

# REKONSTRUKSI SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA DALAM PERSPEKTIF KEMANDIRIAN KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pujiyono

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang  
Jalan Prof. Soedarto. SH. Tembalang, Semarang  
Email: pujifh@yahoo.com

## Abstract

*Criminal justice system as a tool of law enforcement, didn't work optimally in Indonesia. It often being used by executive power because its position and function didn't independent and subordinated by executive power. Judicial power is an independent power, but other subsystem in CJS such as investigative power, prosecution power, and Executors power structurally and functionally are under executive power, and as result that their roles as a power instrument to service power's interest. This research purpose to set ideal format in integrated CJS working, to manifest judicial power in the independency and integrated criminal law enforcement through reconstruction and reorientation of criminal justice system construction, substantial and cultural. Main object in this research is criminal law enforcement policy, juridical normative and sociological approach, primary and secondary data as a main data to qualitative analyzing. The result of this research show that function of subsystem in criminal justice system (such as investigation, prosecution, and execution power) have not show independent yet, cause of under the executive power. Anyway judicial power is set as independent power out of executive power, in organizationing, budgeting, staffing, and carrier system under one roof system that subordinated by Supreme Court. Here CJS is unsystemic but partially and fragmentair. This situation result subsytem rivalry and in the end can be barrier in CJS performances. There is policy measures to implement integrally of independency criminal justice system by systemic approach to reset related policy in the law substance, the law structure and the law culture.*

**Keywords :** reconstruction, criminal justice system, independency and judicial power.

## Abstrak

*Sistem peradilan pidana sebagai sistem penegakan hukum, tidak berjalan secara optimal bahkan menjadi alat penguasa karena kedudukannya yang tersubordinasi oleh kekuasaan eksekutif. Sub-sistem SPP kecuali pengadilan secara struktural dan fungsional berada di bawah kekuasaan eksekutif, sehingga perannya sebagai penegak hukum terlihat melayani kepentingan penguasa. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan format ideal penyelenggaraan sistem peradilan pidana yang integral dan independen sehingga terwujud kekuasaan kehakiman dalam penegakan hukum pidana yang merdeka dan integral, dengan melakukan rekonstruksi dan reorientasi struktural, substansial dan kultural terhadap sistem peradilan pidana. Objek utama penelitian ini adalah terhadap kebijakan penegakan hukum pidana, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dan sosiologis dilengkapi dengan pendekatan historis dan komparatif, dengan mengutamakan data sekunder dengan analisis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan sub-sistem dalam sistem peradilan pidana (sub-sistem penyidikan, penutupan dan pelaksanaan pidana) secara fungsional dan kelembagaan belum menunjukkan adanya independensi karena secara struktural berada dibawah kekuasaan eksekutif. Sedangkan kekuasaan mengadili (pengadilan) sudah ditempatkan sebagai kekuasaan yang merdeka/independen lepas dari kekuasaan eksekutif, baik secara organisasi kelembagaan, anggaran, kepegawaian dan sistem kerier dibawah satu atap (one roof system) dibawah Mahkamah Agung. Ketidakmandirian disebabkan kelembagaan yang tidak independen, kerancuan atau tumpang tindih substansi hukum dan faktor budaya hukum pelaksana sub-sistem peradilan pidana yang cenderung arogan, ego sentris, komersial dan melayani kepentingan-kepentingan pragmatis diluar tujuan penegakan hukum.*

**Kata kunci:** rekonstruksi, sistem peradilan pidana, kemandirian dan kekuasaan kehakiman

## Pendahuluan

Secara yuridis dan faktual, sub-sistem Sistem Peradilan Pidana (SPP) sebagai pengemban kekuasaan penegakan hukum, tidak bernaung dalam satu atap kekuasaan yudikatif. Kepolisian dan Kejaksaan dua pilar penegakan hukum dalam fungsi penyidikan dan penuntutan disamping Lembaga Pemasyarakatan sebagai pelaksana pidana di bawah kendali kekuasaan Pemerintah. Dilihat dari perspektif konstitusi, secara kelembagaan ketiga lembaga pengemban fungsi Yudikatif tersebut adalah organ Eksekutif dan di bawah subordinasi kekuasaan Eksekutif. Kalau secara konstitusional Kekuasaan Kehakiman diakui sebagai kekuasaan yang merdeka, tentunya sub-sistem penyelenggara Kekuasaan Kehakiman di bidang penegakan hukum pidana pun harus berada dalam satu atap atau dalam satu ranah kekuasaan yudikatif.

Kajian secara umum terhadap hakekat lembaga, termasuk lembaga-lembaga sub-sistem dalam sistem peradilan pidana, ada 2 (dua) unsur pokok yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain, yaitu antara lembaga sebagai *organ* dan *functie*. Lembaga sebagai *organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya yaitu gerakan wadah sesuai dengan tujuan pembentukannya. Lembaga sub-sistem peradilan pidana (Polisi/ penyidik, Kejaksaan/ penuntut dan Lembaga Pemasyarakatan/ pelaksana pidana) sebagai organ “mereka” adalah instrumen Eksekutif, sedangkan fungsinya adalah pengemban fungsi penyelenggaraan penegakan hukum pidana, bersama-sama dengan lembaga pengadilan adalah penopang kekuasaan yudikatif. Kajian tersebut di atas menunjukkan tidak adanya sinkronisasi antara dimensi organ dan fungsi. Hal tersebut berdampak pada praktek penyelenggaraan sistem peradilan pidana, sering menimbulkan banyak masalah yang bermuara tidak optimalnya kinerja sistem peradilan pidana.

