EKSISTENSI RUMAH TAHANAN NEGARA DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA TERHADAP TERSANGKA

Oleh :

Agus Susilo Wardoyo *

Yenti Garnasih *

Ferdricka Nggeboe *

ABSTRAK

Di dalam Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Ketentuan mengenai pengelolaan Rutan oleh Kementerian Hukum Dan HAM yang dahulunya adalah Departemen Kehakiman (yang membawahi sub sistem Pemasyarakatan), diatur di dalam dalam Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang pada intinya menggariskan bahwa tanggungjawab yuridis atas tahanan ada pada pejabat yang menahan sesuai dengan tingkat pemeriksaan sementara tanggungjawab secara fisik atas tahanan ada pada Kepala Rumah Tahanan Negara (RUTAN). KUHAP telah mengatur dengan jelas namun belum bersifat tegas, eksistensi Rutan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, dimana Rutan bukan sekedar “bangunan” untuk menahan tersangka atau terdakwa, namun memiliki peran penting dan strategis, sebagai insitusi penegakan hukum yang berfungsi untuk menjamin bahwa suatu proses peradilan pidana, benar-benar merupakan perwujudan dari proses hukum yang adil (*due process of law*). Diperlukan pengkajian yang lebih komprehensif, untuk merumuskan jenis sanksi

* Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Unbari.

* Pengajar Program Magister Ilmu Hukum Unbari dan Fakultas Hukum Universitas Trisakti.

* Pengajar Program Magister Ilmu Hukum Unbari.

yang tepat yang dapat dijatuhkan, terhadap sub sistem yang melanggar ketentuan KUHAP tentang pengelolaan Rutan. Namun secara garis besar, kiranya dapat dirumuskan bahwa KUHAP seyogyanya menetapkan tempat penahanan tersangka, sebagai salah satu syarat absahnya suatu penahanan dan hasil penyidikan

Kata Kunci: Eksistensi, Rumah Tahanan Negara, Tersangka

A. Latar Belakang Masalah

Pembahasan mengenai Rumah Tahanan Negara (Rutan), tidak dapat dipisahkan dari keberadaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang mengatur mengenai pendekatan kesisteman dalam peradilan pidana Indonesia.

Pendekatan kesisteman yang dikenal dengan istilah “Sistem Peradilan Pidana Terpadu (*integrated criminal justice system*)” tersebut, dibangun dari sub sistem atau komponen-komponen penegakan hukum yakni Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Pemasyarakatan, dengan mengacu pada KUHAP sebagai kodifikasi hukum pidana formil, yang diberlakukan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981.

Tugas dari sub sistem yang bekerjasama dalam sistem peradilan pidana, menurut Mardjono Reksodiputro mencakup hal-hal yang cukup luas yakni mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, menyelesaikan kejahatan yang terjadi, sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana, dan berusaha agar mereka yang

pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi perbuatannya.¹

Oleh karena luasnya cakupan tugas dari Sistem Peradilan Pidana selanjutnya disebut (SPP) sebagaimana dikemukakan di atas, maka sangat diperlukan suatu keterpaduan kerja dari masing-masing sub sistem yang menjadi bagian dari Sistem Peradilan Pidana (SPP). Ali Said mengemukakan tentang pentingnya keterpaduan dari unsur-unsur sistem peradilan pidana:

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya mengenai perlunya tenaga-tenaga profesional sistem peradilan pidana, maka adanya satu tujuan yang dihayati bersama oleh unsur-unsur dari sistem, merupakan ciri utama dari suatu sistem peradilan pidana yang bekerja dengan baik. Kita tidak akan dapat mengharapkan sistem yang bekerja dengan baik itu, apabila tidak ada keterpaduan dalam kegiatan unsur-unsur tersebut. Dalam kebhinekaan fungsi masing-masing unsur sistem, maka penghayatan yang sama tentang tujuan sistem peradilan pidana inilah yang akan membuktikan keterpaduan dari berbagai unsur tersebut.²

¹Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Kedua*, Pusat Pelayanan Keadulan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi), Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, hal. 140.

²*Ibid.*, hal. 143

Sejalan dengan pendapat-pendapat di atas, Ramelan mengemukakan bahwa berlakunya KUHAP telah membawa perubahan yang mendasar dalam proses penyelesaian perkara pidana baik dalam konsepsi maupun implementasi. Selengkapnya, ia menyatakan bahwa:

Sebagai konsekuensi dari perubahan tersebut, para aparat pelaksana penegakan hukum melakukan upaya-upaya reorientasi atas sikap, tata laku dan tata pikiran dengan maksud agar mampu memainkan peran yang telah ditentukan secara terintegrasi. Konsepsi sistem peradilan pidana yang dianut dalam KUHAP tersebut menunjukkan adanya unsur-unsur yang terdiri dari sub-sub sistem, yaitu sub sistem penyidikan, sub sistem penuntutan, sub sistem pemeriksaan di sidang pengadilan dan sub sistem pelaksanaan putusan pengadilan. Sistem peradilan pidana melibatkan komponen-komponen yang terdiri dari lembaga Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Pemasyarakatan Terpidana. Setiap sub sistem tersebut merupakan bagian yang saling berkaitan secara tak terpisahkan dan berkesinambungan, serta harus ada unsur kesamaan-kesamaan persepsi dan tujuan dalam sistem peradilan pidana.³

³Ramelan, "Peningkatan Peran Kejaksaan Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu", *Media Hukum*, Jakarta, September 2003, hal. 1.

Terkait dengan cakupan tugas dari Sistem Peradilan Pidana (SPP) Indonesia dan pentingnya pengahayatan terhadap urgensi kebersamaan dari masing-masing unsur dari Sistem Peradilan Pidana (SPP) Indonesia, Mardjono Reksodiputro menggambarkan bahwa:

Upaya melindungi masyarakat dari kejahatan sebagai salah satu tugas dari Sistem Peradilan Pidana (SPP) Indonesia misalnya, bukan hanya merupakan tugas dari Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan turut bertanggungjawab melalui penjatuhan putusan yang dirasakan adil oleh masyarakat. Pemasyarakatan juga turut bertanggungjawab dengan melakukan program pembinaan sedemikian rupa sehingga narapidana berhasil diintegrasikan kembali ke tengah masyarakat.⁴

Dari pendapat para ahli hukum di atas, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa kemampuan masing-masing sub sistem menghayati satu tujuan bersama dan bekerjasama dalam Sistem Peradilan Pidana (SPP) Indonesia, akan menentukan efektivitas dari penegakan hukum di tengah masyarakat.

Mengacu pada pengertian di atas, menurut hemat penulis persoalannya terletak pada cara bagaimana sub sistem yang satu berinteraksi dengan sub sistem yang lainnya

⁴Mardjono Reksodiputro, *Op. Cit.*, hal. 142

sehingga menghasilkan proses peradilan pidana yang benar-benar dapat menegakkan hukum dan keadilan.

Oleh karena itu, pertanyaan yang relevan dicarikan jawabannya adalah faktor apa yang bisa menjadi pedoman atau tujuan bersama bagi unsur Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Pemasyarakatan sehingga komponen penegakan hukum tersebut mampu memadukan gerak langkah mereka dalam penegakan hukum.

