

# PENGHENTIAN PENYIDIKAN: TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI DAN HUKUM ACARA PIDANA \*

Anne Safrina \*\*, W.M. Herry Susilowati \*\*\*, dan Maria Ulfah \*\*\*\*

Bagian Kriminologi, Fakultas Hukum, Universitas Katolik Parahyangan  
Jalan Ciumbuleuit Nomor 94, Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat 40142

Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Katolik Parahyangan  
Jalan Ciumbuleuit Nomor 94, Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat 40142

Bagian Hukum Pidana, Fakultas Hukum, Universitas Katolik Parahyangan  
Jalan Ciumbuleuit Nomor 94, Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat 40142

## Abstract

*This article discusses the police's authority to stop ongoing criminal investigation and how it is at present used in practice. This article is based on legal reseach conducted on the basis of a legal dogmatic and socio-legal (criminal procedural and administrative law) approach. The research conducted reveals the police have great discretionary powers when deciding how and when to discontinue criminal investigations. The use of this power is regulated internally outside the purviews of the general public. In practice the police's discretionary power to decide on prone to be used for other social, political, or short term economic.*

**Keywords:** *ceasation criminal investigation, discretionary powers, administrative law, crimininal procedural law.*

## Intisari

Tulisan ini membahas kewenangan diskresioner penyidik Kepolisian untuk menghentikan penyidikan melalui penerbitan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) serta penggunaannya dalam praktik. Tulisan ini didasarkan pada penelitian hukum yang menggunakan pendekatan yuridis normatif (dogmatis) dan socio-legal di bidang hukum acara pidana dan hukum administrasi. Penelitian ini menunjukkan bahwa penyidik memiliki kewenangan diskresioner yang sangat luas untuk menentukan kapan dan bagaimana penyidikan dihentikan, sekalipun penggunaan kewenangan ini diatur melalui peraturan-peraturan internal yang pelaksanaannya berada di luar pengawasan masyarakat umum. Dalam praktiknya kewenangan ini seringkali digunakan untuk mencapai ragam tujuan sosial, politik, atau ekonomi jangka pendek.

**Kata Kunci:** perintah penghentian penyidikan, diskresi, hukum administrasi, hukum acara pidana.

## Pokok Muatan

A. Latar Belakang .....	17
B. Metode Penelitian .....	17
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	18
1. Polisi: Organ Pemerintahan Sipil dengan Kewenangan Diskresioner .....	18
2. Kewenangan Diskresi dalam Penerbitan SP3 .....	20
D. Kesimpulan .....	28

\* Sumber dana penelitian berasal dari Komisi Kepolisian Nasional Indonesia di Tahun 2015.

\*\* Alamat korespondensi: annesafrina71@gmail.com.

\*\*\* Alamat korespondensi: wmh.susilowati@gmail.com.

\*\*\*\* Alamat korespondensi: maria\_0212\_ulfah@yahoo.co.id.

## A. Latar Belakang

Polisi (dengan mengesampingkan PPNS yang diberi kewenangan penyelidikan- penyidikan melalui peraturan perundang-undangan khusus berkaitan dengan delik-delik khusus) dalam tugasnya sebagai penyelidik dan penyidik adalah bagian penting dalam sistem peradilan pidana Indonesia yang memiliki kewenangan diskresioner (*discretionary power*) luar biasa besar. Merekalah yang menjaga pintu gerbang “keadilan” dan memutuskan laporan atau aduan (adanya tindak pidana) mana yang akan diloloskan untuk terus disidik dan bila dianggap lengkap berkas akan diteruskan pada Jaksa (P-19 dan P-21)<sup>1</sup> atau yang dihentikan (P-14). Satu kewenangan yang sangat penting di sini berkaitan dengan penerbitan surat perintah penghentian penyidikan (SP3 atau P-14). Pentingnya kewenangan ini muncul dalam kasus penanganan dugaan terjadi tindak pidana dalam kasus kebakaran hutan yang sering terjadi setiap tahun. Polisi penyidik yang memutuskan untuk menghentikan penyidikan sekalipun dari kacamata publik dan pengamat lingkungan tidak mungkin ada kerugian Negara (dan lingkungan hidup) yang demikian besar tanpa ada perbuatan melawan hukum (perusakan lingkungan masif, sistematis dan meluas) yang dilakukan oleh korporasi atau setidak-tidaknya individu. P-14 menandakan bahwa dalam kasus kebakaran hutan tidak ada indikasi telah terjadi tindak pidana (lingkungan hidup) yang meniscayakan adanya tuntutan tanggung jawab pidana dari para pelaku pembakaran hutan. Dalam perkara-perkara pidana lebih kecil dan tidak masuk berita lokal atau nasional kemungkinan besar banyak pengaduan atau pelaporan tindak pidana kandas begitu saja dan hanya berujung di SP3, tanpa masyarakat pencari keadilan mengerti alasannya

mengapa.<sup>2</sup>

Bagi para pencari keadilan (pelapor, korban, bahkan tersangka/terdakwa) tentu informasi terbuka tentang apa dan mengapa polisi penyidik memutuskan sesuatu berkaitan dengan penanganan tindak pidana sangat penting. Masyarakat umum atau khususnya pencari keadilan seharusnya setiap saat dapat mengetahui (atau mendapat informasi) mengapa suatu perkara bisa hilang lenyap. Keterbukaan informasi tentang itu kiranya juga merupakan bagian dari tanggung jawab polisi, tidak saja sebagai penyidik, namun terutama juga sebagai bagian dari pemerintahan sipil yang bertanggung jawab atas penegakan hukum pidana. Setelah melihat berbagai permasalahan di atas, maka dapat diangkat beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu: (1) Apa saja yang menjadi landasan hukum (peraturan perundang-undangan dalam arti formal) dan norma tidak tertulis lain yang digunakan polisi penyidik ketika memutuskan penerbitan SP3? (2) Seberapa jauh kewenangan diskresioner polisi penyidik meneruskan atau menghentikan penyidikan (melalui regulasi eksternal atau internal) serta bagaimana keputusan untuk itu dipertanggungjawabkan pada masyarakat pencari keadilan?

## B. Metode Penelitian

Persoalan yang diangkat akan ditelaah dari kacamata hukum (acara) pidana dan hukum administratif. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa penelitian ini menggunakan pendekatan (yuridis normatif). Ditelaah norma-norma hukum (acara) pidana apa yang menjadi acuan polisi penyidik ketika menerbitkan SP3 dan apakah kewenangan ini (dari sudut pandang hukum administratif) merupakan kewenangan diskresioner dan seberapa jauh kewenangan ini,

<sup>1</sup> Daftar Kode formulir yang digunakan dalam proses penanganan dan penyelesaian perkara tindak pidana termuat dalam Keputusan Jaksa Agung RI No. 518/A/J.A/11/2001 tanggal 1 Nopember 2001 tentang Perubahan Keputusan Jaksa Agung RI No. 132/JA/11/1994 tentang Administrasi Perkara Tindak Pidana. Namun periksa juga: Keputusan Jaksa Agung No. 518/A/J.A/11/2001 tanggal 1 Nopember 2001 tentang Perubahan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia No. 132/JA/11/1994 tentang Administrasi Perkara Tindak Pidana yang mengatur formulir yang digunakan untuk SP3.

