

## PEMBENTUKAN HAKIM KOMISARIS DAN IMPLIKASINYA PADA PROSES PENYIDIKAN

Nurhasan Ismail<sup>1</sup>

### A. Pendahuluan.

Reformasi di bidang pembangunan hukum baik substansi hukum maupun struktur kelembagaan hukum yang berlangsung selama ini merupakan hasil dari perubahan sistem politik dari otoritarian ke arah demokrasi. Reformasi dapat dimaknai sebagai proses transisi untuk memantapkan sistem hukum yang mampu mendukung kehidupan politik yang demokratis. Dalam proses transisi ini, ada 2 (dua) fenomena, yaitu:

1. Adanya ketidakpercayaan terhadap substansi dan lembaga hukum yang sudah ada karena dinilai sebagai produk kekuasaan politik yang otoriter yang tersingkir. Bahkan ketidakpercayaan itu cenderung bersifat irrasional karena didasarkan pada pertimbangan bahwa perubahan itu merupakan keharusan. Pertimbangannya lebih pada prinsip "pokoknya harus berubah" dengan konsekuensi perubahan sistem hukum itu tidak didahului oleh adanya penilaian yang rasional terhadap kelayakan substansi dan lembaga hukum yang ada sebagai instrumen;
2. Adanya kecenderungan untuk membangun substansi dan lembaga hukum pengganti atau penambah terhadap lembaga yang sudah ada. Kecenderungan itu bahkan sudah mengarah pada kelatahan karena substansi dan lembaga hukum yang dihasilkan dalam masa transisipun juga dihadapkan pada pergantian meskipun belum sempat dilaksanakan atau dinilai kinerjanya sebagai instrumen.

Fenomena pertama di atas menunjuk pada salah satu karakter proses transisional yang oleh Durkheim dikategorikan sebagai ketidakpercayaan publik terhadap semua norma dan lembaga yang terkait dengan rezim sebelumnya. Namun demikian, kondisi ketidakpercayaan itu tetap

<sup>1</sup> Penulis adalah guru besar ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, pengajar Sosiologi Hukum di Pasca Sarjana UGM

membuka kemungkinan norma-norma hukum dan lembaga hukum tertentu yang memang masih dinilai efektif untuk tetap diberlakukan dan dipertahankan. Fenomena kedua mencerminkan yang oleh Organski dikategorikan sebagai tahapan pertama dari proses reformasi yang ditandai oleh kegemaran membentuk lembaga baru dengan tetap membuka bagi lembaga yang lama yang masih efektif untuk diakui keberadaannya. Kegemaran membangun lembaga baru dan membiarkan lembaga lama berada dalam kondisi "mati-suri" atau membiarkan lembaga lama antara "dipercaya dan tidak dipercaya" tidak boleh berlarut-larut karena akan menimbulkan ketidakpastian. Artinya kegemaran itu harus diberi batasan waktu dan kemudian segera diikuti dengan penataan peranan masing-masing lembaga dan hubungan peranan antar lembaga baik antara yang baru atau antara yang lama maupun antara yang lama dengan yang baru.

Realita kegemaran "menggusur" substansi dan lembaga hukum lama serta menggantinya dengan yang baru di Indonesia selama ini cenderung belum diikuti dengan penataan peranan dari lembaga yang ada. Realita yang ada lebih mencerminkan sikap "*trial and error*" dalam pembangunan substansi dan lembaga hukum. Konsekuensinya, reformasi pembangunan hukum cenderung mengalami stagnan pada kondisi transisi, yang berimplikasi pada ketidakmampuan hukum untuk mendorong penyempurnaan demokrasi di Indonesia. Contoh yang umum, misalnya, sudah ada Komisi Hukum Nasional sebagai pemberi nasehat dan pandangan hukum kepada Presiden, namun dalam kasus Bibit-Chandera masih dibentuk Tim Sembilan. Begitu juga sudah ada Komisi Yudisial yang berfungsi sebagai pengawas proses yudisial, toh masih juga dibentuk Satuan Tugas Pemberantas Makelar Kasus. Seharusnya lembaga yang ada difungsikan secara optimal dan jika perlu diberdayakan dengan diperluas kewenangannya.

