

DIFERENSIASI FUNGSI DAN LEMBAGA PENYIDIKAN DAN PENUNTUTAN

Nurhasan Ismail

Diferensiasi fungsi merupakan karakter dari suatu organisasi kekuasaan modern baik berujud negara maupun alat perlengkapan negara. Diferensiasi fungsi berupa peningkatan jumlah jabatan atau pekerjaan yang harus dijalankan disertai dengan pembentukan kelembagaan yang melaksanakannya. Masing-masing lembaga dengan fungsi yang berbeda mempunyai kemandirian dalam melaksanakan fungsinya namun tetap mempunyai keterkaitan satu dengan lainnya dalam rangka tercapainya tujuan. Arahnya adalah terjadinya spesialisasi fungsi sehingga pelaksanaan jabatan atau pekerjaan itu menjadi lebih terarah dan efektif pada pencapaian tujuan atau cita-cita bersama. Tujuan bersama menjadi faktor pengikat agar diferensiasi fungsi tidak menyebabkan terjadinya parsialitas pelaksanaan jabatan atau pekerjaan. Parsialitas pelaksanaan jabatan hanya mengarah pada kepentingan khusus dari masing-masing unsur lembaga dan sebaliknya justru menghambat pencapaian tujuan bersama. Karenanya, keberadaan tujuan bersama menjadi sangat penting agar pelaksanaan fungsi dari masing-masing lembaga yang terkait saling bersinerji dan mendukung satu dengan lainnya.

Diferensiasi fungsi kelembagaan merupakan bagian dari proses evolusi sosial yang terjadi pada setiap organisasi sosial atau kelompok sosial atau organisasi kekuasaan seperti halnya negara. Pada awalnya di masyarakat yang sederhana, organisasi kekuasaan hanya mempunyai fungsi-fungsi terbatas yang dilaksanakan oleh satu lembaga. Pada organisasi kekuasaan demikian terdapat konsentrasi fungsi dalam tangan satu lembaga. Bahkan ketika fungsi-fungsi yang harus dijalankan bertambah jumlahnya, pelaksanaannya masih tetap terkonsentrasi pada satu lembaga. Disini berlaku suatu prinsip bahwa satu lembaga harus menangani berbagai fungsi yang berbeda-beda.

Dalam perkembangannya sejalan dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakatnya, fungsi dan lembaga yang dilekatkan pada organisasi kekuasaan mengalami perubahan. Di samping fungsi-fungsinya mengalami pertumbuhan jumlahnya, lembaga-lembaga yang menangani dan melaksanakannya semakin bertambah juga jumlahnya. Pada periode ini, penambahan jumlah lembaga yang melaksanakan fungsi yang semakin banyak belum sepenuhnya diikuti

dengan kemandirian semua lembaga. Sebagian lembaga pelaksana fungsi kekuasaan sudah memperoleh kemandirian, namun sebagian lainnya masih disubordinasikan pada lembaga kekuasaan lainnya. Artinya lembaga kekuasaan tertentu dibentuk dengan fungsi khusus, namun eksistensi lembaga tersebut masih disubordinasikan pada lembaga lain yang mempunyai keterkaitan yang sangat erat.

Dalam perkembangan selanjutnya, fungsi dari organisasi kekuasaan mengalami diferensiasi dengan lembaga-lembaga yang dibentuk secara khusus untuk melaksanakan masing-masing fungsi secara mandiri sebagaimana dikemukakan di bagian awal tulisan ini. Diferensiasi fungsi dan kelembagaan seperti inilah yang terjadi di banyak organisasi kekuasaan negara. Meskipun secara *das sollen* kekhususan dan kemandirian fungsi dan lembaga diharapkan bersinerji dan saling mendukung untuk terwujudnya tujuan bersama, namun dalam realitanya terdapat kecenderungan masing-masing lembaga menjalankan fungsinya secara parsial dan eksklusif sehingga kontribusinya terhadap pencapaian tujuan bersama kurang efektif.

Diferensiasi Fungsi Penyidikan dan Penuntutan.