<sup>2</sup> SP3 untuk perkara korupsi, namun demikian, kewenangannya juga ada pada KPK. Lihat I Dewa Gede Dana Sugama, “Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Magister Hukum UDAYANA*, Vol. 3, No. 1, 2014.

sesuai asas-asas umum pemerintahan yang baik, dipertanggungjawabkan pada masyarakat umum atau hanya pada atasan. Sumber-sumber hukum (positif) yang *in concreto* menjadi rujukan bagi polisi di lapangan ditelusuri dan ditelaah.

Selain itu, dilakukan wawancara dan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan: delapan orang advokat di Bandung, beberapa polisi bagian reserse kriminal di Kepolisian Daerah Jawa Barat, beberapa polisi bagian reserse kriminal yang berasal dari sekitar Jawa Barat (mereka hadir dalam wawancara dan FGD dengan Kepolisian Daerah Jawa Barat), empat orang polisi bagian reserse kriminal di Kepolisian Resor Cirebon, serta empat orang polisi pengajar di Akademi Kepolisian Semarang.

Wawancara dan FGD dilakukan dalam periode Agustus-Desember 2015 dan seluruh narasumber dirahasiakan namanya dalam tulisan ini. Adapun tujuan dari wawancara dan FGD ini adalah memahami bagaimana para polisi penyidik memaknai hukum positif ketika mereka berhadapan dengan situasi konkret. Pada akhir penelitian, dilakukan pula *review* hasil penelitian dengan *reviewer* anggota Komisi Kepolisian Nasional dan anggota polisi relevan di acara presentasi hasil penelitian yang dilakukan pada 14 Desember 2015.

### C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### 1. Polisi: Organ Pemerintahan Sipil dengan Kewenangan Diskresioner

Sejak ditetapkannya: (1) Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara; (2) Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 (pemisahan TNI dan Polri); dan (3) Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 (peran TNI dan Peran Polri), terjadi perubahan besar terhadap tempat, kedudukan, fungsi dan tugas kepolisian dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui perubahan konstitusi

ditegaskan mengenai pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dari Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketentuan Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 hasil amandemen menetapkan: “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat Negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum.”

Berdasarkan struktur ketatanegaraan menurut UUD 1945, lembaga kepolisian berada di bawah lingkup Kementerian (satuan administrasi pemerintahan) yang dipimpin oleh Kepala Pemerintahan (Presiden selaku kepala eksekutif). Pelaksanaan tugas dan wewenangnya sehari-hari didelegasikan kepada Kepala Kepolisian Negara yang diangkat oleh Presiden. Hal ini tegas dinyatakan dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia yang menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden.<sup>3</sup> Selanjutnya ketentuan Pasal 2 UU Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia menegaskan bahwa tugas kepolisian adalah untuk menjalankan salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.<sup>4</sup>

Tujuan fungsi pemerintahan berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan-menyelenggarakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Tugas dan wewenang melindungi, mengayomi, menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat (*internal order*) didelegasikan kepada lembaga kepolisian. Konsekuensi dari itu ialah bahwa Kepolisian RI sekarang ini adalah bagian dari badan pemerintahan

<sup>3</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168).

<sup>4</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168).

sipil yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Jadi salah satu tugas kepolisian (bidang penegakan hukum (pidana) harus dipahami sebagai bagian tugas pemerintahan di bidang penegakan hukum pidana yang harus dijalankan menurut hukum.

Menjadi satu persoalan ialah apakah Kepolisian sebagai organ penegak hukum pidana dapat sepenuhnya dipersamakan dengan lembaga administrasi Negara. Satu hal yang langsung membedakan adalah tugas pokok dan fungsi dan lingkup kewenangan yang berbeda. Lembaga Negara lainnya tidak memiliki kewenangan-kewenangan khusus Polisi di bidang penegakan hukum pidana (umum). Ini juga yang membawa konsekuensi terhadap bagaimana Kepolisian (terutama sebagai lembaga penegak hukum pidana umum) harus menyikapi kewenangan membuat aturan-aturan internal (*beleidsvrijheid*) dan bagaimana penyidik menyikapi kewenangan diskresioner untuk menjalankan perintah undang-undang (*beoordelingsvrijheid*) sebagaimana di atur rinci dalam UU 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.<sup>5</sup>

Satu hal yang pasti adalah Kepolisian, khususnya penyidik, dalam menjalankan perintah undang-undang Kepolisian dan melaksanakan kewenangan yang diberikan padanya (dalam hukum acara pidana dan peraturan lainnya) kepadanya harus diberikan kewenangan diskresioner. Bagaimana kewenangan diskresioner digunakan, dikendalikan dan dibatasi, serta dipertanggungjawabkan, terutama kepada atasan langsung, sebagaimana akan diuraikan di bawah, memunculkan ikhtiar mengendalikannya melalui aturan-aturan internal berupa prosedur operasional baku. Namun ini semua tidak mengurangi penting dan perlunya pada

penyidik polisi diberikan kewenangan diskresioner. Thomas J. Aaron mengartikan *police discretion* sebagai:

[...] is a power or authority conferred by law to action on the basis of judgement or conscience, and its use is more an idea of morals than law.<sup>6</sup>

Senada dengan itu, ditulis pula oleh Alvina Trend Burrows bahwa: “*discretion is the ability to choose wisely or to judge for oneself*”.<sup>7</sup> Laica Marzuki menggarisbawahi unsur kebebasan yang diberikan kepada badan atau pejabat administrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, diemban dalam kaitan menjalankan atau menyelenggarakan urusan pemerintahan (*bestuurzorg*).<sup>8</sup> Ditegaskan pula oleh Farouk Muhammad bahwa:

[...] diskresi merupakan salah satu upaya untuk penyelesaian masalah dalam penegakan hukum. Dalam masyarakat yang sedang mengalami perubahan seperti dalam era reformasi, diskresi aparat penegak hukum menjadi penting untuk menerobos aturan-aturan hukum yang bersifat kaku. Penerapan diskresi akan mendorong terwujudnya keadilan sejalan dengan perubahan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat.<sup>9</sup>

Tercakup ke dalam diskresi sebagaimana dinyatakan Phillipus M Hadjon adalah kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*).<sup>10</sup>

Kebebasan kebijaksanaan muncul apabila peraturan perundang-undangan memberikan kewenangan tertentu kepada organ pemerintah, sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak) menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi. Sedangkan kebebasan penilaian muncul hal hukum menyerahkan kepada organ pemerintah kebebasan atau ruang

<sup>5</sup> Dalam pasal 13 Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia dijelaskan bahwa tugas pokok Polri adalah: (a) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; (b) menegakkan hukum; dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Lebih rinci adalah ketentuan Pasal 14 (dan yang relevan bagi Kepolisian sebagai penegak hukum pidana) adalah: (7) melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;

<sup>6</sup> Thomas J. Aaron, 1960, *Control of Police Discretion*, Charles C. Thomas, Springfield, hlm. 9.