Sebagai satu kesatuan manajemen peradilan, posisi tersebut sangat tidak menguntungkan. Kondisi ini menyebabkan sub-sistem dalam sistem peradilan pidana tidak independen dan mudah terintervensi oleh faktor-faktor kekuasaan lain, baik oleh kekuasaan Pemerintah (eksekutif) maupun induk dari organisasinya (seperti lembaga Kepolisian, Kejaksaan maupun Departemen Hukum dan HAM). Beberapa fakta menguatkan hipotesa tersebut, seper berhentinya kasus pemeriksaan Rekening Perwira

Tinggi Polri yang ditengarai hasil korupsi dari perolehan suap pelaku illegal logging, pemberian Lepas Bersyarat Hutomo Mandala Putra, proses pembebasan bersyarat terpidana kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) David Nusa Wijaya yang ditengarai sarat dengan intervensi internal (Departemen Hukum dan HAM) dan tidak ada koordinasi dengan lembaga Kejaksaan, menunjukkan lemahnya lembaga sub-sistem peradilan pidana dari campurtangan dan intervensi kekuasaan ekstra yudisial.

Kekuasaan kehakiman dalam penegakan hukum pidana, untuk menuju kondisi impartial (*independency*) dan merdeka diperlukan adanya kemandirian secara integral yang terwujud dalam setiap sub-sistem dalam kekuasaan kehakiman penegakan hukum pidana. Dari kaca mata manajemen peradilan, kemandirian secara *integrative* dapat terwujud apabila terdapat satu kebijakan yang integral dan sistemik.

Berangkat dari pemikiran tersebut perlu adanya kajian secara mendalam yang bersifat retrospeksi dan rekonstruksi untuk membangun keterpaduan kekuasaan kehakiman khususnya berkaitan dengan sistem penegakan hukum pidana yang bersifat integral, sehingga terwujud kekuasaan kehakiman yang merdeka, mandiri dan integral. Oleh karena itu penelitian ini mengambil judul “Rekonstruksi Sistem Peradilan Pidana Indonesia Dalam Perspektif Kemandirian Kekuasaan Kehakiman”

1. Bagaimanakah gambaran secara faktual fungsi dan kedudukan sistem peradilan pidana dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka atau mandiri saat ini? Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka atau mandiri dalam penegakan hukum pidana? Implikasi apakah yang timbul sehubungan dengan kedudukan sub-sistem peradilan pidana yang tidak merdeka?
2. Bagaimanakah secara konseptual, konstruksi ideal sistem peradilan pidana terpadu yang selaras dengan konsep kemandirian kekuasaan kehakiman yang integral?

## Metode Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan metoda pendekatan ganda (*multy approach*). Pendekatan pertama yang digunakan adalah pendekatan yuridis-normatif dan yuridis-sosiologis, yang dilengkapi

dengan pendekatan historis dan pendekatan yuridis-komparatif.

## **Fungsi Dan Kedudukan Sub-sistem Sistem Peradilan Pidana dalam Penegakan Hukum Pidana.**

### **1. Sub-sistem Penyidikan**

#### **a. Penyidik Polri**

Penyidik Polri merupakan bagian tidak terpisahkan dari fungsi dan kedudukan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) sebagai aparaturnya Negara di bawah Presiden. Fungsi penyidikan menjalankan sebagian tugas Polri, khususnya di bidang penegakan hukum. Pasal 13 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia menegaskan bahwa tugas pokok Polri adalah: a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; b. menegakkan hukum; dan c. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Fungsi penyidikan di tubuh Polri dilaksanakan oleh satuan reserse yang oleh peraturan perundang-undang mempunyai kewenangan melaksanakan penyelidikan, penyidikan dan koordinasi serta pengawasan terhadap Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Secara rinci menurut **Pasal 16 (1)** dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk : a. melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan; b. melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan; c. membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan; d. menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri; e. melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat; f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi; g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara; h. mengadakan penghentian penyidikan; i. menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum; j. mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkap orang yang disangka melakukan tindak pidana; k. memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik

pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan l. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Secara khusus dapat kita lihat bahwa fungsi penegakan hukum yang dilakukan Polri berada di bawah kekuasaan eksekutif, karena institusi Polri di bawah Presiden. Kapolri sebagai Kepala Kepolisian Republik Indonesia adalah anak buah Presiden dan segala pelaksanaan tugasnya dipertanggungjawabkan kepada Presiden.

Fungsi penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan kepolisian adalah bagian dari pelaksanaan proses penegakan hukum pidana. Secara integral merupakan bagian dari keseluruhan sub-sistem sistem peradilan pidana. Posisi sentralnya dalam fungsi penyidikan adalah bertindak sebagai penegak hukum. Secara konseptual, sebagai pengemban fungsi penegakan hukum institusi ini harus bersifat independen dan merdeka. Ia harus bersifat non partisan dan imparisial. Pasal 8 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia (UU Kepolisian) tidak memberikan jaminan tersebut, mengingat Kepolisian RI adalah instrument pemerintah.

