

***Dominus Litis* dan Sengkarut Peradilan Pidana¹**

Fachrizar Afandi²

Pada tahun 2015 *World Justice Project* melakukan riset Indeks Negara hukum. Salah satu poin penting dari riset ini juga mengukur sejauhmana system peradilan pidana Indonesia dijalankan melalui proses penyidikan yang efektif, proses peradilan yang cepat, sistem pemenjaraan yang efektif, peradilan yang bebas korupsi, peradilan yang bebas dari intervensi politik dan bagaimana peradilan pidana menjamin *due process of law*. Hasilnya sistem peradilan pidana Indonesia hanya menempati urutan ke 12 dari 15 negara Se Asia Pasifik di bawah Malaysia di urutan 7 dan Thailand di urutan ke 10.³

Temuan ini menunjukkan bahwa system peradilan pidana Indonesia memang memiliki masalah yang cukup serius jika dibandingkan dengan Negara lain di Asia Pasifik. Hal ini juga diperkuat oleh hasil riset LBH Jakarta dan MaPPI FH UI yang menemukan bahwa pada kurun waktu 2012 sampai dengan 2014 terdapat sejumlah 255.618 berkas perkara tidak diikuti dengan SPDP dan 44.273 berkas perkara yang menggantung pada tahap prapenuntutan.⁴

Data di atas menunjukkan setidaknya terdapat puluhan ribu SPDP per tahunnya yang tidak jelas penanganannya karena tidak ada tindak lanjut dari penyidik, yang berarti juga puluhan ribu orang terkatung-katung nasibnya karena kesalahan sistemik dalam system peradilan pidana. Hal yang tentu sangat merugikan hak konstitusional warga Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kesemrawutan peradilan pidana sebagaimana dikemukakan di atas dapat juga dipahami karena lemahnya *dominus litis* yang dimiliki penuntut umum serta absennya kontrol kekuasaan yudisial dalam tahap pra ajudikasi.

Kontestasi Dominus litis dalam Peradilan Pidana Indonesia

Prinsip penuntut umum sebagai *Dominus litis (Master of Litigation)* dianut di hampir semua system peradilan pidana di dunia.⁵ Hal ini dapat dipahami karena inti hukum acara pidana adalah mencari kebenaran materiil melalui pembuktian di persidangan dimana penuntut umum lah yang akan mempertahankan kebenaran dan keabsahan alat bukti yang dimilikinya.

Oleh karenanya sesuai dengan *dominus litis* yang dimilikinya dalam tahap pra ajudikasi penuntut umum mengendalikan proses penyidikan beserta upaya pakasanya agar tidak melenceng dari tujuan pembuktian di pengadilan. Termasuk juga

¹ Disampaikan dalam diskusi yang diselenggarakan oleh Epistema Institute, 19 Agustus 2016

² Tenaga pengajar Hukum Acara Pidana Universitas Brawijaya, Koordinator Eksekutif Pusat Pengembangan Riset Sistem Peradilan Pidana (PERSADA UB) saat ini sedang menempuh studi doktoral di Universiteit Leiden. Dapat dihubungi di fachrizaral@ub.ac.id

³ Rule of Law Index 2015, <http://data.worldjusticeproject.org/#groups/IDN>

⁴ Ichsan Zikry, et.al Prapenuntutan sekarang, ratusan ribu perkara disimpan, puluhan ribu perkara hilang, LBH Jakarta dan MaPPI FH UI, 2016

⁵ Lebih lanjut baca J. Jehle, et al. *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems*, Springer, 2006

menentukan perkara mana saja yang layak atau tidak untuk disidangkan ke pengadilan berdasarkan kepentingan hukum maupun kepentingan umum.

Namun sayang sejak awal kemerdekaan, sebagaimana dicatat oleh Daniel S Lev⁶ para aktor dalam system peradilan pidana seperti polisi dan jaksa saling berkompetisi untuk menjadi *dominus litis* di tahapan pra ajudikasi. Hal ini dapat terlihat misalnya, *rechts politie* (sekarang reserse polisi) yang lepas dari status *hulp magistraat* (pembantu jaksa) dalam UU Kepolisian sejak tahun 1961 dan bahkan memiliki kewenangan untuk menghentikan perkara dengan alasan diskresi (mirip asas Oportunitas). Bahkan selanjutnya Polisi menjadi bagian dari kekuasaan militer hingga akhirnya kembali ke ranah sipil di era reformasi kemarin.⁷

Pada masa lalu, kontestasi ini yang juga berpengaruh pada penerapan HIR (*Herzien Inlandsch Reglement*) dimana masing-masing institusi menafsirkan pengaturan HIR sesuai kepentingan mereka.⁸ Adanya *overlapping* penyidikan antara kepolisian dan kejaksaan yang berakibat pada borosnya waktu, tenaga, dan biaya yang dikeluarkan Negara dan juga sangat merugikan dan membingungkan pihak yang diperiksa. Yahya Harahap mengibaratkan tersangka tak ubahnya seperti bola, habis ditendang Polri, jatuh lagi ke tangan penyidikan atau penyidikan lanjutan dari pihak kejaksaan.⁹

Alih-alih menerapkan RO (*Reglement op de rechterlijke Organisatie et het beleid der justitie*, Stb, 1847-23 jo 1848-58) undang-undang yang secara sistematis mengatur hubungan dan tugas beserta kewenangan lembaga-lembaga penegak hukum dalam system peradilan, lembaga-lembaga ini berseteru untuk saling berebut kewenangan hingga di tahun 1961 lahir beberapa UU sektoral yang parsial mengatur kewenangan masing-masing lembaga yang tumpang tindih dalam menjalankan fungsinya dalam system peradilan pidana.