<sup>7</sup> Alvina Trend Burrows, 1966 *The Basic Dictionary of American English*, Rinehart and Winston Inc, New York, hlm. 226.

<sup>8</sup> Laica Marzuki sebagaimana dikutip oleh Sadjijono, 2008, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang, Yogyakarta, hlm.72.

<sup>9</sup> Farouk Muhammad sebagaimana dikutip oleh Yunan Hilmy, “Penegakan Hukum oleh Kepolisian Melalui Pendekatan Restorative Justice dalam Sistem Hukum Nasional”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 2, No. 2, Agustus 2013, hlm. 8-9.

<sup>10</sup> Phillipus M Hadjon sebagaimana dikutip dalam Yunan Hilmy, *Ibid*.

untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah sudah dipenuhi. Dalam kaitan dengan hukum atau peraturan perundang-undangan, maka tercakup ke luas lingkup diskresi adalah kewenangan untuk memutuskan secara mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*vage normen*).<sup>11</sup>

Pengertian diskresi yang mencakup *beleidsvrijheid* dan *berordelingsvrijheid* tidak dapat dipisahkan dari konsep *freies ermessen* yang mengandung makna kebebasan bertindak. Menurut **Marcus Lukman**:<sup>12</sup>

*Freies ermessen* merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

Kebebasan bertindak ini diberikan karena fungsi pemerintahan bagaimanapun juga kerap lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).<sup>13</sup> Ketiga kebebasan tersebut (*discretionary powers; beleidsvrijheid dan beordelingsvrijheid*) yang juga mencakup konsep *freies ermessen*, di atas sudah jelas (harus) diberikan dan dimiliki Kepolisian maupun anggota Kepolisian. Sekalipun harus diberi catatan bahwa pemberian kewenangan diskresioner yang diberikan pada administrasi pemerintahan pada umumnya di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (30 tahun 2014) adalah bersyarat dan mekanistik prosedural<sup>14</sup> yang tidak sepenuhnya cocok untuk polisi penyidik. Terlepas dari itu alasan pemberian kewenangan diskresioner pada polisi penyidik (sebagai bagian dari administrasi pemerintahan) akan diuraikan di bawah ini ketika dibahas perihal kedudukan, tugas dan fungsi Kepolisian sebagai bagian dari lembaga pemerintahan yang mengemban

fungsi di bidang penjagaan pemeliharaan ketertiban masyarakat, pelayanan masyarakat dan penegakan hukum pidana.

## 2. Kewenangan Diskresi dalam Penerbitan SP3

Bagi Kepolisian dasar hukum kewenangan untuk menerbitkan SP3 bukanlah (hanya) ketentuan Pasal 109 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Sekalipun pada Pasal 109 ayat (2) KUHP diatur alasan formal penerbitan SP3. Bagi penyidik dari kepolisian, ketentuan yang lebih penting dan jaraknya tidak terlalu jauh dan sebab itu menjadi acuan konkrit yang mengatur perilaku mereka adalah: Peraturan Kapolri Nomor 14 tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana (Perkap 14/2012) dan Peraturan Kepala Bareskrim Polri Peraturan Kepala Badan Reserse Kriminal Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pengorganisasian Penyidikan Tindak Pidana (Perkaba 2/2014). Ketentuan Pasal 76 ayat (1) Perkap 14/2012 mengatur bahwa:

- Penghentian penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf i, dilakukan apabila:
- tidak terdapat cukup bukti;
  - peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana; dan
  - demi hukum, karena: (1) tersangka meninggal dunia; (2) perkara telah kadaluarsa; (3) pengaduan dicabut (khusus delik aduan); dan (4) tindak pidana tersebut telah memperoleh putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*nebis in idem*).

Dari 3 alasan di atas yang relevan bagi pembahasan di sini adalah alasan tidak terdapat cukup bukti dan peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana. Dibandingkan dengan alasan SP3 demi hukum (diputus berdasarkan fakta obyektif

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Yopie Morya Immanuel Patiro, 1996, mengutip Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung.

<sup>13</sup> Bachsan Mustafa, 1990, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm. 55.

<sup>14</sup> PKSANHAN, "Utilisasi Diskresi untuk Akselerasi Pembangunan dan Pelayanan Publik", <http://dkk.lan.go.id/wp-content/uploads/2016/10/POLICY-BRIEF-DISKRESI-Utilisasi-Diskresi.pdf>, diakses pada tanggal 14 Maret 2015.

yang berada di luar kendali penyidik), maka kedua alasan lain hanya mungkin diputuskan oleh penyidik polisi berdasarkan temuan-temuan di lapangan. Penyidik untuk ke-2 hal di atas (di luar alasan demi hukum) jelas harus menimbang-nimbang fakta yang ada dan dalam lingkup kewenangan yang diberikan hukum, menilai dan memutuskan. Memutus SP3 atas dasar dua alasan itu melibatkan penggunaan kewenangan diskresioner dan sebab itu pula rentan terhadap penyalahgunaan (*abuse de droit*).

Di sini tidak dibahas secara khusus penerbitan Surat Pemberitahuan Perkara Hasil Penyelidikan (SP2HP) Model A2. Pokok surat ini ialah bahwa perkara tidak dapat dilanjutkan ke tingkat penyidikan. Kemungkinan ini terbuka bilamana pengaduan masyarakat sejak semula sudah terang benderang bukan tindak pidana atau perkaranya terlalu “ringan” sehingga bisa diselesaikan langsung oleh Kepolisian, yang kerap juga bertindak sebagai penengah atau juru damai bagi konflik-konflik sosial yang terjadi dalam masyarakat. Selanjutnya akan dibahas satu persatu kedua peluang untuk menghentikan penyidikan tersebut dari sudut pandang polisi penyidik.

**a. Tidak terdapat cukup bukti**

Jika polisi penyidik tidak memperoleh cukup bukti untuk menuntut tersangka atau bukti yang diperoleh polisi penyidik tidak memadai untuk membuktikan kesalahan tersangka di hadapan persidangan, penyidik berwenang memutuskan penghentian penyidikan. Ukuran kapan dan bilamana dalam penyidikan harus dihentikan ditentukan dari tersedianya minimal dua alat bukti yang sah. Dua alat bukti itu yang dimaksud harus menunjukkan, pertama benar telah diperbuat suatu tindak pidana, dan kedua adanya tersangka yang merupakan pelaku yang bersalah melakukan tindak pidana tersebut. Polisi penyidik dalam hal ini harus memperhatikan ketentuan Pasal 183

KUHAP yang menegaskan prinsip “batas minimal pembuktian” (sekurang-kurangnya ada dua alat bukti). Alat bukti yang sah berdasarkan ketentuan Pasal 184 ayat (1) KUHAP adalah keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk, dan keterangan terdakwa. Sedangkan pengertian “bukti yang cukup” dapat dilihat pula secara otentik di dalam ketentuan Pasal 1 angka 22 PerKap 14/ 2012 yakni: “Alat bukti berupa Laporan Polisi dan 2 (dua) alat bukti yang sah, yang digunakan untuk menduga bahwa seseorang telah melakukan tindak pidana sebagai dasar untuk dilakukan penahanan.”

