

**PERANAN JAKSA TERKAIT ASAS *DOMINUS LITIS* BERDASARKAN
SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA**

**Johannes Pasaribu
Alvi Syahrin, M. Ekaputra, Suhaidi**

pohonubi@yahoo.com

ABSTRACT

The existence of the authority of prosecutors in Indonesia in prosecution is closely related to the principle of dominus litis. In accordance with the principle of dominus litis, the determination and control of prosecution policy is only in one hand, namely the prosecutor's office. Prosecutors conduct investigations only in connection with certain crimes. This leads to the need to review the authority of the prosecutor on the investigation and prosecution in the Indonesian Criminal Justice System linked to the dominus litis principle. Regarding the formulation of the regulation of the authority of the prosecutor at the stage of investigation and prosecution as an attempt to renew the criminal procedure law in Indonesia is associated with the dominus litis principle.

Keywords: Prosecutor, Dominus Litis, And Prosecution

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pembuktian bagi penuntut umum merupakan faktor yang sangat penting dalam rangka mendukung tugasnya sebagai pihak yang memiliki beban untuk membuktikan kesalahan terdakwa. Hal tersebut sesuai dengan prinsip dasar pembuktian sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 66 KUHAP yang menyatakan bahwa “Tersangka atau terdakwa tidak dibebani kewajiban pembuktian”. Bunyi pasal tersebut tidak menyebutkan secara langsung penuntut umum yang memiliki beban pembuktian tetapi sebagai salah satu pihak maka sangat jelas penuntut umum yang dibebani pembuktian sehingga semakin jelas bahwa Indonesia memang menganut asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*).¹

Peranan jaksa berkaitan dengan penyidikan ada beberapa negara yang memberikan wewenang kepada jaksa dalam penyidikan tindak pidana, seperti kejaksaan di Belanda, Amerika Serikat, Swedia, Austria, Jepang, dan Korea.² Namun, di Indonesia jaksa sesuai dengan KUHAP hanya menerima berkas atau melakukan penuntutan. Selama berkas perkara belum diserahkan kepada penuntut umum maka ia tidak dapat menjalankan fungsinya. Hal ini sesuai dengan Pasal 109 ayat (1) KUHAP, di mana dinyatakan bahwa kewajiban Penyidik ialah (hanya) melaporkan apa yang terjadi, yaitu akan dimulainya penyidikan dan apabila terjadi penghentian penyidikan. Keadaan tersebut menimbulkan kondisi dimana penyidikan berlangsung maka tidak dianggap perlu ada komunikasi antara penyidik dan penuntut umum. Aktivitas penuntut umum baru dimulai setelah dia menerima berkas perkara dan dia menilai dokumen tersebut seperti yang telah diuraikan di atas. Apabila dia mengembalikan dokumen, maka terjadilah proses “prapenuntutan”. Menurut Mardjono Reksodiputro KUHAP Indonesia menggambarkan suatu sistem yang terkotak-kotak, di mana penyidik dan penuntut umum digambarkan mempunyai fungsi yang berbeda dan dimonopoli oleh masing-masing lembaga (penafsiran yang keliru dari konsep “*differential functions*”).³ Kekeliruan dalam menafsirkan “fungsi-diferensial/berbeda” dan terlihat dengan adanya Pasal 110 KUHAP, berbunyi:

- “(1) Dalam hal penyidik telah selesai melakukan penyidikan, penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara itu kepada penuntut umum.
 - (2) Dalam hal penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan tersebut ternyata masih kurang lengkap, penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara itu kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi.
 - (3) Dalam hal penuntut umum mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi, penyidik wajib segera melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum.
 - (4) Penyidikan dianggap telah selesai apabila dalam waktu empat belas hari penuntut umum tidak mengembalikan hasil penyidikan atau apabila sebelum batas waktu tersebut berakhir telah ada pemberitahuan tentang hal itu dari penuntut umum kepada penyidik”.
- dan Pasal 138 KUHAP, berbunyi:

- “(1) Penuntut umum setelah menerima hasil penyidikan dari penyidik segera mempelajari dan menelitinya dan dalam waktu tujuh hari wajib memberitahukan kepada penyidik apakah hasil penyidikan itu sudah lengkap atau belum.

¹ Bambang Waluyo, *Sistem Pembuktian Dalam Peradilan Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1992), hal. 29

² Andi Sofyan, *Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2013), hal. 108

³ http://mardjonoreksodiputro.blogspot.co.id/2016_02_01_archive.html, Diakses tanggal 04 Agustus 2016

(2) Dalam hal hasil penyidikan ternyata belum lengkap, penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi dan dalam waktu empat belas hari sejak tanggal penerimaan berkas, penyidik harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara itu kepada penuntut umum".
karena sebenarnya norma yang ingin diaturnya sama, namun dipisahkan karena dianggap ada perbedaan yang besar dan tajam antara penyidikan (Pasal 110 KUHP) dan penuntutan (Pasal 138 KUHP). Seharusnya dianut penafsiran bahwa perbedaan penyidikan dan penuntutan tidak besar dan tajam, karena mereka adalah satu kesatuan dalam sistem (*a close and professional relationship*).⁴ Keadaan tersebut menggambarkan penuntut umum tidak sebagai penguasa perkara atau *dominus litis*.

Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas dan untuk memberikan batasan penelitian maka disusun beberapa permasalahan, sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan jaksa pada penyidikan dan penuntutan dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia dikaitkan dengan asas *dominus litis*?
2. Bagaimana formulasi pengaturan kewenangan jaksa pada tahap penyidikan dan penuntutan sebagai suatu upaya pembaharuan hukum acara pidana di Indonesia dikaitkan dengan asas *dominus litis*?

Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan jaksa pada penyidikan dan penuntutan dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia dikaitkan dengan asas *dominus litis*;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis formulasi pengaturan kewenangan jaksa pada tahap penyidikan dan penuntutan sebagai suatu upaya pembaharuan hukum acara pidana di Indonesia dikaitkan dengan asas *dominus litis*;

Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, sebagai berikut :

1. Secara teoretis
Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk menambah referensi atau kepustakaan dalam ilmu pengetahuan hukum di bidang hukum acara pidana secara khusus mengenai peranan jaksa terkait asas *dominus litis* berdasarkan sistem peradilan pidana di Indonesia.
2. Secara Praktis
Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai kerangka acuan bagi pemerintah dan DPR dalam rangka menyusun kebijakan dan langkah-langkah terkait permasalahan yang melibatkan upaya pembaharuan hukum acara pidana secara khusus terkait kewenangan jaksa dalam melakukan penyidikan dan penuntutan dikaitkan dengan asas *dominus litis*.

KERANGKA TEORI

Teori yang digunakan sebagai alat untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ialah positivisme hukum.⁵ Positivisme hukum mengajarkan mengenai hukum adalah perintah, analisis terhadap konsep-konsep hukum ialah usaha yang berharga untuk dilakukan sehingga keputusan-keputusan dapat deduksi secara logis dari peraturan-peraturan yang sudah ada terlebih dahulu tanpa perlu menunjuk kepada tujuan-tujuan sosial, kebijakan serta moralitas sehingga penghukuman secara moral tidak dapat ditegakkan yang pada akhirnya membawa kepada hukum sebagaimana diundangkan senantiasa dipisahkan dari hukum yang seharusnya diciptakan.⁶ Hal ini menggambarkan secara jelas, positivisme hukum memisahkan antara hukum dan moral. Hukum sama sekali tidak bersumber dari alam seperti moral sehingga hukum disetiap daerah berbeda satu sama lain tidak seperti yang dimaksud oleh hukum alam yang memiliki sifat yang tetap dan tidak berubah-ubah dimanapun dan pada waktu apapun juga.

John Austin mengatakan, "*Law is a command set, either directly or circuitously, by a sovereign individual or body, to a member or members of some independent political society in which his authority is supreme*", (hukum adalah sejawerangkat perintah, baik langsung atau tidak langsung dari pihak yang berkuasa kepada warga masyarakat politik yang independen, dimana otoritasnya (pihak yang berkuasa) merupakan otoritas tertinggi).⁷

⁴ *Ibid*

⁵ Dalam teori positivisme hukum dikenal ada 2 (dua) teori besar yang terdapat didalamnya. Teori tersebut ialah teori positivisme hukum analitis (*analytical jurisprudence*) oleh John Austin dan Teori Hukum Murni (*Pure Theory Of Law*) oleh Hans Kelsen. Lihat Bismar Nasution dan Mahmud Siregar, *Teori Hukum*, (Medan: Bahan Pertemuan Kuliah Teori Hukum Program S2 Ilmu Hukum Pasca Sarjana USU, 14 Desember 2011), hal. 35-36

⁶ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 267-268

⁷ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legalprudence)*, (Jakarta: Kencana, 2009), hal. 56



Hans kelsen mengatakan, "Law is a coercive order of human behavior, it is the primary norm which stipulates the sanction", (hukum adalah suatu perintah memaksa terhadap perilaku manusia, hukum adalah kaidah primer yang menetapkan sanksi-sanksi).⁸

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Jaksa Pada Penyidikan Dan Penuntutan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia Dikaitkan Dengan Asas *Dominus Litis*

Posisi dominus litis jaksa sebagai penuntut umum senada dengan pedapat Marwan Effendy yang mengatakan, sebagai berikut:⁹

"Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara atau *Dominus Litis* mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum, karena hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan ke pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah sebagaimana menurut hukum acara pidana. Di samping sebagai penyandang *dominus litis* (*Procureur die de procesvoering vaststelt*), kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*)".

Penambahan kewenangan jaksa sebagai penyidik sehingga untuk tindak pidana tertentu *dominus litis* jaksa tidak hanya pada penuntutan akan tetapi juga termasuk dalam konteks penyidikan telah merusak tatanan yang terdapat dalam KUHAP. Akibatnya, sistem peradilan pidana terpadu menjadi terganggu (*integrated criminal justice system*). Jika, indonesia masih menghendaki KUHAP sebagai aturan umum dalam hukum acara pidana maka sudah seharusnya polisi sebagai penyidik yang terdapat dalam ketentuan umum KUHAP Pasal 1 (Ayat) (3) dan Ayat (4), Jaksa sebagai penuntut umum dan melaksanakan penetapan pengadilan yang terdapat dalam ketentuan umum KUHAP Pasal 1 Ayat (6) a dan b, serta pasal (7), sedangkan Hakim adalah pejabat negara yang diberi wewenang untuk mengadili yang terdapat dalam KUHAP pasal 1 (ayat 8 hingga 11) harus dikembalikan seperti semula jangan ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰ Jaksa sebagai penyidik diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Kejaksaan yang pedoman penyidikan tetap berpedoman pada KUHAP.¹¹

Wujud keberadaan jaksa jika dirujuk pada UU Kejaksaan ialah *single prosecution system* yakni *een en ondeelbaar*" (jaksa adalah satu dan tidak terpisahkan), yang dalam tataran praktik saat ini, prinsip ini semakin terbelah dengan adanya penuntut umum pada komisi pemberantasan korupsi.¹² Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 2 dan 3 Pasal 3 Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK), yaitu:

a. Pasal 2 (UU KPK), berbunyi:

"Dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang untuk selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi".

b. Pasal 3 (UU KPK), berbunyi:

"Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun".