Usaha untuk mengintegrasikan system peradilan pidana sebenarnya sudah dilakukan sejak Presiden mengeluarkan Surat Nomor R 07/Pres/8/1967, Kepala Kepolisian RI (Kapolri), Jaksa Agung dan Ketua Mahkamah Agung mengadakan beberapa pertemuan di Bogor. Mereka menghasilkan beberapa kesepakatan antara lain Cibogo I (JS/ 7/8/6/1968, 1/KM/34/A.1/68, INSTR.016/DA/12/67, Pol.60/INSTR.PANGAK/67), Cibogo II (Kesepakatan bersama antara Kapolri, Jaksa Agung dan Ketua MA, 11 July 1967) dan Cibogo III (Kesepakatan bersama antara Kapolri, Jaksa Agung dan Ketua MA, 23 February 1973). Kesepakatan-kesepakatan ini sebagaimana ditulis oleh Satjipto Rahardjo jarang dilaksanakan dalam praktiknya lagi-lagi karena ego sektoral masing-masing lembaga.¹⁰ Hampir sama dengan kesepakatan Cibogo, ketiadaan mekanisme yang pasti dalam menghubungkan kewenangan dan absennya *central of authority* dalam system peradilan pidana membuat menjamurnya MoU (Memory of Understanding) saat ini di antara lembaga penegak hukum yang dalam praktiknya sulit untuk dilaksanakan.

⁶ Daniel S. Lev, *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia: Selected Essays*, Kluwer Law International, 2000, Netherlands

⁷ Baca UU 13/1961 tentang Kepolisian, terlebih lagi kemudian Kepolisian bergabung menjadi bagian ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia)

⁸ Bambang Poernomo, *Orientasi hukum acara pidana Indonesia* Yogyakarta: Amarta Buku 1984, hal. 21

⁹ M. Yahya Harahap. *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP (Penyidikan Dan Penuntutan)*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, hal. 366

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana*, Jakarta, Grasindo, 1992

Selain itu sejak reformasi, muncul banyak lembaga baru yang memiliki fungsi penegakan hukum dalam system peradilan pidana dengan pemahaman dan kepentingan sektoral mereka sendiri. Akibatnya terjadi tumpang tindih antara aturan sektoral satu dengan lainnya menjadikan penegakan hukum menjadi jauh dari keadilan dan kepastian hukum. Tercatat ada gesekan bahkan konflik di antara lembaga penegak hukum saat melaksanakan kewenangannya seperti yang terjadi antara Komisi Pemberantasan Korupsi dengan Kepolisian baru-baru ini, PPNS Perikanan dengan Angkatan Laut, Kejaksaan dengan Kepolisian, PPNS Kehutanan dan Kepolisian dan lainnya

Hal ini juga diperparah dengan KUHAP 1981 yang malah memperkenalkan system diferensiasi fungsional yang membagi secara tegas tahapan hukum acara dengan tidak disertai dengan usaha merevitalisasi RO untuk menghubungkan /mensistematisasi kewenangan lembaga dalam UU sektoral yang ada.

KUHAP yang dilahirkan di bawah rezim otoriter Orde Baru memang sengaja didesain untuk mendukung rezim saat itu untuk menjaga stabilitas politik dan hukum dalam negeri di bawah kendali Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban) yang pada tahun 1988 berganti nama menjadi Bakorstanas (Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional) yang dikepalai oleh Panglima ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia).¹¹

Prinsip diferensiasi fungsional dalam KUHAP yang memisahkan proses penyidikan dan penuntutan dimaksudkan untuk memantapkan kontrol militer terhadap penyidik polisi yang saat itu bagian dari ABRI daripada menyerahkan kontrol penyidikannya kepada kekuasaan yudisial¹² atau kepada jaksa penuntut umum selaku *magistrate* yang akan mempertahankan hasil penyidikan dalam proses penuntutan di sidang pengadilan

Oleh karenanya, sejak bergulirnya reformasi pada tahun 2000, melalui TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang tentang Pemisahan TNI dan Polri serta TAP MPR NO. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri yang pada pokoknya menghapuskan peran militer dalam bidang penegakan hukum, sejak saat itu pula seharusnya pola penyidikan beserta upaya paksa yang dilakukan ala militer sudah harus dihilangkan dan disesuaikan dengan kepentingan penegakan hukum sipil yang lebih akuntabel dan dapat disupervisi secara penuh oleh Jaksa selaku dominus litis dan dikontrol oleh kekuasaan yudisial.

¹¹ Mengenai peran Kopkamtib dalam penegakan hukum pada masa Orde Baru baca Ferdinand Tandi Andi-Lolo, THE PROSECUTORIAL CORRUPTION DURING THE NEW ORDER REGIME Case Study: the Prosecution Service of the Republic of Indonesia, 2008 A thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Law, The University of Auckland.

¹² Konsep Hakim Komisaris yang aktif melakukan kontrol dibatalkan dan diganti dengan konsep pra-peradilan yang lebih pasif dan tidak bergigi. Anggara, et al, 2014, Praperadilan di Indonesia: Teori, Sejarah dan Praktiknya, *Institute for Criminal Justice Reform*, Jakarta.