Jadi jika dipandang oleh polisi penyidik bahwa dalam perkara tersebut alat bukti tidak cukup memadai, penyidikan perkara akan dihentikan. Akan tetapi, jika di kemudian hari polisi penyidik (atas inisiatif sendiri atau atas desakan/permintaan pihak berkepentingan) dapat dan berhasil mengumpulkan bukti yang cukup memadai, maka perkara yang telah dihentikan dalam dibuka kembali.<sup>15</sup> Artinya perkara tidak dihentikan secara final. Ini kemungkinan besar juga terkait dengan peluang ditemukannya bukti tambahan atau bukti baru.

Dalam praktik, terungkap bahwa polisi penyidik jarang menggunakan alasan bukti tidak cukup. Alasan mereka enggan menggunakan hal ini ialah mencegah timbulnya kesan (pada atasan yang berwenang yang berwenang menilai kinerja mereka atau pelapor) bahwa mereka tidak bekerja maksimal dalam mencari dan menemukan alat bukti. Alhasil banyak perkara kemudian, alih-alih di SP3-kan karena kurang bukti, seolah-olah dibiarkan (digantung). Istilah yang biasa digunakan adalah di peti eskan (*ice box*).<sup>16</sup> Istilah *ice box* dikenal juga dengan *cold case* yang bermakna bahwa kasus dingin

<sup>15</sup> M. Yahya Harahap, 2009, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP-Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 151.

<sup>16</sup> Focus Group Discussion dengan anggota Kepolisian di pada 30 Oktober 2015, 6 November 2015, dan 13 November 2015.

karena tidak diteruskan dan tidak jelas hasil akhir proses penyelesaiannya.<sup>17</sup>

Banyaknya kasus yang dipeti-eskan tergambar dari kasus pidana di Indonesia yang ditangani oleh Kepolisian. Dalam lima tahun terakhir, polisi rata-rata menangani 340.000 kasus per tahun, sedangkan kemampuan penyelesaian kasus (dari hasil penyidikan) rata-rata 55% atau 187.000 kasus. Artinya terdapat 153.000 kasus tersisa yang dikategorikan sebagai *cold cases*.<sup>18</sup> Penjelasan lain yang juga mungkin dan kerap diungkap dalam wawancara adalah kurangnya personil serta dukungan dana. Ini menghasilkan penumpukan perkara (aduan-laporan) dan pada akhirnya Kepolisian (di tingkat Polsek, Polsek atau Polda) harus menentukan prioritas.<sup>19</sup> Perkara yang diprioritaskan ditangani sementara yang lain (dianggap tidak terlalu penting atau mendesak), terkesan atau seolah-olah dibiarkan menggantung (dan dihentikan proses penyidikannya) untuk sementara atau selamanya.

Di samping itu juga, terbuka kemungkinan bahwa kecukupan alat bukti akan tergantung dari keberanian korban untuk melaporkan tindak pidana yang dialaminya dan saksi-saksi lain untuk mendukung pengakuan korban. Korban perkosaan, misalnya, tidak akan (pernah) disidik perkaranya, bila mereka tidak memberanikan diri melapor atau karena takut (terhadap ancaman, intimidasi dari pelaku atau lainnya) mencabut laporan. Penghentian penyidikan karena itu juga dapat terjadi karena pelapor/korban tidak berani meneruskan perkara dan tidak merasa aman bila perkaranya dilanjutkan ke meja hijau. Seberapa jauh

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Perlindungan Korban dan Saksi (UU No. 12/2006) mampu mengatasi persoalan ini terletak di luar fokus penelitian ini.

#### **b. Peristiwanya Ternyata Bukan Perkara Pidana**

Jika dari hasil penyidikan, polisi penyidik berpendapat bahwa apa yang disangkakan terhadap tersangka (terlapor) bukan merupakan perbuatan pidana seperti yang diatur dalam KUHP atau aturan pidana lainnya (delik-delik di luar KUHPidana), penyidik berwenang untuk menghentikan penyidikan. Dalam kenyataan tidak begitu mudah untuk mengetahui apakah suatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang termasuk dalam lingkup tindak pidana atau justru bukan tindak pidana (masuk ke dalam ruang lingkup hukum perdata atau hukum administrasi).

Memilah kasus pidana dari yang bukan kasus pidana (menjadi semata-mata urusan hukum administrasi) juga dipersulit dengan banyak dan ragamnya perbuatan yang diatur dalam hukum administrasi (mensyaratkan adanya rekomendasi, izin atau dispensasi yang bisa tertulis atau tidak tertulis) yang kerap diargumentasikan menghilangkan unsur melawan hukum dari perbuatan yang dilakukan. Ilustrasi dari hal ini adalah kasus-kasus pencemaran lingkungan hidup atau pelanggaran tata ruang.<sup>20</sup> Semua tindak pidana pencemaran dan perusakan lingkungan hidup bisa kehilangan sifat melawan hukum karena adanya izin (yang bahkan dapat diurus belakangan *post factum*) atau sekadar pembiaran oleh pejabat administrasi Negara.

Dalam kasus-kasus delik pencemaran dan/atau delik perusakan lingkungan,

<sup>17</sup> Komisi Kepolisian Nasional, 2015, *Cold Cases: Apa dan Bagaimana?*, KOMPOLNAS, Jakarta, hlm. 21.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 24.

<sup>19</sup> Focus Group Discussion dengan Advokat pada 25 Agustus 2015.

<sup>20</sup> M. Daud Silalahi, 2001, *Hukum Lingkungan: dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, hlm. 20.

penentuan legal/tidak legal perbuatan (artinya juga ada/tidaknya tindak pidana) digantungkan pula pada ada/tidaknya izin (pengecualian terhadap larangan umum) yang diterbitkan pemerintah.<sup>21</sup> Persoalan serupa muncul dalam bidang penataan ruang.<sup>22</sup> Pemanfaatan ruang (untuk bangunan atau keperluan lain) selalu diandaikan telah mendapatkan izin dari pemerintah dan izin ini bahkan bisa disusulkan untuk menghapus sifat dapat dipidananya perbuatan, misalnya dalam wujud membangun tanpa diperlengkapi izin atau yang izinnya sedang dalam proses pengurusan. Dalam hal demikian, penghentian penyidikan atau tidak ditindaklanjutinya laporan masyarakat tentang dugaan adanya pelanggaran hukum pidana kemungkinan besar terjadi karena pihak penyidik atau Kepolisian enggan melakukan salah langkah atau keraguan perihal ada/tidaknya izin yang menentukan sifat dapat dipidana perbuatan.