Terkait dengan hal itu, Mardjono Reksodiputro mengemukakan bahwa:

Penegakan hukum atau penanggulangan kejahatan yang efektif dan efisien akan terjadi apabila terdapat satu kebijakan kriminal yang benar-benar dijadikan tujuan bersama dan pedoman kerja bagi masing-masing sub sistem peradilan pidana. Dengan kata lain, penanggulangan kejahatan akan menjadi efektif manakala keempat komponen Sistem Peradilan Pidana (SPP) Indonesia bekerja dengan motivasi kerja yang sama dengan mengindahkan adanya satu kebijakan kriminal.⁵

Selanjutnya, ia mengemukakan bahwa kebijakan kriminal dimaksud bukan sekedar “hasil perumusan” bersama oleh unsur-unsur Sistem Peradilan Pidana (SPP), tetapi adalah resultan dari berbagai kewenangan dalam negara yang bekerja bersama-sama dalam menanggulangi masalah

⁵ *Ibid.*, hal. 93

kriminalitas. Terkait dengan hal itu, ia menjelaskan sebagai berikut:

Dimulai dari pembuat Undang-undang yang menyediakan aturan-aturan hukum pidana serta wewenang maupun pembatasan dalam pelaksanaan aturan hukum tersebut. Kemudian Kepolisian dan Kejaksaan yang merupakan pelaksana penegakan aturan hukum, menentukan kebijakan dalam penyidikan dan penuntutan. Selanjutnya, Pengadilan sebagai penguji kebijakan penyidikan dan penuntutan yang menentukan apakah benar terdapat hak untuk memidana dan kalau benar berapa besar pidananya. Dan akhirnya, Pemasyarakatan sebagai pelaksana pidana yang dijatuhkan Pengadilan memiliki kebijakan dalam “merawat” terpidana dan mengusahakannya kembali ke masyarakat. Untuk itu komponen-komponen sistem peradilan pidana, tidak boleh bekerja tanpa diarahkan oleh kebijakan kriminal, yang berarti harus ada keterpaduan kerja. Ini yang secara singkat dinamakan “pendekatan terpadu” (*integrated approach*).⁶

Berdasarkan alur seperti dikemukakan di atas, Mardjono Reksodiputro menggambarkan bahwa:

Proses Peradilan Pidana, merupakan satu rangkaian kesatuan (*continuum*) yang menggambarkan peristiwa-peristiwa yang maju secara teratur; mulai dari penyidikan dan

⁶ *Ibid.*

penuntutan (disebut tahap *pra*-ajudikasi), pemeriksaan dan penjatuhan putusan pidana oleh Hakim di Pengadilan (tahap adjudikasi) dan pelaksanaan putusan, pembinaan dan akhirnya dikembalikan kepada masyarakat oleh Pemasyarakatan (tahap *pasca*-ajudikasi).⁷

Berdasarkan pendapat ahli di atas, kiranya dapat dikatakan bahwa sesuai dengan hakikat dari sebuah sistem yang terpadu, maka masing-masing sub sistem berada dalam sebuah “bejana berhubungan”, dimana kualitas keluaran/hasil kerja (*outcome*) dari satu sub sistem akan mempengaruhi kualitas dari sub sistem berikutnya. Kualitas hasil penyidikan oleh sub sistem Kepolisian, akan mempengaruhi kualitas penuntutan oleh Kejaksaan. Kualitas penuntutan oleh Kejaksaan akan mempengaruhi kualitas pemeriksaan dan penjatuhan putusan oleh hakim. Demikian pula seterusnya, kualitas putusan pidana akan mempengaruhi kualitas pelaksanaan putusan berupa pembinaan dan pemasyarakatan narapidana oleh Pemasyarakatan.

Disamping itu, di dalam sistem yang terpadu tersebut akan terjadi pula mekanisme *check and balances* diantara sub sistem penegakan hukum, sedemikian sehingga pada masing-masing tahapan proses pidana, akan terjadi mekanisme kerja sama, saling mengawasi dan mengimbangi diantara sub sistem-sub sistem penegakan hukum.

⁷ *Ibid.*

Mengacu pada tahapan proses pidana, sebagaimana dikemukakan oleh Mardjono Reksodiputro, maka dengan adanya mekanisme *check and balances* tersebut, tidak hanya satu sub sistem saja yang terlibat pada masing-masing tahapan proses peradilan pidana. Artinya, pada satu tahapan peradilan proses peradilan pidana, terdapat satu sub sistem yang bertanggungjawab melaksanakannya, dan setidaknya ada satu sub sistem lain, yang bertanggungjawab melaksanakan fungsi *check and balances*.

Pendekatan kesisteman dengan mekanisme *check and balances* tersebut, terlihat secara nyata, misalnya pada tahap pra adjudikasi. Dalam tahapan tersebut, KUHAP mengatur bahwa wewenang dan tanggungjawab untuk melakukan penahanan dan penyidikan, yang meliputi pemeriksaan, pemberkasan dan pelimpahan perkara kepada Penuntut Umum, diberikan kepada sub sistem Kepolisian. Sementara wewenang pengelolaan tempat penahanan dan perawatan terhadap tahanan, diberikan kepada sub sistem lain, yakni Pemasyarakatan.

Hal itu termaktub di dalam Pasal 22 ayat (1) KUHAP yang pada pokoknya menyatakan bahwa terdapat 3 (tiga) jenis penahanan yakni penahanan rumah tahanan negara, penahanan rumah dan penahanan kota. Dengan ketentuan tersebut berarti tempat penahanan yang dikelola negara, hanya ada satu yakni Rutan.

Ketentuan mengenai penahanan tersebut, dijabarkan di dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (Selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan KUHAP). Di dalam Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), dinyatakan bahwa Rutan adalah tempat tersangka atau terdakwa ditahan selama proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan. Di dalam Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), diatur pula bahwa Rutan dikelola oleh Departemen Kehakiman.

Ketentuan mengenai pengelolaan Rutan oleh Kementerian Hukum Dan HAM yang dahulunya adalah Departemen Kehakiman (yang membawahi sub sistem Pemasyarakatan), diatur di dalam dalam Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang pada intinya menggariskan bahwa tanggungjawab yuridis atas tahanan ada pada pejabat yang menahan sesuai dengan tingkat pemeriksaan sementara tanggungjawab secara fisik atas tahanan ada pada Kepala Rumah Tahanan Negara (RUTAN).

Pelimpahan wewenang dan tanggungjawab untuk menjaga dan memelihara kondisi fisik dari tahanan kepada

sub sistem Pemasyarakatan, menurut hemat penulis mengandung pesan penting tentang peran *check and balances* yang harus dilaksanakan oleh sub sistem Pemasyarakatan di dalam tahapan pra ajudikasi.

Artinya dengan tanggungjawab yang diberikan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) untuk menjaga kondisi fisik dari seorang tahanan, Rutan bertanggungjawab penuh menjaga agar dalam menjalani proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan pada sidang pengadilan, tahanan dimaksud terhindar dari tindakan-tindakan yang melanggar ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), semisal tindakan kekerasan dan intimidasi, yang kemungkinan dapat dialaminya.

Dengan demikian, apabila ditinjau dari pendekatan kesisteman dalam penegakan hukum sebagaimana diatur di dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), Rutan tidaklah dapat dilihat sebagai sekedar tempat penahanan seorang tersangka dan atau terdakwa saja, yang tidak memiliki kaitan apapun dengan keberhasilan penegakan hukum.

Dengan kewenangan yang diberikan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), Rutan justeru berada dalam posisi yang penting dan strategis dalam turut menjamin dan memastikan agar proses penegakan hukum, terbebas dari pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Oleh

karenanya, Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) memisahkan secara tegas antara tanggungjawab terhadap proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan, dengan tanggungjawab terhadap kondisi fisik dari tahanan.

Mengacu pada ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) tentang wewenang pengelolaan Rutan, maka secara normatif Rutan diseluruh Indonesia, semestinyalah berada dalam tanggungjawab sub sistem Pemasarakatan. Dengan kata lain, dengan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) tersebut, semestinya tidak ada lagi tempat penahanan yang dikelola oleh sub sistem di luar Pemasarakatan.

Pertanyaannya adalah apakah ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) mengenai pemisahan tanggungjawab yuridis dan tanggungjawab fisik tahanan, yang diwujudkan melalui pelimpahan wewenang pengelolaan Rutan kepada sub sistem Pemasarakatan tersebut, telah sepenuhnya dilaksanakan di lapangan.

Dari pengamatan sementara, tampaknya dalam tataran pelaksanaan di lapangan, ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) tersebut belum sepenuhnya dapat diwujudkan dengan baik. Hal itu dengan mudah dapat dilihat pada tempat-tempat penahanan yang dimiliki dan dikelola sendiri oleh sub sistem Kepolisian, dari level paling

rendah di sektor-sektor sampai dengan markas besar Kepolisian RI (Mabes Polri).

