat HIR dinilai tidak lagi sesuai dengan cita-cita dan kondisi kekinian masyarakat Indonesia sehingga akhirnya pilihan untuk menyusun hukum acara pidana nasional harus diambil.

Pada awal pembentukannya, KUHAP dipandang sebagai pencapaian terbesar bangsa Indonesia karena berhasil meninggalkan nilai-nilai kolonialisme dalam hukum acara pidana sekaligus melindungi HAM dengan mengatur beberapa ketentuan mengenai bantuan hukum, ganti kerugian, dan sebagainya. Di dalamnya juga dimasukkan beberapa asas-asas mendasar seperti praduga tak bersalah; upaya paksa perlu memperoleh izin tertulis dari pejabat yang berwenang dan dilakukan dengan cara-cara yang telah diatur undang-undang; peradilan dilakukan secara cepat, sederhana, dan biaya ringan; dan lain-lain. Pengaturan yang demikian cukup memberi harapan tinggi bahwa peradilan pidana Indonesia akan dijalankan dengan baik dan menjunjung tinggi HAM.

Namun, setelah lebih dari 30 tahun berlaku, ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam KUHAP ternyata tidak mampu menjawab permasalahan-permasalahan yang timbul dalam praktik. Tingginya angka penyiksaan yang dilakukan penegak hukum kepada tersangka; tidak efektifnya praperadilan sebagai mekanisme kontrol atas upaya paksa; isu transparansi dan akuntabilitas dari penegakan hukum pidana; munculnya berbagai rekayasa kasus; dan sejumlah eksekusi negatif akibat

penyalahgunaan wewenang; cukup menjadi cermin bagi Indonesia untuk memperbarui hukum acara pidana yang berlaku saat ini.

Mengingat begitu pentingnya pembaruan hukum acara pidana, Jurnal Teropong edisi ini secara khusus memfokuskan pembahasan pada 6 (enam) topik penting dalam RUU KUHAP yang patut dijadikan perhatian bagi pemerhati hukum di negeri ini, yang terdiri dari: (1) Hakim Pemeriksa Pendahuluan; (2) Penjadwalan; (3) Ketiadaan Proses Penyelidikan; (4) Pembatasan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Penjatuhan Putusan Pidana; (5) Koordinasi Penyidik dan Penuntut Umum; dan (6) Jalur Khusus.

Terima kasih kami sampaikan kepada para kontributor Jurnal Teropong, di antaranya Luhut M. P. Pangaribuan, Supriyadi Widodo Eddyono, Chandra M. Hamzah, Harifin A. Tumpa, Andi Hamzah, dan Choky R. Ramadhan, yang telah bersedia membagi pemikiran-pemikiran beliau tentang pembaruan hukum acara pidana nasional.

Semoga bermanfaat.

Salam,

**Anugerah Rizki Akbari**

Ketua Redaksi

## BIOGRAFI PENULIS



**Andi Hamzah**, lahir di Sengkang, Sulawesi Selatan, pada 14 Juni 1933. Penulis menjabat sebagai Guru Besar Luar Biasa Pascasarjana di Universitas Indonesia, Universitas Padjadjaran, Universitas Islam Jakarta, dan Universitas Jayabaya. Pendidikan terakhir yang ditempuhnya adalah Doktor Ilmu Hukum di Universitas Hasanuddin dengan disertasi berjudul “Undang-Undang Pemberantasan Korupsi Sebagai Sarana Pembangunan (1982)”. Penulis terlibat dalam proses penyusunan sejumlah undang-undang, diantaranya Anggota Penyusun RUU-KUHP (1983 – kini), Ketua Penyusun RUU KUHAP (1983-2009), Ketua Penyusun RUU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (1999), Anggota Penyusun RUU KPK 2002, Anggota Penyusun RUU Terorisme (2002), Anggota Penyusun RUU *Money Laundering* (2002), dll. Selain berpengalaman di tingkat nasional, penulis berpengalaman di tingkat Internasional, diantaranya hadir dan membawakan makalah tentang Hukum Lingkungan di Konferensi Hukum Dunia di Barcelona, Spanyol (1991); Manila, Filipina (1993); serta Konferensi Hukum Pidana Internasional di Beijing 13-19 September 2004. Buku yang telah dipublikasikan, yaitu: *Istilah Hukum Bahasa Latin*; *Perbandingan Hukum Pidana di Berbagai Negara*; *Hukum Acara Pidana di Indonesia*; *Asas-Asas Hukum Pidana*; *Penegakan Hukum Lingkungan*; *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*; *Delik-Delik Tertentu dalam KUHP*; *Bentuk-Bentuk Khusus Perwujudan Delik*; *Terminologi Hukum Pidana*; *Delik Narkotika*; *Pornografi Dalam Hukum Pidana*; *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Perkembangannya*; dan menerjemahkan beberapa KUHP Asing.





**Chandra M. Hamzah**, adalah Advokat yang tergabung di *Law Firm* Assegaf Hamzah & Partners. Penulis menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (UI) Jakarta, dan berkarir sebagai Advokat di sejumlah kantor hukum, diantaranya sebagai Pengacara Senior pada *Law Firm* Lubis, Ganie, Surowidjojo (1999); Pengacara pada *Law Firm* Erman Radjaguguk & Associates (1995); *Legal Officer* pada PT Unelec Indonesia/UNINDO, Jakarta (1993); dan Asisten Pembela Umum di Lembaga Bantuan Hukum, Jakarta. Selain menjadi advokat, penulis pernah menjadi Anggota Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Kejaksaan Agung Republik Indonesia (2000); dan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) periode 2007-2011.



**Choky R. Ramadhan**, menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Universitas Indonesia (UI), Depok, dan *Master of Law* (LL.M) dalam *Asian and Comparative Law* di University of Washington – Seattle, WA. Bekerja sebagai Koordinator Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI FHUI); terlibat dalam *Innocence Project Northwest Legislative Advocacy Clinic*, serta Suara Pemuda Anti-Korupsi (SPEAK).

## BIOGRAFI PENULIS



**Harifin A. Tumpa**, lahir di Soppeng, Sulawesi Selatan, pada 23 Februari 1942. Menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (1972). Dilanjutkan dengan mengikuti Program *Post Graduate* Fakultas Hukum Universitas Laiden, Belanda (1987 dan 1990). Pendidikan S-2 ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana (1989), dan Pendidikan S-3 Fakultas Hukum

Universitas Gajah Mada (2006). Penulis mendapatkan gelar Doktor Honoris Causa dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (2011). Pengalaman bekerja penulis adalah sebagai Hakim, dimulai dari Panitera Pengganti/Calon Hakim di PT Makassar (1963-1969), Hakim PN Takalar (1969-1972), Ketua PN di beberapa tempat di Sulawesi Selatan (1972-1988), Hakim PN Jakarta Barat (1988-1994), Ketua PN Mataram (1994-1997), Hakim PT Makassar (1997), Direktur Perdata MA RI (1997-2000), Wakil Ketua PT Palembang (2001), Ketua PT Palu (2002), Ketua PT Makassar (2003), Ketua PT Jakarta 2004, Hakim Agung (2004), Ketua Muda Perdata MA (2005-2007), Wakil Ketua MA Bidang Non Yudisial (2008) dan Ketua Mahkamah Agung RI (2009-2012). Penulis telah pensiun sejak 2012, namun masih aktif dalam berbagai kegiatan, diantaranya menjabat sebagai Ketua *Asean Law Association Indonesia*.



**Luhut M. P. Pangaribuan**, lahir di Balige, Sumatera Utara, pada 24 Mei 1956. Penulis saat ini bekerja sebagai Advokat, Konsultan Hukum Pasar Modal (HKHPM), dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Menempuh pendidikan S-1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1981); *Master of Law* (LL.M) dalam *International Law* dari University of Nottingham, United Kingdom, (1991); dan

Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Indonesia, (2009). Sebagai akademisi, penulis pernah mengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Ibnu Chaldun, Bogor; dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Wiraswasta Indonesia. Dan untuk bidang non-akademis, pernah menjadi Anggota Satuan Tugas Penguatan Bidang Hukum Kementerian BUMN (2013); Penasihat Hukum Presiden Abdurrahman Wahid (2002); Ketua Majelis Nasional Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia/PBHI (1997-2004); Anggota Tim Pakar Badan Pembinaan Hukum Nasional/BPHN (1997-2000); Anggota *Technical Advisory* Proyek Pengembangan Hukum Bappenas (1997-1998); Direktur Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta (1993-1997); dan Sekretaris Dewan Pengurus Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia/YLBHI, (1992-1997). Karya-karyanya yang sudah dipublikasikan yaitu: *Studi Kasus Hukum Acara Pidana* (1986); *Advocate and Contempt at Court* (1987); *Hak Rakyat atas Pembangunan* (1989), *Kemandirian Kekuasaan Kehakiman* (1989); *Hukum Acara Pidana*; *Satu Kompilasi Ketentuan-ketentuan KUHAP dan Hukum Internasional yang relevan* (2000); *Hukum Acara Pidana, Surat-Surat Resmi di Pengadilan oleh Advokat, Praperadilan, Eksepsi, Pledoi, Duplik, Memori Banding, Kasasi, Peninjauan Kembali* (2003); *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc: Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia* (2009).



## **1. HAKIM PEMERIKSA PENDAHULUAN**

# **HAKIM PEMERIKSA PENDAHULUAN (HPP) DALAM RANCANGAN SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA**

Luhut M. P. Pangaribuan<sup>1</sup>

## **Abstrak**

*Proses legislasi RKUHAP yang sedang dibahas DPR-RI menimbulkan pro dan kontra, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan aparat penegak hukum. Secara konseptual Sistem Peradilan Pidana (SPP) berhubungan dengan pembatasan kekuasaan, karena setiap penggunaan kekuasaan yang berhubungan dengan hak-hak fundamental harus tunduk pada prinsip judicial scrutiny.*

*Tulisan singkat ini akan mencoba menguraikan suatu bagian dari RKUHAP itu yaitu tentang Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP). Dalam konsep lama RKUHAP, hakim pemeriksa pendahuluan ini disebut “hakim komisaris”. HPP menjadi sangat penting dalam mewujudkan SPP yang fair, impartial dan obyektif untuk mencegah adanya monopoli kekuasaan, tafsir, bahkan arogansi. Sekaligus juga konsep HPP ini dapat mencegah kemungkinan perilaku koruptif dari aparat penegak hukum yang sedang berkuasa. Tulisan akan menganalisa dan merekomendasikan bagaimana HPP dalam RKUHAP menghadirkan judicial scrutiny.*

**Kata Kunci:** Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP), Pra Peradilan, Sistem Peradilan Pidana, *Judicial Scrutiny*

---

<sup>1</sup> Advokat.

## **A. Pendahuluan**

Dewasa ini sistem peradilan pidana (SPP) Indonesia sedang dalam proses perubahan. Perubahan ini melalui satu draft, yaitu Rancangan KUHAP (RKUHAP), yang telah disiapkan oleh pemerintah. RKUHAP ini diharapkan dapat menggantikan KUHAP yang diundangkan pada tahun 1981. Perubahan memang terjadi begitu cepat ditengah masyarakat dewasa ini, khususnya dalam teknologi informasi yang membawa konsekuensi ke berbagai bidang kehidupan termasuk dalam peradilan pidana.

Disebut proses perubahan SPP, karena RKUHAP nantinya tidak saja sekedar penggantian undang-undang saja, tetapi juga akan membangun suatu sistem SPP yang mampu merespon setiap permasalahan peradilan saat ini, sekaligus dapat mengantisipasi perkembangan hukum acara pidana sesuai tuntutan perubahan ke depan (*futuristik*).

KUHAP sebagaimana diketahui adalah undang-undang untuk menggantikan hukum acara pidana produk kolonial, yaitu HIR. Selain soal isu HAM, isu kesisteman aparaturnya penegak hukum menjadi isu hangat ketika perancangan dan pembahasannya. Proses tersebut kemudian melahirkan konsep yang dianut KUHAP sekarang, yaitu konsep “*diferensiasi fungsional*” aparaturnya, yang artinya semua aparat penegak hukum itu (penyidik, penuntut, dan hakim) diakui mempunyai fungsi sendiri-sendiri sesuai undang-undang pokoknya masing-masing, tanpa koordinasi melainkan hanya melalui “jembatan”, seperti pra-penuntutan, proses peralihan antara penyidikan dan penuntutan oleh kejaksaan untuk menghubungkannya.

## Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) dalam Rancangan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

Kekurangan koordinasi dalam pelaksanaannya melahirkan forum *extra-legal* seperti Mahkejapol,<sup>2</sup> campuran eksekutif dan legislatif. Forum ini menjadi sangat penting, lebih penting dari KUHAP itu sendiri. Dalam forum inilah dilahirkan kesepakatan-kesepakatan penanganan tindak pidana. Seperti, putusan bebas tidak final, walaupun Pasal 67 dan 244 KUHAP menyatakan final, Peninjauan Kembali (PK) boleh diajukan oleh jaksa pada hal merupakan hak dari “terpidana atau ahli warisnya”. Dan ketika reformasi bentuk seperti ini diakhiri dan dilembagakan. Salah satu konsep pelebagaan yang paling menonjol sekarang ini, seperti kesatuan penyidik dan penuntut umum dalam suatu komisi seperti KPK termasuk pengadilannya. Akan tetapi kemudian, pengadilan dikeluarkan dari konsep “kesatuan lembaga” itu berdasarkan putusan MK karena dianggap menegasikan kemandirian kekuasaan kehakiman. Konsep “kesatuan lembaga” ini dilakukan berdasarkan kekuatan asas *lex specialis legi generali*.

Proses legislasi RRUHAP yang sekarang sedang dalam pembahasan di DPR-RI menimbulkan pro dan kontra, khususnya hal yang berkaitan dengan kewenangan KPK. Pro dan kontra ini adalah jamak, sebagaimana akan terjadi untuk setiap hal yang berhubungan dengan perubahan. Apalagi, secara konseptual SPP selalu berhubungan dengan pembatasan kekuasaan agar tidak berlebihan. Pembatasan dilakukan dengan tujuan agar SPP tetap dapat berimbang, obyektif, akuntabel dan *fair* serta tidak monopolis. Adanya monopoli ini yang sangat berbahaya karena akan menjadi sumber demoralisasi aparatur dalam sistem itu. Setidaknya diskursus seperti ini sudah dimulai sejak tahun 1215 ketika kemudian Piagam *Magna Charta* ditandatangani

---

<sup>2</sup> Lihat Keputusan Bersama Mahkamah Agung, Menteri Kehakiman, Kejaksaan Agung, dan Kapolri No. 08/KMA/1984, No. M.02-KP.10.06 Tahun 1984, No. KEP-076/J.A/3/1984, No. Pol KEP/04/III/1984 tentang Peningkatan Koordinasi dalam Penanganan Perkara Pidana (Mahkejapol).



di Inggris. Piagam ini berhubungan dengan “kesepakatan” antara yang berkuasa dan yang dikuasai dalam suatu proses hukum supaya tidak terjadi pelanggaran *due process of right*.

Apabila RKUHAP nantinya menjadi undang-undang diharapkan pada akhirnya kaedah didalamnya yang mengatur SPP akan lebih baik daripada KUHAP, yaitu ia akan menjadi suatu sistem peradilan pidana negara Indonesia. Sebagai sistem peradilan negara yang konsep dasarnya sudah diletakkan dalam UUD RI dan undang-undang tentang kekuasaan kehakiman, sistem itu nantinya sungguh untuk *pro-justitia* dan atau *sans-prejudice* berdasarkan Pancasila sebagai cita negara Indonesia dan akhirnya dapat ditetapkan suatu putusan dengan irah-irah “*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*” oleh pengadilan; bukan bagaimana setiap orang yang diadili harus dihukum dan dihukum seberat-beratnya.

Undang-undang baru itu nantinya, tidak memfasilitasi yang bertujuan untuk menghukum setiap orang yang dibawa padanya dan dengan seberat-beratnya pula, jadi orientasinya *punishment* belaka, yang dalam literatur model seperti itu disebut dengan *crime control model* atau *administrative model*. Melainkan, lebih mengarah pada setiap ada pelanggaran hukum di masyarakat dipastikan harus ada prosesnya yang *fair*, obyektif dan akuntabel tanpa menjadikan *punishment* itu sebagai tujuan utama, yang dalam literatur model seperti itu disebut dengan model *due process model*. Dengan kata lain, setiap penggunaan kekuasaan yang berhubungan dengan hal yang fundamental harus tunduk pada prinsip *judicial scrutiny*. Putusan tidak cukup hanya dengan berdasarkan diskresioner semata seperti penetapan status sebagai tersangka dan penangkapan/penahanan. Pelaksanaannya tidak cukup hanya lewat pengumuman tetapi harus dengan suatu penetapan pengadilan dimana kepatutan juga harus diperhatikan. Model lewat pengumuman seperti ini akan potensial menjadi sumber *moral hazard*

## Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) dalam Rancangan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

dari aparaturnya penegak hukum itu karena mengesankan seolah-olah *the holy inquisition* (penguasa suci) seperti yang terjadi pada abad pertengahan.

Tulisan singkat ini akan mencoba menguraikan suatu bagian dari RKUHAP itu, yaitu tentang hakim pemeriksa pendahuluan (HPP). Dalam konsep lama RKUHAP, hakim pemeriksa pendahuluan ini disebut “hakim komisaris”. Namun karena menimbulkan kontroversi yang tajam, kemudian dirumuskan kembali dan sekarang menjadi hakim pemeriksa pendahuluan. HPP ini secara singkat sangat penting dalam SPP yang *fair*, imparial dan obyektif untuk mencegah adanya monopoli kekuasaan, tafsir bahkan arogansi. Sekaligus juga konsep HPP ini dapat mencegah kemungkinan perilaku korupstif dari aparaturnya penegak hukum yang sedang berkuasa.

Baik hakim komisaris maupun HPP, keduanya disusun antara lain dengan bertitik-tolak untuk meningkatkan fungsi lembaga praperadilan yang sudah ada dalam KUHAP. Oleh karena itu, Dr. Adnan Buyung Nasution pernah mengusulkan agar tetap mempertahankan istilah praperadilan saja tetapi dengan memperbaiki substansi, mekanisme, dan prosedur praperadilan. Memang istilah hakim komisaris dapat berkonotasi sudah usang karena sudah pernah dipraktekkan zaman dahulu, khususnya di Eropa kontinental seperti Perancis dan Belanda.

Namun terlepas dari kontroversi istilah itu, kenyataannya memang lembaga praperadilan yang ada dalam KUHAP setelah berjalan sejauh ini telah gagal untuk mengontrol penerapan upaya paksa. Sebagaimana diketahui penetapan suatu upaya paksa dilakukan begitu mudahnya terhadap status seseorang menjadi sebagai tersangka dan yang kemudian diikuti dengan penangkapan dan penahanan. Kegagalan itu terjadi hemat saya karena antara lain: *Pertama*, pandangan terhadap lembaga praperadilan itu sendiri. *Kedua*, tidak adanya mekanisme yang efektif untuk mengontrol upaya paksa yang eksekutif khususnya dalam

tahap pemeriksaan pendahuluan (pra-ajudikasi) atau proses penyidikan karena dasar untuk menentukan status seseorang sebagai tersangka karena “adanya bukti permulaan yang cukup” dan “bukti yang cukup” untuk menahan prosesnya tidak transparan dan akuntabel melainkan hanya berdasarkan proses internal dan diskresioner. Dalam tahap ini seharusnya juga tetap mengikuti *due process of law*. Sayangnya, pelaksanaannya sering hanya lewat pengumuman di media saja, tanpa pernah ada informasi bagaimana prosesnya dan tidak pernah diaudit pula. Oleh karena itu, dalam RKUHAP, HPP dirancang akan berwenang untuk mengontrol penerapan upaya paksa.

## **B. Praperadilan**

Sebelum membahas HPP, terlebih dahulu penulis menguraikan lebih rinci lagi tentang praperadilan yang telah dinilai gagal dalam misinya. Dalam KUHP diatur bahwa praperadilan berwenang untuk memeriksa: (i) sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan, atau penghentian penuntutan; (ii) ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan. Praperadilan merupakan wewenang pengadilan negeri sebelum pemeriksaan pokok perkara. Bila pokok perkara sudah diperiksa, maka wewenang ini tidak ada lagi. Dalam prakteknya, pemeriksaan ini diserahkan kepada hakim yang ditugaskan untuk itu pada periode tertentu di setiap pengadilan negeri yang disebut “hakim praperadilan”. Istilah “hakim praperadilan” secara resmi tidak ada dalam KUHP-tidak seperti HPP dalam RKUHAP-, tapi hanya istilah dalam praktek saja, yakni hakim yang bertugas untuk memeriksa perkara permintaan praperadilan itu di pengadilan negeri.

Ketika lembaga praperadilan muncul, awalnya disambut dengan eforia, dan dianggap sebagai *masterpiece*, karena diduga merupakan padanan dari *habeas corpus*, sebagaimana terdapat dalam piagam *Magna*

## Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) dalam Rancangan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

*Charta*. Praperadilan fungsinya diharapkan sebagai “pengawasan horizontal” dalam pelaksanaan upaya paksa, namun kewenangannya bersifat *post factum*. Selain itu, kelembagaan dan mekanismenya tidak sungguh-sungguh sebagai *habeas corpus*, sehingga setelah dipraktekkan ternyata mengecewakan. Kenyataan bahwa lembaga praperadilan tidak berfungsi sebagai pengawasan horizontal antara penegak hukum itu khususnya dari perspektif seseorang yang terhadapnya dikenakan upaya paksa. Dalam prakteknya kekuatan pembenaran atas apa yang telah dilakukan penyidik misalnya tidak mampu dikendalikan hakim dalam pemeriksaan praperadilan. Hakim rentan terhadap kekuasaan penyidik seperti polisi yang besar, sekalipun teoritis hakim tetap independen.

Sebagaimana sudah disinggung di atas, konsep upaya paksa itu sendiri seperti penangkapan dan penahanan, penentuannya melalui diskresioner saja. Persyaratan-persyaratan yang ada seperti syarat obyektif atau yuridis dan subyektif atau nesesitas dalam penahanan misalnya hanya *pro-forma* saja. Sebab klausula “adanya suatu keadaan yang mengkhawatirkan” dari penyidik yang diatur sebagai syarat dalam KUHAP adalah sebagai inti dari ketentuan itu dan tidak dapat diuji oleh hakim praperadilan. Sesungguhnya justru disinilah permasalahan pokoknya, ada klausula tetapi tidak bisa diuji apakah sudah terpenuhi atau tidak.

Oleh karena itu, berdasarkan evaluasi dari pengalaman tentang praperadilan ini kemudian memang arahnya adalah perlunya pembaruan SPP. Penelitian Komisi Hukum Negara (KHN)<sup>3</sup> telah menyimpulkan bahwa, “*berkaitan dengan sistem peradilan pidana terpadu, KUHAP perlu direvisi, terutama yang berkaitan dengan mekanisme saling kontrol diantara sesama aparat penegak hukum dan lembaga dalam subsistem peradilan*”. Mekanisme saling kontrol ini seperti kewenangan hakim

---

<sup>3</sup> Komisi Hukum Nasional, *Menguak Misi KHN & Kinerjanya, Kilas Balik 6 tahun KHN RI*, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2006), hlm. 37.

komisaris yang sudah ada dalam draft RKUHAP kemudian menjadi hakim pemeriksa pendahuluan. Kemudian dalam penelitian itu disimpulkan bahwa, “*Pra-peradilan sebagai upaya kontrol perlu diperluas lingkungannya, misalnya terhadap indikasi adanya upaya mengulur waktu penyelesaian perkara dapat diajukan praperadilan*”. Selain itu, dicatat juga bahwa secara historis, lembaga praperadilan ketika dalam rancangan dimaksudkan sebagai *habeas corpus* yakni berhubungan dengan HAM. Tetapi dalam proses pengundangan KUHAP, praperadilan dari konsep *habeas corpus* bergeser menjadi lebih banyak untuk urusan administrasi belaka saja. Yaitu, apabila sudah ada surat keputusan dan pemberitahuan dari penyidik maka hampir otomatis penerapan upaya paksa itu sudah dianggap sah.

Selain soal upaya paksa itu, implikasi mekanisme sistem yang tidak berjalan dengan lancar dalam KUHAP ini ialah penyidik yang “enggan” menerima “keterangan yang menguntungkan” untuk dimasukkan dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP) yang merupakan hak dari tersangka.<sup>4</sup> Bila penyidik polisi mendefinisikan hal-hal yang tidak diatur dalam KUHAP seperti apakah “bukti permulaan yang cukup” itu?<sup>5</sup> tapi tidak demikian dengan apa dan bagaimanakah “keterangan yang menguntungkan” itu sebagai bagian dari BAP? Barangkali klausula “bukti permulaan yang cukup” menjadi dasar penyidik untuk menangkap kemudian menahan seseorang sehingga sangat diperlukannya. Sementara, “keterangan yang menguntungkan” itu untuk meniadakan sangkaan, sehingga dihindarkan. Dalam prakteknya, oleh karena tidak ada aturannya dalam KUHAP -apalagi sanksinya-, maka menjadi alasan penyidik untuk

---

<sup>4</sup> Bahkan penyidik KPK dalam prakteknya menafsirkan bahwa hak terdakwa untuk “keterangan yang menguntungkan” itu diperkenankan setelah perkara di depan hakim, jadi mereka menolaknya dalam tingkat penyidikan.

<sup>5</sup> Surat Keputusan Kapolri No Pol: Skep/1205/IX/2000 tentang Revisi Himpunan Juklak dan Juknis Proses Penyidikan Tindak Pidana tertanggal 11 September 2000.

## Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) dalam Rancangan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

tidak melayani dimasukkannya “keterangan yang menguntungkan” dalam BAP. Paling “baik” yang dilakukan penyidik adalah menganjurkan agar menyampaikan “keterangan yang menguntungkan” dalam pemeriksaan perkara dipengadilan. Karena itu, menjadi relevan jika hal tersebut nantinya masuk dalam kewenangan HPP.

Penyidik dalam pemeriksaan perkara pidana dapat melakukan penahanan. Sekalipun ada yang menafsirkan dewasa ini seperti KPK setiap tersangka menjadi “harus” ditahan. Jadi kata “dapat” dirubah menjadi “harus” ditahan. Dalam evaluasi penahanan di penyidikan oleh KHN disimpulkan adanya fakta-fakta pelaksanaan penahanan sebagai berikut:

*“Kewenangan penyidik untuk menahan atau tidak menahan tersangka terkadang tidak dipergunakan dengan pertimbangan untuk kepentingan pemeriksaan kasus serta sesuai yang dipersyaratkan KUHAP, yaitu bila dikhawatirkan melarikan diri, menghilangkan barang bukti, mengulangi tindak pidana lagi. Penggunaan kewenangan ini terkadang dipergunakan penyidik untuk mendapatkan sesuatu imbalan dari tersangka/keluarga.*

*Posisi tersangka/keluarga dalam hal ini menjadi pihak yang sangat membutuhkan “uluran tangan” penyidik, dan penyidik menjadi satu-satunya “dewa penolong”, sehingga sangat dimungkinkan terjadi transaksi. Bagi sebagian tersangka penahanan terkadang terkait dengan citra di lingkungan sekitar, seseorang yang telah ditahan seolah telah distigma oleh masyarakat sebagai orang yang salah, sehingga dengan berbagai macam cara tersangka dan/atau keluarga akan mengupayakan agar tidak ditahan, dalam kondisi seperti ini penyidik terkadang*

*malah memanfaatkan untuk mengambil keuntungan dengan meminta imbalan tertentu untuk tidak melakukan penahanan”<sup>6</sup>*

Kemudian mengapa penahanan oleh penyidik terjadi seperti diuraikan di atas? Penelitian tersebut mengindikasikan sejumlah faktor, diantaranya faktor “Perundangan-Undangan (KUHAP dan Peraturan Teknis Penyidikan dan Penuntutan).”

KUHAP maupun Peraturan Pelaksananya, menurut banyak kalangan terlalu memberikan kewenangan “diskresional” kepada aparat penegak hukum. Penggunaan kewenangan tersebut sangat tergantung dari penilaian subyektif aparat penegak hukum, ditambah dengan ketentuan yang banyak memberikan ruang interpretasi. Pada akhirnya, kembali aparat penegak hukum yang seolah absah menafsirkan ketentuan KUHAP, penafsiran diluar itu dianggap “wacana” yang hanya berlaku di bangku kuliah bukan dalam praktek.

Potensi penyalahgunaan wewenang juga terjadi terhadap ketentuan KUHAP tentang “bukti permulaan yang cukup”, KUHAP tidak pernah menjelaskan secara memadai pengertian dan batasan bukti permulaan yang cukup. Penjelasan Pasal 17 KUHAP yang dimaksud dengan “bukti permulaan yang cukup” ialah bukti permulaan untuk menduga adanya tindak pidana sesuai dengan bunyi Pasal 1 butir 14. Pasal ini menunjukkan bahwa perintah penangkapan tidak dapat dilakukan dengan sewenang-wenang, tetapi ditujukan kepada mereka yang betul-betul melakukan tindak pidana.

---

<sup>6</sup> Komisi Hukum Nasional, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Penyidikan Oleh Polisi dan Penuntutan Oleh Jaksa Dalam Proses Peradilan Pidana, Executive Summary* Penelitian, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2007), hlm. 6.

## Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) dalam Rancangan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

Ketidakjelasan pengertian “bukti permulaan yang cukup” pada akhirnya diserahkan penafsirannya kepada aparat penegak hukum, hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, selain itu juga berakibat pada metode kerja penyidik yang masih mewarisi cara-cara masa lalu, yaitu dengan tangkap dulu baru pembuktian, padahal seharusnya KUHAP harus membalik cara tersebut dengan melakukan penyelidikan secara cermat dengan teknik dan metode investigasi yang mengedepankan cara ilmiah (*scientific crime detection*).<sup>7</sup>

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, KHN menyarankan “*mengingat tingginya keluhan publik tentang masalah penahanan, kewenangan hakim perlu ditinjau kembali dalam hal upaya paksa. Hakim seharusnya dapat berperan lebih banyak dalam menentukan perlu tidaknya penahanan, ... dan tidak sekedar menentukan sah tidaknya penahanan dalam proses pra peradilan*”.<sup>8</sup>

Dalam SPP dimanapun, memang hakim menjadi titik-simpul apabila sudah berhubungan dengan tindakan tertentu terhadap hak seseorang -apalagi yang bersifat fundamental- yang telah diatur dalam hukum. Ketentuan yang tidak memberikan wewenang pada hakim dalam menjalankan upaya paksa sesungguhnya bertentangan dengan KUHAP yang menjadikan substansi HAM sebagai nilai dalam pelaksanaannya. Konsisten dengan pengakuan HAM, maka setiap penahanan harus berdasarkan *judicial scrutiny*, yaitu berdasarkan penetapan pengadilan bukan berdasarkan “pengumuman” melalui media oleh penyidik media siapapun.

Dalam perundang-undangan yang terbaru yakni UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik telah diadakan perubahan. Dalam melakukan penangkapan dan penahanan, penyidik

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 40-41.



melalui penuntut umum “*wajib meminta penetapan ketua pengadilan negeri setempat dalam waktu satu kali dua puluh empat jam*”.<sup>9</sup> Konsep ini seharusnya diikuti dalam SPP yang akan datang. Dengan demikian pengujian dilakukan sebelum tindakan itu dilakukan, bukan sesudahnya.