Selain itu, banyak kegiatan di bidang keperdataan (jual beli; pinjam meminjam barang-uang) terkait berkelindan dengan tindak pidana (penipuan-penggelapan, bahkan pencemaran nama baik atau perbuatan tidak menyenangkan). Secara khusus dapat disebut di sini persinggungan antara wan-prestasi atau perbuatan melawan hukum dengan delik penipuan-penggelapan. Kasus-kasus seperti ini kerap muncul dan pengusaha (yang terikat kontrak perdata) acap menggunakan atau “menyalahgunakan” kewenangan penyidik (termasuk ke dalamnya kewenangan untuk menggunakan upaya paksa) sebagai alat menekan pihak debitur atau yang melakukan wan-prestasi.

Begitu juga dengan mereka yang merasa mengalami kerugian (material atau

imateril) akibat perbuatan melawan hukum (misalnya dikritik melalui media elektronik) yang membuka peluang bagi yang bersangkutan untuk melaporkan pihak yang mencemarkan nama baik atas dasar tindak pidana pencemaran nama baik, atau berdasarkan perbuatan yang tidak menyenangkan, sekadar agar penghina/pencemar dipanggil dan diperiksa polisi atau kemudian, sebagai sasaran akhir, dihukum penjara oleh pengadilan pidana. Kasus perkara perdata dan pidana antara Prita Muliasari vs. RS Omni (dan Kejaksaan) yang terjadi pada 2008-2009 merupakan ilustrasi terbaik dari hal ini.

Ditenggarai pula bahwa “penyalahgunaan” atau “penggunaan” kewenangan diskresioner dalam proses penyidikan untuk tujuan-tujuan lain di luar hukum pidana (kepentingan bisnis, termasuk menagih hutang dari debitur nakal atau menyandera atau sekadar karena ketersinggungan dan demi menjaga kehormatan) terjadi karena macet dan lambannya proses pengadilan perdata. Tidak turut membantu adalah tidak populernya penyelesaian sengketa di luar pengadilan (mediasi dan arbitrase).<sup>23</sup>

### **c. Alasan Penghentian Penyidikan di Luar Peraturan Perundang-undangan**

Pada prakteknya, alasan-alasan formal seperti yang disampaikan sebelumnya dapat menjadi acuan. Alasan tidak cukup bukti dan juga bukan perkara pidana sewaktu-waktu dapat dibuka kembali kerap muncul bilamana ditemukan bukti baru yang mengindikasikan sebaliknya. Di luar itu alasan lain (tidak ditemukan dalam aturan hukum di atas) adalah adanya kesepakatan damai antara kedua belah pihak yang diikuti dengan pencabutan perkara atau “penghilangan

<sup>21</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).

<sup>22</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

<sup>23</sup> Focus Group Discussion dengan Advokat pada 28 September 2015..

berkas” dengan tujuan menghilangkan jejak administratif pelaporan atau pengaduan.

Kesepakatan damai bisa muncul karena pada prinsipnya perkara adalah perkara perdata (utang piutang, misalnya) dan campur tangan polisi dibutuhkan karena mereka memiliki kewenangan menerapkan upaya paksa (menangkap, menahan, z) yang muncul dalam rangka penyelidikan-penyidikan. Dukungan kepolisian ini menjadi komoditi yang dapat ditawarkan kepada konsumen yang mampu membayar dan hendak menyelesaikan masalah hukum apapun dan tidak perlu dugaan adanya tindak pidana. Penyidik dalam hal ini disalahgunakan sebagai penjual jasa dan dalam proses itu tidak lagi melindungi dan melayani kepentingan masyarakat umum (*to protect and to serve*) sebagaimana diamanatkan posisinya sebagai pengembang tugas-fungsi pemerintahan.

Selain itu kerap juga terdengar istilah dipolitisasi. Dalam hal ini, tindakan penegakan hukum pidana – termasuk yang dilakukan oleh Kepolisian – dianggap sekadar dilakukan untuk kepentingan jangka pendek, yaitu untuk memajukan kepentingan politik dari sekelompok orang. Para politisi di Indonesia kerap pula menggunakan “jasa Kepolisian” atau setidaknya-tidaknya ancaman akan diproses oleh Kepolisian untuk memperkuat posisi tawarnya di hadapan masyarakat atau menghukum anggota masyarakat yang menuduh mereka korupsi.

Campurtangan polisi yang digambarkan di atas pada prinsipnya ditujukan untuk memaksa pihak lain (lawan) duduk bersama dan mencapai kesepakatan (perdamaian)

yang niscaya akan diikuti penerbitan SP3 atau dipeti eskan. Apabila diartikan negatif, perdamaian tersebut dapat dilakukan oleh “oknum” Kepolisian dalam hal pelapor sebenarnya memiliki tujuan lain (menagih hutang dan menggunakan Kepolisian sebagai penekan; atau sekadar untuk menghukum terlapor karena telah menyinggung harga diri atau sekadar membuat malu pelapor), atau delik yang diperkarakan adalah delik aduan. Sebaliknya, apabila diartikan positif, maka menurut Bekto Suprpto<sup>24</sup> perdamaian tersebut dapat dilakukan oleh Kepolisian dalam rangka penegakan hukum adat (yang untuk kasus-kasus tertentu berdasarkan wilayah terjadinya) dirasakan lebih adil.

Kemungkinan lain adalah bahwa perkara yang bersangkutan adalah kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Dalam kasus-kasus seperti ini, penyidik Kepolisian menerbitkan SP3 dengan alasan, antara lain, pelapor telah berdamai dengan terlapor, karena pelapor menginginkan keluarganya tetap utuh, terlapor mengakui kesalahan, terlapor berjanji tidak akan mengulangi perbuatannya berdasarkan surat pernyataan yang telah ditandatangani di hadapan penyidik polisi dan selanjutnya pelapor menarik keterangannya sebagai saksi dan sebagai korban (dan itu berarti juga tidak lagi ada alat bukti yang cukup). Hal serupa juga didukung dengan fakta kasus yang diterima oleh Bekto Suprpto di wilayah Sulawesi Utara.<sup>25</sup>

#### **d. Prosedur Penyelidikan-Penyidikan, Gelar Perkara, dan SP3**

Putusan untuk menghentikan atau meneruskan penyidikan dipengaruhi juga

<sup>24</sup> *Reviewer* di acara presentasi hasil penelitian yang dilakukan pada 14 Desember 2015. Contoh kasus yang dapat dijadikan ilustrasi adalah kasus penyelesaian perang suku di Papua (perang suku dimaknai sebagai perang sesama suku, di mana pelaku dan korban dari satu suku yang sama). Kepolisian menangkap seorang ketua adat untuk diadili. Ketua tersebut berhadapan dengan hukum (pidana nasional) yang sama sekali asing dan menurutnya tidak berkeadilan memutuskan mogok makan. Hal ini diikuti oleh anggota lain dari suku yang sama. Tuntutan mereka, dari pemahaman hukum dan keadilan yang berbeda, adalah bahwa nyawa yang hilang cukup dengan dibereskan dengan pemberian sanksi adat berupa 15 ekor babi yang dimasak dan dimakan bersama dengan seluruh anggota tersisa. Melihat situasi yang ada, Kepolisian di Papua melakukan penghentian penyidikan (dihentikan demi hukum, dengan dasar hukum adat yang berlaku di wilayah bersangkutan).