## **B. Kuhap Dan Pembentukan Hakim Komisaris.**

Di antara bidang hukum yang oleh Pemerintah dipandang harus direformasi adalah Hukum Acara Pidana. UU No.8 tahun 1981 yang mengatur Hukum Acara Pidana yang berlaku sampai sekarang tampaknya juga dinilai tercemar oleh ideologi pemerintahan yang otoriter. Substansi ketentuan UU tersebut diasumsikan bersifat represif karena dihasilkan

oleh rezim yang otoriter. Prinsip hukum yang ada di dalamnya diasumsikan kurang merespon prinsip perlindungan hak asasi manusia dari tersangka atau terdakwa sebagaimana diamanatkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui *International Covenant on Civil and Political Right*. Ketentuan-ketentuannya diasumsikan kurang memberikan keseimbangan terhadap posisi tersangka atau terdakwa di satu pihak dengan penyidik atau penuntut umum di pihak lain. Tersangka atau terdakwa di bawah berlakunya KUHAP yang sekarang dipandang kurang mendapat perlakuan yang wajar seperti penahanan yang terlalu lama dan proses pemeriksaan yang bertele-tele.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan di atas, KUHAP dipandang harus mengalami reformasi dalam bentuk pergantian UU. Di antara bentuk reformasi dalam RUU KUHAP adalah diperkenalkan dan diaturnya suatu lembaga baru yang disebut "Hakim Komisaris". Pemikiran pembentukan lembaga Hakim Komisaris ini diilhami oleh keberadaan lembaga *rechtercommisaris* di Belanda, *juge d'instruction* di Perancis, *giudice istruttore* di Italia yang kemudian diganti dengan *giudice per le indagini preliminary*. Namun sebagaimana tertuang dalam Naskah Akademis, pembentukan Hakim Komisaris tidak sepenuhnya mengoper-alih lembaga di negara-negara yang menjadi asal-muasal sistem hukum kontinental. Meskipun demikian secara jujur penyusun RUU KUHAP mengakui adanya kesamaan antara Hakim Komisaris dengan *Giudice per le indagini preliminary* Italia. Dengan kata lain, Hakim Komisaris merupakan lembaga "ala pizza" *Giudice per le indagini preliminary* Italia dengan citra rasa Indonesia.

Citra rasa Indonesia dari lembaga Hakim Komisaris tercermin dari dasar pertimbangan pembentukannya yaitu:

*Pertama*, Hakim Komisaris dinyatakan secara substantif bukan lembaga baru karena hanya merevitalisasi lembaga Praperadilan yang sudah dikenal dalam UU No.8 Tahun 1981 yang kemudian diberi tambahan kewenangan dan kedudukan yang mandiri. Agar revitalisasi lembaga Praperadilan tersebut tampak lebih manis dan berlabel sama dengan negara-negara Eropah Kontinental, maka penyebutannya bukan lembaga Hakim Praperadilan namun lembaga Hakim Komisaris. Sebutan Hakim Praperadilan berkonotasi otoriter karena berkaitan dengan rezim

otoriter yang menghasilkan UU No.8 Tahun 1981, sedangkan sebutan Hakim Komisaris berkonotasi demokratis karena diadopsi dari negara-negara yang dinilai pelopor hak asasi manusia;

*Kedua*, adanya perubahan penyebutan dengan Hakim Komisaris diharapkan muncul semangat baru dalam penegakan hukum di Indonesia terutama dalam menyeimbangkan kedudukan antara penyidik atau penuntut dengan tersangka atau terdakwa. Harapan semangat baru tersebut tampaknya dinilai tidak akan muncul dengan penamaan Hakim Praperadilan karena hanya berbau ke Indonesiaan semata. Andaikata baju, sebutan Hakim Praperadilan diumpamakan hanya memakai baju lama yang tidak akan mengobarkan semangat baru. Sebaliknya dengan sebutan Hakim Komisaris diandaikan memakai baju baru yang dapat mendorong semangat dan gairah baru;

*Ketiga*, adanya penilaian bahwa proses penyidikan dan penyusunan dakwaan berdasarkan UU No.8 Tahun 1981 menempatkan penyidik dan penuntut dalam kedudukan dominan berhadapan dengan tersangka atau terdakwa. Dominasi kedudukan itu dikhawatirkan atau bahkan dicurigai menjadi sumber penyalahgunaan kewenangan untuk kepentingan pribadi atau balas dendam (lihat Naskah Akademis RUU KUHAP, tanpa tahun: 20). Dalam pemikiran penyusun RUU, dominasi kedudukan yang berpotensi pada penyalahgunaan kewenangan itu diinginkan dapat dihilangkan melalui keberadaan Hakim Komisaris. Dengan kewenangan pengawasan dan pengarahan yang relatif luas terhadap hampir setiap tindakan hukum dalam proses penyidikan dan penuntutan, Hakim Komisaris diharapkan dapat menghilangkan dominasi dan menyeimbangkan kedudukan antara penyidik atau penuntut dengan tersangka atau terdakwa. Tekanan pada fungsi penyeimbang dari Hakim Komisaris justru berpotensi pada kemungkinan terjadinya hambatan yang berdampak pada ketidaklancaran proses penyidikan.