Dalam RKUHAP yang perlu dibahas adalah perubahan pra-ajudikasi atau pemeriksaan pendahuluan termasuk peranan hakim *in casu* HPP. Sebagaimana konsep dasar peradilan pidana, hakim sejak awal pemeriksaan kasus pidana sudah harus berperan. Bahkan dalam sistem di negara lain untuk memimpin penyidikan. Oleh karena itu dalam RKUHAP dimasukkan lembaga hakim komisaris -kemudian menjadi HPP- tapi bukan untuk memimpin penyidikan. Dalam konsep awalnya hakim komisaris berwenang menilai jalannya penyidikan dan penuntutan serta wewenang lain yang ditentukan dalam UU,<sup>10</sup> termasuk penenaan upaya paksa. Pada tahap penyidikan, penyidik berkordinasi dengan penuntut umum.<sup>11</sup> Apabila dikenakan penahanan, dalam waktu satu hari setelah penahanan dilakukan harus sudah mulai diperiksa.<sup>12</sup> Selanjutnya, penuntut umum dapat mengajukan suatu perkara kepada hakim komisaris untuk diputus layak atau tidak layak untuk dilakukan penuntutan kepengadilan.<sup>13</sup> Selain itu tentang pembuktian, dirancang bahwa barang bukti termasuk sebagai alat bukti. Barang bukti yaitu “*barang atau alat yang secara langsung atau tidak langsung untuk melakukan tindak pidana atau hasil tindak pidana (real evidence atau physical*

---

<sup>9</sup> Indonesia, *Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik*, UU Nomor 11 Tahun 2008, LN Tahun 2008 Nomor 58, TLN Nomor 4843, Ps. 43 ayat (6).

<sup>10</sup> Indonesia, *Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, RUU Nomor ... Tahun ..., LN Tahun ... Nomor ..., TLN Nomor ..., Ps. 1 butir 6.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pasal 8 ayat (1).

<sup>12</sup> *Ibid.*, pasal 27.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pasal 44.

## Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) dalam Rancangan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

*evidence*)." <sup>14</sup> Alat bukti yang sah harus diperoleh secara tidak melawan hukum dan hanya alat bukti yang diperoleh secara menurut hukum yang dapat digunakan untuk membuktikan kesalahan terdakwa dihadapan pengadilan.<sup>15</sup>

### **C. Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) dalam RKUHAP**

HPP yang dalam rancangan awal RKUHAP sebagai hakim komisaris, mempunyai kewenangan untuk menetapkan atau memutuskan:

1. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, atau penyadapan;
2. pembatalan atau penangguhan penahanan;
3. bahwa keterangan yang dibuat oleh tersangka atau terdakwa dengan melanggar hak untuk tidak memberatkan diri sendiri;
4. alat bukti atau pernyataan yang diperoleh secara tidak sah tidak dapat dijadikan alat bukti;
5. ganti kerugian dan/atau rehabilitasi untuk seseorang yang ditangkap atau ditahan secara tidak sah atau ganti kerugian untuk setiap hak milik yang disita secara tidak sah;
6. tersangka atau terdakwa berhak untuk atau diharuskan untuk didampingi oleh advokat;
7. bahwa penyidikan atau penuntutan telah dilakukan untuk tujuan yang tidak sah;
8. penghentian penyidikan atau penuntutan yang tidak berdasarkan asas oportunitas;

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, pasal 179.

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

9. layak atau tidaknya suatu perkara untuk dilakukan penuntutan ke pengadilan;
10. pelanggaran terhadap hak tersangka apapun yang lain yang terjadi selama tahap penyidikan yang diuraikan di atas pada dasarnya adalah hakim yang bertugas di pengadilan negeri.<sup>16</sup>

Untuk dapat diangkat sebagai hakim pemeriksa pendahuluan, hakim harus memiliki pengalaman sekurang-kurangnya 10 tahun. Dan sebagai hakim pemeriksa pendahuluan masa jabatannya untuk dua tahun dan dapat diangkat lagi untuk satu kali masa jabatan lagi. Jadi total 4 tahun. Selama bertugas sebagai hakim pemeriksa pendahuluan, hakim yang bersangkutan dibebaskan tugas sebagai hakim pengadilan negeri untuk sementara waktu dan dapat kembali sebagai hakim biasa setelah jabatannya berakhir. Tidak ada sumber dari luar seperti hakim *ad hoc* dalam pengadilan-pengadilan khusus dewasa ini.

Dengan demikian HPP ini tetap tidak seperti *magistrates* atau *justice of the piece* sebagaimana banyak dipraktikkan di banyak negara. Selain itu HPP ini tidak berwenang untuk menilai apakah penetapan sebagai tersangka telah sah atau tidak. Sekalipun dalam banyak hal yang teknis antara *magistrates* dan *justice of the piece* pada hakekatnya tugasnya sama. Akan tetapi konsepnya berbeda dimana *magistrates* atau *justice of the piece* itu merupakan “partisipasi masyarakat dalam peradilan” sehingga secara konseptual ia menjadi “penengah” diantara kekuasaan penyidik yang begitu besar dan perlindungan HAM seseorang sebagai pesakitan sekaligus. Pada saat yang sama, adanya partisipasi masyarakat itu sekaligus juga sebagai simbol kredibilitas terhadap SPP karena dianggap netral apabila ikut dilakukan masyarakat itu sendiri.

Namun yang paling penting, adanya *probable cause* dan *reasonableness* sebagai alasan untuk dapat menetapkan status dan

---

<sup>16</sup> Pasal 111 ayat (1).

## Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) dalam Rancangan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

menahan seseorang tidak termasuk secara eksplisit sebagai kewenangan HPP. Jadi seandainya pun, HPP dalam RKUHAP disetujui menjadi undang-undang belum akan bergeser penetapan sebagai tersangka masih akan tetap melalui “pengumuman” di media oleh penyidik sebagaimana prakteknya dewasa ini. Oleh karena itu konsepnya ini perlu dirubah, kewenangan untuk menetapkan adanya *probabale cause* dan *reasonableness* harus ditambahkan ke HPP. Selain itu, kewenangan HPP itu sifatnya tidak *post factum* seperti praperadilan.

Karena *post factum*, secara hukum justru disinilah banyak persoalan tentang upaya paksa itu khususnya tentang penangkapan dan penahanan. Kegagalan praperadilan karena mekanisme utamanya bersifat *post factum*. Apabila hal ini dipertahankan, maka konsep RKUHAP untuk penetapan tersangka masih tetap atas pertimbangan penyidik sendiri (*diskresioner*). Sehingga ada kekhawatiran, HPP ini pun akan bernasib sama dengan lembaga praperadilan yang ada dalam KUHP sekarang. Dengan begitu, RKUHAP ini nantinya akan berumur pendek karena kelemahan-kelemahannya ternyata tetap tidak terjawab.

Sebagai tambahan, HPP juga diharapkan bisa memberi masukan kepada penyidik. BAP dalam penyidikan hanya merupakan keterangan dari alat bukti dengan standar diindikasinya telah ada “bukti permulaan” bukan *prima facie evidence* apalagi merupakan kebenaran materil itu sendiri sebagaimana digambarkan dalam bagian “*resume*” suatu BAP. Salah pemahaman tentang kedudukan BAP ini telah mendorong hakim di pengadilan yang menyidangkan suatu perkara menjadi berubah, yakni sebagai *semi prosecutor*. Hal ini ditunjukkan dengan pertanyaan pada setiap pemberi keterangan “apakah sudah baca BAP?”, “apakah sudah paraf setiap lembar?”, “apakah kemudian sudah tanda-tangan?”, “apakah ada tekanan?”, dan seterusnya. Pertanyaan-pertanyaan tersebut memang logis, tapi tidak benar apabila diajukan hakim yang seharusnya kedudukannya obyektif di antara kepentingan

kedua belah pihak. Semua ini terjadi karena kedudukan BAP dijadikan sentral dalam SPP.

#### **D. Penutup**

Sebagai penutup, adalah bagaimana HPP menghadirkan *judicial scrutiny*, ketika penyidik melaksanakan upaya paksa, dari penetapan status sebagai tersangka sampai dengan penerapan upaya paksa. Penetapan seseorang sebagai tersangka tidak cukup dengan pengumuman saja, yang diambil secara internal dan tertutup karena akan tetap bisa disalahgunakan. Dengan metode yang demikian, penyidik menjadi *super power* yang memonopoli hukum dan tafsirnya. Metode tersebut mengakibatkan tidak pernah terjadi *due process of law* dalam penentuan seorang sebagai tersangka dan penahanannya kemudian menjadi keharusan. Pada hal *pre-trial detention* selalu *prejudice* terhadap proses selanjutnya sehingga secara universal dihindari. Oleh karena itu suatu penahanan baru bisa dilakukan setelah perkaranya diajukan di pengadilan.

Catatan yang penting dari pembahasan HPP adalah sebagai berikut:

- a. Kewenangan HPP seharusnya sifatnya tidak *post factum* seperti praperadilan. Apabila kewenangan HPP masih *post factum*, maka penetapan tersangka dan penahanan masih tetap atas pertimbangan penyidik sendiri (diskresioner). Sehingga ada kekhawatiran, HPP ini pun akan bernasib sama dengan lembaga praperadilan yang ada dalam KUHAP sekarang.
- b. HPP berwenang memberi masukan BAP kepada penyidik, sebagai keterangan dari alat bukti dengan standar diindikasikan telah ada “bukti permulaan”.

Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) dalam  
Rancangan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

**DAFTAR PUSTAKA**

**Buku**

Komisi Hukum Nasional. *Menguak Misi KHN & Kinerjanya: Kilas Balik 6 tahun KHN RI*. Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2006.

Komisi Hukum Nasional. *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Penyidikan Oleh Polisi dan Penuntutan Oleh Jaksa Dalam Proses Peradilan Pidana. Executive Summary Penelitian*. Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2007.

**Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia, *Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, RUU Nomor ... Tahun ..., LN Tahun ... Nomor ..., TLN Nomor ...

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik*. UU Nomor 11 Tahun 2008. LN Tahun 2008 Nomor 58. TLN Nomor 4843.

Kepolisian Republik Indonesia. *Surat Keputusan Kapolri No Pol: Skep/1205/IX/2000 tentang Revisi Himpunan Juklak dan Juknis Proses Penyidikan Tindak Pidana tertanggal 11 September 2000*.

Mahkamah Agung, Menteri Kehakiman, Kejaksaan Agung, dan Kapolri. *Keputusan Bersama Mahkamah Agung, Menteri Kehakiman, Kejaksaan Agung, dan Kapolri No. 08/KMA/1984, No. M.02-KP. 10.06 Tahun 1984, No. KEP-076/J.A/3/1984, No. Pol KEP/04/III/1984 tentang Peningkatan Koordinasi dalam Penanganan Perkara Pidana (Mahkejapol)*.







## **2. PENYADAPAN**

# MENGURAI PENGATURAN PENYADAPAN DALAM RANCANGAN KUHAP

Supriyadi Widodo Eddyono<sup>1</sup>

## Abstrak

*Penyadapan sangat berguna sebagai salah satu cara mengungkap kejahatan. Namun, disisi lain penyadapan merupakan invasi negara atas hak-hak privasi warga negaranya, karenanya berpotensi melanggar Hak Asasi Manusia (HAM). Di Indonesia, penyadapan telah diatur melalui beragam peraturan perundang-undangan, yang tersebar dari tingkat Undang-Undang (UU) sampai dengan tingkat Peraturan Menteri (Permen). Banyak dan tersebarinya pengaturan penyadapan tersebut menyebabkan pengaturan penyadapan menjadi semrawut.*

*Putusan Mahkamah Kontitusi No. 5/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 11 Tahun 2008 tentang ITE telah memandatkan untuk membentuk satu aturan tunggal tentang mekanisme dan prosedur penyadapan dan Rancangan KUHAP (RKUHAP) berusaha menjawab persoalan kesemerawutan prosedur dan mekanisme penyadapan. Pengaturan penyadapan dalam RKUHAP ini menjadi pembicaraan yang cukup hangat, baik dikalangan praktisi hukum, akademisi, dan juga aparat penegak hukum.*

*Tulisan ini akan membahas pengaturan penyadapan dalam RKUHAP, dan rekomendasi penyempurnaannya, dengan terlebih dahulu memberikan gambaran akan kebutuhan penyadapan dalam penegakan hukum, dan bagaimana pembatasan penyadapan dan perlindungan privasi, dan ragam pengaturan penyadapan di Indonesia saat ini.*

Kata Kunci: Penyadapan, RKUHAP,  
Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP)

---

<sup>1</sup> Peneliti *Institute Criminal Justice Reform (ICJR)*.

## A. Pendahuluan<sup>2</sup>

Penyadapan dalam praktiknya tak bisa dipungkiri sangat berguna sebagai salah satu cara mengungkap kejahatan. Penyadapan menjadi alternatif jitu dalam investigasi kriminal seiring dengan perkembangan modus kejahatan, termasuk kejahatan yang sangat serius. Dan untuk kejahatan yang serius, penyadapan dipandang sebagai alat pencegahan dan pendeteksi kejahatan. Namun, disisi lain penyadapan tetap menjadi kontroversial karena dianggap sebagai invasi negara atas hak-hak privasi warga negaranya, yaitu mencakup privasi atas kehidupan pribadi, kehidupan keluarga maupun korespondensinya. Penyadapan sebagai alat pencegah dan pendeteksi kejahatan juga memiliki kecenderungan yang berbahaya bagi Hak Asasi Manusia (HAM) dan rentan disalahgunakan, yaitu bila berada pada hukum yang tidak tepat (karena lemahnya pengaturan), tangan yang salah (karena tiada kontrol), dan terlebih lagi bila aturan hukumnya tidak sesuai dengan prinsip – prinsip HAM.<sup>3</sup>

Di Indonesia, penyadapan telah diatur melalui beragam peraturan perundang-undangan, yang tersebar dari tingkat Undang-Undang (UU) sampai dengan tingkat Peraturan Menteri (Permen). Tak hanya keberadaannya yang tersebar, namun mekanismenya pun sangat beragam. Ketidaktunggalan pengaturan hukum acara penyadapan ini berdampak sangat serius, diantaranya: (1) target penyadapan tidak dapat mempertanyakan keabsahan prosedural penyadapan yang dikenakan pada dirinya, dan (2) hasil penyadapan yang dijadikan bukti di Pengadilan

---

<sup>2</sup> Tulisan “Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP” ini adalah versi singkat yang telah dimutakhirkan dari tulisan Supriyadi Widodo Eddyono dan Erasmus A.T. Napitupulu, *Seri #4 Pembaharuan Hukum Acara Pidana: Komentar atas Pengaturan Penyadapan Dalam Rancangan KUHAP*, Jakarta: Institute Criminal Justice Reform, 2013.

<sup>3</sup> Supriyadi W. Eddyono dan Wahyudi Djafar, *Menata (Kembali) Hukum Penyadapan di Indonesia*, diakses dari [http://icjrid.files.wordpress.com/2012/01/briefing-paper-1-2012\\_cetak.pdf](http://icjrid.files.wordpress.com/2012/01/briefing-paper-1-2012_cetak.pdf)

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

tidak bisa digugat keberadaannya, karena tidak ada kesatuan mekanisme yang mengaturnya secara jelas dan tegas.

Persoalan ini telah coba dijawab oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan No. 5/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 11 Tahun 2008 tentang ITE terhadap UUD 1945 yang mengamankan untuk membentuk satu aturan tunggal tentang mekanisme dan prosedur penyadapan.<sup>4</sup> Dan Rancangan KUHAP (RKUHAP) yang tengah di bahas di DPR juga berusaha menjawab persoalan kesemerawutan prosedur dan mekanisme penyadapan ini. Salah satu perubahan yang cukup penting adalah adanya pengaturan tunggal mengenai prosedur dan tata cara penyadapan. Pengaturan penyadapan dalam RKUHAP ini menjadi pembicaraan yang cukup hangat baik dikalangan praktisi hukum, akademisi, maupun aparat penegak hukum.

Sebelumnya, rencana pemerintah untuk mengatur hukum penyadapan pernah tercetus pada tanggal 6 Januari 2009, yaitu melalui penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Tata Cara Intersepsi. RPP disusun untuk melaksanakan mandat Pasal 31 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2008 tentang ITE (UU ITE), yang menghendaki adanya aturan turunan perihal penyadapan. Namun, pada 24 Februari 2011, MK melalui Putusan No. 5/PUU-VIII/2010 telah membatalkan Pasal 31 ayat (4) UU ITE tersebut. Dalam putusannya, MK memerintahkan agar materi penyadapan harus diatur dalam satu undang-undang. Sedangkan masuknya penyadapan dalam RKUHAP telah diinisiasi sejak tahun 2006-2008. Rumusan dalam RKUHAP mirip dengan peraturan penyadapan di Amerika Serikat yang disesuaikan dengan struktur KUHAP. Dan perbaikan sekedarnya dilakukan sampai pada RKUHAP 2013.

---

<sup>4</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No 5/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 11 Tahun 2008 tentang ITE terhadap UUD 1945, dapat diakses di <http://hukum.unsrat.ac.id/mk/mk-5-puu-viii-2010.pdf>

*Institute Criminal Justice Reform (ICJR)*, bersama-sama komponen masyarakat sipil melakukan pengawalan aktif pembahasan RKUHAP, khususnya untuk isu penyadapan. Namun rumusan dalam RKUHAP, kami nilai justru gagal memenuhi amanat Putusan MK. Tulisan ini akan membahas pengaturan penyadapan dalam RKUHAP, dan rekomendasi penyempurnaannya. Sebelum membahas pengaturan penyadapan dalam RKUHAP, tulisan ini akan terlebih dahulu memberikan gambaran akan kebutuhan penyadapan dalam penegakan hukum, dan bagaimana pembatasan penyadapan dan perlindungan privasi, dan ragam pengaturan penyadapan di Indonesia saat ini.

## **B. Kebutuhan Penyadapan Dalam Penegakan Hukum**

Perkembangan teknologi dan peradaban telah membawa manusia ke dimensi baru, tak terkecuali dalam hal kejahatan. Saat ini kejahatan-kejahatan konvensional telah bergeser modus dan bentuknya mengikuti perkembangan teknologi pula. Kejahatan-kejahatan seperti korupsi, terorisme, narkoba, dan kejahatan-kejahatan serius lainnya tidak dapat lagi dilacak dengan cara-cara konvensional yang dahulu digunakan oleh aparat penegak hukum. Untuk mengimbangi kemampuan pelaku kejahatan, maka aparat penegak hukum pun dituntut memiliki metode lain yang lebih efektif. Salah satunya adalah dengan menggunakan metode penyadapan.

Penyadapan dalam kerangka hukum pidana haruslah dilakukan dengan *lawful interception*, yang berarti penyadapan dan pengawasan terhadap aktifitas komunikasi harus dilakukan secara sah, atas nama hukum, oleh suatu lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan yang ditentukan oleh peraturan tertentu, terhadap individu maupun kelompok. Agar suatu intersepsi itu sah dimata hukum, haruslah didasarkan pada aturan atau perundangan yang mengaturnya dan teknis serta prosedur yang memadai. Aspek pengaturannya meliputi pula aspek pengamanan

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

hasil penyadapan sebagai forensik bukti digital, manakala akan diajukan pada persidangan. Sebaliknya, apabila aparat penegak hukum melakukan intersepsi tidak berdasarkan pada kaidah hukum dan prosedur yang jelas, maka akan terjadi *unlawful interception*. Implikasi logisnya adalah seluruh barang bukti atau alat bukti digital dari hasil intersepsi akan batal demi hukum dan tidak memiliki kekuatan pembuktian.<sup>5</sup> Prinsip-prinsip umum *lawful interception* telah dituangkan dalam *the Convention on Cybercrime* di Budapest, tanggal 23 November 2001.

Negara-negara yang telah menggunakan kewenangan penyadapan, telah membatasi penggunaan penyadapan, yaitu hanya digunakan secara terbatas untuk mencegah dan mendeteksi kejahatan-kejahatan yang sangat serius dengan syarat: (1) dipergunakan karena metode investigasi kriminal lainnya telah mengalami kegagalan, atau, (2) tiada cara lainnya yang dapat digunakan selain penyadapan untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan, dan (3) harus ada alasan yang cukup kuat dan dipercaya bahwa dengan penyadapan maka bukti-bukti baru akan ditemukan dan sekaligus dapat digunakan untuk menghukum pelaku pidana yang disasar.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Sebagai perbandingan dalam *The federal Wiretap Act* penyadapan ilegal dikenai pengantian ganti rugi mencakup *civil remedies, include liquidated damages of \$10,000, punitive damages, and attorney's fees*, lihat juga *Tex. Penal Code § 16.02, and a civil cause of action for interception of communication* menyatakan *Unlawful interception of communications is a felony and additional civil remedies can include statutory damages of \$10,000 for each occurrence, punitive damages, and attorney's fees*. Dinyatakan juga “*Consequences for Attorneys An attorney's use or disclosure of intercepted communications violates the wiretap laws, even if the attorney did not direct a client to make the recording. This means that attorneys can face criminal and civil penalties for using evidence that a client obtained in violation of the wiretap laws. If an attorney has reason to believe that recordings were illegally obtained, the attorney should immediately cease reviewing the recordings and should not use or disclose the communications in any way*”.

<sup>6</sup> Supriyadi W. Eddyono, *Op. Cit.*

Di samping itu, di beberapa negara, penyadapan digunakan dengan dasar kepentingan khusus bagi keamanan negara (*interest of national security*), penegakan hukum dan stabilitas ekonomi di sebuah negara. Kecenderungan pengaturan pembatasan penyadapan di berbagai dunia juga telah berkembang sedemikian rupa. Penyadapan hanya dapat digunakan dalam kondisi dan prasyarat yang khusus misalnya: (1) adanya otoritas resmi yang jelas berdasarkan UU yang memberikan izin penyadapan (mencakup tujuan yang jelas dan objektif); (2) adanya jaminan jangka waktu yang pasti dalam melakukan penyadapan; (3) pembatasan penanganan materi hasil penyadapan; (4) pembatasan mengenai orang yang dapat mengakses penyadapan dan pembatasan-pembatasan lainnya.<sup>7</sup> Hal yang terpenting adalah disediakannya mekanisme komplain bagi warga negara yang merasa dirinya telah disadap secara ilegal. Inggris misalnya, memiliki lembaga khusus untuk mengajukan komplain terhadap penyadapan yang ilegal.<sup>8</sup> Pembatasan-pembatasan seperti itu diperlukan karena penyadapan akan berhadapan langsung dengan perlindungan hak privasi individu.

### **C. Pembatasan Penyadapan dan Perlindungan Privasi**

Dalam hukum HAM, telah disebutkan hak setiap orang untuk tidak dikenakan tindakan sewenang-wenang ataupun serangan yang tidak sah, terhadap kehidupan pribadinya atau barang milik pribadinya, termasuk di dalamnya hubungan komunikasinya, oleh pejabat negara yang melakukan proses penyelidikan dan/atau penyidikan dalam suatu tindak pidana. Penegasan ini tertera di dalam *Universal Declaration of Human Rights*

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Thomas Wong, *Regulation of Interception of Communications in Selected Jurisdictions*, Legislative Council Secretariat, 2005, Hongkong, hlm. 64.

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

1948,<sup>9</sup> dan dalam Pasal 17 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik 1976, sebagaimana telah dilakukan pengesahan oleh Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005.<sup>10</sup>

Dalam Komentar Umum No. 16 mengenai Pasal 17 ICCPR, Komite Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memberikan komentar terhadap materi muatan Pasal 17 yaitu pada poin 8 dinyatakan, “...bahwa integritas dan kerahasiaan korespondensi harus dijamin secara *de jure* dan *de facto*. Korespondensi harus diantarkan ke alamat yang dituju tanpa halangan dan tanpa dibuka atau dibaca terlebih dahulu. Pengamatan (*surveillance*), baik secara elektronik maupun lainnya, penyadapan telepon, telegram, dan bentuk-bentuk komunikasi lainnya, serta perekaman pembicaraan harus dilarang”.<sup>11</sup>

Pengadilan HAM Eropa telah memberikan masukan berharga untuk penyadapan yang dilakukan secara ilegal dalam dua keputusan, yaitu kasus *Klass vs Republik Federal Jerman* dan kasus *Malone v United Kingdom* untuk penyadapan telepon analog (*the telephone-tapping*). Dalam kasus *Klass vs Republik Federal Jerman*, terkait dengan pemberitahuan hasil penyadapan yang dilakukan tanpa sebuah kerangka

---

<sup>9</sup> Dalam Pasal 12 telah menegaskan bahwa, “*No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.*”

<sup>10</sup> Menyatakan, “*Tidak boleh seorang pun yang dengan sewenang-wenang atau secara tidak sah dicampur tangani perihal kepribadiannya, keluaraganya, rumah tangganya atau surat menyuratnya, demikian pula tidak boleh dicemari kehormatannya dan nama baiknya secara tidak sah.*”

<sup>11</sup> Komite Hak Asasi Manusia, *Komentar Umum 16*, (Sesi Kedua Puluh Tiga, 1988), *Kompilasi Komentar Umum Dan Rekomendasi Umum Yang Diadopsi Oleh Badan-Badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. Hri\Gen\1\Rev.1 At 21 (1994)*, dalam *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil Dan Politik Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta: 2009, hlm. 30.



legislatif komprehensif. Dan kasus *Malone v United Kingdom*, berhubungan dengan penyadapan yang tidak mematuhi undang-undang. Meskipun kedua kasus terkait penyadapan telepon analog, namun prinsip-prinsip yang digunakan secara umum dapat diterapkan pula pada telepon digital. Sama seperti intersepsi terhadap surat korespondensi, dan mungkin juga untuk bentuk-bentuk pengawasan lainnya.

Hukum Jerman termasuk hukum yang ketat dalam melakukan pembatasan intersepsi termasuk dalam memenuhi persyaratannya. Persyaratan yang harus dipenuhi yaitu (i) aplikasi permohonan dilakukan secara tertulis, (ii) harus berdasarkan fakta bahwa seseorang telah dicurigai merencanakan, melakukan, atau setelah melakukan pidana atau tindakan subversif tertentu, (iii) penyadapan hanya dilakukan terhadap tersangka yang spesifik atau diduga orangnya menjadi kontak yang bersangkutan, (iv) eksplorasi atau pengawasan umumnya harus dengan ijin, dan (v) metode penyelidikan lainnya tidak efektif atau sulit sehingga dibutuhkan penyadapan. Penyadapan diawasi oleh suatu pejabat yudisial yang bertugas memisahkan materi-materi/informasi penyadapan yang relevan untuk penyelidikan; dan pejabat ini harus menghancurkan sisa material penyadapan yang tidak relevan. Penyadapan harus dengan sendirinya selesai atau dihentikan ketika tidak lagi diperlukan, atau memang jika telah digunakan untuk metode lainnya. Hukum mengharuskan bahwa penyadapan harus segera dihentikan ketika persyaratan ini telah berakhir, dan subjek yang disadap harus diberitahukan sesegera mungkin tanpa membahayakan tujuan dari penyadapan. Dan orang yang disadap dapat menguji kewenangan penyadapan yang dikenakan pada dirinya dalam sebuah pengadilan administratif, dan berhak mengklaim mengalami kerugian karena telah disadap dalam sebuah pengadilan sipil.

Dan karena Undang-Undang Dasar Jerman juga melindungi kerahasiaan surat, pos, dan telekomunikasi, maka pengadilan harus

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

memutuskan apakah gangguan tersebut dapat dibenarkan atau tidak berdasarkan Konvensi Eropa, yaitu sesuai dengan hukum (*in accordance with the law*) dan keperluan dalam masyarakat yang demokratis, dalam hal keamanan nasional atau untuk pencegahan gangguan atau kejahatan.

Dalam kasus *Klass*, pengadilan mengakui bahwa kebutuhan undang-undang bukan untuk “*melindungi kepentingan operasi penyadapan, namun lebih untuk perlindungan terhadap penyalahgunaan kekuasaan dalam penyadapan*”. *Klass* berpendapat bahwa undang-undang penyadapan Jerman melanggar pasal 8 Konvensi Eropa karena tidak memiliki persyaratan bahwa subjek penyadapan harus diberitahukan setelah berakhirnya penyadapan. Pengadilan HAM Eropa menyatakan bahwa hal tersebut tidak sesuai dengan pasal 8 Konvensi, dimana subjek penyadapan harusnya diberikan informasi setelah penghentian pengawasan dilakukan sesegera mungkin tanpa membahayakan tujuan utama dari penggunaan penyadapan tersebut.

Dalam kasus *Malone v Inggris*, *Malone* yang mengetahui percakapan teleponnya telah disadap oleh polisi, mengajukan gugatan ke Pengadilan HAM Eropa. *Malone* berargumentasi bahwa penyadapan telepon telah melanggar hukum dan telah melanggar hak privasi, properti, dan kerahasiannya, sehingga bertentangan dengan pasal 8 Konvensi HAM Eropa; dan polisi tidak punya otoritas hukum untuk menyadap teleponnya, karena tidak ada kewenangan yang diberikan oleh hukum. *Malone* berhasil, dan Pengadilan secara bulat berpendapat bahwa Konvensi memang telah dilanggar. Sebagai hasilnya, pemerintah Inggris mengakui bahwa undang-undang penyadapan itu diperlukan, dan selanjutnya *Communications Act* tahun 1985 diundangkan. Pendekatan ini penting untuk memastikan bahwa materi penyadapan yang telah diperoleh dengan cara-cara tidak pantas atau tidak bernurani, akan merusak kepercayaan publik terhadap sistem peradilan dan informasi yang diperoleh dengan cara demikian tidak dapat diterima sebagai bukti

di pengadilan.

Contoh lain kasus hukum penyadapan yang bersejarah adalah putusan Mahkamah Agung Amerika dalam kasus *Katz v. Amerika Serikat*.<sup>12</sup> Dalam kasus *Katz*, petugas penyadap dari kepolisian telah menanamkan sebuah perangkat pada *payphone* publik untuk merekam percakapan telepon dari seorang tersangka dalam operasi penangkapan judi ilegal. Percakapan telah disadap dan mengarah ke penangkapannya. Karena diketahui bahwa perangkat penyadapan ditanam tanpa surat izin, *Katz* menguji tuduhan yang dikenakan berdasarkan Amendemen Keempat Konstitusi AS yang menjamin hak privasi warga negara.<sup>13</sup> Mahkamah Agung kemudian menyatakan bahwa alat penyadap tersebut telah melanggar Amendemen Keempat, sejak percakapan menjadi subjek atau tunduk pada perubahan Amendemen Keempat, terlepas dimana terjadi, selama yang dibuat dengan “*reasonable expectation of privacy*”, mengadakan perangkat mendengarkan yang ditempatkan di luar bilik telepon umum merupakan tindakan yang melanggar hukum. Sedangkan pemerintah berpendapat bahwa karena alat penyadap tidak dimasukkan di dalam bilik telepon, maka tidak ada pelanggaran privasi. Hakim menolak pendapat tersebut dan menyatakan bahwa “*Amandemen Keempat melindungi orang, bukan tempat, dan perlindungan yang sama harus berlaku pula untuk komunikasi di internet*”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> ABA, *The History and Law of Wiretapping*, ABA Section of Litigation 2012 Section Annual Conference April 18-20, 2012: *The Lessons of the Raj Rajaratnam Trial: Be Careful Who's Listening*.

<sup>13</sup> Amendemen ke IV Konstitusi Amerika berbunyi: Hak rakyat untuk merasa aman atas diri, rumah, surat-surat, dan surat-surat berharga mereka, dari penggeledahan dan penahanan yang masuk akal, tidak boleh dilanggar, tidak ada Surat Perintah akan dikeluarkan, kecuali karena sebab yang kuat, yang didukung oleh Sumpah atau Janji, dan secara khusus menyebut tempat yang akan digeledah, dan orang atau barang yang akan ditahan.

<sup>14</sup> Raymond Wacks, *Privacy, A Very Short Introduction*, Oxford, 2010.