Pemberantasan tindak pidana korupsi berdasarkan Pasal 1 angka 3 (UU KPK) adalah "serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Salah satu kegiatan penting dalam pemberantasan tindak pidana korupsi ialah penuntutan. Selanjutnya, telah diuraikan di atas bahwa kewenangan penuntutan merupakan *dominus litis* dari lembaga Kejaksaan. Kewenangan penuntutan dapat ditemukan didalam KUHAP maupun didalam UU Kejaksaan kecuali penyidikan yang hanya tercantum dalam Pasal 30 ayat (1) huruf d UU Kejaksaan.

Munculnya lembaga KPK membawa arah kepada kewenangan penuntutan juga menjadi bagian pekerjaannya. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 6 huruf c UU KPK, berbunyi:

⁸ *Ibid*

⁹ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005) hal. 105

¹⁰ Pelaksanaan *integrated criminal justice system* merupakan fungsi gabungan untuk menegakkan, melaksanakan dan memutus hukum pidana. Dengan demikian kegiatan sistem peradilan pidana didukung dan dilaksanakan 4 (empat) fungsi utama, yaitu:

a. Fungsi pembuatan undang-undang,
b. Fungsi penegakan hukum,
c. Fungsi pemeriksaan persidangan,
d. Fungsi memperbaiki terpidana

M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP: Penyidikan Dan Penuntutan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hal. 90-91

¹¹ Ikwan Fahrojil, *Hukum Acara Pidana Korupsi*, (Malang: Setara Press, 2016), hal. 37. Terkait Putusan Mahkamah Konstitusi No. 130/PUU-XII/2015 terkait dengan Pasal 109 ayat (1) KUHAP salah satu kewenangan jaksa, yaitu penerimaan surat perintah penyidikan.

¹² Jan S Marinka, "Kewenangan Kejaksaan Sebagai Dominus Litis Menyongsong Pembaharuan Hukum Acara Pidana", *Dalam Jurnal Peradilan Indonesia Teropong Volume 3*, Juli-Desember 2015, (Jakarta: Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia), hal. 20



“Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas:...c. melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi....”.

Penuntutan yang menjadi kewenangan KPK dalam ranah tindak pidana korupsi. Namun, kewenangan tersebut sangat luas karena dapat mengambil alih penuntutan tindak pidana korupsi dari lembaga lain. Hal tersebut didasarkan atas Pasal 6 huruf b UU KPK, berbunyi:

“Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas:...b. supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi...”.

Kondisi di atas menyebabkan KPK pada dasarnya telah mengenyampingkan *dominus litis* dari kejaksanaan. Selanjutnya, jaksa menjadi tidak lagi *single prosecution system* yakni *een en ondeelbaar*” (jaksa adalah satu dan tidak terpisahkan). Jaksa yang bertugas di KPK adalah jaksa yang diambil dari lembaga Kejaksanaan yang dinonaktifkan untuk sementara dari tugasnya di lembaga Kejaksanaan. Sehingga jaksa yang berada di KPK yang kemudian melakukan tugas penuntutan sama sekali tidak menyalahi ketentuan dalam KUHAP yang mengatur bahwa yang dapat bertindak sebagai penuntut umum adalah jaksa, dengan tidak menyebutkan nama lembaga yang berwenang. Sehingga jaksa yang bertindak sebagai penuntut umum yang ada di lembaga Kejaksanaan dan KPK tetap berwenang melakukan penuntutan. Selanjutnya, pendapat yang mengatakan bahwa jaksa yang ada di KPK telah melanggar prinsip *een on deelbaar* sebagaimana yang juga diatur dalam Pasal 2 ayat (3) UU Kejaksanaan yang mengatakan bahwa Kejaksanaan adalah satu dan tidak terpisah itu adalah keliru. Karena sesungguhnya maksud dari pasal ini sebagaimana yang ada dalam penjelasan pasal tersebut ialah apabila dalam melakukan penuntutan perkara korupsi di pengadilan oleh Kejaksanaan tidak akan berhenti hanya karena jaksa yang semula bertugas berhalangan. Karena tugas penuntutan oleh Kejaksanaan akan tetap berlangsung dan dilakukan oleh jaksa pengganti. 23 Jaksa yang berada di KPK merupakan suatu bentuk kerja sama yang terjalin antara Kejaksanaan dan KPK, hal itu dapat dilihat dalam Pasal 33 UU Kejaksanaan yang mengatakan bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Kejaksanaan membina hubungan kerja sama dengan badan penegak hukum dan keadilan serta badan negara atau instansi lainnya, dalam hal ini adalah KPK.¹³

Pengaturan Kewenangan Jaksa Pada Tahap Penyidikan Dan Penuntutan Sebagai Suatu Upaya Pembaharuan Hukum Acara Pidana Di Indonesia Dikaitkan Dengan Asas *Dominus Litis*

KUHAP masa kini atau 36 (tiga puluh enam) tahun masa keberlakuannya sudah layak untuk dilakukan perubahan atau pergantian. Hal tersebut disebabkan karena kebutuhan masyarakat terhadap hukum terus mendesak ditambah dengan hasil pengkajian terus-menerus sehingga menemukan kekurangan dalam KUHAP. Salah satu kekurangan KUHAP sendiri terletak dalam pelaksanaan *criminal justice system*,¹⁴ yakni prinsip diferensiasi fungsional, yakni penjelasan dan penegasan pembahagian tugas dan wewenang masing-masing antara jajaran aparat penegak hukum secara instansional.