*Keempat*, upaya penempatan Hakim Komisaris sebagai penilai kelayakan suatu perkara untuk diajukan ke dalam proses pemeriksaan di pengadilan. Secara implisit, RUU menyiratkan semacam kecurigaan adanya permainan diteruskan atau tidaknya suatu perkara pidana oleh penyidik atau penuntut. Kecurigaan itu berkaitan dengan perkara yang sangat layak untuk diteruskan proses hukumnya namun oleh penyidik

atau penuntut dihentikan perkaranya atau sebaliknya ada perkara yang tidak layak dan tidak mengandung unsur tindak pidana namun justru diproses oleh penyidik atau penuntut. Untuk mengatasi penyalahgunaan kewenangan yang demikian, Hakim Komisaris diberi kewenangan untuk menilai kelayakan perkara yang akan diajukan kepada pemeriksaan Hakim Pengadilan. Penyusun RUU tampaknya kurang menaruh perhatian bahwa kewenangan Hakim Komisaris yang demikian telah mengintervensi kemandirian penyidik atau penuntut. Bahkan lebih jauh kewenangan itu telah memasuki proses pemeriksaan materi perkara yang sebenarnya menjadi wilayah kewenangan absolut Hakim Pengadilan.

### **C. Layak Dan Perlukah Hakim Komisaris.**

Pro-kontra tentu akan muncul ketika diajukan pertanyaan layak dan perlunya dibentuk suatu lembaga baru "Hakim Komisaris". Perumus dan inisiator tentu akan menyatakan lembaga baru ini merupakan suatu keniscayaan dengan pertimbangan sebagaimana dikemukakan dalam Naskah Akademis yang pokok-pokoknya dinyatakan di atas. Sebaliknya bagi kelompok yang tidak menyetujui, keberadaan lembaga baru tersebut belum saatnya untuk dilaksanakan di Indonesia.

Kecenderungan pergantian lembaga hukum yang belakangan sedang ngetren belum waktunya diterapkan dalam kelembagaan penegakan hukum. Jika penegakan hukum dikehendaki lebih baik, pemerintah cukup mendorong lembaga-lembaga penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan, Advokat, lembaga Praperadilan, dan Pengadilan serta lembaga kontrol penegak hukum seperti Komisi Yudisial didorong ke arah yang lebih profesional. Kinerja masing-masing diperbaiki dan hubungan kinerja antar lembaga ditata-ulang supaya saling bersinerji ke arah terciptanya tujuan penegakan hukum yang sebenarnya. Penciptaan lembaga baru belum tentu efektif dan bahkan sebaliknya justru menciptakan persoalan baru seperti konflik peranan dengan lembaga yang sudah ada. Akibatnya bukan menciptakan tujuan penegakan hukum namun semakin menjauhkan pencapaian tujuan tersebut.

Terlepas dari perbedaan pandangan, ada beberapa aspek yang harus dicermati sebagai dasar pertimbangan perlu atau layak tidaknya Hakim Komisaris dibentuk di Indonesia, yaitu:

1. Urgensi dan keunikan kewenangan yang akan dilaksanakan

Urgensi dan keunikan mengandung makna bahwa kewenangan yang diberikan hanya dapat dilaksanakan secara efektif oleh lembaga baru yang namanya Hakim Komisaris. Kewenangan yang akan diberikan sungguh-sungguh tidak mungkin dilaksanakan oleh lembaga-lembaga penegak hukum yang sudah ada. Jika kewenangan yang diberikan sungguh-sungguh hanya dapat dilaksanakan oleh lembaga baru, maka keberadaan Hakim Komisaris memang patut didukung. Namun sebaliknya jika kewenangan tersebut cukup dilaksanakan oleh lembaga yang sudah ada seperti Hakim Praperadilan atau Ketua Pengadilan Negeri atau pengacara atau lembaga gelar perkara di Kejaksaan, maka pembentukan lembaga baru seperti Hakim Komisaris perlu direnungkan kembali.