<sup>25</sup> *Ibid.*

oleh mekanisme dan prosedur panjang yang mengikat penyidik. Dalam hal ini yang berlaku adalah aturan-aturan internal yang dibuat oleh kepolisian untuk mengelola dan mengendalikan kewenangan yang diberikan pada penyidik-penyidik. Prosedur dan mekanisme (aturan internal) ini dapat kita temukan dalam wujud Peraturan Kepala Badan Reserse Kriminal Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Standar Operasional Prosedur Pengorganisasian Penyidikan Tindak Pidana (Perkabareskrim No. 2/2014) beserta Lampiran A (Standar Operasional Prosedur Penunjukan Penyidik/ Penyidik Pembantu), dan Lampiran B (Standar Operasional Prosedur Pelaksanaan Penyelidikan dan Penyidikan Tindak Pidana) serta Peraturan Kepala Badan Reserse Kriminal Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 (Perkabareskrim No. 3/2014) tentang Standar Operasional Prosedur Pelaksanaan Penyidikan Tindak Pidana.

Kedua PerKaBareskrim di atas merupakan *policy regulation* atau *beleidsregels* yang pada akhirnya menjadi pedoman paling dekat, konkrit, terkini dan paling nyata bagi anggota Kepolisian penyidik dalam memutuskan menghentikan atau meneruskan perkara. Ini tentu berbanding terbalik dengan AUPB dan Kode Etik Kepolisian yang masih bersifat abstrak dan umum dan belum tentu secara konkret dan langsung berpengaruh terhadap pelaksanaan kegiatan penyelidikan atau penyidikan. Ini tercermin pula dari aturan-aturan yang termuat di dalamnya yang bersifat teknis-prosedural dan sebab itu dipergunakan sebagai pedoman (atau petunjuk pelaksanaan atau petunjuk teknis) untuk melakukan kegiatan penyelidikan-penyidikan langkah demi langkah.

Salah satu pranata hukum terpenting yang membatasi kewenangan diskresioner penyidik polisi untuk memutuskan atau

tidak memutuskan menerbitkan SP3 adalah Gelar Perkara. Penyidik polisi tidak dapat menerbitkan SP3 tanpa terlebih dahulu melakukan Gelar Perkara (khusus) dan secara nyata hal ini ditegaskan pula dalam ketentuan Pasal 76 ayat (2) PerKap No. 14/2012: "Sebelum dilakukan penghentian penyidikan, wajib dilakukan gelar perkara". Pertanyaan penting di sini ialah seberapa sering gelar perkara ini harus dilakukan dan atas beban biaya siapa? Hal ini patut dipertanyakan mengingat keterbatasan sumber daya Kepolisian dan perlunya penanganan perkara secara cepat dan efisien. Selanjutnya seberapa jauh gelar perkara khusus ini terbuka dan perlu diinformasikan kepada pihak pelapor atau (keluarga) korban tindak pidana? Seberapa jauhkah pihak pelapor atau keluarga korban atau mereka yang berkepentingan dengan satu dan lain cara perlu dilibatkan atau mendapat informasi perihal hasil akhir gelar perkara khusus ini?

Persoalan di atas layak ditanyakan karena sebenarnya gelar perkara sebagai suatu prosedur penting dalam hukum acara pidana tidak ditemukan pengaturannya di dalam KUHAP. Gelar perkara diatur di dalam ketentuan Pasal 69 sampai dengan Pasal 72 PerKap tersebut. Ketentuan Pasal 69 PerKap No. 14/2012 menyebutkan adanya dua jenis gelar perkara: gelar perkara biasa dan gelar perkara khusus. Perbedaan di antara keduanya adalah gelar perkara biasa dilakukan, antara lain untuk memutuskan apakah perlu atau tidak diterbitkan SP3. Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 70 ayat (1) PerKap No. 12/2014 dapat disimpulkan bahwa gelar perkara setidaknya dilakukan tiga kali untuk setiap kasus yang sedang ditangani penyidik Kepolisian. Sedangkan gelar perkara khusus, menurut ketentuan Pasal 71 ayat (1) PerKap No. 12/2014, akan dilaksanakan jika ada putusan Pra-Peradilan yang menyatakan

bahwa SP3 ditolak dan artinya ada perintah pengadilan untuk melanjutkan penyidikan.

Melalui gelar perkara (biasa) ditentukan pula apakah penanganan perkara dapat ditingkatkan statusnya dari penyelidikan ke penyidikan, serta apakah penyidikan diteruskan atau kemudian dinyatakan selesai. Tidak tersebut secara eksplisit dalam prosedur di atas namun acap muncul dalam praktik adalah prosedur penghentian penyelidikan, yang diambil bilamana perkara yang bersangkutan (dinilai) bukan tindak pidana, atau pelapor mencabut aduannya (dalam hal perkara yang bersangkutan adalah delik aduan). Untuk menghentikan penyelidikan perkara, Kepolisian akan menerbitkan Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) model A2. Kewenangan penerbitan SP2HP-A2 sebenarnya tidak memiliki dasar hukum (tertulis; peraturan perundang-undangan). Artinya, secara yuridis formal, tidak tersedia pula upaya hukum untuk melawan atau menyanggah validitas atau keabsahan SP2HP-A2 yang menghentikan penyelidikan. Ini berbeda dengan penerbitan SP3 yang terhadapnya, menurut KUHAP, dapat diajukan Pra-Peradilan.

Dapat dibayangkan dalam konteks ini bahwa penyelidikan merupakan tahap seleksi perkara yang dilakukan internal oleh penyelidik-penyidik. Hanya kasus-kasus yang dianggap layak untuk diteruskan akan disidik, terhadap yang tidak lolos seleksi tahap pertama ini akan diterbitkan SP2HP-A2. Kuat dugaan bahwa alasan adanya SP2HP-A2 terkait dengan adanya perbedaan (dalam KUHAP) antara proses penyelidikan dan proses penyidikan. *Beleidsregel* (aturan kebijakan yang memuat prosedur operasional baku) ini tampaknya dibuat untuk mengisi kekosongan hukum dalam KUHAP, khusus untuk mengatur transisi dari tahap penyelidikan ke penyidikan.