KUHAP telah mengatur *dominus litis* dari masing-masing penegak hukum didalam penegakan hukum pidana. Kepolisian *dominus litis*nya dibidang penyelidikan dan penyidikan, Penuntutan *dominus litis* dari kejaksanaan sedangkan hakim *dominus litis*nya ialah memimpin persidangan. Terjadi penyimpangan dalam aturan kejaksanaan yang mana diperbolehkan melakukan penyidikan dan penuntutan di Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksanaan Republik Indonesia, sementara KUHAP sesuai dengan Pasal 284 KUHAP tidak diperkenankan. Artinya, *dominus litis* kejaksanaan bertambah tidak hanya sekedar penuntutan termasuk penyidikan tindak pidana tertentu (khusus) yang kewenangannya muncul dari pelanggaran ketentuan umum.

Terkait dengan keterlibatan jaksa dalam penyidikan terdapat 3 (tiga) model yang dianut kejaksanaan diberbagai negara, yaitu:

1. Jaksa hanya bertindak selaku penuntut umum, tidak melakukan penyidikan, seperti Thailand, juga dianut kejaksanaan di negara China, India, Singapura, Sri Lanka, Papua Nugini, Inggris, dan Filipina.
2. Jaksa sebagai penuntut umum, juga memiliki peran untuk berpartisipasi dalam penyidikan sebagaimana yang dianut kejaksanaan di Amerika Serikat.
3. Jaksa tidak saja memiliki kewenangan melakukan penuntutan tetapi juga dapat langsung melakukan penyidikan sendiri seperti yang dianut kejaksanaan di negara Korea, Jepang, Swedia, dan juga Belanda, seperti yang dianut kejaksanaan RI pada masa HIR masih berlaku.¹⁵

Hal menarik atas ketiga model keterlibatan jaksa dalam penyidikan ialah Indonesia pada saat masih berlaku HIR tidak hanya sebagai penuntut umum akan tetapi juga penyidik (*dominus litis* jaksa

¹³<https://media.neliti.com/media/publications/3171-ID-kewenangan-penuntutan-komisi-pemberantasan-korupsi-dan-kejaksanaan-dalam-penanganan.pdf>, diakses 1 Juni 2017

¹⁴ Konsep dasar *Criminal Justice System (CJS)*, yang umumnya diIndonesia dipadankan dengan istilah “Sistem Peradilan Pidana” (SPP). Kata “*justice*” diterjemahkan dengan kata “peradilan”. Padahal “*justice*” itu mempunyai ruang lingkup yang lebih luas dari “*judicial*” atau “peradilan”. Chairul Huda, *Reformasi Hukum Acara Pidana Indonesia Dalam RCUHAP*, Makalah Diskusi Ilmiah, Diselenggarakan Oleh Universitas Padjajaran Bandung, Bandung, 2007, hal. 1

¹⁵ Andi Sofyan, *Op.Cit.*, hal. 109

pada masa HIR cukup luas). Terdapat fakta yang cukup menarik atas ketidakikutsertaan pada jaksa dalam penyidikan pada masa KUHAP sekarang ini, yaitu:

1. Pada masa berlakunya HIR dimana jaksa tidak hanya berperan sebagai penuntut umum dan masih turut dalam penyidikan telah terjadi konflik antara kejaksaan dan kepolisian dimana polisi ingin bebas dari kendali kejaksaan, ingin mengambil peran lebih banyak dalam penanganan kasus-kasus pidana. Dengan kata lain, polisi ingin independen di dalam melakukan pengusutan tindak pidana dan menganggap sebaiknya jaksa hanya sebagai perantara didalam mengajukan perkara ke pengadilan atau merupakan pangkalan dalam menuju pengadilan. Menyikapi hal tersebut Jaksa Agung Soeprapto pada saat itu tidak bisa menerima anggapan dan keinginan kepolisian tersebut dimana anggapan dan keinginan polisi tidak sesuai dengan hukum acara yang berlaku sehingga patut untuk dikesampingkan. Kewenangan jaksa pada saat berlakunya HIR dalam penyidikan otoritas jaksa atas perkara-perkara cukup besar sehingga polisi harus mengikuti perintah jaksa. Bahkan jaksa dapat menghentikan pengusutan yang dilakukan polisi bilamana jaksa menghendakinya kemudian bisa mengambil alih pengusutan dan melakukan pemeriksaan sendiri atas kasus-kasus yang sedang diusut polisi.
2. Pada saat membahas dan mengesahkan KUHAP yang berlaku sekarang ini para legislator masa orde baru (1971-1998) memperoleh masukan yang tidak lengkap tentang kekuasaan dan wewenang jaksa di negara tetangga terutama Singapura dan Malaysia, yaitu tidak melakukan penyidikan. Padahal negara-negara tersebut tetap memasukkan penyidikan dan penuntutan sebagai *dominus litis* kejaksaan.
3. Pada akhirnya, kondisi tersebut terus menghinggapi para legislator pada era reformasi sehingga wacana jaksa untuk memiliki kewenangan penyidikan hampir ditiadakan sama sekali. Akan tetapi, kenyataannya jaksa tetapi diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan pidana tertentu.¹⁶