Untuk mengetahui dan menilai urgensi atau keunikan kewenangan yang akan diberikan, di bawah ini disajikan kewenangan dari Hakim Komisaris yang terdapat dalam RUU dan perbandingannya dengan kewenangan yang sama yang terdapat dalam UU No.8 tahun 1981.

Tabel 1  
Tindakan Hukum dan Lembaga Pelaksana  
Menurut UU 8/1981 dan RUU.

Macam Tindakan Hukum/ Kewenangan	UU No. 8/1981				RUU (Hakim Komisaris)
	Ketua PN	Praperadilan	Penyidik Penuntut	Lain-Lain	
Izin Pengegeledahan	Ps 33				Ps 29+69
Persetujuan pengegeledahan oleh penyidik dalam kondisi darurat via penuntut umum	Ps 34 (2)				Ps 29+69
Persetujuan pengegeledahan oleh penyidik di luar wilayah kerja	Ps 36				Ps 72

Izin Penyitaan barang bukti	Ps 38(1)				Ps 32+75
Persetujuan penyitaan oleh penyidik dalam kondisi darurat via penuntut umum	Ps 38 (3)				Ps 32+75
Penyampaian Berita Acara Penyitaan	-		Kepada tersangka/ kel/atasan (Ps 129)		Ps 75
Izin Khusus Penyitaan Surat/Tulisan di Kantor Pos	Ps 43			Pejabat yang wajib merahasiakan	Ps 79
Penyampaian Berita Acara pemeriksaan surat di Kantor Pos				Kepala Kantor Pos (Ps49)	Ps 87
Izin Pelelangan/ Pengamanan barang sitaan yang mudah rusak/bahaya	Hakim Sidang jk sampai PN (Ps 45)		Dengan disaksikan tersangka/ dakwa (ps 45)		Ps 81
Izin Penyisihan sampel barang sitaan sebagai alat bukti			Tanpa izin (Ps 45 (3))		Ps 81
Izin pembedahan mayat oleh penyidik bila keluarga tolak			Langsung setelah memberitahu +menjelaskan (Ps 134)		Ps 38
Persetujuan penangguhan penahanan dalam penyidikan			Ps 31		Ps 42 (1+9) +67
Penilaian Kelayakan perkara untuk diteruskan ke PN					Ps 44 +111
Persetujuan perpanjangan penahanan dalam penyidikan	Selama penuntutan (Ps 25+29)		Penuntut slm penyidikan (Ps 24)		Ps 58
Pemberitahuan pidana yang di sangkakan+hak tersangka			Ps 51		Ps 60

Penetapan penangguhan penahanan dengan jaminan				Ps 67 (1)
Pencabutan Penangguhan penahanan karena langgar syarat				Ps 67 (2)
Izin Penyadapan (diberikan pada atasan penyidik sebagai dasar perintah)				Ps 83 (3)
Laporan Pelaksana penyadapan				Ps 83 (8)
Laporan penyadapan dalam kondisi darurat via penuntut				Ps 84
Penetapan sahnyanya penangkapan		Ps 77		Ps 111 (1)a
Penetapan sahnyanya penahanan		Ps 77		Ps 111 (1)a
Penetapan sahnyanya pengeledahan				Ps 111 (1)a
Penetapan sahnyanya penyitaan				Ps 111 (1)a
Penetapan sahnyanya penyadapan				Ps 111 (1)a
Pembatalan/penangguhan penahanan (umum)				Ps 111 (1)b
Keterangan tersangka/terdakwa dengan langgar haknya tidak digunakan memberatkannya				Ps 111 (1)c
Penetapan alat bukti/pernyataan yang didapat illegal bukan alat bukti				Ps 111 (1)d
Ganti rugi/rehab karena ditangkap/ditahan secara tidak sah		Ps 77		Ps 111 (1)e
Keputusan untuk didampingi pengacara			Ps 114+ 115	Ps 111 (1)f
Kep sidik/tuntut untuk tujuan yang tidak sah				Ps 111 (1)g



Penghentian sidik/ tuntut tidak berdasar asas opportunitas		Sahnya (bukan penghen- tiannya) (Ps 77)			Ps 111 (1)h
Keputusan ada pelanggaran hak tersangka dalam penyidikan					Ps 111 (1)j

Sumber: RUU KUHAP dan UU No.8 Tahun 1981

Mencermati tabel perbandingan kewenangan di atas, beberapa catatan dapat dikemukakan yaitu:

- a. Kewenangan yang diserahkan kepada Hakim Komisaris tidak bersifat unik yang hanya dapat dilakukan oleh suatu lembaga baru. Sebagian besar kewenangan yang diberikan kepada Hakim Komisaris sebagai pengarah dan pengontrol sebenarnya selama ini berdasarkan UU No.8/1981 sudah dilaksanakan baik oleh Ketua Pengadilan Negeri dan Hakim Sidang serta Hakim Prapradilan maupun oleh penyidik/penuntut tanpa persetujuan/izin dari lembaga lainnya. Memang ada sejumlah kewenangan baru yang diserahkan kepada Hakim Komisaris, namun demikian kewenangan yang baru inipun tidak dapat dikatakan memerlukan lembaga khusus yang baru. Artinya andaikata kewenangan-kewenangan tersebut diserahkan dan dilakukan oleh Ketua Pengadilan Negeri atau dilimpahkan kepada Hakim Praperadilan atau tetap dilaksanakan oleh penyidik atau penuntut tidak akan menimbulkan hambatan apapun.
- b. Jika pengalihan kewenangan-kewenangan seperti yang tercantum dalam tabel di atas memang harus dilaksanakan dan diserahkan kepada Hakim Komisaris seharusnya didasarkan pada suatu penelitian tentang ketidakefektifan atau ketidakefektifan pelaksanaan kewenangan tersebut.

RUU KUHAP yang sudah disusun oleh Tim Nasional ingin menempatkan pengawasan terutama dalam proses penyidikan dan penuntutan yang selama ini dijalankan oleh Hakim Praperadilan atau Ketua Pengadilan Negeri atau atasan penyidik atau penuntut di bawah otoritas Hakim Komisaris. Dari satu sisi, keinginan yang demikian mempunyai tujuan agar terdapat konsentrasi pelaksanaannya sehingga diharapkan lebih efektif. Namun demikian, pengalihan kewenangan-kewenangan tersebut kepada Hakim Komisaris sungguh-sungguh harus dicermati dan disikapi dengan ekstra hati-hati atas dasar pertimbangan, yaitu sampai sekarang belum terdapat suatu kajian dan analisis mengenai kegagalan atau kurang-optimalan pelaksanaan kewenangan-kewenangan tersebut oleh Ketua Pengadilan Negeri atau Hakim Praperadilan. Paling tidak, dalam Naskah Akademis yang menjadi dasar dari penyusunan RUU KUHAP tidak mengemukakan adanya kegagalan tersebut. Artinya pelaksanaan pengarahannya dan pengawasan atas penyidik atau penuntut dapat dimaknai berlangsung baik, meskipun kekurangan atau kelemahan tertentu sudah pasti terjadi. Kekurangan atau kelemahan yang ada perlu diperbaiki dan diatasi dengan meningkatkan profesionalisme aparat penyidik dan penuntut serta peningkatan profesionalisme pengawasan oleh lembaga-lembaga yang ada baik yang eksternal seperti Hakim Praperadilan atau Komisi Yudisial maupun yang internal sehingga tidak menambah jumlah kelembagaan baru di negara ini. Perbaikan prosedur penyidikan dan penuntutan tidak harus bermakna dan diwujudkan melalui penciptaan lembaga Hakim Komisaris;

## 2. Faktor Infrastruktur dan Sumberdaya Manusia.

Dalam RUU KUHAP, keberadaan lembaga Hakim Komisaris harus terpisah dengan lembaga pengadilan. Hakim Komisaris ditempatkan di dalam atau di dekat Lembaga Masyarakat. Sumber daya manusia yang akan ditugaskan untuk menjalankan fungsi Hakim Komisaris ditunjuk dari kalangan Hakim Pengadilan negeri dengan persyaratan tertentu. Selama menjalankan fungsi

Hakim Komisaris, seorang hakim dibebaskan dari tugas mengadili perkara di pengadilan negeri.

Substansi RUU KUHAP yang demikian menimbulkan konsekuensi, yang di antaranya adalah: (a) keharusan adanya infrastruktur kantor yang tidak mungkin menyatu atau bergabung dengan lembaga pemasyarakatan. Dengan kata lain, ketersediaan infrastruktur kantor menuntut adanya pembangunan kantor di setiap Kabupaten. Tuntutan demikian berimplikasi ketersediaan anggaran negara, yang berarti menambah beban keuangan negara; (b) penunjukan Hakim Pengadilan Negeri sebagai pelaksana Hakim Komisaris berkonsekuensi pada terjadinya pengurangan jumlah Hakim di Pengadilan Negeri. Pada akhirnya, negara juga dituntut untuk melakukan rekrutmen Hakim Pengadilan Negeri. Sementara pada saat sekarang, negara sedang melaksanakan program penyediaan Hakim tindak pidana korupsi di setiap Kabupaten, yang jauh lebih urgen dibandingkan dengan Hakim Komisaris yang fungsinya masih dapat dijalankan oleh lembaga yang sudah ada.