#### **b. Penyidik Pegawai Negeri Sipil**

Pengakuan adanya Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) terdapat dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Penyidik adalah pejabat Polisi Negara Republik Indonesia dan Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang. Kewenangan penyidikan yang dilakukan oleh PPNS didasarkan pada undang-undang yang menjadi dasar pengaturannya, jadi bersifat *lex specialis derogate lex generalis*. Kewenangan penyidikan tunduk ketentuan KUHAP sepanjang undang-undang yang menjadi dasar pengaturannya tidak memberikan aturan khusus. Bisa terjadi kewenangan penyidikan sematamata sesuai dengan ketentuan KUHAP terkait upaya paksa, maupun kewenangan lainnya (Pasal 7 KUHAP), menurut kewenangan diberikan oleh undang-undang yang mengaturnya. Sehingga dari peraturan yang ada, pengaturan kewenangan terhadap PPNS yang hingga saat ini berjumlah kurang lebih 52 (lima puluh dua) jenis PPNS, dengan kewenangan yang berbeda-beda.

Kewenangan penyidikan oleh PPNS dilakukan

sesuai dengan yang ditetapkan dalam Undang-Undang yang menjadi dasar hukumnya. Artinya besar kecilnya kewenangan tergantung pengaturan yang diberikan oleh undang-undang yang mengaturnya. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan PPNS berbeda-beda, berkaitan dengan masalah kewenangan upaya paksa, penyampaian berkas perkara, pemberitahuan dimulai penyidikan (SPDP) dan fungsi koordinasi.

### c. Penyidik Kejaksaan

Menurut UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan. Menurut Pasal 37 wewenang penuntutan dilaksanakan secara independen dan pertanggungjawaban disampaikan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan prinsip akuntabilitas. Undang-undang Dasar 1945 secara implisit mengatur keberadaan Kejaksaan RI dalam sistem ketatanegaraan, sebagai badan yang terkait dengan kekuasaan kehakiman (vide Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 amandemen ke-3 jo. Pasal 41 UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman), sebagai penyandang asas *dominus litis*, pengendali proses perkara yang menentukan dapat tidaknya seseorang dinyatakan sebagai terdakwa dan diajukan ke Pengadilan berdasarkan alat bukti yang sah menurut undang-undang, dan sebagai *executive ambtenaar* pelaksana penetapan dan keputusan pengadilan dalam perkara pidana.

Di bidang penyidikan, Kejaksaan mempunyai kewenangan berawal dari ketentuan Pasal 284 KUHAP. Kewenangan Kejaksaan untuk menyidik suatu tindak pidana adalah bersifat sementara dan untuk tindak pidana- tindak pidana tertentu. Politik hukum KUHAP dalam bidang penyidikan menempatkan penyidik Polri sebagai penyidik utama yang berwenang melakukan penyidikan terhadap semua jenis tindak pidana. Meskipun demikian politik hukum pembuat undang-undang masih memberikan kewenangan penyidikan kepada kejaksaan, khusus untuk tindak pidana-tindak pidana tertentu (tindak pidana khusus). Hal ini terlihat dari politik hukum yang tertuang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan dan Undang-Undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan. Secara eksplisit tertuang dalam Pasal 30 ayat (1) huruf d.

### d. Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi I

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah lembaga negara yang independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. KPK memiliki 5 tugas dan 29 wewenang. Berdasar Pasal 6( UU No. 30 Tahun 2002 tentang komisi pemberantasan tindak pidana Korupsi), tugas KPK adalah:

- a. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- d. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- e. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam melaksanakan tugas tersebut dalam Pasal 6, KPK mempunyai kewenangan-kewenangan yang diatur pada - Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14 UU No. 30 Tahun 2002.

Berdasarkan Pasal 7 sampai dengan Pasal 14 menempatkan KPK sebagai lembaga yang bersifat *super body*, selain mengkoordinasikan fungsi lembaga Kepolisian dan Kejaksaan dalam penyidikan tindak pidana, dapat melakukan pengambil alihan (take over) kasus yang ditangani oleh Kepolisian dan Kejaksaan yang dinilai lamban dan ada konflik kepentingan.

### e. Penyidik Angkatan laut

Terbatasnya personil, sarana prasarana, kemampuan penegak hukum (Kepolisian) dan penegak hukum lainnya dalam penegakan hukum di wilayah perairan, undang-undang memberikan kewenangan kepada Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL) untuk melakukan tugas penegakan hukum berupa melakukan penyidikan terhadap tindak pidana yang terjadi di wilayah perairan.

Secara universal TNI AL mengemban tiga peran yaitu peran militer, peran polisionil dan peran diplomasi. Peran polisionil dilaksanakan dalam rangka menegakkan hukum di laut, melindungi sumberdaya dan kekayaan laut nasional, memelihara keamanan dan ketertiban di laut serta mendukung pembangunan bangsa.

## Subsistem Penuntutan

Menurut Pasal 13 KUHAP penuntutan dilakukan oleh penuntut umum yaitu jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim. Untuk semua jenis tindak pidana penuntut umum adalah jaksa pada lembaga Kejaksaan Republik Indonesia, kecuali untuk tindak pidana korupsi terdapat jaksa penuntut umum dari lembaga KPK.