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

Sedangkan di Indonesia, perlindungan atas hak privasi baru dikenal luas setelah amandemen UUD 1945. Secara eksplisit, hak ini dijamin dalam ragam peraturan perundang-undangan, yaitu dalam Pasal 28 G ayat (1) UUD 1945,<sup>15</sup> Pasal 32 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia,<sup>16</sup> Pasal 40 UU No 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi<sup>17</sup>, dan Pasal 31 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.<sup>18</sup> Namun sebelumnya ketentuan yang dapat dirujuk salah satu bentuk perlindungan privasi di Indonesia adalah Pasal 551

---

<sup>15</sup> Menyatakan: “*Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa amandan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.*”

<sup>16</sup> Menyatakan: “*Kemerdekaan dan rahasia dalam hubungan surat-menyurat termasuk hubungan komunikasi melalui sarana elektronik tidak boleh diganggu, kecuali atas perintah hakim atau kekuasaan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*”

<sup>17</sup> Menyebutkan bahwa: “*Setiap orang dilarang melakukan kegiatan penyadapan atas informasi yang disalurkan melalui jaringan telekomunikasi dalam bentuk apapun*”; dimana di dalam penjelasan Pasal 40 Telekomunikasi disebutkan bahwa, “*yang dimaksud dengan penyadapan dalam pasal ini adalah kegiatan memasang alat atau perangkat tambahan pada jaringan telekomunikasi untuk tujuan mendapatkan informasi dengan cara tidak sah. Pada dasarnya informasi yang dimiliki seseorang adalah hak pribadi yang harus dilindungi sehingga penyadapan harus dilarang.*”

<sup>18</sup> Menyatakan bahwa: “*Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum melakukan intersepsi atau penyadapan atas Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dalam suatu Komputer dan/atau Sistem Elektronik tertentu milik Orang lain*”. Pasal 31 ayat (2) UU Informasi dan Transaksi Elektronik disebutkan, “*Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum melakukan intersepsi atas transmisi Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang tidak bersifat publik dari, ke, dan di dalam suatu Komputer dan/atau Sistem Elektronik tertentu milik Orang lain, baik yang tidak menyebabkan perubahan apa pun maupun yang menyebabkan adanya perubahan, penghilangan, dan/atau penghentian Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang sedang ditransmisikan.*”

KUHP.<sup>19</sup> Perlindungan hak privasi dalam hukum pidana telah ada dalam Bab XXVII KUHP Tentang Kejahatan Jabatan yang mengatur larangan pejabat yang berwenang untuk melakukan “*penyadapan, pengawasan, merampas, mendapatkan informasi yang termuat didalam benda-benda yang dapat menyimpan data telekomunikasi seperti surat, telegraph atau isi percakapan telephon*”. Dengan demikian, di satu sisi perlindungan privasi telah dijunjung tinggi, tidak hanya oleh Konstitusi, namun juga dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pembatasan atas hak ini harus diatur dalam undang-undang yang tak mengurangi hak privasi itu sendiri.

#### **D. Pengaturan Penyadapan di Indonesia**

Dalam *Blacks Law Dictionary*, Intersepsi (*Intercept*) didefinisikan sebagai “*to covertly receive or listen to a communication, refers to covert reception by a law enforcement agency*”.<sup>20</sup> Sedangkan “*Wiretapping*” sebagai bagian dari intersepsi diartikan sebagai “*Electronic or mechanical eavesdropping, done by law enforcement officers under court order, to listen to private conversation. Wiretapping is regulated by federal and State Law.*”<sup>21</sup> Dan dalam kamus *Oxford*, “*Interception*” didefinisikan sebagai “*to cut off from access or communication*”.<sup>22</sup>

Di Indonesia pengertian dan istilah penyadapan, apakah sebagai “*Wiretapping*” ataupun penyadapan dalam “*Interception*” tidak konsisten

---

<sup>19</sup> Pasal 551 KUHP menyebutkan bahwa, “*Barang siapa tanpa wewenang berjalan atau berkendara di atas tanah yang oleh pemiliknya dengan cara jelas dilarang memasukinya, diancam dengan pidana denda paling banyak dua ratus dua puluh lima rupiah.*”

<sup>20</sup> *Blacks Law Dictionary*, Edisi 7.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Kamus Oxford.*

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

dipergunakan. Hanya sedikit peraturan yang memberikan definisi penyadapan. Diantaranya UU Narkotika dan UU ITE. UU Narkotika mendefinisikan penyadapan sebagai *“kegiatan atau serangkaian kegiatan penyelidikan atau penyidikan dengan cara menyadap pembicaraan, pesan, informasi, dan/atau jaringan komunikasi yang dilakukan melalui telepon dan/atau alat komunikasi elektronik lainnya”*.<sup>23</sup> Sebagai pembanding, UU ITE memberikan definisi yang lebih tajam. Penjelasan pasal 31 ayat (1) UU ITE menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan intersepsi atau penyadapan adalah *“kegiatan untuk mendengarkan, merekam, membelokkan, mengubah, menghambat, dan/atau mencatat transmisi Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang tidak bersifat publik, baik menggunakan jaringan kabel komunikasi maupun jaringan nirkabel, seperti pancaran elektromagnetis atau radio frekuensi”*.<sup>24</sup> Dan pada tingkatan peraturan menteri, Peraturan Menkominfo Nomor 11/PER/M.KOMINFO/02/2006 tentang Teknis Penyadapan Terhadap Informasi, yang memberikan pedoman melakukan penyadapan secara sah mendefinisikan penyadapan informasi adalah *“mendengarkan, mencatat, atau merekam suatu pembicaraan yang dilakukan oleh Aparat Penegak Hukum dengan memasang alat atau perangkat tambahan pada jaringan telekomunikasi tanpa sepengetahuan orang yang melakukan pembicaraan atau komunikasi tersebut”*.<sup>25</sup> Sedangkan definisi penyadapan dalam RKUHAP adalah *“pembicaraan melalui telepon atau alat telekomunikasi yang lain dilarang, kecuali dilakukan terhadap pembicaraan yang terkait dengan tindak pidana serius atau diduga keras akan terjadi tindak pidana serius tersebut, yang*

---

<sup>23</sup> Pasal 1 angka 19 UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

<sup>24</sup> Penjelasan Pasal 31 ayat (1) UU No. 11 tahun 2008 tentang ITE.

<sup>25</sup> Peraturan Menkominfo Nomor 11/PER/M.KOMINFO/02/2006 tentang Teknis Penyadapan Terhadap Informasi, dapat diakses di <http://komisi1.ramadhanpohan.com/kominfo/permen-kominfo-mengenai-teknis-penyadapan>

*tidak dapat diungkap jika tidak dilakukan penyadapan”<sup>26</sup>*

Pada saat ini, terdapat 18 (delapan belas) regulasi yang mengatur penyadapan dan beberapa regulasi yang memberikan kewenangan kepada institusi negara untuk melakukan penyadapan. Berikut peraturan-peraturan penyadapan di Indonesia:

**Tabel 1**  
**Pengaturan Penyadapan di Indonesia**

No	Peraturan dan Keterangan Isi Pengaturan
1	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropik  Memberikan kewenangan kepada penyidik Polri untuk melakukan penyadapan dengan tujuan terkait tindak pidana Psikotropika. Izin ditujukan pada Kapolri dengan jangka waktu penyadapan paling lama 30 (tiga puluh) hari, namun tidak mengatur jangka waktu perpanjangan.
2	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi  Hanya mengatur kewenangan penyidik untuk secara spesifik bertujuan dalam rangka mempercepat proses penyidikan.

---

<sup>26</sup> Pasal 83 ayat (1) RCUHAP

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

3	<p>Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi</p> <p>Mengatur mengenai kewajiban perusahaan jasa telekomunikasi untuk menyimpan data-data komunikasi serta perekaman terhadap data komunikasi yang dilakukan oleh penggunanya, sebagai bukti penggunaan fasilitas jasa telekomunikasi dan/atau untuk keperluan peradilan pidana.</p>
4	<p>Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi</p> <p>Hanya mengatur pemberian kewenangan kepada KPK untuk melakukan penyadapan, pengaturan lebih spesifik diatur dalam Standar Operasional Prosedur (SOP) KPK yang bersifat rahasia.</p>
5	<p>Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat</p> <p>Mengatur mengenai perlindungan terhadap penyadapan atas komunikasi elektronik serta hak atas kerahasiaan hubungan advokat dengan kliennya.</p>
6	<p>Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang</p> <p>Mengatur tentang kewenangan penyidik untuk melakukan penyadapan terkait tindak pidana perdagangan orang berdasarkan bukti permulaan yang cukup dengan izin tertulis kepada Ketua Pengadilan untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun.</p>



7	<p>Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik</p> <p>Mengatur tentang larangan penyadapan, terkecuali penyadapan demi kepentingan penegakan hukum atas permintaan kepolisian, kejaksaan, dan/atau institusi penegak hukum lainnya.</p>
8	<p>Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika</p> <p>Mengatur pemberian kewenangan pada penyidik (Penyidik Badan Narkotika Nasional dan Penyidik Kepolisian) terkait peredaran gelap narkotika setelah terdapat bukti awal yang cukup dengan beberapa cara penyadapan. Jangka waktu penyadapan paling lama 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu yang sama, penyadapan hanya dilaksanakan atas izin tertulis dari Ketua Pengadilan. Undang-Undang ini juga mengatur mengenai penyadapan dalam keadaan mendesak, dan dalam waktu paling lama 1 x 24 jam Penyidik wajib meminta izin tertulis kepada Ketua Pengadilan Negeri.</p>
9	<p>Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara</p> <p>Mengatur mengenai kewenangan untuk melakukan penyadapan oleh Badan Intelijen Negara (BIN), dengan tujuan untuk penggalan informasi terhadap Sasaran yang terkait dengan kegiatan yang mengancam kepentingan dan keamanan nasional. Penyadapan dilakukan atas perintah Kepala BIN dan ketetapan Ketua Pengadilan Negeri, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan dan dapat diperpanjang sesuai dengan kebutuhan.</p>

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

10	<p>Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial</p> <p>Mengatur mengenai ketentuan bahwa Komisi Yudisial dapat meminta bantuan kepada aparat penegak hukum untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan dalam hal adanya dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim oleh Hakim.</p>
11	<p>Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi</p> <p>Mengatur mengenai ketentuan terkait kewenangan penyidik untuk melakukan penyadapan. Tidak ada pengaturan lain maupun penjelasan terkait kewenangan tersebut.</p>
12	<p>Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, menjadi Undang-Undang</p> <p>Mengatur mengenai kewenangan penyidik, berdasarkan bukti permulaan yang cukup, untuk melakukan penyadapan terkait tindak pidana terorisme. Penyadapan dilakukan atas perintah Ketua Pengadilan Negeri untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun, dan harus dilaporkan atau dipertanggungjawabkan kepada atasan penyidik.</p>

13	<p>Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi</p> <p>Mengatur mengenai permintaan informasi dan hasil rekaman penyelenggara jasa telekomunikasi oleh Jaksa Agung dan/atau Polri untuk tindak pidana tertentu dengan tembusan kepada Menteri Infokom. Peraturan Pemerintah ini juga mengatur permintaan tertulis yang harus memuat obyek yang direkam, masa rekaman dan periode waktu laporan hasil rekaman. Hasil rekaman informasi harus disampaikan secara rahasia kepada Jaksa Agung dan/atau Kepala Kepolisian dan/atau Penyidik. Penyelenggara jasa telekomunikasi wajib memenuhi permintaan perekaman informasi selambat-lambatnya dalam waktu 1 x 24 jam terhitung sejak permintaan diterima. Apabila tidak memungkinkan maka harus dilakukan pemberitahuan selambat-lambatnya 6 (enam) jam setelah diterimanya permintaan tersebut.</p>
----	---

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

14	<p>Peraturan Menteri Informasi dan komunikasi Nomor 11 Tahun 2006 tentang Teknis Penyadapan Terhadap Informasi</p> <p>Mengatur mengenai Penyadapan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum melalui alat dan/atau perangkat penyadapan informasi. Alat dan/atau perangkat penyadapan dan proses identifikasi sasaran dikendalikan oleh aparat penegak hukum yang berwenang. Penyadapan dapat dilakukan dengan tujuan untuk keperluan penegakan hukum, namun tindak pidana yang dimaksudkan tidak secara spesifik disebutkan. Hasil penyadapan bersifat rahasia. Pengawasan terhadap penyadapan dilakukan oleh Tim Pengawas yang dibentuk oleh Direktur Jenderal untuk melakukan verifikasi aspek legal dan teknis pelaksanaan penyadapan informasi secara sah.</p>
15	<p>Peraturan Menteri Informasi dan Komunikasi Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perekaman Informasi untuk Pertahanan dan Keamanan Negara</p> <p>Mengatur tentang Perekaman Informasi untuk kepentingan pertahanan dan keamanan negara, dilakukan atas permintaan Intelijen Negara kepada Penyelenggara Telekomunikasi dengan tembusan kepada Menteri. Tata cara penyadapan diatur berdasarkan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang ditetapkan oleh BIN sesuai karakteristik kepentingannya. Seluruh informasi bersifat rahasia dan hanya dipergunakan oleh BIN untuk kepentingan pertahanan dan keamanan negara.</p>

16	Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penyadapan Pada Pusat Pemantauan Kepolisian Negara Republik Indonesia  Mengatur mengenai pedoman tata cara permintaan penyadapan, pelaksanaan operasi penyadapan dan pemantauan, penanganan hasil penyadapan dan pengawasan dan pengendalian terhadap proses penyadapan.
17	Standar Oprasional Prosedur Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)  Bersifat Rahasia, tidak dapat diakses.

Tabel di atas menggambarkan banyaknya peraturan penyadapan di Indonesia, yaitu terdiri dari 12 (dua belas) Undang-Undang, 2 (dua) Peraturan Pemerintah, 2 (dua) Peraturan Menteri, 1 (satu) Peraturan Kapolri, dan 1 (satu) Standar Oprasional Prosedur Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Hanya 4 (empat) Undang-Undang yang secara khusus memberikan kewenangan penyadapan kepada beberapa institusi dalam kepentingan penegakan hukum pidana, yakni kepada Polri (UU Terorisme, UU TPPO, UU Narkotika dan Psikotropika) dan KPK (UU KPK). Sedangkan untuk kepentingan intelijen hanya diberikan kepada BIN, terbatas untuk tujuan penggalan informasi yang terkait dengan kegiatan yang mengancam kepentingan dan keamanan nasional. Sedangkan regulasi lainnya lebih kepada permintaan hasil rekaman komunikasi yang diajukan penegak hukum ke penyelenggara jasa telekomunikasi.

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

Otoritas pemberian ijin penyadapan juga tidak seragam tergantung peraturannya. Misalnya, jika Polisi akan menyadap maka peraturan yang digunakan adalah peraturan Polri, dan jika KPK yang akan melakukan penyadapan maka yang digunakan adalah SOP KPK. Demikian pula permintaan hasil rekaman komunikasi yang diatur secara terpisah-pisah. Disamping itu, ruang lingkup penyadapan hanya mengatur penyadapan pada beberapa tindak pidana tertentu, mengikuti kewenangan lembaga negara yang bersangkutan. Hanya tindak pidana narkoba dan psikotropika, korupsi, terorisme, dan perdagangan orang, yang disebut secara tegas diijinkan dilakukan penyadapan, sedangkan tindak pidana lainnya terutama dalam KUHP tidak diperbolehkan, kecuali permintaan rekaman komunikasi. Dan Polri hanya berwenang melakukan penyadapan untuk tindak pidana narkoba dan psikotropika, terorisme, dan perdagangan orang, sedangkan KPK hanya terbatas dalam tindak pidana korupsi.

Titik krusial lainnya adalah jangka waktu yang berbeda-beda di tiap aturan, baik waktu penyadapan maupun perpanjangan yang dimintakan kemudian. Jangka waktu penyadapan sangat penting untuk mengontrol lamanya penyadapan yang berpotensi melanggar HAM. Ada peraturan yang menyebut secara tegas jangka waktu penyadapan dan perpanjangannya seperti UU Narkoba yang memberikan waktu 30 (tiga puluh) hari dan perpanjangan 1 (satu) kali dengan jangka waktu yang sama. Namun, ada peraturan lain yang sama sekali tidak mencantumkan jangka waktu penyadapan, seperti UU Komisi Yudisial.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Pasal 20 ayat (3) UU Komisi Yudisial menyatakan “*Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a Komisi Yudisial dapat meminta bantuan kepada aparat penegak hukum untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan dalam hal adanya dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim oleh Hakim.*”

Perbedaan peraturan-peraturan tersebut, menjadi semakin semerawut untuk “tata cara atau mekanisme penyadapan”, yang menjadi jantung dari peraturan penyadapan. Terdapat lebih dari 5 (lima) tata cara penyadapan, bahkan ada peraturan yang sama sekali tidak memberikan aturan mengenai tata cara penyadapan. Dan apabila dikomparasikan dengan standar hukum internasional, perbedaan prosedur penyadapan dibedakan menjadi dua, yaitu untuk kepentingan penegakan hukum dan kebutuhan intelijen. Namun, dalam peraturan-peraturan penyadapan di Indonesia, tidak dijelaskan dan ditegaskan tujuannya, apakah untuk kepentingan memperoleh bukti (penegakan hukum) atau intelijen.

Dari uraian di atas, dampak dari perbedaan pengaturan sebagai berikut: *Pertama*, orang yang menjadi target tidak dapat mempertanyakan keabsahan prosedural penyadapan yang dikenakan pada dirinya, karena tidak ada batu uji yang jelas untuk melakukan pengujian sekaligus tak mungkin mendapatkan bukti pembandingnya. *Kedua*, hasil penyadapan yang dijadikan bukti di pengadilan sama sekali tidak dapat digugat keberadaannya karena tidak ada mekanisme yang mengatur secara jelas dan tegas. Maka dalam kondisi inilah kemudian RKUHAP coba untuk mengatur ulang kewenangan penyadapan.

#### **E. Penyadapan Dalam Rancangan KUHAP**

Dalam menilai regulasi penyadapan, maka isu pengaturannya tidak dapat dipisahkan dari Putusan MK Nomor 5/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Dalam perkara tersebut, MK dalam pertimbangannya mengamanahkan jika dalam membentuk aturan mengenai mekanisme penyadapan, perlu syarat-syarat penyadapan yakni:

1. adanya otoritas resmi yang ditunjuk dalam Undang- Undang untuk memberikan izin penyadapan;

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

2. adanya jaminan jangka waktu yang pasti dalam melakukan penyadapan;
3. pembatasan penanganan materi hasil penyadapan;
4. pembatasan mengenai orang yang dapat mengakses penyadapan.<sup>28</sup>

Serta unsur-unsur yang harus ada dalam pengaturan penyadapan, yaitu:

1. wewenang untuk melakukan, memerintahkan maupun meminta penyadapan;
2. tujuan penyadapan secara spesifik;
3. kategori subjek hukum yang diberi wewenang untuk melakukan penyadapan;
4. adanya izin dari atasan atau izin hakim sebelum melakukan penyadapan;
5. tata cara penyadapan;
6. pengawasan terhadap penyadapan;
7. penggunaan hasil penyadapan; dan hal lain yang dianggap penting yaitu
8. mekanisme komplain apabila terjadi kerugian yang timbul dari pihak ketiga atas dilakukannya tindakan penyadapan tersebut, serta pengaturan lain berupa sanksi pelanggaran, dan mekanisme internal untuk menjamin HAM.<sup>29</sup>

Setelah adanya putusan MK tersebut, maka penting untuk melihat apakah peraturan yang akan atau telah dibentuk sudah sesuai dengan

---

<sup>28</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No 5/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 11 Tahun 2008 tentang ITE terhadap UUD 1945, *Op.Cit.*

<sup>29</sup> *Ibid.*



prinsip perlindungan privasi, termasuk pengaturan mekanisme penyadapan yang harus disusun dalam bentuk undang-undang. Karena RKUHAP merupakan rancangan undang-undang terdekat yang memuat materi penyadapan, maka materi penyadapan dalam RKUHAP menjadi salah jalan untuk memenuhi perintah putusan MK.

Tata cara penyadapan dalam RKUHAP hanya diatur dalam Bagian Kelima tentang Penyadapan, pada Pasal 83 dan 84. Prinsipnya RKUHAP melarang penyadapan komunikasi terhadap seseorang. Tindakan penyadapan hanya dapat dibenarkan apabila komunikasi tersebut terkait dengan tindak pidana serius ataupun diduga keras akan terjadi tindak pidana serius.<sup>30</sup> Prinsip bahwa penyadapan pada dasarnya merupakan pelanggaran HAM adalah prinsip umum yang harus dipatikan, karena itu penyadapan dalam upaya penegakan hukum harus dipandang sebagai upaya terakhir. Bunyi yang sama sudah tertulis dalam UU ITE yang menyebutkan bahwa penyadapan dilarang dengan pengecualian demi kepentingan penegakan hukum.

Berikut hal-hal terkait penyadapan dalam RKUHAP dan sejumlah kelemahannya, sebagai berikut:

#### **a. Ruang Lingkup Penyadapan yang Terbatas**

Dalam RKUHAP ruang lingkup penyadapan terbatas pada penyadapan pembicaraan melalui telepon atau alat telekomunikasi. Jadi hanya penyadapan komunikasi yang umumnya disebut “*wire communication*” dan “*electronic communication*”, yang boleh dilakukan. Yaitu komunikasi melalui “*wire*” kabel telephone maupun alat komunikasi yang bersifat elektronik seperti handphone, fax, atau radio dua arah, dan belum

---

<sup>30</sup> Lihat Pasal 83 ayat (1) Rancangan KUHAP.

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

menjangkau penyadapan komunikasi lisan atau yang umumnya disebut “*oral communication*”.<sup>31</sup>

### **b. Penyadapan terhadap Kejahatan Tertentu**

Secara khusus RKUHAP memberikan klasifikasi jenis tindak pidana yang dapat dilakukan penyadapan. Terdapat 20 (dua puluh) jenis tindak pidana yang dikategorikan sebagai tindak pidana serius, yaitu: “a. kejahatan terhadap keamanan negara; b. perampasan kemerdekaan/penculikan; c. pencurian dengan kekerasan; d. pemerasan; e. pengancaman; f. perdagangan orang; g. penyelundupan; h. korupsi; i. pencucian Uang; j. pemalsuan uang; k. keimigrasian; l. mengenai bahan peledak dan senjata api; m. terorisme; n. pelanggaran berat HAM; o. psikotropika dan

---

<sup>31</sup> Lihat Emily Miskel, *Illegal Evidence, wiretapping, hacking and data Interceotion laws State Bar of Texas, SEX, DRUGS & SURVEILLANCE*, 2014 dikatakannya “... *Wire Communication*. “*Wire communication*” means “any aural transfer made in whole or in part through the use of facilities for the transmission of communications by the aid of wire, cable, or other like connection....”... “*wire*” communication must be “*aural*,” or spoken by a human. It must also be transmitted at least in part by a wire. Wire communications are protected against interception regardless of the speaker’s expectation of privacy *Electronic Communication*. “*Electronic communication*” means “any transfer of signs, signals, writing, images, sounds, data, or intelligence of any nature transmitted in whole or in part by a wire, radio, electromagnetic, photoelectronic or photooptical system...but does not include any wire or oral communication....” “*Oral Communication*. “*Oral communication*” means “any oral communication uttered by a person exhibiting an expectation that such communication is not subject to interception under circumstances justifying such expectation, but such term does not include any electronic communication.”Typically, oral communications include face-to-face communications where the participants have a reasonable expectation of noninterception. The statute requires a court to determine whether a person had a subjective expectation that her conversations were free from interception, and whether that expectation was objectively reasonable. It is not a violation to record oral communications where there is no reasonable expectation of privacy.

narkotika; p. Pemerksosaan; q. pembunuhan; r. penambangan tanpa izin; s. penangkapan ikan tanpa izin di perairan; dan, t. pembalakan liar”, dimana penyadapan sah digunakan.<sup>32</sup> Hal penting bahwa penyadapan *lawfull* yang diatur di RCUHAP hanya berkaitan dengan penegakan hukum semata, sedangkan upaya intelijen dan spionase asing tidak diatur dalam rancangan ini.

Penyebutan tindak pidana secara spesifik, telah sesuai untuk menjamin kepastian hukum. Namun pemilihan tindak pidana juga menjadi hal yang harus diperhatikan, sebab jangan sampai penyadapan menjadi alat yang diobral penggunaannya untuk semua jenis tindak pidana. Sebagai contoh, di Amerika Serikat, perintah penyadapan oleh pengadilan hanya dapat diterbitkan untuk menyelidiki suatu kejahatan berat. Kejahatan yang dimaksud adalah pembunuhan, penculikan perampokan, pemerasan, penyuapan, kekerasan pada anak, narkotika, kejahatan terhadap keamanan nasional, dan kejahatan apapun yang ancamannya adalah hukuman mati atau penjara diatas satu tahun.<sup>33</sup> Sementara itu di Australia, penyadapan dapat dilakukan untuk penyidikan Kejahatan “Kelas 1” dan “Kelas 2”. Kejahatan “Kelas 1” seperti pembunuhan, penculikan, narkotika, dan kejahatan terorisme, serta termasuk perbantuan, penyertaan, dan konspirasi. Dan untuk kejahatan “Kelas 2” seperti kejahatan yang melibatkan hilangnya nyawa orang lain, penganiayaan, pembakaran serius, perdagangan narkoba, penipuan, penyuapan, korupsi, pencucian uang, kejahatan *cyber*, serta kejahatan lain yang ancamannya adalah hukuman mati atau 7 tahun penjara.

---

<sup>32</sup> Lihat Pasal 83 ayat (2) Rancangan KUHAP.

<sup>33</sup> Pasal 2516 ayat (1) huruf (a)-(r) buku III USC. Lihat juga *The History and Law of Wiretapping, ABA Section of Litigation 2012 Section Annual Conference April 18-20, 2012: The Lessons of the Raj Rajaratnam Trial: Be Careful Who's Listening.*

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

Yang harus dicatat terkait jenis tindak pidana tersebut adalah apakah pengelompokan jenis tindak pidana telah disesuaikan dengan keseluruhan tindak pidana yang saat ini ada, baik yang ada di KUHP maupun di luar KUHP? Karena Indonesia tidak mengenai jenis “kejahatan yang serius” sebagaimana dalam RCUHAP, ataupun “tindak pidana berat”, “paling berat”, atau “tindak pidana ringan” secara baku. Pada dasarnya, penyadapan dilakukan bukan tergantung kepada jenis kejahatannya semata, namun apabila ada “situasi khusus”, dimana upaya-upaya atau metode penyidikan yang lazim di gunakan tidak berdaya, sehingga jika tidak dilakukan penyadapan penyelesaian kasus akan terancam gagal. Jadi yang menjadi dasar selain “jenis tindak pidana” adalah “situasi khusus”. Hal ini yang tidak tergambar dalam RCUHAP.

### c. Otoritas Resmi Yang Mengeluarkan Ijin Penyadapan

Hal mendasar lain yang coba diatur dalam RCUHAP adalah adanya otoritas resmi yang ditunjuk UU untuk memberikan ijin penyadapan. Ketentuan baru tersebut ada dalam Pasal 83 ayat (3) RCUHAP berbunyi “*Penyadapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh penyidik atas perintah tertulis atasan penyidik setempat setelah mendapat surat izin dari Hakim Pemeriksa Pendahuluan*”.<sup>34</sup> Pasal ini merupakan pengaturan yang memperkenalkan mekanisme baru otoritas dan pengawasan penyadapan oleh lembaga judisial, yaitu Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP). Sebagai pemberi izin, maka HPP secara langsung mengambil alih pengawasan terkait prosedur penyadapan sejak awal.

Selama ini, sistem peradilan pidana di Indonesia tidak memiliki *Grand Design* pengawasan terhadap kewenangan penyadapan yang dimiliki oleh aparaturnegara. Dari peraturan-peraturan penyadapan, tidak

---

<sup>34</sup> Pasal 83 ayat (3) Rancangan KUHAP.

satupun memberikan konsep pengawasan penyadapan. Walau Indonesia tidak menganut otorisasi penyadapan dari satu pintu, namun sejumlah UU merujuk otorisasi dari pengadilan. Tapi di sisi lain, ada pula UU yang tidak memberikan kewenangan tersebut pada pengadilan, dan hasilnya, tidak ada konsep pengawasan yang jelas.

Jika berkaca ke negara lain, misalnya di Inggris yang menerapkan pengawasan berlapis dalam mekanisme dan prosedural penyadapan, pengawasan dari pengawasan oleh lembaga yudikatif, sampai dengan komplain dari masyarakat.<sup>35</sup> Pengawasan oleh yudikatif dilakukan oleh *The Interception of Communications Commissioner* yang bertanggung jawab untuk meninjau peran Menteri Dalam Negeri dalam perintah penyadapan, pengoperasian mekanisme memperoleh data dan untuk memastikan materi hasil penyadapan ditangani dengan baik dan benar. Lembaga ini memiliki kewenangan berdasarkan *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (RIPA), yaitu UU khusus yang menjadi dasar pengaturan penyadapan di Inggris. Inggris juga memiliki satu pengadilan tribunal yang disebut *Investigatory Powers Tribunal (the Tribunal)* yang dibentuk berdasarkan RIPA. Pengadilan ini memiliki kekuasaan untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan serta peradilan, memberikan ganti rugi, membatalkan surat perintah dan persetujuan, dan melakukan pelenyapan materi penyadapan.

Lalu bagaimana dengan penyadapan di negara yang menggunakan mekanisme otorisasi hakim? Penyadapan di Amerika Serikat mengandalkan lembaga judisial sebagai pusat monitoring proses penyadapan. Setiap proses penyadapan harus dilaporkan ke Bagian Administratif Pengadilan Amerika Serikat dalam kurun waktu 30 (tiga puluh) hari setelah berakhirnya izin penyadapan, atau penolakan dari perintah pengadilan, atau pada saat berakhirnya permohonan perpanjangan waktu, hakim yang

---

<sup>35</sup> Thomas Wong, *Op.Cit.*, hlm. 10-13.

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

menerbitkan atau menolak permohonan penyadapan harus membuat laporan ke bagian administrasi Pengadilan.<sup>36</sup> Selain Hakim yang melakukan pelaporan, pada bulan Januari setiap tahunnya, Penuntut Umum yang kasusnya dimohonkan penyadapan, harus juga melapor ke kantor Administrasinya pada tahun sebelumnya.<sup>37</sup>

Selain itu, Jaksa Agung juga harus mengajukan laporan tahunan kepada parlemen, meskipun lebih pada isu intelijen, Parlemen membentuk dua komite yang bertanggung jawab untuk memastikan bahwa sumber daya intelijen tidak disalahgunakan dan kegiatan intelijen dilakukan secara sah.<sup>38</sup> Hal ini dilakukan semata-mata untuk menjamin terlaksananya prinsip utama penyadapan, yaitu hanya digunakan dalam upaya penegakan hukum.

Hal terpenting dalam skema pengawasan adalah, jaminan dijaganya penghormatan terhadap hak privasi dan dalam sudut pandang penegakan

---

<sup>36</sup> Pasal 2519 (1) buku III USC, sebagai pembanding. Lihat juga artikel Micah Sherr, Eric Cronin, Sandy Clark, and Matt Blaze, *Signaling vulnerabilities in wiretapping systems*, University of Pennsylvania, 2005, hal 2 dinyatakan: “The first category, called a Dialed Number Recorder (DNR) or Pen Register, records the digits dialed and other outgoing signaling information, but not the call’s audio. DNR taps, which provide “traffic analysis” information but not the call contents or speaker identity, must pass only relatively modest judicial scrutiny to be authorized. A related investigative technique, called a “trap and trace,” provides analogous information about incoming calls. The second category, the Full Audio Interception (sometimes called a Title III or FISA wiretap depending on its legal context), records not only the dialed digits and signaling but also the actual call contents. Legal authorization for full audio interception taps entails a higher standard of proof and greater judicial scrutiny. These taps are also more expensive (and labor intensive) for the law enforcement agency than DNR taps because they generally require continuous real time monitoring by investigators.”

<sup>37</sup> Pasal 2519 (2) buku III USC.

<sup>38</sup> Dapat diakses di <http://intelligence.house.gov/AboutTheCommittee.aspx> dan <http://intelligence.senate.gov/juris.htm>.

hukum untuk memperkuat validitas dan kekuatan pembuktian penyadapan. Fokus otorisasi penyadapan harus dititikberatkan pada skema pengawasan penyadapan, jadi dalam hal ini masalah otorisasi tidak mutlak pada HPP, tapi Pengadilan pun nantinya akan menguji validitas alat bukti yang memang menjadi kewenangannya. Intinya adalah harus ada pengawasan mekanisme penyadapan, harus ada lembaga melakukan pengawasan dan harus ada lembaga yang dapat dimintakan pertanggungjawaban jika terjadi penyadapan yang ilegal.