Keberadaan tempat-tempat penahanan yang berada di bawah tanggungjawab dan wewenang sub sistem Kepolisian tersebut, tentu saja secara akademik menimbulkan sejumlah pertanyaan. Dalam keadaan tertentu, keberadaan tahanan Polisi tersebut bisa jadi dapat dibenarkan dan atau dianggap tidak bertentangan dengan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), karena alasan pragmatis. Alasan pragmatis dimaksud misalnya karena di daerah dimana Kepolisian tersebut berada, belum ada Rutan sehingga tempat penahanan terpaksa harus ada di markas Kepolisian.

Hal itu dibenarkan oleh Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), sebagaimana termaktub di dalam penjelasan Pasal 22 Ayat (1), yang menggariskan bahwa “Selama belum ada rumah tahanan negara di tempat yang bersangkutan, penahanan dapat dilakukan di kantor kepolisian negara, di kantor kejaksaan negeri, di lembaga pemasyarakatan, di rumah sakit dan dalam keadaan yang memaksa di tempat lain”.

Tapi bagaimana dengan keberadaan tahanan Polisi, yang ada di daerah yang nyata-nyata ada Rutannya. Tidakkah keberadaan tahanan Polisi tersebut, bertentangan dengan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana

(KUHAP)? Pertanyaan yang lebih kritis, bagaimana pula dengan keberadaan Rutan yang justeru secara resmi dikelola dan berada dalam garis komando Kepolisian, sebutlah misalnya Rutan Markas Komando Brigade Mobil (Rutan Mako Brimob). Tidakkah hal itu, secara nyata tidak saja bertentangan, melainkan telah mengingkari ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)?

Pada sisi lain, Rutan yang dikelola sendiri oleh sub sistem Kepolisian, dimana Kepolisian yang melakukan penyidikan, Kepolisian pula yang mengelola tempat penahanannya, seringkali menimbulkan prasangka sebagian masyarakat, akan membuka peluang terjadinya upaya-upaya penekanan dan intimidasi bahkan kekerasan terhadap tahanan, demi kepentingan penyidikan.

Tentu saja prasangka masyarakat tersebut, belum tentu mengandung kebenaran. Namun, prasangka tersebut bukan mustahil digunakan oleh tahanan tertentu untuk kemudian meminta pemindahan tempat penahanan ke Rutan lain.

B. Analisis Ketentuan KUHAP Mengenai Eksistensi Rutan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, bahwa dalam hal seorang tersangka atau terdakwa, memenuhi syarat subjektif, syarat formal dan syarat objektif untuk dilakukan penahanan, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 22 KUHAP,

terhadap si tersangka atau terdakwa itu dapat dilakukan penahanan, berupa penahanan kota, penahanan rumah atau penahanan pada Rutan.

Apabila ketentuan KUHAP tentang Rutan tersebut di atas didalami dan dihayati, menurut hemat penulis akan melahirkan pertanyaan introspektif tentang seberapa jauh kedudukan, keberadaan, urgensi atau eksistensi dari Rutan dalam penegakan hukum yang diselenggarakan oleh sistem peradilan pidana di Indonesia.

Pertanyaan dimaksud adalah, apakah Rutan menurut ketentuan KUHAP tersebut, sekedar menjadi tempat penahanan tersangka atau terdakwa, ataukah Rutan memiliki peran yang jauh lebih besar dan lebih penting dari itu, yakni sebagai insitusi penegakan hukum yang turut menjamin bahwa suatu proses peradilan pidana, benar-benar merupakan perwujudan dari *due process of law*, atau proses hukum yang adil, dimana penegakan hukum tidak saja ditujukan untuk mencari kebenaran dan keadilan, melainkan juga menjamin bahwa dalam proses menemukan kebenaran dan keadilan tersebut, hak-hak orang yang disangka atau didakwa melakukan pelanggaran hukum pidana tersebut, telah terpenuhi dengan baik.

Untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan introspektif tersebut, penulis melakukan penelitian terhadap ketentuan KUHAP tentang Rutan dan peraturan

pelaksanaannya, sebagaimana termaktub di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP).

Di dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah, yang disahkan di Jakarta pada tanggal 1 Agustus 1983 dan ditempatkan pada Lembaran Negara Tahun 1983 Nomor 36 tersebut, dinyatakan bahwa “Rutan adalah tempat tersangka atau terdakwa ditahan selama proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan”.

Selanjutnya dalam Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, pengertian Rutan dipertegas lagi dengan menggariskan bahwa “Di dalam Rutan ditempatkan tahanan yang masih dalam proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan negeri, pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung”.

Berdasarkan pengertian atau maksud dari Rutan di dalam Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP tersebut di atas, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa dalam perspektif sistem peradilan pidana Indonesia, satu-satunya tempat yang dikelola secara formil oleh negara, untuk menahan para tersangka atau terdakwa pelaku tindak pidana, adalah Rutan.

Berangkat dari pengertian tersebut, pertanyaan yang barangkali muncul adalah, apakah dengan pengertian atau

maksud dari Rutan di dalam Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP itu, benar-benar mengandung makna bahwa Rutan adalah sekedar tempat para tersangka dan terdakwa ditahan.

Dengan kata lain, apakah keberadaan Rutan di dalam sistem peradilan pidana Indonesia, hanyalah sekedar merujuk pada fisik bangunan, yang membatasi ruang gerak para tersangka atau terdakwa, agar tidak melakukan perbuatan-perbuatan, yang dikuatirkan akan dilakukan oleh para tersangka atau terdakwa, apabila si tersangka atau terdakwa itu tidak ditahan. Artinya, Rutan berfungsi sebatas menjadi bangunan untuk menahan para tersangka atau terdakwa, agar si tersangka atau terdakwa itu, tidak melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana.

Untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan tersebut, perlu ditelusuri ketentuan lebih lanjut mengenai Rutan, baik di dalam KUHAP maupun di dalam Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP. Penelusuran pertama, kiranya dapat dilakukan dengan mencari jawaban terhadap pertanyaan, pihak mana yang diberi kewenangan oleh KUHAP untuk mengelola Rutan.

Setelah mencermati ketentuan KUHAP, diperoleh kesimpulan bahwa KUHAP tidak mengatur mengenai pihak mana atau sub sistem penegakan hukum mana yang diberi

kewenangan mengelola Rutan. Ketentuan mengenai pengelolaan Rutan, terdapat di dalam Pasal 21 ayat (1) Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, dimana ditegaskan bahwa “Rutan dikelola oleh Departemen Kehakiman”.

Mengacu pada pengaturan mengenai pengelolaan Rutan di dalam Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP tersebut di atas, penulis berpendapat bahwa dengan pemberian kewenangan pengelolaan Rutan kepada institusi penegak hukum di luar institusi penyidik dan penuntut umum, adalah “bukti permulaan yang cukup” untuk menunjukkan bahwa, Rutan bukanlah sekedar menjadi “bangunan” untuk menahan para tersangka atau terdakwa. atau menjadi “tempat mengungkung” para tersangka atau terdakwa, agar si tersangka atau terdakwa itu, tidak melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana.

Agar bukti permulaan yang cukup itu, menjadi bukti yang lebih komprehensif, kiranya perlu dicari jawaban lebih lanjut mengenai wewenang apa saja yang diberikan oleh KUHAP, kepada pengelola Rutan, yakni Departemen Kehakiman (sekarang Kementerian Hukum dan HAM).

Bentuk-bentuk kewenangan yang diberikan kepada Departemen Kehakiman dalam mengelola Rutan, diatur di dalam Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah

Tentang Pelaksanaan KUHAP, yang selengkapnya menggariskan bahwa:

Pasal 21 ayat (2):

Tanggungjawab yuridis atas tahanan ada pada pejabat yang menahan, sesuai dengan tingkat pemeriksaan.