Kondisi di atas terus berjalan hingga sekarang karena KUHAP tetap tidak memperkenankan untuk jaksa melakukan penyidikan dan secara tataran teori jika dilihat KUHAP maka tetap tidak layak adanya kewenangan jaksa sebagai penyidik. Namun, kondisi dimana jaksa tidak memiliki kewenangan penyidikan menimbulkan persoalan juga, yakni jaksa Indonesia yang tidak memiliki kejelasan kewenangan penyidikan (hanya tindak pidana tertentu) secara nyata harus mempertanggung jawabkan kasus yang dilimpahkan kepadanya dipersidangan, baru mengetahui sosok tersangka dan barang buktinya setelah berita pemeriksaan perkara kepolisian lengkap dan jika jaksa diperbolehkan mengadakan penyidikan lanjutan waktunya sangat terbatas dan tetap tidak boleh menyentuh tersangka.

Surutnya jaksa dari ruang penyidikan yang luas mendatangkan keprihatinan lain, kalau jaksa dalam memproses berkas perkara polisi membatasi tugas pokoknya hanya pada penyusunan dakwaan saja sampai tingkat tertentu ia akan kehilangan hubungan dengan kenyataan sosial akibat menyerap substansi berkas perkara sebagai kehidupan yang nyata. Peran yang dilakukan oleh jaksa di dalam persidangan tidak dapat menutupi kekurangan tadi. Hal itu disebabkan karena sidang pengadilan juga masih mencerminkan suatu kenyataan yang semu. Dengan peran jaksa hanya sebagai penuntut umum peran jaksa dipengadilan menjadi sangat kecil.¹⁷

Kondisi di atas menunjukkan perlu dilakukan pembaharuan terhadap KUHAP atau Hukum Acara Pidana Indonesia. Kategori pembaharuan KUHAP termasuk pada kebijakan penal. Sarana penal atau sarana hukum pidana dalam proses penerapannya harus melalui beberapa tahapan, yakni¹⁸

1. Tahap formulasi yaitu tahap penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini disebut dengan tahap kebijakan legislatif,
2. Tahap aplikasi yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai ke pengadilan. Tahap ini disebut dengan tahap kebijakan yudikatif,
3. Tahap eksekusi yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana secara konkret oleh aparat-aparat pelaksanaan pidana. Tahap ini disebut tahap kebijakan eksekutif atau administratif.

Upaya pembaharuan di bidang hukum acara pidana telah dilakukan dengan mengeluarkan Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RKUHAP).¹⁹ Rancangan KUHAP yang akan

¹⁶ Andi Hamzah & RM Surachman, *Pre-Trial Justice & Discretionary Justice Dalam KUHAP Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hal. 288-289

¹⁷ *Ibid*, hal. 291

¹⁸ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Semarang: Universitas Diponegoro, 2001), hal. 77-78

¹⁹ a. Dasar Filosofis Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Baru, yaitu: Pancasila sebagai *Ursprungsnorm*, sumber dari segala perundang-undangan di Indonesia, terutama sila kedua yang langsung berkaitan dengan KUHAP, yaitu "Kemanusiaan yang adil dan beradab" yang menunjukkan manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang Maha Esa, hidup bersama di planet ini untuk rukun dan damai. Batas-batas negara hanyalah ciptaan manusia yang tidak menjadi halangan segala bangsa untuk saling berinteraksi dalam kedamaian di bawah naungan tertib hukum. Sila ketiga "Persatuan Indonesia" menjadi dasar pula asas legalitas hukum acara pidana yang bersifat nasional bukan kedaerahan (lokal). Sila kelima "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia", menunjukkan bahwa keadilan ekonomi-sosial menjadi dasar pula menuju keadilan hukum. Seluruh perangkat Undang-Undang Dasar 1945

datang Kejaksaan ditempatkan sebagai penyandang *dominus litis* (pengendali perkara). Hal ini terlihat dalam Bab III mengenai Penuntut Umum dan Penuntutan di Pasal 42 huruf i yang menyatakan tugas dan wewenang penuntut umum yaitu melimpahkan perkara dan melakukan penuntutan ke pengadilan, serta di Pasal 42 ayat (2) yang menjelaskan penuntut umum juga berwenang menghentikan penuntutan demi kepentingan umum/dan atau dengan alasan tertentu.

Ketentuan lain terkait hal tersebut adalah:

1. Pasal 45 RKUHAP, berbunyi:
"Penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap terdakwa dalam daerah hukumnya"
2. Pasal 46 RKUHAP, berbunyi:
"Apabila berkas perkara telah lengkap, penuntut umum mengeluarkan surat keterangan bahwa berkas perkara telah lengkap"
3. Pasal 47 RKUHAP, berbunyi:
"Setelah penuntut umum menerima berkas perkara hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik, dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal menerima berkas perkara hasil penyidikan, penuntut umum menentukan berkas perkara tersebut sudah memenuhi persyaratan untuk dapat dilimpahkan atau tidak dilimpahkan ke pengadilan."²⁰