#### **d. Prosedur Penyadapan**

Dalam hal perizinan, RCUHAP mencoba menggambarkan secara ringkas proses permohonan izin penyadapan yang dilakukan oleh Penyidik dan Penuntut Umum. Penyadapan mensyaratkan adanya ijin HPP dengan kondisi bahwa Penyidik bersama–sama dengan Penuntut Umum menyampaikan permohonan tertulis yang didalamnya termuat alasan–alasan untuk melakukan penyadapan kepada HPP.<sup>39</sup> Setelah mendapatkan ijin, maka atasan Penyidik mengeluarkan Surat Perintah Penyadapan.<sup>40</sup> Secara lengkap sebagai berikut:

#### *Pasal 83*

- (3) *Penyadapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh penyidik atas perintah tertulis atasan penyidik setempat setelah mendapat surat izin dari Hakim Pemeriksa Pendahuluan.*

---

<sup>39</sup> Lihat Pasal 83 ayat (4) Rancangan KUHAP.

<sup>40</sup> Lihat Pasal 83 ayat (3) Rancangan KUHAP.

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

- (4) *Penuntut umum menghadap kepada Hakim Pemeriksa Pendahuluan bersama dengan penyidik dan menyampaikan permohonan tertulis untuk melakukan penyadapan kepada Hakim Pemeriksa Pendahuluan, dengan melampirkan pernyataan tertulis dari penyidik tentang alasan dilakukan penyadapan tersebut.*

Dalam RKUHAP, “*Penyadapan ... hanya dapat dilakukan oleh penyidik... setelah mendapat surat izin dari Hakim Pemeriksa Pendahuluan*”. Maka kemudian menjadi tugas baru bagi HPP untuk menentukan kriteria suatu permohonan penyadapan dapat diberikan. Dalam hal ini, HPP dapat berpijak pada prinsip-prinsip dasar penyadapan yang telah diuraikan di atas, yang harus dipenuhi dalam kondisi apapun. Dan dalam RKUHAP, penyidik yang melakukan upaya paksa penyadapan tidak secara tegas ditunjuk. Mengapa perlu disebutkan secara tegas? Hal ini mengingat menyebarnya pengaturan penyadapan dalam 18 (delapan belas) peraturan di Indonesia, maka perlu dilakukan unifikasi untuk menertibkan pengaturan penyadapan, dan sebagai payung hukum maka sudah seharusnya penyidik yang diberikan kewenangan menyadap disebutkan secara tegas.

Berkaitan dengan pengaturan Pasal 83 ayat (3) dan (4), ketentuan dalam Pasal 83 ayat (5) RKUHAP memuat mekanisme yang harus diperhatikan, yaitu: “*Hakim Pemeriksa Pendahuluan mengeluarkan penetapan izin untuk melakukan penyadapan setelah memeriksa permohonan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (4)*”.<sup>41</sup> RKUHAP tidak memberikan penjelasan isi permohonan secara rinci, padahal, permohonan merupakan pintu awal dapat dikeluarkan izin penyadapan.

---

<sup>41</sup> Pasal 83 ayat (5) RKUHAP.



Amerika Serikat mempunyai regulasi ketat terkait mekanisme ini. Setiap permohonan harus dibuat secara tertulis dengan sumpah atau janji dihadapan hakim.<sup>42</sup> Atau apabila diperlukan dapat dilengkapi dengan pernyataan hakim atau bukti dan dokumen lain yang mendukung surat permohonan tersebut. Sebagai informasi pembanding, dalam permohonan, harus termuat:<sup>43</sup>

- a. identitas dari penyidik yang membuat permohonan dan petugas yang memiliki otoritas permohonan;
- b. fakta dan keadaan yang meyakinkan agar perintah penyadapan dikeluarkan. Fakta yang dimaksud harus berupa rincian pelanggaran yang telah, sedang dan atau akan segera dilakukan; deskripsi alam/keadaan dan lokasi fasilitas atau tempat dimana komunikasi tersebut akan disadap dan jenis komunikasi yang akan disadap, dan identitas target apabila diketahui melakukan pelanggaran yang harus disadap;
- c. pemberitahuan bahwa prosedur penyelidikan lainnya telah dicoba dan gagal atau apabila diyakini metode lain tidak akan berhasil apabila dicoba dan terlalu berbahaya;
- d. waktu atau periode dari penyadapan; dan
- e. memuat semua keterangan dari permohonan sebelumnya.

Dalam mekanisme izin penyadapan, HPP dapat menolak memberikan ijin untuk melakukan tindakan penyadapan, ketentuan ini tertuang dalam Pasal 83 ayat (7) RKUHAP, yang berbunyi:

---

<sup>42</sup> Pasal 25 18 buku III USC.

<sup>43</sup> *Ibid.*

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

*“Dalam hal Hakim Pemeriksa Pendahuluan memberikan atau menolak memberikan izin penyadapan, Hakim Pemeriksa Pendahuluan harus mencantumkan alasan pemberian atau penolakan izin tersebut.”<sup>44</sup>*

Pengaturan tersebut berkaitan erat dengan pengaturan pasal 83 ayat (8) RKUHAP yang berbunyi: *“Pelaksanaan penyadapan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) harus dilaporkan kepada atasan penyidik dan Hakim Pemeriksa Pendahuluan”*, dan masalah izin penyadapan ini merupakan salah satu instrumen yang disorot dalam pembahasan RKUHAP. Pro kontra HPP sebagai pemberi izin tunggal penyadapan, terjadi dikarenakan:

*Pertama*, berpotensi menambah birokrasi baru dalam penyadapan, karena dalam RKUHAP, terdapat dua otorisasi yakni *“atas perintah tertulis atasan penyidik”* setempat setelah *“mendapat surat izin dari HPP”*. Jadi harus ada ijin HPP, baru kemudian diberikan perintah atasan. Dengan rumusan seperti itu, maka akan dibutuhkan prosedur panjang dan waktu yang cukup lama. RKUHAP harus memberikan cara yang paling tepat, cepat dan rahasia yang dapat dipertanggungjawabkan dalam hal prosedur ijin penyadapan.

*Kedua*, potensi terjadinya kebocoran informasi sehingga dapat mengancam tujuan utama dari penyadapan. Hal terpenting dalam melakukan penyadapan adalah operasinya harus bersifat rahasia, jika tidak rahasia maka penyadapan tidak akan menghasilkan materi yang signifikan bagi proses peradilannya. Hal ini juga harus diperbaiki dalam Rancangan KUHAP.

---

<sup>44</sup> Lihat Pasal 83 ayat (7) Rancangan KUHAP.

Untuk transparansi proses penyadapan, akan berhubungan erat dengan mekanisme pengawasannya. Pengaturan mengenai laporan secara berkala merupakan ketentuan yang jamak digunakan di banyak negara. Dengan ketentuan ini masyarakat bisa melihat langsung berapa banyak jumlah penyadapan yang diajukan, ditolak dan diputus. Seperti, Amerika Serikat menyediakan *Wiretap Annual Reports* oleh *Administrative Office of the US Courts*, Australia dapat ditemui pada *Interception Act Annual Reports* oleh *the Australian Government Attorney-General's Department* dan Inggris di *Annual Reports* yang dikeluarkan oleh *the Interception of Communications Commissioner of the UK*.<sup>45</sup> Selain untuk memastikan transparansi proses penyadapan, laporan Hakim atau lembaga otorisasi izin adalah sebagai bentuk preventif kemungkinan korup atau bocornya informasi penyadapan. Sayangnya RKUHAP tidak merinci berapa jangka waktu pelaporan dan bagaimana mekanisme trasparansinya pada publik. Selama akses terhadap transparansi dan pengawasan proses penyadapan tertutup, maka potensi pelanggaran hak privasi tetap mengancam warga negara dan diperparah dengan skema pengawasan yang sangat minim.

#### **e. Jangka Waktu Penyadapan**

RKUHAP mengatur jangka waktu penyadapan, yaitu izin penyadapan diberikan untuk waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.<sup>46</sup> Pengaturan ini merupakan suatu kemajuan dibandingkan dengan pengaturan di beberapa peraturan yang tidak memberikan kepastian waktu penyadapan.

Jangka waktu penyadapan berhubungan erat dengan penerapan prosedur minimal sebagai salah satu prinsip penyadapan. Di beberapa

---

<sup>45</sup> Thomas Wong, *Op.Cit.*

<sup>46</sup> Lihat Pasal 83 ayat (6) Rancangan KUHAP.

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

negara seperti di Amerika Serikat, pada dasarnya perintah pengadilan harus bertujuan untuk “meminimalisasi penyadapan”, yang berarti penyadapan tidak boleh dilanjutkan untuk jangka waktu lebih dari yang ditentukan pengadilan untuk kepentingan pemohon, maupun dalam hal apapun lebih dari jangka waktu 30 (tiga puluh) hari.<sup>47</sup> Perpanjangan waktu penyadapan dapat dilakukan, namun waktu yang diberikan tidak lebih dari 30 (tiga puluh) hari dan harus berakhir pada saat tujuan dari penyadapan tersebut telah selesai. Pemahaman yang perlu ditanamkan adalah jangka waktu 30 (tiga puluh) hari merupakan waktu maksimal dilaksanakannya penyadapan, selama tujuan dari penyadapan tersebut belum tercapai, dalam artian apabila tujuan dari penyadapan sudah terpenuhi, maka penyadapan harus segera dihentikan.

### **f. Penyadapan Dalam Keadaan Mendesak**

RKUHP menyediakan mekanisme penyadapan tanpa terlebih dahulu mengajukan izin kepada HPP. Mekanisme ini disebut dengan “penyadapan dalam keadaan mendesak”. Penyidik dapat melakukan penyadapan terlebih dahulu namun disertai kewajiban untuk memberitahukan penyadapan tersebut kepada HPP melalui penuntut umum.<sup>48</sup> RKUHP sendiri mendefinisikan keadaan mendesak dalam 3 (tiga) kategori, yaitu:

- a. bahaya maut atau ancaman luka fisik yang serius yang mendesak;
- b. permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana terhadap keamanan negara; dan/atau

---

<sup>47</sup> Pasal 2518 ayat (5) USC.

<sup>48</sup> Lihat Pasal 84 ayat (1) Rancangan KUHAP.

- c. permufakatan jahat yang merupakan karakteristik tindak pidana terorganisasi.<sup>49</sup>

Penyadapan secara mendesak dalam RKUHAP memberikan kewenangan kepada penyidik tanpa terlebih dahulu meminta izin dari HPP. Pengaturan ini dibentuk untuk mengantisipasi jika dalam “kondisi tertentu” bukti-bukti terjadinya kejahatan akan hilang atau momentum mendapatkan bukti-bukti akan hilang, jika tidak dilakukan penyadapan. Secara umum, persyaratan penyadapan dalam keadaan dalam RKUHAP identik dengan pengaturan penyadapan dalam keadaan mendesak di Amerika Serikat.<sup>50</sup> Namun imitasi yang dilakukan RKUHAP tanpa mengatur secara rinci mengenai persyaratan, pengawasan dan implikasi terhadap validitas alat bukti dalam kondisi penyadapan mendesak.

#### **g. Hasil Penyadapan Sebagai Alat Bukti**

Sebagai bagian dari upaya paksa, penyadapan dimaksudkan untuk memperkuat proses pembuktian di persidangan. Sebagai bagian dari proses pembuktian, maka hasil pembuktian harus memenuhi ketentuan yang diatur berdasarkan hukum acara yang berlaku. Hasil penyadapan

---

<sup>49</sup> Pasal 83 ayat (2) Rancangan KUHAP.

<sup>50</sup> Schott, Richard G., (2003), *Warrantless Interception of Communications: When, Where, and Why It Can be Done*, <http://www.fbi.gov/publications/leb/2003/jan2003/jan03leb.htm/> dan pasal 2518 ayat (7) huruf (b).

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

dapat berbentuk informasi elektronik<sup>51</sup> dan/atau dokumen elektronik<sup>52</sup>, meskipun pengertian keduanya saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Menurut Pasal 5 ayat (1) UU ITE, secara tegas dinyatakan bahwa “*Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah*”. *Ketentuan ini dipertegas dalam ayat selanjutnya yang menyatakan bahwa “Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan perluasan dari alat bukti hukum yang sah sesuai dengan hukum acara yang berlaku di Indonesia*”.<sup>53</sup>

Sebagai perluasan dari alat bukti, dapat diartikan UU ITE menambah alat bukti yang telah diatur dalam hukum acara pidana dan atau memperluas cakupan dari alat bukti yang telah diatur dalam KUHAP.<sup>54</sup> Namun, UU ITE memberikan syarat agar Informasi dan Dokumen Elektronik dapat dijadikan alat bukti hukum yang sah, yaitu “*Bukanlah dokumen atau surat yang menurut perundang-undangan harus*

---

<sup>51</sup> Informasi Elektronik adalah *satu atau sekumpulan data elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, electronic data interchange (EDI), surat elektronik (electronic mail), telegram, teleks, telecopy atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, Kode Akses, simbol, atau perforasi yang telah diolah yang memiliki arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya*. Lihat Pasal 1 angka 1 UU ITE.

<sup>52</sup> Dokumen Elektronik adalah *setiap Informasi Elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui Komputer atau Sistem Elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, Kode Akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya*. Lihat Pasal 1 angka 4 UU ITE.

<sup>53</sup> Pasal 5 ayat (2) UU ITE.

<sup>54</sup> Lihat Josua Sitompul, *Cyberspace, Cybercrimes, Cyberlaw: Tinjauan Aspek Hukum Pidana*, Tatanusa, 2012, Jakarta.

*dalam bentuk tertulis*". Dan secara materil harus dapat dijamin keotentikannya, keutuhannya, dan ketersediaanya.<sup>55</sup>

Jika informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik merupakan perluasan alat bukti, yang berarti memperluas cakupan alat bukti yang telah diatur dalam hukum acara pidana, maka hasil penyadapan sebagai Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik harus merujuk pada pengaturan yang ada dalam KUHAP. Dan berdasarkan Pasal 184 ayat (1) KUHAP alat bukti yang sah adalah: (1) keterangan saksi, (2) keterangan ahli, (3) surat, (4) petunjuk, dan (5) keterangan terdakwa.<sup>56</sup> Dalam sistem pembuktian menurut undang-undang secara negatif, hanya alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang yang dapat dipergunakan untuk pembuktian.<sup>57</sup> Ini berarti hasil penyadapan sebagai Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik harus melekat pada satu dari alat bukti yang sah dalam KUHAP. Hasil penyadapan dapat menjadi alat bukti apabila disertakan dengan "keterangan ahli" yang menjamin validitas dari hasil penyadapan, atau dalam bentuk "surat" yang dikeluarkan oleh badan, pejabat, atau lembaga yang memiliki kewenangan dalam menjamin validitas dari hasil penyadapan.

Dalam RKUHAP, ditemukan alat bukti lain selain yang diatur dalam KUHAP saat ini, yaitu "*bukti elektronik dan barang bukti*".<sup>58</sup> Permasalahan timbul ketika RKUHAP memasukkan kedua jenis alat bukti baru, namun tetap menggunakan sistem pembuktian Eropa kontinental. Sebab "barang bukti" masuk sebagai alat bukti biasanya dikenal dalam sistem pembuktian di *Common Law System*, dimana *Real*

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Lihat UU No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP.

<sup>57</sup> Lihat Martiman Prodjohamidjojo, *Sistem Pembuktian dan Alat-alat Bukti*, Ghalia Indonesia, 1983, Jakarta, hlm. 19.

<sup>58</sup> Lihat Pasal 175 Rancangan KUHAP.

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

*Evidence* (barang bukti) merupakan alat bukti yang paling bernilai. Pasal 178 RKUHAP, menyatakan bahwa bukti elektronik adalah “*sekalian bukti dilakukannya tindak pidana berupa sarana yang memakai elektronik*”. Dengan pengertian demikian, maka “bukti elektronik” sebenarnya merupakan bagian dari “barang bukti”, hanya saja bentuknya berbeda dengan barang bukti konvensional. Mencampuradukkan konsep pembuktian tindak pidana dengan pembuktian unsur kesalahan mengakibatkan masuknya “barang bukti dan bukti elektronik” sebagai alat bukti menjadi tidak jelas.<sup>59</sup>

Dengan adanya bukti elektronik sebagai alat bukti, maka hasil penyadapan sudah bisa dipastikan menjadi alat bukti yang dapat berdiri sendiri di dalam persidangan, bukan lagi sebagai barang bukti yang fungsinya menunjang alat bukti sehingga harus melekat pada alat bukti itu sendiri. Berdasarkan norma yang terdapat dalam UU ITE, maka hasil penyadapan harus melewati syarat materil yang juga diatur dalam UU ITE, penyelenggara sistem elektronik merupakan lembaga yang paling bertanggungjawab dalam menjamin terpenuhinya syarat materil Informasi dan Dokumen Elektronik sebagai alat bukti hukum yang sah.

Permasalahan timbul ketika pengertian di UU ITE memberikan cakupan yang luas terhadap subjek yang dapat melakukan penyadapan, sekaligus yang bertanggung jawab terhadap hasil sadap. UU ITE hanya memberikan pengertian “Penyelenggaraan Sistem Elektronik” yaitu pemanfaatan sistem elektronik oleh penyelenggara negara, orang, badan usaha, dan/atau masyarakat. Masih sumirnya pemegang tanggung jawab terhadap hasil sadap berdampak langsung terhadap pembedaan perolehan dan pertanggungjawaban hasil sadap yang didapat dari pihak ketiga seperti *provider* dan yang didapat langsung dari lembaga negara yang memiliki kewenangan penyadapan dari undang-undang. Hal ini adalah

---

<sup>59</sup> Lihat Komentar Komite KUHAP terhadap Rancangan KUHAP dalam DIM Rancangan KUHAP versi Masyarakat Sipil.



permasalahan utama dari validasi hasil sadap, sebab lembaga yang melakukan penyadapan dan yang bertanggungjawab atas hasil sadap tidak diatur secara detail, hasilnya tingkat validitas alat bukti dari hasil penyadapan menjadi masalah tersendiri.

Hampir sama dengan UU ITE, RKUHAP tidak mengatur secara lengkap mekanisme validasi hasil penyadapan. RKUHAP idealnya mengatur validasi yang harus memastikan bahwa informasi/dokumen elektronik yang diambil adalah data yang berkaitan dengan dugaan tindak pidana yang sedang diproses dan tidak dengan cara yang melawan hukum serta menjamin data yang akan ditunjukkan di persidangan sebagai barang bukti sama dengan data yang telah diambil pada tahap penyidikan.<sup>60</sup> RKUHAP harus mampu memastikan bahwa tingkat validitas dari alat bukti hasil penyadapan yang diperoleh dengan metode penyadapan yang didapat dari penyelenggara sistem elektronik atau dengan metode penyadapan langsung oleh lembaga yang diberi kewenangan oleh undang-undang adalah sama. Hal inilah yang menjadi kelemahan dalam KUHAP maupun dalam RKUHAP.

#### **h. Mekanisme Komplain**

Konsekuensi hukum terhadap adanya kewenangan atau *power* yang dimiliki oleh aparat penegak adalah hadirnya mekanisme kontrol, pengawasan dan komplain. Sebab semakin besar kewenangan yang dimiliki oleh negara, maka semakin besar juga hak warga negara yang diderogasi. Kebutuhan mekanisme komplain ini tergambar jelas dari hadirnya mekanisme praperadilan dalam KUHAP. Praperadilan hadir sebagai bagian atas menguatnya pemahaman HAM, khususnya perlindungan terhadap hak tersangka/terdakwa. Praperadilan hadir sebagai bentuk kontrol terhadap penangkapan dan penahanan, sebab

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

selain penangkapan dan penahanan, upaya paksa lainnya telah mendapatkan ijin dari Hakim.<sup>61</sup>

Dalam perkembangannya, hal inilah yang menjadi permasalahan, sebab upaya paksa lain seperti penyitaan, penggeledahan dan pemeriksaan surat tidak memiliki mekanisme komplain dan kontrol terhadap kemungkinan pelanggaran-pelanggarannya.<sup>62</sup> Sampai saat ini masalah upaya paksa yang tidak tersentuh undang-undang ini, ditambah dengan hadirnya satu bentuk upaya paksa, yaitu penyadapan yang memiliki tingkat kompleksitasnya tersendiri. Kontrol terhadap penyadapan memiliki karakteristik yang berbeda dengan upaya paksa lainnya, khususnya yang dapat diuji dengan mekanisme praperadilan.

Karakteristik khas dari penyadapan adalah kerahasiaannya, sehingga orang yang disadap tidak mengetahui apakah dirinya disadap atau tidak, berbeda dengan upaya paksa lainnya. Orang yang tidak mengetahui apakah dirinya disadap atau tidak, maka otomatis tidak memiliki dalil untuk mengajukan komplain, atau dengan kata lain, komplain hanya dapat dilakukan apabila penyadapan sudah diketahui oleh subjek, dan hal itu hanya dapat terjadi apabila seluruh proses peradilan telah berakhir atau setidaknya apabila hasil sadapan dibuka di muka persidangan.

Ketersediaan mekanisme komplain seperti praperadilan yang hanya terdapat pada fase prapersidangan menjadi kendala serius, belum lagi secara eksplisit praperadilan terbatas hanya mengatur masalah penangkapan dan penahanan. Ini berarti tidak ada satupun lembaga dalam sistem peradilan pidana yang mampu mengakomodir komplain terhadap

---

<sup>61</sup> Lihat Supriyadi W. Eddyono, dkk., *Praperadilan: Sejarah, Teori dan Praktik*, ICJR, Jakarta, 2013.

<sup>62</sup> Lihat Loebby loqman, *Praperadilan di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987, hlm. 41.

kewenangan penyadapan.<sup>63</sup> Walaupun pengajuan ganti rugi atau keberatan langsung terhadap penyadapan dapat diajukan pada saat proses persidangan, namun ketentuan ini baru dapat terjadi apabila yang mengajukannya adalah terdakwa, yang artinya pengajuan ganti rugi atau keberatan langsung terhadap penyadapan tidak dapat dilakukan oleh yang menjadi target yang bukan terdakwa, artinya ada pelanggaran hak dari warga negara yang diabaikan negara.

Dari paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk penyadapan, tidak ditemukan mekanisme komplain yang tegas. RKUHAP juga tidak secara komprehensif mengatur mekanisme komplain, hanya saja, dalam RKUHAP proses pemeriksaan dan pengawasan kewenangan penyadapan lebih ketat dengan adanya persyaratan izin hakim. Dengan adanya izin hakim maka akan ada dokumen resmi yang dapat diakses untuk mengetahui adanya penggunaan upaya paksa penyadapan, dan seperti upaya paksa lain, berkas dan dokumen riwayat penyadapan tersebut harus dilampirkan dan dibuka didalam proses persidangan.

#### **i. Tidak Diaturkannya Prosedur Paska Penyadapan**

Hasil penyadapan merupakan bukti dari suatu upaya paksa, sebuah metode dari penyidikan. Dalam RKUHAP tidak ada ketentuan hasil penyadapan, termasuk bagaimana mengakses, menyimpan dan memusnahkannya. Maka diperlukan pengaturan hasil penyadapan dalam sistem peradilan pidana, meliputi:

*Pertama*, hasil penyadapan **bersifat rahasia dan terbatas**, ini berarti penggunaan hasil penyadapan hanya dapat dibuka untuk umum pada saat proses persidangan dengan penetapan hakim, selain proses persidangan, maka akses bersifat terbatas.

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

## Mengurai Pengaturan Penyadapan dalam Rancangan KUHAP

*Kedua*, penggunaan hasil penyadapan oleh penyidik harus dilakukan secara profesional, proporsional dan relevan. Artinya hasil penyadapan hanya digunakan untuk kepentingan penyidikan dan pembuktian dimuka sidang, penggunaan informasi hasil penyadapan harus sesuai dengan lingkup tindak pidana yang dijadikan dasar permintaan penyadapan dan penggunaan informasi hasil penyadapan harus sesuai dengan keterkaitan tindak pidana yang digunakan sebagai dasar permintaan penyadapan. Dan RKUHAP juga harus mengatur hal yang terkait dengan penyuntingan, pemusnahan dan penyimpanan materi hasil penyadapan.

### **F. PENUTUP**

Pengaturan penyadapan dalam RKUHAP, belum mengakomodir amanah putusan MK yang mengandung 9 (sembilan) persoalan penting yang seharusnya diatur secara rinci dan tegas, serta pengaturan lainnya yang harus diperhatikan. Karena RKUHAP tidak memungkinkan mengadopsi seluruh amanah putusan MK, maka RKUHAP sebaiknya lebih difokuskan untuk mengatur: (1) prinsip-prinsip penyadapan, (2) lembaga-lembaga yang diberikan kewenangan menyadap, (3) pemberian izin serta (4) pengaturan mengenai kekuatan pembuktian hasil penyadapan. Sedangkan pengawasan terhadap penyadapan akan lebih baik diatur dalam UU yang mengatur secara khusus tentang penyadapan.

Dan apabila KUHAP sebagai dasar dari hukum acara pidana di Indonesia telah mengatur terkait prinsip-prinsip penyadapan, maka selanjutnya prinsip-prinsip dasar tersebut dielaborasikan lebih lanjut di undang-undang lain yang harus memuat seluruh amanah yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi dan pengaturan penting lainnya. UU yang mengatur secara khusus tentang penyadapan dibutuhkan, untuk menjamin dan memastikan penyadapan yang sesuai dengan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku, Jurnal, Makalah

- ABA. The History and Law of Wiretapping. ABA Section of Litigation 2012 Section Annual Conference. *The Lessons of the Raj Rajaratnam Trial: Be Careful Who's Listening*. 2012.
- Eddyono, Supriyadi W. dan Wahyudi Djafar. *Menata (Kembali) Hukum Penyadapan di Indonesia*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2012.
- Eddyono, Supriyadi W, *et all*. *Praperadilan di Indonesia: Sejarah, Teori dan Praktik*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2013.
- Kerr, Donald M. *Congressional Statement presented before the Committee on the Judiciary subcommittee on the Constitution*. USA: the United States House of Representatives, 2000.
- Loqman, Loebby. *Praperadilan di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- Miskel, Emily. *Illegal Evidence, Wiretapping, Hacking and Data Interception Laws*. State Bar of Texas: SEX, DRUGS & SURVEILLANCE, 2014.
- Schott, Richard G. *Warrantless Interception of Communications: When, Where, and Why It Can be Done*. 2003.
- Sherr, Micah *et all*, *Signaling vulnerabilities in wiretapping systems*. Pennsylvania: University of Pennsylvania, 2005.
- Wacks, Raymond. *Privacy: A Very Short Introduction*. Oxford, 2010.
- Wong, Thomas. *Regulation of Interception of Communications in Selected Jurisdictions*. Hongkong: Legislative Council Secretariat, 2005.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia. *Undang-Undang Psikitropika*. UU Nomor 5 Tahun 1997. LN Tahun 1997 Nomor 10. TLN Nomor 3671.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. UU Nomor 31 Tahun 1999. LN Tahun 1999 Nomor 140. TLN Nomor 3874.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Telekomunikasi*. UU Nomor 36 Tahun 1999. LN Tahun 1999 Nomor 154. TLN Nomor 3881.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. UU Nomor 30 Tahun 2002. LN Tahun 2002 Nomor 137. TLN Nomor 4250.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang*. UU Nomor 15 Tahun 2003. LN Tahun 2003 Nomor 45. TLN Nomor 4284.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Advokat*. UU Nomor 18 Tahun 2003. LN Tahun 2003 Nomor 49. TLN Nomor 4288.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang*. UU Nomor 21 Tahun 2007. LN Tahun 2007 Nomor 58. TLN Nomor 4720.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik*. UU Nomor 11 Tahun 2008. LN Tahun 2008 Nomor 58. TLN Nomor 4843.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Narkotika*. UU Nomor 35 Tahun 2009. LN Tahun 2009 Nomor 143. TLN Nomor 5062.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Intelijen Negara*. UU Nomor 17 Tahun 2011. LN Tahun 2011 Nomor 105. TLN Nomor 5249.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial*. UU Nomor 18 Tahun 2011. LN Tahun 2011 Nomor 106. TLN Nomor 5250.

Supriyadi Widodo Eddyono

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. PP Nomor 19 Tahun 2000. LN Tahun 2000 Nomor 43. TLN Nomor 3948.

\_\_\_\_\_. *Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Telekomunikasi*. PP Nomor 52 Tahun 2000. LN Tahun 2000 Nomor 107. TLN Nomor 3980.

Peraturan Menteri Informasi dan komunikasi Nomor 11 Tahun 2006 tentang Teknis Penyadapan Terhadap Informasi

Peraturan Menteri Informasi dan Komunikasi Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perekaman Informasi untuk Pertahanan dan Keamanan Negara

Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penyadapan Pada Pusat Pemantauan Kepolisian Negara Republik Indonesia

### **Putusan Mahkamah Konstitusi**

Putusan MK No. 006/PUU-I/2003

Putusan MK No. 012-016-019/PUU-IV/2006

Putusan MK No. 5/PUU-VIII/2010

### **Internet**

<http://icjr.or.id>

<http://www.house.gov>

<http://intelligence.house.gov>

<http://intelligence.senate.gov>

<http://www.fbi.gov>





### **3. HILANGNYA PENYELIDIKAN DALAM RUU KUHAP**

# KETIADAAN PROSES PENYELIDIKAN DALAM RUU KUHAP

Chandra M. Hamzah<sup>1</sup>

## Abstrak

*Tahun 2013, Pemerintah dan DPR RI mulai membahas RUU KUHAP yang telah disusun sejak tahun 1999. Salah satu materi pembahasan yang menimbulkan pro dan kontra adalah ditiadakannya proses penyelidikan dalam RUU KUHAP. Pro kontra tidak hanya terjadi di dalam sidang pembahasan DPR, namun berlangsung pula di luar sidang pembahasan DPR, termasuk keberatan sejumlah lembaga, diantaranya KPK.*

*KPK berpendapat bahwa dihilangkannya proses penyelidikan akan menghambat proses penegakan hukum kejahatan korupsi dan kejahatan luar biasa lainnya serta “melemahkan” kewenangan KPK. Sementara Pemerintah, berpendapat bahwa RUU KUHAP merupakan *lex generalis* sehingga tidak menghilangkan kewenangan KPK untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Tulisan ini akan membahas apa yang dimaksud dengan penyelidikan, baik yang terdapat dalam KUHAP, UU KPK, maupun dalam RUU KUHAP, serta rekomendasi untuk membantu menyelesaikan polemik masalah penyelidikan.*

Kata Kunci: Penyelidikan, RUU KUHAP, KPK

---

<sup>1</sup> Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Periode 2007-2011.

## A. Pendahuluan

Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, melalui Surat Nomor R-87/Pres/12/2012 tertanggal 11 Desember 2012, telah menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP) kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Selanjutnya, DPR-RI dengan Keputusan No.04/DPRRI/11/2012-2013 tertanggal 13 Desember 2012 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas 2013, telah memasukan RUU KUHAP sebagai prioritas pembahasan.<sup>2</sup> Dan pada masa sidang II, dibentuk Panitia Kerja (Panja) RUU KUHAP yang membahas materi-materi dalam RUU KUHAP bersama dengan Tim Pemerintah.

Silang pendapat terhadap RUU KUHAP kemudian merebak ke permukaan yang melibatkan kalangan praktisi, akademisi, masyarakat sipil, bahkan institusi penegak hukum serta institusi negara lainnya. Diantaranya, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), dan Mahkamah Agung (MA).<sup>3</sup> Keberatan yang disampaikan umumnya terkait dengan kewenangan yang dimiliki institusinya masing-masing.

Keberatan KPK tercermin dalam Surat Pimpinan KPK Nomor B-346/01-55/02/2014 tertanggal 17 Februari 2004 yang ditujukan kepada Presiden, Ketua DPR, Pimpinan Komisi III DPR, Menteri Hukum dan

---

<sup>2</sup> RUU KUHAP berada di nomor urut ke 56 dalam program legislasi nasional 2013, sebagaimana tercantum dalam Lampiran I surat keputusan tersebut. Baca di [http://www.dpr.go.id/complorgans/baleg/prolegnas\\_Daftar\\_Prolegnas\\_RUU\\_Prioritas\\_Tahun\\_2013.pdf](http://www.dpr.go.id/complorgans/baleg/prolegnas_Daftar_Prolegnas_RUU_Prioritas_Tahun_2013.pdf)

<sup>3</sup> Penulis tidak memiliki praduga RUU KUHAP ini sengaja dibuat untuk melemahkan suatu lembaga tertentu, katakanlah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Perancangan RUU KUHAP ini sudah berlangsung cukup lama, bahkan sebelum dibentuknya KPK.