Pasal 2 ayat (3):

Tanggungjawab secara fisik atas tahanan ada pada Kepala Rutan

Mengacu pada ketentuan Pasal 21 Peraturan

Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP tersebut di atas, kiranya menjadi lebih jelas lagi bahwa KUHAP melalui peraturan pelaksanaannya, secara tegas memberi kewenangan kepada Departemen Kehakiman, yang fungsinya dilaksanakan oleh sub sistem Pemasyarakatan, untuk tidak saja sekedar mengelola bangunan fisik dan sarana prasarana Rutan, melainkan lebih jauh dari pada itu, yakni bertanggungjawab terhadap kondisi fisik dari tersangka atau terdakwa yang sedang menjalani proses penyidikan oleh sub sistem Kepolisian, penuntutan oleh sub sistem Kejaksaan dan pemeriksaan di sidang pengadilan oleh sub sistem pengadilan.

Disamping itu, dari pengaturan mengenai pengelolaan Rutan tersebut, juga dapat dilihat dengan jelas, komitmen KUHAP untuk memisahkan secara tegas kewenangan secara yuridis untuk menyidik, menuntut dan memeriksa tersangka atau terdakwa, dengan kewenangan untuk menjaga kondisi fisik dari tersangka atau terdakwa tersebut, selama menjalani

proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan pada sidang pengadilan di tiap tingkatan.

Pertanyaan lebih lanjut adalah, apakah kewenangan untuk menjaga kondisi fisik tahanan, yang diberikan kepada sub sistem di luar institusi penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan pada sidang pengadilan tersebut, hanya sekedar untuk merawat para tersangka atau terdakwa semata?.

Dengan kalimat lain, apakah dalam melaksanakan tanggungjawab menjaga kondisi fisik tahanan, sub sistem Pemasayarakatan selaku pengelola Rutan, hanya ditugasi untuk sekedar menjaga kesehatan tahanan, dengan memberi makan, menyuruh olahraga, atau sekedar memberi obat dan atau mengobati dan atau merujuk tersangka atau terdakwa ke rumah sakit terdekat, apabila si tersangka atau terdakwa itu sakit?.

Jawaban terhadap pertanyaan tersebut, menurut hemat penulis dapat ditelusuri dari ketentuan yang diatur di dalam Pasal 19 ayat (4) Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, yang selengkapnya menegaskan bahwa:

Pasal 19 ayat (4):

Kepala Rutan tidak boleh menerima tahanan dalam Rutan, jika tidak disertai surat penahanan yang sah dikeluarkan pejabat yang bertanggungjawab secara yuridis atas tahanan itu, sesuai dengan tingkat pemeriksaan.

Mengacu pada ketentuan Pasal tersebut di atas, untuk menilai apakah Rutan sekedar menjadi “tempat penitipan” tahanan atau lebih dari pada itu, penulis menggunakan logika

sederhana. Logika tersebut adalah bahwa manakala hanya menjadi tempat penitipan, seperti sebutlah semacam “tempat penitipan anak”, maka pengelola tempat penitipan anak tersebut cukup mengetahui identitas siapa yang ditiptkan dan siapa yang menitipkan. Pengelola tidak perlu sampai harus memeriksa hubungan hukum antara yang menitipkan dengan yang ditiptkan, dan apakah penitipan tersebut sah secara hukum.

Dengan demikian, dengan diberikannya kewenangan untuk memeriksa keabsahan surat penahanan terhadap tersangka atau terdakwa, yang akan ditempatkan di dalam Rutan, kiranya dapat disimpulkan bahwa Rutan nyata-nyata, tidaklah hanya berfungsi sekedar menjadi “tempat penitipan” atau tempat menahan tersangka atau terdakwa pelaku tindak pidana.

Ketentuan mengenai kewenangan Rutan yang lain, dapat dilihat pada pengaturan mengenai kewenangan mengeluarkan tahanan yang telah habis masa penahanannya, sebagaimana termaktub di dalam Pasal 19 ayat (7) Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, yang mengatur bahwa:

Kepala Rutan demi hukum mengeluarkan tahanan yang telah habis masa penahanannya atau perpanjangan penahanannya.

Dalam penjelasan mengenai ketentuan Pasal ini dijelaskan bahwa :

Pengeluaran tahanan oleh pejabat yang berwenang menahan, namun apabila sampai pada waktunya masa tahanan habis, belum ada perintah perpanjangan atau perintah pengeluaran, pejabat Rutan berwenang mengeluarkan tahanan tersebut demi hukum.

Merujuk pada ketentuan Pasal 19 ayat (7) tersebut, kiranya sudah menjadi lebih jelas dan nyata lagi, bahwa Rutan bukanlah sekedar bangunan, untuk membatasi ruang gerak tersangka atau terdakwa pelaku tindak pidana, atau sebatas menjadi “tempat penitipan” tahanan semata.

Dengan kewenangan mengeluarkan tahanan yang masa penahanannya atau masa perpanjangan penahanannya telah habis tersebut, Kepala Rutan bukanlah sekedar bertanggungjawab terhadap keadaan fisik tersangka atau terdakwa, yang sebatas bekerja untuk melayani atau menjalankan fungsi pendukung bagi keperluan sub sistem lainnya.

Sub sistem Pemasarakatan, yang fungsinya dilaksanakan oleh Kepala Rutan, diberikan kewenangan sebagai penegak hukum, yang memiliki *daya paksa* yang dijamin oleh Undang-undang, terhadap sub sistem lainnya yakni Kepolisian, Kejaksaan, Hakim bahkan Hakim Agung, untuk menjamin terpenuhinya hak-hak dari tersangka atau

terdakwa pelaku tindak pidana, dalam proses peradilan pidana untuk mencari kebenaran, keadilan dan menegakan hukum.

Mengacu pada pengaturan mengenai kewenangan Rutan, sebagaimana termaktub di dalam Pasal 19 ayat (4) dan ayat (7) Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP di atas, kiranya dapat pula dilihat dengan jelas bagaimana KUHAP mengatur tentang pendekatan kesisteman atau keterpaduan antara penegak hukum dalam penanganan perkara pidana di Indonesia.

Pendekatan kesisteman tersebut, ditunjukkan dengan pengaturan di dalam KUHAP, yang membagi secara jelas tanggung jawab penanganan perkara pidana pada setiap tahapan proses peradilan pidana dan tanggungjawab terhadap kondisi fisik tahanan. Pembagian kewenangan tersebut, ditujukan agar terjadi proses saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*), diantara sub sistem penegakan hukum agar penanganan perkara pidana tersebut mampu mencapai tujuan penegakan hukum yang hakiki, yang tidak saja untuk mencari kebenaran dan keadilan. Melainkan juga untuk menjamin bahwa dalam proses pencarian kebenaran dan keadilan tersebut, hak-hak orang yang disangka atau didakwa melakukan pelanggaran hukum pidana tersebut, telah terpenuhi dengan baik.

Manakala berbicara mengenai pemenuhan hak-hak hak-hak tersangka dan terdakwa, pertanyaan yang kerap mengemuka terutama dari kalangan masyarakat yang awam terhadap hukum adalah, mengapa kepada tersangka pelaku tindak pidana, yang justeru telah menimbulkan keresahan di tengah masyarakat, masih harus dipenuhi dan dilindungi hak-haknya?.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kiranya kita perlu kembali pada amanat Konstitusi. Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas menyatakan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Hal itu berarti bahwa Republik Indonesia ialah negara hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, serta wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Dengan demikian, jelaslah bahwa penghayatan, pengamalan dan pelaksanaan hak asasi manusia maupun kewajiban untuk menegakkan keadilan tidak boleh ditinggalkan oleh setiap warga negara, setiap penyelenggara negara setiap lembaga kenegaraan dan lembaga kemasyarakatan.