### a. Penuntut Umum Lembaga Kejaksaan

Tugas dan wewenang Kejaksaan tertuang Pasal 30 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) adalah lembaga eksekutif atau pemerintah, yang menyelenggarakan fungsi yudikatif dalam bidang penentuan perkara pidana. Prinsip dasar penegakan hukum adalah independen dan merdeka. Kedudukan kejaksaan sebagai aparat pemerintah sebagaimana tertuang dalam Pasal 19 adalah tidak independen, ter subordinasi bahkan terkooptasi oleh kekuasaan pemerintah. Akibatnya pelaksanaan penegakan hukum yang dilakukan kejaksaan tidak akan independen.<sup>1</sup>

### b. Lembaga Penuntut Umum KPK

KPK adalah lembaga "super body" memiliki beberapa kewenangan yang tidak dimiliki oleh penegak hukum lainnya. Lembaga KPK memiliki 3 (tiga) kewenangan sekaligus, sebagai penyidik, penyidik dan penuntut sekaligus.

Kewenangan penuntutan yang dilakukan KPK adalah bersifat independen, tidak dibawah koordinasi maupun pengawasan lembaga lain. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 39 ayat (2) UU KPK, bahwa penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan perintah dan bertindak untuk dan atas nama Komisi Pemberantasan Korupsi.

KPK meskipun secara kelembagaan bersifat independen, tenaga penyidik dan penuntutnya tidak didukung oleh sumber daya manusia dari KPK sendiri. Personil penuntutan (Penuntut Umum) merupakan personil Penuntut Umum Kejaksaan yang di BKO kan (Bawah Komando Operasi). Artinya untuk sementara personil Penuntut Umum Kejaksaan yang diperbantukan kepada KPK, menjadi pegawai dan

dibawah komando KPK. Sewaktu-waktu apabila sudah tidak dibutuhkan dapat dikembalikan kepada instansi asal (mengingat KPK bersifat Ad-Hoc), atau sewaktu-waktu bisa ditarik oleh instansinya apabila instansi asal membutuhkan. Kondisi ini menyebabkan dari segi personil tidak independen dan kinerja Penuntut Umum KPK tidak maksimal.

## Subsistem Peradilan

Secara konstitusional, susunan dan organisasi sistem peradilan Indonesia dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 24 UUD NRI 1945 Amandemen dan undang-undang organik yang mengatur kekuasaan kehakiman. Pasal 24 ayat (2) menyatakan bahwa "kekuasaan kehakiman dilaksanakan 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".

Menurut Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945, Mahkamah Agung merupakan puncak dari peradilan. Penegasan lebih lanjut tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UUKK) bahwa Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari empat lingkungan peradilan. Mahkamah Agung sebagai puncak peradilan membawa konsekuensi adanya *one roof system*, dalam penyelenggaraan sistem peradilan di Indonesia. Sehingga pembinaan yudisial maupun susunan organisasi, administrasi kepegawaian dan masalah finansial badan peradilan yang di bawahnya berada di Mahkamah Agung. (Pasal 13 ayat (1) UU KK).

## Subsistem Pelaksana Pidana

Lembaga Pemasyarakatan adalah instansi teknis Direktorat Jenderal Pemasyarakatan yang bertanggungjawab pelaksanaan pembinaan narapidana (warga binaan), diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan adalah bagian dari Departemen Hukum dan Perundang-undangan. Dengan demikian Lembaga Pemasyarakatan adalah bagian dari institusi Pemerintah (eksekutif) yang menjalankan rangkaian fungsi penegakan hukum

1 Tesis tersebut sesuai dengan fakta, pernyataan Jaksa Agung Hendarman Supandji pada saat memberikan ceramah umum di depan civitas Fakultas Hukum UNDIP, bahwa Jaksa Agung sebagai aparat Pemerintah bawahan Presiden tidak akan melakukan penyidikan terhadap Kepala Daerah yang disangka melakukan tindak pidana korupsi sepanjang belum mendapat ijin untuk melakukan pemeriksaan oleh Presiden. Sikap demikian menunjukkan Jaksa Agung tidak independen dan terkooptasi oleh kekuasaan eksekutif (Presiden), memperlihatkan adanya ketaatan yang lebih kepada kekuasaan (penguasa) dari pada ketaatan terhadap hukum. Seera nyata sikap tersebut menunjukkan Jaksa Agung tidak independen atau mandiri dalam melakukan penegakan hukum.

sebagai pelaksanaan pidana (eksekutor pidana).

Lembaga Pemasyarakatan melaksanakan pidana yang dijatuhkan oleh Hakim berupa putusan pemidanaan khususnya pidana penjara. Pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan terkait dengan tujuan dari pemidanaan. Lembaga Pemasyarakatan dengan demikian menentukan kebijakan pelaksanaan pidana, sesuai dengan sistem yang ditetapkan.

Lembaga Pemasyarakatan mempunyai kewenangan-kewenangan untuk menetapkan hukumnya terkait dengan kebijakan "pemidanaan". Lembaga Pemasyarakatan dapat "mengurangi" masa pidana atau tenggang waktu pelaksanaan pidana yang ditetapkan oleh Hakim sebagai batas atas. Dalam hal ini dapat diartikan bahwa putusan hakim yang mempunyai kekuatan tetap itu dapat "diubah" oleh Lembaga Pemasyarakatan. Kebijakan "perubahan" tersebut dapat melalui instrumen pemberian "remisi" maupun "pelepasan bersyarat".