## Ketiadaan Proses Penyelidikan dalam RKUHAP

HAM, Panja RUU KUHP, dan Panja RUU KUHAP (Surat Pimpinan KPK). Dalam *Executive Summary* yang merupakan Lampiran I dari Surat Pimpinan KPK, khusus mengenai RUU KUHAP, Pimpinan KPK menyampaikan pendapatnya sebagai berikut:

*“Beberapa ketentuan dalam RUU KUHAP yang akan menghambat proses penegakan hukum kejahatan korupsi dan kejahatan luar biasa lainnya serta “melemahkan” kewenangan KPK, antara lain adalah:*

- a. Dihapusnya kewenangan melakukan penyelidikan dimana dalam RUU KUHAP juga tidak dimasukkannya penyelidikan sebagai bagian dari penyidikan karena tidak ada perbedaan signifikan dari definisi penyidikan dalam RUU KUHAP dengan KUHAP saat ini;*
- b. Jumlah masa penahanan ditingkat penyidikan yang dipersingkat;*
- c. Kewenangan Hakim Pemeriksa Pendahuluan yang sangat luas bahkan dapat menanggukhan penahanan di tingkat penyidikan, menghentikan penyidikan dan penuntutan tidak berdasarkan asas oportunitas, serta menentukan layak tidaknya perkara diajukan ke pengadilan;*
- d. Ketentuan proses penahanan yang sangat berbelit-belit;*
- e. Ketentuan tentang saksi mahkota yang berbeda dengan konsep justice collaborator (saksi pelaku yang bekerjasama) dan whistle blower;*
- f. Tidak diaturnya pembalikan beban pembuktian yang akan menyulitkan proses pembuktian untuk delik korupsi dan delik pencucian uang sebagai kejahatan luar biasa;*
- g. Tidak diaturnya hukum acara untuk pelaku tindak pidana*

*korporasi;*

- h. Kewenangan melakukan penyadapan dalam Pasal 83 yang mempersulit proses penyidikan korupsi bahkan dalam Pasal 84 yang mengatur penyadapan dalam keadaan mendesak yang hanya ditujukan untuk permufakatan jahat, tidak dapat diterapkan dalam penyidikan korupsi atau kejahatan lainnya sebagai delik selesai, tentu akan semakin menyulitkan proses penyidikan perkara korupsi, terorisme maupun kejahatan luar biasa lainnya;*
- i. Putusan pada upaya hukum kasasi yang tidak boleh lebih tinggi daripada putusan tingkat pertama;*
- j. Kewenangan melakukan penyitaan harus dengan izin pengadilan.*

*Selain itu RUU KUHAP telah menegaskan kewenangan KPK melakukan penuntutan korupsi hal ini dapat dilihat antara lain dari definisi Penuntutan, Penuntut Umum, kewenangan melakukan pemindahan pengadilan, pembacaan konklusi dalam upaya hukum banding dan kasasi (Pasal 234 dan Pasal 254 RUU KUHAP) yang hanya ditujukan kepada Kejaksaan. KPK juga tidak diberi kewenangan melakukan perpanjangan penahanan.”<sup>4</sup>*

Terkait dengan pandangan dan sikap KPK, Menteri Hukum dan HAM (Menkumham), Amir Syamsuddin, memberikan surat tanggapan yang isinya sebagai berikut:

---

<sup>4</sup> Salinan surat pimpinan KPK dapat diakses di <http://www.tribunnews.com/nasional/2014/02/19/surat-kpk-ke-presiden-dan-dpr-soal-ruu-kuhp-dan-ruu-kuhap>

## Ketiadaan Proses Penyelidikan dalam RRUHAP

- a. RRU KUHP merupakan upaya rekodifikasi hukum pidana sehingga seluruh asas hukum pidana berlaku untuk semua tindak pidana baik yang diatur di dalam KUHP maupun di luar KUHP. Dengan berlakunya KUHP baru, Undang-Undang di luar KUHP bukan berarti menjadi tidak berlaku karena Undang-Undang di luar KUHP merupakan *lex specialis*. Hal ini secara jelas telah diatur dalam Pasal 757 dan Pasal 758 RRU KUHP. Dengan demikian, RRU KUHP tidak mengeliminasi eksistensi Undang-Undang di luar KUHP dan tidak mendelegitimasi keberadaan lembaga penegak hukum (antara lain KPK).
- b. RRU KUHP dan RRU RRUHAP merupakan *lex generalis* sehingga tidak menghilangkan kewenangan KPK untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 dan hukum acara pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, yang merupakan *lex specialis*.
- c. Penerapan pendekatan *restorative justice* dalam RRU KUHP dan RRU RRUHAP sesuai dengan resolusi ECOSOC bulan Juli tahun 2000 tentang “*basic principles on the use of restorative justice programmes on criminal matters*” yang diadopsi oleh ECOSOC sebagai pedoman untuk penerapannya dalam sistem pidana nasional. Pendekatan ini pada dasarnya ditujukan untuk tindak pidana yang tidak serius yang ancamannya maksimum 5 (lima) tahun jika pelaku berumur diatas atau 70 tahun atau kerugian sudah diganti. Dengan demikian, Pasal 702 RRU KUHP tidak termasuk bagian dari *restorative justice* dan tidak bertentangan dengan Pasal 42 ayat (3) RRU RRUHAP.
- d. Terkait dengan penghapusan penyelidikan dalam RRU RRUHAP, hal ini diserahkan kepada setiap institusi yang telah ditentukan

dalam undang-undang masing-masing, misalnya Pasal 43 dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002. Selain itu, tindakan penyelidikan merupakan tindakan yang dilakukan secara diam-diam (tindakan keintelijenan) yang bersifat *undercover* yang cukup diatur di dalam SOP masing-masing.

- e. Terkait dengan masa penahanan, mulai dari tingkat penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan sampai dengan kasasi hanya mempunyai perbedaan 41 hari antara RUU KUHAP dan KUHAP (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981). Masa penahanan dalam RUU KUHAP berjumlah 360 hari, sedangkan dalam KUHAP berjumlah 401 hari. Pembatasan mengenai jumlah masa penahanan disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan ICCPR yang berlaku secara universal.
- f. Mengenai *justice collaborator* dan *whistle blower* pada dasarnya sama dengan saksi mahkota (Pasal 200 RUU KUHAP). Untuk melengkapi ketentuan tersebut, dalam RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban telah disebutkan *justice collaborator* dan *whistle blower*.
- g. Mengenai hukum acara untuk korporasi, dalam RUU KUHP diatur secara umum dalam Buku I Bab II mengenai Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana (Pasal 48, Pasal 50, Pasal 51 dan Pasal 52).
- h. Mengenai penyadapan, dapat diartikan bahwa Pasal 3 ayat (2) RUU KUHAP memberikan keleluasaan kepada undang-undang di luar KUHAP mengatur hukum acaranya masing-masing. Dengan ketentuan tersebut, KPK dapat melakukan penyadapan tanpa meminta izin kepada pengadilan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002.

## Ketiadaan Proses Penyelidikan dalam RRUHAP

- i. Mengenai putusan MA yang tidak boleh melebihi putusan pengadilan dibawahnya, hal ini didasarkan pada kewenangan MA itu sendiri yang hanya memeriksa penerapan hukum dari *judex jurist* (lihat Pasal 250 ayat (3) RRU KUHAP).<sup>5</sup>

### B. Permasalahan

Salah satu materi yang menjadi perdebatan adalah ditiadakannya penyelidikan dalam RRU KUHAP. KPK berpendapat bahwa dihapusnya kewenangan melakukan penyelidikan akan menghambat proses penegakan hukum kejahatan korupsi dan kejahatan luar biasa lainnya serta “melemahkan” kewenangan KPK. Sementara, Menteri Hukum dan HAM berpendapat bahwa RRU KUHAP merupakan *lex generalis* sehingga tidak menghilangkan kewenangan KPK untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK) dan hukum acara pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 (UU Tipikor), yang merupakan *lex specialis*. Selain itu, menurut Menteri Hukum dan HAM, tindakan penyelidikan merupakan tindakan yang dilakukan secara diam-diam (tindakan keintelijenan) yang bersifat *undercover* yang cukup diatur di dalam SOP masing-masing.

Untuk menilai hal tersebut di atas ada baiknya melihat apa yang dimaksud dengan penyelidikan, baik yang terdapat dalam KUHAP, UU KPK, maupun dalam RRU KUHAP, serta rekomendasi untuk membantu menyelesaikan polemik masalah penyelidikan.

---

<sup>5</sup> Tanggapan pemerintah atas surat Pimpinan KPK, disampaikan dalam *press release* yang dapat diakses di <http://www.kemenumham.go.id/berita/headline/2200-press-release-tanggapan-pemerintah-atas-surat-ketua-komisi-pemberantasan-korupsi-ri>



## C. Pembahasan

### 1. Definisi Penyelidikan

Berdasarkan Pasal 1 butir 4 KUHAP penyelidikan didefinisikan sebagai “*Serangkaian tindakan penyelidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini*”. Berdasarkan definisi tersebut maka hasil dari penyelidikan adalah: ditemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana.

Dalam UU KPK tidak disebutkan definisi penyelidikan. Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 38 UU KPK, yang menyatakan: “*Segala kewenangan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana berlaku juga bagi penyelidik, penyidik, dan penuntut umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi*”,<sup>6</sup> sehingga definisi penyelidikan yang dimaksud UU KPK adalah definisi penyelidikan sebagaimana tercantum dalam KUHAP.<sup>7</sup> Dan kini dalam RUU KUHAP penyelidikan ditiadakan. Dengan ditiadakannya proses penyelidikan,

---

<sup>6</sup> Indonesia, *Undang-Undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU Nomor 30 Tahun 2002, LN Tahun 2002 Nomor 137, TLN Nomor 4250, Ps. 38 ayat (1).

<sup>7</sup> Hal yang serupa juga terdapat dalam undang-undang lain yang memberikan kewenangan penyelidikan kepada suatu instansi pemerintah tanpa mendefinisikan apa itu penyelidikan. Misalnya dalam Pasal 71 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (UU Narkotika), dinyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika, BNN berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika dan Prekursor Narkotika. Undang-undang ini tidak menyebutkan definisi penyelidikan.

## Ketiadaan Proses Penyelidikan dalam RRUHAP

maka tentu saja tidak terdapat definisi tentang penyelidikan. Apakah dengan dihilangkannya penyelidikan dalam RRU KUHAP dapat dianggap bahwa penyelidikan sudah terabsorpsi dalam penyidikan?

Berdasarkan Pasal 1 butir 1 RRU KUHAP, adalah: “*Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya*”. Definisi penyidikan ini serupa dengan definisi penyidikan dalam KUHAP, yaitu: “*Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya*”. Sehingga berdasarkan definisi dalam KUHAP maupun dalam RRU KUHAP, hasil yang diharapkan dari suatu penyidikan adalah:

- (1) membuat terang tindak pidana yang terjadi; dan
- (2) menemukan tersangkanya.

Dari kedua definisi tersebut di atas, tampak bahwa penyelidikan dalam KUHAP tidak terabsorpsi ke dalam penyidikan berdasarkan RRU KUHAP, atau, dengan perkataan yang lebih lugas, penyelidikan, **baik sebagai suatu definisi maupun sebagai suatu tahapan kegiatan**, telah ditiadakan dalam RRU KUHAP.<sup>8</sup>

Definisi penyelidikan sebagai yang didefinisikan dalam KUHAP, yaitu mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana adalah salah satu hal yang paling mendasar, dan paling awal yang harus dilakukan, dalam suatu *criminal justice system*. Hal ini

---

<sup>8</sup> Dengan definisi penyidikan sebagaimana yang tercantum dalam RRU KUHAP, maka penyidik dapat semena-mena, tanpa melalui suatu proses, menentukan suatu peristiwa adalah suatu tindak pidana.

ditegaskan oleh para ahli hukum. Misalkan Mr. R. Tresna, dengan mengutip pendapat de Pinto, menyatakan sebagai berikut:

*“Apakah yang disebut dengan “mengusut” perkara itu? Menurut de Pinto ialah pemeriksaan permulaan oleh pejabat-pejabat, yang untuk itu ditunjuk oleh undang-undang segera setelah mereka dengan jalan apapun mendengar kabar yang sekedar beralasan, bahwa ada terjadi sesuatu pelanggaran hukum.”*

Pemeriksaan itu meliputi soal-soal **apakah benar-benar telah terjadi sesuatu perbuatan pidana** dan **siapa orangnya yang disangka melakukannya**.<sup>9</sup> (*huruf tebal dari penulis*)

Mengenai hukum acara pidana, Prof. Dr. Andi Hamzah, S.H., mengatakan bahwa: *“Acara pidana dijalankan jika terjadi tindak pidana”*.<sup>10</sup> Mengenai hal ini, R. Soesilo juga berpendapat serupa. Dalam bukunya Hukum Pidana Indonesia, R. Soesilo mengatakan sebagai berikut:

*“Cara bagaimana harus diambil tindakan jika ada sangkaan bahwa telah terjadi suatu tindak pidana, cara mencari kebenaran tentang tindak pidana apakah yang telah dilakukan.*

---

<sup>9</sup> R. Tresna, *Komentar HIR*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1986), hlm. 77.

<sup>10</sup> Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 16.

## Ketiadaan Proses Penyelidikan dalam RRUUHAP

*Setelah ternyata ada tindak pidana yang dilakukan **siapa dan cara bagaimana harus mencari dengan mengusutnya orang-orang yang disangka bersalah terhadap tindak pidana itu, cara menangkap, menahan dan memeriksa orang itu.***<sup>11</sup>

(huruf tebal dari penulis)

Begitu juga apabila melihat perumusan Pasal 183 KUHAM dan Pasal 174 RRU KUHAM, sebagai berikut:

### *Pasal 183 KUHAM*

*“Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa **suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya.**”*

(huruf tebal dari penulis)

### *Pasal 174 RRU KUHAM*

*“Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada terdakwa, kecuali apabila hakim memperoleh keyakinan dengan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti yang sah bahwa **suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan terdakwa yang bersalah melakukannya.**”*

(huruf tebal dari penulis)

---

<sup>11</sup> Bismar Siregar, *Hukum Acara Pidana*, (Jakarta: Bina Cipta, 1983), hlm. 46.

Oleh karena itu, hal yang pertama yang harus dilakukan dalam hukum acara pidana adalah mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana, yang di dalam KUHAP disebut sebagai penyelidikan. Dengan ketiadaan penyelidikan dalam RUU KUHAP, maka istilah penyelidikan dalam UU KPK mengalami kehilangan arti. Apa yang dimaksud dengan penyelidikan dalam UU KPK.

Selanjutnya, terkait dengan azas *lex specialis derogat lex generalis*<sup>12</sup> dalam hal penyelidikan jelas-jelas tidak dapat diterapkan. Karena bagaimanalah mungkin menerapkan azas *lex specialis derogat lex generalis*, sementara *lex generalis*-nya, yaitu penyelidikan, tidak ada dalam RUU KUHAP. Begitu juga dengan pembuatan Standar Operasi Prosedur (SOP) terhadap kegiatan penyelidikan, bukanlah suatu jalan keluar yang dapat dibenarkan. Berdasarkan Bab I.C. butir 2 Lampiran Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 35 tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (Peraturan Menteri PAN dan RB), dinyatakan bahwa Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (SOP AP) adalah standar operasional prosedur dari berbagai proses penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang **“sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”**.

Oleh karena itu, apabila RUU KUHAP diundangkan menjadi undang-undang, maka sangat sulit bagi KPK untuk membuat suatu SOP terhadap kegiatan penyelidikan dengan tetap memenuhi ketentuan Peraturan Menteri PAN dan RB, *-yang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku-*, karena RUU KUHAP (dan juga UU KPK) tidak mendefinisikan apa yang dimaksud dengan penyelidikan.

---

<sup>12</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 8-9.

## **2. Lingkup Kewenangan Penyelidikan**

Setelah kita menilai definisi penyelidikan, selanjutnya kita dapat meninjau lingkup kewenangan penyelidikan untuk menilai apakah KPK dilemahkan atau tidak dalam RUU KUHAP. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) huruf a KUHAP, lingkup kewenangan penyelidik dalam melakukan kegiatan penyelidikan meliputi:

- a. menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
- b. mencari keterangan dan barang bukti;
- c. menyuruh berhenti seorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
- d. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung-jawab.

Sementara, berdasarkan pasal 12 UU KPK, kewenangan penyelidik dalam melakukan penyelidikan diperluas, sehingga meliputi juga:

- a. melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;
- b. memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang bepergian ke luar negeri;
- c. meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang diperiksa;
- d. memerintahkan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang diduga hasil dari korupsi milik tersangka, terdakwa, atau pihak lain yang terkait;
- e. memerintahkan kepada pimpinan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya;

- f. meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa kepada instansi yang terkait;
- g. menghentikan sementara suatu transaksi keuangan, transaksi perdagangan, dan perjanjian lainnya atau pencabutan sementara perizinan, lisensi, serta konsesi yang dilakukan atau dimiliki oleh tersangka atau terdakwa yang diduga berdasarkan bukti awal yang cukup ada hubungannya dengan tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa;
- h. meminta bantuan Interpol Indonesia atau instansi penegak hukum negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan, dan penyitaan barang bukti di luar negeri;
- i. meminta bantuan kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditangani.

Perluasan kewenangan penyidik dalam melakukan kegiatan penyelidikan dalam UU KPK adalah konsekuensi dari:

- a. KPK tidak berwenang untuk mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan;<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Lihat Pasal 40 UU KPK: “Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang mengeluarkan suratperintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi”. Bandingkan dengan Pasal 7 ayat (1) huruf i KUHAP: “Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a karena kewajibannya mempunyai wewenang mengadakan penghentian penyidikan”.

## Ketiadaan Proses Penyelidikan dalam RRUHAP

- b. Syarat bukti permulaan yang cukup untuk melakukan penyelidikan lebih berat daripada yang diatur dalam RRUHAP.<sup>14</sup>

Dengan ketiadaan penyelidikan dalam RRU RRUHAP, sementara begitu ketatnya prasyarat untuk melakukan penyelidikan dan ketiadaan kewenangan untuk menghentikan penyelidikan, maka dapat diprediksi bahwa KPK akan sangat kesulitan untuk memulai suatu penyelidikan. Hal ini berbeda dengan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia (Penyidik Polri) karena, berdasarkan pasal 7 ayat (1) huruf h RRU RRUHAP, Penyidik Polri tetap memiliki kewenangan untuk melakukan penghentian penyelidikan apabila dikemudian hari ternyata peristiwa yang sedang disidik Penyidik Polri bukanlah tidak pidana.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Lihat Pasal 44 ayat (2) UU KPK: “Bukti permulaan yang cukup dianggap telah ada apabila telah ditemukan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti, termasuk dantidak terbatas pada informasi atau data yang diucapkan, dikirim, diterima, atau disimpan baik secara biasa maupun elektronik atau optik”. Bandingkan dengan Penjelasan Pasal 17 RRUHAP: “Yang dimaksud dengan “bukti permulaan yang cukup” ialah bukti permulaan untuk menduga adanya tindak pidana sesuai dengan bunyi Pasal 1 butir 14”. RRUHAP tidak mensyaratkan berapa banyak bukti untuk memenuhi kriteria “bukti permulaan yang cukup”, melainkan mensyaratkan dari bukti (-bukti) tersebut dapat diduga adanya tindak pidana.

<sup>15</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) huruf h RRU RRUHAP: “Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a mempunyai tugas dan wewenang: melakukan penghentian penyelidikan”.



#### **D. Penutup**

Terhadap komplikasi yang terjadi dengan ditiadakannya penyelidikan dalam RUU KUHAP, penulis berpendapat bisa dipilih salah satu dari 2 (dua) alternatif, yaitu:

1. Mengadakan kembali penyelidikan dalam RUU KUHAP, atau
2. Menggabungkan definisi penyelidikan dan definisi penyidikan yang selama ini tercantum dalam KUHAP.

Dengan menempuh salah satu dari dua alternatif tersebut di atas maka, terutamanya, urutan proses hukum acara pidana dapat berjalan sebagaimana seharusnya, dan komplikasi, yang mungkin timbul, dapat dihindarkan.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Hamzah, Andi. *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Siregar, Bismar. *Hukum Acara Pidana*. Jakarta: Bina Cipta, 1983.
- Tresna, R. *Komentari HIR*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1986.

### Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. *Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana*. RUU Nomor ... Tahun .... LN Tahun ... Nomor ... TLN Nomor ...
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. UU Nomor 30 Tahun 2002. LN Tahun 2002 Nomor 137. TLN Nomor 4250.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Hukum Acara Pidana*. UU Nomor 8 Tahun 1981. LN Tahun 1981 Nomor 76. TLN Nomor 3258.

### Internet

- “Daftar Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2014,” [http://www.dpr.go.id/complorgans/baleg/prolegnas\\_Daftar\\_Prolegnas\\_RUU\\_Prioritas\\_Tahun\\_2013.pdf](http://www.dpr.go.id/complorgans/baleg/prolegnas_Daftar_Prolegnas_RUU_Prioritas_Tahun_2013.pdf)
- “Surat KPK ke Presiden dan DPR Soal RUU KUHP dan RUU KUHP,” <http://www.tribunnews.com/nasional/2014/02/19/surat-kpk-ke-presiden-dan-dpr-soal-ruu-kuhp-dan-ruu-kuhap>

Chandra M. Hamzah

“Tanggapan Pemerintah Atas Surat Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi RI,” <http://www.kemenkumham.go.id/berita/headline/2200-press-release-tanggapan-pemerintah-atas-surat-ketua-komisi-pemberantasan-korupsi-ri>



#### **4. PEMBatasan WEWENANG MAHKAMAH AGUNG DALAM MENJATUHKAN PUTUSAN PEMIDANAAN**

# PEMBATASAN KEWENANGAN MAHKAMAH AGUNG DALAM PENJATUHAN PUTUSAN PEMIDANAAN DALAM RUU KUHAP

Harifin A.Tumpa<sup>1</sup>

## Abstrak

*Rancangan KUHAP telah menimbulkan banyak komentar, baik yang pro maupun yang kontra. Dari pihak yang kontra menilai bahwa RKUHAP melakukan pembatasan-pembatasan kewenangan sehingga dipandang mengamputasi atau melemahkan kewenangan penegak hukum. Diantaranya adalah larangan hakim agung untuk menjatuhkan hukuman pidana yang lebih berat dari putusan yang telah dijatuhkan oleh Pengadilan Tinggi.*

*Rancangan tersebut tidak dapat dilepaskan dari fakta banyaknya putusan MA, yang membatalkan putusan PT tanpa melalui koridor fungsi MA sebagai judex juris. Hakim kasasi seolah-oleh bertindak sebagai peradilan tingkat III. Namun di sisi lain, penyusun RKUHAP tidak melihat bagaimana apabila hakim kasasi menemukan adanya kesalahan penerapan hukum acara. Tulisan ini akan membahas pembatasan kewenangan MA dalam penjatuhan putusan pidana dalam RUU KUHAP, dengan memberikan gambaran praktek-praktek putusan kasasi dan studi kasus putusan MA yang menjatuhkan pidana lebih tinggi dari putusan sebelumnya. Sehingga selanjutnya, dapat dipahami pembatasan yang dimaksud dan rekomendasi perbaikan rumusan dalam RKUHAP.*

Kata Kunci: RKUHAP, Kasasi, Mahkamah Agung (MA),  
*Judex Facti, Judex Juris*

---

<sup>1</sup> Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Periode 2009 – 2012.

## **A. Pendahuluan**

Setelah kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Indonesia (UU No. 8 tahun 1981) berlaku lebih dari 30 tahun, sekarang Pemerintah dan DPR sedang membahas Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP) untuk menggantikan undang-undang yang lama. Rancangan tersebut menimbulkan banyak komentar, baik yang pro maupun yang kontra. Dari pihak yang kontra menilai bahwa rancangan tersebut banyak melakukan pembatasan-pembatasan kewenangan sehingga dipandang mengamputasi atau melemahkan kewenangan penegak hukum.

Dihilangkannya konsep penyelidikan, misalnya, diprotes oleh KPK, Kejaksaan serta PPATK, karena dianggap memangkas kewenangan mereka. Alasannya, mereka tidak dapat menelusuri dengan meminta keterangan serta mengumpulkan dua alat bukti sehingga dapat ditingkatkan menjadi penyidikan. POLRI keberatan dengan adanya Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP), dengan alasan untuk perkara yang terjadi di daerah terpencil yang tidak ada HPP, akan menyulitkan POLRI bekerja di lapangan. Dan Mahkamah Agung (MA) pun keberatan untuk larangan hakim agung untuk menjatuhkan hukuman pidana yang lebih berat dari putusan yang telah dijatuhkan oleh Pengadilan Tinggi.

Kesimpulan sementara penulis, bahwa pihak yang kontra terhadap pembaharuan hukum acara pidana tersebut, -terlepas dari alasan-alasan yang mereka kemukakan-, bahwa dengan adanya aturan-aturan baru tersebut, kewenangan mereka dibatasi, yang selama ini dipandang cukup longgar. Menurut pendapat penulis, hukum acara pidana memang harus ketat, karena disana akan mengatur kewenangan penguasa yang besar, berhadapan dengan hak-hak asasi terdakwa atau tersangka yang lebih lemah. Banyak contoh-contoh betapa tindakan penegak hukum telah keliru, misalnya salah tangkap, salah pengeledahan, dan lain-lainnya. Hanya saja, bahwa mungkin kondisi sosial masyarakat saat ini belum

## Pembatasan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Penjatuhan Putusan Pidana dalam RUU KUHAP

memungkinkan untuk menerapkan aturan ketat tersebut seratus persen, sehingga diperlukan aturan transisi. Secara umum, penulis berpendapat bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh penegak hukum, baik POLRI, KPK, Kejaksaan, PPATK, Pengadilan atau Hakim, harus ada aturan yang dapat mengontrol tindakan tersebut. Tanpa adanya aturan pembatasan, selalu menimbulkan potensi penyalahgunaan wewenang.

Pembatasan tidak boleh dianggap sebagai upaya pelemahan suatu institusi atas melanggar suatu independensi, kecuali kalau kita memang menghendaki adanya negara kekuasaan, bukan negara hukum. Negara hukum terutama terletak pada sampai seberapa jauh negara mampu melindungi dan menegakkan hak-hak asasi manusia, dan menghindari tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Untuk itu diperlukan aturan-aturan yang membatasi kewenangan penguasa itu. Tulisan ini akan membahas pembatasan kewenangan MA dalam penjatuhan putusan pidana dalam RUU KUHAP.

### **B. Kekuasaan Kehakiman**

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa: *“Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”*. Pada ayat sebelumnya dinyatakan bahwa *“Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”*.

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa MA sebagai penyelenggara peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Artinya adalah bahwa walaupun kekuasaan kehakiman itu adalah kekuasaan yang merdeka, ia tetap terikat dan patuh terhadap ketentuan hukum yang ada. Jadi MA juga



harus taat dan tunduk pada aturan-aturan yang membatasinya, termasuk didalam memeriksa dan memutus suatu perkara. Begitu pula seandainya kelak Pasal 250 RUU KUHAP menjadi undang-undang (UU), maka akan menjadi ketentuan yang mengikat. Tentu saja bahwa ketentuan tersebut bersifat umum, secara kasuistis tentu terbuka bagi hakim untuk menemukan hukum (*rechtsvinding*) ataupun menciptakan hukum (*rechtsschipping*).

Seerti, Pasal 244 KUHAP yang menyatakan bahwa terhadap “*putusan perkara pidana yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan lain selain daripada Mahkamah Agung, terdakwa atau penuntut umum dapat mengajukan permintaan pemeriksaan kasasi kepada MA, kecuali terhadap putusan bebas*”. Dalam perjalanannya, yurisprudensi menerima pendapat bahwa yang dimaksud putusan bebas dalam pasal tersebut adalah bebas murni (*vrijspraak*), dengan konsekuensi apabila jaksa dapat membuktikan bahwa putusan tersebut adalah putusan bebas terselubung (*verkapte vrijspraak*) bukan putusan bebas murni, maka kasasi dapat diterima. Akibatnya, hampir semua putusan pengadilan diajukan kasasi ke MA. Dan anehnya para hakim agung pun menerimanya, yang kadang-kadang tanpa melihat apakah putusan itu bebas murni atau tidak. Persoalan bebas murni dan tidak murni ini pun menimbulkan persoalan, karena membuktikan putusan itu bukan bebas murni, pintu masuknya adalah persoalan **pembuktian**. Dan persoalan pembuktian, ada pada yurisdiksi *judex facti*. Fenomena inipun dibiarkan oleh pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah), karena kalau mereka melihat kejanggalan ini, maka seharusnya sudah dikoreksi pada saat merevisi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Pada Pasal 45 A UU MA, menyebut tiga jenis perkara yang tidak boleh dikasasi yaitu: (a) Putusan tentang praperadilan; (b) Perkara pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 tahun dan/atau denda; dan (c) Perkara tata usaha negara yang obyek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di

## Pembatasan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Penjatuhan Putusan Pemidanaan dalam RUU KUHAP

wilayah daerah yang bersangkutan. Jika pembuat undang-undang konsisten dengan ketentuan pasal 244 KUHAP tersebut, maka semestinya memasukkan juga bahwa “putusan bebas” sebagai jenis perkara yang tidak bisa dikasasi.

Namun, menurut pendapat penulis, tidak ada logika hukum yang kuat, yang menyatakan putusan bebas tidak boleh banding atau kasasi. Di zaman H.I.R (*het Herziene Inlands Reglement*) dahulu, semua putusan hakim boleh diajukan banding atau kasasi. Hal ini dapat dimengerti, karena setiap perkara ada kepentingan pihak lain yang juga harus diindungi. Sistem ini sesungguhnya mencerminkan adanya asas *accusatoir* dimana kepentingan terdakwa disamakan haknya dengan kepentingan umum atau negara. Yang sesungguhnya harus dipikirkan oleh pembuat undang-undang adalah pembatasan kasasi menurut jenis dan nilai perkaranya, bukan bentuk putusannya.

Kewenangan MA dalam melaksanakan fungsi yudisialnya di bidang perkara, diatur di dalam pasal 28 UU MA, yang menentukan bahwa MA berwenang memeriksa dan memutus: (a) Permohonan kasasi; (b) Sengketa kewenangan mengadili; (c) Permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

### **C. Kewenangan Mahkamah Agung Dalam Kasasi (*Cassatie*)**

Apabila ditinjau dari aspek historis yuridis, upaya hukum kasasi mula-mula merupakan lembaga hukum yang lahir, tumbuh dan berkembang di Perancis yang memakai istilah “*cassation*” yang kata kerjanya “*casser*” yang berarti “membatalkan” atau “memecahkan”. Hal ini berarti, bahwa upaya hukum kasasi adalah “suatu kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung sebagai pengawas tertinggi atas putusan-putusan pengadilan yang ada dibawahnya, sehingga “kasasi” bukanlah peradilan

tingkat “ketiga”. Dibawah ini akan kita lihat betapa hakim kasasi sangat dibatasi ruang lingkup kewenangannya.

Kewenangan MA dalam kasasi apabila ia akan **membatalkan** suatu putusan atau penetapan pengadilan dari semua lingkungan peradilan, menurut Pasal 30 UU MA, hanya dimungkinkan apabila: (a) Tidak berwenang atau melampaui batas kewenangan; (b) Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku; dan (c) Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.

Rumusan pasal tersebut sedikit berbeda dengan rumusan pasal 253 ayat (1) KUHAP, tetapi menurut penulis intinya adalah sama. Dalam pasal 253 KUHAP dirumuskan bahwa “*Pemeriksaan dalam tingkat kasasi dilakukan oleh MA atas permintaan pada pihak sebagaimana sebagaimana dimaksud dalam pasal 244 dan pasal 248 KUHAP guna menentukan: (a) apakah benar suatu peraturan hukum tidak diterapkan atau diterapkan tidak sebagaimana mustinya; (b) apakah benar cara mengadili tidak dilaksanakan menurut ketentuan undang-undang; dan (c) apakah benar pengadilan telah melampaui batas kewenangannya*”.