Fungsi penyidikan dan penuntutan sebagai rangkaian dari proses penegakan hukum yang berujung pada fungsi mengadili memang diciptakan sebagai ujud diferensiasi dan spesialisasi. Di Indonesia, pembentukan kedua fungsi (penyidikan dan penuntutan) memang diikuti oleh pembentukan lembaga yang melaksanakan masing-masing fungsi. Fungsi penyidikan dilaksanakan oleh lembaga kepolisian, sedangkan penuntutan dilakukan oleh lembaga yang berbeda yaitu Kejaksaan. Baik secara fungsi maupun lembaga yang melaksanakan sudah terdapat diferensiasi dan spesialisasi.

Namun demikian, keberadaan lembaga kepolisian yang diberi kewenangan penyelidikan dan penyidikan mengalami perkembangan. Pada periode berlakunya hukum acara pidana *Herziene Indonesische Reglement* (HIR) yang dimuat dalam S.1941 No.44, fungsi penyidikan sudah diserahkan kepada lembaga kepolisian, namun keberadaan lembaga penyidik masih disubordinasikan kepada lembaga Kejaksaan sebagai penuntut. Artinya eksistensi lembaga kepolisian sebagai penyidik belum mandiri karena masih ditempatkan sebagai bayang-bayang lembaga Kejaksaan. Kewenangan yang dipunyai lembaga penyidik bersifat derivatif karena bersumber dari pendelegasian oleh lembaga Kejaksaan. Ini sesuai dengan prinsip

HIR yang menempatkan lembaga penyidik yang dijalankan kepolisian sebagai "Hulpmagistraat".

Penyatuan dengan pen subordinasian lembaga penyidik kepada lembaga penuntut menunjukkan HIR masih mengikuti prinsip konsentrasi fungsi-fungsi oleh satu lembaga. Hal ini dapat dipahami karena HIR dibentuk dan dirumuskan pada satu abad yang lalu. Pada waktu itu diferensiasi fungsi dan kelembagaan terkait proses penegakan hukum belum sepenuhnya berkembang. Periode pada waktu pembentukan HIR dilakukan berada pada masa transisi antara *konsentrasi* fungsi dan lembaga pada masyarakat sederhana (tradisional) dengan *diferensiasi* fungsi dan lembaga. Konsekuensinya, di satu sisi terdapat perkembangan fungsi dan lembaga terkait penegakan hukum yaitu ada fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan serta mengadili dengan lembaga Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan, namun di sisi lain fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan masih disatukan di tangan Kejaksaan. Kepolisian hanya mendapatkan pendelegasian kewenangan dari Kejaksaan untuk membantu melaksanakan fungsi penyelidikan dan penyidikan.

Pengkonstrasian fungsi penyidikan dan penuntutan dalam satu lembaga Kejaksaan dengan pendelegasian kepada Kepolisian untuk membantu dinilai tidak sesuai dengan organisasi kekuasaan modern di bidang penegakan hukum. Oleh karenanya, dalam perkembangannya diferensiasi fungsi antara penyidikan dan penuntutan dikehendaki dilaksanakan oleh lembaga yang masing-masing mandiri namun tetap terkoordinasi.

Tujuannya adalah: (1) adanya intensitas pelaksanaan kewenangan sehingga lembaga penyidik ataupun penuntut dapat lebih berkonsentrasi pada tugas dan kewenangannya; (2) dengan adanya intensitas pelaksanaan kewenangan diharapkan pencapaian baik tujuan dari masing-masing lembaga maupun tujuan dari penegakan hukum secara keseluruhan lebih efektif; (3) adanya kejelasan mengenai lembaga yang bertanggungjawab atas pelaksanaan fungsi penyidikan yaitu lembaga kepolisian. Dalam pola HIR yang masih menempatkan lembaga Kepolisian sebagai pembantu penyidik dari Kejaksaan terdapat ketidakjelasan lembaga yang bertanggungjawab atas hasil penyidikan yaitu antara polisi sebagai pembantu atukah Kejaksaan sebagai pemilik kewenangan; (4) dengan adanya kejelasan lembaga yang bertanggungjawab diharapkan adanya upaya yang mengarah pada peningkatan profesionalisme dalam proses penyidikan.