## **Faktor Penyebab Tidak Merdekanya Kekuasaan Kehakiman dalam Penegakan Hukum Pidana**

### **1. Faktor Perundang-undangan dan Kelembagaan**

Faktor-faktor yang membuat kekuasaan kehakiman dalam penegakan hukum pidana tidak independen dari sudut kelembagaan.

#### **a Lembaga Penyidik**

##### **1). Penyidik Kepolisian**

Meskipun kepolisian kini menjadi organ sipil (*civil in uniform*) garis komando masih sangat kuat. Penyidik tidak mandiri dan profesional, tidak bertindak dalam kapasitas personal akan tetapi sepenuhnya tergantung komando. Penyidik sering tidak punya harga diri di mata tersangka, karena tersangka merasa dekat dan dapat "menguasai" atasan.<sup>2</sup> Secara administrasi berkaitan ijin pemeriksaan tersangkan yang berstatus pejabat, sering terhambat oleh jenjang birokrasi administrasi dengan menghambat ijin bahkan tidak memberikan ijin (pengantar ijin pemeriksaan), karena faktor kepentingan pejabat atasan langsung yang menghendaki kasus untuk tidak diteruskan.<sup>3</sup>

Faktor lain yang membuat penyidik tidak independen dan tidak profesional adalah penempatan pejabat struktural reserse (Kepala Unit, Kepala

Satuan, Kepala Direktorat bahkan Kepala Badan) sering terjadi bukan dari pejabat yang berkarier dari serse, misalnya bisa dari Satuan Lalu Lintas, Binamitra dan lain-lain. Tidak adanya jenjang karier secara berkesinambungan bagi personil reserse khusus dibidang reserse, menyebabkan personil reserse berganti-ganti sehingga sulit untuk mendapatkan penyidik yang profesional.

##### **2) Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)**

Dalam praktek PPNS sering tidak independen, bahkan seakan-akan tersubordinasi dan ditempatkan sebagai pembantu Penyidik Kepolisian. Pasal 3 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 menyatakan bahwa pengemban fungsi kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh : a. kepolisian khusus; b. penyidik pegawai negeri sipil; dan/atau c. bentuk-bentuk pengamanan swakarsa.

PPNS ditempatkan sebagai pembantu fungsi kepolisian khususnya di bidang penegakan hukum (penyidikan). Hal ini bertentangan dengan ketentuan KUHAP Pasal 1 butir 1 Jo Pasal 6 ayat (1), kedudukan PPNS dan Penyidik Polri adalah dalam kedudukan yang setara. Di dalam KUHAP memang diatur bahwa PPNS dalam menjalankan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan Penyidik Polri (Pasal 7 ayat (2) KUHAP). Pengawasan dan koordinasi tidak dalam arti posisi sub-ordinasi akan tetapi dalam posisi yang setara. Posisi setara tersebut akan terlihat jelas dengan mengkaji perkembangan politik hukum dari perundang-undangan yang mengatur kewenangan PPNS, dimana kewenangan PPNS dalam penyidikan tindak pidana-tindak pidana tertentu seperti tindak pidana keimigrasian, cukai, yang terakhir tindak pidana lingkungan hidup, PPNS punya kewenangan yang sangat luas sampai kewenangan penahanan.

Dalam beberapa perundang-undangan PPNS bisa menyerahkan langsung ke Jaksa Penuntut Umum tanpa melalui Penyidik Polri. Deskripsi di atas dapat kita simpulkan bahwa PPNS tidak dalam kapasitas pembantu Penyidik Polri, apalagi sebagai "asesoris" atau "pelengkap" dalam fungsi penyidikan. Penegasan pemahaman seperti ini sangat diperlukan agar Penyidik Polri tidak "melihat dengan sebelah mata" bahkan dianggap mengganggu tugas Kepolisian.

Wakadif Humas Mabes Polri (saat itu. pen) Brigjen (Pol) Anton Bachrul dihadapan Komisi III

2 Wawancara dengan Suliadi, petugas reserse Kepolisian Kota Besar Semarang.

3 Wawancara pribadi dengan petugas reserse Kepolisian Daerah Jawa-Tengah

Dewan Perwakilan Rakyat, menyatakan tugas-tugas penyidikan Polri sering terhambat oleh PPNS karena tidak bisa masuk karena kewenangan PPNS seperti penyidikan Bea Cukai. Selanjutnya dikatakan bahwa fungsi PPNS sering disalahgunakan oleh karena itu Polri siap mengambil alih kewenangan PPNS.<sup>4</sup> Kepolisian bertindak tidak positif dengan melakukan proses hukum terhadap PPNS yang melakukan tugas penyidikan. Di Semarang, PPNS di bidang lingkungan hidup diperiksa polisi dengan alasan masuk perusahaan dengan tidak sah dan tanpa kewenangan. Dalam kasus itu PPNS dalam kapasitas melaksanakan tugas untuk memeriksa Unit Pengolahan Limbah (UPL) perusahaan, yang dianggap telah melakukan pencemaran lingkungan hidup.<sup>5</sup> Kasus lain adalah, penyidikan yang dilakukan PPNS dimentahkan dengan cara Penyidik Polri menyidik kasus yang ditangani PPNS dan ternyata kasusnya tidak berlanjut.<sup>6</sup>