Namun, satu hal yang berbeda dari ketentuan yang berlaku pada saat ini dapat mengajukan perkara kepada Hakim Pemeriksa Pendahuluan untuk diputus layak atau tidak layak dilakukan penuntutan ke pengadilan (Pasal 44 Rancangan KUHAP), yang dalam penjelasan pasal tersebut adalah "cukup jelas". Putusan Hakim Pemeriksa Pendahuluan, setidaknya membuat pengendalian perkara, yang dalam hal ini berupa penilaian layak tidaknya suatu perkara dilimpahkan ke pengadilan, akan bergeser menjadi kewenangan Hakim Pemeriksa Pendahuluan untuk memutuskannya.²¹

menjadi landasan filosofis KUHAP, terutama tentang asas legalitas, perundangan-undangan tidak berlaku surut, persamaan di depan hukum, jaminan kepastian hukum dan seperangkat ketentuan tentang hak asasi manusia.

b. Dasar Sosiologis dan Politis, yaitu: KUHAP disusun untuk tujuan keadilan dan kesejahteraan masyarakat serta adanya tertib dan kepastian hukum. Semua pihak sama di depan hukum dalam keadaan yang sama. Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat yang akan menunjang terlaksananya peradilan pidana yang baik. Strategi nasional untuk pencegahan dan pemberantasan kejahatan.

c. Dasar Yuridis, yaitu: UUD 1945 terutama Pasal 20 (tentang legislasi), Pasal 21 (hak DPR mengajukan Rancangan undang-undang), Pasal 22 (hak Presiden untuk mengajukan PERPU), Pasal 22A (tatacara pembentukan undang-undang), Pasal 24 (kekuasaan kehakiman), Pasal 24A (wewenang Mahkamah Agung), Pasal 24C wewenang Mahkamah Konstitusi), Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J (Hak asasi manusia).

d. Dasar Ekonomis, yaitu: Seluruh pasal di dalam KUHAP mengacu pada sistem peradilan cepat (*speedy trial; contante justitie*), sederhana dan biaya ringan. Perkenalan sistem peradilan cepat dituangkan antara lain dalam pengajuan perkara melalui jalur khusus, penyelesaian di luar acara (*afdoening buiten proces*), dalam upaya hukum, semua perkara kasus lewat Pengadilan Tinggi baru dapat diajukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung untuk mengurangi beban Mahkamah Agung. Andi Hamzah et.al, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor.....Tahun.....Tentang Hukum Acara Pidana*, (Jakarta: tanpa penerbit, 2008), hal. 10-11

²⁰ Pasal 143 KUHAP, berbunyi:

"(1) Penuntut umum melimpahkan perkara ke pengadilan negeri dengan permintaan agar segera mengadili perkara tersebut disertai dengan surat dakwaan". Didalam KUHAP tidak ada batasan hari terkait pelimpahan berkas berbeda dengan RKUHAP yang hanya membatasi 14 (empat belas) hari

²¹ Selain hakim pemeriksa pendahuluan dikenal juga hakim komisaris dalam RKUHAP. Hakim komisaris dalam RUU KUHAP disebut sebagai hakim pemeriksaan pendahuluan. Lembaga ini menggantikan pra peradilan yang sekarang ada dalam KUHAP.

Keberadaan lembaga hakim pemeriksaan pendahuluan akan menjadi "gawang" bagi semua acara dalam tahap pemeriksaan pendahuluan. Dalam KUHAP yang kita kenal sekarang sebagai alat kontrol terhadap kesalahan/ketidaktaatan penegak hukum dalam melaksanakan tahapan pemeriksaan pendahuluan akan dikontrol melalui lembaga pra peradilan.

Praperadilan yang pada awalnya memberi harapan untuk tidak lagi terjadi pelanggaran HAM di tingkat pemeriksaan pendahuluan ternyata mengandung banyak kelemahan. Kelemahan tersebut adalah sifat pasif dari lembaga praperadilan. Artinya pihak-pihak yang merasa dirugikan akibat penangkapan, penahanan, penyitaan, penggeledahan dan sah tidaknya penghentian penyidikan/penuntutan secara aktif harus mengajukan permohonan praperadilan. Berdasarkan permohonan ini hakim praperadilan akan memeriksa perkara tersebut. Kelemahan lainnya adalah adanya ketentuan yang mengatur tentang pemeriksaan praperadilan menjadi gugur pada saat pokok perkaranya masuk persidangan. Hal ini cukup krusial karena mengandung banyak sekali kelemahan yang sangat merugikan pemohon praperadilan.

RUU KUHAP mengakomodir masukan tentang penghapusan lembaga praperadilan yang dipandang tidak efektif tersebut. Hakim komisaris diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Pengadilan Tinggi yang daerah hukumnya meliputi Pengadilan Negeri setempat. Masa jabatan hakim pemeriksa pendahuluan adalah dua tahun. Dapat diangkat atau diperpanjang kembali hanya untuk satu kali masa jabatan. Selama menjabat sebagai hakim, pemeriksa pendahuluan, yang bersangkutan dibebaskan dari tugas sehari-hari sebagai hakim Pengadilan Negeri.

Namun, setelah masa jabatannya sebagai hakim pemeriksa pendahuluan telah habis, maka yang bersangkutan dikembalikan kepada tugasnya di Pengadilan Negeri semula. Hakim komisaris berkantor di atau didekat rumah tahanan. Hakim komisaris merupakan hakim tunggal yang dibantu oleh seorang panitera dan beberapa orang staf sekretariat. Penetapan atau putusan hakim pemeriksa pendahuluan tidak dapat diajukan upaya hukum banding atau kasasi.