Mari kita mencoba menganalisa alasan-alasan tersebut diatas, namun penulis akan membahas secara khusus alasan “*salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku*”. Karena alasan ini berkaitan dengan pembatasan kewenangan MA dalam penjatuhan putusan pemedananaan. Yang diuraikan sebagai berikut:

#### 1. Tidak berwenang atau melampaui batas kewenangannya

Suatu pengadilan tidak berwenang mengadili suatu perkara, apabila perkara tersebut secara tegas telah disebutkan lembaga yang berwenang mengadilinya. Misalnya dalam kompetensi absolut.

## Pembatasan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Penjatuhan Putusan Pemidanaan dalam RUU KUHAP

Kewenangan Pengadilan Agama (PA) telah disebut dengan tegas kewenangannya di dalam Pasal 49 UU Nomor 7 Tahun 1989 yang telah diubah dengan UU Nomor 51 Tahun 2009. Apabila kemudian PA mengadili suatu perkara misalnya perkara sengketa hak milik yang berada diluar kewenangannya, maka hal tersebut dapat menjadi alasan perkara tersebut dibatalkan oleh MA. Begitu pula sebaliknya, bila Pengadilan Negeri (PN) mengadili perkara waris yang masuk dalam ruang lingkup PA, maka putusan PN tersebut dapat dibatalkan oleh MA. Apabila suatu perkara yang didalamnya masih terdapat sengketa kepemilikan, tetapi diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), maka putusan PTUN yang mengabulkan gugatan penggugat dapat dibatalkan oleh MA. Begitu pula apabila dalam suatu perjanjian dimuat suatu klausula yang memberi kewenangan kepada arbitrase, apabila terjadi sengketa atas perjanjian tersebut (Pasal 3 UU Nomor 30 Tahun 1999). Apabila ada klausula seperti tersebut, maka peradilan umum tidak berwenang secara absolut.

MA pernah membatalkan suatu penetapan yang bersifat *voluntair*, karena hakim PN mengabulkan suatu permohonan yang menyatakan “*suatu organisasi kemasyarakatan sah menurut hukum*”, padahal kewenangan menentukan sahnya suatu organisasi sosial kemasyarakatan, adalah Departemen Hukum HAM.

2. Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.

Misalnya dalam pasal 197 ayat 1 KUHAP ditentukan sejumlah syarat putusan yaitu:

- a. Kepala utusan yang dituliskan berbunyi “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”;

- b. Nama lengkap, tempat lahir, umur atau tanggal lahir, jenis kelamin, kebangsaan, tempat tinggal, agama dan pekerjaan terdakwa;
- c. Dakwaan, sebagaimana terdapat dalam surat dakwaan;
- d. Pertimbangan yang disusun secara ringkas mengenai akta dan keadaan beserta alat pembuktian yang diperoleh dari pemeriksaan disidang pengadilan yang menjadi dasar penentuan kesalahan terdakwa;
- e. Tuntutan pidana sebagaimana terdapat dalam surat tuntutan;
- f. Pasal peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pemidanaan atau tindakan dan pasal peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dari putusan, disertai keadaan yang memberatkan dan yang meringankan terdakwa;
- g. Hari dan tanggal diadakannya musyawarah majelis hakim kecuali perkara diperiksa oleh hakim tunggal;
- h. Pernyataan kesalahan terdakwa, pernyataan telah terpenuhi semua unsur dalam rumusan tindak pidana disertai dengan kualifikasinya dan pemidanaan atau tindakan yang dijatuhkan;
- i. Ketentuan kepada siapa biaya perkara dibebankan dengan menyebutkan jumlahnya yang pasti dan ketentuan mengenai barang bukti;
- j. Keterangan bahwa seluruh surat ternyata palsu atau keterangan dimana letaknya kepalsuan itu, jika terdapat surat otentik yang dianggap palsu;
- k. Perintah supaya terdakwa ditahan atau tetap didalam tahanan atau dibebaskan;
- l. Hari dan tanggal putusan, nama penuntut umum, nama hakim yang memutus dan nama panitera;

## Pembatasan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Penjatuhan Putusan Pidana dalam RUU KUHAP

Kemudian dalam Pasal 197 ayat (2) KUHAP tersebut dinyatakan bahwa tida dipenuhinya ketentuan dalam ayat (1) huruf a, b, c, d, e, f, g, h, i, k, dan l pasal ini mengakibatkan putusan batal demi hukum.

Persyaratan tersebut pernah menjadi perdebatan hangat, yaitu pada waktu putusan pidana akan dieksekusi (Kasus SD). Ternyata dalam putusan yang akan dieksekusi, tidak memenuhi syarat yang disebutkan dalam Pasal 197 ayat (1) huruf k KUHAP, maka Terdakwa/penasehat hukumnya, berpendapat putusan tersebut batal demi hukum.

Walaupun Pasal 197 ayat (2) KUHAP tersebut mengancam batalnya putusan demi hukum, namun pasal tersebut tidak berlaku mutlak untuk semua perkara, tetapi berlaku secara kasuistis. Pasal 197 ayat (1) huruf k KUHAP tidak diperlukan, apabila:

- a. Pada waktu putusan diucapkan terdakwa tidak ditahan, dan hakim menganggap tidak perlu untuk menahannya. Penahanan seorang terdakwa dapat dilakukan karena adanya syarat obyektif yaitu mempunyai bukti yang cukup dan syarat subyektif yaitu ada kekhawatiran terdakwa akan melarikan diri, atau terdakwa akan merusak atau menghilangkan barang bukti, atau terdakwa akan mengulangi tindak pidana.
  - b. Pasal yang dikenakan kepada terdakwa tidak memungkinkan untuk ditahan berdasar ketentuan Pasal 21 KUHAP. Misalnya penganiayaan ringan, pencurian ringan, penghinaan.
  - c. Putusan Kasasi atau putusan Peninjauan Kembali, karena putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap yang harus dieksekusi.
3. Salah menerapkan hukum atau melanggar hukum yang berlaku. Disini MA disebut sebagai *judex juris*, artinya hakim agung hanya bertugas memeriksa persoalan hukum suatu kasus. Ini berbeda dengan fungsi suatu peradilan tingkat pertama atau banding yang bertindak untuk

memeriksa duduknya perkara yang biasa disebut sebagai *judex facti*. Kewenangan MA hanya bertugas memeriksa apakah *judex facti* telah menerapkan hukum materil secara tepat dan benar atau apakah hakim tingkat pertama dan banding tidak melanggar hukum acara yang ada. MA sebagai *judex juris* tidak boleh lagi melakukan penilaian hasil pembuktian, tidak boleh lagi menilai hal-hal yang meringankan dan memberatkan bagi posisi seorang terdakwa, kecuali tentunya apabila *judex juris* menemukan pelanggaran hukum materil atau hukum acara yang dilakukan *judex facti*, sehingga kemudian putusan *judex facti* harus dibatalkan dan MA harus mengadili kembali kasus tersebut. Selain alasan kesalahan menerapkan hukum acara atau hukum materil yang dapat menjadi alasan bagi *judex juris* membatalkan putusan *judex facti*, juga dikenal alasan lain yaitu “pertimbangannya tidak cukup (*onvoldoende gemoiveerd*)”.

#### **D. Praktik-Praktik Putusan Hakim Kasasi**

Tidak dapat disangkal bahwa cukup banyak putusan MA, yang membatalkan putusan PT tanpa melalui koridor/pintu fungsi MA sebagai *judex juris*. Hakim kasasi membatalkan putusan *judex facti*, tetapi tidak menunjukkan adanya kesalahan penerapan hukum. Yang dipertimbangkan hanyalah bukti-bukti yang diajukan di persidangan pengadilan. Jadi disini hakim agung tidak melalui pintu “kasasi”, tetapi seolah-oleh bertindak sebagai peradilan tingkat III. Hal lain juga dapat dilihat dalam hal hakim kasasi tidak membatalkan putusan PT atau PN tetapi menganggap bahwa putusan PT terlalu rendah, tidak sebanding dengan kesalahan terdakwa sehingga menambah hukuman yang dijatuhkan oleh *judex facti*.

Fakta-fakta tersebutlah yang mungkin dipakai sebagai alasan utama bagi penyusun RKUHAP, sehingga melarang MA untuk menjatuhkan hukuman yang lebih tinggi dari putusan PT. Tetapi dari sisi lain, penyusun

## Pembatasan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Penjatuhan Putusan Pidana dalam RUU KUHAP

RKUHAP tidak melihat bagaimana apabila hakim kasasi menemukan adanya kesalahan penerapan hukum acara misalnya, sehingga kemudian hakim kasasi berkesimpulan bahwa dakwaan yang terbukti adalah dakwaan yang lebih berat. Sebagai ilustrasi misalnya dalam perkara pembunuhan. Terdakwa didakwa primair pembunuhan berencana (Pasal 340 KUHP), subsidier pembunuhan dengan sengaja (Pasal 338 KUHP). Dalam putusan PN yang dikuatkan oleh PT, hakim lupa mempertimbangkan dakwaan primair, tetapi langsung mempertimbangkan dakwaan subsidier, dan berkesimpulan Pasal 338 KUHP terbukti dan dijatuhi pidana 10 tahun. Jadi disini terdapat kesalahan penerapan hukum acara, karena didalam dakwaan subsidieritas, maka pertama-tama yang harus dipertimbangkan oleh hakim adalah dakwaan primair. Hakim kasasi melihat ini sebagai ada kesalahan dalam penerapan hukum acara dan ini adalah pintu masuk untuk mengkasir putusan pengadilan tinggi. Berdasarkan pemeriksaan hakim kasasi, menilai bahwa dakwaan primair terbukti. Apakah dalam situasi seperti ini hakim kasasi tidak boleh memberikan hukuman yang lebih berat dari putusan pengadilan tinggi? Menurut penulis, dalam hal seperti ini hakim kasasi tidak melakukan kesalahan.

Kalau kita melihat bahwa ada beberapa pembatasan yang harus diperlakukan bagi hakim kasasi, maka rancangan Pasal 250 RKUHAP, bukanlah hal yang baru. Misalnya dalam UU Tindak Pidana Korupsi adanya batas hukuman minimal dan hukuman maksimal yang membatasi hakim dalam menjatuhkan pidana. Menurut pandangan saya, rumusan Pasal 250 rancangan KUHAP tersebut dapat dinilai:

1. Bersifat positif, apabila itu dimaksudkan untuk mencegah MA bertindak sebagai *judex facti* atau peradilan tingkat III. MA harus dijaga dan tetap dipertahankan sebagai *judex juris*.
2. Bersifat negatif, apabila ditutup kemungkinan untuk menambah hukuman dari seorang terdakwa, walaupun pasal yang diterapkan



berbeda dengan pasal yang diterapkan oleh *judex facti*, dan pasal itu ancaman hukumannya memang lebih berat. Tetapi apabila ancaman hukuman yang diterapkan oleh PT sama saja atau lebih rendah dari apa yang akan diterapkan hakim kasasi, maka hukumannya tidak boleh lebih tinggi dari hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim PT. Dalam hal seperti tersebut, *judex juris* hanya boleh memberikan pertimbangan yang berbeda, untuk menjadi pegangan bagi hakim-hakim yang berada dibawah MA. Ini tentu penting untuk menjaga kesatuan hukum (*unified legal opinion*).

Mungkin akan lebih baik apabila pasal itu dirumuskan, bahwa, “*MA dilarang untuk menjatuhkan putusan pidana yang lebih berat dari putusan PT, kecuali Mahkamah dapat membuktikan bahwa putusan judex facti terdapat kekeliruan/kesalahan dalam menerapkan hukum dalam menerapkan pasal yang didakwakan yang ancamannya lebih berat*”.

## **E. Studi Kasus Putusan Kasasi Mahkamah Agung**

Berikut ini penulis akan menyampaikan dua kasus, yang menggambarkan keadaan MA dalam memutus perkara yang menambah hukuman, lebih berat dari hukuman yang dijatuhkan oleh PT, dan sekaligus akan terlihat hubungannya dengan pasal 250 RKUHAP.

### **a. Kasus I**

Seorang terdakwa (katakan A) diajukan ke pengadilan. Ia didakwa melakukan tindak pidana dengan dakwaan kumulatif subsidiaritas, yaitu:

Pembatasan Kewenangan Mahkamah Agung dalam  
Penjatuhan Putusan Pemidanaan dalam RUU KUHAP

**Dakwaan Kesatu**

**Primair**, terdakwa didakwa melanggar Pasal 2 ayat (1) *jo* Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *jo* Pasal 55 KUHP.

**Subsidiar**, terdakwa didakwa melanggar Pasal 3 *jo* Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

**Dakwaan Kedua**

**Primair**, terdakwa didakwa melanggar Pasal 5 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

**Subsidiar**, terdakwa didakwa melanggar Pasal 13 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

**Dakwaan Ketiga**

Terdakwa didakwa melanggar Pasal 6 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

**Dakwaan Keempat**

Terdakwa didakwa melanggar Pasal 22 *jo* Pasal 28 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Harifin A. Tumpa

Dalam *requisitor* Jaksa Penuntut Umum (JPU), terdakwa A tersebut dipandang telah terbukti melakukan tindak pidana yang tersebut dalam:

- Pasal 3 *jo* Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 (Dakwaan Pertama Subsidiar);
- Pasal 5 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 (Dakwaan Kedua Primair);
- Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 (Dakwaan Ketiga).
- Pasal 22 *jo* Pasal 28 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 (Dakwaan Keempat).

Dan JPU menuntut agar terdakwa A tersebut dijatuhi pidana penjara selama 20 (dua puluh) tahun, dan denda Rp 500.000.000,- (Lima Ratus Juta Rupiah) subsidiar 6 (enam) bulan kurungan.

Selanjutnya, Pengadilan Negeri telah menjatuhkan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan terdakwa A telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang dilakukan secara bersama-sama sebagaimana dakwaan Kesatu Subsidiar, dakwaan Kedua Primair dan tindak pidana Korupsi sebagaimana dakwaan Ketiga serta memberi keterangan yang tidak benar tentang harta benda yang diduga mempunyai hubungan dengan tindak pidana korupsi sebagaimana yang disebut dalam dakwaan Keempat.
2. Menjatuhkan pidana kepada terdakwa A dengan pidana penjara selama 7 (tujuh) tahun dan denda Rp. 300.000.000,- (Tiga Ratus Juta Rupiah) subsidiar 3 (tiga) bulan kurungan.

## Pembatasan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Penjatuhan Putusan Pidana dalam RUU KUHAP

Terdakwa dan Penuntut Umum menyatakan banding atas putusan tersebut. Selanjutnya hakim PT menguatkan putusan tersebut dengan perbaikan amar pidananya dan barang bukti sehingga selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

1. Menyatakan terdakwa A telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang dilakukan secara bersama-sama sebagaimana dakwaan kesatu subsidair dan dakwaan Kedua Primair dan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dakwaan Ketiga serta dakwaan Keempat.
2. Menjatuhkan pidana penjara selama 10 (sepuluh) tahun dan denda Rp. 500.000.000,- (Lima Ratus Juta Rupiah) subsidair 4 (empat) bulan kurungan.

Atas putusan PT, baik Terdakwa maupun Penuntut Umum tidak menerima putusan tersebut dan mengajukan kasasi. MA menolak permohonan kasasi yang diajukan oleh terdakwa, tetapi majelis kasasi menerima permohonan kasasi Penuntut Umum. Majelis hakim kasasi membatalkan putusan PT yang memperbaiki putusan PN. Dalam putusan Majelis kasasi yang dipandang terbukti adalah adalah dakwaan Kesatu Primair, dakwaan Kedua Primair, dakwaan Ketiga dan dakwaan Keempat.

Sekarang mari kita mencoba mengkaji pertimbangan hakim kasasi tersebut. MA sebagai *judex juris*, apabila akan membatalkan (mengkasser) putusan *judex facti* terlebih dahulu harus melalui pintu adanya kesalahan penerapan hukum dari *judex facti*. Dalam pertimbangannya majelis kasasi memberi pertimbangan sebagai berikut:

*“Bahwa terlepas dari alasan-alasan kasasi tersebut diatas, dengan tidak perlu mempertimbangkan alasan-alasan kasasi yang diajukan oleh Pemohon Kasasi I/Penuntut umum, menurut pendapat Mahkamah Agung, judex facti (Pengadilan Tinggi) telah salah menerapkan hukum dan oleh karenanya dihukum penjara selama 12 tahun dan denda sebesar*

Harifin A. Tumpa

*Rp. 500.000.000.- dengan ketentuan apabila denda tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 6 bulan. Adapun pertimbangan majelis sebagai berikut:*

- *Bahwa surat dakwaan disusun secara subsidiaritas, maka konsekwensi yuridisnya dakwaan Primair harus dipertimbangkan lebih dahulu.*
- *Bahwa terdakwa ternyata mengakui melakukan perbuatan secara melawan hukum memperkaya orang lain atau korporasi sejumlah Rp.570.000.000,- yaitu dengan mengabulkan permohonan keberatan pajak dari PT SAT yang tidak sesuai dengan mekanisme dan ketentuan hukum mengajukan keberatan pajak yang seharusnya diikuti.”*

Adapun catatan-catatan penulis, menyangkut pertimbangan hakim kasasi tersebut, adalah sebagai berikut :

*Pertama*, sayang sekali bahwa majelis kasasi tidak mempertimbangkan lebih jauh, kesalahan dalam penerapan hukum apa yang dilakukan oleh Hakim *judex facti*, padahal ternyata baik penuntut umum maupun PN dan PT sependapat bahwa yang terbukti adalah dakwaan pertama subsidiair. Kalau kita melihat memori kasasi terdakwa, Pengadilan Negeri mempertimbangkan antara lain sebagai berikut:

*“Bahwa oleh karena dakwaan kesatu Jaksa/Penuntut Umum disusun secara subsidiaritas, namun demikian oleh karena dakwaan yang disusun secara subsidiaritas harus mengandung unsur-unsur pokok yang sejenis, sementara pasal 2 ayat 1, dan pasal 3 Undang-Undang No.31 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.20 tahun 2001, mengandung unsur-unsur pokok yang tidak sejenis, maka susunan dakwaan yan seharusnya digunakan Jaksa/Penuntut Umum adalah dakwaan alternatif. ... Bahwa oleh karenanya dakwaan Penuntut Umum harus dibaca disusun secara alternatif.*

## Pembatasan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Penjatuhan Putusan Pidana dalam RUU KUHAP

.... Berdasarkan fakta-fakta hukum tersebut diatas, *judex facti* (Pengadilan Negeri) akan langsung mempertimbangkan dakwaan yang mempunyai kedekatan hubungan dengan fakta-fakta hukum selama berlangsungnya persidangan, yaitu dakwaan Kesatu subsidair, yakni melanggar ketentuan Pasal 3 Undang-Undang No.31 tahun 1999.”

Jadi sesungguhnya *judex facti* telah mempertimbangkan, kenapa ia tidak mempertimbangkan dakwaan kesatu primair, sehingga yang ditunggu dalam pertimbangan putusan kasasi ini adalah: (1) Apakah Hakim boleh menafsirkan suatu bentuk surat dakwaan yang dibuat oleh Penuntut Umum, selain dari bentuk yang kita kenal selama ini, misalnya dakwaan disusun subsidairitas, tetapi hakim menafsirkannya sebagai dakwaan alternatif. Artinya hakim merubah bentuk surat dakwaan dari dakwaan subsidairitas menjadi bentuk dakwaan alternatif. Dan (2) Apakah dalam dakwaan subsidairitas, dakwaan primair dan subsidair harus mengandung unsur-unsur pokok yang sejenis. Kalau teori tersebut benar, apa konsekuensi hukumnya bagi penuntut umum apabila membuat dakwaan seperti itu. Pertimbangan MA tersebut diatas yang kelihatan sangat sederhana, menurut pendapat penulis menimbulkan kesan bahwa majelis kasasi terkesan bertindak sebagai peradilan tingkat tiga atau sebagai *judex facti*.

*Kedua*, Pertimbangan Mahkamah Agung sangat sederhana untuk menyatakan dakwaan kesatu primair terbukti secara sah dan meyakinkan. Tidak ada pertimbangan yang memadai tentang unsur-unsur yang ada dalam pasal tersebut, sebagaimana lazimnya dalam suatu putusan pidana. Dalam dakwaan kesatu primair (pasal 2 ayat (1) UU No.31 tahun 1999). Pasal ini mempunyai unsur sebagai berikut: (1) Melawan hukum; (2) Memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi; (3) Yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Saya kira uraian unsur-unsur tersebut sangat penting, karena pasal ini tidak pernah diuraikan dalam putusan *judex facti*.

Harifin A. Tumpa

*Ketiga*, dalam amar putusan *judex juris*, dinyatakan bahwa terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan “*Korupsi yang dilakukan secara bersama-sama*”, sebagaimana dakwaan Kesatu Primair, Kedua Primair, Ketiga dan Keempat. Majelis kasasi sama sekali tidak ada pertimbangan tentang dakwaan Kedua Primair, Ketiga dan Keempat. Menjadi pertanyaan dari mana majelis tersebut berkesimpulan terbuktinya dakwaan-dakwaan itu.

*Keempat*, dalam pertimbangan hakim kasasi tentang hal-hal yang memberatkan dan meringankan dikatakan bahwa hal-hal yang meringankan, “*tidak ada*”. Dalam praktek peradilan, apabila hakim mempertimbangkan bahwa tidak ada hal-hal yang meringankan terdakwa, maka hakim akan mengarah untuk menjatuhkan hukuman maksimal yang diancamkan dalam pasal yang terbukti.

b. Kasus II

Kasus lain yang tidak kalah menarik adalah putusan MA yang membatalkan putusan PT yang menguatkan putusan PN. Sayangnya, penulis mendapatkan materi bukan dari putusan perkara tersebut, karena pada waktu tulisan ini dibuat, putusannya belum dipublikasikan. Putusan kasus 2 ini, penulis dapatkan dari buku “Laporan Tahunan Mahkamah Agung” tahun 2013, halaman 251-253. Penulis mengutipnya secara utuh, sebagai berikut:

*“No. Perkara: 1616 K/Pidsus/2013.*

*Terdakwa: A*

*Jenis perkara: Pidana Khusus (korupsi).*

*Majelis Hakim : AA, MA, MS.*

## Pembatasan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Penjatuhan Putusan Pidana dalam RUU KUHAP

*Kaidah Hukum: Pidana maksimum layak dijatuhkan terhadap Terdakwa yang secara aktif memperkarsai pertemuan dan meminta imbalan (fee) memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi.*

*Kasus Posisi dari perkara ini adalah sebagai berikut:*

*Terdakwa A dengan surat dakwaan penuntut umum yang disusun secara alternatif didakwa sebagai berikut:*

**Kesatu** melanggar pasal 12 huruf a jo pasal 18 Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 tahun 2001 jo pasal 64 ayat (1) KUHP, **atau Kedua** melanggar pasal ayat (2) jo pasal 5 ayat (1) huruf a jo pasal 18 Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.20 tahun 2001 jo. pasal 64 ayat (1) KUHP, **atau Ketiga** melanggar pasal 11 jo Pasal 18 Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 tahun 2001 jo pasal 64 ayat (1) KUHP.

*Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Pusat dalam mempertimbangkan dakwaan alternatif tersebut telah memilih dakwaan Ketiga untuk dibuktikan dan terbukti dilanggar oleh Terdakwa sehingga terdakwa dijatuhi pidana penjara selama 4 tahun dan 6 bulan serta pidana denda sebesar Rp.250.000.000., bila denda tidak dibayar akan diganti dengan pidana kurungan selama 6 bulan. Putusan tersebut dikuatkan dalam tingkat banding oleh Pengadilan Tinggi Jakarta. Penuntut Umum dan Terdakwa tidak menerima putusan tersebut dan mengajukan kasasi. Majelis kasasi dalam*



*putusannya menyatakan menolak permohonan kasasi dari terdakwa dan mengabulkan permohonan kasasi dari penuntut umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi, menyatakan terdakwa A telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana korupsi secara berlanjut, menjatuhkan pidana terhadap terdakwa dengan pidana penjara selama 12 tahun dan pidana denda sebesar Rp.500.000.000. dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 8 bulan dan dihukum pula untuk membayar uang pengganti sebesar Rp.12.580.000.000.- dan US\$.2.350.000 subsidiair 5 tahun penjara.*

*Pertimbangan Majelis:*

- 1. Bahwa sesuai fakta-fakta hukum dan alat-alat bukti yang sah berupa keterangan saksi, surat dan petunjuk sebagai anggota DPR RI yang bertugas pada Komisi X selaku Anggota Badan Anggaran telah menerima uang dari PG sebesar Rp. 12.580.000.000.- dan US\$.2.350.000.- secara bertahap berdasarkan bukti pengeluaran kas PG sebagai imbalan (fee) kepada terdakwa terkait upaya menggiring Anggaran Proyek Wisma Atlet Kemenpora dan Proyek Universitas Negeri Kemendiknas.*
- 2. Bahwa meskipun disetujuinya anggaran dalam perkara a quo adalah wewenang Badan Anggaran DPR RI dan Pemerintah, namun sesuai fakta-fakta yang didukung alat-alat bukti yang sah, perbuatan yang dilakukan Terdakwa selaku anggota DPR RI/Anggota Badan Anggaran merupakan salah satu bentuk modus operandi dalam melakukan tindak pidana korupsi yang telah diperiksa dan diputus oleh Pengadilan.*

Pembatasan Kewenangan Mahkamah Agung dalam  
Penjatuhan Putusan Pemidanaan dalam RUU KUHAP

3. *Bahwa sesuai pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas putusan Pengadilan Tingkat pertama yang memilih dakwaan alternatif ketiga untuk dibuktikan, oleh Pengadilan Tinggi dinilai tepat dan benar, oleh karena itu diambil alih dan dijadikan pertimbangan adalah tidak tepat dan keliru.*
4. *Bahwa perbuatan terdakwa bersifat aktif meminta imbalan (fee) kepada MR sebesar 50% pada saat pembahasan Anggaran DPR dilakukan dan sisanya 50% setelah DIPA turun atau disetujui.*
5. *Bahwa terdakwa aktif memprakarsai pertemuan untuk memperkenalkan MR kepada HI, Sekertaris Ditjen Kemnedikbud.*
6. *Bahwa terdakwa ikut mengajukan usulan program kegiatan untuk sejumlah perguruan tinggi yang pada awalnya tidak diajukan oleh Ditjen Dikti Kemendiknas namun kemudian diusulkan sebagai usulan dari Komisi X.*
7. *Bahwa terdakwa beberapa kali memanggil HI dan DS (Kabag Perencanaan dan Penganggaran Ditjen Dikti Kemndiknas) ke kantor DPR RI untuk membahas alokasi anggaran yang akan diusulkan ke Kemendiknas serta mminta HI dan DS memprioritaskan pemberian alokasi anggaran terhadap beberapa Perguruan Tinggi.*
8. *Bahwa terdakwa secara aktif beberapa kali melakukan komunikasi telepon ataupun pesan Blackberry Messenger (BBM) dengan MR tentag tindak lanjut dan perkembangan upaya penggiringan anggaran dan penyerahan imbalan uang (fee) dengan MR.*

9. *Bahwa terdakwa secara aktif melakukan pertemuan baik di gedung DPR RI, di rumah NBSS. Plaza FX Senayan, di Grand Lucky, dan Apartemen Belezza.”*

Namun demikian salah seorang anggota majelis, memberikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa berdasarkan hasil pembuktian dan pengahargaan atas kenyataan yang ada hanya menemukan sejumlah uang yang diterima terdakwa sebesar Rp. 2.500.000.000.- dan US\$ 1.200.000.
2. Bahwa tentang penjatuhan hukuman tambahan berupa pembayaran uang pengganti seperti dimohonkan oleh Penuntut Umum tidak dapat dibenarkan oleh karena *judex facti* tidak salah mempertimbangkan hukuman yang dijatuhkan.

Ada beberapa catatan penulis atas putusan tersebut, sebagai berikut:

1. Dalam putusan tersebut tidak disebutkan apa alasan sehingga putusan *judex facti* dianggap tidak tepat dan keliru oleh majelis. Pengadilan tingkat pertama yang dibenarkan oleh Pengadilan Tinggi memilih dakwaan Alternatif Ketiga, namun hal ini dipandang keliru oleh majelis kasasi, tetapi sayang sekali tidak dijelaskan dimana letak kesalahan tersebut.
2. Bahwa pertimbangan No. 1 sampai dengan 9 semuanya menggambarkan fakta, yang berada diluar jangkauan *judex juris*, karena fakta adalah kewenangan *judex facti*.

## Pembatasan Kewenangan Mahkamah Agung dalam Penjatuhan Putusan Pidana dalam RUU KUHAP

3. Putusan ini dianggap oleh Mahkamah Agung sebagai “*Landmark Decision*”. Apakah Mahkamah Agung menyimpulkan putusan itu sebagai *Landmark Decision* karena melihat “***Pidana maksimum layak dijatuhkan terhadap terdakwa yang secara aktif memperkarsai pertemuan dan meminta imbalan (fee) memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi***”? sebagai suatu kaidah hukum, sehingga layak dipandang sebagai “*landmark decision*”? Apakah hal tersebut merupakan kaidah hukum ataukah sekedar dalil untuk menentukan ukuran hukuman (*straf maat*).

Kedua putusan tersebut di atas dapat dilihat dari dua sisi: *Pertama*: Penjatuhan hukuman yang tinggi oleh MA Agung diharapkan tingkat korupsi menjadi berkurang. *Kedua*: Para terdakwa akan berfikir lebih dalam apabila ia akan menggunakan upaya hukum, karena terdakwa ada “ketakutan” untuk menggunakan haknya (upaya hukum). Hal ini sesungguhnya berbahaya bagi suatu negara hukum, karena orang ke pengadilan adalah untuk mencari keadilan. Kalau ada ketakutan untuk menggunakan upaya banding atau kasasi itu, maka hak keadilan telah direduksi.

### F. Penutup

Dari uraian tersebut di atas, maka pembatasan kewenangan MA dalam penjatuhan putusan pidana dalam rumusan Pasal 250 RKUHAP tersebut dapat dinilai: positif, apabila dimaksudkan untuk mencegah MA bertindak sebagai *judex facti* atau peradilan tingkat III. MA harus dijaga dan tetap dipertahankan sebagai *judex juris*. Dan bersifat negatif, apabila menutup kemungkinan untuk menambah hukuman seorang terdakwa, walaupun pasal yang diterapkan berbeda dengan pasal yang diterapkan oleh *judex facti*, dan pasal itu ancaman hukumannya memang lebih berat. Tetapi apabila ancaman hukuman yang diterapkan oleh Pengadilan Tinggi

Harifin A. Tumpa

sama saja atau lebih rendah dari apa yang akan diterapkan hakim kasasi, maka hukumannya tidak boleh lebih tinggi dari hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim pengadilan tinggi. Dalam hal seperti tersebut, *judex juris* hanya boleh memberikan pertimbangan yang berbeda, untuk menjadi pegangan bagi hakim-hakim yang berada dibawah MA. Hal ini penting untuk menjaga kesatuan hukum (*unified legal opinion*).

Maka berdasarkan pertimbangan tersebut, penulis merekomendasikan Pasal 250 RKUHAP dirumuskan ulang menjadi: “MA dilarang untuk menjatuhkan putusan pembedaan yang lebih berat dari putusan PT, kecuali Mahkamah dapat membuktikan bahwa putusan *judex facti* terdapat kekeliruan/kesalahan dalam menerapkan hukum dalam menerapkan pasal yang didakwakan yang ancamannya lebih berat”.