Secara internal keorganisasian PPNS sangat tidak independen, sebagai pegawai negeri dan fungsi penyidikan merupakan tugas tambahan. Sehingga dalam banyak hal tugas penyidikan sering merupakan tugas sampingan disamping tugas utamanya sebagai pengelola birokrasi pemerintahan. Banyak terhambat oleh ijin pimpinan (kurang mendapat dukungan atasan), tidak profesional karena hanya mendapat pendidikan beberapa bulan dan tidak terhimpun dalam suatu badan.<sup>7</sup>

### 3) Penyidik Kejaksaan

Sesudah tahun 1959 tepatnya pada tahun 1961 kejaksaan "mandiri" dalam arti berdiri sebagai lembaga atau badan tersendiri terlepas dari Departemen Kehakiman, namun Kejaksaan tidak independen atau tidak merdeka karena statusnya bukan lagi Jaksa Agung dalam Mahkamah Agung, tetapi berstatus sebagai Menteri atau berstatus sebagai anggota kabinet (pembantu presiden), dan tidak pensiun pada usia 65 tahun sehingga ada kekhawatiran setiap saat kekhawatiran setiap bisa diganti oleh Presiden. Kondisi demikian menurut Andi Hamzah menyebabkan Jaksa Agung dalam menjalankan tugas penegakan hukum selalu harus

selalu waspada jangan sampai menyinggung kepentingan politik Presiden yang ujung-ujungnya menjadikan dia tidak independen.<sup>8</sup> Merujuk dari realitas sejarah tersebut, lembaga kejaksaan dewasa ini adalah tidak mandiri karena sebagai aparat pemerintah (lembaga pemerintah) dibawah kekuasaan eksekutif sebagai bawahan Presiden (Ps. 2 ayat (1) UU No. 16 Tahun 2004) . Posisi yang tidak mandiri tersebut berimbas pada pelaksanaan fungsi yang tidak independen karena sebagai aparat pemerintah harus dituntut loyalitas yang tinggi dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, meskipun Pasal 2 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2004 menjamin dalam menjalankan fungsi penuntutan dijamin kemerdekaannya. Ada kondisi yang bersifat dilematis dan kontradiktif dalam kedudukan dan fungsi Kejaksaan.

### 4) Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi

KPK dengan kedudukannya yang sangat independen, dari hasil penelitian ini dari sisi personil terutama ketersediaan tenaga penyidik dan penuntut umum masih tergantung dengan lembaga Kepolisian dan Kejaksaan, karena status personil penyidikan dan penuntutan adalah personil yang ditempatkan bawah komando operasional KPK (di bawah BKO KPK), meskipun begitu masuk ke KPK mereka menjadi personil KPK. Akan tetapi, mengingat status KPK sebagai lembaga Ad Hoc yang sewaktu-waktu bisa dibubarkan, membuat personil yang di BKO-kan tidak bekerja secara total, karena sewaktu-waktu bisa kembali ke instansi induknya. Kondisi seperti ini menyebabkan adanya dualisme loyalitas, yang pada akhirnya bisa mempengaruhi kinerja KPK, bahkan campur tangan instansi asalnya. Kasus "perseteruan" lembaga kepolisian yang "didukung" lembaga kejaksaan dengan KPK membuktikan hal ini.

### 5) Penyidik Tentara Nasional Angkatan Laut (TNI-AL)

Penyidik Perwira TNI-AL adalah anggota militer meskipun mengemban fungsi penyidikan. Sebagai institusi militer tunduk pada disiplin militer dan adanya loyalitas total terhadap atasan mapun kesatuannya.

4 Polisi Siap Ambil Alih Kewenangan PPNS, Tersedia di : [www.berpolitik.com](http://www.berpolitik.com) diakses tanggal 22 September 2009

5 Dialog peserta BIntek (Bimbingan Teknis) dan Rapat koordinasi PPNS Jawa Tengah, Hotel Ungaran Cantik. Diikuti oleh PPNS Provonsi Jawa Tengah

6 Dialog peserta BIntek (Bimbingan Teknis) dan Rapat Koordinasi PPNS Jawa Tengah, Hotel Ungaran Cantik

7 Hasil penelitian Nikmah Rodisah (Tesis S2,UJ) "Manfaat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Dalam Upaya Penegakan Peraturan Daerah. Hambatan tugas PPNS anatar lain adalah tidak adanya dukungan atasan, karena tugas PPNS justru mengganggu tugas utamanya sebagai pengelola administrasi birokrasi pemerintahan. Tersedia di: <http://www.digilib.ui.ac.id/opac/themes/libri2/detail.jps.id> (diakses tanggal 5 Nopember 2009)

8 Andi amzah, Loc-Cit

Doktrin militer sangat berlainan dengan doktrin institusi sipil. Fungsi penegakan hukum yang dilakukan oleh TNI-AL terhadap pelaku tindak di bidang perairan adalah orang sipil (kebanyakan orang sipil). Ditinjau dari segi kesetaraan status (sipil dan militer) dan doktrin, fungsi penyidikan yang dilakukan oleh institusi penyidik Perwira TNI-AL menimbulkan kerawanan adanya pelanggaran Hak Asas Manusia. Ditinjau dari sisi kelembagaan TNI-AL yang mementingkan garis komando, memunculkan potensi yang sangat besar adanya intervensi secara kelembagaan.