Amanat konstitusi negara tentang bentuk negara hukum (*rechtsstaat*) tersebut, merupakan perwujudan dari Teori Negara Hukum, yang antara lain dikemukakan oleh A.V. Dicey melalui teorinya “*rule of law*” seperti dikutip Padmo Wahjono, bahwa “ciri penting setiap negara hukum adalah supremasi hukum (*supremacy of law*), kesamaan di depan hukum (*equality before the law*) dan proses hukum yang adil (*due process of law*)”.⁸

Yang dimaksud dengan supremasi hukum (*supremacy of law*) dijelaskan oleh Bernard Arief Sidharta bahwa:

Negara yang di dalamnya semua penggunaan kekuasaan harus selalu ada landasan hukumnya dan dalam kerangka batas-batas yang ditetapkan oleh hukum. Jadi pemerintahan yang dikehendaki adalah pemerintahan berdasarkan dan oleh hukum (*rule by law dan rule of law*).⁹

Sedangkan pengertian dari kesamaan di depan hukum (*equality before the law*), adalah bahwa “pemerintah dan para pejabatnya harus memberikan perlakuan yang sama kepada

⁸Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 7.

⁹Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 48.

semua orang, dan undang-undang juga berlaku sama untuk semua orang”.¹⁰

Di dalam lapangan hukum pidana, pengertian perlakuan yang sama di depan hukum, dikemukakan oleh Mardjono Reksodiputro bahwa :

Perlakuan yang sama ini tidak hanya harus ditafsirkan disini dalam menghadapi tersangka dan terdakwa yang berbeda dalam kedudukan atau kekayaan, tetapi harus lebih dari itu. Asas ini serupa dengan yang terdapat dalam Pasal 6 dan 7 *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) dan Pasal 16 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Oleh karena itu, pemahaman kita akan istilah “sama” disini adalah wajib dihindarnya diskriminasi berdasarkan : “race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status”.¹¹

Sementara itu, mengenai proses hukum yang adil (*due process of law*), diartikan oleh Bernard Arief Sidharta bahwa “negara hukum menjamin terselenggaranya proses peradilan yang bebas, objektif, imparial atau tidak memihak, adil dan manusiawi”.¹²

Senada dengan Bernard Arief Sidharta, Mardjono Reksodiputro mengemukakan bahwa “Proses hukum yang

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Mardjono Reksodiputro, Buku Ketiga, *Op. Cit.*, , hal. 36.

¹² Bernard Arief Sidharta, *Op. Cit.*, hal. 200.

adil (*due process of law*), adalah proses hukum dimana di dalamnya hak-hak tersangka, terdakwa dan terpidana dilindungi dan dianggap sebagai bagian dari hak-hak warga negara (*civil rights*) dan karena itu bagian dari HAM”.¹³

Berdasarkan paparan di atas, dapatlah ditarik pengertian bahwa di dalam negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), warga negara termasuk para tersangka atau terdakwa, harus dihormati hak-haknya dan bersamaan kedudukannya di depan hukum.

Dengan demikian, dalam bahasa yang lebih sederhana dapat dikatakan bahwa pemenuhan terhadap hak-hak tersangka atau terdakwa pelaku tindak pidana, adalah *harga mati* yang tidak boleh dikait-kaitkan dengan perbuatan pidana yang disangkakan atau didakwakan kepada seseorang.

Menurut hemat penulis, *harga mati* yang demikian itulah yang menjadi sumber hukum diberlakukannya ketentuan KUHAP mengenai pembagian wewenang dan mekanisme *check and balances* antara institusi-institusi penegakan hukum, yang menangani proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan pada sidang pengadilan, dengan wewenang menjaga kondisi fisik tahanan, sedemikian sehingga kewenangan yang diberikan oleh negara melalui KUHAP dan peraturan perundang-undangan di bawahnya,

¹³Mardjono Reksodiputro, *Op. Cit.*, hal. 53.

tidak berubah menjadi kewenangan tanpa pertanggungjawaban atau kesewenang-wenangan.

Artinya, dengan pemberian kewenangan pengelolaan Rutan kepada sub sistem Pemasyarakatan, KUHAP ingin menjaga dan atau menjamin agar dalam proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan pada sidang pengadilan tersebut tidak terjadi kesewenang-wenangan, dalam arti sewenang-wenang dalam melakukan penahanan, dan sewenang-wenang pula dalam melakukan pemeriksaan terhadap tersangka atau terdakwa.

Dengan demikian, kiranya sudah dapat diambil kesimpulan sementara bahwa KUHAP telah mengatur dengan jelas eksistensi Rutan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, dimana Rutan bukanlah sekedar “bangunan” tempat menahan para tersangka atau terdakwa. Rutan memiliki peran yang jauh lebih besar dan lebih penting dari itu, yakni sebagai insitusi penegakan hukum yang berfungsi menjamin bahwa suatu proses peradilan pidana, benar-benar merupakan perwujudan dari proses hukum yang adil (*due process of law*), dimana di dalamnya hak-hak tersangka atau terdakwa, dihormati dan dipenuhi. Agar Rutan mampu menjalankan fungsinya itu dengan baik, maka KUHAP mengamanatkan dengan jelas bahwa Rutan, tidak dikelola oleh sub sistem penyidikan, sub sistem penuntutan dan atau

sub sistem pengadilan, melain oleh sub sistem Pemasyarakatan.

Mengacu pada kesimpulan sementara tersebut, maka secara normatif Rutan diseluruh Indonesia, semestinyalah berada dalam tanggungjawab sub sistem Pemasyarakatan. Dengan kata lain, dengan ketentuan KUHAP tersebut, semestinya tidak ada lagi tempat penahanan yang dikelola oleh sub sistem di luar Pemasyarakatan.

Pertanyaannya adalah apakah ketentuan KUHAP mengenai pemisahan tanggungjawab yuridis dan tanggungjawab fisik tahanan, yang diwujudkan melalui pelimpahan wewenang pengelolaan Rutan kepada sub sistem Pemasyarakatan tersebut, telah sepenuhnya dilaksanakan di lapangan.

Dari pengamatan sementara, tampaknya dalam tataran pelaksanaan di lapangan, ketentuan KUHAP tersebut belum sepenuhnya dapat diwujudkan dengan baik. Hal itu dengan mudah dapat dilihat pada tempat-tempat penahanan yang dimiliki dan dikelola sendiri oleh sub sistem Kepolisian, dari level paling rendah di sektor-sektor sampai dengan markas besar Kepolisian RI (Mabes Polri).

Keberadaan tempat-tempat penahanan yang berada di bawah tanggungjawab dan wewenang sub sistem Kepolisian tersebut, tentu saja secara akademik menimbulkan sejumlah pertanyaan. Dalam keadaan tertentu, keberadaan tahanan

Polisi tersebut bisa jadi dapat dibenarkan dan atau dianggap tidak bertentangan dengan ketentuan KUHAP, karena alasan pragmatis. Alasan pragmatis dimaksud misalnya karena di daerah dimana Kepolisian tersebut berada, belum ada Rutan sehingga tempat penahanan terpaksa harus ada di markas Kepolisian.

Hal itu dibenarkan oleh KUHAP, sebagaimana termaktub di dalam penjelasan Pasal 22 Ayat (1), yang menggariskan bahwa “Selama belum ada rumah tahanan negara di tempat yang bersangkutan, penahanan dapat dilakukan di kantor kepolisian negara, di kantor kejaksaan negeri, di lembaga pemasyarakatan, di rumah sakit dan dalam keadaan yang memaksa di tempat lain”.

Berdasarkan ketentuan KUHAP tersebut di atas, kiranya jelas bahwa penahanan baru boleh dilakukan di kantor kepolisian negara, di kantor kejaksaan negeri, di lembaga pemasyarakatan, di rumah sakit dan dalam keadaan yang memaksa di tempat lain, manakala belum ada rumah tahanan negara di tempat yang bersangkutan.