Rintisan ke arah pengeterapan prinsip diferensiasi fungsi dan lembaga penyidikan dan penuntutan dimulai dekade 1960'an melalui pembentukan UU No.13 tahun 1961 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU No.15 tahun 1961 tentang Kejaksaan. Kedua Undang-undang ini dengan tegas memisahkan dan memberikan kemandirian kepada Kepolisian sebagai lembaga penyidik. Pasal 12 UU No.13 tahun 1961 menentukan bahwa fungsi penyidikan perkara pidana dilaksanakan oleh pejabat Kepolisian tertentu dengan mengindahkan ketentuan Undang-undang Kejaksaan yang menempatkan lembaga Kejaksaan sebagai pengawas dan koordinator lembaga penyidik (UU No.15 tahun 1961).

Terhadap ketentuan kedua Undang-undang tersebut memang dapat menimbulkan perbedaan tafsir atau pemahaman mengenai kedudukan mandiri dari Kepolisian sebagai penyidik. *Pertama*, ada yang berpendapat bahwa Kepolisian sebagai penyidik mempunyai kedudukan dan fungsi yang mandiri. Menurut kelompok ini, Pasal 12 UU No.13 tahun 1961 dengan jelas memberikan *fungsi originer* kepada Kepolisian untuk melakukan penyidikan. Pengawasan dan koordinasi yang dilakukan oleh kejaksaan tidak mengurangi kemandirian lembaga Kepolisian sebagai penyidik. Pengawasan dan penyidikan hanya dimaksudkan untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan penyidikan sehingga lebih berkontribusi pada kelancaran penyusunan penuntutan oleh Kejaksaan nantinya. *Kedua*, ada juga yang berpendapat bahwa pengawasan dan koordinasi oleh Kejaksaan telah membatasi dan mempengaruhi kemandirian Kepolisian sebagai penyidik.

Pendapat pertama tampaknya lebih rasional karena penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan merupakan rangkaian proses penegakan hukum pidana sebelum nantinya diajukan ke persidangan pengadilan untuk memutuskan salah atau tidaknya pelaku tindak pidana. Memang istilah "pengawasan" mengandung makna adanya penempatan Kepolisian sebagai obyek oleh pihak pengawas sehingga dapat muncul kesan ketidak-mandirian. Kesan demikian menjadi hilang dan diperlemah oleh adanya istilah "koordinasi" yang mengandung makna bahwa di satu sisi lembaga penyidik dan penuntut masing-masing mempunyai kedudukan dan fungsi yang mandiri namun di sisi lain keduanya saling membutuhkan fungsi dari lembaga lainnya. Kejaksaan membutuhkan fungsi penyidikan oleh Kepolisian yang mempersiapkan berita acara penyidikan dan alat-alat bukti tindak pidana yang disidik, sebaliknya Kepolisian membutuhkan Kejaksaan untuk menilai kelengkapan berita acara

dan alat bukti serta menindaklanjuti pada penuntutan di sidang pengadilan.

Perkembangan diferensiasi fungsi dan lembaga penyidikan dan penuntutan mengarah pada kesempurnaan ketika diundangkan atau diberlakukannya Undang-undang No.8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana sebagai pengganti HIR. Undang-undang ini menempatkan fungsi dan lembaga penyidikan dan penuntutan masing-masing secara mandiri namun tetap terkoordinasi. Penjelasan Umum angka 2 Undang-undang ini, di antaranya menegaskan: (1) "...perlu diadakan pembangunan serta pembaharuan hukum dengan menyempurnakan perundang-undangan..... dan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkatan kemajuan pembangunan di segala bidang"; (2) "...pembangunan di bidang hukum acara pidana bertujuan agar dapat dicapai serta ditingkatkan pembinaan sikap para pelaksana penegak hukum sesuai dengan fungsi dan wewenang masing-masing..... demi tegaknya Republik Indonesia sebagai negara hukum sesuai dengan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945".