### Faktor Budaya Hukum

Dalam penelitian ini ditemukan fakta budaya hukum pelaksanaan penegakan tindak pidana korupsi menunjukkan citra yang sangat buruk. Muncul arogansi kelembagaan, berfikir ragmentaris, sektoral dan tidak berfikir sistemik. Istilah "Cicak dan Buaya" adalah satu refleksi arogansi lembaga kepolisian terhadap lembaga lain (KPK). Disamping itu muncul adagium yang direfleksikan dari praktek peradilan pidana yang tidak baik atau kotor dipenuhi dengan mafia peradilan, yang bersumber dari moralitas yang rendah dan tidak profesional. Istilah KUHP diplesetkan menjadi "Kasih Uang Habis Perkara", dagang hukum, penyelesaian perkara dengan "amplop" dan lain-lain.

## Rekonstruksi Sistem Peradilan Pidana Menuju Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka Secara Integral

### 1. Rekonstruksi Substansi Hukum

Rekonstruksi substansi hukum adalah rekonstruksi berkaitan dengan substansi hukum yang mengatur fungsi, kedudukan dan wewenang lembaga penegakan hukum pidana. Penelitian ini menemukan realitas bahwa peraturan saling tumpang tindih (overlap) tidak sinkron baik secara vertikal maupun horisontal. Kondisi peraturan yang tidak sinkron tersebut dapat dikelompokkan menjadi:

1. Aturan yang mengatur sub-sistem bersifat parsial/sektoral tidak menunjukkan adanya keterpaduan.
2. Adanya aturan yang bersifat overlapping, keadaan ini muncul sehubungan beberapa aturan memberikan pengaturan kewenangan yang sama terhadap beberapa lembaga penegak hukum.

3. Aturan yang bersifat menegasikan (meniadakan) kewenangan lembaga lain.
4. Aturan yang tidak sinkron dengan jiwa dan semangat reformasi.
5. Aturan yang mempunyai sifat "mensubordinasikan" lembaga penegak hukum yang satu dengan yang lain.

### 2. Rekonstruksi Lembaga Hukum

Barda Nawawi Arief menyamakan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan "mengadili" semata, UUD NRI 1945 (amandemen) lebih menekankan/menonjolkan pengertian kekuasaan kehakiman dalam arti sempit.<sup>9</sup> Kekuasaan kehakiman untuk menegakkan hukum pidana, tidak hanya dijalankan atau ditopang oleh lembaga pengadilan semata. Kekuasaan kehakiman dalam penyelenggaraan penegakan hukum pidana ditopang oleh empat lembaga yang secara linier mempunyai kewenangan yang sangat menentukan. Penyelenggaraan sistem peradilan pidana dengan model "efek domino", dimana peradilan bergulir dimulai dari penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di depan pengadilan (pengadilan) dan pelaksanaan pidana. Dari perspektif sistem peradilan pidana dengan model "kemudi", masing-masing pemegang peran/kewenangan (sub-sistem SPP) mempunyai kewenangan untuk menetapkan hukumnya. Penyidik bisa menghentikan pemeriksaan (menetapkan hukumnya terhadap kasus tersebut) dalam hal tidak cukup bukti atau bukan perkara pidana dengan mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3), sehingga kasus tidak bergulir ke tingkat penuntutan, Jaksa Penuntut Umum dengan instrumen SKP2 (Surat Keputusan Penghentian Penuntutan) dan kewenangan menyampingkan perkara (*deponering*), dapat menghentikan proses perkara sehingga perkara tidak bergulir pada pemeriksaan pengadilan.

Secara keseluruhan melihat tiadanya independensi kelembagaan sub-sistem dalam peradilan pidana, perlu adanya penataan yang bersifat sistem dan menyeluruh (integral), dalam tatanan konstruksi baru dimana mengacu pengertian kekuasaan kehakiman dalam arti luas, sub-sistem dalam penyelenggaraan penegakan hukum pidana (SPP terpadu) lembaga-lembaga pendukung perlu rekonstruksi dibawah satu atap kekuasaan

9 Barda Nawawi Arief, Pokok-Pokok Pikiran Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Sistem Peradilan Pidana Terpadu.

kehakiman (kekuasaan yudikatif) yang berpuncak di Mahkamah Agung. Mahkamah Agung bertindak sebagai "the top law officer" dalam penegakan hukum pidana. Sehingga akan terbentuk bangunan yang terfokus pada ranah yudikatif, otomatis sub-sistem-sub-sistem akan merdeka secara integral, sebagai pengembalian kekuasaan kehakiman dalam penyelenggaraan penegakan hukum pidana.