Bila demikian halnya, bagaimana dengan keberadaan tahanan Polisi, yang ada di daerah yang nyata-nyata ada Rutannya. Tidakkah keberadaan tahanan Polisi tersebut, bertentangan dengan ketentuan KUHAP?. Pertanyaan yang lebih kritis, bagaimana pula dengan keberadaan Rutan yang justeru secara resmi dikelola dan berada dalam garis

komando Kepolisian, sebutlah misalnya Rutan Markas Komando Brigade Mobil (Rutan Mako Brimob). Tidakkah hal itu, secara nyata tidak saja bertentangan, melainkan telah mengingkari ketentuan KUHAP?.

. Persoalannya tentu saja adalah, mengapa “pelanggaran” atau “pengingkaran” tersebut bisa terjadi?. Menurut hemat penulis, sangatlah muskil kalau tanpa ada dasar hukum yang melatar-belakanginya, sub sistem Kepolisian berani melakukan pelanggaran terhadap ketentuan KUHAP tersebut.

Setelah melakukan penelitian terhadap ketentuan KUHAP dan Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, penulis berkesimpulan bahwa adanya pengelolaan Rutan oleh sub sistem di luar Pemasayarakatan, merupakan sebuah fenomena hukum. Fenomena hukum tersebut berdasarkan hasil penelitian penulis, terjadi karena 2 (dua) alasan, yakni :

1. Adanya ***kekosongan norma*** (*vacuum of norm/lemeeten van normen*), dimana meskipun KUHAP dan Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, telah mengatur dengan jelas bahwa kewenangan pengelolaan Rutan diberikan kepada sub sistem Pemasayarakatan, namun ***tidak ditemukan ketentuan KUHAP yang mengatur mengenai sanksi*** yang dapat dijatuhkan

terhadap sub sistem yang mengelola sendiri tempat-tempat penahanan tersangka atau terdakwa;

2. Adanya *kekaburan norma atau norma yang tidak jelas (unclear norm/vague van normen)*, dimana ada ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, yang memungkinkan atau diperbolehkannya pengelolaan tempat-tempat penahanan oleh sub sistem di luar sub sistem Pemasarakatan.

Ketentuan tersebut, antara lain termaktub di dalam Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, yang pada pokoknya menyatakan bahwa

“Menteri dapat menetapkan tempat tahanan yang terdapat dalam jajaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan dan tempat lainnya sebagai cabang Rutan”.

Mengacu pada hasil penelitian terhadap fenomena hukum di atas, kiranya dapatlah diambil kesimpulan akhir pada bagian ini, sebagai jawaban terhadap pertanyaan penelitian yang pertama, yakni “Bagaimana pengaturan KUHAP tentang Rutan dalam sistem peradilan pidana Indonesia?”.

Adapun jawaban terhadap pertanyaan penelitian tersebut adalah bahwa KUHAP telah mengatur dengan jelas, eksistensi Rutan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, dimana Rutan memiliki peran penting dan strategis, sebagai

insitusi penegakan hukum yang berfungsi untuk menjamin bahwa suatu proses peradilan pidana, benar-benar merupakan perwujudan dari proses hukum yang adil (*due process of law*), dimana di dalamnya hak-hak tersangka atau terdakwa, dihormati dan dipenuhi. Agar Rutan mampu menjalankan fungsinya itu dengan baik, maka KUHAP mengamanatkan dengan jelas bahwa Rutan, tidak dikelola oleh sub sistem penyidikan, sub sistem penuntutan dan atau sub sistem pengadilan, melainkan oleh sub sistem Pemasarakatan. Ketentuan KUHAP tersebut, pada kenyataannya tidak dapat diterapkan dengan baik, dimana masih ditemukan tempat-tempat penahanan dan atau Rutan, yang dikelola sendiri oleh sub sistem di luar Pemasarakatan. Hal itu terjadi karena adanya ***kekosongan norma*** (*vacuum of norm/lemeeten van normen*), dimana ***KUHAP tidak mengatur mengenai sanksi*** yang dapat dijatuhkan, terhadap sub sistem yang mengelola sendiri tempat-tempat penahanan tersangka atau terdakwa. Disamping itu, ada pula ***kekaburan norma atau norma yang tidak jelas*** (*unclear norm/vague van normen*), dimana ada ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, yang memungkinkan atau diperbolehkannya pengelolaan tempat-tempat penahanan oleh sub sistem di luar sub sistem Pemasarakatan. Ketentuan tersebut, secara nyata telah mengaburkan atau menjadikan tidak jelas ketentuan sebelumnya, yang diatur di dalam

Peraturan Pemerintah yang sama, yang menyatakan bahwa Rutan dikelola oleh sub sistem di luar sub sistem penyidikan, penuntutan, dan sub sistem pengadilan, yakni sub sistem Pemasyarakatan.

Berkaitan dengan ketentuan lain yang mengatur tentang pengelolaan Rumah Tahanan adalah Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2005 Tentang Pengurusan Tahanan pada Rumah Tahanan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Bahwa dalam hal peraturan ini menjelaskan tentang tahanan yang merupakan manusia yang memiliki hak asasi terutama hak untuk mendapatkan perlindungan, pengayoman dan pelayanan dari pemerintah khususnya hak keamanan dan keselamatan atas dirinya sebagai makhluk hidup yang memiliki harkat dan martabat.

Keberhasilan pelayanan tahanan terletak pada ketepatan petugas dalam menerapkan sistem pembinaan tahanan yang edukatif dan komunikatif. Selanjutnya dalam peraturan ini menyatakan bahwa Rumah Tahanan Polri yang selanjutnya disebut dengan Rutan Polri adalah suatu tempat khusus untuk menahan seseorang sesuai dengan tindak pidana yang dipersangkakan kepadanya dalam proses penyidikan.

C. Konsepsi Pembaharuan Hukum Pidana Mengenai Eksistensi Rutan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Mengacu pada kesimpulan pada bagian sebelumnya dan adanya konsep terdapat fenomena hukum berupa adanya kekosongan norma (*vacuum of norm/lemeeten van normen*) dan atau kekaburan norma atau norma yang tidak jelas (*unclear norm/vague van normen*), sedemikian sehingga ketentuan KUHAP tentang pengelolaan Rutan oleh sub sistem Pemasarakatan, tidak mampu diwujudkan dengan baik. Kekosongan norma terlihat pada tidak adanya ketentuan KUHAP yang mengatur mengenai sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap sub sistem yang mengelola sendiri tempat-tempat penahanan tersangka atau terdakwa, sementara kekaburan norma atau norma yang tidak jelas tampak pada ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, yang memungkinkan atau diperbolehkannya pengelolaan tempat-tempat penahanan oleh sub sistem di luar sub sistem Pemasarakatan.

Menurut hemat penulis, ada 2 (dua) pertanyaan yang dapat diajukan terhadap kesimpulan tersebut di atas. Pertanyaan dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Apakah benar apabila KUHAP tidak mengatur mengenai sanksi yang dapat dijatuhkan, kewajiban yang harus dijalankan atau ditunaikan oleh sub sistem penegakan

hukum dalam sistem peradilan pidana Indonesia, serta merta akan diabaikan?

2. Apa dampak dari adanya kekaburan norma sebagaimana diatur di dalam peraturan pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, terhadap pencapaian tujuan penegakan hukum, yakni tercapainya *due process of law*?

Terkait dengan pertanyaan yang pertama, penulis ingin mengutip pendapat Mardjono Reksodiputro bahwa dimana ada hak, maka selalu harus ada kemungkinan untuk menuntut dan memperolehnya apabila dilanggar (*ubi jus ibi remedium*). Kelanjutan logis dari asas ini adalah penafsiran bahwa, hanya apabila ada proses hukum untuk menuntutnya, dapat dikatakan adanya hak bersangkutan (*ubi remedium ibi jus*).¹⁴

Berangkat dari pendapat pakar hukum pidana tersebut, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa ketiadaan ketentuan yang jelas dan tegas tentang pertanggungjawaban dan sanksi atau akibat hukum yang dapat dikenakan terhadap pihak-pihak yang melanggar ketentuan KUHAP, tentang pengelolaan Rutan oleh sub sistem di luar Pemasayarakatan, maka meskipun KUHAP telah memuat ketentuan yang jelas tentang pengelolaan Rutan oleh sub sistem Pemasayarakatan, namun ketentuan tersebut sama sekali tidak memiliki ketegasan dan *daya paksa* untuk dilaksanakan.