## **5. KOORDINASI PENYIDIK DAN PENUNTUT UMUM**

# HUBUNGAN ANTARA PENYIDIK DAN PENUNTUT UMUM DALAM RCUHAP

Andi Hamzah<sup>1</sup>

## Abstrak

*Setelah 10 tahun dirumuskan, akhirnya RCUHP diserahkan dan dibahas di DPR. Akan tetapi dalam pembahasan, muncul sejumlah penolakan, diantaranya terhadap dihilangkannya “penyelidikan” dan pembentukan Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) dalam RCUHAP.*

*Hubungan antara Penyidik dan Penuntut Umum, dirumuskan dalam bentuk “penyelidikan” digabung di bawah bab “penyidikan”. Dan untuk mempermudah hubungan, pemberitahuan dimulainya penyidikan dapat dilakukan dengan berbagai sarana komunikasi dengan jaksa zona. Jadi, tidak akan ada lagi perkara mondar-mandir, dan kerjasama antara penyidik dan jaksa/penuntut umum akan terus berlangsung sampai sidang pengadilan. Dan pembentukan HPP, salah satunya ditujukan untuk memenuhi amanah International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). Tulisan ini, akan menjelaskan hubungan antara penyidik dan penuntut umum, serta alasan pembentukan HPP dalam RCUHAP.*

Kata Kunci: Penyidik, Penuntut Umum, Hakim Pemeriksa Pendahuluan

---

<sup>1</sup> Ketua Tim Perumus RCUHAP Periode 1999-2009.



## A. Pendahuluan

Secara global dikenal dua tahap proses pidana, yaitu tahap pemeriksaan pendahuluan dan tahap pemeriksaan sidang. Pemeriksaan pendahuluan terdiri dari tahap penyidikan dan tahap penuntutan. Antara penyidikan dan penuntutan tidak dapat dibuat garis merah, dapat dibedakan, tetapi tidak dapat dipisahkan. Dan antara tahap pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan sidang ada bentuk antara, yaitu *pretrial justice* (hakim prasidang).

Bentuk *pretrial justice*, banyak ragamnya di berbagai negara modern. Di Nederland bernama *Rechter Commissaris*, dan di Perancis bernama *Juge d'instruction*. Dahulu di Jerman terdapat hakim prasidang, bernama *Unschuhungsrichter*, dan di Italia bernama *Giudice Istruttore*, yang kini sudah dihapus. Di Spanyol, hakim prasidang bernama *Juez de instrucción* yang wewenangnya belum dikurangi sampai saat ini. Ada pihak yang menghendaki agar wewenangnya dikurangi dan dipindahkan ke jaksa, tetapi ada yang masih tidak setuju. Sedangkan *Juge d'instruction* di Perancis wewenangnya sudah dikurangi, dan dipindahkan kepada jaksa. Wewenang *Unschuhungsrichter* di Jerman yang dihapus, dipindahkan kepada jaksa juga.

Untuk penahanan, di Italia dibentuk hakim *Giudice per le Indagini Preliminari* (hakim pemeriksa pendahuluan), di Perancis hakim khusus untuk penahanan yang dulu wewenang penahanan ada ditangan *juge d'instruction*, sekarang dibentuk hakim khusus yang namanya *juge deliberteet de la detention* (hakim pembebasan dan penahanan). Pembebasan diletakkan di depan, yang artinya penahanan itu adalah *ultimum remedium*.

Lain di Indonesia, penahanan dijadikan *premium remedium*, karena seakan-akan penahanan itu “panjar hukuman”. Padahal penahanan itu untuk kelancaran pemeriksaan. Jadi, terbalik di Indonesia, terutama KPK, jika sudah selesai pemeriksaan, baru tersangka ditahan (Mis: dalam kasus

## Hubungan antara Penyidik dan Penuntut Umum dalam RKUHAP

Andi Mallarangeng dan Anas Urbaningrum). Mestinya, setelah ada bukti permulaan yang cukup dilakukan penahanan. Setelah selesai pemeriksaan, tersangka boleh di luar tahanan, jika tidak ada tanda-tanda akan melarikan diri, mengulangi perbuatan atau menghilangkan barang bukti.

Dalam rangka penyusunan RKUHAP, semula perubahan yang dilakukan sedikit sekali dari KUHAP sekarang. Namun dengan ratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), yang penuh dengan ketentuan menyangkut perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), terutama tentang upaya paksa penahanan, maka dilakukan perubahan mendasar dalam penyusunan RKUHAP. Menurut ICCPR, pada prinsipnya hakimlah yang melakukan penahanan, setelah terlebih dahulu hakim memeriksa secara singkat tersangka yang dihadapkan secara fisik oleh jaksa bersama dengan polisi (penyidik). Oleh karena itu dalam RKUHAP dibentuk hakim khusus, yang tugasnya untuk melakukan penahanan, yang dinamai “**Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP)**” yang secara kebetulan sama artinya dengan *Giudiceperle Indagini Preliminari* di Italia yang juga baru dibentuk itu.

Setelah dengan susah payah, akhirnya RKUHP diserahkan dan dibahas di DPR. Akan tetapi dalam pembahasan muncul sejumlah protes. Padahal, sebelum dikirim ke DPR, agar nanti di pembahasan di DPR tidak timbul perbedaan pendapat antar unsur Pemerintah sendiri (Kementerian Hukum dan HAM, Jaksa Agung, dan Kapolri), Menteri Hukum dan HAM atas perintah Presiden, meminta para pejabat memberikan paraf di setiap halaman RKUHAP. Dan Menteri Hukum dan HAM, Jaksa Agung dan Kapolri telah membubuhkan paraf dalam RKUHAP halaman demi halaman, sebagai bentuk persetujuan terhadap rancangan. Namun, sangat disayangkan, dalam pembahasan di DPR, oknum POLRI memprotes dihilangkannya “penyelidikan” dalam Rancangan, termasuk keberadaan HPP dalam RKUHAP. Maka tulisan ini,

akan membahas hubungan antara penyidik dan penuntut umum, alasan pembentukan HPP.

## **B. Hubungan Penuntut Umum dan Penyidik**

Hubungan penuntut umum dan penyidik, secara umum diatur dalam Pasal 108 dan 110 KUHAP. Segera dimulainya penyidikan, penyidik memberitahu jaksa dengan surat dimulainya penyidikan. Dengan tidak ditentukannya delik apa saja yang harus diberitahu kepada jaksa melalui surat tersebut, maka dalam praktek sangat menyulitkan penyidik. Apalagi petunjuk yang diberikan oleh jaksa diberikan setelah pemberkasan selesai. Dengan sistem yang disebut “P19” (petunjuk kepada penyidik), sebelum jaksa menyatakan pemeriksaan rampung dan mengeluarkan “P21” maka berkas perkara akan bolak bali antara penyidik dan jaksa. Dan apabila, jaksa mengeluarkan yang disebut “P21” maka artinya perkara sudah diterima dengan baik oleh jaksa. Setelah “P21”, maka dengan sendirinya hubungan antara penyidik dan jaksa selesai.

Tahap *mondar-mandir* perkara tersebut, dinamai oleh perancang KUHAP sebagai “prapenuntutan”. Oleh karena adanya proses perkara *mondar-mandir* antara penyidik dan jaksa, berdasarkan hasil penelitian kejaksaan dalam 10 tahun terakhir, terdapat 550.000 perkara hilang. Atau dalam setahun kurang lebih 50.000 perkara hilang atau dalam sebulan 5.000 perkara hilang. Tentunya kondisi ini sangat merugikan para pencari keadilan (korban). Bukan salah penyidik atau jaksa, namun merupakan kesalahan sistem. Sistem yang dibangun KUHAP ialah wewenang penyidikan sepenuhnya di tangan penyidik (polisi). Seakan-akan kedaulatan penyidikan di tangan polisi yang tidak boleh diganggu gugat. Demikianlah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), yang jumlahnya sekitar 70 (tujuh puluh) instansi dalam melimpahkan perkara ke jaksa harus melalui polri terlebih dahulu. Ketentuan tersebut sangat tidak perlu,

## Hubungan antara Penyidik dan Penuntut Umum dalam RKUHAP

hanya membuang waktu, dan ketentuan melalui polri ini banyak yang tidak dihiraukan.

Di negara lain, semua perkara dari pegawai negeri (sipil) dikirim langsung ke kejaksaan. Kejaksaan menjadi koordinator penyidikan. Di Indonesia, terjadi penyimpangan terhadap ketentuan yang diatur secara global, yaitu perundang-undangan administrasi dengan sanksi pidana yang berat. Sebagai bandingan, di negara lain seperti Nederland, sanksi perundang-undangan administrasi paling tinggi satu tahun kurungan atau denda, karena maksud sanksi pidana dalam perundang-undangan administrasi bukan untuk menghukum orang, tetapi sekedar undang-undang itu ditaati. Oleh karena itu, di Nederland, sanksi pidana delik lingkungan hidup dimasukkan ke dalam *Wetopde Economische Delicten* (WED) agar mendapat “wadah” atau “baju” undang-undang pidana. Dengan demikian, wewenang penyidik pegawai negeri (sipil) **tidak besar** dan **tidak penting**. Jadi, Indonesia telah melenceng jauh dari sistem global, sanksi perundang-undangan administrasi pada umumnya berat, lebih berat daripada sanksi dalam KUHP.

Selain sanksi perundang-undangan administrasi memberikan pidana yang tinggi, disertai pula dengan pidana minimum khusus. Lebih rumit lagi, ada rumusan delik dan sanksi perundang-undangan administrasi tumpang tindih satu sama lain. Misalnya, ketentuan tentang larangan membuka lahan dengan cara membakar dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h jo. Pasal 108 UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, tumpang tindih dengan Pasal 48 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, yang mengancam pidana juga perbuatan sengaja membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar. Jadi, mestinya bukan UU Lingkungan Hidup yang diterapkan sebagai *legi generalis*, tetapi UU Perkebunan sebagai *lex specialis* menyangkut lingkungan hidup juga secara mikro. Anehnya, UU Lingkungan Hidup 2009 belakangan, dari UU Perkebunan 2004.

Mestinya, legislator harus tahu, bahwa pembakaran lahan sudah diatur dalam UU Perkebunan. Petunjuk semacam ini memang harus diberikan oleh jaksa yang mestinya mengetahui hukum pidana, yang di Netherlands ada jaksa khusus lingkungan hidup.

Untuk mempermudah hubungan penyidik dan jaksa, maka dalam RKUHAP dan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) pelaksanaannya, diatur bahwa pemberitahuan dimulainya penyidikan tidak perlu dengan surat. Bisa dengan telepon, sms, e-mail, atau dengan lisan pada saat dimulainya penyidikan dan langsung diberi petunjuk saat itu juga. Untuk lebih mempermudah lagi komunikasi antara penyidik dan jaksa, maka dalam RPP, diatur “jaksa khusus”, yaitu “jaksa zona”, yang langsung menerima telepon, sms, email dst, dan memberi petunjuk. Pada setiap kejaksaan ada “jaksa zona”, misalnya, pada Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan, akan ada jaksa zona Kebayoran Baru, yang semua kasus yang terjadi di Kebayoran Baru diberitahu kepada jaksa zona itu. Untuk mencegah jangan terjadi kolusi antara penyidik dan jaksa zona, maka setiap satu tahun jaksa zona itu diputar.

Semua proses tersebut, terjadi sebelum pemberkasan. Jadi, tidak akan ada lagi perkara *mondar-mandir*, tidak ada “P19” dan tidak ada “P21”. Kerjasama antara penyidik dan jaksa/penuntut umum berlangsung terus sampai sidang pengadilan, karena dianut sistem *semi adversarial* dalam RKUHAP. Dalam sistem ini, kedua pihak penuntut umum dan penasihat hukum/terdakwa dapat menambah saksi atau alat bukti baru sementara sidang berlangsung. Dengan demikian, penuntut umum dapat meminta penyidik menambah penyidikan berupa saksi baru untuk meng-*counter* saksi baru yang diajukan penasihat hukum/terdakwa. Di Perancis tidak ada jaksa zona, tetapi ada jaksa piket di kantor menunggu telepon dimulainya penyidikan dan memberi petunjuk langsung.

Untuk melaksanakan kerjasama tersebut, diperlukan jaksa yang pengetahuan hukum pidananya sempurna, terutama untuk jaksa zona.

## Hubungan antara Penyidik dan Penuntut Umum dalam RKUHAP

Untuk mengantisipasi pemberlakuan KUHAP baru, sejak Jaksa Agung Hendarman Supanji, telah diperketat penerimaan jaksa baru dan pendidikannya pun ditingkatkan. Bahkan untuk jaksa zona akan dipersiapkan jaksa dengan pendidikan paling kurang S-2 pidana. Hasilnya, menurut penilaian *Departement of Justice* Amerika Serikat, pendidikan Jaksa Indonesia untuk 2010-2011, dinilai terbaik di Asia Pasifik, sehingga Jakarta terpilih menjadi tempat pertemuan Jaksa Agung se-Asia Pasifik.

Tentang wewenang penyidikan pada kejaksaan, ada empat kelompok pengaturan, yaitu sebagai berikut :

1. Kelompok pertama, jaksa berwenang menyidik dan mensupervisi penyidikan. Pengaturan ini dianut oleh hampir seluruh Uni Eropa kecuali Malta. Di Nderland, misalnya, berdasarkan Pasal 141 Sv (KUHAP Belanda) yang **dibebani** penyidikan ialah pertama *Officier van Justitie* (Jaksa), kedua polisi Negara, dst. Oleh karena KUHAP Belanda berbicara mengenai “beban” bukan “wewenang”, maka pada umumnya jaksa Belanda tidak melakukan penyidikan sehari-hari karena sudah mensupervisi penyidikan. Termasuk kelompok pertama ini ialah Jepang dan Korea Selatan. Jepang benar-benar melakukan penyidikan. Jaksa Jepang menyidik 1% perkara dan polisi 99%. Yang disidik oleh jaksa Jepang umumnya menyangkut pejabat, ketua, dan sekjen partai. Jaksa Cili juga melakukan penyidikan, bahkan laporan terjadinya delik diajukan kepada jaksa yang selanjutnya meneruskan kepada polisi.
2. Kelompok kedua, jaksa menyidik delik tertentu atau subyek tertentu. Termasuk kelompok ini Federasi Rusia (KUHAP 2004), Georgia (KUHAP 2013), dan RRC. Di Rusia ditentukan beberapa pasal dalam KUHP yang jaksa dapat menyidik, termasuk kejahatan terhadap ketertiban umum, delik dilakukan oleh pegawai sipil militer, delik terjadi di wilayah militer, orang yang sedang latihan

militer dst. Begitu pula dengan Georgia, jika presiden atau gubernur bank sentral melakukan delik, maka jaksa adalah penyidikannya. Di RRC, jika delik penyalahgunaan wewenang (korupsi), penyiksaan pada saat interogasi, maka jaksa penyidikannya.

3. Kelompok ketiga, jaksa tidak menyidik tetapi mensupervisi penyidikan, yaitu England dan Wales.
4. Kelompok keempat, jaksa tidak menyidik dan tidak mensupervisi penyidikan, yaitu Malta.

RKUHAP ini disusun dengan dua motto, tidak akan terseret dari **kepentingan sektoral** dan semua pejabat **dianggap jujur**. Masalah kejujuran dan integritas pejabat negara terpulang kepada instansi masing-masing mulai dari rekrutmen sampai pada penjenjangan karier. RKUHAP disusun untuk masa depan bukan untuk kita sekarang, disusun untuk nusa dan bangsa bukan untuk kepentingan golongan tertentu. Ini merupakan kodifikasi bukan undang-undang biasa. Berlaku bagi semua orang yang ada di Indonesia, termasuk orang asing, bahkan berlaku ke seluruh dunia dalam delik tertentu seperti pemalsuan uang, terorisme, atau pelanggaran HAM.

Ada praktek buruk di Indonesia, yaitu seseorang “ditetapkan” sebagai tersangka, yang jelas bertentangan dengan asas *presumption of innocence* (Inggris), *presumptive van on schuldig* (Belanda), *presumption des innocence* (Prancis). Orang diperiksa sebagai tersangka tanpa diberi “cap” dengan “penetapan” sebagai tersangka. Kebiasaan buruk lain, ialah para penyidik (kejaksaan, kepolisian dan KPK) sering memberi komentar bahkan konferensi pers mengenai perkembangan penyidikan, yang juga bertentangan dengan *presumption of innocence* dan memberi kesempatan kepada tersangka menghilangkan barang bukti dan alat bukti.

## Hubungan antara Penyidik dan Penuntut Umum dalam RKUHAP

Dihilangkannya “penyelidikan” dalam Rancangan, padahal “penyelidikan” digabung di bawah Bab “penyidikan”. Maksudnya, tidak ada “jembatan” antara penyelidikan dan penyidikan. Memang ada penyimpangan praktek peradilan di Indonesia, ada jembatan antara penyelidikan dan penyidikan, sehingga ada praktek mengumumkan bahwa tahap penyelidikan sudah selesai dan ditingkatkan menjadi penyidikan dan “menetapkan” tersangka. Praktek ini adagium melanggar peraduga tak bersalah. Tidak boleh ada “penetapan” seseorang tersangka, apalagi melalui konferensi pers.

KUHP (*Code Penal*) Prancis mengancam pidana orang yang menjelaskan perkembangan penyidikan. Demikianlah sehingga penyidikan dan penyidikan dalam Rancangan menyatu dalam satu bab. Tentulah memang sulit jika Rancangan KUHAP dibaca memakai “kaca mata” KUHAP sekarang. Dalam semua KUHAP di dunia, tidak ada yang memisahkan tahap penyelidikan dan penyidikan, semua menyatu di bawah bab “*investigation*”.

### C. Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP)

Masalah lain yang terus dipersoalkan ialah adanya lembaga “**Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP)**”, yang di negara lain disebut *pre trial justice*. Di dalam KUHAP sekarang, sudah ada lembaga bernama hakim praperadilan. Perbedaannya adalah: *pertama* HPP terlepas dari organisasi pengadilan negeri, berdiri sendiri di bawah kontrol pengadilan tinggi; *kedua*, HPP yang berwenang melakukan penahanan, dan pemeriksaan fisik tersangka sebelum menandatangani surat penahanan. Kewenangan tersebut sesuai dengan Pasal 9 *International Covenant on Civil and Political Rights* yang sudah diratifikasi Indonesia.

Jika tidak diciptakan lembaga HPP, maka harus ada hakim piket selama dua puluh empat jam bergiliran selama seminggu untuk



Andi Hamzah

menandatangani surat perintah penahanan itu, mekanisme ini dilakukan oleh Thailand. Alasan yang mengatakan, bahwa tidak ada hakim pengadilan negeri mau menjadi hakim pendahuluan, dapat dihilangkan jika persyaratan menjadi ketua pengadilan negeri harus melalui atau pernah menjadi HPP yang sudah terlatih memeriksa fisik tersangka dan membuat pertimbangan lisan tentang sahnya dan perlu atau tidaknya penahanan.

Menyangkut anggaran, ada tenggang waktu dua tahun setelah KUHAP berlaku untuk pembentukan HPP. Selama belum terbentuk, maka wakil ketua pengadilan negeri menjalankan tugas sebagai HPP. Tidak perlu dirisaukan tentang kantor, yang dibutuhkan hanya dua, satu ruang untuk HPP, dimana ia memeriksa dan menandatangani surat perintah penahanan, dan satu ruangan untuk panitera dan pegawainya. Karena sistem HPP, sebenarnya adalah sistem jempot bola.

Selanjutnya dengan alasan bahwa hakim komisaris (*rechtercommissaris*) telah dihapus di beberapa negara, seperti Jerman dan Italia. Justru karena itu, yang dibentuk bukan hakim komisaris dalam versi Belanda, Prancis, dan Spanyol, yang dalam bahasa Inggris *investigation judge*, tetapi “Hakim Pemeriksa Pendahuluan”, yang kebetulan namanya sama dengan *Giudice perleindagini preliminari* (terjemahannya *Hakim Pemeriksa Pendahulaun*) di Italia. HPP dalam RKUHAP ini sama sekali tidak dapat disebut *Investigation Judge* seperti Belanda, Prancis, dan Spanyol, karena tidak memimpin penyidikan. Tugas utama HPP ialah menandatangani surat perintah penahanan sesuai dengan Pasal 9 ICCPR, sama dengan Perancis yang membentuk lembaga baru namanya *juge de liberteet de la detention* (Hakim Pembebasan dan Penahanan).

#### **D. Penutup**

Tim Penyusun RKUHAP telah bekerja keras selama 10 tahun (1999-2009), berdasarkan pengalaman empiris penegakan hukum di Indonesia dan studi banding ke negara-negara lain. Untuk hubungan penyidik dan jaksa dalam RKUHAP, terkait erat dengan isu hapusnya penyelidikan dan hakim pemeriksa pendahuluan.

Sesungguhnya dalam RKUHAP “penyelidikan” tidak dihilangkan, melainkan digabung di bawah Bab “penyidikan”. Hal ini ditujukan agar tidak ada “jembatan” antara penyelidikan dan penyidikan, sehingga praktek mengumumkan peningkatan penyelidikan ke penyidikan dan “menetapkan” tersangka melalui konferensi pers dapat dihentikan. Dan untuk mempermudah hubungan penyidik dan jaksa, dalam RKUHAP, pemberitahuan dimulainya penyidikan dapat dilakukan dengan berbagai sarana komunikasi dengan jaksa zona. Jadi, tidak akan ada lagi perkara mondar-mandir, tidak ada “P19” dan tidak ada “P21”. Kerjasama antara penyidik dan jaksa/penuntut umum akan terus berlangsung sampai sidang pengadilan.

Dan pembentukan HPP dalam RKUHAP ditujukan salah satunya untuk menyesuaikan hukum acara pidana Indonesia dengan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang sudah diratifikasi, yaitu penahanan harus berdasarkan penetapan pengadilan, dan tersangka harus segera dihadapkan ke persidangan.





## **6. JALUR KHUSUS DALAM RUU KUHP**

# PENINGKATAN EFISIENSI PERADILAN MELALUI MEKANISME JALUR KHUSUS DALAM RUU KUHAP

Choky R. Ramadhan<sup>1</sup>

## Abstrak

*Asas sederhana, cepat, dan biaya ringan adalah asas peradilan yang paling mendasar dari pelaksanaan dan pelayanan administrasi peradilan yang mengarah pada prinsip dan asas efektif dan efisien. Tim perumus RUU KUHAP telah menawarkan beberapa prosedur yang bertujuan untuk mempersingkat dan mempercepat prosedur beracara, diantaranya mekanisme jalur khusus bagi terdakwa yang mengakui kesalahannya. Jalur khusus dalam RUU KUHAP ini terinspirasi dari plea bargaining dalam sistem peradilan pidana di Amerika Serikat, yang dinilai akan membuat prosedur beracara menjadi lebih efisien. Tulisan ini akan membahas jalur khusus dalam RUU KUHAP sebagai sebuah mekanisme baru yang ditawarkan. Tulisan akan terlebih dahulu menyajikan alasan pentingnya efisiensi penanganan perkara, dengan mengurai beban perkara dalam sistem peradilan pidana kita dan kemampuan aparat penegak hukum dalam menyelesaikannya. Selanjutnya, perbandingan plea bargaining dan jalur khusus, dan terakhir rekomendasi perbaikan mekanisme jalur khusus dalam RUU KUHAP.*

Kata Kunci: RUU KUHAP, Jalur Khusus, *Plea Bargaining*

---

<sup>1</sup> Koordinator Badan Pekerja Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia (MaPPI FHUI).

## A. Pendahuluan

Tingginya beban perkara membuat aparat penegak hukum harus bekerja ekstra dalam menjalankan tugasnya. Sayangnya, anggaran negara yang terbatas tidak dapat mendukung seluruh kebutuhan mereka dalam menjalankan tugasnya. Tawaran penyelesaian misalnya, dengan penambahan jumlah personel adalah hal yang harus dilakukan. Namun, penambahan jumlah personel juga akan membebani anggaran negara dalam jangka panjang. Dan walaupun tetap merekrut dengan kompensasi yang kurang layak, maka Aparat Penegak Hukum (APH) akan selalu mengeluh kurangnya penghasilan sebagai justifikasi praktik korupsi.<sup>2</sup> Selain penawaran penambahan jumlah personel APH, yang tak kalah penting adalah membahas prosedur beracara yang lebih efisien agar prinsip peradilan yang “cepat, sederhana, dan biaya ringan” dapat terwujud.

Tim perumus RUU KUHAP telah mencantumkan beberapa prosedur yang bertujuan untuk mempersingkat dan mempercepat prosedur beracara, yaitu: penghentian penuntutan demi kepentingan umum dan/atau alasan tertentu,<sup>3</sup> dimana Kejaksaan dapat menghentikan penuntutan perkara yang bersifat ringan<sup>4</sup> dan memprioritaskan penuntutan perkara yang sulit pembuktiannya. Selain prosedur penghentian penuntutan, prosedur lain yang ditawarkan adalah jalur khusus, yaitu

---

<sup>2</sup> Amril Rigo, mewakili Kejaksaan Tinggi Riau, menyampaikan keluhan tersebut dalam acara diskusi yang diselenggarakan *Riau Corruption Trial*, lihat <http://rct.or.id/index.php/berita/115-amril-kejati-riau-bantu-kami-berantas-korupsi-di-riau>, diakses 28 Mei 2014.

<sup>3</sup> Pasal 42 ayat (2) RUU KUHAP.

<sup>4</sup> Selain itu, Kejaksaan dapat menghentikan penuntutan terhadap perkara yang diancam pidana penjara dibawah 4 tahun atau pidana denda, umur tersangkanya lebih dari 70 tahun, atau kerugiannya telah diganti. Lihat Pasal 42 ayat (3) RUU KUHAP.

## Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHAP

prosedur untuk mempercepat dan mempersingkat prosedur beracara bagi terdakwa yang mengakui kesalahannya.

Jalur khusus dalam RUU KUHAP terinspirasi dari *plea bargaining* di Amerika Serikat yang dinilai akan membuat prosedur beracara menjadi lebih efisien. Efisiensi akan tercapai karena jalur khusus memberikan kewenangan kepada penegak hukum mempersingkat prosedur beracara di pengadilan. Selain itu, jalur khusus disidangkan oleh hakim tunggal, sehingga hakim lainnya dapat menyelesaikan perkara lainnya. Namun, ketentuan jalur khusus dalam RUU KUHAP masih perlu disempurnakan terutama prosedur beracara pada tahap awal, ketentuan hukuman, dan alat bukti.

Tulisan ini akan secara khusus membahas mekanisme jalur khusus dalam RUU KUHAP. Pada bagian awal, akan dibahas kebutuhan efisiensi dalam sistem peradilan pidana berdasarkan tunggakan perkara di pengadilan tingkat pertama dan minimnya anggaran penanganan perkara pidana di Kejaksaan. Kemudian, tulisan membandingkan jalur khusus di RUU KUHAP dan *plea bargaining* di Amerika Serikat, dan pembahasan mengenai ambiguitas jalur khusus dalam RUU KUHAP. Dan pada bagian akhir, tulisan ini akan memberikan usulan-usulan penyempurnaan mekanisme jalur khusus dalam pembahasan RUU KUHAP di parlemen.

### **B. Kebutuhan Efisiensi Peradilan**

Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman mengamanatkan, bahwa peradilan di Indonesia dilaksanakan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan.<sup>5</sup> Dalam penjelasannya, “sederhana” ialah “pemeriksaan dan

---

<sup>5</sup> Pasal 2 ayat (4) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.



penyelesaian perkara dilakukan dengan cara efisien dan efektif”.<sup>6</sup> Oleh karenanya, kebutuhan, keinginan dan tujuan efisiensi peradilan sebenarnya telah disampaikan secara nyata dalam undang-undang.

Kebutuhan efisiensi peradilan didukung pula dengan semakin menumpuknya tunggakan perkara di Pengadilan tingkat pertama dan keterbatasan anggaran perkara penanganan pidana umum di Kejaksaan. Untuk tiga tahun terakhir, yakni 2011-2013, dapat dilihat sebagai berikut:

*Pertama*, tunggakan perkara pidana yang disidangkan dengan acara pemeriksaan biasa (pidana biasa) di pengadilan tingkat pertama mengalami kenaikan tiap tahunnya. Pada tahun 2011, pengadilan tingkat pertama seluruh Indonesia tidak dapat menyelesaikan perkara pidana biasa sebanyak 30.697 kasus.<sup>7</sup> Angka tersebut meningkat drastis pada tahun 2012 yakni mencapai 51.874 kasus. Dan pada tahun 2013, kenaikan tunggakan perkara tidak dapat dihindari lagi hingga mencapai 67.196 kasus.<sup>8</sup> Hal ini dapat dilihat dalam tabel berikut:

---

<sup>6</sup> Penjelasan Pasal 2 ayat (4) UU No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>7</sup> Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung Indonesia, *Data Perkara Pidana Seluruh Pengadilan Negeri Dalam Daerah Hukum Pengadilan Tinggi di Indonesia Tahun 2011*, [http://www.badilum.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=524:data-perkara-pidana-seluruh-pengadilan-negeri-dalam-daerah-hukum-pengadilan-tinggi-di-indonesia-tahun-2010&catid=23:statistik-perkara-pidana&Itemid=156](http://www.badilum.info/index.php?option=com_content&view=article&id=524:data-perkara-pidana-seluruh-pengadilan-negeri-dalam-daerah-hukum-pengadilan-tinggi-di-indonesia-tahun-2010&catid=23:statistik-perkara-pidana&Itemid=156), diakses 13 Februari 2014.

<sup>8</sup> Mahkamah Agung RI, *Laporan Tahunan Mahkamah Agung RI Tahun 2013*, <https://www.mahkamahagung.go.id/images/LTMARI-2013.pdf>, diakses 24 Maret 2014, hlm 60-61.

Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui  
Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHAP

**Tabel 1 - Tunggakan Perkara Pidana Biasa  
di Pengadilan Tingkat Pertama**



Pilihan penyelesaian tunggakan perkara dengan menambah jumlah hakim seringkali dijadikan pilihan pamungkas, padahal pilihan tersebut akan menambah beban anggaran negara. Pilihan lain adalah dengan memperbaiki sisi manajerial, yaitu penempatan hakim sesuai beban perkara. Saat ini persebaran atau penempatan hakim seringkali tidak disesuaikan dengan kebutuhan pengadilan. Sehingga, terdapat pengadilan dimana tingkat penanganan perkaranya sangat tinggi tapi memiliki sedikit hakim yang menyidangkan perkara.<sup>9</sup>

*Kedua*, keterbatasan anggaran penanganan perkara di Kejaksaan membuat penuntutan menjadi tidak maksimal. Sistem penganggaran di Kejaksaan dilakukan berdasarkan target perkara yang akan dituntut tiap tahunnya. Dalam laporan tahunan Kejaksaan RI 2011, Kejaksaan menganggarkan 10.100 kasus tidak pidana umum (pidum) yang akan

---

<sup>9</sup> Wawancara Dian Rosita dengan bantuan Anugerah Rizki Akbari, peneliti MaPPI FHUI.

dituntut.<sup>10</sup> Uniknya, Kejaksaan dapat menuntut sebanyak 96.488 kasus atau 955.32% dari anggaran yang tersedia.<sup>11</sup> Fakta ini perlu dikritisi untuk memperjelas sumber pendanaan 86.388 perkara yang tidak dianggarkan. Metode penganggaran seperti ini memang tidak ideal karena sulit untuk memprediksi perkara pidana yang akan ditangani. Namun, jika penganggaran dilakukan mengikuti banyaknya perkara maka akan membebani anggaran Negara pula.

Untuk mengatasinya, Kejaksaan kemudian menambah jumlah perkara yang dianggarkan. Hal ini dapat dilihat di laporan tahunan Kejaksaan tahun 2012, Kejaksaan menaikkan jumlah perkara yang ditangani menjadi 112.422 perkara, 102.322 lebih banyak dari perkara yang dianggarkan pada tahun 2011 (lihat tabel 2). Namun, menaikkan anggaran penuntutan tentunya juga akan menambah beban negara. Oleh karena keterbatasan anggaran negara, Kejaksaan menyiasatinya dengan mengurangi besaran anggaran per perkara. Jika pada tahun 2011, diberikan Rp. 29,5 juta per perkara, maka pada tahun 2012 berkurang menjadi Rp. 5.8 juta per perkara,<sup>12</sup> dan kembali mengalami pengurangan menjadi Rp. 3.3 juta pada tahun 2013 (tabel 3).<sup>13</sup> Akibatnya, sejumlah jaksa mengeluhkan besaran anggaran yang tidak mencukupi untuk

---

<sup>10</sup> Kejaksaan Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Kejaksaan 2011*, <http://www.kejaksaan.go.id/upldoc/laptah/2011-Laporan%20Tahunan%20Kejaksaan%20RI-id.pdf>, diakses 18 Februari 2014.