Dalam RUU KUHAP, hakim komisaris memiliki kewenangan yang sangat luas sehingga bila dilihat sekilas "seolah-olah" mengurangi kewenangan dan otoritas yang dimiliki oleh penyidik dan jaksa penuntut umum. Namun

Penyusun Rancangan KUHAP menggunakan terminologi "dapat" yang bisa ditafsirkan tidak pada semua perkara, mungkin hanya pada perkara-perkara tertentu yang sulit pembuktiannya atau terdapat keraguan dari penuntut umum terhadap perkara tersebut. Jika dihubungkan dengan konteks saat ini, bagaimanapun rumitnya suatu perkara, tanggung jawab pembuktian tetap ada pada penuntut umum. Dengan demikian, jika menggunakan pemahaman *dominus litis* yang mencakup tentang penilaian layak atau tidak layak perkara dilimpahkan ke pengadilan, maka dapatlah dikatakan *dominus litis* Kejaksaan dalam Rancangan KUHAP tidaklah mutlak. Ada celah legitimasi bagi lembaga lain (Hakim Pemeriksa Pendahuluan) untuk menentukan suatu perkara dinyatakan layak/tidak layak dilakukan penuntutan.²²

Posisi penuntut umum sebagai pengendali perkara atau *dominus litis* dalam RUKUHAP masih belum secara tegas memposisikan posisi jaksa bahkan dalam menjalankan tugas jaksa juga ditengahi oleh hakim pengawas. Penggambaran kondisi tersebut jelas masih mengukung kewenangan jaksa dan tentunya akan tetap membuka peluang munculnya pertentangan antara peraturan perundang-undangan.

Perumusan dan pengkajian ulang harus dilakukan karena jaksa memang tetap harus memiliki kewenangan penyidikan hanya porsi kewenangan tersebut tidak harus sebesar pada saat berlakunya HIR. Kondisi *dominus litis* dari jaksa pada saat ini ialah kecenderungannya dalam bentuk pengawasan melalui lembaga prapenuntutan. Jaksa dapat memperoleh kewenangan penyidikan dalam pengaturan yang baru sebagai bentuk terlibat dalam setiap pemeriksaan dalam kepolisian. Artinya, jaksa harus hadir pada saat dilakukan penyidikan terhadap jaksa dimana saat pemeriksaan berlangsung jaksa yang hadir langsung tidak boleh melakukan intervensi dalam proses tersebut. Intervensi dapat dilakukan dengan metode prapenuntutan sehingga setiap tindak pidana atau perbuatan dapat menjadi semakin jelas. Posisi demikian, jelas tidak akan membuat polisi menjadi terganggu karena kejaksaan hanya hadir dalam proses penyidikan tindakan penyidikan dari jaksa dapat tercermin melalui proses prapenuntutan yang menjadi kewenangan jaksa. Kondisi demikian akan membuat jaksa menjadi secara nyata mampu mempertanggungjawabkan kasus yang dilimpahkan kepadanya dipersidangan, mengetahui sosok tersangka dan barang buktinya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Kewenangan jaksa pada penyidikan dan penuntutan dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia dikaitkan dengan asas *dominus litis* berdasarkan KUHAP hanya terbatas pada penuntutan saja sedangkan jaksa memasuki arena penyidikan diatur dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yakni Pasal 30 ayat (1) huruf d dan pasal tersebut dianggap sebagai acara khusus dimana hal tersebut dilarang dalam 284 KUHAP.
2. Formulasi pengaturan kewenangan jaksa pada tahap penyidikan dan penuntutan sebagai suatu upaya pembaharuan hukum acara pidana di Indonesia dikaitkan dengan asas *dominus litis* ialah jaksa harus hadir pada saat dilakukan penyidikan dimana jaksa saat pemeriksaan berlangsung hadir langsung akan tetapi tidak boleh melakukan intervensi dalam proses tersebut. Intervensi dapat dilakukan dengan metode prapenuntutan sehingga setiap tindak pidana atau perbuatan dapat

sebenarnya tidaklah demikian karena lembaga hakim komisaris ini diberikan kewenangan untuk menilai jalannya penyidikan dan penuntutan. Kewenangannya memang jauh lebih luas dan lebih aktif dibanding dengan lembaga praperadilan sebagaimana yang ada saat ini. Dengan tujuan untuk dapat memberikan perlindungan HAM baik bagi tersangka/terdakwa, korban maupun masyarakat yang lebih besar.

Perihal penahanan pada tahap penyidikan tidak lagi sepenuhnya menjadi hak dari penyidik, karena untuk melakukan penahanan penyidik harus atas persetujuan penuntut umum sedang untuk melakukan penahanan lanjutan harus mengajukan permohonan kepada hakim komisaris. Demikian pula kewenangan penahanan oleh jaksa penuntut umum juga dikurangi dan berpindah pada hakim komisaris. Filosofinya adalah bahwa semua proses penegakan hukum harus dapat dilakukan dengan cepat tetapi tanpa mengurangi kualitas dari tujuan hukum acara yaitu mencari kebenaran materiil. Penahanan yang berlarut-larut dapat dihindarkan.

Beberapa ijin dari pengadilan negeri yang saat ini dimiliki juga berpindah pada hakim komisaris ini, yaitu ijin pengeledahan, penyitaan, penyadapan dan perpanjangan penahanan. Hal ini dimaksudkan agar hakim-hakim pengadilan lebih terfokus memeriksa persidangan pidana nya saja. Untuk urusan yang berhubungan dengan ijin-ijin dalam proses pemeriksaan pendahuluan menjadi wewenang hakim komisaris.