¹⁴ Mardjono Reksodiputro, *Op. Cit.*, hal. 57

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, manakala tanpa alasan yang jelas, sangatlah muskil bagi sub sistem Kepolisian untuk “berani-beraninya” melakukan “pelanggaran”, dengan tetap menempatkan tersangka atau terdakwa, di tempat-tempat penahanan yang mereka kelola sendiri, sementara di wilayah tersebut sudah ada Rutan.

Alasan yang paling masuk akal mengapa sub sistem Kepolisian memilih hal tersebut, menurut perkiraan penulis adalah persoalan teknis operasional. Penempatan tahanan di rutan setempat, akan menimbulkan banyak kerepotan, yang dikhawatirkan akan mengganggu kinerja pelaksanaan tugas Kepolisian.

Artinya, manakala harus mengirim tahanan ke Rutan, sebelum pemeriksaan atau proses Berita Acara Pemeriksaan (BAP) selesai, tentu dapat dibayangkan betapa banyak sumber daya yang harus dikeluarkan oleh Kepolisian. Sumber daya dimaksud adalah berupa:

1. Waktu yang dibutuhkan untuk menuntaskan pemberkasan perkara akan menjadi lebih panjang dan lama;
2. Sumber daya aparatur yang diperlukan akan lebih banyak, karena harus menjemput tahanan, memeriksanya di kantor kepolisian, mengantarkannya kembali ke Rutan, atau untuk memeriksa langsung di dalam Rutan;
3. Anggaran yang dibutuhkan akan menjadi lebih besar, karena diperlukan biaya transportasi atau biaya untuk

membeli peralatan seperti komputer jinjing (*laptop*) dan *printer* yang harus di bawa-bawa ke dalam Rutan, apabila melakukan pemeriksaan di dalam Rutan.

Alasan-alasan (*reasoning*) tersebut di atas, tentu secara pragmatis sangat bisa dimaklumi. Di tengah keterbatasan anggaran, sarana prasarana dan sumber daya aparatur yang dihadapi sub sistem Kepolisian, sangatlah dapat difahami, manakala Kepolisian memilih untuk menempatkan tersangka pada tempat-tempat penahanan yang mereka kelola sendiri.

Apalagi secara hukum, meskipun langkah penempatan tersangka atau terdakwa pada tempat penahanan Kepolisian tersebut, “kurang” memenuhi, untuk tidak mengatakan “melanggar” ketentuan KUHAP, langkah tersebut, sama sekali tidak mengandung sanksi apapun bagi Kepolisian. Dalam bahasa yang lebih sederhana, barangkali dapat dikatakan bahwa manakala Kepolisian menghadapi kenyataan bahwa “mematuhi” KUHAP, akan mengganggu kinerja pelaksanaan tugas, maka secara normatif, Kepolisian akan lebih memilih “tidak mematuhi” ketentuan KUHAP, *toh* pelanggaran tersebut, tidak ada sanksinya *juga?!*

Ditambah lagi, ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang memungkinkan pengelolaan Rutan oleh sub sistem di luar Pemasarakatan, dimana di dalam peraturan perundang-undangan, sebagaimana telah dikemukakan di

atas, yakni Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, secara jelas dinyatakan bahwa sepanjang diperoleh ketetapan dari Menteri Kehakiman, tempat tahanan yang terdapat dalam jajaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan dan tempat lainnya, menjadi absah keberadaannya.

Dengan demikian, keberadaan tempat penahanan yang dikelola oleh sub sistem di luar Pemasayarakatan, sepanjang telah mendapat penetapan dari Menteri Kehakiman, meskipun kurang memenuhi ketentuan KUHAP, tetapi secara yuridis normatif, dapat dibenarkan karena telah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah KUHAP, yakni Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP.

Pertanyaannya adalah, meskipun dibenarkan secara yuridis normatif, apakah pengelolaan Rutan di luar sub sistem Pemasayarakatan tersebut, membawa dampak yang bersifat kontra produktif, terhadap pencapaian penegakan hukum, yang ditujukan untuk tercapainya *due process of law*, dengan menggunakan pendekatan kesisteman melalui mekanisme *check and balances* antar institusi atau sub sistem penegakan hukum?.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kiranya relevan untuk mengemukakan pendapat Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia (KHN RI), yang mengingatkan bahwa meskipun KUHAP memberikan perlindungan pada hak

tersangka/terdakwa/terpidana tetapi terdapat ketentuan pasal KUHAP yang memberikan kewenangan yang besar kepada Kepolisian dan Kejaksaan dalam proses hukum pidana yang berpotensi menimbulkan arogansi kekuasaan (*the arrogance of power*) yang selalu berbarengan dengan penyalah-gunaan kekuasaan (*abuse of power*)¹⁵.

Selanjutnya, KHN RI menguraikan bahwa arogansi yang dibarengi penyalahgunaan kekuasaan itulah yang menyebabkan munculnya titik rawan terjadinya pengabaian dan atau pelanggaran terhadap hak-hak tersangka. Selengkapnya dijelaskan bahwa:

Diantara hak-hak tersangka yang harus dipenuhi sesuai dengan amanat KUHAP, hak yang paling rawan untuk dilanggar adalah hak tersangka untuk bebas dari penyiksaan dan tindakan kekerasan. Titik rawan penyimpangan ketentuan KUHAP terletak dalam penyidikan yang dilakukan dengan kekerasan (*violence*) atau penyiksaan (*torture*) oleh penyidik terhadap tersangka.¹⁶

Mengacu pada pendapat KHN RI tersebut di atas, penulis berpandangan bahwa sesungguhnya pemikiran untuk menjadikan proses penyidikan bebas dari kekerasan

¹⁵ Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, "Term of Reference Program Penelitian Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia Tahun 2009 Tentang "Kajian Terhadap Rancangan Undang-undang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP)", hal. 4

¹⁶*Ibid.*, hal. 7

(*violence*) atau penyiksaan (*torture*) oleh penyidik terhadap tersangka itu, telah menjiwai pemikiran dari pejuang KUHAP sejak 30 (tiga puluh) tahun yang lalu.

Para pejuang KUHAP sedari dulu, telah menyadari benar bahwa kalau tidak ada mekanisme *check and balances*, tidak ada pemisahan tanggung jawab yuridis penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan, dengan tanggungjawab melindungi kondisi fisik dari tersangka atau terdakwa, maka proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan pada sidang pengadilan, akan dipenuhi unsur-unsur kekerasan dan penyiksaan.

Oleh karenanya, penulis berpendapat bahwa kalau ketentuan pengelolaan Rutan yang kewenangannya diserahkan oleh KUHAP kepada sub sistem Pemasyarakatan itu dihayati, akan terasa benar betapa besarnya komitmen negara untuk menjadikan Rutan, tidak sekedar menjadi tempat menahan orang-orang yang disangka atau didakwa melakukan tindak pidana, tetapi lebih penting dari pada itu, yakni menjadikan Rutan sebagai wahana penegakan hukum yang berkeadilan dan bertanggungjawab, dimana tersangka atau terdakwa diberi akses penuh untuk memperoleh hak-haknya, sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam penegakan hukum.

Dengan demikian, penulis berpendirian bahwa terjadinya penyiksaan dan kekerasan, yang menurut KHN RI,

merupakan titik paling rawan dalam proses penyidikan, lebih banyak disebabkan oleh kecenderungan sub sistem-sub sistem penegakan hukum, yakni Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan, yang tidak memenuhi atau tidak mematuhi ketentuan KUHAP tentang pengelolaan Rutan.