3. Faktor budaya hukum.

Seorang Hakim Pengadilan Negeri dididik dalam sebuah komunitas dengan budaya untuk melakukan penilaian terhadap salah-benarnya perilaku seseorang yang didakwa melakukan tindak pidana tertentu. Di lain pihak, lembaga Hakim Komisaris menuntut sumber daya manusia yang mengembangkan dan menghayati nilai-nilai pengawasan. Antara budaya hukum melakukan penilaian dengan budaya hukum pengawasan mengandung perbedaan yang mendasar.

Perbedaan itu menuntut seorang Hakim Pengadilan negeri yang ditunjuk sebagai Hakim Komisaris harus mampu segera merubah pandangan dasarnya dari kualifikasi penilaian menjadi kualifikasi pengawasan. Perubahan pandangan dasar demikian bukanlah suatu proses yang mudah dilakukan.

#### D. Implikasinya Terhadap Proses Penyidikan.

Jika kewenangan yang diinginkan untuk diserahkan kepada Hakim

Komisaris dicermati, maka di satu sisi memang dapat dinilai mengandung aspek yang baik terutama untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan dalam proses penyidikan dan penuntutan yang akan atau dapat mengarah pada kurang terlindunginya kepentingan atau hak-hak dari tersangka/terdakwa atau korban. Namun demikian, dari sisi yang lain, begitu banyak dan besarnya kewenangan lembaga baru tersebut justru mempunyai implikasi yang negatif bagi proses penyidikan dan penuntutan. Antara manfaat dan mudhorat atau positif dan negatifnya harus dipertimbangkan baik dari sisi beban negara dan akibatnya terhadap ketersediaan sumber daya manusia penegak hukum di lembaga pengadilan maupun terhadap proses penegakan hukum oleh lembaga kepolisian sebagai penyidik.

Ada 33 (tiga puluh tiga) macam yang menjadi ruang lingkup kewenangan Hakim Komisaris. Sebagian besar terkait dengan proses penyidikan oleh kepolisian, yaitu dari mulai pengumpulan bukti permulaan dan penangkapan sampai penahanan dan pemeriksaan tersangka serta pengumpulan alat-alat bukti tidak terlepas dari kewenangan kontrol atau pengawasan Hakim Komisaris. Hampir setiap unsur tindakan hukum dalam proses penyidikan ditempatkan di bawah pengawasan lembaga Hakim Komisaris.

Dari 33 macam kewenangan sebagaimana tertuang dalam tabel 1 di atas, dilihat dari asalnya kewenangan dapat dibedakan dalam 4 (empat) kelompok, yaitu:

1. Kewenangan yang dioper-alih dari kewenangan yang dimiliki Ketua Pengadilan Negeri berkenaan dengan pemberian izin dan persetujuan terhadap tindakan hukum tertentu dalam penyidikan. Kewenangan itu adalah pemberian izin dan persetujuan pengeledahan, pemberian izin dan persetujuan penyitaan barang bukti termasuk izin khusus penyitaan surat atau tulisan di kantor pos, pemberian izin dilakukannya pelelangan atau pengamanan barang bukti yang berbahaya atau mudah rusak, dan pemberian persetujuan perpanjangan penahanan khususnya selama proses penyusunan tuntutan.
2. Kewenangan yang dioper-alih dari Hakim Praperadilan yaitu penetapan sahny penangkapan, penetapan sahny penahanan,

penetapan ganti kerugian yang harus dibayarkan kepada korban karena adanya penangkapan atau penahanan yang dilakukan secara tidak sah, penetapan dilakukannya rehabilitasi nama baik dari korban penangkapan atau penahanan yang tidak sah, dan penghentian penyidikan atau penuntutan yang dilakukan bukan atas dasar asas oppotunitas.