Salah satu hal penting yang cukup bagus adalah diupayakannya ada hubungan koordinasi yang "lebih mesra" antara penyidik dengan penuntut umum. Paradigma yang selama ini terjadi adalah adanya pandangan bahwa antara penyidik dan penuntut umum terpisah tidak dalam sistem yang berkesinambungan. Sehingga begitu SP3 seolah-olah tugas kepolisian berakhir, apapun yang terjadi dengan perkara tersebut sudah bukan urusan penyidik.

Dan hal paling sering menjadi permasalahan adalah periode masa prapenuntutan, pada masa prapenuntutan yang seharusnya menjadi jembatan koordinasi antara penyidik dan JPU justru sering menjadi ajang adu "instansi sentries/fragmentaris". Adanya koordinasi dari awal hingga perkara disidangkan di pengadilan (*Jaksa penuntut umum masih bisa meminta kepada penyidik untuk menambah penyidikannya*) sebagaimana diatur dalam RUU KUHAP akan mengurangi "instansi sentries/fragmentaris" dan egoisme sektoral pada kedua lembaga tersebut. Karena dalam persidangan kedua lembaga ini akan berhadapan dengan terdakwa beserta penasihat hukumnya.

Disamping itu dengan ketentuan tersebut dapat mengurangi ketidakpastian dan hilangnya suatu perkara akibat proses bolak-balik penyidik JPU (prapenuntutan) sebagaimana yang terjadi saat ini. Hibnu Nugroho, *Pembaharuan KUHAP Sebagai Upaya Penegakan Hukum Di Indonesia*, Diselenggarakan Oleh Fakultas Hukum Unsoed, Purwokerto, 2013, hal. 3-6

²² Jan S. Maringka, *Op.Cit*, hal. 21-22



menjadi semakin jelas. Posisi demikian, jelas tidak akan membuat polisi menjadi terganggu karena kejaksanaan hanya hadir dalam proses penyidikan tindakan penyidikan dari jaksa dapat tercermin melalui proses prapenuntutan yang menjadi kewenangan jaksa. Kondisi demikian akan membuat jaksa menjadi secara nyata mampu mempertanggung jawabkan kasus yang dilimpahkan kepadanya dipersidangan, mengetahui sosok tersangka dan barang buktinya.

Saran

1. Hendaknya legislatif segera merampungkan Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RKUHAP) agar segera dapat mengatasi ketimpangan peraturan perundang-undangan terjadi terkait kewenangan jaksa dalam melakukan penyidikan dan penuntutan dengan terlebih dahulu harus dilakukan pengkajian yang mendalam sehingga tidak terjadi kesimpang siuran antara KUHAP yang baru dengan undang-undang kejaksanaan.
2. Hendaknya perlu dilakukan pengkajian ulang Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RKUHAP) tahun 2012 atau yang telah ada harus cermat memperhatikan *dominus litis* terkait kewenangan jaksa jangan seolah-olah memberikan *dominus litis* yang luas tetapi tetap penentu perkara layak atau tidak disidangkan bukan berada ditangan jaksa tetapi pada hakim pemeriksa pendahuluan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (JudicialPrudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legalprudence)*, Jakarta: Kencana, 2009.
- Arief, Barda Nawawi, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Semarang: Universitas Diponegoro, 2001.
- Effendy, Marwan, *Kejaksanaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Fahrojih, Ikwan, *Hukum Acara Pidana Korupsi*, Malang: Setara Press, 2016.
- Hamzah, Andi & RM Surachman, *Pre-Trial Justice & Discretionary Justice Dalam KUHAP Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- et.al, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor.....Tahun.....Tentang Hukum Acara Pidana*, Jakarta: tanpa penerbit, 2008.
- Harahap, M. Yahya, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP:Penyidikan Dan Penuntutan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Nasution, Bismar dan Mahmul Siregar, *Teori Hukum*, Medan: Bahan Pertemuan Kuliah Teori Hukum Program S2 Ilmu Hukum Pasca Sarjana USU, 14 Desember 2011.
- Raharjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1999.
- Sofyan, Andi, *Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2013.
- Waluyo, Bambang, *Sistem Pembuktian Dalam Peradilan Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1992.

Jurnal dan Laporan Penelitian

- Huda, Chairul, *Reformasi Hukum Acara Pidana Indonesia Dalam RKUHAP*, Makalah Diskusi Ilmiah, Diselenggarakan Oleh Universitas Padjajaran Bandung, Bandung, 2007.
- Marinka, Jan S, "Kewenangan Kejaksanaan Sebagai Dominus Litis Menyongsong Pembaharuan Hukum Acara Pidana", *Dalam Jurnal Peradilan Indonesia Teropong Volume 3*, Juli-Desember 2015, Jakarta: Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Nugroho, Hibnu, *Pembaharuan KUHAP Sebagai Upaya Penegakan Hukum Di Indonesia*, Diselenggarakan Oleh Fakultas Hukum Unsoed, Purwokerto, 2013.

Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)
Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksanaan Republik Indonesia

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 130/PUU-XII/2015

Website

http://mardjonoreksodiputro.blogspot.co.id/2016_02_01_archive.html, Diakses tanggal 04 Agustus 2016
<https://media.neliti.com/media/publications/3171-ID-kewenangan-penuntutan-komisi-pemberantasan-korupsi-dan-kejaksanaan-dalam-penanganan.pdf>, diakses 1 Juni 2017