Logikanya sesungguhnya sederhana, Rutan yang dikelola sendiri oleh sub sistem Kepolisian, dimana Kepolisian yang melakukan penyidikan, Kepolisian yang menahan, dan Kepolisian pula yang memiliki dan mengelola tempat penahanan itu, maka tidak akan ada mekanisme *check and balances*, dan tidak akan ada pula transparansi dan akuntabilitas dalam penanganan perkara pidana dan perlakuan terhadap tersangka pelaku tindak pidana.

Dalam keadaan yang demikian, akan mudah sekali mendorong penyidik, terutama penyidik yang memiliki profesionalitas, penghayatan dan penghormatan yang rendah terhadap kemuliaan harkat dan martabatnya selaku penegak hukum, bukan penegak kepentingan, untuk berbuat sewenang-wenang terhadap seorang tersangka pelaku tindak pidana.

Sebaliknya, kesewenang-wenangan tersebut akan lebih mudah untuk diminimalisir, manakala ada kepatuhan dari sub sistem di luar Pemasarakatan, untuk mematuhi ketentuan KUHAP dan peraturan perundang-undangan di bawahnya, untuk menempatkan tersangka atau terdakwa

pelaku tindak pidana, ke dalam Rutan yang dikelola oleh sub sistem Pemasyarakatan.

Manakala tersangka ditempatkan di dalam rutan yang dikelola oleh Pemasyarakatan, tentulah akan membatasi ruang gerak dari penyidik atau lebih tepatnya oknum penyidik yang belum memiliki *sense of HAM* yang baik, untuk bertindak sewenang-wenang memperlakukan tersangka sesuai keinginannya. Dengan tanggung jawab menjaga kondisi fisik dari tahanan, Rutan secara normatif, tentu saja tidak akan membiarkan terjadinya kekerasan dan atau penyiksaan terhadap tersangka, oleh siapapun termasuk oleh penyidik.

Mengacu pada paparan di atas, kiranya sudah dapat direkonstruksi pemikiran, yang dapat dijadikan jawaban terhadap pertanyaan penelitian yang kedua, yakni ketentuan yang bagaimana yang sebaiknya diterapkan agar Rutan mampu melaksanakan mekanisme *check and balances* antar sub sistem peradilan pidana, sedemikian sehingga menopang keberhasilan penegakan hukum.

Rekonstruksi pemikiran tersebut tentu saja berangkat dari adanya fenomena hukum, dimana terdapat kekosongan norma berupa tidak diaturnya ketentuan KUHAP mengenai sanksi yang dapat dijatuhkan, terhadap sub sistem yang mengelola sendiri tempat-tempat penahanan tersangka atau terdakwa. Disamping itu, ada pula kekaburan norma berupa

ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, yang memungkinkan atau diperbolehkannya pengelolaan tempat-tempat penahanan oleh sub sistem di luar sub sistem Pemasyarakatan.

Dengan demikian, manakala benar-benar terdapat keinginan yang kuat untuk mewujudkan komitmen dan cita-cita luhur KUHAP, yakni terciptanya *due process of law*, maka ketentuan yang sebaiknya diterapkan agar Rutan mampu melaksanakan mekanisme *check and balances* antar sub sistem peradilan pidana, adalah dengan mengisi norma hukum yang kosong dan memperjelas norma hukum yang kabur, mengenai pengelolaan Rutan.

Norma hukum mengenai pengelolaan Rutan, yang saat ini belum diatur di dalam KUHAP adalah berupa pengaturan ketentuan mengenai sanksi bagi sub sistem-sub sistem penegakan hukum di luar sub sistem Pemasyarakatan, yang menyelenggarakan sendiri pengelolaan tempat-tempat penahanan bagi tersangka atau terdakwa.

Menurut hemat penulis, tentu saja diperlukan pengkajian yang lebih komprehensif, untuk merumuskan jenis sanksi yang tepat yang dapat dijatuhkan, terhadap sub sistem yang melanggar ketentuan KUHAP tentang pengelolaan Rutan. Namun secara garis besar, kiranya dapat dirumuskan bahwa KUHAP seyogyanya menetapkan tempat

penahanan tersangka, sebagai salah satu syarat absahnya suatu penahanan dan hasil penyidikan.

Dengan demikian, manakala misalnya tersangka ditahan pada tempat-tempat penahanan yang dikelola sendiri oleh sub sistem penyidikan, maka KUHAP harus secara jelas dan tegas, menyediakan mekanisme untuk menguji keabsahan penahanan tersebut.

Mekanisme dimaksud, sesungguhnya dimungkinkan dalam ketentuan KUHAP yang berlaku saat ini, yakni melalui pranata Pra Peradilan, sebagaimana termaktub dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 KUHAP, yang pada intinya menggariskan bahwa “Pengadilan negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan, dan ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan”.

Mungkin timbul pertanyaan, kalau KUHAP yang berlaku saat ini memungkinkan adanya mekanisme pra peradilan, mengapa para tersangka tidak melakukan pengujian terhadap sah atau tidaknya penahanan, pada tempat penahanan yang dikelola oleh sub sistem di luar Pemasyarakatan?.

Jawabannya adalah, mekanisme pra peradilan tersebut tidak dapat dilakukan karena tempat-tempat penahanan yang dikelola oleh sub sistem penyidikan tersebut, berdasarkan ketentuan Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP, *telah terlanjur* menjadi legal sebagai cabang Rutan, atas penetapan Menteri Kehakiman.

Oleh karena itu norma hukum yang kabur di dalam Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan KUHAP tersebut, haruslah diperjelas dan diluruskan, sedemikian sehingga tidak lagi membuka kemungkinan diselenggarakannya penahanan pada tempat yang dikelola sendiri oleh sub sistem penyidikan.

Penulis berpendirian bahwa, ketentuan yang mengatur bahwa terhadap tempat-tempat penahanan yang dikelola oleh sub sistem di luar Pemasarakatan, dapat ditetapkan sebagai cabang Rutan melalui Keputusan Menteri Kehakiman, adalah penerjemahan atau simplikasi yang keliru terhadap ketentuan bahwa Rutan dikelola oleh Departemen Kehakiman. Artinya, penetapan sebagai cabang Rutan oleh Menteri Kehakiman, tidak serta merta secara substantif telah memenuhi ketentuan bahwa tempat penahanan itu telah dikelola oleh Departemen Kehakiman.

Oleh karena itu, ketentuan tersebut haruslah diluruskan dengan menetapkan ketentuan yang pada pokoknya menggariskan bahwa tempat-tempat penahanan

yang dimiliki oleh Kepolisian di setiap jenjang wilayah, harus dirubah fungsinya menjadi Cabang Rutan atau Rutan yang pengelolaannya tidak lagi ditangani oleh Kepolisian, namun diserahkan kepada Kementerian Hukum dan HAM, sebagaimana amanat KUHAP.

Pemisahan fungsi tersebut tentu saja tidak dimaksudkan untuk meniadakan atau menutup tempat-tempat penahanan yang dimiliki oleh Kepolisian dan menggantinya dengan membangun Cabang Rutan atau Rutan baru yang tentu akan membawa implikasi pada tersedianya anggaran yang tidak kecil. Namun pemisahan fungsi yang dimaksud adalah menjadikan tempat-tempat penahanan Kepolisian menjadi cabang Rutan atau Rutan, yang pengelolaannya diserahkan kepada sub sistem Pemasarakatan.

D. Daftar Pustaka

- Dwi Astuti, . *Jejak Seribu Tangan*, Yogyakarta: 1999
- Moerti Hadiati Soeroso, *Kekerasan Dalam Rumah Tangga Dalam Perspektif Yuridis – Victimologis*, Jakarta : Sinar Grafika, 2011.
- Sri Turatmiyah, Annalisa Y, *Pengakuan Hak-hak Perempuan Sebagai Pekerja Rumah Tangga (Domestic Workers) Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Menurut Hukum Positif Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum Vol 13 No. 1 Januari 2013.
- Syarief Darmoyo & Rianto Adi, *Trafiking Anak untuk Pekerja Rumah Tangga: Kasus Jakarta*, Jakarta :PKPM Unika Atma Jaya 2000.
- Yulies Tiena Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2004.