<sup>11</sup> Kejaksaan Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Kejaksaan 2012*, <http://kejaksaan.go.id/upldoc/laptah/laptah2012.pdf>, diakses 18 Februari 2014.

<sup>12</sup> Komisi Kejaksaan *Laporan Penelitian Biaya Penanganan Perkara Pidana Umum Kejaksaan*, laporan tidak terpublikasi, 2013, hlm. 10.

<sup>13</sup> *Ibid.*

## Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHAP

menyelesaikan suatu perkara,<sup>14</sup> terutama di wilayah-wilayah terpencil yang membutuhkan biaya transportasi yang besar.<sup>15</sup>

**Tabel 2 - Alokasi Penuntutan Perkara**



**Tabel 3 - Biaya Penuntutan Perkara**



<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Sebagai ilustrasi, jaksa di pelosok terkadang membutuhkan transportasi udara dan laut yang sangat tinggi biayanya oleh karena faktor geografis.

Oleh karena keterbatasan anggaran dan sumber daya lainnya, aparat penegak hukum kemudian cenderung tidak mematuhi hukum acara, dengan tujuan untuk menyelesaikan kasus lebih cepat. Misalnya, kasus pencurian yang disidang selama 10 menit, mulai dari pembacaan surat dakwaan hingga putusan, meski jaksa menuntutnya dengan acara pemeriksaan biasa.<sup>16</sup> Selain itu, pemerasan oleh aparat penegak hukum juga menjadi salah satu masalah yang dikeluhkan masyarakat.<sup>17</sup> Keresahan itu dapat dilihat dari *Global Corruption Barometer 2013* yang menempatkan kejaksan dan pengadilan sebagai institusi kedua terkorp setelah Polri.<sup>18</sup> Pihak Kejaksaan sendiri mengakui bahwa minimnya anggaran penanganan perkara menjadi salah satu penyebab praktik korupsi.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Anton Setiawan, *MaPPI Laporkan 307 Pelanggaran Hakim ke KY*, 15 Desember 2011, <http://www.jurnas.com/news/47979>, diakses 18 Februari 2012.

<sup>17</sup> Kasus Jaksa melakukan pemerasan dapat dilihat di Muhammad Nur Abdurrahman, *Dilaporkan Memeras Terdakwa, 10 Jaksa Kejati Sulsel Diperiksa Jamwas*, 24 Februari 2010, <http://news.detik.com/read/2010/02/24/154342/1306066/10/dilaporkan-memeras-terdakwa-10-jaksa-kejati-sulsel-diperiksa-jamwas>, JPNN, *Kejagung Periksa Jaksa Pemeras Rp. 10 Miliar*, 11 Februari, 2014, <http://www.jpnn.com/read/2014/02/11/215895/Kejagung-Periksa-Jaksa-Pemer-Rp-10-Miliar->, Hukum Online, *Usai Divonis, Jaksa Pemeras "Bernyanyi"*, 12 Februari 2013, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt511a0cb289db6/usai-divonis--jaksa-pemer-bernyanyi>, diakses 24 Maret 2014.

<sup>18</sup> Rahmat Fiansyah, *KPK Dongkrak Indeks Persepsi Korupsi Indonesia*, 3 Desember 2013, <http://nasional.kompas.com/read/2013/12/03/1934297/KPK.Dongkrak.Indeks.Persepsi.Korupsi.Indonesia>, diakses 24 Maret 2014, dan Transparency International, *Global Corruption Barometer 2013*, [http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013\\_globalcorruptionbarometer\\_en?e=2496456/3903358#search](http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_globalcorruptionbarometer_en?e=2496456/3903358#search), diakses 24 Maret 2014 .

<sup>19</sup> Muhammad Agung Riyadi, *Mental Korup, Jaksa Belum Reformis*, <http://www.gresnews.com/berita/hukum/10282012-mental-korup-jaksa-belum-reformis/>, diakses 28 Mei 2014.

## Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHAP

Berdasarkan uraian diatas, maka tidak mengherankan kita melihat tumpukan perkara di Mahkamah Agung (MA). Dan terbatasnya anggaran membuat hakim atau jaksa tidak dapat melaksanakan tugasnya secara optimal dan profesional. Permasalahan tersebut memang tidak serta merta disebabkan oleh rumitnya proses beracara, tapi juga terdapat faktor lain seperti pengelolaan anggaran di Kejaksaan atau sumber daya manusia di MA. Oleh karenanya perubahan manajerial di tiap-tiap institusi yang menjadi lingkup reformasi birokrasi tetap perlu dilakukan, selain perubahan dalam hukum acaranya.

Pilihan berupa penyederhanaan dan percepatan prosedur beracara perlu dibahas dan dirumuskan oleh pemangku kebijakan sistem peradilan pidana. Membentuk hukum acara yang efisien masih jarang didiskusikan di Indonesia. Diskusi terkait hukum acara masih seputar perlindungan HAM atau anti-korupsi. Mendiskusikan isu HAM dan peradilan yang efisien menjadi sangat penting dan mendesak untuk dilakukan. Karena isu efisiensi dan HAM berpotensi saling bertentangan satu sama lain. Pengalaman tersebut terjadi di Taiwan, yang terlalu berfokus pada efisiensi sehingga mengakibatkan tidak seimbangnya “pertarungan” antara penuntut umum dengan terdakwa atau pengacaranya.<sup>20</sup> Ketidakseimbangan ini mengakibatkan sistem adversarial yang didorong untuk lebih melindungi HAM terdakwa tidak tercapai maksimal.<sup>21</sup> Dengan dimulainya pembahasan keduanya (efisiensi dan HAM), Indonesia dapat mencari jalan keluar terbaik dalam merumuskan KUHAP yang tidak hanya berfokus pada salah satu isu.

---

<sup>20</sup> Margaret K. Lewis, *Taiwan's New Adversarial System and the Overlooked Challenge of Efficiency-Driven Reforms*, 49 Va. J. Intl. L. 651 (2009)

<sup>21</sup> *Ibid.*

### C. Jalur Khusus Dalam RUU KUHAP

Tim perumus RUU KUHAP telah melakukan studi perbandingan hukum acara pidana dari beberapa negara seperti Italia, Rusia, Belanda, Perancis dan Amerika Serikat.<sup>22</sup> Namun, tidak dapat dipungkiri *plea bargaining* AS menginspirasi tim perumus dalam merumuskan jalur khusus di RUU KUHAP. Tim perumus menjelaskan jalur khusus dengan sub-judul "*plea bargaining*" dalam naskah akademik RUU KUHAP.<sup>23</sup> Menurut Robert Strang, pengaturan *plea bargaining* dalam RUU KUHAP ditambahkan setelah tim perumus melakukan studi banding ke Amerika Serikat.<sup>24</sup> 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")*<sup>25</sup> sebagai bagian dari misinya untuk memperkuat sistem peradilan pidana di luar Amerika Serikat.<sup>26</sup>

Pengaturan *plea bargaining* di AS berbeda dengan jalur khusus dalam RUU KUHAP. Perbedaan paling nyata ialah tidak adanya tawar-menawar dakwaan dan hukuman antara jaksa dengan terdakwa atau pengacaranya. Perbedaan inilah yang membuat jalur khusus dalam RUU KUHAP kurang tepat jika disebut sebagai *plea bargaining*. Meminjam istilah Graham Hughes, jalur khusus dalam RUU KUHAP lebih tepat

---

<sup>22</sup> Naskah Akademik RUU KUHAP, 19 November 2011.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 2010.

<sup>26</sup> The United States Department of Justice, "*Our Mission*", <http://www.justice.gov/criminal/opdat/about/mission.html>, diakses 3 Maret 2014.

## Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHAP

disebut “*pleas without bargains*”<sup>27</sup> atau “pengakuan bersalah tanpa negosiasi”.

### 1. Karakteristik *Plea Bargaining*

*Plea Bargaining* telah memiliki akar sejarah sejak abad ke 18 di Inggris<sup>28</sup> dan abad ke-19 di Amerika Serikat (AS).<sup>29</sup> Namun, pada saat itu yang berkembang bukanlah *plea bargaining* melainkan *guilty pleas* atau pengakuan bersalah.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> *Plea Bargaining* baru mendapat

---

<sup>27</sup> Graham Hughes, *Pleas Without Bargains*, 33 Rutgers L. Rev. 753 (1980-1981).

<sup>28</sup> Albert W. Alschuler, *Plea Bargaining and Its History*, 79 Colum. L. Rev. 1 (1979), hlm. 9.

<sup>29</sup> Wayne R. LaFavea, et.al., *Criminal Procedure*, 5 Crim. Proc. § 21.1(b) (3d ed.).

<sup>30</sup> Alschuler, *Op.Cit.*

<sup>31</sup> George Fisher, *Plea Bargaining's Triumph*, 109 Yale L.J. 857 (2000), hlm. 1041.



pengakuan secara hukum pada tahun 1970 ketika pengadilan memutuskan kasus *Brady v.s United States*.<sup>32</sup>

*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”.<sup>33</sup>. Praktiknya, jaksa dan terdakwa melakukan negosiasi atau tawar-menawar setidaknya dalam tiga bentuk, diantaranya:<sup>34</sup>

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.

Negosiasi tersebut dapat dilakukan melalui telepon, di kantor kejaksaan, atau di ruang sidang.<sup>35</sup> Namun, negosiasi keduanya dilakukan tanpa keterlibatan hakim.<sup>36</sup> Kesepakatan antar keduanya dapat berupa jaksa: 1) tidak mendakwa atau mendakwa lebih ringan tindak pidana

---

<sup>32</sup> Jenia I. Turner, *Plea Bargaining Across Borders*, (New York: Aspen, 2009), hlm. 10.

<sup>33</sup> *Black's Law Dictionary* (9th ed. 2009), diakses melalui <http://www.westlaw.com> pada 2 Maret 2014, terjemahan bebas penulis.

<sup>34</sup> Regina Rauxloh, *Plea Bargaining in National and International Law*, (London: Routledge, 2012), hlm. 25-26.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

<sup>36</sup> Fed. R. Crim. Proc. 11 (c) (1) (C).

## Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHAP

kepada terdakwa; 2) merekomendasikan hakim hukuman yang akan dijatuhkan; 3) sepakat dengan terdakwa untuk penjatuhan hukuman tertentu.<sup>37</sup> Namun, hakim tidak terikat untuk menjatuhkan putusan sesuai dengan kesepakatan antara jaksa dengan terdakwa atau pengacaranya.<sup>38</sup>

Di Amerika Serikat, *plea bargaining* dapat menyelesaikan perkara lebih banyak. Prosedur ini mendorong aparat penegak menyelesaikan 97% perkara pidana pemerintah pusat dan 94% perkara pidana pemerintah negara bagian.<sup>39</sup> Efisiensi yang dihasilkan dari *plea bargaining* menjadi inspirasi ahli hukum dan anggota parlemen di berbagai negara.<sup>40</sup> Negara-negara *civil law* seperti Italia,<sup>41</sup> Rusia,<sup>42</sup> atau negara di Asia seperti Taiwan<sup>43</sup> telah mengatur ketentuan mengenai *plea bargaining* dalam hukum acara pidananya. Terlebih lagi, dukungan pemerintah Amerika Serikat dalam “mengekspor” hukum acara

---

<sup>37</sup> Fed. R. Crim. Proc 11 (c) (1) (A) (B) (C).

<sup>38</sup> Fed. R. Crim. Proc 11 (c) (3) (A).

<sup>39</sup> *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>).

<sup>40</sup> Cynthia Alkon, *Plea Bargaining As A Legal Transplant: A Good Idea for Troubled Criminal Justice Systems?*, 19 *Transnatl. L. & Contemp. Probs.* 355 (2010).

<sup>41</sup> William T. Pizzi & Mariangela Montagna, *The Battle to Establish an Adversarial Trial System in Italy*, 25 *Mich. J. Intl. L.* 429 (2004), hlm. 438.

<sup>42</sup> Inga Markovits, *Exporting Law Reform-but Will It Travel?*, 37 *Cornell Intl. L.J.* 95 (2004), hlm. 109.

<sup>43</sup> Margaret K. Lewis, *Taiwan's New Adversarial System and the Overlooked Challenge of Efficiency-Driven Reforms*, 49 *Va. J. Intl. L.* 651 (2009), hlm. 672.

pidananya menjadi katalis penyebaran konsep *plea bargaining* ke negara lainnya.<sup>44</sup>

## 2. Karakteristik Jalur Khusus

Jalur khusus dalam RUU KUHAP hanya diatur dalam satu pasal, yaitu pasal 199 RUU KUHAP, yang berbunyi sebagai berikut:

### *Bagian Keenam*

#### *Jalur Khusus*

##### *Pasal 199*

- (1) *Pada saat penuntut umum membacakan surat dakwaan, terdakwa mengakui semua perbuatan yang didakwakan dan mengaku bersalah melakukan tindak pidana yang ancaman pidana yang didakwakan tidak lebih dari 7 (tujuh) tahun, penuntut umum dapat melimpahkan perkara ke sidang acara pemeriksaan singkat.*
- (2) *Pengakuan terdakwa dituangkan dalam berita acara yang ditandatangani oleh terdakwa dan penuntut umum.*
- (3) *Hakim wajib:*
  - a. *memberitahukan kepada terdakwa mengenai hak-hak yang dilepaskannya dengan memberikan pengakuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2);*

---

<sup>44</sup> Lihat Hiram E. Chodosh, *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).

Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui  
Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHAP

- b. memberitahukan kepada terdakwa mengenai lamanya pidana yang kemungkinan dikenakan; dan*
  - c. menanyakan apakah pengakuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan secara sukarela.*
- (4) *Hakim dapat menolak pengakuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) jika hakim ragu terhadap kebenaran pengakuan terdakwa.*
- (5) *Dikecualikan dari Pasal 198 ayat (5), penjatuhan pidana terhadap terdakwa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak boleh melebihi 2/3 dari maksimum pidana tindak pidana yang didakwakan.*

Seperti *plea bargaining*, jalur khusus diberikan kepada terdakwa yang mengakui tindak pidana yang didakwakan. Dampak dari pengakuan tersebut, terdakwa akan disidang menggunakan “acara pemeriksaan singkat”.<sup>45</sup> Perubahan dari sidang acara pemeriksaan biasa ke singkat diharapkan membuat proses persidangan menjadi lebih cepat.

Dalam acara pemeriksaan singkat, RUU KUHAP mengatur bahwa persidangan dipimpin oleh 1 (satu) orang hakim.<sup>46</sup> Pengaturan ini dinilai tepat meninjau hasil pemantauan MaPPI FHUI yang menemukan hakim anggota cenderung sekedar duduk, atau bahkan tertidur pada persidangan yang pembuktiannya dianggap mudah oleh hakim dan penuntut umum.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Pasal 198 ayat 6 RUU KUHAP versi 2012, <http://icjrid.files.wordpress.com/2012/12/r-kuhap.pdf>, diakses 24 Maret 2014, <http://icjrid.files.wordpress.com/2012/12/naskah-akademik-r-kuhap.pdf>, diakses 24 Maret 2014.

<sup>47</sup> *Hakim Tidur Saat Sidang Akan Dihukum*, 11 Juni 2011, <http://www.jpnn.com/read/2011/06/11/94724/Hakim-Tidur-Saat-Sidang-Akan-Dihukum->, diakses 24 Maret 2014.

Dengan pengaturan demikian, waktu dan energi hakim dapat dialokasikan untuk perkara besar yang sulit pembuktiannya atau untuk menyelesaikan tunggakan perkara lainnya.

Berbeda dengan *plea bargaining*, tim perumus menutup peluang kesepakatan mengenai hukuman antara jaksa dengan terdakwa dikarenakan kekhawatiran potensi korupsi pada jaksa.<sup>48</sup> Tim perumus lebih memilih persidangan yang terbuka, dipimpin dan diputuskan oleh hakim dalam memberikan hukuman kepada terdakwa.<sup>49</sup> 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*, yakni besarnya peran hakim dalam memimpin persidangan terutama dalam proses pembuktian dan pemberian hukuman.<sup>50</sup>

Pengakuan terdakwa dilakukan di depan hakim dalam persidangan setelah penuntut umum membacakan surat dakwaan.<sup>51</sup> Hakim kemudian yang menentukan apakah pengakuan tersebut tepat atau tidak. Jika hakim ragu terhadap kebenaran pengakuan terdakwa, hakim dapat menolak pengakuan tersebut.<sup>52</sup> Hal ini berbeda dengan *plea bargaining* di AS dimana pengakuan terdakwa tidak dilakukan di depan hakim.

RUU KUHAP juga mengatur secara terbatas mengenai tindak pidana yang dapat dituntut 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

---

<sup>48</sup> Strang, *Op. Cit.*, hlm. 229.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Lihat Franklin Strier, *What Can the American Adversary System Learn from an Inquisitorial System of Justice?*, 76 *Judicature* 109 (1992).

<sup>51</sup> Pasal 199 ayat (1) RUU KUHAP.

<sup>52</sup> Pasal 199 ayat (4) RUU KUHAP.

## Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHAP

mati.<sup>53</sup> Tim perumus mengacu pada konsep *plea bargaining* di Rusia yang tertutup untuk kejahatan serius.<sup>54</sup> Jalur khusus hanya dapat digunakan terhadap tindak pidana yang ancaman pidana yang didakwakan tidak lebih dari 7 (tujuh) tahun.<sup>55</sup>

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 dapat melebihi 2/3 dari ancaman pidana maksimum dari tindak pidana yang didakwakan.<sup>56</sup> Pengurangan hukuman ini selaras dengan tujuan dari *plea bargaining*, yaitu memberikan hukuman yang lebih ringan kepada terdakwa yang mengaku bersalah.

Tim perumus sebenarnya tidak membuat prosedur atau acara pemeriksaan tersendiri bagi pelaksanaan jalur khusus. Tim perumus hanya mengatur bahwa acara pemeriksaan singkat yang digunakan dalam menyingkahkan terdakwa yang mengaku bersalah. Dalam mekanisme jalur khusus ini, jaksa diberikan wewenang untuk mengurangi tahap

---

<sup>53</sup> Di Amerika Serikat, jaksa terkadang “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).

<sup>54</sup> Strang, *Op.Cit.*, hlm. 211-212.

<sup>55</sup> Pasal 199 ayat (1).

<sup>56</sup> Pasal 199 ayat (5) RUU KUHAP.

pembuktian yang dianggap tidak diperlukan lagi.<sup>57</sup> Pengakuan terdakwa tentunya akan dipertimbangkan hakim sebagai alat bukti yang kuat dalam memutus perkara. Sehingga, jaksa tidak kesulitan untuk menambahkan satu alat bukti lainnya. Dengan demikian, proses penanganan perkara akan cepat terselesaikan. Cepatnya penanganan perkara memberikan kesempatan bagi hakim untuk memeriksa tunggakan perkara lain dan menghemat biaya penanganan perkara jaksa yang sangat terbatas.

### **3. Penyempurnaan Jalur Khusus**

Pengaturan jalur khusus dalam RUU KUHAP saat ini belum sempurna, masih terdapat beberapa ketentuan yang kurang jelas atau ambigu. Salah satu penyebabnya ialah tim perumus tidak membuat suatu prosedur atau acara pemeriksaan tersendiri bagi terdakwa yang mengakui kesalahannya dan hanya merujuk pada acara pemeriksaan singkat. DPR dan pemangku kebijakan perlu membahas kembali dan merevisi beberapa ketentuan yang perlu diperjelas. Diantaranya peralihan acara pemeriksaan dari acara pemeriksaan biasa ke acara pemeriksaan singkat, ketentuan mengenai hukuman, dan alat bukti. Hal ini didasarkan pada hal-hal sebagai berikut:

*Pertama*, ambiguitas jalur khusus terdapat pada hukum acara pemeriksaan yang digunakan untuk menyidangkan terdakwa yang mengakui kesalahannya. Tim perumus mengatur bahwa pelimpahan ke acara pemeriksaan singkat dapat dilakukan setelah jaksa membacakan surat dakwaan dan mendengar pengakuan terdakwa.<sup>58</sup> Adanya kata “limpah” mengindikasikan bahwa perkara tersebut disidangkan dengan

---

<sup>57</sup> Pasal 198 ayat (2) RUU KUHAP.

<sup>58</sup> Pasal 199 ayat (1) RUU KUHAP.

## Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHAP

acara pemeriksaan biasa sebelum perkara tersebut disidangkan dengan acara pemeriksaan singkat.<sup>59</sup>

Pelimpahan dari acara pemeriksaan biasa yang disidangkan oleh tiga orang hakim ke acara pemeriksaan singkat dapat mengakibatkan prosedur beracara yang tidak efisien. Hal ini juga memperumit administrasi di Pengadilan yang telah menugaskan tiga orang hakim, namun kemudian disidangkan dan diputuskan oleh satu orang hakim dalam acara pemeriksaan singkat. Waktu, tenaga, dan pikiran dua orang hakim yang tidak lanjut menyidangkan tersita untuk membaca, mempelajari, dan menyidangkan perkara hingga pelaksanaan sidang pertama.

*Kedua*, ketentuan mengenai hukuman yang diatur pada bagian jalur khusus lebih tinggi dari bagian acara pemeriksaan singkat. Jalur khusus yang dapat digunakan oleh penegak hukum untuk terdakwa dengan ancaman pidana yang didakwakan tidak lebih dari 7 (tujuh) tahun<sup>60</sup> memiliki batasan maksimum penjatuhan pidana sebesar  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga).<sup>61</sup> Misalnya, seorang terdakwa didakwa dengan tidak pidana dengan ancaman maksimum 7 (tujuh) tahun penjara, maka hakim dapat memutuskan pidana penjara kepadanya maksimum 4 (empat) tahun 8 (delapan) bulan penjara,  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari 7 (tujuh) tahun penjara. Sedangkan, terdakwa yang disidangkan menggunakan acara pemeriksaan singkat tidak boleh dijatuhi hukuman lebih dari 3 (tiga) tahun penjara.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Tidak mungkin disidangkan dengan acara pemeriksaan cepat (acara pemeriksaan tindak pidana ringan) karena dalam acara pemeriksaan cepat penyidik atas kuasa penuntut umum tidak membacakan surat dakwaan..

<sup>60</sup> Pasal 199 ayat (1) RUU KUHAP.

<sup>61</sup> Pasal 199 ayat (5) RUU KUHAP.

<sup>62</sup> Pasal 198 ayat (5) RUU KUHAP.



Pemberian hukuman yang lebih ringan merupakan insentif terpenting bagi terdakwa untuk mengakui kesalahannya. Pengakuan bersalah terdakwa tersebut memudahkan jaksa dalam pembuktian serta hakim dalam memutuskan bersalah atau tidaknya terdakwa. Dengan demikian, penegak hukum dapat menyelesaikan perkara pidana lebih cepat dan efisien.

*Ketiga*, acara pemeriksaan singkat di jalur khusus tidak memberlakukan ketentuan tentang alat bukti.<sup>63</sup> Ketentuan alat bukti dalam RUU KUHAP dinilai beberapa pihak sebagai salah satu langkah maju<sup>64</sup> karena mewajibkan penegak hukum untuk memperoleh alat bukti dengan cara yang tidak melawan hukum.<sup>65</sup> Dengan demikian, hakim dapat menolak alat bukti yang diajukan penuntut jika diperoleh dengan cara melawan hukum, seperti penyiksaan.

Ketidakterlaksanaan ketentuan alat bukti tersebut akan menstimulus dan mempertahankan praktik-praktik penyiksaan untuk mendapat pengakuan. Sebagaimana kita ketahui, pada tahun 2008, LBH Jakarta menemukan 81,1% dari 639 responden di Jakarta menyatakan mengalami penyiksaan ketika diperiksa penyidik.<sup>66</sup> Penyiksaan ini, menurut Edy Halomoan, pengacara LBH Jakarta, lazim dilakukan untuk mendapatkan

---

<sup>63</sup> Pasal 198 ayat (2) RUU KUHAP.

<sup>64</sup> Strang, *Op. Cit.*, hlm. 218-221.

<sup>65</sup> Pasal 175 ayat (2) RUU KUHAP.

<sup>66</sup> LBH Jakarta, *Hak Bebas dari Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia*, <http://www.bantuanhukum.or.id/web/blog/hak-bebas-dari-penyiksaan-dan-perlakuan-atau-penghukuman-lain-yang-kejam-tidak-manusiawi-dan-merendahkan-martabat-manusia/>, diakses 28 Mei 2014.

## Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHAP

pengakuan tersangka.<sup>67</sup> Edy juga menemukan praktik penyiksaan tersebut terjadi di kota-kota lain seperti Banda Aceh dan Surabaya.<sup>68</sup>

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan diatas, maka selayaknya DPR dan pemangku kebijakan perlu merumuskan kembali ketentuan jalur khusus dalam RUU KUHAP, yaitu dengan menetapkan prosedur tersendiri bagi terdakwa yang mengaku bersalah, diantaranya dengan langkah:

1. Mempertegas batasan hukuman yang lebih ringan dengan menghapus  $2/3$  (dua per tiga) dari ancaman hukuman maksimum. Dengan penghapusan ketentuan tersebut, terdakwa yang mengakui kesalahannya tidak akan mendapatkan hukuman lebih dari 3 (tiga) tahun sebagaimana diatur dalam bagian acara pemeriksaan singkat. Insentif berupa hukuman yang lebih ringan dapat mendorong terdakwa yang benar-benar bersalah untuk mengaku sehingga penanganan perkara dapat cepat terselesaikan.
2. Ketentuan mengenai keabsahan alat bukti mutlak perlu diberlakukan. Indonesia sebagai negara yang meratifikasi berbagai konvensi internasional terutama *International Convention Against Torture (CAT)* dan *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* tidak dapat mengabaikan ketentuan tentang alat bukti tersebut. Ketentuan ini dapat mencegah dan menghentikan praktik penyiksaan penegak hukum untuk memperoleh pengakuan.

---

<sup>67</sup> Ariehta Eleison Sembiring, *LBH Jakarta: Penyidik Polda Metro Jaya Lakukan Penyiksaan*, <http://megapolitan.kompas.com/read/2013/01/28/13481563/LBH.Jakarta.Penyidik.Polda.Metro.Jaya.Lakukan.Penyiksaan>, diakses 28 Mei 2014

<sup>68</sup> Edy Halomoan Gurning, *Indeks Persepsi dan Penyiksaan sebagai Mekanisme Pemantauan Publik*, <http://www.elsam.or.id/mobileweb/article.php?act=content&m=6&id=1589&cid=14&lang=en>, diakses 28 Mei 2014.

Ketentuan ini juga dapat mendorong pelaksanaan jalur khusus yang ideal yaitu pengakuan kesalahan oleh terdakwa secara sukarela.

Langkah tersebut penulis yakini dapat mengurangi kerumitan beracara sehingga memudahkan aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya. Kemudahan ini tentunya akan mendorong efisiensi peradilan.

#### **D. Kesimpulan**

Peradilan yang efisien sangat dibutuhkan selain karena amanat undang-undang, juga kenyataan bahwa sistem peradilan pidana saat ini menghasilkan tumpukan perkara dan disisi lain anggaran negara tidak cukup untuk membiayai seluruh penuntutan jaksa. Jalur khusus menawarkan prosedur yang efisien, karena terdakwa yang mengaku bersalah akan dituntut dan disidangkan dalam acara pemeriksaan singkat. Pemeriksaan singkat dengan satu orang hakim akan membuat hakim dapat dimaksimalkan untuk menyelesaikan perkara lainnya. Dengan menghilangkan beberapa proses pembuktian, jalur khusus dinilai akan mempercepat penanganan perkara, sehingga peradilan yang cepat, murah dan sederhana dapat diwujudkan.

Namun, pengaturan jalur khusus dengan menggunakan acara pemeriksaan singkat masih perlu disempurnakan. Yaitu dengan (1) menghilangkan ambiguitas pada prosedur beracara; (2) batasan maksimum hukuman; dan (3) tetap memberlakukan kembali ketentuan mengenai alat bukti. Sehingga hukum acara pidana ke depan, dapat memberikan perlindungan HAM sekaligus membangun efisiensi peradilan.

Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui  
Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHAP

**DAFTAR PUSTAKA**

**Buku, Makalah, Artikel**

- Alkon, Cynthia. *Plea Bargaining As A Legal Transplant: A Good Idea for Troubled Criminal Justice Systems?.* 19 *Transnatl. L. & Contemp. Probs.* 355 (2010).
- Alschuler, Albert W. *Plea Bargaining and Its History.* 79 *Colum. L. Rev.* 1 (1979).
- Breslow, Sarah. *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).
- Chodosh, Hiram E. *Reforming Judicial Reform Inspired by U.S. Models.* 52 *DePaul L. Rev.* 351 (2002).
- Franklin Strier, *What Can the American Adversary System Learn from an Inquisitorial System of Justice?.* 76 *Judicature* 109 (1992).
- Fisher, George. *Plea Bargaining's Triumph.* 109 *Yale L.J.* 857 (2000).
- Hughes, Graham. *Pleas Without Bargains.* 33 *Rutgers L. Rev.* 753 (1980-1981).
- Kejaksaan Republik Indonesia. *Laporan Tahunan Kejaksaan 2011.* Jakarta: Kejaksaan Republik Indonesia, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Laporan Tahunan Kejaksaan 2012.* Jakarta: Kejaksaan Republik Indonesia, 2012.
- Komisi Kejaksaan. *Laporan Penelitian Biaya Penanganan Perkara Pidana Umum Kejaksaan.* Laporan tidak terpublikasi, 2013.
- LaFavea, Wayne R. et.al., *Criminal Procedure*, 5 *Crim. Proc.* § 21.1(b) (3d ed.).

Choky R. Ramadhan

LBH Jakarta. *Hak Bebas dari Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia*. Jakarta: LBH Jakarta, 2010.

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

Mahkamah Agung RI. *Laporan Tahunan Mahkamah Agung RI Tahun 2013*. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2014.

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

McLeod, Allegra M. *Exporting U.S. Criminal Justice*. 29 Yale L. & Policy Rev. 83 (2010).

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

Rauxloh, Regina. *Plea Bargaining in National and International Law*. London: Routledge, 2012.

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

Turner, Jenia I. *Plea Bargaining Across Borders*. New York: Aspen, 2009.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia. *Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman*. UU Nomor 48 Tahun 2009. LN Tahun 2009 Nomor 157. TLN Nomor 5076.

\_\_\_\_\_. *Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana*. RUU Nomor ... Tahun ... LN Tahun ... Nomor ... TLN Nomor ...

Naskah Akademik RUU KUHAP, 19 November 2011.

Peningkatan Efisiensi Peradilan Melalui  
Mekanisme Jalur Khusus dalam RUU KUHAP

**Internet**

<http://icjrid.files.wordpress.com>

<http://kompas.com>

<http://news.detik.com>

<http://rct.or.id/>

<http://www.bantuanhukum.or.id>

<http://www.elsam.or.id>

<http://www.gresnews.com>

<http://www.hukumonline.com>

<http://www.jpnn.com>

<http://www.jurnas.com>

<http://www.justice.gov>

<http://www.kejaksaan.go.id>

<http://www.westlaw.com>

<https://www.mahkamahagung.go.id/>







## **TENTANG MaPPI FHUI**

Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia (MaPPI FHUI) merupakan lembaga advokasi berbasis riset di bawah Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang bergerak di bidang penelitian, pemantauan, dan advokasi peradilan. Sejak didirikan pada 27 Oktober 2000 melalui Surat Keputusan Dekan FHUI Nomor 38/SK/D/FH/10/2000, MaPPI FHUI aktif terlibat dalam berbagai kegiatan pembaruan peradilan, mengembangkan riset yang diarahkan pada perumusan kebijakan, dan bersama-sama dengan unsur masyarakat sipil lainnya mengawal proses peradilan. Hal-hal tersebut dilakukan untuk mendorong terwujudnya sistem peradilan Indonesia yang adil dan melindungi Hak Asasi Manusia, yang MaPPI FHUI yakini dapat dicapai dengan melakukan perubahan terhadap lembaga peradilan dan penegak hukum yang diiringi dengan peningkatan partisipasi masyarakat untuk secara aktif memantau peradilan.







Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia

Teropong merupakan salah satu media komunikasi yang diterbitkan oleh MaPPI FHUI.

Melalui Teropong kami mencoba untuk melakukan percerdasan terhadap masyarakat terkait isu-isu di dunia peradilan.