3. Kewenangan yang dioper-alih dari Kejaksaan sebagai penuntut yang meliputi pemberian persetujuan penangguhan penahanan selama dalam proses penyidikan, pemberian persetujuan perpanjangan penahanan selama dalam proses penyidikan, dan pemberian keputusan agar tersangka didampingi pengacara selama dalam proses penyidikan.
4. Adanya pembentukan kewenangan baru yang kemudian dilekatkan pada lembaga Hakim Komisaris yaitu sebanyak 15 macam kewenangan. Secara substantif, kelima belas macam kewenangan itu berkenaan dengan 3 hal yaitu:

*Pertama*, pembebanan kewajiban tambahan kepada penyidik untuk menyampaikan laporan berita acara pemeriksaan penyitaan dan berita acara pemeriksaan surat-surat atau tulisan di kantor Pos serta penyampaian laporan hasil penyadapan kepada Hakim Komisaris. Kewajiban penyampaian berita acara tersebut sebelumnya hanya disampaikan kepada tersangka atau pemilik dan atasan penyidik atau kepala kantor Pos, namun dalam RUU HAP ini ditambahkan juga kepada Hakim Komisaris.

*Kedua*, adanya kontrol atau pengawasan oleh Hakim Komisaris yang begitu ketat terhadap tindakan hukum tertentu dalam proses penyidikan dalam bentuk keharusan meminta perizinan. Keharusan ini mencakup: (a) izin penyisihan sampel barang bukti yang sebelumnya dapat langsung dilakukan oleh penyidik sendiri; (b) izin melakukan pembedahan terhadap korban tindak pidana kriminal yang keluarganya menolak padahal pembedahan sangat diperlukan, yang sebelumnya cukup memberitahu dan menjelaskan kepada keluarganya; (c) izin melakukan penyadapan telepon atau handphone terhadap pembicaraan orang yang disangka melakukan tindak pidana tertentu;

*Ketiga*, tindakan hukum tertentu yang sebelumnya dapat dilakukan langsung oleh penyidik dan/atau penuntut namun sekarang harus menunggu dilakukannya oleh Hakim Komisaris. Tindakan hukum tersebut merupakan pengawasan Hakim Komisaris melalui penetapan dan penilaian, yaitu: (a) penilaian kelayakan perkara; (b) penilaian ada-tidaknya keterangan tersangka yang diperoleh secara illegal yang kemudian digunakan oleh penyidik atau penuntut untuk memberatkan tersangka atau terdakwa; (c) penilaian ada-tidaknya alat bukti yang diperoleh secara illegal dan sekaligus menetapkannya sebagai alat bukti yang tidak boleh digunakan di persidangan; (d) pemberitahuan mengenai tindak pidana yang disangkakan kepada tersangka, yang sebelumnya menjadi kewajiban dari penyidik dan/atau penuntut; (e) penetapan penangguhan penahanan dengan jaminan, yang sebelumnya dapat diputuskan sendiri oleh penyidik dan/atau penuntut; (f) pencabutan penangguhan penahanan karena adanya pelanggaran oleh tersangka atau terdakwa atas syarat-syarat penangguhan penahanan yang sudah diberikan; (g) penetapan sahnyanya penggeledahan yang sebelumnya tidak terdapat kewajiban demikian; (h) penetapan sahnyanya penyitaan yang sebelumnya tidak ada kewajiban demikian; (i) penetapan sahnyanya penyadapan; (j) pembatalan penahanan yang sebelumnya dijalkan oleh penyidik atau penuntut; (k) keputusan adanya penyidikan/penuntutan yang dipaksakan untuk kepentingan atau tujuan yang tidak sah; (l) penilaian dan keputusan ada tidaknya pelanggaran hak-hak tersangka.

Jika pemberian kewenangan kepada Hakim Komisaris seperti yang tertuang dalam RUU HAP di atas dicermati, maka pemberian kewenangan menunjukkan beberapa makna yang berimplikasi pada proses penyidikan. Makna dan implikasi tersebut adalah:

1. Adanya ketidakpercayaan yang sangat tinggi kepada aparat penyidik ataupun penuntut. Adanya kecurigaan yang tinggi bahwa kinerja penyidik atau penuntut tidak selalu diarahkan pada kepentingan yang menjadi tujuan dari proses perkara pidana yaitu kepastian hukum dan sekaligus mewujudkan keadilan serta kemanfaatan bagi korban atau tersangka dan masyarakat. Ada kecurigaan bahwa penyidik melakukan penyalahgunaan kewenangan untuk kepentingan lain.