### Simpulan

1. Pelaksanaan sistem peradilan pidana, hingga saat ini belum menunjukkan kinerja secara optimal dikarenakan secara struktural tidak bersifat mandiri, sebab berkedudukan di bawah kekuasaan eksekutif (pemerintah) sehingga dalam hal-hal tertentu pelaksanaan penegakan hukum pidana mendapat campur tangan eksekutif. Sistem peradilan pidana juga belum terwujud secara sistemik, cenderung bersifat parsial, fragmenter sehingga menimbulkan rivalitas antar sub-sistem yang berujung tidak optimalnya kinerja sistem peradilan pidana bahkan dalam kasus rivalitas Polri dengan KPK cenderung destruktif dan mematikan. Faktor ketidakmandirian sistem peradilan pidana secara rinci berkaitan faktor kelembagaan yang tidak independen, faktor substansi hukum yang menimbulkan kerancuan kewenangan sehingga tumpang tindih dan faktor budaya hukum pelaksana sub-sistem peradilan pidana yang cenderung arogan, ego sentris, komersial dan melayani kepentingan-kepentingan pragmatis diluar tujuan penegakan hukum.
2. Pembentukan sistem peradilan pidana yang merdeka secara integral dilakukan dengan merekonstruksi sub-sistem peradilan pidana secara kelembagaan, ditempatkan dibawah kekuasaan kehakiman (kekuasaan yudikatif) baik secara organisasi, anggaran, sistem karir, administrasi kepegawaian dengan menempatkan Mahkamah Agung sebagai pengawas dan pengendali puncak/tertinggi ("the top leader" atau "the top law enforcement officer") dari seluruh proses penegakan hukum pidana. Khusus sub-sistem kekuasaan penyidikan perlu dibentuk lembaga tersendiri dalam satu institusi, seperti lembaga kejaksaan, pengadilan sehingga tidak ada lagi pluralisme kelembagaan dalam kewenangan penyidikan. Langkah-langkah kebijakan yang dilakukan dalam mewujudkan

kemerdekaan sistem peradilan pidana yang integral dilakukan dengan pendekatan sistemik dengan penataan kebijakan dibidang terkait penataan substansi hukum, struktur atau kelembagaan hukum dan budaya hukum.

### DAFTAR PUSTAKA

- Admasasmita, Romli, 1996, *Sistem Peradilan Pidana Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Bandung: Penerbit Putra A Bardin.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- .....,2005, *Implikasi Perubahan UUD'45 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- .....,2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Islam Indonesia
- Azhari, Aidul Fitriadi,2005, *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Bertanggung Jawab Di Mahkamah Konstitusi: Upaya*
- Hamzah, Andi, 2003, *Kemandirian dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema, "Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan", (Denpasar, BPHN, DEPKUMHAM RI, 14 - 18 Juli 2003)
- Muladi, 2002, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta, The Habibie Center
- .....,1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- .....,1997, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Mahfud MD, Moh, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit PT Gama Media.
- Nawawi Arief, Barda, 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- .....,2006, *Kapita Selekta Hukum Pidana*

- Tentang Sistem Peradilan Pidana Terpadu (Integrated Criminal Justice System)*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- ....., 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, Penerbit PT Citra Aditya Bakti.
- ....., 1998/1999, *Pokok-Pokok Pikiran Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka*, (Makalah sebagai bahan masukan Penyusunan Laporan Akhir Tim Pakar Departemen Kehakiman)
- ....., 2002, *Independensi dan Sinkronisasi Wewenang Penyidikan Dan Penuntutan Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, Makalah Pada Pemahasan RUU Kejahung.
- ....., 1999, *Kebijakan Pengembangan Peradilan*, (Makalah Seminar Nasional Reformasi Sistem Peradilan Pidana Dalam Menanggulangi Mafia Peradilan di Indonesia, Semarang: FHUNDIP.
- Reksodiputro, Mardjono, 1993, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat kepada kejahatan dan penegakan hukum dalam batas-batas toleransi)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Jakarta, Universitas Indonesia.
- Rosidah, Nikmah, 2005, *Manfaat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Dalam Upaya Penegakan Peraturan Daerah*, (5 Nopember)
- Setyowati, Dina dan Rini Narwati, *Kewenangan Polri dan TNI AL dalam Penegakan Hukum Di Wilayah Perairan Republik Indonesia*, Laporan Penelitian.
- Sudarto, 1986, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Penerbit Alumni.
- ....., 1983, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Penerbit Alumni
- Syahrizal, Ahmad, 2006, *Evolusi Kekuasaan Kehakiman dalam Empat Periode UUD*, Jakarta, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI.
- Thohari, A Ahsin, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: Penerbit ELSAM- Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.
- Tunas, Billy, 2007, *Memahami dan Memecahkan Masalah dengan Pendekatan Sistem*, Jakarta: Penerbit PT Nimas Multina.
- Umar, Bambang Widodo, 2007, *Jati Diri Polri Dipermasalahan*, Makalah, Jakarta.
- Wahyudi, Agus, 2005, *Doktrin Pemisahan Kekuasaan: Akar Filsafat dan Praktek*, Jakarta: Jantera (Jurnal Hukum), Pusat Studi hukum dan Kebijakan, Edisi 8- Tahun III Maret
- Konvensi Internasional:  
International Bar Association Code of Minimum Standart of Judicial Independence, Tha Jerussalem Approved Standardst of the 19th IBA Biennal Conference Held on Friday, 22nd Oktober 1982, in New Delhi, India.