Apa yang sedianya harus dilakukan dalam gelar perkara adalah penyidik memaparkan hasil penyidikan atau perkembangan penanganan perkara dihadapan atasan atau rekan-rekan kerjanya dengan tujuan mendapat masukan pertimbangan dan arahan kebijakan. Dengan kata lain, gelar perkara adalah forum tanya jawab dan diskusi. Di dalam gelar perkara kadang pula diundang ahli/pakar di bidang terkait dengan perkara yang sedang disidik. Ahli di sini adalah pakar yang memiliki kompetensi khusus di suatu bidang tertentu (hukum maupun non-hukum) dan dianggap mampu memberikan masukan berdasarkan keahliannya. Karena gelar perkara pada prinsipnya adalah untuk kepentingan penyidikan, maka acara ini tidak terbuka untuk umum. Pihak pelapor atau pengacara seandainya pun diminta hadir hanya diperkenankan menjadi pengamat belaka.

Namun demikian, peraturan internal Kepolisian tidak memuat sanksi (-negatif atau administratif) apabila "kewajiban" gelar perkara tidak dijalankannya. Menurut ketentuan Pasal 83 PerKap No. 14/ 2012, gelar perkara sebagai satu bagian dari prosedur operasional baku, dikembangkan hanya sebagai salah satu metode (internal) Kepolisian dalam rangka pengawasan dan pengendalian kegiatan penyidikan. Di luar itu, Kepolisian untuk mengawasi dan mengendalikan kegiatan penyidikan (termasuk penggunaan upaya paksa dan pengambilan keputusan menghentikan penyelidikan-penyidikan atau justru meneruskannya) menggunakan metoda lainnya seperti pembuatan dan penelitian laporan, pengawasan melekat, petunjuk dan arahan, serta supervisi langsung/tidak langsung. Maka dapat pula dimengerti mengapa di dalam praktiknya, keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan gelar perkara (biasa atau khusus) digantungkan pada pertimbangan

berat/ringan kasus yang ditangani. Artinya, keputusan untuk melakukan gelar perkara digantungkan pada kebutuhan polisi penyidik sendiri.

Keputusan menghentikan atau sebaliknya meneruskan penyidikan adalah keputusan resmi yang diperoleh secara kolektif (sebagai hasil akhir dari proses gelar perkara). Artinya, keputusan penghentian penyidikan adalah keputusan resmi dari penyidik (atau lembaga Kepolisian) dengan irah-irah “Pro Justitia” yang bersifat individual-konkrit (untuk perkara A dengan korban atau pihak pelapor dan terlapor tertentu dan tersangka tertentu pula). Namun apakah keputusan ini harus dituangkan dalam bentuk tertulis sebagai surat keputusan (*beschikking*) yang kemudian terhadapnya dapat diajukan gugatan ke hadapan Pengadilan Tata Usaha Negara?

Pada prakteknya, sebagaimana juga diindikasikan di atas, penyidikan dapat dihentikan secara formal maupun informal. Penghentian penyidikan secara formal dilakukan dengan terbitnya SP3 yang dibuat sesuai peraturan perundang-undangan dan *beleidsregel* yang ada. Sedangkan penghentian penyidikan secara informal dilakukan dengan tidak ada penerbitan surat secara khusus, sehingga kasus akan didiamkan (atau sering disebut juga *ice box*). Surat (keputusan tertulis) juga dianggap tidak perlu bilamana penghentian penyidikan terjadi karena para pihak telah melakukan perdamaian (dan dilanjutkan dengan pencabutan laporan untuk tindak pidana aduan).<sup>26</sup> Jadi SP3 yang merupakan kewenangan penyidik dimaksudkan sebagai upaya lain sebelum

perkara yang sedang disidik berlanjut pada tahapan penegakan hukum selanjutnya. Penerbitan SP3 dapat menimbulkan kecurigaan publik apabila tidak disertai dengan alasan kuat mengapa SP3 tersebut diterbitkan.<sup>27</sup>

Sebaliknya keputusan SP3 baru akan dituangkan dalam bentuk surat tertulis (resmi) hanya dalam hal kasus yang ditangani penyidik adalah kasus yang disorot masyarakat banyak (atau mendapat liputan luas dari media masa), misalnya kasus lingkungan hidup. Kemungkinan lain ialah jika pihak yang berkepentingan (pelapor, lembaga swadaya masyarakat atau LBH) secara khusus mendesak dan meminta diterbitkannya SP3 tersebut. Hal ini juga dilakukan atas permintaan khusus (atensi) dari “orang” (pejabat/petinggi yang berkedudukan sebagai pelapor atau tersangka).<sup>28</sup> SP3 dalam bentuk tertulis tersebut akan dikirimkan kepada pelapor, jaksa penuntut umum, tersangka dan/atau kuasanya.<sup>29</sup>

Dapat dibayangkan dari uraian di atas bahwa urusan menghentikan penyelidikan (dengan SP2HP-A2) atau penyidikan (dengan atau tanpa melalui gelar perkara dan penerbitan SP3: dalam bentuk Surat Keputusan ataupun tidak) lebih dipandang sebagai urusan internal Kepolisian. Kriteria yang digunakan oleh penyidik dan yang diputuskan dalam gelar perkara kemungkinan besar sangat teknis, tidak dimengerti oleh masyarakat awam atau sebaliknya sangat tidak jelas (kabur) setidaknya bagi awam. Kesulitan lain di sini muncul dari tertib administrasi. Dalam satu kasus pelapor menerima SP2HP-A2 padahal

<sup>26</sup> Hasil FGD dengan Advokat, praktisi/pakar hukum pidana dan pihak Kepolisian. Tampak di sini ada konsistensi perilaku dan mengindikasikan pula penerimaan kebiasaan tersebut sebagai “hukum” yang berlaku. Sebaliknya hal sama dikeluhkan anggota Kepolisian (FGD tanggal 6 November 2015) yang mempertanyakan prosedur yang seharusnya ditempuh bilamana antara pihak terlapor dengan pelapor telah menempuh perdamaian (untuk tindak pidana biasa).

<sup>27</sup> Johana Olivia Rumajar, “Alasan Pemberhentian Penyidikan Suatu Tindak Pidana Korupsi”, *Jurnal Lex Crimen*, Vol. III, No. 4, Agustus-November 2014, hlm. 9.

<sup>28</sup> Focus Group Discussion dengan para Advokat pada tanggal 15 September 2015 dan 22 September 2015.

<sup>29</sup> Focus Group Discussion dengan Advokat pada tanggal 25 Agustus 2015.

SP3 telah diterbitkan. Namun seberapa sering dan jauh tidak tertib ini berpengaruh terhadap “kepastian dan kejelasan” prosedur penghentian penyelidikan-penyidikan tidak dapat diketahui. Namun diakui pula oleh Kepolisian bahwa masalah prosedural ini perlu ditangani dan dibereskan.<sup>30</sup>

Dari sudut pandang masyarakat atau pengamat luar kerap dipertanyakan mengapa satu kasus diputus SP3 sedangkan lainnya justru dilanjutkan penyidikannya? Pertanggungjawaban polisi penyidik terkesan lebih mengutamakan atasan langsung dan lembaga Kepolisian, bukan pada pihak yang berkepentingan (pelapor/ terlapor atau masyarakat umum) dengan penegakan hukum pidana. Bilamana ditengarai ada penyimpangan/ penyalahgunaan wewenang yang dilakukan penyidik, maka pihak yang bersalah (penyidik) harus dikenakan tindakan koreksi dan terhadapnya dikenakan sanksi administrasi atas tindakan pelanggaran yang dilakukannya secara proporsional.