Ketidakpercayaan atau kecurigaan demikian di satu sisi memang layak saja diungkapkan dengan mendasarkan beberapa kasus di masa lalu. Namun jika pembangunan hukum termasuk dalam hal ini berkenaan dengan revisi RUU HAP lebih didasarkan pada kecurigaan dan ketidakpercayaan, maka hanya akan menimbulkan revisi norma yang menekankan pada pengawasan yang berlebih-lebihan yang justru "*counterproductive*" bagi proses penyidikan itu sendiri. Padahal yang seharusnya ditekankan adalah norma yang justru dapat mendorong aparat penyidik untuk semakin lebih profesional. Polisi sebagai penyidik memang belum baik namun sedang berusaha menjadi baik. Perbaikan memang memerlukan pengawasan atau kontrol namun jika pengawasan itu berlebih-lebihan justru dapat menjadi kendala terhadap gerak dinamis proses penyidikan itu sendiri.

2. Adanya hegemoni kewenangan pengawasan oleh Hakim Komisaris atas aparat penyidik atau penuntut. Hegemoni kekuasaan tersebut cenderung menempatkan Hakim Komisaris sebagai lembaga "*Superbody*" terhadap lembaga penyidik atau penuntut. Setiap tindakan hukum dalam proses penyidikan tidak terlepas dari permintaan izin atau persetujuan atau penilaian dari Hakim Komisaris. Bahkan hasil kinerja penyidikan yang dilakukan dapat dimentahkan oleh Hakim Komisaris jika hasil kinerja tersebut dinilai tidak sah. Kinerja kelembagaan dari penyidik dan penuntut dapat dimentahkan atau dihentikan atau dinyatakan tidak layak oleh hanya satu orang Hakim Komisaris. Kondisi demikian dapat menimbulkan otoritarian individual Hakim Komisaris dalam proses penegakan hukum.
3. Terbelenggunya kemandirian aparat penyidik karena hampir semua tindakan penyidikan harus mendapat izin atau persetujuan. Bahwa ada fakta ketidaksempurnaan kinerja aparat penyidik kepolisian selama ini merupakan suatu fakta yang harus diakui, namun membelenggu kemandirian penyidik dapat berakibat pada berkembangnya sikap ragu-ragu yang semakin tidak optimalnya kinerja penyidikan. Penyalahgunaan oleh oknum aparat penyidik memang harus diberi sanksi, namun membelenggu kemandirian lembaga penyidik tidak akan menciptakan dan meningkatkan

profesionalisme;

4. Proses yang cenderung semakin birokratis karena untuk melaksanakan penyidikan harus melapor atau meminta izin atau persetujuan, bahkan pelaporan atau permohonan persetujuan itu harus berjenjang melalui penuntut umum. Potensi proses yang birokratis justru dapat berakibat pada semakin lambatnya proses kinerja penyidikan, padahal di lain pihak RUU KUHAP menekankan pada kesegeraan dengan batasan waktu yang semakin ketat. Artinya terdapat ketidak-sinkronan antara tujuan proses hukum yang cepat dan murah dengan proses penyidikan yang cenderung birokratis

#### **E. Alternatif Memperkuat Fungsi Dan Peranan Lembaga Yang Ada.**

Mencermati ketiga faktor seperti di atas, tampaknya pilihan untuk membentuk lembaga Hakim Komisaris bukanlah alternatif final yang tidak dapat diubah. Artinya baik dari substansi kewenangan maupun tuntutan ketersediaan infrastruktur dan sumber daya manusia, pembentukan Hakim Komisaris bukanlah alternatif yang terbaik. Oleh karenanya, harus sungguh-sungguh diperbandingkan kemungkinan alternatif lain, yaitu memperkuat lembaga-lembaga yang ada sekarang menurut UU No.8/1981 yang sudah menjalankan kewenangan sebagaimana yang akan diserahkan pada Hakim Komisaris. Alternatif penguatan lembaga yang ada, di antaranya adalah:

1. Penguatan lembaga Praperadilan dengan memberikan kewenangan tambahan namun yang tidak menciptakan proses penyidikan yang birokratis. Tambahan kewenangan apa yang akan diberikan dapat dilakukan pencermatan terhadap tabel di atas;
2. Mempertegas kedudukan lembaga "gelar perkara" terutama ketika perkara sudah dalam memasuki proses penyiapan dakwaan. Melalui lembaga "gelar perkara" dapat dilakukan penilaian kelayakan suatu perkara untuk diajukan ke pemeriksaan pengadilan negeri;
3. Mempertegas dan merevitalisasi keberadaan dan peranan Hakim pengamat dan pengawas yang sudah berlangsung selama ini.