Kutipan dari Penjelasan Umum tersebut memberikan pemahaman bahwa diferensiasi fungsi dan lembaga yang menempatkan masing-masing lembaga penyidik dan penuntut dalam kemandirian sudah sesuai dengan proses modernisasi lembaga penegakan hukum dan sesuai pula dengan prinsip negara hukum sebagaimana dirumuskan dalam Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila.

Kesempurnaan diferensiasi fungsi dan lembaga penyidik dan penegak hukum yang terdapat dalam Undang-undang No.8 tahun 1981 di atas diperkuat dengan berbagai revisi terhadap Undang-undang Kepolisian seperti UU No.28 tahun 1997 yang kemudian diganti dengan UU No.2 tahun 2002 serta Undang-undang Kejaksaan seperti UU No.5 tahun 1991 yang kemudian diganti lagi dengan UU No.16 tahun 2004. Pergantian Undang-undang yang terkait dengan Kepolisian dan kejaksaan tersebut semakin memperkuat kemandirian masing-masing lembaga namun tetap dituntut saling berkoordinasi untuk lebih efektifnya pencapaian tujuan penegakan hukum.

Potensi Ke arah Terjadinya Kemunduran.

Diferensiasi fungsi dan lembaga penyidikan dan penuntutan yang didorong oleh 3 (tiga) sektor Undang-undang di atas sebenarnya sudah berada dalam jalur

yang tepat. Masing-masing lembaga melaksanakan fungsinya secara mandiri dengan tetap berlandaskan pada prinsip koordinasi antara penyidik dan penuntut. Dalam proses koordinasi terkadang dihadapkan pada hambatan tertentu sehingga terjadi berkas perkara harus dikembalikan oleh penuntut kepada penyidik secara berulang kali.

Persoalannya, bagaimana mengatasi hambatan dalam proses koordinasi tersebut? Jawabannya seharusnya mencari faktor penghambat dan kemudian menuangkan secara normatif dalam revisi UU No.8 tahun 1981. Jika dicermati RUU HAP yang sedang digagas oleh Kelompok Kerja Nasional, jalan keluar yang ditempuh bukan menata kembali pelaksanaan koordinasi namun justru mengarah pada "pengurangan" kemandirian lembaga penyidik. Ujudnya berupa rancangan ketentuan yang membuka kemungkinan bagi lembaga penuntut melakukan penyidikan terhadap tindak-tindak pidana umum yang selama ini menjadi "domein" fungsi kepolisian.

Rancangan ketentuan yang demikian merupakan satu bentuk langkah mundur dalam perkembangan diferensiasi fungsi dan lembaga penegakan hukum. Spesialisasi dan kemandirian pelaksanaan fungsi oleh masing-masing lembaga penegak hukum merupakan syarat bagi intensitas dan efektivitas pelaksanaan kewenangan. Terjadinya hambatan dalam pelaksanaan koordinasi antar lembaga penegak hukum tidak seharusnya diselesaikan dengan pelemahan terhadap spesialisasi dan kemandirian.

Oleh karenanya, penyelesaian yang harus ditempuh adalah: (1) membuka kemungkinan dilakukan gelar perkara bersama antara penyidik dan penuntut untuk mengidentifikasi kekurangan dari hasil penyidikan. Gelar perkara bersama ini dapat dilakukan setelah terjadi 2 (dua) kali pengembalian berkas perkara. Melalui media gelar perkara bersama, hambatan yang terjadi dalam proses koordinasi diharapkan dapat diatasi; (2) hasil gelar perkara bersama kemudian ditindaklanjuti oleh kepolisian untuk menyempurnakan kekurangan yang ada; (3) jika hasilnya tetap menghadapi kebuntuan, maka harus dibuka kemungkinan untuk meminta penilaian kelengkapan berkas perkara kepada pihak ketiga yaitu Hakim Praperadilan. Langkah ketiga ini hanya merupakan langkah yang paling buruk namun harus dibuka kemungkinannya untuk mencegah berlarut-larutnya proses penyidikan.