Dapat dibayangkan bahwa tindakan tersebut dimaksudkan untuk mencegah adanya intervensi (dari korban atau keluarga korban atau pun masyarakat umum) terhadap pengambilan keputusan polisi penyidik berkaitan dengan perkara (kasus pidana) yang sedang ditanganinya. Betul bahwa penyalahgunaan kewenangan tersebut, termasuk dalam hal pemberdayaan upaya paksa, dapat memunculkan reaksi internal dari kepolisian. Namun jangkauan tindakan koreksional, bilapun ada ditujukan lebih pada penjagaan martabat dan profesionalitas polisi penyidik. Dengan kata lain, sekalipun mungkin dapat memuaskan pihak yang dirugikan, tindakan koreksional (dijatuhkan internal) tidak akan langsung berpengaruh terhadap upaya untuk membuka kembali

perkara yang secara tidak sah telah dihentikan penyidikannya.

Pentingnya pertanggungjawaban polisi penyidik atas keputusan untuk menggunakan kewenangan diskresioner (termasuk dalam penetapan SP3 dengan atau tanpa gelar perkara, bahkan penghentian penyelidikan) harus dikaitkan dengan peluang bagi pihak yang dirugikan dengan SP3 (resmi/ tidak resmi; tertulis/ tidak) untuk menyanggah keputusan itu (melalui upaya hukum yang tersedia dalam sistem peradilan pidana atau di luar itu) dan dengan demikian memaksa penyidik untuk membuka kembali kasus dan meneruskan penyidikan dan menerima risiko lain dari disanggahnya validitas dari keputusan yang telah dibuat (tuntutan ganti rugi dari pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan penghentian penyidikan).

#### D. Kesimpulan

**Pertama** bahwa penyelidik-penyidik sebagai anggota Kepolisian, pada prinsipnya memiliki kewenangan diskresioner. Kewenangan ini muncul dan diatur dalam peraturan perundang-undangan: sumber hukum tertulis dalam arti formal (UU Administrasi Pemerintahan, UU Kepolisian dan KUHAP) dan *beleidsregels* (aturan kebijakan yang dibuat Kepolisian untuk mengatur dan membatasi penggunaan kewenangan diskresioner penyidik: dalam wujud prosedur operasional baku). Perlu ditambahkan bahwa adanya prosedur operasi baku berkaitan dengan proses penyidikan tidak serta merta meniadakan kewenangan diskresioner yang ada pada penyidik kepolisian. Berhadapan dengan dugaan adanya tindak pidana, mereka sudah sepatutnya memiliki dan menikmati kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*), terutama ketika berhadapan dengan norma-norma yang tidak selamanya jelas. Ketidakjelasan atau kekaburan

<sup>30</sup> Focus Group Discussion dengan anggota Kepolisian pada tanggal 30 Oktober 2015 dan 6 November 2015. Informan yang terlibat diskusi (anggota Kepolisian) menyarankan agar masalah prosedural seharusnya diatur di dalam peraturan perundang-undangan (KUHAP).

ini muncul ketika mereka harus menerjemahkan kapan dan bilamana ada alasan kurang bukti dan/atau bukan perkara pidana untuk membenarkan penerbitan SP3.

**Kedua**, betul bahwa Kepolisian sebagai institusi berupaya mengurangi kewenangan diskresioner. Untuk itu, Kapolri menerbitkan sejumlah *beleidsregel* yang dirumuskan sebagai

prosedur operasional baku. Salah satu pranata hukum penting adalah gelar perkara (umum-khusus). Ini adalah mekanisme internal yang dikembangkan untuk menjaga dan mengurangi kemungkinan kesalahan dalam penilaian dan pengambilan keputusan. Ini jelas berbeda dengan mekanisme dan proses praperadilan yang berada di luar kendali Kepolisian sendiri.<sup>31</sup>

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Harahap, M. Yahya, 2009, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP- Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta.

J. Aaron, Thomas, 1960, *Control of Police Discretion*, Charles C. Thomas, Springfield.

Komisi Kepolisian Nasional, 2015, *Cold Cases: Apa dan Bagaimana?*, KOMPOLNAS, Jakarta.

M. Daud Silalahi, 2001, *Hukum Lingkungan: dalam sistem penegakan Hukum. Lingkungan Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung.

Morya Immanuel Patiro, Yopie, 1996, mengutip Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung.

Mustafa, Bachsan 1990, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bhakti, Bandung.

Trend Burrows, Alvina, 1966 *The Basic Dictionary*

*of American English*, Rinchart and Winston Inc, New York.

Sadjijono, 2008, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang, Yogyakarta.

### B. Artikel Jurnal

Hilmy, Yunan, "Penegakan Hukum oleh Kepolisian Melalui Pendekatan Restorative Justice dalam Sistem Hukum Nasional", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 2, No. 2, Agustus 2013.

Moeliono, Tristam P. dan Wulandari, Widadi, "Asas Legalitas dalam Hukum Acara Pidana: Kritikan terhadap Putusan MK tentang Praperadilan", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 22, No. 4, Oktober 2015.

Rumajar, Johana Olivia, "Alasan Pemberhentian Penyidikan Suatu Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Lex Crimen*, Vol. 3, No.4, Agustus-November 2014.

Sugama, I Dewa Gede Dana, "Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 3, No. 1, 2014.

### C. Internet

<sup>31</sup> Diatur dalam ketentuan Pasal 77 s/d 83 KUHAP (UU no. 1 tahun 1981). Di dalam Pasal 77 KUHAP ditetapkan bahwa pengadilan negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang: a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan; b. ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seseorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan. Terhadap ketentuan ini diajukan permohonan constitutional review ke hadapan MK yang kemudian memperluas jangkauan kewenangan Praperadilan. Untuk kritikan terhadapnya baca: Tristam P. Moeliono dan Widadi Wulandari, "Asas Legalitas dalam Hukum Acara Pidana: Kritikan terhadap Putusan MK tentang Praperadilan", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 22, No.4, Oktober 2015, hlm. 594 – 616.

PKSANHAN, Policy Brief, “Utilisasi Diskresi untuk Akselerasi Pembangunan dan Pelayanan Publik”, <http://dkk.lan.go.id/wp-content/uploads/2016/10/POLICY-BRIEF-DISKRESI-Utilisasi-Diskresi.pdf>, diakses tanggal 14 Maret 2017.

**D. Lain-lain**

FGD dengan Advokat pada 25 Agustus 2015, 15 September 2015, 22 September 2015, dan 28

September 2015.

FGD dengan anggota Kepolisian pada 30 Oktober 2015, 6 November 2015, dan 13 November 2015.

Presentasi presentasi hasil penelitian yang dilakukan pada 14 Desember 2015 dihadiri Reviewer dari anggota KOMPOLNAS dan anggota polisi yang relevan.